

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SALERNO

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE

SCUOLA DI GIURISPRUDENZA



TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

IN

Diritto Pubblico, Teoria delle Istituzioni Nazionali ed Europee e Filosofia Giuridica

Curriculum: Teoria delle Istituzioni dello Stato tra Federalismo e Decentramento

XIII CICLO

*Strumenti e tecniche nel sistema di valutazione della
performance nell'amministrazione pubblica*

Le materie della sanità e dell'istruzione

Coordinatore:
Ch.mo Prof.
Enzo Maria Marenghi

Dottorando:
Dott. Antonello Crisci
Matr. 8886800020

ANNO ACCADEMICO 2013-2014

INDICE

CAPITOLO I

EVOLUZIONE STORICA E QUADRO NORMATIVO

I.I. Il primo intervento normativo: il D.Lgs. n. 29 del 1993.....	pag. 1
I.II. Il D.Lgs. n. 286 del 30 Luglio 1999, in attuazione della delega di cui all'art. 11 della legge 18 marzo 1997 n. 59.....	pag. 6
I.III. La legge delega n. 15 del 2009.....	pag. 14
I.IV. Il D.Lgs. n.150 del 2009.....	pag. 20

CAPITOLO II

IL SISTEMA DI MISURAZIONE, VALUTAZIONE E TRASPARENZA DELLA PERFORMANCE NELLA AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

II.I. Il ciclo di gestione della performance.....	pag. 24
II.II. Il concetto di performance.....	pag. 37
II.III. La misurazione e la valutazione della performance.....	pag. 48
II.IV. Il processo di misurazione e valutazione della performance.....	pag. 58
II.V. La trasparenza e l'integrità nella amministrazione pubblica...	pag. 74

CAPITOLO III

GLI STRUMENTI E LE TECNICHE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE NEI SERVIZI PUBBLICI

III.I. Le fonti normative.....	pag. 81
III.II. Gli strumenti e le tecniche.....	pag. 86
III.III. La selezione e l'adozione degli strumenti.....	pag. 99
III.IV. Il sistema dei controlli.....	pag. 104

CAPITOLO IV

LA MATERIA DELLA SANITA'

IV.I. La regolamentazione.....	pag. 111
IV.II. Gli strumenti.....	pag. 119
IV.III. Le problematiche.....	pag. 125
IV.IV. Possibili interventi per l'attuazione ed il controllo della valutazione.....	pag. 129

CAPITOLO V

LA MATERIA DELL'ISTRUZIONE

V.I. La regolamentazione.....	pag. 135
V.II. Gli strumenti.....	pag. 142
V.III. Le problematiche.....	pag. 149
V.IV. Possibili interventi per l'attuazione ed il controllo della valutazione.....	pag. 154

CONSIDERAZIONI FINALI.....pag. 158

BIBLIOGRAFIA.....pag. 174

CAPITOLO I

EVOLUZIONE STORICA E QUADRO NORMATIVO

I.I. Il primo intervento normativo: il D.Lgs. n. 29 del 1993.

La cultura della valutazione relativa ai molteplici ambiti dell'attività amministrativa pubblica si è radicata nella coscienza del Legislatore soltanto nell'ultimo decennio del secolo scorso.

Ed infatti, il primo apporto normativo in tal senso si è avuto con il D.Lgs. n. 29 del 1993, attuativo della Legge Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale, n. 421 del 1992¹.

¹ Per completezza si riporta parzialmente l'art. 2 della Legge n. 421 del 1992: “[...] g) prevedere: 1) la separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa; l'affidamento ai dirigenti - nell'ambito delle scelte di programma degli obiettivi e delle direttive fissate dal titolare dell'organo - di autonomi poteri di direzione, di vigilanza e di controllo, in particolare la gestione di risorse finanziarie attraverso l'adozione di idonee tecniche di bilancio, la gestione delle risorse umane e la gestione di risorse strumentali; ciò al fine di assicurare economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'attività degli uffici dipendenti; 2) la verifica dei risultati mediante appositi nuclei di valutazione composti da dirigenti generali e da esperti, ovvero attraverso convenzioni con organismi pubblici o privati particolarmente qualificati nel controllo di gestione; 3) la mobilità, anche temporanea, dei dirigenti, nonché la rimozione dalle funzioni e il collocamento a disposizione in caso di mancato conseguimento degli obiettivi prestabiliti della gestione; 4) i tempi e i modi per l'individuazione, in ogni pubblica amministrazione, degli organi e degli uffici dirigenziali in relazione alla rilevanza e complessità delle funzioni e della quantità delle risorse umane, finanziarie, strumentali assegnate; tale individuazione dovrà comportare anche eventuali accorpamenti degli uffici esistenti; dovranno essere previsti i criteri per l'impiego e la graduale riduzione del numero dei dirigenti in servizio che risultino in eccesso rispetto agli uffici individuati ai sensi della presente norma; 5) una apposita, separata area di contrattazione per il personale dirigenziale non compreso nella lettera e), cui partecipano le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale e le organizzazioni sindacali del personale interessato maggiormente rappresentative sul piano nazionale, assicurando un adeguato riconoscimento delle specifiche tipologie professionali; la definizione delle qualifiche dirigenziali e delle relative attribuzioni; l'istituzione di un'area di contrattazione per la

Il D.Lgs. n. 29 del 1993, essendo improntato alla razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche ed alla revisione della disciplina in materia di pubblico, prevedeva, per quanto concerne l'ambito della valutazione, un solo articolo con il quale veniva disposta l'istituzione di nuclei di valutazione, con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa.

Nello specifico, il D.lgs. n. 29 del 1993 in una ottica di accrescimento dell'efficienza o, per meglio dire, "efficientamento" delle amministrazioni pubbliche, anche sotto l'aspetto di consentire l'applicazione di un metodo comparativo sull'attività di analoghi uffici, unita alla necessità di razionalizzare il costo del lavoro pubblico, ha effettuato una netta separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, attribuite agli organi di direzione politica, i quali individuano gli obiettivi ed i programmi da attuare, assegnano le risorse e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite, e le funzioni più propriamente gestionali,

dirigenza medica, stabilendo che la relativa delegazione sindacale sia composta da rappresentanti delle organizzazioni sindacali del personale medico maggiormente rappresentative sul piano nazionale; [...]"

attribuite ai dirigenti, i quali provvedono alla gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, compresa l'adozione degli atti che impegnano l'amministrazione nei confronti di terzi esterni.

