

***"Stato di applicazione della riforma Brunetta: più ombre che luci"***

**Cagliari, venerdì 4 giugno 2010**

**ore 11 Aula Magna Rettorato - via Università, 40**

La valutazione della performance organizzativa e della performance individuale (artt. 8-9 del d. lgs. 150/2009): su di alcune criticità nell'applicazione al contesto universitario\*

\*Ottavio Mura (Segreteria uil Università di Cagliari) – intervento programmato.

# La criticità in rapporto ai peculiari caratteri della governance universitaria

(1)

- All'interno del contesto universitario è da subito risultata evidente la vischiosità e criticità nell'applicazione della riforma sulla separazione tra ruolo politico di indirizzo controllo e ruolo più prettamente gestionale amministrativo;
  - D.Lgs. n.267/00 e e il d. lgs. n.165/01: separazione tra competenze di indirizzo e controllo politico-amministrativo e competenze di gestione amministrativa
  - Ai dirigenti fa capo l'attività di concreta amministrazione;
  - agli organi di indirizzo e di controllo l'attività inerente l'esercizio della discrezionalità politica.
  - Realtà della P.A. nella organizzazione ed esplicazione delle funzioni istituzionali presenta confini meno marcati tra le due sfere;
  - Il caso Università : TAR Emilia, Bologna, sez. I, n.425/1998 .
- 
- Riferimenti bibl.: Gardini 1999

# La criticità in rapporto ai peculiari caratteri della governance universitaria

(2)

- In tale contesto qual è l'effettivo grado di efficacia degli strumenti che il decreto delegato di riforma appronta al fine di consentire il funzionamento del sistema di valutazione, del personale e della dirigenza?
- Gli strumenti di incentivazione e le responsabilità da omessa/incongrua valutazione sono in grado di incidere allo stesso modo sul risultato atteso anche quando il valutatore ultimo, come spesso avviene nel caso delle Facoltà e dei Dipartimenti Universitari, dove non viene quasi mai prevista l'allocazione di figure del ruolo dirigenziale, sia un organo che assommi funzioni più prettamente politiche di indirizzo controllo e funzioni di gestione attiva (organi elettivi: Preside e Direttore di Dipartimento)?

# La criticità in rapporto ai peculiari caratteri della governance universitaria

## (3)

- Scarsa applicabilità dell'art. 9, comma 1, d.lgs. 150/2009 nei confronti degli organi a competenza mista.
- Art. 9, comma 1, d.lgs. 150/2009: la valutazione del dirigente si basa anche sulla sua “capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi”;
- L'organo dotato di competenze miste non assume direttamente una responsabilità sanzionabile, a propria volta, in termini di valutazione negativa, a differenza di quanto previsto per la dirigenza, che assume direttamente e in proprio la responsabilità per omessa differenziazione dei giudizi.
- Del pari non operano nei confronti dell'organo a competenza mista le nuove forme di responsabilità tipizzate per legge, tese a rendere trasparente e rendicontabile il complesso dell'attività gestionale della dirigenza.
- Per quanto riguarda le criticità connesse e i nodi ancora irrisolti in specifico riferimento alla valutazione dell'attività dirigenziale e ai rapporti con gli organi politici di indirizzo e controllo, specie in riferimento alla dirigenza pubblica statale, si veda nello specifico: Bolognino 2010.

# La criticità in rapporto ai peculiari caratteri della governance universitaria

(4)

- Da quanto rilevato appare evidente che a risultare palesemente inefficace è proprio in questo specifico caso uno degli elementi chiave cui la c.d. Riforma Brunetta attribuisce il compito di ingenerare un funzionamento “virtuoso” del sistema di valutazione.
- Ricaduta ultima ma non meno sostanziale di un tale stato di fatto: il sistema in astratto non è in grado di garantire per il personale t.a. delle Università condizioni paritarie di valutazione.
- Le riserve del pubblico dipendente nei confronti della valutazione: timore di discriminazione e scarsa trasparenza.
- “la partecipazione deve essere intesa come una caratteristica fondamentale della valutazione” (Bezzi 2000, p. 19)

