

---

**ASSOCIAZIONE**



**CONTARE**



---

**GLI EFFETTI DEL DECRETO LEGISLATIVO  
DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 15/2009  
SUI PROCESSI DI PROGRAMMAZIONE, GESTIONE E  
CONTROLLO DEGLI ENTI LOCALI**

Relazione: Roberto Petrucci

Urbino, 2 Luglio 2009

# GLI EFFETTI DEL DECRETO LEGISLATIVO ATTUATIVO DELLA LEGGE 4 MARZO 2009 N. 15 SUI PROCESSI DI PROGRAMMAZIONE GESTIONE E CONTROLLO DEGLI ENTI LOCALI

## Premessa

La bozza di decreto è ampia e complessa e può essere divisa in tre questioni:

- La messa a punto di un sistema di valutazione dei risultati ottenuti dalla P.A. e di collegamento tra risultati e pagamento della parte variabile del trattamento economico;
- La ridefinizione dei contenuti della contrattazione integrativa;
- La ridefinizione delle modalità con cui si esercitano le funzioni relative ai provvedimenti disciplinari.

Questo intervento si limita ad esaminare come il nuovo sistema di valutazione dei risultati proposto impatti sul sistema di programmazione e controllo degli enti locali.

La bozza di decreto ottiene il risultato di riaprire due problemi:

la traduzione degli obiettivi in indicatori e valori;

l'appiattimento della corresponsione della parte variabile del trattamento economico.

Nel fare questo presenta alcuni limiti di metodo e di contenuti.

Dal punto di vista metodologico:

- propone un nuovo assetto del sistema di programmazione e controllo;
- è generico sugli aspetti sostanziali: come si pesano gli obiettivi, come si valutano la “professionalità manageriale” e i “comportamenti professionali e organizzativi”

Dal punto di vista dei contenuti:

- non aiuta l'unità del processo di programmazione, controllo e incentivazione riducendo il ruolo della dirigenza generale.
- propone una generalizzata traduzione della prestazione individuale in elementi misurabili che, soprattutto per il personale dipendente, è di dubbia realizzabilità per lo meno in tempi brevi

Si ritiene che un approccio più graduale e realistico e, che soprattutto per gli enti locali, tenga in debita considerazione la legislazione vigente ed i risultati realizzati nella definizione del sistema di programmazione e controllo possa realizzare, almeno nell'immediato, risultati migliori.

- I limiti nel sistema di programmazione e controllo degli enti locali vanno corretti modificando il TUEL senza sovrapporre a questo nuove norme che duplicano le procedure in vigore e pongono seri problemi di interpretazione;
- Prima di modificare il processo di programmazione ed i criteri della incentivazione si realizzi un sistema “pesatura” dei risultati ragionevolmente sperimentato e condiviso.
- Successivamente si operi il collegamento con la parte variabile del trattamento economico incentivando una maggiore differenziazione senza meccanismi rigidi.
- E' utile un momento nazionale di coordinamento che, per lo meno nella fase transitoria, migliori il sistema di valutazione mettendo insieme rilevazioni quantitative ed analisi descrittive. Per il personale dipendente non dirigente, vanno individuati obiettivi ed indici per area organizzativa.

## La legge delega: principi e criteri

Il decreto delegato opera in attuazione della Legge 4 marzo 2009, n. 15 che diamo per conosciuta.

Di seguito si riportano i principi della legge delega rilevanti ai fini del tema trattato.

c) introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità e a consentire agli

organi di vertice politici delle pubbliche amministrazioni l'accesso diretto alle informazioni relative alla valutazione del personale dipendente;

e) valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali per i singoli dipendenti sulla base dei risultati conseguiti dalle relative strutture amministrative;

a) individuare sistemi di valutazione delle amministrazioni pubbliche diretti a rilevare, anche mediante ricognizione e utilizzo delle fonti informative anche interattive esistenti in materia, nonché con il coinvolgimento degli utenti, la corrispondenza dei servizi e dei prodotti resi ad oggettivi standard di qualità, rilevati anche a livello internazionale;

b) prevedere l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di predisporre, in via preventiva, gli obiettivi che l'amministrazione si pone per ciascun anno e di rilevare, in via consuntiva, quanta parte degli obiettivi dell'anno precedente è stata effettivamente conseguita, assicurandone la pubblicità per i cittadini, anche al fine di realizzare un sistema di indicatori di produttività e di misuratori della qualità del rendimento del personale, correlato al rendimento individuale ed al risultato conseguito dalla struttura;

d) promuovere la confrontabilità tra le prestazioni omogenee delle pubbliche amministrazioni anche al fine di consentire la comparazione delle attività e dell'andamento gestionale nelle diverse sedi territoriali ove si esercita la pubblica funzione, stabilendo annualmente a tal fine indicatori di andamento gestionale, comuni alle diverse amministrazioni pubbliche o stabiliti per gruppi omogenei di esse, da adottare all'interno degli strumenti di programmazione, gestione e controllo e negli strumenti di valutazione dei risultati

