

Luciano Hinna, Massimo Lasalvia

# La riforma della pubblica amministrazione tra diritto e management

La riforma Brunetta aggiornata con le ultime norme  
sul lavoro pubblico (legge 183/2010),  
la *class action* (D.Lgs. 198/2009),  
il codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. 235/2010)  
e la Carta dei Doveri delle amministrazioni pubbliche



---

# INDICE GENERALE

	Premessa .....	11
<b>1</b>	<b>I PRESUPPOSTI DELLA RIFORMA</b>	
	<i>L. Hinna</i> .....	17
1.1	Introduzione: le spinte che hanno alimentato la riforma .....	17
1.2	Punti di debolezza delle riforme precedenti .....	19
1.2.1	<i>Eccessiva "tecnicità" delle riforme</i> .....	20
1.2.2	<i>Il dirigente pubblico tra ruolo passivo nelle riforme e rifiuto della funzione datoriale</i> .....	20
1.2.3	<i>Confusione tra compiti ed obiettivi e difficoltà nella pianificazione</i> .....	22
1.2.4	<i>I sistemi di valutazione tra premialità e gestione e sviluppo delle risorse umane</i> .....	24
1.2.5	<i>La mancanza di un controllo sulla qualità</i> .....	26
1.2.6	<i>La funzionalità degli organismi di controllo interno pro forma</i> .....	27
1.2.7	<i>L'insufficienza dei sistemi di misurazione</i> .....	28
1.2.8	<i>Il focus delle riforme: sempre le amministrazioni centrali, le più lontane dai cittadini</i> .....	30
1.2.9	<i>I cittadini non al centro dell'attenzione delle amministrazioni pubbliche</i> .....	32
1.2.10	<i>La caduta dei valori etici</i> .....	35
1.3	Considerazioni sulle esperienze dei paesi OCSE.....	37
1.3.1	<i>Introduzione</i> .....	37
1.3.2	<i>Il Regno Unito</i> .....	39
1.3.3	<i>Portogallo</i> .....	45

1.3.4	<i>Francia</i> .....	52
1.3.5	<i>Spagna</i> .....	59
1.3.6	<i>Conclusioni</i> .....	68
1.4	Leve e cardini della riforma .....	73
1.4.1	<i>Introduzione</i> .....	73
1.4.1.1	<i>Il Piano Industriale della Pubblica Amministrazione</i> .....	74
1.4.1.2	<i>Il Piano industriale dell'innovazione</i> .....	76
1.4.1.3	<i>Operazione trasparenza</i> .....	77
1.4.1.4	<i>Monitoraggio delle assenze dei dipendenti pubblici</i> .....	78
1.4.1.5	<i>Riduzione degli oneri amministrativi e semplificazione</i> .....	82
1.5	La riforma: una serie di valori a sistema .....	85
1.5.1	<i>La Trasparenza</i> .....	88
1.5.2	<i>L'accountability</i> .....	97
1.5.3	<i>La misurazione</i> .....	101
1.5.4	<i>La valutazione</i> .....	106
1.5.5	<i>Premiare il merito</i> .....	113
1.5.6	<i>La soddisfazione dell'utente e la qualità dei servizi</i> .....	116
1.5.7	<i>Il rispetto delle pari opportunità</i> .....	118
1.5.8	<i>L'etica e l'integrità come valori per contrastare la corruzione</i> .....	125
1.5.9	<i>La gestione della crisi e del cambiamento: un valore manageriale</i> .....	132

**2 LA LEGGE DELEGA N. 15 DEL 2009:  
SINTESI DEI CONTENUTI**

*M. Lasalvia* 139

2.1	Introduzione.....	139
2.2	Contrattazione collettiva e riforma ARAN .....	143
2.3	Valutazione delle strutture e del personale; azione collettiva; trasparenza nelle amministrazioni pubbliche .....	150

2.4	Merito, incentivi e premi .....	160
2.5	Riforma della dirigenza pubblica.....	161
2.5.1	<i>Principi e criteri generali</i> .....	163
2.5.2	<i>Dirigenza e gestione del personale</i> .....	167
2.5.3	<i>Accesso alla prima fascia; incarichi dirigenziali</i> .....	169
2.5.4	<i>Conferimento, mutamento o revoca degli incarichi</i> .....	171
2.5.5	<i>Trattamento economico accessorio e valutazione dei risultati</i> .....	175
2.5.6	<i>Autonomia dei dirigenti pubblici</i> .....	176
2.5.7	<i>Mobilità</i> .....	177
2.5.8	<i>Modifica al D.L. 112/2008</i> .....	177
2.6	Sanzioni disciplinari e responsabilità dei pubblici dipendenti.....	178
2.7	Vicedirigenza.....	184
2.8	Ulteriori attribuzioni al CNEL.....	188
2.9	Efficienza dell'azione amministrativa.....	190
2.10	Ulteriori poteri di controllo attribuiti alla Corte dei conti.....	190
2.10.1	<i>I controlli di gestione in corso di svolgimento</i> .....	192
2.10.2	<i>Il Presidente della Corte dei conti</i> .....	199
2.10.3	<i>Il Consiglio di presidenza</i> .....	202
2.11	Monitoraggio della spesa per le prerogative sindacali nel settore pubblico e modifiche in materia di semplificazione della legislazione .....	204
<b>3</b>	<b>L'ATTUAZIONE DELLA DELEGA: IL DECRETO LEGISLATIVO N. 150 DEL 2009 <i>M. Lasalvia</i></b>	<b>205</b>
3.1	Introduzione.....	205
3.2	Caratteri salienti del decreto attuativo .....	210
3.3	Principi generali .....	219

