

MANAGEMENT PUBBLICO

# Valutazione delle prestazioni e sistema premiante

Come applicare la Riforma Brunetta  
del Pubblico Impiego

**Cristiana Trombetta,  
Silvio Trombetta**



**FRANCOANGELI**

## **Am** - La prima collana di management in Italia

Testi advanced, approfonditi e originali, sulle esperienze più innovative in tutte le aree della consulenza manageriale, organizzativa, strategica, di marketing, di comunicazione, per la pubblica amministrazione, il non profit...

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.



**Cristiana Trombetta,  
Silvio Trombetta**

# Valutazione delle prestazioni e sistema premiante

Come applicare la Riforma Brunetta  
del Pubblico Impiego



**FRANCOANGELI**

Sarà possibile consultare aggiornamenti, animare dibattiti e porre domande sul tema oggetto di questo libro nello spazio blog all'indirizzo: **[midaspace.blogspot.com](http://midaspace.blogspot.com)**.

Progetto grafico di *Elena Pellegrini*

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

---

# Indice

**Introduzione** pag. 9

**Prima parte**  
di *Cristiana Trombetta*

**Introduzione alla prima parte** » 15

**1. L'evoluzione normativa: dal Testo Unico degli impiegati civili dello Stato alla privatizzazione del pubblico impiego** » 17

**2. I principi e gli obiettivi della Riforma Brunetta** » 21

1. Dalla delega all'attuazione: la struttura del D.lgs. 150/2009 » 22

2. Le fonti della disciplina del rapporto di lavoro: cenni in ordine alle novità in materia di contrattazione collettiva » 23

3. Ambito soggettivo di applicazione della riforma » 27

4. L'applicazione della riforma alle Regioni e agli Enti locali » 29

**3. Misurazione valutazione e trasparenza della performance** » 33

1. I soggetti coinvolti » 34

1.1. La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche » 34

1.2. L'Organismo indipendente di valutazione della performance	pag. 38
1.3. Gli altri soggetti	» 42
2. Il ciclo della performance	» 43
3. La definizione degli obiettivi: il Piano della performance	» 44
4. Misurazione e valutazione della performance	» 46
5. La fase della rendicontazione	» 50
6. La trasparenza	» 52
<b>4. Merito e premi</b>	» 57
1. I nuovi strumenti per premiare il merito e la professionalità	» 59
<b>5. Le nuove norme in materia di dirigenza pubblica</b>	» 65
1. Le funzioni dei dirigenti e le connesse responsabilità	» 66
2. L'accesso alla dirigenza e lo spoil system	» 69
<b>6. Sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici</b>	» 75
1. Il procedimento disciplinare	» 76
2. Le nuove sanzioni	» 82
<b>7. Tabella riepilogativa della tempistica prevista per l'attuazione degli adempimenti previsti dalla riforma</b>	» 87

## **Seconda parte**

*di Silvio Trombetta*

<b>Introduzione alla seconda parte</b>	» 91
<b>8. Un corretto approccio alla valutazione delle prestazioni nella Pubblica Amministrazione</b>	» 95
<b>9. Il sistema di valutazione delle prestazioni proposto dalla legge</b>	» 105
1. L'articolazione del processo di valutazione: fasi e tempi	» 108

2. L'assegnazione degli obiettivi: le caratteristiche che devono avere gli obiettivi per poter essere assegnati	pag. 112
3. La scelta della scala per la valutazione	» 119
4. Gli strumenti al servizio del processo di valutazione: come costruire il catalogo delle competenze	» 124
4.1. I comportamenti manageriali e organizzativi	» 125
4.2. Il catalogo delle competenze professionali	» 131
4.3. La definizione della "lista" dei comportamenti: come procedere?	» 134
4.4. La declinazione dei comportamenti per livelli: un approfondimento	» 139
4.5. Come costruire l'elenco delle competenze professionali	» 139
5. Gli strumenti al servizio del processo di valutazione: la scheda di valutazione	» 141
5.1. Un'unica scheda va bene per tutti i valutati?	» 154
<b>10. La componente soggettiva nella valutazione delle prestazioni: dalla teoria alla pratica</b>	» 157
1. Il colloquio per l'assegnazione degli obiettivi	» 161
2. I colloqui intermedi	» 164
3. Il colloquio di valutazione finale	» 165
<b>11. Le conseguenze della valutazione: il sistema premiante</b>	» 173

