www.adapt.it, 12 maggio 2010

Primi passi verso l'attuazione della riforma Brunetta: l'attività della Commissione per la valutazione

di Roberta Bruno

All'indomani dell'approvazione del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, assistiamo ai primi provvedimenti attuativi della c.d. riforma Brunetta intervenuta in materia di produttività del lavoro pubblico e finalizzata ad assicurare una maggiore efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni dell'intero territorio nazionale.
In risposta alle forti istanze di miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, assistiamo, in particolare, alla istituzione di organismi innovativi, quali la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (nota anche come Civit), deputata ad indirizzare, coordinare e sovrintendere all'attuazione del nuovo apparato normativo oggi delineato in materia di pubblico impiego. «La société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration» («La società ha il diritto di chieder conto ad ogni agente pubblico della sua amministrazione»), ai sensi dell'art. XV della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1789, rappresenta idealmente il frontespizio del sito web istituzionale attivato all'indomani dell'insediamento della Civit, sito attraverso cui è possibile tenersi al corrente su tutte le attività di questo nuovo organismo, istituito dall'art. 13 del d.lgs. n. 150/2009. Alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche il legislatore, con l'evidente intento di centralizzare gli aspetti fondamentali del nuovo sistema di valutazione del personale, ha affidato i gravosi compiti di promuovere «sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche», di definire parametri e modelli di riferimento per tutte le amministrazioni in materia di sistemi di valutazione, nonché di adottare linee guida per la redazione di programmi e piani, in modo da favorire il riconoscimento di meriti e demeriti dei pubblici impiegati e, quindi, pervenire ad adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico.
Invero, le ormai indifferibili esigenze di modernizzazione degli apparati pubblici registrate nel contesto politico-istituzionale in cui è stata varata la riforma in parola hanno portato all'avvio, pressoché immediato, dell'attività deliberativa della Civit (giunta, infatti, al parere n. 62).
In particolare, è opportuno innanzitutto evidenziare che – con la delibera 13 gennaio 2010, n. 1, in attuazione di quanto prescritto dall'art. 11, comma 2, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, come modificato dall'art. 28 del d.lgs. n. 150/2009 – la Civit ha individuato in via provvisoria gli standard di qualità dei servizi pubblici. Sulla base del disposto di cui all'art. 13, comma 6, lett. *f*, del d.lgs. n. 150/2009, con tale delibera è stato decretato che al fine di individuare gli standard temporali, qualitativi ed economici si può fare riferimento alle previsioni di termini sanciti da leggi o regolamenti o, in alternativa, alle carte dei servizi esistenti e agli ulteriori provvedimenti adottati in materia dalle singole amministrazioni.
Con la delibera 18 gennaio 2010, n. 2, invece, la Commissione ha predisposto un analitico programma delle attività da svolgere nell'anno 2010, prevedendo anche le scadenze per i singoli provvedimenti. Più precisamente, la delibera n. 2/2010 ha specificato che «la realizzazione di detto programma sarà oggetto di verifica di un'apposita Conferenza organizzata in sessioni, con la