3.4	Misurazione, valutazione e trasparenza della performance.....	220
3.4.1	<i>Sistema di valutazione</i> .....	221
3.4.2	<i>Trasparenza</i> .....	230
3.4.3	<i>Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità</i> .....	238
3.5	Merito e premi.....	254
3.5.1	<i>Valutazione del personale</i> .....	255
3.5.2	<i>Gli strumenti per la premialità</i> .....	257
3.5.3	<i>Abrogazioni</i> .....	259
3.5.4	<i>Norme per gli Enti territoriali e il Servizio sanitario nazionale</i> .....	260
3.6	Nuove norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.....	261
3.6.1	<i>Principi generali</i> .....	261
3.6.2	<i>Dirigenza pubblica</i> .....	265
3.6.2.1	<i>Funzioni dei dirigenti</i> .....	265
3.6.2.2	<i>Conferimento di incarichi dirigenziali e spoils system</i> .....	266
3.6.2.3	<i>Responsabilità dei dirigenti e Comitato dei garanti</i> .....	273
3.6.2.4	<i>Accesso ai ruoli dirigenziali</i> .....	276
3.6.2.5	<i>Mobilità dei dirigenti verso il settore privato</i> .....	279
3.6.2.6	<i>Trattamento economico accessorio</i> .....	279
3.6.3	<i>Uffici, piante organiche, mobilità, accessi</i> .....	281
3.6.4	<i>Contrattazione collettiva nazionale ed integrativa</i> .....	283
3.6.4.1	<i>Ambito di applicazione</i> .....	283
3.6.4.2	<i>Vigenza contrattuale</i> .....	285
3.6.4.3	<i>Sviluppo e costi della contrattazione integrativa</i> .....	286
3.6.4.4	<i>Procedure contrattuali</i> .....	289
3.6.4.5	<i>Funzioni dell'ARAN</i> .....	290

3.6.4.6	<i>Procedimento di contrattazione</i> .....	291
3.6.4.7	<i>Poteri di indirizzo</i> .....	292
3.6.4.8	<i>Risorse</i> .....	292
3.6.4.9	<i>Riduzione dei comparti</i> .....	293
3.6.4.10	<i>Trattamento economico</i> .....	294
3.6.4.11	<i>Mansioni</i> .....	295
3.6.4.12	<i>Adeguamento ed efficacia dei contratti</i> .....	296
3.6.4.13	<i>Abrogazioni</i> .....	302
3.6.5	<i>Sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici</i> .....	303
3.6.5.1	<i>Responsabilità disciplinare</i> .....	303
3.6.5.2	<i>Controlli</i> .....	313
3.6.5.3	<i>Identificazione del personale</i> .....	314
3.6.5.4	<i>Poteri ispettivi</i> .....	315
3.6.5.5	<i>Abrogazioni</i> .....	316
3.6.6	<i>Norme finali e transitorie</i> .....	319

#### **4 STRUMENTI MANAGERIALI DELLA RIFORMA**

##### ***L. Hinna***

325

4.1	<i>Gli attori del processo di innovazione</i> .....	325
4.1.1	<i>La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche</i> .....	326
4.1.1.1	<i>Le missioni, i compiti e la struttura organizzativa</i> .....	329
4.1.2	<i>L'Organismo Indipendente di Valutazione della performance (OIV)</i> .....	350
4.1.2.1	<i>L'indipendenza</i> .....	350
4.1.2.2	<i>La professionalità</i> .....	352
4.1.2.3	<i>I compiti</i> .....	357
4.1.2.4	<i>La struttura organizzativa</i> .....	361
4.1.2.5	<i>La struttura tecnica permanente</i> .....	365

4.1.3	<i>L'organo di indirizzo politico amministrativo ed i dirigenti</i> .....	366
4.2	Il ciclo di gestione della performance.....	371
4.2.1	<i>Introduzione</i> .....	371
4.2.2	<i>Cosa si intende per performance: uno schema concettuale</i> .....	372
4.2.3	<i>Le principali novità introdotte dal Titolo II del D.Lgs. 150/2009: problemi versus soluzioni</i> .....	377
4.2.4	<i>I principi e le indicazioni metodologiche presenti nel titolo II del D.Lgs. 150/2009</i> .....	378
4.3	La valutazione del rischio per predisporre il piano della trasparenza e della integrità .....	401
4.3.1	<i>Introduzione</i> .....	401
4.3.2	<i>L'attività di valutazione e gestione del rischio</i> .....	402
4.4	L'agenda a valle della riforma .....	414