### **Appendice**

<b>Legge 4 marzo 2009, n. 15</b>	» 179
<b>Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150</b>	» 197
<b>Bibliografia</b>	» 251

*Alle mie principessine  
Giorgia e Beatrice*

Papà

---

## Introduzione

Migliorare l'efficacia dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione attraverso una maggiore attenzione all'efficienza e alla trasparenza costituisce in Italia una grande aspettativa finora piuttosto delusa.

Pertanto, negli ultimi vent'anni circa, i Ministri che si sono succeduti al dicastero della Funzione Pubblica hanno cercato di intervenire migliorando l'efficacia e l'efficienza della Pubblica Amministrazione.

Gli effetti di questi sforzi sono stati, tuttavia, poco percepibili. Al di là di casi specifici positivi, che ognuno di noi ha vissuto e verificato in prima persona, non è mutata la generale percezione di inefficienza della PA nel suo complesso.

Esistono d'altronde anche alcuni dati oggettivi che confermano come vi siano ancora cospicui margini di miglioramento: nel 2006, infatti, nonostante in Italia il PIL sia cresciuto, la produttività nella PA è calata dello 0,10%, in controtendenza con l'Europa, dove è invece cresciuta. Ciò ha comportato un arretramento di tre posizioni (dal già non gratificante 38° posto siamo retrocessi a un'imbarazzante 41ª posizione) nella classifica del World Economic Forum relativa alla competitività del sistema-Paese.

È in questo contesto che è maturato l'intento riformatore del Ministro Renato Brunetta, delegato alla Funzione Pubblica nel Governo Berlusconi *quater*, il quale ha cercato di dare nuovo impulso al recupero di efficienza e di produttività (e quindi, complessivamente, di competitività) della PA italiana attraverso la messa a punto, peraltro in larga parte condivisa anche dalle parti politiche di minoranza parlamentare, della legge delega 15/2009, cui si è data attuazione con il D.lgs. 150/2009 (entrato in vigore il 15 novembre 2009).

In questa guida ci occuperemo di facilitare chi ci sta leggendo nell'applicazione delle disposizioni legislative, con particolare riguardo agli aspetti che attengono al ciclo della performance e al ruolo dei Dirigenti Pubblici, così come ridisegnati dalla legge n. 15 e dal D.lgs. n. 150.

La nostra è, in sostanza, una guida manageriale che vuole facilitare il lavoro di chi, nelle strutture Pubbliche, sarà chiamato dalla legge a implementare un nuovo sistema di valutazione delle prestazioni e il conseguente meccanismo gestionale che governa la premialità.

Ci rivolgiamo pertanto ai Dirigenti a capo di uffici, servizi, dipartimenti, aree, unità operative; ma anche ai direttori, ai responsabili e agli specialisti della Direzione del Personale; e ancora ai capi, anche intermedi, che saranno chiamati a contribuire alla valutazione dei collaboratori, oltre a essere a loro volta valutati in base alle disposizioni introdotte dalla riforma.

Questo è insomma un libro per valutatori, valutati, Dirigenti, Quadri, impiegati e gestori dei sistemi di valutazione e di compensazione operanti all'interno di organizzazioni di Diritto Pubblico.

Abbiamo suddiviso la guida in due parti.

Nella prima, il lettore troverà una panoramica sulle disposizioni della legge e su ciò che ogni Amministrazione deve fare per mettere in piedi il cosiddetto "Ciclo della performance"; quali ruoli, in questo ciclo, devono essere agiti e da chi.

La seconda è invece la parte dedicata a favorire la gestione del ciclo della performance e quindi ragioneremo su come articolare il processo di valutazione e i suoi strumenti e suggeriremo agli attori coinvolti i comportamenti opportuni da tenere in ogni fase del processo.

Infine, troverete un'Appendice contenente il testo della legge-delega e del decreto legislativo di attuazione per favorire un'immediata possibilità di consultazione durante la lettura.