Pertanto, agli organi dirigenziali viene attribuita la responsabilità non solo della gestione ma anche dei risultati dell'attività svolta dagli uffici ai quali sono preposti, nonché del conseguimento dei programmi e degli obiettivi loro affidati.

Il Decreto Legislativo n. 29 del 1993 ha disposto l'istituzione, nelle pubbliche amministrazioni, qualora non già esistenti, dei servizi di controllo interni, o nuclei di valutazione - organismi autonomi che rispondono esclusivamente agli organi di direzione politica - aventi il compito di verificare, attraverso valutazioni comparative tra costi e rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa.

Con il D.Lgs. n. 29 del 1993 e i successivi decreti correttivi vengono meno i cardini della separatezza del pubblico impiego².

La svolta consiste essenzialmente nella contrattualizzazione del rapporto di lavoro che riassegna alla Pubblica Amministrazione il ruolo di parte contrattuale e ne riqualifica - in termini privatistici, e quindi

² TERRANOVA S., *Il rapporto di pubblico impiego*, in *Commentario di legislazione amministrativa*, Giuffrè, 1995.

neutri rispetto all'interesse pubblico - la posizione rispetto alle vicende dei rapporti di lavoro³.

Quella del D.Lgs. n. 29 del 1993 è, però, una svolta ancora condizionata dal peso della tradizione pubblicistica, che si palesa in particolare sui temi cruciali della natura del potere di organizzazione e dell'incidenza della riserva di legge.

Ed appartenenti a questa tradizione pubblicistica vi sono alcune vere e proprie distorsioni concettuali, generate dall'esperienza della "legge quadro", e in particolare la concezione della contrattazione collettiva come vincolo del previo consenso del sindacato, anziché come libertà negoziale delle pubbliche amministrazioni.

Quindi, influenzato da questa non rimarchevole tradizione, nella Legge n. 421 del 1992 e in misura più estesa nel D.Lgs. n. 29 del 1993, la riserva di legge contenuta nell'art. 97 della Costituzione⁴ viene proposta come il canone di separazione tra pubblico e privato in materia di lavoro.

Essa è intesa, nel medesimo tempo e con qualche evidente contraddizione, come esclusione della contrattazione collettiva, come

³ TREU T. e FERRANTE V., *Finalità della riforma in Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Commentario diretto da CARINCI F. e D'ANTONA M., Giuffrè, Milano, 2000.

⁴ Il quale così recita: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge".

garanzia dell'autonomia organizzativa della pubblica amministrazione e come riserva di regime pubblicistico.

Sotto il manto della riserva di legge, si stabilisce così una discutibile saldatura concettuale tra l'autonomia organizzativa della pubblica amministrazione, l'esclusione della contrattazione collettiva e il regime pubblicistico degli atti organizzativi.

Il predetto decreto legislativo è stato successivamente integrato e modificato dai Decreti Legislativi nn. 470 e 546 del 1993, n. 369 del 1997 e nn. 80 e 387 del 1998 nonché dalla Legge n. 59 del 1997, la quale ultima al comma 1, lett. a), dell'art. 11 ha conferito al Governo specifica delega per la revisione del sistema dei controlli interni.

Ed infatti, prima ancora che la fase transitoria della prima privatizzazione del pubblico impiego giungesse a compimento, l'avvio, con le "leggi Bassanini"⁵, di una organica riforma della pubblica amministrazione, ha sollecitato una seconda privatizzazione, estesa anche ai dirigenti di massimo livello dello Stato che non erano stati inclusi dalla prima.

⁵ Legge 15 marzo 1997, n. 59 ; Legge 15 maggio 1997, n.127 (Bassanini *bis*); Legge 16 giugno 1998, n.191 (Bassanini *ter*) ; Legge 8 marzo 1999, n.50 (Bassanini *quater*).

I. II. Il D.Lgs. n. 286 del 30 Luglio 1999, in attuazione della delega di cui all'art. 11 della Legge 18 marzo 1997 n. 59.

La Legge n. 59 del 1997 non solo richiama e sviluppa istanze di riforma della pubblica amministrazione indicate da tempo e in parte già tradotte in leggi, ed in particolare nella Legge n. 537 del 1993, ma si pone volutamente in un ambito nuovo e diverso rispetto a quello della semplice razionalizzazione degli apparati amministrativi.

L'obiettivo perseguito dalle "leggi Bassanini" è quello del conferimento ai "governi locali" dei compiti amministrativi, in quel momento esercitati dallo Stato, che corrispondono alla cura di interessi di comunità locali o che sono comunque localizzabili nel territorio - escluse solo le materie tassativamente riservate allo Stato, e secondo il principio della sussidiarietà -; nonché conferimento di compiti e funzioni a cui corrisponde il ridimensionamento e la deconcentrazione degli apparati dello Stato centrale.

La riforma dell'amministrazione rappresenta quindi un'anticipazione del processo di riforma costituzionale di orientamento federalista, attuato, poi, con la Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 di riforma dell'art. 117 della Costituzione, ricercando, nel vasto campo di interessi e di forze che insistono per un ridimensionamento del peso

politico dello Stato centrale, la spinta per quel cambiamento della burocrazia che, per via di autoriforma, si è rivelato non attuabile.

Vi è, com'anzi detto, un nesso esplicito tra le riforme amministrative di orientamento federalista delle "Leggi Bassanini" e il completamento della privatizzazione del pubblico impiego.

Ed infatti, il quarto comma dell'art. 11 della Legge n. 59 del 1997 delega il Governo a completare la privatizzazione mediante decreti integrativi e correttivi delle disposizioni del D.Lgs. n. 29 del 1993 "allo scopo di conformarlo ai principi di cui alla presente legge e di coordinarle con i provvedimenti emanati" in attuazione delle relative deleghe, attenendosi ai principi della Legge n. 421 del 1992 nonché, in sostituzione ed integrazione di quelli, di alcuni altri principi e criteri direttivi elencati nel medesimo quarto comma dell'art. 11.

L'oggetto della delega si individua, *in primis*, nella ulteriore correzione del D.Lgs. n. 29 del 1993, basandosi sui medesimi principi della legge delega n. 421 del 1992 - dei quali viene enfatizzato il principio della separazione tra politica e amministrazione - integrati dai nuovi principi introdotti dalla medesima Legge n. 59 del 1997.

Ma l'oggetto della delega è ulteriormente qualificato dal riferimento ai principi generali della Legge n. 59 del 1997 ed ai fini - di

decentramento, deconcentrazione e semplificazione - della riforma organica del sistema amministrativo che essa prevede.