## 5 IL COMPLETAMENTO DELLA RIFORMA

*M. Lasalvia* 417

5.1	La class action .....	418
5.1.1	<i>Introduzione</i> .....	418
5.1.2	<i>Il decreto legislativo n. 198 di attuazione</i> .....	420
5.1.3	<i>La situazione giuridica tutelata e la legittimazione attiva</i> .....	424
5.1.4	<i>I presupposti dell'azione: la violazione degli standard qualitativi ed economici</i> .....	428
5.1.4.1	<i>La definizione della mappa dei servizi</i> .....	430
5.1.4.2	<i>Le dimensioni della qualità</i> .....	430
5.1.4.3	<i>Le modalità di individuazione ed elaborazione degli indicatori di qualità</i> .....	432
5.1.4.4	<i>Le modalità di definizione degli standard</i> .....	433
5.1.4.5	<i>La pubblicizzazione degli standard della qualità dei servizi</i> .....	435
5.1.5	<i>Segue: la violazione di termini e la mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori</i> .....	436

5.1.6	<i>La legittimazione passiva</i> .....	438
5.1.7	<i>La natura dell'azione e la procedura</i> .....	439
5.1.8	<i>I rapporti con altri procedimenti</i> .....	444
5.2	Le modifiche al Codice dell'Amministrazione Digitale .....	448
5.2.1	<i>Introduzione</i> .....	448
5.2.2	<i>I principi ed i criteri direttivi</i> .....	450
5.2.3	<i>Il contenuto del provvedimento, in generale</i> .....	454
5.2.4	<i>Il contenuto del provvedimento, articolo per articolo</i> .....	456
5.2.4.1	<i>Le definizioni</i> .....	456
5.2.4.2	<i>L'ambito di applicazione</i> .....	457
5.2.4.3	<i>I diritti del cittadino e delle imprese</i> .....	458
5.2.4.4	<i>Organizzazioni delle pubbliche amministrazioni - Rapporti fra Stato, regioni e autonomie locali</i> .....	460
5.2.4.5	<i>Il documento informatico</i> .....	461
5.2.4.6	<i>Firme elettroniche e certificatori</i> .....	462
5.2.4.7	<i>Formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici</i> .....	463
5.2.4.8	<i>Trasmissione informatica dei documenti</i> .....	464
5.2.4.9	<i>Dati delle pubbliche amministrazioni</i> .....	465
5.2.4.10	<i>Fruibilità dei dati</i> .....	467
5.2.4.11	<i>Servizi in rete</i> .....	467
5.2.4.12	<i>Carte elettroniche</i> .....	468
5.2.4.13	<i>Soiluppo, acquisizione e riuso di sistemi informatici nelle pubbliche amministrazioni</i> .....	468
5.2.4.14	<i>Regole tecniche</i> .....	469
5.2.4.15	<i>Sistema pubblico di connettività (SPC)</i> .....	469
5.2.4.16	<i>Disposizioni finali</i> .....	469
5.3	La Carta dei Doveri ed il Codice della Pubblica Amministrazione .....	471



**APPENDICE LEGISLATIVA**

481

Legge 4 marzo 2009, n. 15 .....	483
D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 .....	500
D.Lgs. 20 dicembre 2009, n. 198 .....	552
Legge 18 giugno 2009, n. 69 .....	558
Legge 4 novembre 2010, n. 183 .....	562
D.Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235 .....	602
Disegno di Legge n. 2243 .....	630
D.M. 12 marzo 2010 .....	659
Delibera n. 4/2010 .....	664
Delibera n. 88/2010 .....	672
Delibera n. 89/2010 .....	680
Delibera n. 104/2010 .....	757
Delibera n. 105/2010 .....	769
<i>Allegato alla delibera n. 105 del 15 ottobre 2010</i> .....	797
Delibera n. 112/2010 .....	803

---



## Premessa



Quando scrivere e disegnare era fatica, perché voleva dire graffiare e scalpellare una pietra, i nostri avi erano efficacemente e stupendamente sintetici. Oggi la tecnologia ci ha abituato ad essere prolissi e l'attualità di ogni giorno ci offre l'occasione per metterci al computer e lavorare, creare parole, a volte norme e spesso commenti alle norme.

Ad oltre un anno dall'introduzione della riforma della Pubblica Amministrazione chi va oggi in libreria può contare sugli scaffali delle case editrici specializzate oltre un decina di volumi sul tema e questo pone subito una domanda: serviva proprio un altro volume sulla riforma? C'è spazio per aggiungere qualche cosa? La risposta è certamente positiva per una serie di ragioni che proviamo a delinearne.

Quando fu scoperta la Stele di Rosetta, per gli scienziati dell'era napoleonica il problema era decifrare. Oggi il problema che ci accomuna a tutta la civiltà contemporanea è metabolizzare i concetti, anche se non mancano espressioni come performance, accountability, trasparenza, qualità, meritocrazia che vanno prima decifrate.

Noi occidentali, a differenza degli orientali che usano gli ideogrammi, possiamo leggere una parola anche senza comprenderla; gli esperti dicono che all'80% delle parole che usiamo diamo un significato approssimato, spesso personale e tutto ciò non può che creare ambiguità. Se per i nostri colleghi medici, manager della sanità, alle parole fegato, stomaco o intestino corrispondono precisi significati, collocazioni, forme e patologie - e guai se non fosse così quando hanno il bisturi in mano - non è così quando gli altri manager del P.A. prendono in mano i nuovi "bisturi" che la riforma impone e cominciano ad operare sul vivo dei contesti organizzativi di cui conoscono molto bene solo i funzionamenti giuridici lasciando alla interpretazione personale gli elementi organizzativi e gestionali.