# La delibera n. 9 del marzo 2010 della Commissione per la Valutazione Trasparenza

## Integrità delle Amministrazioni pubbliche

- In detta delibera la Civit esprime l'avviso che:
  - Le Università non siano tenute a istituire gli organismi indipendenti di valutazione di cui all'art. 14 del decreto legislativo 150/2009.
  - L'attività di valutazione può continui ad essere svolta dai NIV ex legge 537/1999 e ss. mm. ii. ex L. 370/1999.
  - Le Università siano comunque “destinatari della nuova disciplina dettata dal d. lgs. 150/2009 in materia di contrattazione collettiva e che pertanto siano 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 organizzativi e individuale.”
- 
- SPUNTI DI RIFLESSIONE:
  - Coordinamento delle disposizioni nell'ambito della specifica autonomia funzionale garantita alle Università.
  - Art. 1 commi 1-2 d.lgs. 286/1999: rientra nell'autonomia regolamentare e organizzativa degli Enti la predisposizione degli strumenti per la valutazione del personale.

## Esperienze di valutazione a livello di processi organizzativi nella P.A.

- La necessità di strumenti duttili e metodologie processabili (anche e soprattutto in riferimento all'accettabilità scientifica delle stesse) inducono a volgere lo sguardo su quali, allo stato, sono le esperienze maggiormente significative, partendo dalla stessa P.A. italiana, tenendo in specifico riguardo la valutazione della funzione amministrativa per atti a carattere provvedimentale e non provvedimentale.

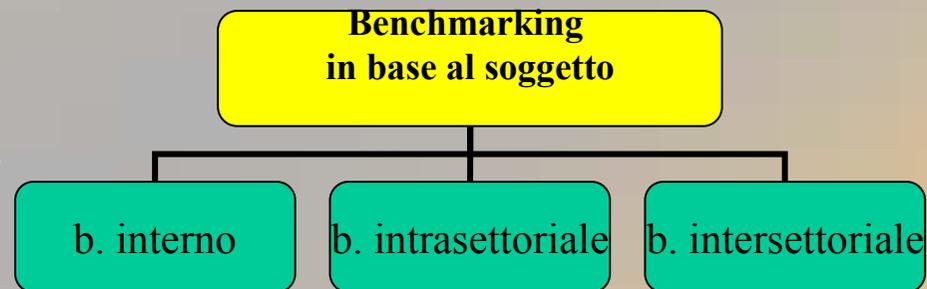
# La valutazione del contesto organizzativo: Esperienze di Benchmarking negli Enti locali

(1)

- Definizione di Benchmarking secondo Camp:  
“ricerca delle migliori prassi aziendali che portano a una prestazione superiore”
  
- Riferimenti bibliografici:  
**Camp 1989**

# La valutazione del contesto organizzativo: Esperienze di Benchmarking negli Enti locali (2)

- Riferimenti bibliografici per  
Esp. Di b. negli EE.LL.:  
Panté 2000  
Sargiacomo 2000.  
Marasca 2001.  
Grossi Mussari 2004  
Sargiacomo 2004.



## Esperienze di Benchmarking negli Enti locali (3): Benchmarking in base ai soggetti che lo effettuano

- Benchmarking interno:  
*il confronto avviene all'interno del medesimo ente  
riguardo a funzioni duplicate/decentrate (es.  
comuni metropolitani: uffici anagrafe);*

Possibili applicazioni in ambito universitario:

- Segreterie studenti, ove, come a Cagliari, differenziate in base alla facoltà di appartenenza dello studente.
- Biblioteche di Facoltà/dipartimento

## Esperienze di Benchmarking negli Enti locali (4): Benchmarking in base ai soggetti che lo effettuano

- B. intrasettoriale:  
raffronto tra aziende/enti operanti nello  
stesso settore