Pertanto, tra i tanti principi alla cui osservanza è si dovuto tenere il legislatore delegato nell'emanazione dei decreti legislativi di attuazione, spiccano innanzitutto il principio di efficienza ed economicità, in virtù del quale il conferimento di funzioni e compiti deve assicurare efficienza ed economicità delle funzioni stesse e la conseguente soppressione di quelle funzioni divenute superflue ed il principio di responsabilità e di unicità dell'amministrazione, teso a permettere un'agevole individuazione delle responsabilità attraverso l'accentramento dell'intero processo decisionale di ogni procedimento ad un unico soggetto, con ciò segnando una inversione di tendenza rispetto al passato, caratterizzato, al contrario, dalla estrema difficoltà di individuare i responsabili delle scelte amministrative stante la frammentarietà delle competenze e delle attribuzioni.

La riforma ed il riordino delle strutture amministrative dello Stato si realizzano per mezzo del miglioramento dell'azione amministrativa nel suo complesso.

Oltre a proseguire nell'opera di riforma del pubblico impiego, attraverso la conferma del principio della separazione tra compiti e

responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di direzione delle amministrazioni, con conseguente maggiore e più razionale collegamento tra gestione finanziaria ed azione amministrativa, la Legge n. 59 del 1997 introduce ulteriori affinamenti nei meccanismi valutativi di controllo interni ed esterni.

Per quanto riguarda i meccanismi del controllo di gestione e della valutazione dell'attività amministrativa, esercitati all'interno di ciascuna amministrazione, la legge de quo demanda al legislatore delegato l'istituzione di servizi centrali per la cura delle funzioni di controllo interno, operanti in collegamento con il Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), unitamente alla previsione di interventi sostitutivi nei confronti delle amministrazioni inadempienti rispetto alla istituzione dei propri servizi di controllo interno⁶.

Per quanto attiene, invece, il controllo esterno sull'attività di interesse amministrazioni e sui risultati da essa conseguiti, la Legge n. 59 del 1997 espressamente prevede la delega al Governo alla emanazione di uno o più decreti legislativi diretti a riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei

⁶ Art. 12, lett. q) della L. n. 59 del 1997: “[...] istituire servizi centrali per la cura delle funzioni di controllo interno, che dispongano di adeguati servizi di supporto ed operino in collegamento con gli uffici di statistica istituiti ai sensi del Decreto Legislativo 6 settembre 1989, n. 322 , prevedendo interventi sostitutivi nei confronti delle singole amministrazioni che non provvedano alla istituzione dei servizi di controllo interno entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo [...]”.

risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche⁷, dettando, altresì, i principi direttivi da seguire nell'attuazione della suddetta delega⁸.

La suddetta attività legislativa delegata si è trasfusa nel Decreto Legislativo n. 286 del 1999.

Con detto decreto legislativo - recante “Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della Legge 15 marzo 1997, n. 59” - il Governo, ha operato una completa revisione del sistema dei controlli

⁷ Art. 11, lett. c) della L. n. 59 del 1997: “[...] riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche[...].”

⁸Art. 17 della L. n. 59 del 1997: “1. Nell'attuazione della delega di cui alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 11 il Governo si atterrà, oltreché ai principi generali desumibili dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 , e successive modificazioni, dal D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 , e successive modificazioni, dall'articolo 3, comma 6, della L. 14 gennaio 1994, n. 20 , ai seguenti principi e criteri direttivi: a) prevedere che ciascuna amministrazione organizzi un sistema informativo-statistico di supporto al controllo interno di gestione, alimentato da rilevazioni periodiche, al massimo annuali, dei costi, delle attività e dei prodotti; b) prevedere e istituire sistemi per la valutazione, sulla base di parametri oggettivi, dei risultati dell'attività amministrativa e dei servizi pubblici favorendo ulteriormente l'adozione di carte dei servizi e assicurando in ogni caso sanzioni per la loro violazione, e di altri strumenti per la tutela dei diritti dell'utente e per la sua partecipazione, anche in forme associate, alla definizione delle carte dei servizi ed alla valutazione dei risultati; c) prevedere che ciascuna amministrazione provveda periodicamente e comunque annualmente alla elaborazione di specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità ed alla valutazione comparativa dei costi, rendimenti e risultati; d) collegare l'esito dell'attività di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati alla allocazione annuale delle risorse; e) costituire presso la Presidenza del Consiglio dei ministri una banca dati sull'attività di valutazione, collegata con tutte le amministrazioni attraverso i sistemi di cui alla lettera a) ed il sistema informatico del Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato e accessibile al pubblico, con modalità da definire con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della Legge 23 agosto 1988, n. 400; f) previsione, per i casi di mancato rispetto del termine del procedimento, di mancata o ritardata adozione del provvedimento, di ritardato o incompleto assolvimento degli obblighi e delle prestazioni da parte della pubblica amministrazione, di forme di indennizzo automatico e forfettario a favore dei soggetti richiedenti il provvedimento; contestuale individuazione delle modalità di pagamento e degli uffici che assolvono all'obbligo di corrispondere l'indennizzo, assicurando la massima pubblicità e conoscenza da parte del pubblico delle misure adottate e la massima celerità nella corresponsione dell'indennizzo stesso. 2. Il Presidente del Consiglio dei ministri presenta annualmente una relazione al Parlamento circa gli esiti delle attività di cui al comma 1”.

interni, in precedenza, come già riferito, disciplinati dal D. Lgs. n. 29 del 1993, dettandone i principi generali e, allo stesso tempo, individuandone le tipologie separando, altresì, le funzioni, di tipo diverso, che in passato⁹ erano state attribuite ai nuclei di controllo interno.

Il controllo interno, così viene classificato in base alle finalità per cui il controllo stesso è posto in essere, potendosi distinguere quattro diverse tipologie, quali:

- il controllo di regolarità amministrativa e contabile, diretto a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, le cui verifiche devono rispettare i principi generali della revisione aziendale, in quanto applicabili alla pubblica amministrazione;
- il controllo di gestione, diretto alla verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati, anche attraverso interventi di correzione; esso ha per oggetto l'unità organizzativa al fine di valutarne il rendimento e pone, a fondamento dell'analisi, il profilo della economicità ovvero della corretta utilizzazione dei mezzi rispetto ai fini; opera in maniera integrata con le altre due tipologie di controllo (valutazione della dirigenza e controllo strategico) e supporta la funzione dirigenziale;

⁹ Art. 20 del D.Lgs. n. 29 del 1993.

