

## **Ricominciare da tre. L'applicazione del "decreto Brunetta"\* .**

Bruno Dente

Il decreto legislativo n.150/2009 , il "decreto Brunetta", ha, per esplicita dichiarazione del suo proponente, l'ambizione di avere un impatto molto rilevante sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche del nostro paese. Gli obiettivi sono quelli, del tutto condivisibili, di migliorare efficacia ed efficienza dei servizi pubblici nonché la trasparenza dell'azione pubblica.

Si tratta, per usare una metafora, di un'arma potente che, come tale, presenta anche alcuni pericoli. E' dunque importante prestare grande attenzione al processo di attuazione, al fine di evitare entrare in rotta di collisione con i processi di modernizzazione e di miglioramento che molti enti hanno intrapreso già da tempo, con risultati ragguardevoli.

Il rischio, ad una prima lettura della normativa, ed in particolare della prima parte del decreto che si riferisce alla misurazione della performance ed al sistema di premi al personale, è quello di una lettura eccessivamente semplificata delle problematiche che stanno alla base delle inefficienze e dei fallimenti delle pubbliche amministrazioni italiane.

Il decreto Brunetta, sin dai primi articoli, centra la sua attenzione esclusivamente sul rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, la cui riforma organica sembra essere condizione necessaria e sufficiente per migliorare efficacia ed efficienza dell'azione pubblica. Non c'è dubbio che il lavoro rappresenta il principale, per non dire l'esclusivo, input nel processo produttivo delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia è altrettanto indubbio che una parte rilevante delle inefficienze, degli sprechi, della incapacità di soddisfare la domanda degli utenti, ha ragioni diverse dall'assenteismo o dalla bassa produttività individuale. Il peso dell'ambiente esterno, le differenti capacità di innovazione mostrate in passato, l'uso di procedure più o meno adeguate, e molti altri fattori che non è necessario qui ricordare, possono infatti determinare dislivelli di performance significativi anche in presenza di tassi di produttività identici. Se l'obiettivo è, come deve essere, il "valore per i cittadini" dei servizi pubblici, concentrarsi solo o prevalentemente sulle trasformazioni del rapporto di lavoro può essere la scelta sbagliata.

Ecco allora che le pubbliche amministrazioni, e soprattutto quelle che non hanno aspettato la riforma per innescare percorsi virtuosi, debbono chiedersi se ed in che misura alcuni principi – che sembrano aver ispirato la normativa – sono adeguati alla loro realtà ed in particolare a proseguire nel percorso intrapreso. Tre punti mi paiono fondamentali.

Il primo è evitare un'interpretazione delle norme che si ispiri ad un "taylorismo di ritorno", la convinzione cioè che ogni processo produttivo sia scomponibile in una serie di attività elementari da assegnare ai singoli addetti. La performance globale, in questa logica, sarebbe interamente data dalla somma delle produttività individuali. Rispetto a questa impostazione va invece affermato che nelle

---

<sup>1</sup> \* L'articolo è di prossima pubblicazione sulla rivista "Impresa e Stato".

organizzazioni pubbliche contemporanee, largamente formate da professionisti e non da forza lavoro non qualificata, è spesso impossibile distinguere la performance individuale da quella collettiva e che qualsiasi tentativo di isolare l'apporto del singolo rischia di essere abbastanza arbitrario, oltre che inutile.

Il secondo principio sul quale riflettere con attenzione – del resto collegato al precedente – è quello implicito nella prescrizione della divisione del personale in fasce al fine di ottenere una distribuzione forzata dei premi monetari. Intendiamo riferirci alla norma secondo la quale almeno il 25% dei dirigenti non deve percepire alcun premio. E' vero che tale norma, nella sua formulazione letterale, non si applica alle amministrazioni territoriali, ed è altresì vero che nessuno vuole difendere la distribuzione a pioggia dei premi di risultato, ma è l'ipotesi implicita che appare quanto meno discutibile. Siamo sicuri che scatenare la concorrenza tra i dirigenti e tra gli addetti sia necessariamente uno strumento positivo, sia "il meccanismo giusto" per aumentare efficienza ed efficacia? Anche prescindendo dall'estrema difficoltà di comparare tra loro in modo corretto prestazioni dal contenuto radicalmente differente, resta il fatto che la collaborazione, all'interno dello stesso ufficio e tra uffici differenti è un elemento essenziale per assicurare la performance: puntare sulla competizione interna all'ente è quasi sempre un errore da non commettere. Vi sono molti strumenti tecnici che assicurano contro il rischio della distribuzione egualitaria differenti dalla compilazione di graduatorie: è quanto meno singolare che la normativa sembri non riconoscerne l'esistenza.

Il terzo punto riguarda il fatto, che, a stare ad una lettura letterale della legge, sembra obbligatorio per tutti gli enti adottare un meccanismo uniforme di procedure di programmazione, il cosiddetto ciclo della performance. Qui c'è subito da rilevare un paradosso: per superare il classico problema delle pubbliche amministrazioni, e cioè il fatto che esse si considerano responsabili per il fatto di seguire correttamente le procedure e non per i risultati che ottengono, si prescrive una procedura alla quale tutti sono tenuti ad attenersi. Ma il problema principale è un altro: le amministrazioni che si sono impegnate negli ultimi tempi in processi di modernizzazione, di aumento dell'efficienza, di innovazione nei servizi hanno adottato strumenti di programmazione, successivamente affinati per renderli sempre più adeguati alle sfide che si trovano di fronte. I nuovi strumenti introdotti devono sostituire quelli già in uso? O debbono affiancarsi ad essi? E in ogni caso l'uniformità degli strumenti adottati dalle singole amministrazioni è necessaria oppure, come sembra più sensato, i differenti gradi di sviluppo organizzativo degli enti debbono essere presi in considerazione quando si progettano i sistemi di programmazione e controllo?