## **Ambito della applicazione della norma agli enti locali**

La relazione alla proposta di decreto delegato evidenzia come *“le norme sul ciclo della performance, sui sistemi di valutazione delle amministrazioni e dei dipendenti e sugli organi che sovrintendono alla costruzione e all'esercizio di tali sistemi”* e *“quelle sulla dirigenza”* sono comprese fra i principi generali dell'ordinamento ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali ai sensi dell'articolo 2 comma 4 della legge 15/2009 (la legge delega)

*“4. I decreti legislativi di cui al comma 1 individuano le disposizioni rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, e quelle contenenti principi generali dell'ordinamento giuridico, ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali negli ambiti di rispettiva competenza.”*

A tal proposito si rileva che:

- I contenuti del decreto delegato non hanno le caratteristiche di “principi generali” bensì di norme di dettaglio.
- Si pongono problemi di coordinamento con le disposizioni amministrative e contabili che riguardano gli enti locali.

Per meglio capire la applicabilità delle disposizioni agli enti locali può essere di aiuto la previsione fatta al punto c) dell'articolo 13 in cui si prevede che la costituenda Commissione centrale valutazione mentre per le amministrazioni centrali verifica il piano e la relazione di performance, per gli enti territoriali si limita ad una analisi a campione ed alla formulazione di osservazioni e rilievi.

Sembra quindi che alcune parti siano di immediata applicabilità come per esempio le caratteristiche di indipendenza dell'organo che effettua la valutazione ed il suo ruolo politico-amministrativo.

Per quanto riguarda il ruolo effettivo delle direttive nazionali nei confronti degli enti locali bisognerà vedere come opererà nei fatti la apposita Commissione, in particolare se fornirà o meno indicazioni utili per la valutazione dei risultati nei servizi di diretta competenza dei Comuni e delle Province.

## **Il rapporto tra sistema di valutazione e ciclo di budget**

### ***Il ciclo di budget degli enti locali ha raggiunto un elevato grado di strutturazione***

Il processo di riforma delle procedure amministrative e di programmazione avviato con la legge 142/90 e con il D.lgs. 77/95 ha raggiunto negli enti locali un alto grado di strutturazione.

Il ciclo di budgeting garantisce uno stretto collegamento tra attività di indirizzo e controllo degli organi politici che si estrinseca negli atti di competenza di Consiglio e Giunta e nella attività di amministrazione e spesa che compete ai dirigenti: Programma di mandato, piano generale di sviluppo, relazione previsionale e programmatica, bilancio triennale, bilancio annuale, piano esecutivo di gestione, conto consuntivo, relazione al conto consuntivo.

I documenti definiscono gli obiettivi e gli stanziamenti collegati, la assegnazione di questi ai dirigenti, verificano i risultati raggiunti e le entrate accertate e riscosse e le spese effettuate.

Le fasi di programmazione, gestione e verifica sono state messe a punto e realizzate nell'ottica di garantire gli equilibri finanziari dell'ente e di permettere agli organi politici di indicare e verificare gli obiettivi da perseguire.

Nei fatti il sistema ha raggiunto diversi livelli di operatività ma è possibile affermare che, la ove è stato implementato da amministratori e da dirigenti responsabili queste funzioni.

### ***Il collegamento tra risultati e valutazione non ha raggiunto lo stesso grado di affinamento e condivisione***

Il collegamento tra obiettivi raggiunti e valutazione dei dirigenti e dei dipendenti con le modalità previste dai rispettivi contratti di lavoro e dai regolamenti sul sistema di valutazione è stata affrontata in maniera autonoma dalle singole amministrazioni senza che venissero messe a punto metodologie uniformi.

Si è quindi determinata una situazione in cui:

gli aspetti strettamente contabili e programmatici sono definiti in maniera dettagliata e condivisa da un sistema collaudato di norme e principi operativi;

I criteri ed i principi a cui gli enti si sono attenuti nella valutazione dei risultati ai fini della corresponsione della parte variabile del salario dei dirigenti e dei non dirigenti sono stati definiti nell'ambito dei principi del decreto legislativo 286/1999 e dei contratti di lavoro con un coordinamento e confronto che si è limitato a importanti ma non generalizzate forme di Benchmarking.

Le disposizioni dei primi tre titoli della bozza di decreto legislativo perseguono l'importante obiettivo di colmare questa lacuna dettando norme comuni a tutte le pubbliche amministrazioni.

## **Il ciclo di gestione di performance ed il ciclo di budget**

La parte procedurale (articoli dal 2 al 6 e 10 e 11) definisce un ciclo di gestione di performance i cui elementi sono in gran parte già contenuti negli strumenti di programmazione e controllo già definiti dalla vigente legislazione e già sperimentati dalle Regioni e dagli enti locali.