L'impianto di norme che la riforma introduce muove i suoi passi da questa considerazione: che le PA, esattamente come accade in un mercato non monopolistico a qualsiasi attore privato, debba essere valutata dai propri "clienti".

Infatti, in un mercato dove esiste un reale sistema competitivo, il cliente del servizio ha modo di "sanzionare" il fornitore insoddisfacente e, corrispondentemente, di "premiare" quello che ne soddisfa i bisogni, rivolgendosi a quest'ultimo e smettendo di servirsi del primo, il quale, come comunemente si dice, avrà "perso un cliente".

Viceversa, nei confronti della PA il cliente, forse non per caso degradato anche linguisticamente a mero "utente", non ha questo potere. Se il mio Comune di residenza non mi soddisfa per la qualità di un servizio che richiedo, quale per esempio il rilascio del mio certificato di nascita, non potrò comunque rivolgermi ad altro fornitore per vedermi erogato questo servizio, che nessun altro, infatti, può produrre. Sarò quindi costretto a rivolgermi nuovamente al mio Comune di residenza quando avrò bisogno di

un certificato e dovrò pagare nuovamente (se previsto) per un servizio che mi soddisfa soltanto in parte o non si soddisfa affatto.

D'altro canto, conoscendo le regole del mercato, il mio Comune di residenza sarà scarsamente incentivato a migliorare il processo di erogazione del servizio, per esempio ampliando l'orario di ricezione del pubblico, consentendomi di ricevere il certificato direttamente a casa o di prenotarlo online dal sito del Comune ecc.

Oltre all'Organizzazione, anche le persone saranno scarsamente incentivate ad andare oltre il proprio "compito" e ognuno farà ciò che gli sembrerà opportuno fare seguendo l'amor proprio di cui è dotato. Ciò che accade è che vi sono persone efficaci e fortemente orientate al cliente e altre che erogano prestazioni che non soddisfano coloro che hanno bisogno di servirsene. Spesso – e questo è un problema che la legge vuole affrontare e risolvere – verso queste due professionalità così diverse, l'Organizzazione fornisce "risposte" piuttosto simili, incentivando in tal modo un allineamento verso il basso delle prestazioni. Infatti, chi opera in modo eccellente, sopportando i sacrifici e lo sforzo che ciò comporta, quando vedrà che a fine anno il proprio premio corrisponde a quello di chi ha erogato prestazioni peggiori della propria, tenderà a uniformare la performance a quella di chi riesce a ottenere un premio facendo uno sforzo minore.

Riguardata da questo punto di vista, possiamo dire che la legge, tendendo a eliminare il sistema di distribuzione dei premi "a pioggia", intende "obbligare" l'Amministrazione a premiare il primo approccio e a penalizzare, per converso, chi non soddisfa le esigenze del cliente.

Inoltre, la legge impone di rendere pubblici i livelli di servizio erogati da ogni Amministrazione, sostenendo maggiormente, dal punto di vista economico, quelle istituzioni che si faranno apprezzare dai propri clienti. I Dirigenti responsabili di Amministrazioni "lacunose" dovranno raggiungere l'obiettivo dell'allineamento con quelle virtuose e, in mancanza, non potranno avere accesso a premi di alcun genere; medesima sorte è riservata a chi non dovesse adoperarsi per far funzionare il Ciclo della Performance, cercando evidentemente di eludere quello che è forse il cardine di tutta la riforma.

Dal punto di vista applicativo, esistono due grandi filoni da tenere in considerazione.

Da un lato, vi sono una serie di attività da svolgere, entro precisi termini definiti dal D.lgs. n. 150, finalizzate a costituire gli Organi che, sia all'interno che all'esterno dell'Amministrazione, dovranno permettere il funzionamento del Ciclo.

Dall'altro, è necessario strutturare il sistema di valutazione e premiante

in modo tale che sia coerente con gli obblighi che la legge prevede e preparare le persone che svolgono un ruolo all'interno del processo. Ma anche chi sarà semplicemente valutato dovrà avere il giusto approccio affinché il sistema funzioni in modo fluido e senza resistenze.