- la valutazione della dirigenza (tipologia che necessita della diretta conoscenza dell'attività del dirigente da parte di chi valuta in prima istanza, dell'approvazione della valutazione espressa da chi valuta in seconda istanza nonché della partecipazione al procedimento del soggetto valutato), diretta alla valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale tenendo in considerazione i risultati dell'attività amministrativa e della gestione; rappresenta il terzo stadio del controllo interno ed ha un collegamento diretto con il controllo di gestione poiché procede a verificare se il risultato riscontrato da quest'ultimo sia imputabile (ed in quale misura) ai singoli dirigenti dell'unità organizzativa controllata.

- il controllo strategico, diretto a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico attraverso la congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti; supporta l'organo di indirizzo politico; si differenzia dal controllo di gestione perché ha come parametro di riferimento l'amministrazione nella sua interezza e perché pone, quale elemento centrale per la valutazione, il profilo della efficacia dell'azione amministrativa (raggiungimento degli obiettivi individuati in sede politica).

I nuovi sistemi sono obbligatori per le strutture statali, motivatamente derogabili da parte delle altre amministrazioni ed applicabili alle amministrazioni regionali nell'ambito della loro autonomia legislativa ed organizzativa.

Pertanto, la riforma dei sistemi di valutazione rappresenta il necessario complemento di una operazione globale di riforma del settore pubblico: essa, infatti, si colloca nel quadro delle azioni di riforma amministrativa che, a partire dagli anni Ottanta, hanno cercato di introdurre nel mondo delle amministrazioni pubbliche la c.d. "cultura della valutazione", nel cui ambito l'attività amministrativa tende sempre più a divenire "servizio" per la collettività.

L'amministrazione, concepita tradizionalmente per espletare adempimenti, si trasforma per essere organizzata in funzione di "obiettivi"¹⁰.

¹⁰ BRANDOLINI E., *"Il nuovo sistema dei controlli - I controlli interni?"*.

I.III. La Legge Delega n. 15 del 2009.

Il percorso, così come iniziato con il D.Lgs. n. 29 del 1993, è proseguito verso una sempre maggiore e concreta ricerca dell'assetto ottimale valutativo all'interno dell'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, fino ad arrivare all'emanazione della Legge Delega n. 15 del 2009¹¹.

¹¹ Per completezza si riportano tutti gli interventi normativi in materia:

- l'art. 20, commi 1, 2, 3 e 5 del D.Lgs. 29/93 - "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della Legge 23 ottobre 1992, n.421";
- gli artt. 7 e 14 del D.P.R. n. 573/94 - "Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di aggiudicazione di pubbliche forniture di valore inferiore alla soglia di rilievo comunitario";
- l'art. 6, comma 3, del D.P.R. n. 338/94 - "Regolamento recante semplificazione del procedimento di conferimento di incarichi individuali ad esperti da parte dei Ministri";
- l'art. 8 del D.P.R. n. 367/94 - "Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili";
- l'art. 44, comma 1, del D.P.R. n. 724/94 - "Misura di razionalizzazione della finanza pubblica"
- l'art. 3 ter, comma 2, l'art. 3 quater, commi 5, 6 e 7, della Legge n. 273/95 - "Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 12 maggio 1995, n. 163, recante misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni";
- gli artt. 39, 40 e 41 del D.Lgs. n. 77/95 - "Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali";
- la Legge n. 59/97 - "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa";
- il D.Lgs. n. 279/97 - "Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato";
- la Legge n. 94/97 - "Modifiche alla Legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato";
- l'art. 5, comma 5, del D.Lgs. n. 396/97 - "Modificazioni al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in materia di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale nel settore del pubblico impiego, a norma dell'art. 11, commi 4 e 6, della Legge 15 marzo 1997, n. 59";
- gli artt. 2 e 4 del D.Lgs. n. 80/98 - "Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della Legge 15 marzo 1997, n. 59";
- la Legge n. 265/99 - "Disposizioni in materia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla Legge 8 giugno 1990, n. 142";
- il D.Lgs. n. 286/99 - "Riordino e potenziamento dei meccanismi di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della Legge 15 marzo 1997, n. 59";
- la Legge n. 488/99 - "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2000)";
- il D.Lgs. n. 267/2000 - "Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti locali";

Tale delega si pone in maniera nettamente differente rispetto alle precedenti inerenti l'organizzazione nelle amministrazioni pubbliche.

Ed infatti, nel mentre la Legge Delega da cui è scaturito il D.Lgs. n. 29 del 1993, nonché la Legge 18 marzo 1997 n. 59, sono state rispettivamente condizionate dalla emergenza finanziaria e dalla necessità di adeguamento dell'organizzazione del settore pubblico, configurandosi, pertanto, un approccio sistemico, la Legge Delega n. 15 del 2009 si discosta decisamente, essendo incentrata sulla produttività dei lavoratori delle amministrazioni pubbliche e sulla necessità della trasparenza, in modo tale da poter individuare degli strumenti di controllo sociale che superino i comportamenti collusivi tra politica e dirigenza, tra politica e sindacato e tra dirigenza e personale¹².

Nello specifico, l'art. 2 della suddetta legge si configura come norma programmatica del momento che oltre alla proclamazione della convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quello privato, contiene l'impegno al raggiungimento dei principi ispiratori della delega, ovvero "l'introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità e a consentire agli organi

- il D.Lgs. n. 165/2001 - "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

¹² VERBARO F., *La Legge Delega: Principi e criteri direttivi e nuovo sistema delle fonti*, in TIRABOSCHI M. e VERBARO F. (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano.

di vertice politici delle pubbliche amministrazioni l'accesso diretto alle informazioni relative alla valutazione del personale dipendente¹³.