I contenuti dei documenti previsti dal decreto (*piano di performance e relazione sulla performance, Programma triennale per la trasparenza e l'integrità* Art. 10 e 11) andrebbero inseriti nella relazione al bilancio triennale, nel PEG e nella relazione al conto consuntivo.

In concreto si può affermare che negli enti locali la distinzione effettuata dall'articolo 4 comma 1 della bozza tra "ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio" e "ciclo della gestione della performance" è discutibile in quanto il ciclo di bilancio contiene già alcuni degli elementi del ciclo della gestione della performance.

## **Sarebbe opportuno mettere a punto il sistema di valutazione dopo aver verificato il sistema di misurazione**

Le amministrazioni pubbliche devono definire un “*sistema di misurazione e valutazione delle performance*” (art. 7)

Il sistema dovrà essere approvato sulla base degli indirizzi definiti dalla Commissione dell'articolo 13.

Gli obiettivi assegnati devono essere “*specifici e misurabili in termini concreti e chiari*” (Art.5); devono esprimere “*valori attesi di risultato e specifici indicatori*” (art. 4)

Assieme al raggiungimento degli obiettivi vanno valutati:

per i dirigenti la “*qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura*” le “*competenze professionali e manageriali dimostrate*”. (Art.9)

per i dipendenti non dirigenti la “*qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza*” le “*competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.*” (Art.9)

Le amministrazioni locali hanno già approvato sotto diversa denominazione un “*sistema di misurazione e valutazione*”.

La definizione di efficaci indirizzi per valutare le performance è l'unica questione nuova rispetto quanto già normato dalla vigente legislazione.

Su questo aspetto il decreto rinvia all'operato della costituenda Commissione dell'articolo 13.

Come già accennato sarebbe opportuno mettere a punto il sistema di valutazione dopo aver verificato l'efficacia del sistema di misurazione.

Per altro il decreto definisce alcuni aspetti del sistema di misurazione che meriterebbero una migliore spiegazione.

### ***Gli elementi di carattere qualitativo***

Il sistema di valutazione collega la corresponsione della parte variabile ed i percorsi di carriera ad un rigido sistema di quote.

Il 25% prende l'intera incentivazione, il 50% prende la metà della incentivazione ed il 25% non prende compenso incentivante. (Art. 19)

L'applicazione di criteri draconiani troverebbe giustificazione nel fatto che il sistema si presenta come esente da elementi soggettivi nella valutazione.

Gli obiettivi assegnati devono infatti essere “*specifici e misurabili in termini concreti e chiari*”; devono esprimere “*valori attesi di risultato e specifici indicatori*”

Il problema sorge quando si devono valutare gli elementi di carattere qualitativo propri di ogni prestazione ed in particolare delle prestazioni dei dirigenti.

per i dirigenti la “*qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura*” le “*competenze professionali e manageriali dimostrate*”.

per i dipendenti non dirigenti la “*qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza*” le “*competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.*”

Elementi che sono, inevitabilmente, oggetto di una valutazione soggettiva.

### ***Chi valuta gli elementi di carattere qualitativo***

Si pone il problema di come faccia l'OIVP a valutare, per la dirigenza, gli elementi qualitativi essendo venuto meno il principio che la valutazione è fatta da chi è a “*diretta conoscenza*” della attività del valutato in quanto l'articolo 5 del decreto legislativo 286/1999 viene abrogato.

### ***L'esclusione dei dipendenti dai risultati del servizio***

Mentre l'articolo 4 della legge delega 15/2009 stabilisce che la “*valorizzazione del merito*” fatta “*per i singoli dipendenti sulla base dei risultati conseguiti dalle relative strutture amministrative*”

L'articolo 9 della bozza di decreto stabilisce che i risultati ottenuti da un ambito organizzativo determinano la valutazione del dirigente ma non entrano nella valutazione dei dipendenti. Peraltro l'articolo 9 prevede la possibilità di assegnare obiettivi di gruppo.

## **I contenuti della valutazione**

L'amministrazione deve valutare le performance (Art. 3 comma 2) in riguardo a:

- l'amministrazione nel suo complesso,
- le aree di responsabilità in cui si articola
- i singoli dipendenti

Per quello che riguarda il primo aspetto la relazione ed i quadri riassuntivi del conto consuntivo, gli indici, il conto economico e lo stato patrimoniale contengono numerosi importanti elementi che sarà possibile migliorare ed approfondire

Sul secondo aspetto, le aree di responsabilità, si pone il problema se la Commissione dell'articolo 13 chiederà di prendere a base i servizi come sono definiti dal decreto 194/96 o i programmi ed i progetti definiti dalla relazione previsionale e programmatica.

Se gli obiettivi devono essere commisurati *“ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale”* *“nonché da comparazioni con amministrazioni analoghe”* (art. 5) sorge un problema analogo a quello che si è posto per il consolidamento dei conti pubblici risolto con l'articolazione in programmi e progetti della relazione al bilancio triennale.