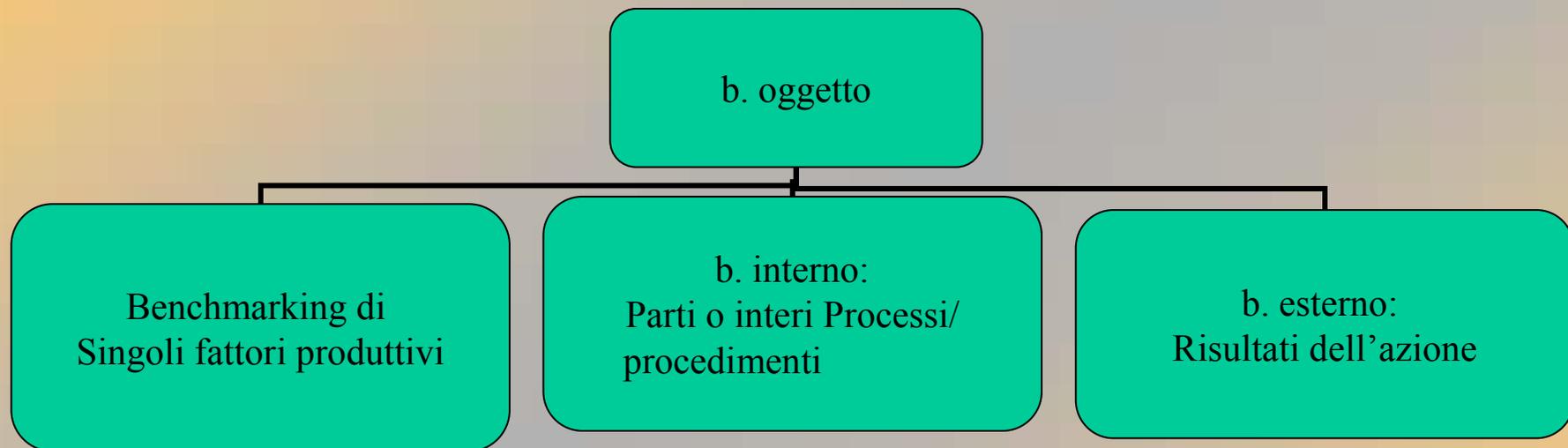
Panté 2000, p. 167.

## Esperienze di Benchmarking negli Enti locali (5): Benchmarking in base ai soggetti che lo effettuano

- B. intersettoriale:
  - Confronto di singole funzioni aziendali con enti che hanno individuato nella specifica funzione il core business (Panté 2000, p. 167)
- Possibili applicazioni in ambito universitario:
- Servizi tecnici (edilizia, reti informatiche) vs. società private degli specifici settori);

# Esperienze di Benchmarking negli Enti locali

## (6): Benchmarking in base all'oggetto del confronto



Panté 2000, p. 168.

# Esperienze di Benchmarking negli Enti locali

## (7): Benchmarking in base all'oggetto del confronto

- Focalizzazione necessaria sul b. con a oggetto l'analisi di parti e/o della totalità di processi/procedimenti, particolarmente adatto all'analisi del procedimento amministrativo, semplice e complesso.

Conclusioni: l'esistenza di procedimenti a carattere vincolato, la necessità comunque del rispetto del principio di legalità, la missione istituzionale (vincolo di scopo) alla quale è funzionalmente ricollegata la somma dei poteri in capo alla P.A., le variabili correlate alla complessità della stessa missione istituzionale, obbligano a dare prevalenza nei criteri di valutazione stessi adottati, sia per la valutazione organizzativa che per quella individuale, agli indicatori/criteri di analisi di correttezza del processo sugli indicatori puri di prodotto.