raccolta di opinioni e certificazioni sulla efficacia dell'attività svolta, sull'adeguatezza della struttura di gestione e sui singoli obiettivi conseguiti, nonché di indicazioni relative a quelli da perseguire nel 2011».
Di notevole rilievo, inoltre, è la delibera n. 3/2010, relativa all'attuazione dell'art. 10 del d.lgs. n. 150/2009. In particolare, in merito alla redazione del documento di programmazione denominato *Piano della performance*, la Commissione ha ritenuto che il termine del 31 gennaio di ciascun anno «non può che riferirsi, pur in mancanza di espressa norma transitoria, al 2011, attesa la necessità che la Commissione, preventivamente, definisca la struttura e le modalità di redazione del suddetto piano ai sensi del successivo art. 13, comma 6, lett. b)», sicché è stato sancito che le amministrazioni inizieranno a redigere il *Piano della performance* a partire dal 2011.
Inoltre la Commissione, nella successiva seduta del 19 febbraio 2010 (delibera n. 5), in occasione della predisposizione del programma delle attività, ha stabilito che la graduatoria delle performance delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali da trasmettere all'Aran per la definizione delle modalità di ripartizione delle risorse rivenienti dalla contrattazione decentrata potrà essere definita soltanto nel maggio 2013. La redazione delle prime relazioni sulla performance delle amministrazioni, invece, dovrà aver luogo entro il 30 giugno 2012.
Definiti con delibera 16 febbraio 2010, n. 4, i requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione ai sensi degli artt. 13, comma 6, lett. *g*, e 14 del d.lgs. n. 150/2009, la seduta del 4 marzo 2010 (delibera n. 8) ha avuto ad oggetto la nomina dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione negli enti previdenziali. Al riguardo si rammenta che nella seduta svoltasi in data 8 aprile 2010 la Civit ha espresso pareri favorevoli sulle proposte di nomina dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione dei Ministeri e degli enti pubblici nazionali interessati (delibere dalla n. 3 alla n. 31 del 2010).
Per quanto concerne, invece, la lotta alla corruzione, va evidenziato che la Commissione ha approvato le prime linee di intervento per la trasparenza «intesa come accessibilità totale» e l'integrità delle pubbliche amministrazioni. In particolare, nella delibera 25 febbraio 2010, n. 6, dopo aver dato rilievo al valore della trasparenza come strumento «per assicurare i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento» rientrante «nei livelli essenziali delle prestazioni disciplinati dalla Costituzione (articolo 117, comma 2, lett. m)», la Commissione si è soffermata sulla individuazione dei propri compiti e, in particolare, sulle funzioni della sezione per l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni. La Commissione, quindi, ha stabilito di procedere immediatamente ad una minuziosa attività istruttoria volta ad accertare in che misura le singole amministrazioni abbiano dato applicazione a disposizioni di legge che prescrivono la pubblicazione dei dati relativi all'attività e alla posizione dei singoli operatori, sollecitando altresì il puntuale adempimento degli obblighi di legge. Inoltre, al fine di intraprendere tutte le iniziative necessarie ad assicurare la trasparenza e favorire la diffusione della cultura della legalità, la Commissione ha anche previsto di coordinarsi con il Garante per la protezione dei dati personali, la Corte dei Conti e l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Peraltro, con la medesima delibera n. 6/2010 è stato sancito l'obbligo per tutte le amministrazioni di comunicare l'avvenuta pubblicazione sui siti web della sezione relativa alla trasparenza, alla valutazione e al merito, in modo da poter procedere ad una prima verifica del rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 150/09.
In seguito, con la delibera 5 marzo 2010, n. 7, la Commissione ha stabilito l'ordine di preferenza nel formulare le risposte ai quesiti ad essa rivolti.
In tema di applicabilità del d. lgs. n. 150/2009 alle università, la Commissione è intervenuta con la delibera 11 marzo 2010, n. 9, precisando che tale provvedimento normativo non si applica alle università per quanto attiene all'istituzione degli Organismi indipendenti di valutazione e all'obbligo di redazione del *Piano della performance*, in ragione dell'autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile riconosciuta dalla l. n. 168/1989 in attuazione dell'art. 33 Cost. In proposito la Commissione ha precisato che, sebbene l'attività di valutazione debba continuare ad essere svolta dai nuclei di valutazione presenti negli atenei, questi ultimi sono

comunque destinatari della nuova disciplina dettata dal d.lgs. n. 150/2009 in materia di contrattazione collettiva. Conseguentemente, anche le università sono chiamate a svolgere, «seppure in piena autonomia e con modalità organizzative proprie, procedure di valutazione delle strutture e del personale al fine di promuovere, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale».
Nell'ambito delle attività maggiormente significative fino ad oggi svolte, va altresì evidenziato che, in attuazione dell'art. 1 del d.m. 12 marzo 2010 (in *GU*, 31 marzo 2010, n. 75) con delibera 1° aprile 2010, n. 10, la Civit ha varato il proprio regolamento di organizzazione e funzionamento; inoltre con la delibera 1° aprile 2010, n. 11, ha approvato il regolamento sulla gestione finanziaria, amministrativa e contabile e con la delibera n. 12 approvata lo stesso giorno ha determinato il trattamento economico accessorio del personale in posizione di comando o fuori ruolo o con contratto a tempo determinato in servizio presso la Commissione, prevedendo per la quasi totalità indennità fisse e, quindi, sganciate da valutazioni di genere meritocratico.
In proposito si precisa che il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, con il d.m. 12 marzo 2010, ha provveduto alla «Definizione delle attribuzioni della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche» stabilendo all'art. 1 che «La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, approva con appositi regolamenti, da emanarsi entro quarantacinque giorni dalla nomina dei suoi componenti, le norme concernenti il funzionamento nonché la disciplina dell'autonoma gestione finanziaria».
In merito ai profili organizzativi dell'attività della Commissione, il succitato d.m. 12 marzo 2010 ha disciplinato la struttura operativa di cui si avvale la Commissione per lo svolgimento dei compiti previsti dalla legge, l'istituzione della «sezione per l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni di cui al comma 8 dell'art. 13 del decreto legislativo n. 150 del 2009», il personale a specifico supporto dell'attività della Commissione, il comitato tecnico-consultivo, e i «profili degli esperti e le modalità per la loro scelta, secondo criteri di alta professionalità e assicurando la trasparenza delle scelte». È stato inoltre previsto che con apposito regolamento «la Commissione disciplina altresì le modalità del proprio funzionamento, con particolare riferimento alla convocazione delle sedute, alle istruttorie, alle modalità di votazione, all'adozione delle delibere nonché alle modalità per la provvista e il trattamento del personale appartenente al contingente assegnato».
Il decreto in analisi ha regolato anche l'autonoma gestione finanziaria della Commissione, la composizione del Collegio dei revisori dei conti, la gestione delle scritture contabili, l'attribuzione delle competenze e delle responsabilità per la gestione amministrativa, finanziaria, patrimoniale e contabile della Commissione, le fasi di accertamento e riscossione delle entrate, la gestione delle spese, i beni mobili e immobili che costituiscono il patrimonio della Commissione e l'attività negoziale che la stessa può svolgere per il raggiungimento dei propri fini istituzionali.
Peraltro, tra i primi provvedimenti intervenuti sulla Civit, oltre al d.m. 12 marzo 2010 menzionato, merita di essere segnalato il parere n. 870/2010 del Consiglio di Stato che, in riferimento alla natura giuridica di tale organismo, ha chiarito che nonostante la definizione formalmente utilizzata dal legislatore di «Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche» la stessa può essere considerata a tutti gli effetti come un'authority indipendente. In particolare, il Consiglio di Stato ha rilevato nell'impianto della Civit «una serie di indici normativi che rivelerebbero la configurabilità della Commissione come autorità amministrativa indipendente» quali la«posizione di indipendenza di giudizio, di valutazione» e l'autonomia organizzativa e finanziaria espressamente previste dall'art. 13 del decreto attuativo n. 150/2009. A riprova della natura di authority, inoltre, va considerato sia il sistema di nomina dei componenti e del suo Presidente, sia l'assenza di poteri di controllo da parte di autorità politiche, essendo previsto che l'attività della Commissione sia valutata da un soggetto indipendente, nominato dalla stessa. Tra gli altri indizi che depongono a favore della natura giuridica di authority della Civit va ricordata anche la titolarità dei poteri e dei rapporti istituzionali con le autonomie locali, nonché il potere di