Si tratta di una questione non semplice.

## **Politici, dirigenti e garanti**

Già oggi la valutazione dei dirigenti e del personale è effettuata con diversi gradi di responsabilità da tre soggetti: gli organi politici, i dirigenti ed i componenti il nucleo di valutazione.

La proposta accentua il ruolo dei soggetti terzi nella valutazione dei risultati.

## **Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche**

Verifica la predisposizione del piano (per le amministrazioni locali formula osservazioni e rilievi) Definisce i parametri ed i modelli di riferimento del sistema di misurazione. (anche se non detto esplicitamente i parametri ed i modelli saranno rilevanti anche per le amministrazioni locali qualora riguardino servizi gestiti da queste).

### ***L'Organismo Indipendente di Valutazione della Performance***

Presso ogni amministrazione è costituito un OIVP che svolge tre funzioni:

nei confronti dell'organo politico: verifica la coerenza del sistema degli obiettivi ed esercita le funzioni di controllo strategico;

nei confronti dei dirigenti apicali: valuta l'operato ed assegna i premi

nei confronti dei dipendenti: verifica il modo come questi sono stati valutati dai dirigenti.

Opera sulla base delle direttive della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche.

### ***Il ruolo delle organizzazioni dei consumatori***

L'articolo 11 della bozza prevede che il piano di performance che negli enti locali corrisponderebbe ad atti di competenza di Giunta venga adottato sentite le organizzazioni dei consumatori. Si creerebbe una situazione in cui queste organizzazioni entrano nel procedimento di atti in cui non entrano i consiglieri comunali

## ***Il ruolo della dirigenza generale***

Il decreto abroga l'articolo 5 del decreto 286/1999.

L'articolo suddetto individuava nel dirigente generale l'organo competente ad effettuare la valutazione dei dirigenti con un sistema a cascata basato sui principi della *“diretta conoscenza dell'attività del valutato”* e della *“partecipazione al procedimento del valutato”*

La bozza di decreto all'articolo 7 attribuisce alla amministrazione la possibilità di definire *“le fasi, i tempi le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione”*

All'articolo 9 prevede che i dirigenti misurano e valutano la performance individuale del personale (comma 2) .

All'articolo 14 prevede che l'organismo indipendente di valutazione della performance *“propone ..all'organo di indirizzo politico la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione dei premi”*

E' lecito esprimere dubbi sulla possibilità che l'OIVP possa valutare efficacemente le *“professionalità manageriali”* dei singoli dirigenti.

Oggi negli enti locali la valutazione dei dirigenti di vertice è effettuata dal dirigente generale coadiuvato da un nucleo di valutazione.

Il sospetto che il decreto sottovaluti l'importanza del dirigente generale trova conferma dalle modifiche apportate all'articolo 19 comma 6 del decreto 165/2001.

Sulla base delle nuove disposizioni un dirigente a contratto (numerosi sono i casi di dirigenti generali è a contratto) può essere riconfermato una sola volta. Per cui viene meno l'ipotesi della seconda conferma: o riesce a diventare di ruolo o cerca un altro incarico. Si può capire con quanta autorevolezza ed efficacia riesca a gestire gli ultimi anni del mandato.

## ***Si riduce l'efficacia del sistema di negoziazione degli obiettivi e delle risorse e quindi del sistema di programmazione***

Chi scrive non ha condotto specifiche ricerche su come si realizzi il sistema di negoziazione degli obiettivi e delle risorse negli enti locali.

Credo comunque che si possa affermare che il sistema attuale abbia determinato all'interno dell'ente un soggetto economico (direttore, segretario diversamente collegati con l'organo politico e con il resto della dirigenza ) che provvede alla definizione degli obiettivi, alla assegnazione delle risorse, alla valutazione di risultati, al pagamento della parte variabile dello stipendio.

Ciascuna realtà ha articolato in maniera diversa il sistema di relazioni che derivano dalle norme sul PEG, dai regolamenti sulla valutazione dei risultati e dal contratto di lavoro realizzando con diversi livelli di coerenza e di efficacia una sede un cui si portano ad unità le decisioni relativi alla programmazione ed al controllo.

Il nuovo sistema inserisce un organo che assomma le responsabilità della direzione generale (valuta i dirigenti) dell'ufficio controllo di gestione ( verifica la correttezza del sistema di valutazione) del responsabile del personale (verifica il corretto utilizzo del fondo incentivante) del collegio dei revisori dei conti (verifica l'entità dei risparmi derivanti da processi di riorganizzazione ed innovazione) e che è direttamente responsabile nei confronti della Commissione dell'articolo 13 L'organo svolge altresì funzioni di controllo strategico e di verifica della correttezza contabile e amministrativa.

