

La logica delle regole

di Renato Ruffini

La regolamentazione giuridica in tema di ciclo della performance è una normativa piuttosto difficile da definire e di conseguenza con inevitabili ambiguità normative. Queste ambiguità in un contesto come quello italiano, iper regolato e iper controllato e caratterizzato da forte amministrazione difensiva rende molto facile sviluppare il ciclo della performance in modo formale piuttosto che sostanziale.

La complessità della regolazione della materia dipende da due elementi fondamentali. Il primo è che il sistema di gestione della performance è in sé un'attività di carattere manageriale piuttosto articolata e di non facile applicazione. Il secondo aspetto, che può sembrare banale ma non lo è, è dato dal fatto che le decisioni nelle materie organizzative nel nostro sistema ordinamentale si basano su tre fonti: le norme e i relativi regolamenti interni (come strumento di delegificazione), il potere datoriale dei dirigenti e i contratti di lavoro.

Con riferimento alle pratiche manageriali relative all'applicazione del sistema di valutazione della performance, la normativa ha correttamente voluto mettere a sistema ed integrare gli strumenti di programmazione e controllo ed i sistemi di retribuzione variabile, strumenti questi tra loro chiaramente connessi anche se da non confondere o irrigidire nelle reciproche relazioni. Nella pratica il sistema di valutazione della performance definito dal d.lgs. 150/2009 si basa sull'attuazione del ciclo della performance che di fatto mette insieme e vorrebbe armonizzare tre strumentazioni diverse tra loro: *a*) i sistemi di programmazione e controllo, sia finanziari (bilancio) che di carattere operativo (budget); *b*) i sistemi di performance management focalizzati su una misurazione attenta dei risultati ottenuti (sia in termini di output che di outcome); *c*) i sistemi retributivi, tra i quali spicca la retribuzione variabile.

Ognuno di questi sistemi è piuttosto difficile da progettare e implementare e costoso da gestire per qualsiasi tipo di organizzazione ed integrarli è opera molto complessa.

Con riferimento al sistema delle fonti in tema di valutazione, si osserva che il quadro giuridico precedente al d.lgs. 150/2009 si basava sulla fonte contrattuale, per quanto concerneva gli aspetti economici connessi ai sistemi di valutazione, e sul potere datoriale (in parte mitigato da forme di partecipazione quali l'informazione) per tutte le modalità operative di valutazione della performance. Successivamente al d.lgs. 150/2009 a queste due fonti si è aggiunta la fonte normativa che ha dettato norme di indirizzo e a carattere imperativo in merito alle modalità di valutazione della performance (oggetto di valutazione, criteri di valutazione, soggetti, ecc.), da regolare in maniera specifica da parte dei singoli enti attraverso i propri ordinamenti interni.

Se questa maggiore articolazione a prima vista può apparire non problematica, o addirittura

positiva, nella pratica può avere creato, in alcuni enti, due tipi di problemi. Il primo è quello relativo alla compressione del potere datoriale dei dirigenti, specialmente laddove i regolamenti di organizzazione e/o i sistemi di misurazione e valutazione della performance sono stati definiti in modo eccessivamente analitico, regolando nel minimo dettaglio tutti gli aspetti della valutazione. Forse, per alcuni questo era un obiettivo, ma è ovvio che tale compressione può facilmente irrigidire e burocratizzare l'attività di gestione della performance. Per evitare questo rischio occorre sapere gestire in modo corretto i contenuti dei regolamenti di organizzazione degli enti, ovvero il sistema di misurazione e valutazione della performance (nello specifico) e le modalità di gestione delle relazioni sindacali nelle sue diverse forme di partecipazione e contrattazione.

Se la materia del sistema di valutazione della performance non è chiaramente e correttamente regolata, c'è sempre il rischio che, laddove vi siano visioni divergenti, se non veri e propri conflitti, si creino situazioni di difficile interpretazione di fronte, per esempio, ad un giudice del lavoro o amministrativo.

Agli elementi di complessità sopra richiamati si aggiunge il fatto che per Regioni, enti sanitari ed enti locali il d.lgs. 150/2009 ha trovato modalità particolari di applicazione, che nella pratica hanno reso incerti i confini di autonomia per queste tipologie di enti.