Facile a dirsi, ma chi “vive” le Organizzazioni dall'interno e ha un po' di esperienza specifica sull'argomento sa che è decisamente più complesso a farsi.

In ordine al concreto funzionamento di questi sistemi, la legge fornisce solo alcune indicazioni di massima, non potendo – come avremo modo di vedere in seguito – fare molto di più e lasciando, pertanto, un ampio margine di autonomia all'interno del quale intendiamo proporre alcuni suggerimenti ai soggetti che saranno chiamati a dare attuazione alle regole previste e a gestire l'intero sistema.

Implementare e gestire un sistema premiante basato su valutazioni condivise è possibile soltanto attraverso un accurato e certosino lavoro di progettazione, implementazione e gestione.

---

## Prima parte

di *Cristiana Trombetta*



---

## Introduzione alla prima parte

Il rapporto di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione, originariamente denominato rapporto di pubblico impiego, è stato oggetto di molteplici interventi di carattere normativo che hanno determinato, nel corso dell'ultimo secolo, radicali e profonde trasformazioni della relativa disciplina, tali da incidere sulla stessa natura giuridica del rapporto.

Pur non potendo in questa sede procedere a una completa e dettagliata analisi dei molteplici interventi del legislatore in materia, appare tuttavia opportuno, al fine di un corretto inquadramento del contesto nell'ambito del quale si va a inserire la cosiddetta Riforma Brunetta, fornire una brevissima ricostruzione delle vicende che hanno determinato il passaggio dalla configurazione pubblicistico-autoritativa del rapporto di pubblico impiego a una sostanziale assimilazione dello stesso al rapporto di lavoro privato.



# 1

## L'evoluzione normativa: dal Testo Unico degli impiegati civili dello Stato alla privatizzazione del pubblico impiego

Fino ai recenti interventi di privatizzazione, risalenti ai primi anni Novanta, il modello cui si ispirava la legislazione in materia di pubblico impiego, quale risultava principalmente dallo statuto sugli impiegati civili dello Stato (TU 10 gennaio 1957, n. 3), si fondava su una disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della PA nettamente differenziata rispetto a quella utilizzata per l'impiego privato; ciò in virtù di una concezione che, in ragione del carattere di specialità e della posizione di preminenza attribuita alla Pubblica Amministrazione, considerava la natura del soggetto datore di lavoro circostanza di per sé ostativa a un'equiparazione, anche solo nelle linee generali, del pubblico impiego al lavoro alle dipendenze del privato.

La qualificazione della natura pubblica del rapporto di lavoro con la PA comportava quattro essenziali elementi di differenziazione rispetto alla disciplina del lavoro privato: 1. l'unilateralità delle fonti di disciplina del rapporto (atti di natura legislativa e regolamentare); 2. l'unilateralità degli atti di costituzione del rapporto di lavoro (provvedimenti amministrativi di nomina); 3. la natura autoritativa degli atti di gestione (integralmente assoggettati alla disciplina dei provvedimenti amministrativi); 4. la totale assenza di spazi riservati alla contrattazione collettiva.

Tale impostazione, che recepiva sostanzialmente la concezione autoritativa al tempo dominante dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e privati cittadini, era il frutto di una mera scelta del legislatore ordinario e non derivava dai principi inviolabili dell'ordinamento sanciti dalla Carta Costituzionale.

La Costituzione, infatti, contiene solo alcune disposizioni che, in via diretta o indiretta, si occupano della materia e dalle quali possono enuclearsi i principi di seguito esposti:

- ai pubblici impieghi si accede tramite concorso, ossia mediante proce-

dure neutrali e nel rispetto del principio della parità di trattamento (art. 97, comma 3);

- i pubblici uffici sono organizzati secondo le disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione (art. 97, comma 1);
- l'ordinamento degli uffici deve determinare le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità dei pubblici funzionari (art. 97, comma 2);
- i funzionari e i dipendenti pubblici sono direttamente responsabili degli atti compiuti in violazione dei diritti (art. 28)

Se dunque, da un lato, il legislatore costituzionale non ha ignorato l'esistenza di profili di specialità nella disciplina del rapporto di pubblico impiego, dall'altro non ha ritenuto di dover sancire la natura pubblica dello stesso, né disporre che il medesimo fosse assoggettato a un'organica disciplina speciale, derogatoria rispetto alla disciplina di diritto comune; come infatti ha affermato la stessa Corte Costituzionale, "la scelta tra l'uno e l'altro regime resta affidata alla discrezionalità del legislatore da esercitarsi in vista di una più efficace e armonica realizzazione dei fini e dei principi che concernono l'attività e l'organizzazione della pubblica amministrazione"<sup>1</sup>.