Viene infatti abrogata la disposizione che escludeva i componenti dei nuclei di valutazione dall'obbligo di denuncia degli illeciti amministrativi ciò fa assumere al nuovo organismo le caratteristiche proprie di un organo di controllo.

Un organo con le caratteristiche sopra descritte riduce l'efficacia del sistema di programmazione e controllo.

Riducendosi la possibilità di determinare la incentivazione dei dirigenti non si vede con quale autorità il soggetto economico responsabile della gestione dell'ente possa negoziare con i dirigenti obiettivi e risorse.

O il soggetto economico recupera questa capacità con rapporti informali o il sistema perde anche la efficacia finora realizzata.

Probabilmente nel rapporto tra organi politici, dirigenza generale, dirigenti e organo di valutazione si creerà un equilibrio all'interno del quale non sarà agevole individuare a chi faccia effettivamente capo la responsabilità della coerenza del processo di programmazione e controllo.

Va altresì rilevato che la previsione che l'Organismo di valutazione debba immediatamente comunicare le criticità riscontrate ad una serie di organi tra cui la corte dei conti innesca un clima aziendale che non facilita l'attività di rilevazione degli output.

### ***Il sistema di valutazione in rapporto agli organi politici***

Il sistema esercita le funzioni di controllo strategico previste dal decreto Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286

Tale attività consiste *“nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché' nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi.”*

Nelle amministrazioni locali ciò può significare verificare la coerenza tra.

Programma di mandato, piano generale di sviluppo, relazione previsionale e programmatica, bilancio annuale e triennale, dotazione organica e piano dei fabbisogni del personale, piano degli investimenti e consuntivo e relazione al conto consuntivo.

Il tutto rapportandosi con i revisori dei conti.

Si tratta di funzioni che sconfinano nel controllo di tipo politico.

Per trovare qualcosa di simile bisogna tornare alle vecchie GPA.

### ***Si ridimensiona il ruolo degli organi elettivi***

La contraddizione tra ciclo di budget (incentrato sul ruolo degli organi politici e della dirigenza) e ciclo di performance (incentrato sul ruolo del sistema di valutazione) porta ad una riduzione del ruolo degli organi di indirizzo politico amministrativo.

L'articolo 15 limita tale ruolo agli indirizzi strategici .

L'organo di indirizzo politico amministrativo:

*a) emana le direttive generali contenenti gli indirizzi strategici;*

*c) verifica il conseguimento effettivo degli obiettivi strategici;*

Le competenze di Sindaco Giunta e Consiglio definiti dal TUEL ed i relativi provvedimenti non possono essere ricondotti agli atti strategici.

Se passasse l'articolo 15 il TUEL dovrebbe essere interamente riscritto o per lo meno si porrebbe un problema di razionalizzazione.

Per non parlare dei problemi di autonomia statutaria, rappresentatività delle assemblee elettive, federalismo, ecc.

### ***Chi valuta i risultati***

Va salvaguardata la capacità del sistema di tradurre in parte variabile del salario la valutazione che gli organi elettivi danno dei risultati ottenuti.

Sono infatti gli organi elettivi che rispondono al corpo elettorale dell'uso fatto delle somme ottenute con le imposte, le tasse e le tariffe che ormai costituiscono la quasi totalità dei bilanci degli enti locali.

Se viene meno il collegamento tra approvazione degli atti che rappresentano il risultato della gestione che per loro natura competono agli organi elettivi e la attribuzione della parte variabile del trattamento economico si riduce la capacità delle assemblee elettive di governare le collettività amministrative.

Sono quelli che il decreto chiama “*organi di indirizzo politico amministrativo*” che chiedono ai cittadini le risorse finanziarie per realizzare il programma e sono quindi questi organi che devono rendere conto di come il programma si è realizzato e di come abbia lavorato la struttura tecnico amministrativa.

### ***Efficacia e costituzionalità del sistema delle quote***

Nel tradurre i risultati del sistema di valutazione in compenso ed in accessi alle progressioni di carriera si prevede che il personale sia diviso sulla base di quote predeterminate che prescindono dalla effettiva differenziazione dei risultati ottenuti.

La legge innova il sistema degli incentivi e le nuove disposizioni entrano “*ope legis*” nel contratto di lavoro.

Si pongono due problemi: uno relativo alla efficacia del sistema uno relativo alla costituzionalità del sistema delle quote.

### ***L'efficacia del sistema di misurazione***

L'appiattimento della curva di distribuzione del fondo incentivante sembra essere più rilevante per il personale non dirigente di quanto sia per il personale dirigente.

La differenziazione della retribuzione di risultato dei dirigenti è stata calcolata da una ricerca di Gianni Trovati apparsa su “24 ore” del 30 luglio 2007.

Il 45% dei dirigenti riceve un compenso che sta tra il 100-90 % della indennità di risultato.

Il 30% dei dirigenti riceve un compenso che sta tra il 90-80 % della indennità di risultato.