¹³ Art. 2 Legge 15/2009: “ 1. Il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, entro il termine di nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a riformare, anche mediante modifiche al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 2, comma 2, del medesimo decreto legislativo, come modificato dall'articolo 1 della presente legge, e della relativa contrattazione collettiva per il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

a) convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali;

b) miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione;

c) introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli *standard* internazionali di qualità e a consentire agli organi di vertice politici delle pubbliche amministrazioni l'accesso diretto alle informazioni relative alla valutazione del personale dipendente;

d) garanzia della trasparenza dell'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e dei relativi sistemi retributivi;

e) valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali per i singoli dipendenti sulla base dei risultati conseguiti dalle relative strutture amministrative;

f) definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici;

g) affermazione del principio di concorsualità per l'accesso al lavoro pubblico e per le progressioni di carriera;

h) introduzione di strumenti che assicurino una più efficace organizzazione delle procedure concorsuali su base territoriale, conformemente al principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici, da garantire, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato;

i) previsione dell'obbligo di permanenza per almeno un quinquennio nella sede della prima destinazione anche per i vincitori delle procedure di progressione verticale, considerando titolo preferenziale nelle medesime procedure di progressione verticale la permanenza nelle sedi carenti di organico.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati nell'osservanza dei principi e criteri direttivi fissati dai seguenti articoli, nonchè nel rispetto del principio di pari opportunità, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, relativamente all'attuazione delle disposizioni di cui agli articoli 3, comma 2, lettera a), 4, 5 e 6, nonchè previo parere della medesima Conferenza relativamente all'attuazione delle restanti disposizioni della presente legge, sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, le quali esprimono il proprio parere entro sessanta giorni dalla data della trasmissione; decorso tale termine, i decreti sono adottati anche in mancanza del parere. Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1, o successivamente, quest'ultimo termine è prorogato di sessanta giorni.

3. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare eventuali disposizioni integrative e correttive, con le medesime modalità e nel rispetto dei medesimi principi e criteri.

4. I decreti legislativi di cui al comma 1 individuano le disposizioni rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, e quelle contenenti principi generali dell'ordinamento giuridico, ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali negli ambiti di rispettiva competenza.

5. Le disposizioni della presente legge si applicano alla Presidenza del Consiglio dei ministri, salvo che risultino incompatibili con la specificità del relativo ordinamento.

Inoltre, tale delega introduce un accurato sistema di controlli con riferimento agli obiettivi, dei quali si verifica periodicamente lo stato di realizzazione, anche con riferimento alle diverse sedi territoriali, assicurandone la pubblicità ai cittadini.

Appare chiaro, a questo punto, come tale intervento riformatore sia una necessaria conseguenza dei fallimenti gestionali che si sono continuamente susseguiti nelle amministrazioni pubbliche.

Ed infatti, risulta palese l'intento riformatore di integrare soprattutto la disciplina in materia di valutazione ponendo attenzione alla valorizzazione del risultato ottenuto, la performance, a livello individuale, di struttura e di amministrazione complessiva.

Il comma 1 dell'articolo 4, in particolare, fa riferimento ad indicatori di efficienza o produttività da confrontare con quelli individuati dalla Commissione per la valutazione di cui all'articolo 13 del Decreto Legislativo n. 150 del 2009.

Pertanto, si introducono standard qualitativi di amministrazione che costituiscono obiettivi per i dirigenti da conseguire in allineamento rispetto agli standard medi entro tempi ragionevoli.

Come è stato sostenuto¹⁴, altri due elementi costituiscono delle novità centrali nella delega in materia di valutazione: da un lato il perenne richiamo al rapporto con l'utenza e quindi la rendicontazione e trasparenza dei metodi e dei risultati e dall'altro la confrontabilità dei dati e degli obiettivi inerenti alle prestazioni, al fine di attivare nel settore pubblico meccanismi di "quasi mercato" a livello di enti.

Particolarità rispetto al Decreto Legislativo n. 286 del 1999 è da rinvenirsi nella estensione della valutazione a tutto il complesso dell'organizzazione ai suoi diversi livelli, riguardando gli individui, con qualifica dirigenziale e non, le strutture e l'amministrazione nel suo complesso.

In ragione di ciò, deve trovare indiscutibilmente applicazione il principio della trasparenza totale che, applicata all'organizzazione ed all'utilizzo delle risorse, consente al privato cittadino di poter difendere e, conseguentemente, esigere la qualità dei servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche.

Ancora, sono previste, *ex art. 5* della legge delega, l'introduzione di concreti strumenti di valorizzazione del merito e l'applicazione di metodi per incentivare la produttività, previa misurazione secondo criteri

¹⁴ VERBARO F., *La Legge Delega: Principi e criteri direttivi e nuovo sistema delle fonti*, in TIRABOSCHI M. e VERBARO F. (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano.

oggettivi del contributo e del rendimento del singolo dipendente pubblico in proporzione ai risultati conseguiti dalle singole strutture amministrative, accrescendo l'importanza dei concetti di merito e premialità.

Tali previsioni comportano, senza ombra di dubbio, un forte impatto sulla organizzazione delle amministrazioni pubbliche, attesa la loro peculiarità ed ingerenza nell'ambito gestionale, assolutamente avulso, fino a tale intervento, dai suddetti strumenti.

I.IV. Il D.Lgs. n. 150 del 2009.

La suddetta Legge Delega si è tradotta, in tempi sorprendentemente brevi, nel Decreto Legislativo n. 150 del 2009¹⁵, determinando un ulteriore e decisivo cambiamento della disciplina del pubblico impiego, anche e soprattutto con l'introduzione del concetto di performance e del relativo sistema di misurazione e valutazione.

Il provvedimento si compone di cinque titoli, di cui il primo, nel solo articolo 1, ne individua l'oggetto e la finalità; il secondo è dedicato ai temi della misurazione e della trasparenza della performance; il terzo concerne la valorizzazione del merito; il penultimo, recante significative innovazioni del D.Lgs. n. 165 del 2001, affronta la materia dei procedimenti disciplinari e della contrattazione collettiva; infine, il quinto contiene le norme transitorie e finali.

L'ampia portata della riforma è confortata dall'elevato numero di disposizioni contenute nell'articolato, settantaquattro, le più delle quali novellano più commi o più articoli del Testo Unico del Pubblico Impiego.

¹⁵ Per completezza è d'uopo evidenziare come si entrato in vigore il 6 settembre 2011 il D.Lgs. n. 141 del 2011, concernente "Modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 150/09 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, a norma dell'articolo 2, comma 3, della Legge 4 marzo 2009, n. 15", che, però, non ha investito gli articoli in esame alla presente dissertazione. Ed infatti, il suddetto decreto integrativo ha modificato soltanto gli articoli 19, 31 e 65 del D.Lgs. n. 150 del 2009.

Pertanto, proprio nel primo dei suddetti articoli, viene espressamente esplicitato che “[...] le disposizioni del presente decreto recano una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, di cui all’articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, intervenendo in particolare in materia di contrattazione collettiva, di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche, di valorizzazione del merito, di promozione delle pari opportunità, di dirigenza pubblica e di responsabilità disciplinare [...]”¹⁶.