## Le Esperienze di Benchmarking e la valutazione della performance organizzativa nella c.d, Riforma Brunetta: criticità nell'impostazione di fondo

- Il b. presuppone il coinvolgimento effettivo del personale dirigenziale e non nella “determinazione di nuovi obiettivi” (cfr. Bruno 2005, p. 7);
- Il quadro normativo riformato dal d.lgs. 150/2009 non muta il quadro della disciplina previgente in ordine alle impostazioni dottrinarie che auspicavano un più fattivo coinvolgimento della dirigenza, quindi della componente più prettamente gestionale, già nella fase di determinazione degli obiettivi in relazione al quadro delle risorse disponibili. In sintesi viene a prevalere la componente provvedimentale, unilaterale, a scapito dell'auspicato modello contrattuale di determinazione degli obiettivi. (Nicosia 2010, pp. 8-9);

## La valutazione secondo il giurista

*“Mi pare interessante chiedersi quale sarebbe stata la posizione di un giurista, cinquanta anni fa, di fronte al problema della valutazione dell’azione amministrativa. Probabilmente, avrebbe sostenuto che la valutazione viene svolta, di regola, dal giudice, il quale ha come parametro la legge. La risposta appare oggi diversa perché, nel frattempo, si sono sviluppati servizi la cui erogazione è divenuta compito dei pubblici poteri o che hanno assunto dimensioni diverse dalle funzioni tradizionali. Inoltre, sono mutate le attese degli utenti. Infine, rispetto a questi servizi, non vi sono più quei metri nei quali si poteva fiduciosamente contare.”*

Cassese 1990, p. 57.

# Conclusioni

- E' necessaria la verifica del grado di accettabilità scientifica del sistema di valutazione adottato, la sostenibilità dello stesso, la coerenza degli obiettivi, l'oggettività e coerenza dei parametri e criteri in rapporto ai quali la valutazione è condotta, il grado di trasparenza e comunicazione del complesso del sistema adottato.
- Si tratta di necessità strettamente correlate alle conseguenze sulla retribuzione, carriera, premialità e penalizzazioni che il titolo III del D.lgs. 150/2009 fa conseguire ai risultati della valutazione del dipendente e della stessa struttura/amministrazione/ente in cui opera.

# Margini di tutela avverso un sistema di valutazione incongruo

- Competenza del giudice ordinario: tutte le controversie inerenti al **rapporto** di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: fase gestoria.
- Competenza del g.a.: atti di macro-organizzazione.
- Il sistema di valutazione come atto di macro-organizzazione.

# Riparto di giurisdizione

- “Il concreto criterio di riparto tra la nuova giurisdizione del Giudice del lavoro e la giurisdizione generale di legittimità del Giudice amministrativo in materia di pubblico impiego va individuato nella distinzione fra atti di macro-organizzazione (ex art. 2, comma 1, d.lgs. n. 165/2000), concernenti le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, e atti di micro-organizzazione (ex art. 5, comma 2, del cit. d.lgs. n. 165/2001), adottati per il loro concreto funzionamento e finalizzati al raggiungimento degli obiettivi prefissati dagli organi di indirizzo politico-amministrativo. Il sistema configurato dal Legislatore può fare insorgere situazioni di doppia tutela, essendo ben possibile che vi sia la contemporanea instaurazione di due giudizi, uno innanzi al Giudice amministrativo avverso l’atto di macro-organizzazione, l’altro per la tutela del diritto vantato nell’ambito del rapporto di lavoro, giudizi che avranno vita e corso autonomo, stante l’espressa esclusione della pregiudizialità amministrativa.” (Tar Campania, Napoli, V, 13054/2003)
- “Gli atti di organizzazione di una pubblica amministrazione, in quanto diretta espressione dei principi di cui all’art. 97 della Costituzione (organizzazione degli uffici in base alla legge per assicurare il buon andamento e l’imparzialità dell’Amministrazione), sono manifestazioni di potestà pubblica di fronte alle quali gli eventuali diritti dei destinatari degradano ad interessi legittimi. Dal che consegue che l’eventuale annullamento degli stessi è di competenza del giudice amministrativo” (Tar Campania, Salerno, II, 189/2003)

