

BIBLIOTECA

La riforma Brunetta: obiettivi e ciclo della performance

Introduzione

Questa lezione ci condurrà a conoscere una delle riforme della Pubblica Amministrazione italiana più importanti degli ultimi decenni. La riforma impostata dal Ministro Brunetta che ha avuto il principale obiettivo di ripensare i processi di valutazione e di organizzazione delle amministrazioni.

exit, voice e loyalty

Il filo rosso che collega tutta la riforma Brunetta è il pensiero dell'economista Hirschman che è centrato sui concetti di voice, exit e loyalty, dove per Exit si intende la possibilità di scegliere tra fornitori alternativi di servizi pubblici, che richiama la necessità di ridisegnare il perimetro di azione tra pubblico e privato; per Voice, la critica costruttiva o la protesta con la quale i cittadini pretendono maggiori e migliori servizi pubblici; per Loyalty, la credibilità dello stato che nasce dalla soddisfazione per la qualità dei servizi e dalla accountability dell'amministrazione.

il d.lgs. 150/2009

Partendo da questa necessità di empowerment dei cittadini Renato Brunetta, che diventa Ministro della Funzione Pubblica e dell'Innovazione nel 2008 e permane nel ruolo sino al 2011, propone una vasta riforma della PA che è, nella maggior parte, definita dal d.lgs 150 del 2009, in attuazione della legge delega 15 sempre del 2009. La legge si compone di cinque Titoli suddivisi in 11 capi e di 74 articoli. I Titoli sono: principi generali; misurazione, valutazione e trasparenza della performance; merito e premi; nuove norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche; norme finali e transitorie. Come si vede già da questa articolazione il cuore della legge è nel ciclo della performance, nei processi di valutazione, nell'organizzazione degli uffici e nel ruolo della dirigenza e della contrattazione.

il ciclo della performance

Il secondo titolo di questa legge così importante per la PA e in gran parte ancora in vigore comincia indicando i principi guida del ciclo della performance (en passant questa è la prima legge italiana in cui compare la parola performance). Dice la legge: La misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.

E ancora: Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare e a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti

la definizione di performance

Ma che cosa è questa performance? La performance è il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un'entità (individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione, programma o politica pubblica) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento

delle finalità e degli obiettivi , in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita.

le fasi del ciclo della performance

Cosa vuol dire nella pratica? Che ogni amministrazione deve curare il cosiddetto "ciclo della performance" che si articola in fasi successive:

- Definizione e assegnazione degli obiettivi, rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività , su base triennale, da parte degli organi politico-amministrativi
- Collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse
- Monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi
- Misurazione e valutazione della performance, sia individuale che organizzativa
- Utilizzo dei sistemi premianti
- Rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, i quali possono proporre interventi correttivi in corso di esercizio

il piano della performance

Questo ciclo trova poi la sua definizione in due documenti che l'amministrazione deve predisporre:

1. Il Piano della performance, un documento programmatico triennale che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi e definisce gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione
2. La Relazione sulla performance che evidenzia, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse

gli attori della valutazione

Questi strumenti servono poi ad una misurazione e valutazione della performance che è svolta annualmente da:

- Gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) definiti dall'art.14 del decreto e che devono essere attivati per ciascuna struttura amministrativa
- La Commissione di cui all'art.13 del d.lgs. E' la CIVIT, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche è un nuovo soggetto istituito dal decreto, al quale è assegnato un triplice compito di indirizzo, di coordinamento e di sovrintendenza. Questi compiti servono a garantire sia una efficace valutazione, sia un adeguato livello di trasparenza delle amministrazioni. (la CIVIT confluirà poi nell'ANAC).
- I dirigenti di ciascuna amministrazione

la premialità

Una delle grandi novità della riforma è stata 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. Si intende così segnare una inversione di rotta rispetto alla generale tendenza alla distribuzione a pioggia dei benefici che da decenni ha prevalso, attraverso la contrattazione integrativa, in palese contraddizione con gli obiettivi dichiarati delle riforme precedenti.

le fasce di merito

Nascono così le famose fasce di merito, che nella pratica hanno avuto un'applicazione parziale e di breve periodo. Il decreto prevedeva che:

In ogni amministrazione, l'Organismo indipendente, sulla base dei livelli di performance attribuisce ai valutati tre livelli di performance:

- il venticinque per cento doveva essere collocato nella fascia di merito *alta*, alla quale corrispondeva l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse di premialità
- il cinquanta per cento doveva essere collocato nella fascia di merito *intermedia*, alla quale corrispondeva l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse
- il restante venticinque per cento doveva essere collocato nella fascia di merito *bassa*, alla quale non corrispondeva l'attribuzione di alcun trattamento accessorio

gli strumenti della premialità

Al di là delle tante critiche che questa rigida divisione in fasce ha raccolto l'idea base era di evitare ad ogni costo la distribuzione a pioggia degli incentivi, che nel tempo erano (e sono) diventati parte del salario distribuito senza nessun criterio di merito. Accanto a queste misure, altre importanti iniziative erano state introdotte dalla legge per premiare il merito:

- *Bonus annuale delle eccellenze (art. 21)*
- *Premio annuale per l'innovazione (art. 22)*
- *Progressioni economiche (art. 23)*
- *Progressioni di carriera (art. 24)*
- *Attribuzione di incarichi e responsabilità (art. 25)*
- *Accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale nazionale ed internazionale (art. 26)*

la trasparenza

Una importante sezione del decreto è dedicata poi alla trasparenza con due elementi nuovi:

- l'obbligo, per le amministrazioni, di predisporre una apposita sezione sul proprio sito internet, che contiene tutte le informazioni concernenti l'organizzazione, gli andamenti gestionali, l'utilizzo delle risorse per il perseguimento dei risultati, nonché l'attività di misurazione e valutazione. Questo obbligo mira a favorire forme diffuse di controllo interno ed esterno, anche da parte del cittadino;
- l'adozione, per ogni amministrazione, di un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da pubblicare online.

Le iniziative per l'empowerment del cittadino

A questi provvedimenti sulla valutazione la Riforma Brunetta ha affiancato anche iniziative specifiche per aumentare la vicinanza della Pubblica Amministrazione con il cittadino e la possibilità per quest'ultimo di valutare l'azione della PA. Ricordiamo:

- Linea Amica è il call center che risponde ai quesiti dei cittadini, sui servizi erogati dalla PA.
- Reti Amiche che moltiplica i punti di accesso ai servizi pubblici grazie alla collaborazione tra Stato e privati che dispongono di reti in contatto continuo e quotidiano con milioni di clienti.
- La PEC (Posta elettronica certificata) assegna a un messaggio di posta elettronica lo stesso valore di una tradizionale raccomandata con avviso di ricezione
- Mettiamoci la faccia che promuove la customer satisfaction attraverso l'utilizzo di interfacce c.d. emozionali (emoticon) per raccogliere in tempo reale il giudizio del cittadino-utente sul servizio ricevuto
- Operazione Trasparenza che definisce che tutte le pubbliche amministrazioni debbano rendere note, attraverso i propri siti internet, alcune informazioni relative ai dirigenti (curriculum vitae, retribuzione, recapiti istituzionali) e i tassi di assenza e di presenza del personale, aggregati per ciascun ufficio

Conclusione

In questa lezione abbiamo visto un aspetto della riforma Brunetta legato al ciclo della performance, alla valutazione dei dipendenti pubblici e all'empowerment dei cittadini a cui viene accresciuto il diritto di dire la loro, di scegliere i servizi di avere un'amministrazione pubblica trasparente ed affidabile.