Dunque, la logica paventata della succitata norma, sia per quanto attiene l’oggetto, sia per le finalità specifiche, è quella di conseguire una serie organica di correttivi di norme precedenti inerenti l’organizzazione,

¹⁶ Art. 1, Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 : “1. In attuazione degli articoli da 2 a 7 della legge 4 marzo 2009, n. 15, le disposizioni del presente decreto recano una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, di cui all’articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, intervenendo in particolare in materia di contrattazione collettiva, di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche, di valorizzazione del merito, di promozione delle pari opportunità, di dirigenza pubblica e di responsabilità disciplinare. Fermo quanto previsto dall’articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recano altresì norme di raccordo per armonizzare con la nuova disciplina i procedimenti negoziali, di contrattazione e di concertazione di cui all’articolo 112 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e ai decreti legislativi 12 maggio 1995, n. 195, 19 maggio 2000, n. 139, 13 ottobre 2005, n. 217, e 15 febbraio 2006, n. 63.

2. Le disposizioni del presente decreto assicurano una migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l’incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell’autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l’incremento dell’efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all’assenteismo, nonché la trasparenza dell’operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità”.

il personale ed i controlli finalizzati alla correzione delle distorsioni applicative della normativa in essere.

Perciò l'intervento riformatore, trascorsi circa dieci anni dall'ultima decisiva revisione, è venuto ad essere fondamentale, nonché necessario ai fini soprattutto di una maggiore chiarezza ed incisività normativa.

Inoltre, è d'uopo rilevare come ci siano state, soprattutto in ambito di valutazione, gravose difficoltà nella fase attuativa, laddove non sempre si è stati in grado di dare una corretta e tempestiva esecuzione di quanto normativamente previsto.

Tali problematiche erano, peraltro, state già oggetto di analisi in dottrina, laddove si stigmatizzava il difficile equilibrio tra disciplina del rapporto di lavoro e disciplina dell'organizzazione, su cui si regge l'equilibrio tra regolazione privatistica e regime pubblicistico, nonché la difficile composizione tra una impostazione centralizzata e uniforme e le esigenze di diversificazione e di decentramento, essenziali al perseguimento degli obiettivi di modernizzazione e flessibilità della gestione del personale e dei servizi, secondo corrette logiche gestionali¹⁷.

Ed è proprio in quest'ultimo aspetto che si palesa la *ratio* della riforma, ovverosia la produzione di norme specifiche che consentano di

¹⁷ CORPACI A., RUSCIANO M., ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dell'organizzazione dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *NLCC*, 199, n. 5-6.

consolidare e rendere più efficace l'apparato normativo che già disciplina l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche lavoro pubblico.

Nello specifico le innovazioni apportate dal D.Lgs n. 150 del 2009 hanno interessato, in particolar modo, l'organizzazione del lavoro della pubblica amministrazione, la valutazione delle strutture e del personale, nonché la valorizzazione del merito e la promozione delle pari opportunità.

Infine, è interessante riportare il pensiero di chi ha ritenuto che il Decreto Legislativo n. 150 del 2009 possa essere visto come uno “spartito musicale” che, pur perfetto sulla carta, da solo non basta per generare della buona musica.

Perché ciò avvenga servono tre cose: bravi interpreti, una buona direzione d'orchestra, un pubblico attento e consapevole¹⁸.

¹⁸ HINNA L. E MONTEDURO F., *Misurazione, valutazione e trasparenza delle performance nella riforma Brunetta: una chiave di lettura*, Dibattito in Impresa & Stato.

CAPITOLO II

IL SISTEMA DI MISURAZIONE, VALUTAZIONE E TRASPARENZA DELLA PERFORMANCE NELLA AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

II.I. Il ciclo di gestione della performance.

Il D.Lgs. n. 150 del 2009 è stato il frutto di nuova politica di valorizzazione dei meriti all'interno dell'amministrazione pubblica, per cui le tematiche della programmazione, della valutazione e della trasparenza rappresentano gli aspetti decisamente più significativi della riforma.

Come già ampiamente constatato, si è in presenza di una totale rivisitazione rispetto a quanto posto a fondamento del Decreto Legislativo n. 286 del 1999, il quale espressamente prevedeva::

- il controllo di regolarità amministrativa e contabile, che garantisce la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, e che continua a permanere con le proprie caratteristiche;
- il controllo di gestione, che verifica l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa per ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati;

- la valutazione della dirigenza;
- la valutazione e controllo strategico, relativi all'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione di piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico.

L'impostazione della riforma de quo è totalmente scevra del primo aspetto, ormai insufficiente alla reale valutazione dell'azione amministrativa, ma prevede un'implementazione dei contenuti degli ulteriori ultimi tre strumenti, al punto da poter ritenere che il Decreto Legislativo n. 286 del 1999 potesse essere integralmente trasfuso in quello in esame.

Quindi il nuovo sistema non si sostituisce ma si giustappone a quello del "monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche" prospettato dal suddetto Decreto Legislativo.

Ed infatti, la riforma in esame abroga solo alcune disposizioni dell'innanzi richiamato decreto e solo a decorrere dalla presumibile istituzione degli organismi preposti alla gestione del ciclo della performance.

Gli obiettivi dell'intervento della riforma nel settore della produttività del pubblico impiego, perseguiti attraverso la revisione della

valutazione, dei sistemi premianti, della contrattazione integrativa, della responsabilità dirigenziale e del pubblico impiegato, si concretizzano, nel particolare settore che qui interessa, nella volontà di implementare la misurazione e la valutazione della performance, di recepire le best practice di alcuni Paesi e infine in una concezione dei controlli sul lavoro pubblico come sistema di incentivi e di accompagnamenti della singola amministrazione, piuttosto che di controllo in senso tradizionale.

Quanto alle best practice anche Spagna e Portogallo hanno recentemente incentrato i loro programmi di riforma amministrativa sulla valutazione e a tal fine hanno ridisegnato i processi di programmazione e controllo, i sistemi di quality management, l'area del controllo della customer satisfaction, il ruolo e le funzioni della dirigenza, creando anch'essi una "Agenzia di valutazione" e dando un ruolo attivo ai cittadini, principalmente attraverso la trasparenza dell'organizzazione.

Ed è proprio su tale concezione che si è incardinata l'ondata riformatrice.

D'altronde, l'obiettivo ultimo, come recita la stessa relazione illustrativa del Decreto Legislativo n. 150 del 2009, va individuato in una "accentuazione della selettività nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, incoraggiare

l'impegno sul lavoro e scoraggiare comportamenti di segno opposto. Il tutto in un contesto di piena affermazione di quella cultura della valutazione la cui carenza ha sino a oggi frenato ogni possibilità di produrre un tangibile miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche”.