Questo spiega perché la riforma va decifrata e metabolizzata, va compresa nei suoi risvolti tecnici oltre che normativi spostando l'asse dell'appro-

fondimento dal “che cosa fare” - le norme- a “come fare” per modificare i comportamenti, i più difficili da modificare con le leggi se non si introducono nuovi strumenti. Infatti, la novità di questa riforma rispetto alle precedenti, la Bassanini di dieci anni fa e la Cassese dei primi anni novanta per intenderci, non è tanto sul che cosa fare, ma sul come farlo introducendo per norma alcuni “valori e strumenti” che vanno messi a sistema. Metterli a sistema significa intrecciarli in un tessuto tecnico normativo fatto di tante trame e di tanti orditi in modo tale che il funzionamento dell’uno potenzi il funzionamento dell’altro; il rischio reale è che se manca solo uno degli elementi che costituiscono il sistema, tutto il tessuto si sfilia e diventa una semplice sommatoria di strumenti che creano ulteriore burocrazia senza creare valore aggiunto. Una tela di Penelope, questa, alla quale siamo purtroppo abituati da tanti anni.

Da qui l’idea di un libro con un taglio diverso e nuovo rispetto a quelli già in circolazione. Il “volume vola”, o se si preferisce “il libro libra”, su due grandi ali di farfalla: una è quella giuridica e l’altra è quella economico aziendale. Insieme offrono una chiave di lettura manageriale ai dirigenti pubblici, i veri protagonisti della riforma, che sono in prevalenza di estrazione giuridico amministrativa, ma che sono portatori di una domanda di partecipazione al processo di riorganizzazione che viene mortificata se non si coglie la profondità dei temi anche in chiave manageriale, se non addirittura in chiave sociologica. Un’esigenza, tuttavia, che non è solo dei dirigenti, ma anche dei loro più stretti collaboratori, i tremilioni e seicentocinquantamila dipendenti pubblici, che come sempre subiscono l’ennesima riforma senza interiorizzarla e farla propria.

La maggior parte di libri usciti sul tema a ridosso della approvazione del Decreto 150/2009 possono essere classificati veri e propri *instant book*; potevamo farlo anche noi sfruttando il nostro punto di osservazione privilegiato - l’entourage dei consiglieri del ministro per la pubblica amministrazione e l’ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio -, ma volevamo che si creassero prima alcune condizioni favorevoli: volevamo che i protagonisti della riforma prendessero confidenza con le parole ed i concetti e si creasse una domanda di conoscenza che andasse al di là dell’attualità e volevamo anche che si iniziasse a passare dalle parole ai fatti. È il momento della sperimentazione quello in cui nasce la domanda di sapere, di approfondire, di conoscere di più, di comprendere i concetti ed i valori che ci sono dietro le parole e le norme. Far uscire un libro sulla riforma dopo un congruo periodo di tempo dalla sua approvazione ha consentito anche di capitalizzare su un anno di esperienza, una breve storia ma intensa, che ha visto spesso, più a parole che a fatti, degli *stop and go* e che ha aperto la porta ad altre

---

norme, come la *class action* ad esempio, che si inseriscono tutte nel solco di questa riforma, nata con le idee di una legge delega ed articolata poi con il Decreto 150/2009.

Certamente erano in molti a non volere la riforma; certo non i 60 milioni di cittadini che senza saperlo l'auspicavano senza esplicitare una domanda strutturata. La domanda, infatti, è quella solita di giustizia sociale anche se limitata a condividere la lotta all'assenteismo, agli sprechi alla corruzione o ai fannulloni, temi che hanno monopolizzato per tanto tempo l'attenzione della stampa e dei media creando un cortina fumogena che ha distorto la visione che i più hanno dato della riforma. Invece, valori come la meritocrazia, la trasparenza, la qualità dei servizi, l'integrità, il rendere conto proprio ai cittadini, premiare la produttività e l'efficienza e su criteri giusti e selettivi potevano trovare ben più ampi consensi se fossero stati opportunamente divulgati e comunicati.

Chi fin dall'inizio ha boicottato la riforma erano coloro che comprendevano bene gli snodi tecnico politici e la portata "rivoluzionaria" sotto il profilo culturale della stessa. Erano le "caste consolidate", quel numero ristrettissimo di persone che detengono un potere burocratico enorme e che riescono a condizionare la maggior parte dei dipendenti che avrebbero invece il diritto di lavorare in un ambiente professionale, dinamico, premiante e che invece proprio da quelle caste sono condannati alla mediocrità, all'appiattimento ed alla rassegnazione.

La crisi economica mondiale ha costretto anche il nostro paese ad una manovra finanziaria straordinaria nel maggio 2010 che è stata letta inizialmente come uno stop alla riforma e che aveva fatto pensare per un attimo che chi non la voleva avesse vinto la sua battaglia. In realtà chi aveva colto la valenza economico aziendale della riforma aveva compreso subito che è proprio in situazioni di ciclo economico negativo che gli strumenti della riforma, quali la misurazione della performance la valutazione organizzativa ed individuale, assumono un carattere ancora più rilevante. E questo almeno per due ordini di fattori: il primo relativo alla soddisfazione delle esigenze dei cittadini se è vero che la nuova lotta di classe è combattere la cattiva burocrazia, e la seconda relativa alla migliore capacità di scelta e selezione in ordine alla allocazione delle risorse. Se le risorse scarseggiano, come nel nostro caso, è necessario disporre di un supporto tecnico per assegnarle ai quei comparti che presentano ritorni sull'investimento in termini sociali migliori di altri per evitare di finanziare, come è avvenuto troppe volte nel passato, una cattiva burocrazia senza valore aggiunto per i cittadini, per i dipendenti pubblici e per il paese. Questo, purtroppo,

garantisce alla riforma, ed ai suoi strumenti normativi e gestionali che in questo volume vengono delineati, una attualità destinata a durare ancora per parecchio tempo.