In pratica, come noto, mentre per i ministeri e gli altri enti pubblici il d.lgs. 150/2009 è una norma di diretta applicazione, per le Regioni (compresi gli enti sanitari) e gli enti locali è una norma di principio che trova regolazione nei rispettivi ordinamenti per quanto riguarda alcuni specifici articoli, mentre per l'applicazione di tutte le altre disposizioni si fa un rinvio generale ad un accordo da sottoscrivere ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997 in sede di Conferenza unificata (art. 16, comma 2, d.lgs. 150/2009), accordo che non è ancora stato firmato a più di dieci anni dall'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009.

Il d.lgs. 150/2009 prevede infatti che questi enti debbano recepire nei propri ordinamenti i principi che riguardano le disposizioni generali del sistema di misurazione e valutazione della performance secondo le linee definite dall'art. 3 del decreto, l'adozione del ciclo della performance nelle sue diverse fasi secondo le linee dell'art. 4, le caratteristiche tecniche che devono avere gli obiettivi, definiti dall'art. 5, comma 2, la previsione di adozione di un sistema di misurazione e valutazione della performance definito dall'art. 7, gli ambiti della valutazione della performance individuale definiti dall'art. 9 e la regolazione delle responsabilità in tema di performance dell'organo di indirizzo politico amministrativo. La definizione delle modalità di applicazione delle rimanenti materie trattate dal d.lgs. 150/2009, quali per esempio il monitoraggio della performance, gli ambiti di valutazione della performance organizzativa, il piano e la relazione sulla performance, le funzioni e le modalità di funzionamento degli organismi indipendenti di valutazione, tutti elementi essenziali per il funzionamento del sistema di valutazione delle performance, è stata rinviata ad un accordo da fare in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 281/1997, che ad oggi non è ancora stato siglato. Va segnalato in proposito che la Civit (inizialmente ente regolatore del sistema di valutazione delle performance, funzione poi passata all'ANAC ed attualmente attribuita al Dipartimento della funzione pubblica) con la delibera 121/2010, prendendo atto di alcune linee guida elaborate dall'Anci per i comuni, si limitò ad esprimere una serie di osservazioni critiche su tali linee guida, declinando inoltre ogni sua funzione di indirizzo e controllo con riferimento agli organismi indipendenti di valutazione (d'ora in poi OIV), e quindi di fatto sull'attività di valutazione della performance degli enti, qualora l'ente locale non avesse

scelto volontariamente di nominare espressamente un OIV operando quindi in piena aderenza a quanto stabilito dall'art. 14 d.lgs. 150/2009. In pratica veniva chiarito che gli enti locali potevano applicare volontariamente tutta la regolamentazione definita dal d.lgs. 150/2009 nominando un OIV, oppure avevano la facoltà di nominare un soggetto analogo, quale per esempio un nucleo di valutazione (NDV), definendone la regolamentazione con il proprio ordinamento. Questo orientamento è stato ribadito anche dal Dipartimento della funzione pubblica con una propria circolare del 19.1.2017. Occorre tuttavia considerare che se si applica l'OIV, invece del nucleo di valutazione, di fatto tale organo ha funzioni che si "tirano dietro" molte, per non dire tutte le rimanenti norme previste dal d.lgs. 150/2001.

Di conseguenza, le Regioni, la sanità e gli enti locali hanno sviluppato i propri sistemi di valutazione della performance in modo del tutto autonomo. C'è chi ha cercato di adeguarsi alla norma nazionale in toto o in parte e c'è chi ha proceduto con soluzioni autonome, talora anche molto originali. Ma in generale, soprattutto gli enti più deboli dal punto di vista organizzativo e gestionale si sono adeguati alla normativa generale, subendone però il costo di seguire logiche spesso non coerenti con il loro contesto organizzativo. Tutto ciò è avvenuto sia per motivi di isomorfismo organizzativo che fa sì che organizzazioni simili tendano a conformare i propri comportamenti, che di ricerca di regole alle quali rifarsi da parte degli operatori per operare con maggior certezza; è interessante in proposito segnalare che molti funzionari di enti locali per paura di non rispettare le regole, le cercano anche quando non ci sono. Questa ambiguità di regole ha creato vari problemi. Alcuni dirigenti nel timore di incorrere in sanzioni sono stati ligi a far approvare il piano performance entro il 31 gennaio quando l'ente ancora non aveva approvato il bilancio (facendo fare i lavori due volte). Molti enti hanno proceduto a fare assunzioni in assenza di piano della performance. In alcuni enti la relazione dei controlli interni (che deve fare l'OIV ma non si sa se debba farlo anche il NDV) è stata imposta al nucleo dall'RPCT che l'aveva inserita nel piano anticorruzione. Si pone in questo contesto l'esigenza di capire quale debba essere la logica delle regole nei sistemi organizzativi e interstazionali. Per comprenderlo basta usare il buon senso (anche se il tema è in realtà uno dei temi filosoficamente più complessi). Senza regole può essere difficile operare, con regole troppo astratte ci troviamo di fronte a grida spagnole, con regole stringenti che comprimono l'autonomia degli enti e la libertà degli individui. Per avere regole che funzionino è necessario che siano contemporaneamente di guida all'azione e non comprimano la libertà o gli interessi di nessuno. Per ottenere questo risultato è necessario che le regole siano norme negoziate e minimali che colgano gli elementi essenziali del fenomeno che affrontano.