Il 12% dei dirigenti riceve un compenso che sta tra il 80-70 % della indennità di risultato.

Il 13% dei dirigenti riceve un compenso che sta sotto il 70 % della indennità di risultato.

Nel Comune di Ancona il 60% dei dirigenti si colloca nella fascia alta ed il 40 % nella fascia media

Non ho trovato dati sul personale non dirigente

Il fenomeno è determinato da molteplici fattori variamente articolati tra ente ed ente.

Tra questi sono rilevanti i limiti del sistema di misurazione sul quale non si sono investiti sufficienti risorse.

Va detto altresì che gli output di una amministrazione locale hanno una vastità ed eterogeneità che rendono tale operazione particolarmente complessa.

### ***La meccanica applicazione del sistema di valutazione richiede un sistema di misurazione che oggi non esiste***

Se si escludono le rilevazioni contabili ed i dati ad essi collegati (iscritti ai servizi a domanda individuale, borderò SIAE per gli spettacoli) mancano affidabili sistemi di rilevazione dei dati degli output. (In alcune realtà i dati degli incidenti stradali indicativi della efficienza dei vigili sono rilevati dalla stradale e dai carabinieri e non dalla polizia locale)

Va considerato che i risultati della valutazione saranno tra gli elementi che il giudice del lavoro valuterà quando coloro che non che non percepiscono la quota piena del fondo incentivante faranno ricorso.

La rilevazione deve quindi rispondere a criteri non dissimili da quelli utilizzati per le rilevazioni contabili:

- certezza del dato rilevato e del soggetto che rileva;
- cronologia delle registrazioni;
- inalterabilità delle scritture ed evidenza delle successive eventuali rettifiche;
- sicurezza della conservazione dei dati;
- tempestività delle rilevazioni in relazione ai fatti cui si riferiscono e verificabilità della corrispondenza dei dati registrati con la realtà dei fatti rilevati;
- tracciabilità delle operazioni se rilevate con supporto informatico.

Oggi i limiti del sistema di rilevazione sono superati con relazioni descrittive dei risultati raggiunti in cui sono inseriti i dati dell'output la cui validazione è effettuata in via formale o informale dall'organo politico.

Con il nuovo sistema gli obiettivi assegnati devono essere "specifici e misurabili in termini concreti e chiari"; devono esprimere "valori attesi di risultato e specifici indicatori"

Pensare di passare dall'attuale stato dell'arte ad un sistema di indicatori nei tempi previsti dalla bozza di decreto non è realistico.

Il risultato più probabile è la crescita esponenziale dei ricorsi.

Sembra più realistica ed efficace una ipotesi di lavoro che, partendo dalla situazione attuale, definisca meglio il sistema degli indicatori e soprattutto realizzi uno stretto collegamento tra il pagamento della produttività al personale dipendente non dirigente e la rendicontazione dei risultati raggiunti effettuata combinando insieme i dati quantitativi disponibili e la descrizione dei risultati raggiunti.

Si sottolinea che il sistema prevede nella valutazione della prestazione del personale entrino elementi di carattere qualitativo (managerialità e capacità organizzative)

### ***La necessaria gradualità***

Va detto che non si è mai rinvenuto nell'ordinamento un chiaro indirizzo contro l'appiattimento degli incentivi..

Non si ricordano disposizioni o indirizzi che abbiano spinto nel senso della differenziazione degli incentivi.

Tale aspetto è stato giustamente evidenziato dalla accademia e dagli operatori del settore.

Passare dalla completa mancanza di indirizzi ad un criterio sancito per legge è forse frettoloso.

Se si fosse dedicata attenzione a questo aspetto all'interno dei documenti della rendicontazione inserendo tra gli indicatori delle performance degli enti oltre alla autonomia finanziaria ed alla pressione tributaria anche il grado di appiattimento delle retribuzioni di posizione dei dirigenti espresso come scarto quadratico medio dei compensi variabili assegnati nell'anno forse avremmo fatto crescere una maggiore consapevolezza del problema.

### ***La valutazione della prestazione individuale del personale non dirigente***

Nella maggior parte dei servizi comunali la valutazione data dal singolo dipendente al raggiungimento dell'obiettivo non è facilmente realizzabile.

Si pensi al lavoro delle insegnanti di una scuola materna, di una squadra di manutentori o di un gruppo di vigili.

In questi casi è più logico pensare di collegare il pagamento della "produttività" ad incentivi di gruppo come si sta facendo in alcune realtà.

Il problema dei dipendenti che non offrono un contributo sufficiente va risolto offrendo al dirigente un affidabile strumento per marcare tali situazioni con la certezza di poter resistere ai ricorsi davanti al giudice del lavoro.

Non sembra efficace monitorare il singolo risultato di decine di dipendenti per evidenziare le carenze di pochi.