In tale contesto, allorché si è iniziata a individuare proprio nel regime pubblicistico del rapporto di pubblico impiego la causa primaria delle disfunzioni dell'organizzazione e dell'attività amministrativa, l'esigenza di recuperare una produttività della Pubblica Amministrazione almeno pari a quella delle imprese private ha spinto il legislatore ad avviare un progressivo e graduale processo di privatizzazione del pubblico impiego.

Le riforme in tal senso attuate negli anni Ottanta (si fa riferimento, in particolare, alla legge 29 marzo 1983, n. 93, la cosiddetta *Legge quadro sul pubblico impiego*), se da un lato hanno segnato un momento di discontinuità rispetto al passato, dall'altro non si sono rivelate idonee a determinare un sostanziale mutamento dell'assetto dei rapporti di lavoro in questione, nell'ambito dei quali continuava a essere mantenuto il ruolo di preminenza in capo all'Amministrazione datrice di lavoro.

È solo con il D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, emanato in attuazione della delega conferita al governo dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, che si è avuto il superamento dell'assunto per cui il carattere soggettivamente pubblico di una delle parti del rapporto implica necessariamente la natura pubblicistica dello stesso ed è stato inaugurato il vero e proprio primo processo di "privatizzazione del pubblico impiego".

<sup>1</sup> Corte Costituzionale, 25 luglio 1996, n. 313.

La riforma avviata con il D.lgs. 29/1993 è stata successivamente completata con il D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (cosiddetta seconda privatizzazione) adottato in attuazione della delega conferita con la legge 15 marzo 1997, n. 59, il quale ha accelerato la devoluzione delle controversie alla giurisdizione del giudice ordinario e ha esteso la privatizzazione anche ai dirigenti generali di categoria, precedentemente esclusi dall'ambito applicativo della privatizzazione.

Sempre sulla base della delega del 1997, tutte le disposizioni vigenti in materia di pubblico impiego sono state raccolte e coordinate nel D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, contenente le "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni" (TU sul pubblico impiego).

Da ultimo, con la legge 15 luglio 2002, n. 145, recante "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato" sono state apportate significative modifiche alla disciplina della dirigenza pubblica, ancora una volta nella direzione di una sempre maggiore assimilazione del rapporto di pubblico impiego al rapporto privato.

Il riconoscimento della natura privatistica del rapporto di lavoro alle dipendenze della PA, operato con i suddetti provvedimenti, ha comportato il venir meno di quegli elementi, di cui si è precedentemente fatta menzione, che caratterizzavano la tradizionale impostazione pubblicistica.

In particolare, la disciplina del pubblico impiego, come risultante all'esito del processo di privatizzazione, si fonda su alcuni canoni fondamentali che possono sommariamente riassumersi nei termini seguenti:

- le fonti del rapporto vengono individuate nelle disposizioni del Codice civile e delle leggi sul rapporto di lavoro subordinato nell'impresa;
- al di fuori dei limiti derivanti dalla riserva di legge – assoluta o relativa – imposta dal legislatore costituzionale, viene dato ampio spazio alla contrattazione collettiva;
- la costituzione del rapporto individuale di lavoro avviene con un contratto individuale di diritto privato e non più con un provvedimento amministrativo di nomina;
- la PA datrice di lavoro non viene più caratterizzata per il tradizionale ruolo autoritativo e provvede, dunque, all'organizzazione del lavoro mediante atti di gestione sostanzialmente equiparati a quelli del privato datore di lavoro, residuando un limitatissimo spazio per gli atti aventi natura di provvedimento amministrativo;
- la mutata natura degli atti di gestione del rapporto determina la devolu-