Peraltro, la Legge Delega n. 15 del 2009, nel rafforzare un concetto di premialità selettiva che colleghi strettamente la retribuzione all'andamento della performance, persegue lo scopo di offrire alle amministrazioni un quadro di azione e ai vertici politici un quadro di valutazione, che congiuntamente realizzino il passaggio dalla cultura dei mezzi - input - a quella dei risultati - output e outcom - con maggiore effettività rispetto a quanto previsto, ma soprattutto realizzato con il Decreto Legislativo n. 286 del 1999.

Conseguentemente, trovano la loro ragion d'essere anche gli obiettivi enunciati nell'articolo 3 del D.Lgs. n. 150 del 2009, il quale espressamente prevede che la misurazione e la valutazione sono volte sia al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle Amministrazioni Pubbliche che alla crescita delle competenze professionali.

Tutto ciò deve essere conseguito mediante un “ciclo generale di gestione della performance”, che comprende:

- la definizione degli obiettivi -rilevanti, specifici, misurabili, sfidanti, condivisi e realizzabili;
- la misurazione e la valutazione -misurazione delle performance individuali e organizzative attraverso la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi;
- la rendicontazione ai fini del controllo interno e esterno -compresi i cittadini.

Nello specifico il D.Lgs. n. 150 del 2009, al Capo II del titolo II, con gli articoli dal 4 al 10, definisce in maniera dettagliata ogni fase del ciclo di gestione al fine di garantirne l'omogeneità e la comparabilità tra le amministrazioni pubbliche.

L'articolazione del ciclo di gestione della performance è prevista ex art. 4, il quale, così dispone: "Il ciclo di gestione della performance si articola nelle seguenti fasi:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;

- d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi”.

La fase a), logicamente unita alla fase b), si concretizza nella elaborazione di una programmazione triennale effettuata dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione e i dirigenti o responsabili delle unità organizzative.

Sul punto il parere della Camera dei deputati sul testo aveva suggerito una migliore chiarificazione del rapporto tra organi di indirizzo politico-amministrativo, vertici dell'amministrazione e dirigenti o responsabili dell'unità organizzativa e quindi, nella versione definitivamente approvata dell'articolo 5, si prevede che gli organi di indirizzo sentano i vertici delle amministrazioni, i quali a loro volta dovranno consultare i dirigenti o responsabili delle unità organizzative.

Deve esserci coerenza tra obiettivi di performance e obiettivi di bilancio, come definiti nei documenti programmatici di cui alla legge 5 Agosto 1978, n. 468 -documento di programmazione economico-finanziaria e simili.

Il conseguimento degli obiettivi di performance costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa; questa norma di chiusura del sistema, che ben avrebbe potuto trovarsi nel titolo dedicato alla premialità, è stata voluta dalla Camera dei deputati in sede di espressione del parere obbligatorio.

Le fasi a) e b) si sovrappongono, con alcuni distinguo dottrinali, alla fase che gli interpreti del decreto legislativo n. 286 del 1999 indicavano come “definizione dell'indirizzo strategico”; ma nel 1999 il legislatore non aveva disciplinato espressamente questa parte, riservandola evidentemente alla massima discrezionalità politico-amministrativa entro i limiti e con la necessaria funzionalizzazione alla legge.

Ora l'accento viene posto sulla qualità degli obiettivi, ma poco si dice della necessità che l'individuazione di tali obiettivi sia in linea con le scelte legittimamente indicate per il raggiungimento di un obiettivo di governo¹⁹ o con i livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi.

¹⁹ STANCANELLI A., *La riforma della dirigenza pubblica nella proposta del Ministro Brunetta: luci ed ombre*, in www.nelmerito.com, giugno 2009.

L'obiettivo, in altre parole, oltre ad essere coerente con i vincoli di bilancio deve essere adeguato alla missione, pena l'inefficienza di tutto il sistema di valutazione.

Pertanto, il successo della performance è consequenziale alla capacità di inserire nel processo di valutazione strategica eventi che si realizzano anche all'esterno dei confini dell'organizzazione e dinamiche che si collocano in un orizzonte temporale pluriennale²⁰.

Inoltre, in ottemperanza alla disposizione di avere obiettivi correlati alla quantità e qualità delle risorse disponibili²¹, nella seconda fase è necessario collegare gli obiettivi alla allocazione delle risorse, intese quali l'insieme delle risorse economiche, umane e strumentali necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo.

Conseguentemente si rende necessario individuare un processo di budget, in cui si preveda di rapportare l'insieme delle risorse disponibili rispetto al risultato posto quale obiettivo.

Tale rapporto viene monitorato e controllato periodicamente al fine di coordinare nel suo complesso l'amministrazione e garantire che il perseguimento degli obiettivi strategici ed operativi, si concretizzi armoniosamente con il principio del buon funzionamento

²⁰ GIOVANNETTI R., *Ciclo della performance e sistema di valutazione*, in BOSCATI, GRANDELLI, RUFFINI, ZAMBERLAN (a cura di), *Enti locali e P.A. Amministrazione del personale, Personale 2014*, IPSOA-LEGGI D'ITALIA, marzo 2014.

²¹ Art. 5, comma 2, lett. g), del D.Lgs. n. 150 del 2009.

dell'organizzazione, dell'equilibrio economico - finanziario e delle relazioni con l'utenza.

La fase c) è quella che concerne il monitoraggio della performance organizzativa in corso di esercizio.

Tale monitoraggio è di competenza degli organi di indirizzo politico-amministrativo, con il supporto dei dirigenti e l'avvalimento delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione presenti nell'amministrazione.

Tale fase prende spunto dalla disposizione contenuta nel comma 1 dell'articolo 4 della già menzionata Legge Delega, che impone al legislatore di “prevedere l'obbligo per le amministrazioni, i cui indicatori di efficienza o produttività si discostino in maniera significativa [...] dai valori medi dei medesimi indicatori rilevati tra le amministrazioni omologhe rientranti nel 25% delle amministrazioni con i rendimenti più alti, di fissare ai propri dirigenti [...] l'obiettivo di allineamento entro un termine ragionevole ai parametri”.