Ad oggi a undici anni dall'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009 l'accordo previsto dell'art. 16 comma 2 del d.lgs. 150/2009 non ha ancora visto la luce ma a dicembre scorso si è stati a un passo dalla firma di questo accordo il quale peraltro a una prima lettura appariva sostanzialmente equilibrato e in linea con le osservazioni sulle buone regole appena esposte.

Il ritardo nella ricerca di questo accordo probabilmente è stato dovuto a due elementi. Il primo è relativo al fatto che gli enti, almeno nelle fasi iniziali di applicazione della legge Brunetta, preferivano tenersi mano libera. Il secondo che la questione non è stata considerata sufficientemente importante da parte dei rappresentanti delle istituzioni. Ora però dopo vari anni la cosa sembrava essere giunta a maturazione.

Leggendo la bozza di testo, come ovvio il tema centrale della ipotesi di accordo era la conferma della libertà di istituire un OIV ai sensi degli articoli 14 e 14-bis del d.lgs. 150/2009, applicando

pienamente in questo caso le disposizioni di cui al d.lgs. 150/2009 e ss.mm.ii., ovvero di istituire un diverso organismo, di cui definire autonomamente la denominazione, le caratteristiche, le modalità di nomina, la composizione e le funzioni, che deve essere nominato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo previa procedura selettiva pubblica e deve svolgere almeno tutte le funzioni previste dal comma 4 dell'articolo 14. In questo caso si prevede l'applicazione delle sole disposizioni di cui ai commi 6, 8, 9 e 10 dell'articolo 14 del d.lgs. 150/2009. I punti più delicati dell'accordo riguardavano le sanzioni previste dall'art. 14, comma 6 (relativo alla mancata approvazione della relazione sulla performance) e all'art. 10, comma 5 (sanzioni relative alla mancata approvazione del piano).

L'ipotesi di accordo faceva inoltre una serie di precisazioni di carattere generale. In primo luogo confermava anche per gli enti autonomi l'applicazione degli obiettivi generali di cui all'art. 5 comma 1 del d.lgs. 150/2009 (che potremmo definire del sistema pubblico, ancora inattuati a livello nazionale) in aggiunta a quelli specifici delle singole amministrazioni. L'accordo richiamava inoltre la rilevanza del monitoraggio della performance, affidandolo agli OIV/NdV e rinviando agli enti le modalità attuative. Conferma la disciplina dell'art. 8 del d.lgs. 150/2009 in tema di ambiti di valutazione della performance organizzativa e prevede la definizione di un set di indicatori comuni da utilizzare per misurare la performance anche in ottica di *benchmarking*. Dà autonomia agli enti, nel rispetto delle direttive della funzione pubblica, nella definizione del piano e della relazione sulla performance, ribadendo che il PEG e il piano della performance hanno le medesime scadenze e che per i comuni sotto i 5000 abitanti il piano della performance è unificato negli ordinari strumenti di programmazione. Infine attribuisce al DPF la funzione di produzione di modelli e buone pratiche in tema di ciclo della performance anche per regioni ed enti locali. Questo tipo di accordo era tutto sommato accettabile. Era leggero, dava gradi di libertà e si limitava a completare il quadro normativo prendendo atto di prassi che se non consolidate erano in fase di consolidamento, senza aggiungere complessità particolari, che pure potevano individuarsi nel sistema di performance. Insomma i tempi sono sicuramente più che maturi per completare il quadro normativo anche per gli enti locali e le regioni e si spera che la cosa avvenga quanto prima e non tra altri 10 anni.