Spesso le "criticità" che all'interno di un gruppo influenzano negativamente il raggiungimento degli obiettivi sono riconducibili a elementi di tipo qualitativo del tipo "la capacità di relazionarsi con i colleghi" "la capacità di dirigere il lavoro degli altri".

Questioni che, per essere rilevate in dati quantitativi ed obiettivi, richiedono una mole di rilevazioni che oggi poche amministrazioni sono in grado di effettuare sistematicamente.

### ***Chi è responsabile delle rilevazioni***

La veridicità delle performance dei servizi è validata dall'OVIP (art. 14) che così si trova in posizione di controllore dei documenti che corredano il bilancio assieme ai revisori.

Validare la performance di una unità organizzativa significa entrare in un ambito di competenza dell'organo politico.

Cosa succede se l'organo politico da una valutazione positiva del risultato ottenuto da un servizio e l'OVIP valuta la performance insufficiente sulla base degli indicatori?

Oggi il problema era risolto nel rapporto tra nucleo di valutazione, direzione generale e Giunta domani il problema diventa più complesso perché l'OVIP risponde alla Commissione dell'articolo 13.

### ***Raggiungibilità degli obiettivi e sistema delle quote***

Se il processo di programmazione deve realizzare un indirizzo politico l'assemblea elettiva vorrà che gli obiettivi siano realistici e raggiungibili.

Dal punto di vista politico vuole garantirsi la possibilità di presentarsi alla verifica elettorale avendo realizzato le cose indicate nei documenti programmatici.

Dal punto di vista gestionale perché un obiettivo possa costituire un efficace incentivo questo deve essere percepito come raggiungibile da parte del dirigente o dal dipendente.

Ne consegue che il complesso degli obiettivi è tarato sulle effettive possibilità della struttura tecnico amministrativa e che questa, salvo eccezioni, raggiunge i risultati prefissati.

Pensare di appoggiare su questo stato di fatto un sistema incentivante che escluda dal sistema premiante un quarto dei dipendenti non aiuta a raggiungere gli obiettivi e non supporta la capacità degli eletti di rispondere alle attese dei contribuenti.

### ***E' di aiuto un momento nazionale che confronti le diverse esperienze***

Un sistema di valutazione efficiente richiede un lavoro articolato e la collaborazione di tutti i soggetti interessati

Una autorità nazionale che confronti e sintetizzi le diverse esperienze può aiutare a fare passi avanti ma difficilmente il sistema potrà essere operativo in tempi brevi ed avere quella obiettività che rende inoppugnabili le valutazioni.

Si ritiene quindi che meccanismi del tipo di quelli previsti dal titolo III possano essere attivati solo dopo aver sperimentato e consolidato negli enti un efficace sistema di misurazione.

### ***La costituzionalità delle quote***

Il sistema delle quote prefissate, anche se sarà modificato nei suoi aspetti più punitivi, va verificato alla luce del dettato costituzionale che all'articolo 36 stabilisce *“Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro”*

## **La Graduatoria**

Le considerazioni sopra esposte rendono particolarmente complessa la compilazione della graduatoria di cui all'articolo 19 soprattutto per il personale non dirigente.

### **Il personale dirigente**

Già oggi l'indennità di risultato è pagata ai dirigenti sulla base di un punteggio che può essere considerato una graduatoria.

Ciò sulla base delle verifiche dei risultati raggiunti evidenziate in relazioni che rendono conto degli obiettivi assegnati a seguito della approvazione del PEG mettendo insieme dati quantitativi ed elementi descrittivi.

Una maggiore differenziazione è possibile definendo meglio gli obiettivi e lavorando sugli indicatori ma è velleitario pensare che tutto possa essere reso in termini di indicatori.

La valutazione di quella che è normalmente definita la “capacità manageriale” comporta di per se una valutazione qualitativa che può essere efficacemente svolta solo da chi sia a diretta conoscenza della attività del valutato.

Infine una lettura dei dati della ricerca di Trovati fatta con l'esperienza maturata negli enti potrebbe far pensare che il problema di differenziare ulteriormente le prime tre fasce in cui si trova il 77% dei dirigenti sia meno impellente che quello di risolvere il problema dei quel 13% di dirigenti che, pur in presenza di un sistema poco selettivo non raggiungono nemmeno il 70% della indennità di risultato.

## **Il personale non dirigente**

La valutazione del personale spetta al dirigente come espresso dalla modifica all'articolo 17 del decreto 165/2001 effettuata dalla bozza.

La correttezza dei processi di misurazione e valutazione e dell'utilizzo dei premi è verificata dall'OIVP (art.14).

La ipotesi di portare il sistema di valutazione ad un grado di dettaglio tale da permettere ad un organismo esterno di verificare la misurazione del risultato di ciascun dipendente è poco realistica e mette l'OIVP nelle condizioni di essere "il revisore delle valutazioni" in assenza di un sistema di rilevazioni consolidato e condiviso.