### **Ricomincio da tre**

E' sulla base delle considerazioni e dei dubbi esposti che chi scrive ha preso a prestito il titolo del celebre film di Massimo Troisi per cercare di individuare una strada di attuazione della normativa in grado di evitare i pericoli, paradossalmente tanto più gravi quanto più un ente ha cercato già da tempo di innescare percorsi virtuosi. Il principio base è, appunto, che non bisogna sempre ricominciare da zero, ma che per disegnare innovazioni bisogna al contrario chiedersi qual è la situazione di partenza.

I punti importanti mi sembrano due.

In primo luogo bisogna **chiedersi** – e il processo di attuazione del decreto Brunetta è un'eccellente occasione per farlo – **come funzionano i sistemi di programmazione e controllo**. E' tracciato, almeno a grandi linee, un quadro strategico che dice verso dove si vuole andare nei prossimi anni? Esiste un sistema credibile e tempestivo di controllo di gestione, inteso almeno come modo di tenere sotto controllo i costi di produzione dei servizi? Il sistema di valutazione dei dirigenti e dei dipendenti è abbastanza completo e funziona nel motivare il personale? Vi è un sistema di controllo di regolarità (internal audit) che si esprime attraverso ispezioni tempestive e sistematiche? E così via. Questo comporta anche chiedersi se sussistono alcune condizioni di base in assenza delle quali la valutazione non può funzionare. Il riferimento è qui, come è ovvio, anzitutto ai sistemi informativi interni, ma anche ai processi di rilevazione della soddisfazione dei clienti, alla costruzione di una mappa dei rischi dell'ente e alla definizione dei profili di ruolo del personale (indispensabile per effettuare una valutazione dei comportamenti organizzativi tecnicamente corretta). Ricominciare da tre implica immaginare la necessaria evoluzione dei sistemi in atto e il loro progressivo completamento e manutenzione, e non invece ritenere che si debba buttare via tutto quanto è stato fatto sinora per andare alla ricerca del sistema "perfetto" prefigurato dal decreto. Oltre tutto la letteratura internazionale ha mostrato da tempo che un buon sistema di valutazione del personale ha l'esigenza di una continua manutenzione e che periodicamente occorre procedere ad una sua completa ristrutturazione per evitare che l'abitudine prenda il sopravvento e si smarrisca il suo obiettivo fondamentale che è quello di stimolare la motivazione del personale.

Ma ricominciare da tre significa anche un'altra cosa. Significa evitare di cadere nella trappola di una definizione scolastica del ciclo della performance, quella secondo la quale alla base di tutto ci devono essere gli obiettivi strategici, che vanno declinati in obiettivi operativi e che un piano è tanto migliore quanto più esso è completo e integrato. In realtà l'esperienza di qualunque manager pubblico (ma nel settore privato le cose non sono molto differenti) dimostra come, salvo momenti eccezionali che per definizione non possono rappresentare la norma (processi di change management o di turn-around di organizzazioni in difficoltà), l'attività più impegnativa è quella di legare le decisioni quotidiane ad un processo di miglioramento continuo, che parte dall'identificazione delle principali criticità e dalla costruzione di processi tesi al loro progressivo superamento. Questo significa fondamentalmente porre l'accento sulla **Relazione sulla performance** alla cui tempestiva approvazione deve fare riferimento il sistema degli obiettivi assegnati ai dirigenti, agli uffici e a tutto il personale per il successivo periodo di programmazione. Proprio perché molte amministrazioni hanno già fatto passi notevoli verso il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza è necessario che i nuovi sviluppi siano strettamente legati ad una lettura dei risultati già ottenuti piuttosto che ad una astratta ricerca degli obiettivi "giusti". La Relazione non è quindi solo uno strumento di rendicontazione, ma in primo luogo e soprattutto la base sulla quale definire le mete da raggiungere nel breve e nel medio termine.

Due osservazioni conclusive. La prima è che la trasparenza è un valore che tutte le pubbliche amministrazioni devono internalizzare e che deve ispirare tutta la loro azione, non uno strumento che serve a migliorare efficacia ed efficienza. Se l'essere trasparenti aiuterà questo processo è tutto

di guadagnato, ma attendersi che essa sia da sola in grado di generare l'innescò di processi virtuosi da un lato è illusorio e dall'altro non riesce a dare pienamente conto della sua importanza in una società aperta ed uno stato democratico.

Infine, e come sempre, è necessario ribadire che le organizzazioni pubbliche funzionano bene se hanno un management professionalmente capace, moderno, motivato ed eticamente corretto. Esso, ed i percorsi di aumento del capitale umano che è in grado di attivare, sono all'origine del successo e dei risultati eccellenti. A questo è ovviamente necessario dotarsi di strumenti adeguati – e il processo di programmazione e controllo è uno di essi – ma alla fine ciò che fa la differenza non è la tecnica utilizzata, ma la capacità di direzione complessiva. Anche su questo punto, per fortuna, in moltissimi casi, non siamo obbligati a ricominciare da zero.