Il volume si rivolge prevalentemente alla “gente della nostra P.A.”: i dirigenti che debbono applicare la riforma, ma anche i dipendenti ai quali come è avvenuto negli altri paesi è assegnato un compito importante e centrale: riconvertirsi a quello che erano un tempo, quando la P.A. non era un ammortizzatore sociale, e divenire di nuovo un *civil servant*. Questo significa andare oltre i tanto discussi temi della premialità riformata - il famoso 25 50 25 -, che sostituisce la tanto comoda quanto ingiusta premialità uguale per tutti, che mortifica chi fa e che premia chi non fa, contrabbandando per premio di risultato quello che è invece solo premio di posizione o di presenza. Se non si vuole la morte definitiva della meritocrazia è necessario spostare l’interesse dall’individuo anche alle strutture, dalle strutture anche al cittadino e dal cittadino al paese. Una esigenza ormai improrogabile.

Il volume si articola in cinque capitoli. Il primo illustra i presupposti della riforma legandola alle riforme precedenti, gli elementi che non avevano funzionato e propone anche un confronto con ciò che accaduto in altri paesi con i quali normalmente ci confrontiamo. Nel secondo capitolo viene trattata a fondo la legge delega che offre una profondità di campo ed un serie di collegamenti che fanno da quinta di fondo a quello che viene poi illustrato con il capitolo 3: l’attuazione della delega attraverso il Decreto 150/2009 approfondendo anche le nuove norme che regolano l’ordinamento del lavoro dipendente. Nel quarto capitolo, viene focalizzata l’attenzione sugli attori e sugli strumenti di questa riforma, soffermandosi sul ciclo di gestione della performance e la valutazione del rischio per predisporre il piano della trasparenza ed dell’integrità. Due novità che meritavano un approfondimento in chiave organizzativo manageriale. Nel quinto capitolo, infine, sono passati in rassegna gli ulteriori interventi che hanno completato la riforma, dalla class action pubblica, al Codice dell’amministrazione digitale, alla Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche.

In conclusione, lo sforzo che si è provato a fare e stato quello di offrire un “corposo glossario concettuale” della riforma che poggia e scivola costantemente su due binari: quello giuridico e quello economico aziendale. Anche noi abbiamo voluto proporre una “stele di Rosetta” prima per decifrare e tradurre concettualmente dal giuridico all’economico aziendale e viceversa e, poi, cercando di metabolizzare i concetti costruendo un ponte

tra queste discipline che per troppo tempo sono state divise da un muro che già Giannini alla fine degli anni settanta aveva denunciato.

Un proverbio cinese recita che “si costruiscono sempre troppi muri e pochi ponti”, noi ci auguriamo di aver costruito un ponte che permetta non solo di decifrare, ma anche di metabolizzare norme, valori e strumenti di una riforma che rispetto alle precedenti sembra poter avere maggiori possibilità di successo.

*Gli autori*

---

# 1 I presupposti della riforma

*Luciano Hinna*

**SOMMARIO:** 1.1 Introduzione: le spinte che hanno alimentato la riforma; 1.2 Punti di debolezza delle riforme precedenti; 1.2.1 Eccessiva “tecnicità” delle riforme; 1.2.2 Il dirigente pubblico tra ruolo passivo nelle riforme e rifiuto della funzione datoriale; 1.2.3 Confusione tra compiti ed obiettivi e difficoltà nella pianificazione; 1.2.4 I sistemi di valutazione tra premialità e gestione e sviluppo delle risorse umane; 1.2.5 La mancanza di un controllo sulla qualità; 1.2.6 La funzionalità degli organismi di controllo interno pro forma; 1.2.7 L’insufficienza dei sistemi di misurazione; 1.2.8 Il focus delle riforme: sempre le amministrazioni centrali, le più lontane dai cittadini; 1.2.9 I cittadini non al centro dell’attenzione delle amministrazioni pubbliche; 1.2.10 La caduta dei valori etici; 1.3 Considerazioni sulle esperienze dei paesi OCSE; 1.3.1 Introduzione; 1.3.2 Il Regno Unito; 1.3.3 Portogallo; 1.3.4 Francia; 1.3.5 Spagna; 1.3.6 Conclusioni; 1.4 Leve e cardini della riforma; 1.4.1 Introduzione; 1.4.1.1 Il Piano Industriale della Pubblica Amministrazione; 1.4.1.2 Il Piano industriale dell’innovazione; 1.4.1.3 Operazione trasparenza; 1.4.1.4 Monitoraggio delle assenze dei dipendenti pubblici; 1.4.1.5 Riduzione degli oneri amministrativi e semplificazione; 1.5 La riforma: una serie di valori a sistema; 1.5.1 La Trasparenza; 1.5.2 L’accountability; 1.5.3 La misurazione; 1.5.4 La valutazione; 1.5.5 Premiare il merito; 1.5.6 La soddisfazione dell’utente e la qualità dei servizi; 1.5.7. Il rispetto delle pari opportunità; 1.5.8 L’etica e l’integrità come valori per contrastare la corruzione; 1.5.9 La gestione della crisi e del cambiamento: un valore manageriale.