proposta al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai fini dell'emanazione di direttive sugli standard di qualità dei servizi pubblici.
Orbene, i provvedimenti sino ad oggi intervenuti appaiono di notevole rilievo in quanto sanciscono i principi e le linee di azione a cui non solo la Commissione ma anche tutte le pubbliche amministrazioni italiane interessate dalla riforma dovranno uniformare il proprio *modus operandi*.
Invero, avendo il legislatore italiano configurato un impianto normativo di matrice europea e nordamericana in cui è assolutamente centrale l'ottimizzazione e la valutazione dei risultati conseguiti dalle PA, è indispensabile la messa a punto da parte della Commissione e di ciascuna amministrazione di un sistema di valutazione effettivamente rispondente ai canoni di trasparenza ed efficacia. A ben vedere, tale compito risulta essere particolarmente complesso, soprattutto in considerazione delle differenti realtà amministrative, ciascuna caratterizzata da particolari funzioni e livelli di autonomia, presenti sul territorio nazionale. In particolare, come evidenziato dagli operatori (in tal senso A. Bianchi, *La Commissione e il nodo della riforma dell'amministrazione pubblica*, in *ilpersonale.it News*, 2010), «La Commissione, oltre alla necessità di mettere a fuoco e sollecitare, normativamente, modalità di lavoro innovative, si trova di fronte a problemi da risolvere: problemi non solo dei destinatari ma anche propri, legati cioè al proprio lavoro e al contesto di riferimento, persone, gruppi, servizi, organizzazioni, contesti sociali con cui relazionarsi, procedure da adottare per meglio svolgere il proprio lavoro, valori da identificare e da avere come riferimenti culturali, norme da identificare e definire per far funzionare l'attività ed il servizio».
Dunque, soltanto se l'attività della Commissione si rivelerà effettivamente idonea a supportare le PA con modelli organizzativi sufficienti a colmare le carenze insite nei sistemi di valutazione della prestazione sino ad oggi utilizzati, l'innovato apparato giuridico introdotto con la riforma potrà portare alla reale percezione del miglioramento dei servizi resi dalle PA in favore dei cittadini. La realizzazione di tale obiettivo, infatti, lungi dal poter essere rimessa esclusivamente agli strumenti giuridici di connotazione marcatamente punitiva introdotti con la riforma, risulta invece ineludibilmente connessa anche all'elaborazione di efficaci strategie operative da parte degli organi di nuova istituzione quali la Commissione, che dovranno puntare soprattutto ad una rivoluzione di tipo culturale dei pubblici impiegati, inducendo questi ultimi ad identificarsi nei fini dell'amministrazione e a trarre dalla soddisfazione dei cittadini la *propria* personale gratificazione, in quanto fonte di crescita e realizzazione non solo professionale.

Roberta Bruno
Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro
Adapt – CQIA
Università degli Studi di Bergamo