Peraltro un momento nazionale di coordinamento e verifica sarebbe senz'altro utile per mettere a punto metodologie per i casi più rilevanti: vigili, insegnanti delle scuole materne, personale dell'anagrafe, ecc. con l'obiettivo di fornire al dirigente una metodologia da seguire nella quale, almeno per il momento, non sembra si possa prescindere da valutazioni che non possono essere ricondotte a dati rilevabili e verificabili da un organo esterno.

Si rimanda a quanto già detto sulla maggiore efficacia di obiettivi per "servizio" a cui si affianchino strumenti che mettano il dirigente responsabile in grado di ridurre gli effetti negativi della situazioni di "criticità".

## **Gli scenari possibili**

### **Un cambiamento del clima aziendale nel senso di una maggiore formalizzazione dei rapporti**

Dal decreto delegato emerge una nuova figura dirigente:

Che risponde all'organo politico per le risorse ed i risultati con un affievolimento del momento di razionalizzazione ed unificazione dei processi di negoziazione;

Che risponde all'OIVP per come i risultati sono tradotti in parte variabile del trattamento economico;

Che dedica una parte rilevante del suo tempo oltre che alla verifica del lavoro svolto e dei risultati ottenuti dai dipendenti al modo come questi sono tradotti in indici.

Che esercita direttamente i poteri disciplinari ed a cui i dipendenti sono tenuti a riferire i fatti di cui sono a conoscenza

Che, anche se ha raggiunto i risultati espressi in indicatori ed ha avuto pagata l'indennità di risultato, può essere chiamata a restituirla qualora si accerti che un suo dipendente abbia operato senza raggiungere gli standard prefissati. (art. 40 modificativo dell'articolo 21 del decreto 165).

Che è oggetto di valutazione da parte dei propri dipendenti (comma 5 Art. 14)

Va valutato se un quadro siffatto aiuti la amministrazione a raggiungere i risultati indicati dagli organi politici.

### **I sistema attuale supererà le nuove procedure riducendole a meri adempimenti formali**

Da parte di qualche collega che si occupa specificamente di valutazione è stata avanzata l'ipotesi che il sistema contenuto nella bozza di decreto legge non abbia la forza di raggiungere i risultati attesi e che l'appiattimento delle retribuzioni continui sotto altre forme.

I punti deboli della proposta sono dati da:

L'OIVP di fatto non è indipendente o terzo perché viene nominato comunque dall'amministrazione ed è da questa condizionabile (la Commissione dell'articolo 13 centrale verifica solo la idoneità dei curricula di componenti del Nucleo)

L'OIVP va ad appropriarsi del ruolo di valutatore di prima istanza, senza essere di fatto in condizione di conoscere in via diretta l'operato dei dirigenti (lo può conoscere sostanzialmente solo attraverso degli indicatori che, per quanto validi, hanno comunque una capacità informativa limitata), quindi di fatto il valutatore di prima istanza finisce col diventare il responsabile della struttura tecnica assegnata all'OIVP, che può conoscere, attraverso la una attività di controllo diretto e continuativo, la gestione dei servizi e la qualità della prestazione dei dirigenti  
La valutazione per quanto impostata su criteri dettati da un organo centrale può non essere "oggettiva".

Il responsabile della struttura tecnica assegnata all'OIVP sarà oggetto di "indicazioni" da parte dell'amministrazione o del Direttore Generale sul come predisporre la proposta di valutazione. Alla fine la valutazione si realizza, né più né meno come oggi, solo che nel predisporla, il Sindaco ed il Direttore Generale sono meno evidenti.

Per il personale non dirigente le difficoltà a rilevare gli apporti dei singoli al risultato dell'unità organizzativa potrà essere superato con un sistema di rotazione che realizzi l'obiettivo di non differenziare su un periodo di 4 anni.

### ***Che fare***

Da parte di tutti è necessaria una maggiore attenzione a garantire l'unità del ciclo del bilancio che non si conclude con l'approvazione del conto consuntivo ma con il pagamento delle indennità accessorie.

Va garantita la coerenza dell'intero processo e la sua esatta rappresentazione nei documenti contabili affinché tutti i passaggi siano verificabili da parte degli organi elettivi.

Se il processo non è coerente e chiaramente rappresentato in tutti i suoi passaggi finisce che i limiti della fase finale rendono poco credibile tutto il processo e lo mettono in crisi.

Il modo come sono stati garantiti gli equilibri finanziari delle amministrazioni locali è un esempio ancora valido di un buon modo di lavorare:

Direttive nazionali effettivamente praticabili;

responsabilità chiaramente attribuite ai dirigenti;

ruolo attivo degli organi elettivi nel determinare e verificare la realizzazione dell'indirizzo politico.

Conviene che, come è stato fatto in questi anni per i principi contabili, gli operatori e l'accademia facciano uno sforzo per sperimentare ed indicare soluzioni effettivamente praticabili in uno spirito di collaborazione con gli organi centrali.