## 1.1 Introduzione: le spinte che hanno alimentato la riforma

Alla base della riforma vi sono motivazioni di ordine sia politico che economico; ciò che rileva tuttavia in questo contesto è il processo di innovazione e le spinte che lo hanno alimentato. Tale processo, infatti, corre su binari paralleli e complementari, elementi importanti che vale la pena richiamare.

La riforma, in ultima analisi, è il risultato di un “cocktail” tecnico e culturale, fatto di molteplici ingredienti.

Il primo input deriva dall'analisi delle esperienze estere più significative. L'idea guida è quella di "riagganciare" con la riforma le pubbliche amministrazioni del resto di Europa, recuperando il ritardo accumulato nelle varie tappe del *New Public Management* e provando a scrivere un decreto "europeo", anche nel linguaggio (solo a titolo esemplificativo, si fa notare che la parola performance viene utilizzata ben 109 volte nel Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 – d'ora innanzi, Decreto 150).

Un ulteriore spunto di riflessione è derivato dalla considerazione dei fallimenti delle riforme precedenti, al fine di capitalizzare sugli errori del passato e di emulare le esperienze di quelle aziende pubbliche italiane che avevano realizzato qualcosa di significativo.

Step successivi sono stati l'individuazione degli attori nuovi del processo di innovazione e la riqualificazione di quelli già esistenti.

Si è inoltre tentato di recuperare gli spunti interessanti contenuti nelle varie proposte tecniche normative avanzate nelle sedi idonee, prescindendo dalla loro connotazione politica, enfatizzandone invece la connotazione tecnica, dimostrando ancora una volta che la riforma della P.A. non è né di sinistra né di destra, è semplicemente necessaria.

Un'altra spinta alla riforma si è concretizzata nella definizione di alcuni strumenti gestionali che, pur non essendo una novità (essendo stati introdotti già con il D.Lgs. 29/93 ed il D.Lgs. 286/99), in ragione della mancanza di una cultura economico aziendale, necessitano di un'approfondita specificazione.

L'ultimo elemento degno di considerazione, infine, è lo spostamento dell'enfasi dal controllo all'accompagnamento, che garantisce meglio del primo i risultati. Certo, l'utilità del controllo è innegabile; in fase di implementazione, tuttavia, c'è bisogno di fare e velocizzare e, soprattutto, di capitalizzare sugli errori; il rischio, altrimenti, è quello di soffocare la materia prima del controllo stesso, l'operatività.

Torna anche qui un vecchio interrogativo: controllare per esprimere un giudizio dall'esterno o controllare per il miglioramento dall'interno? La nostra storia è dominata dal controllo per il giudizio, che ha spinto il manager ad eludere uno dei suoi compiti principali: assumersi i rischi che la gestione comporta. Se il controllo è sugli adempimenti invece che sui risultati, è inevitabile che, in assenza di meccanismi di valutazione, il sistema punisce chi fa a volte sbagliando e non punisce chi non fa e dunque non rischia. In questo modo, alla lunga, è la burocrazia ad avere la meglio sul merito.



In estrema sintesi, quello che con il decreto si intende realizzare, ed il futuro ci dirà se l'operazione è riuscita, è una "rivoluzione culturale", ovvero una riforma nei comportamenti, negli atteggiamenti, nel modo di pensare e di operare, in quanto la storia ha sempre dimostrato che una rivoluzione tecnica che non poggia su un cambiamento culturale è destinata a fallire. Senza l'elemento culturale si finisce per relegare ogni riforma ad un semplice approccio burocratico ad alto costo e basso impatto. La semplice ottemperanza della norma senza convinzione e senza la condivisione dei valori sottostanti non serve.

## 1.2 Punti di debolezza delle riforme precedenti

L'esigenza di "riformare" qualcosa, sia essa una norma piuttosto che un istituto, nasce evidentemente dalla constatazione che quel qualcosa non funziona come dovrebbe. Le cause del suo malfunzionamento vanno normalmente ricercate nell'attuale quadro normativo, inteso come il complesso delle regole e procedure che disciplinano l'argomento in questione. In altre parole, dunque, la spinta a riformare qualcosa sorge, nella maggior parte dei casi, in seguito alla considerazione dei "fallimenti" delle riforme precedenti.

Nel caso italiano, volendo esasperare un po' il bilancio del passato, così da coglierne meglio le contraddizioni, è evidente che le cose che non hanno funzionato sono state diverse ed in combinazione tra loro.

Il riferimento è, in proposito, ad elementari strumenti di gestione che da un lato devono essere in grado di operare singolarmente ed autonomamente e dall'altro necessitano comunque di essere messi a sistema. Nella realtà, invece, essi non solo non hanno funzionato al meglio singolarmente, ma, cosa più grave, hanno agito semplicemente "sommandosi" e non mettendosi a sistema.