# Vincoli per la parte datoriale pubblica

- Atti organizzativi: regime pubblicistico
- Determinazioni organizzative: regime privatistico.
- Vincoli sia per atti che per determinazioni organizzative, a prescindere dal regime pubblicistico/privatistico:
  - il limite della conformità all'art. 97 Cost.: imparzialità, buon andamento, perseguimento dell'interesse pubblico, richiamati sia dal D. lgs. 165/2001 che dal D. lgs. 267/2000 (cfr. Tar Friuli, n. 685/2001 Tar Campania, Salerno, II, 189/2003);
  - il limite della conformità ai doveri civilistici della correttezza e buona fede (cfr. Manganaro 1995; Spasiano 2000).

# Tutela sindacale

- Costituisce dovere per il sindacato, quale organizzazione esponenziale degli interessi collettivi professionali dei lavoratori, esaminare il sistema di valutazione, gli obiettivi, i criteri/parametri della stessa, alla luce dei vincoli sopra delineati posti all'agire amministrativo.

# Approfondimenti e riferimenti bibliografici (1)

- Bezzi 2000 = C. Bezzi, *La valutazione dei servizi alla persona*, Perugia 2000;
- Bolognino 2010 = D. Bolognino, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. "decreto Brunetta": ruolo del dirigente, garanzie "procedimentali" e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it);
- Bruno 2005 = F. Bruno, *Il benchmarking nell'Ente locale: la valutazione delle prestazioni dirigenziali*, in *Amministrazione in Cammino*, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione, 07/2005;
- Camp 1989 = Camp R C, *"Benchmarking -The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance"*, ASQC Quality Press, 1989;
- S. Cassese, *La valutazione della azione amministrativa*, in F.Matteucci-A.R. Pecchi, *L'efficacia dei servizi pubblici*, Milano 1990;
- Gardini 1999 = G. Gardini, *Brevi note sulla distinzione tra funzioni di indirizzo e gestione nelle Università*, in *Giust.Amm.*, rivista internet di Diritto Pubblico, 1999;
- Grossi-Mussari 2004 = G. Grossi G. – R. Mussari R., *I servizi pubblici locali nella prospettiva economico-aziendale*, Roma 2004;
- Manganaro 1995 = F. Manganaro, *Principio di buona fede e attività delle Amministrazioni pubbliche*, Napoli 1995;
- Marasca 2001 = S. Marasca (a cura di), *La valutazione delle prestazioni nelle amministrazioni pubbliche locali*, Torino 2001;

# Approfondimenti e riferimenti bibliografici (2)

- Nicosia 2010 = G. Nicosia, *La gestione della performance dei dirigenti pubblici: an, quando, quis e quomodo della misurazione e valutazione individuale*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" . it, 103/2010
- Panté 2000 = M. Panté, *L'applicazione del Benchmarking negli Enti locali*, in AA.VV., *Sistemi di controllo e valutazione per la regolarità, la direzione e l'incentivazione*, A. Giuffrè Editore, Milano, 2000, pp. 161-197;
- Sargiacomo 2000 = M. Sargiacomo M., *Il Benchmarking nell'Azienda Comune*, Torino 2000;
- Sargiacomo 2004 = M. Sargiacomo, *Il Benchmarking e la cultura del confronto nelle amministrazioni pubbliche*, Torino 2004.;
- Spasiano 2000 = M.R. Spasiano, *Spunti di riflessione in ordine al rapporto tra organizzazione pubblica e principio di legalità: la "regola del caso"*, in C. Pirelli (a cura di), *Fonti normative e ordinamenti*, Milano 2000;
- Talamo 2010 = V. Talamo, *La riforma del sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 1/2010.

# Contatti per riflessione e condivisione di esperienze in tema

- **segreteria.uil@unica.it**
- **<http://people.unica.it/uilpa/contattaci/>**