Anche limitandosi ad esaminare la cronaca recente, non è difficile individuare una serie di aspetti che hanno giocato un ruolo pesante sull'insuccesso (o comunque sulla parzialità del successo) delle riforme precedenti.

Di seguito viene fornita una breve rassegna degli elementi causa del fallimento delle riforme precedenti, la cui considerazione risulta essere estremamente utile a cogliere meglio la portata e la tecnicità della riforma realizzata con il Decreto 150.

### 1.2.1 *Eccessiva “tecnicità” delle riforme*

La storia ha dimostrato che, in un sistema di *civil law* quale è il nostro, il peso delle norme sugli atteggiamenti è sempre molto forte; ciò ha fatto sì che le varie norme di riforma susseguitesesi nel tempo si siano concretizzate nel noto atteggiamento dello stolto che vede solo il dito che indica la luna. Si è sempre e solo preso in considerazione il rischio di non applicazione della norma; tutti gli sforzi, dunque, si sono concentrati su come fare il minimo possibile cercando di contenere l’impatto organizzativo, per mettersi a riparo da eventuali sanzioni, tralasciando così la portata culturale delle norme. A ciò si aggiunga anche la cattiva applicazione o addirittura l’inesistenza delle sanzioni: in un simile quadro il fallimento non è solo una possibilità, ma una certezza.

L’obiettivo che si è voluto realizzare con il D.Lgs. 150/2009 è stato dunque la realizzazione di una riforma che fosse “culturale” prima ancora che tecnica. Il decreto dovrà quindi essere oggetto di un vero e proprio programma di “evangelizzazione”: la formazione e la sensibilizzazione, anche con l’ausilio dei supporti tecnico-informatici messi a disposizione dalla tecnologia moderna, giocheranno un ruolo fondamentale.

### 1.2.2 *Il dirigente pubblico tra ruolo passivo nelle riforme e rifiuto della funzione datoriale*

In una qualsiasi azienda, privata piuttosto che pubblica, il dirigente svolge di fatto la funzione del datore di lavoro, ponendosi, per così dire, “dalla parte del padrone”, in contrapposizione al “fornitore del servizio”, in questo caso il dipendente.

Analogamente a quanto accade nel settore privato, nel quale il dirigente lavora per creare valore per gli azionisti, nella Pubblica Amministrazione il dirigente dovrebbe lavorare per creare valore sociale per i cittadini, per tutta la comunità. Tuttavia il condizionale, mai come in questo caso, è d’obbligo.

Per meglio cogliere la portata della funzione datoriale, può essere utile riportare al settore pubblico la distinzione classica tra capitalista imprenditore, capitalista non imprenditore ed imprenditore non capitalista, tipica del settore privato.

Il primo è colui che mette i capitali in azienda, coordina i fattori produttivi e svolge, tra le altre attività, anche la funzione datoriale. Il capitalista

imprenditore costituisce spesso la realtà delle migliaia di piccole medie imprese italiane fatte da ex operai e dipendenti che con coraggio ed iniziativa, e magari poco capitale, si sono messi in proprio ed hanno dato vita a nuove imprese investendo in esse tutto quello che avevano, debiti inclusi.

Il capitalista non imprenditore, invece, è colui che mette solo i capitali delegando la gestione, ivi compresa la funzione datoriale, ad un imprenditore di professione, il manager, il dirigente. Capitalista non imprenditore è, ad esempio, un piccolo risparmiatore, un cittadino qualunque, che investe i propri risparmi acquistando azioni di società gestite da manager professionisti. In una simile ottica capitalista non imprenditore è, ancora, il cittadino che paga le tasse, divenendo così, in un certo senso, azionista delle varie aziende pubbliche, gestite per lui da un manager, dipendente pubblico.

L'imprenditore non capitalista, infine, è il manager, il dirigente pagato dal "capitalista" per gestire l'azienda, tutelando così gli interessi dell'azionista. Si tratta di un dirigente pubblico che, nell'ambito del suo "contratto di agenzia", deve fare gli interessi dell'azionista che, nel caso specifico, è anche cliente. La sua, quindi, è una responsabilità al quadrato nell'ambito della quale, nell'interesse dei suoi *stakeholder*, deve svolgere al meglio anche la funzione datoriale.

Se, come è accaduto negli ultimi anni, il dirigente pubblico non svolge tale funzione, viene spontaneo soffermarsi a pensare su quale sia in effetti il suo ruolo. Sulla scia di simili riflessioni, il Decreto intende riaffidare, correttamente, al dirigente la funzione datoriale.

Nella Pubblica Amministrazione italiana, infatti, questo ruolo si è perso nel tempo: il dirigente di fatto non si è posto come una controparte dei lavoratori e delle organizzazioni che li rappresentano. Probabilmente questa è la conseguenza voluta da una classe politica molto attenta a che la tecnostuttura non ricoprisse un ruolo troppo forte; sta di fatto, ad ogni modo, che i dirigenti sono stati via via relegati sempre più ad un ruolo di *professional isolati*, al servizio della struttura politico-amministrativa piuttosto che coordinatori dei fattori produttivi delle strutture che sono chiamati a governare.

La classe dirigente pubblica – oggi ci sono tutti gli elementi – deve riappropriarsi di un ruolo e di una identità forte, liberandosi da tanti condizionamenti. La Riforma chiede al Dirigente di riappropriarsi in modo forte del suo ruolo datoriale; non vi è dubbio che la dirigenza pubblica nelle riforme precedenti sia stata sempre la grande assente, per una combinazione di fattori che ne hanno fatto però anche la vittima principale dei processi storici di riforma.

Nelle pubbliche amministrazioni italiane, inoltre, i sistemi adottati per la selezione e l'avanzamento di carriera del personale e dei dirigenti agiscono rispetto agli elementi sopra enunciati con meccanismi perversi di selezione avversa; ciò spiega perché la nostra pubblica amministrazione sia considerata ancora alla stregua di un "talent killer", in grado di spegnere qualsiasi slancio organizzativo o di entusiasmo aziendale, a differenza di altre pubbliche amministrazioni estere. Come si vedrà, tuttavia, temi centrali del Decreto 150 sono proprio la selezione del personale e la formazione.

### 1.2.3 *Confusione tra compiti ed obiettivi e difficoltà nella pianificazione*

La pubblica amministrazione italiana, non è una novità, non sa pianificare. Senza dubbio è abile nel predisporre la pianificazione finanziaria, perché si tratta di un momento autorizzatorio strumentale al finanziamento ed al funzionamento delle amministrazioni; quando, però, si trova a dover redigere un semplice budget che dovrebbe considerare non solo le risorse, ma anche i risultati, essa si limita a pianificare quasi sempre solo le risorse assegnate e da assegnare, tralasciando di pianificare i risultati.

È evidente che ex post è piuttosto difficile verificare la realizzazione di un obiettivo non definito ex ante. Un buon sistema di gestione, infatti, deve partire sempre dalla definizione degli obiettivi: se questa fase viene svolta male, in modo superficiale ed approssimativo, tutto il resto del processo ne risente.

Le precedenti riforme, prima fra tutte il D.Lgs. 286/99, avevano identificato nella determinazione degli obiettivi un momento importante del processo di pianificazione e controllo, prevedendo già allora l'individuazione di obiettivi strategici e precisi strumenti gestionali. Molti ricorderanno come fin dal suo insediamento il Comitato Tecnico Scientifico della Presidenza del Consiglio<sup>(1)</sup>, previsto dal D.Lgs. 286/99 denunciò immediatamente la mancanza di un sistema puntuale di determinazione di obiettivi: una ricognizione veloce condotta dallo stesso Comitato nella sua prima composizione<sup>(2)</sup>, infatti, aveva permesso di verificare come la maggior par-

1. L'autore del presente capitolo è stato componente del primo Comitato tecnico scientifico insediatosi subito dopo l'approvazione del D.Lgs. 286/99.

2. Cfr.: Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, "I controlli interni nei ministeri, primo rapporto", maggio 2001.

te delle direttive predisposte dai ministri erano in realtà definite dalle tecnostrutture, approfittando della “distrazione” dei ministri stessi che leggevano, e leggono ancora oggi, tale attività come un semplice adempimento burocratico da delegare alla tecnostruttura.

La combinazione dei due elementi, ministro distratto e tecnostruttura superficiale e non orientata a farsi “incastrare” su obiettivi misurabili e verificabili, hanno fatto sì che le prime direttive non fossero di nessun aiuto al miglioramento del processo gestionale di pianificazione e controllo. Le direttive, infatti, confondevano i compiti con gli obiettivi: mentre sulla definizione dei primi non sussistevano dubbi, sul concetto di obiettivo di perplessità ve ne erano, e molte. Per anni il dibattito tra ministeri e ministri da un lato e Comitato Tecnico Scientifico dall’altro si è trascinato per definire aspetti il più delle volte di dettaglio, volti a capire se fosse opportuno determinare solo gli obiettivi strategici o anche gli altri obiettivi, tentando contestualmente di chiarire le differenze tra obiettivi strategici ed obiettivi operativi. Anche a distanza di anni, però, la situazione non è mutata di molto. Basta vedere il recente studio promosso dalla Ragioneria Generale dello Stato sulla qualità degli obiettivi delle direttive dei ministeri per capire che c’è stato tanto movimento senza risultato.

Il D.Lgs. 150, capitalizzando sugli errori passati, definisce puntualmente cosa si intende per obiettivo e quali sono le caratteristiche che esso deve possedere perché possa essere definito tale.

L’art. 5, comma 2, prevede espressamente che un obiettivo deve essere: rilevante, specifico, misurabile, concreto e chiaro, relativo anche alla qualità dei servizi, ancorato a standard di riferimento, confrontabile e correlato alle risorse assegnate per raggiungerli.

All’interno della norma vengono specificate anche le dimensioni degli obiettivi - di output e outcome, oltre che di input - e l’ambito degli stessi (qualità dei servizi, soddisfazione dell’utente).

Nella riforma è stata inoltre prevista la stesura di un *performance plan* nell’ambito di un ciclo gestionale, che consta di una fase della programmazione, di una fase della misurazione, che a sua volta consente la valutazione ed il controllo, e di una fase di rendicontazione finale attraverso un *performance report*, rivolto a tutta la platea degli *stakeholder*, e non solo agli organismi politico amministrativi o a quelli di controllo e vigilanza.