Pertanto, si dispone un monitoraggio, nel breve periodo, delle fasi necessarie per raggiungere gli obiettivi non solo di carattere operativo, ma anche di carattere strategico, nonché dei dati organizzativi ed economico-finanziari necessari al fine di preservare le condizioni di

equilibrio utili al raggiungimento degli obiettivi individuati nella summenzionata fase a).

Inoltre, tale monitoraggio risulta indispensabile per fornire informazioni ai dirigenti ed ai responsabili in merito alle fasi realizzate rispetto agli obiettivi finali.

Ciò, pertanto, consente di allineare la prestazione dei dirigenti e del personale, di adottare eventuali interventi correttivi, di proporre eventuali ripianificazioni qualora si rendessero necessarie, di apportare modifiche agli indicatori, nel caso questi ultimi si rivelino poco significativi.

La previsione di una verifica di andamento della performance attribuita anche ai dirigenti, come supporto agli organi di indirizzo politico-amministrativo, è uno dei numerosi segnali dell'accresciuta consapevolezza del ruolo manageriale che deve essere svolto dai dirigenti nella Pubblica Amministrazione; la previsione è intesa a favorire un apporto collaborativo dei dirigenti al processo di decisione politica sugli indirizzi dell'azione amministrativa e di valutazione sull'attuazione degli stessi²².

La fase d) riguarda la misurazione e valutazione della performance, sia organizzativa che individuale.

²² D'ALESSIO G., *Osservazioni sul decreto legislativo attuativo della legge delega n. 15/2009. con specifico riferimento alle disposizioni sulla dirigenza.* - Audizione alla seduta del 17 giugno 2009 delle Commissioni riunite Affari Costituzionali e Lavoro della Camera dei Deputati.

Essa rappresenta la fase in cui le performance, sia organizzative che individuali, vengono analizzate e definite in modo sintetico.

Tale fase sarà oggetto di un dedicato approfondimento nel corso della presente dissertazione, per cui allo stesso si rinvia.

Per quanto attiene la fase relativa all'utilizzo dei sistemi premianti, ovvero il *trait d'union* tra gli incentivi economici e la valutazione della performance, di far discendere dalla fase della misurazione e valutazione conseguenze di tipo retributivo, attribuendo premi e incentivi di tipo monetario in funzione dei risultati misurati e valutati.

Occorre precisare, per completezza, che il Decreto Legislativo de quo prevede espressamente, in materia di incentivazione economica del personale, nel titolo III, un insieme ampio e articolato di strumenti per la premialità, definiti in modo tendenzialmente uniforme per tutte le amministrazioni pubbliche.

Infine, l'ultima fase individuata attiene alla rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico - amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Questa fase conclusiva del ciclo de quo, riguarda l'attività attraverso la quale la performance, misurata e valutata, viene resa nota a tutti i

soggetti che detengono un interesse istituzionale nei confronti dell'amministrazione.

In altre parole, le attività di rendicontazione si traducono operativamente nella predisposizione periodica di documenti che, in maniera comprensibile e strutturata, contengono informazioni sulla performance raggiunta.

I suddetti documenti non rappresentano altro che il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità²³, che riporta tra l'altro, le

²³ Tale programma, a seguito della abrogazione dell'art. 11 del D.Lgs. n. 150 del 2009 disposta dal D.Lgs. n. 33 del 2013, è previsto dall'art. 10 dello stesso decreto del 2013, che, per completezza, di seguito si riporta: "1. Ogni amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, adotta un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente, che indica le iniziative previste per garantire:

- a) un adeguato livello di trasparenza, anche sulla base delle linee guida elaborate dalla Commissione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;
 - b) la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.
2. Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, di cui al comma 1, definisce le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi di cui all'articolo 43, comma 3. Le misure del Programma triennale sono collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione. A tal fine, il Programma costituisce di norma una sezione del Piano di prevenzione della corruzione.
 3. Gli obiettivi indicati nel Programma triennale sono formulati in collegamento con la programmazione strategica e operativa dell'amministrazione, definita in via generale nel Piano della performance e negli analoghi strumenti di programmazione previsti negli enti locali. La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un'area strategica di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali.
 4. Le amministrazioni pubbliche garantiscono la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance.
 5. Ai fini della riduzione del costo dei servizi, dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché del conseguente risparmio sul costo del lavoro, le pubbliche amministrazioni provvedono annualmente ad individuare i servizi erogati, agli utenti sia finali che intermedi, ai sensi dell'articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279. Le amministrazioni provvedono altresì alla contabilizzazione dei costi e all'evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, nonché al monitoraggio del loro andamento nel tempo, pubblicando i relativi dati ai sensi dell'articolo 32.
 6. Ogni amministrazione presenta il Piano e la Relazione sulla performance di cui all'articolo 10, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo n. 150 del 2009 alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato, nell'ambito di apposite giornate della trasparenza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

informazioni di sintesi relative al sistema di valutazione della performance.

Alla luce di quanto innanzi espresso, è incontestabile come il ciclo di gestione della performance, venga articolato secondo una struttura portante omogenea su livello nazionale, ma con profili di flessibilità per le diverse realtà, funzionali e territoriali, delle Pubbliche Amministrazioni., rendendo, in tal modo, il sistema di valutazione adottato responsabile e non inutilmente autoreferenziale.

7. Nell'ambito del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità sono specificate le modalità, i tempi di attuazione, le risorse dedicate e gli strumenti di verifica dell'efficacia delle iniziative di cui al comma 1.

8. Ogni amministrazione ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale nella sezione: «Amministrazione trasparente» di cui all'articolo 9:

- a) il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed il relativo stato di attuazione;
- b) il Piano e la Relazione di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;
- c) i nominativi ed i curricula dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009;
- d) i curricula e i compensi dei soggetti di cui all'articolo 15, comma 1, nonché i curricula dei titolari di posizioni organizzative, redatti in conformità al vigente modello europeo.

9. La trasparenza rileva, altresì, come dimensione principale ai fini della determinazione degli standard di qualità dei servizi pubblici da adottare con le carte dei servizi ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, così come modificato dall'articolo 28 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

II.II. Il concetto di performance.

Il termine performance ricorre in maniera costante nelle disposizioni previste dal D.Lgs. n. 150 del 2009, ma ciò nonostante non vi è alcuna sua definizione espressa da parte del Legislatore.

Pertanto, come sovente accade nell'ordinamento giuridico italiano, il concetto di performance è stato elaborato dalla dottrina, con la logica conseguenza di una mancata omogeneità.

Ciò, però, non vuol significare che siamo in presenza di definizioni totalmente antitetiche, ma semplicemente che il concetto assume sfumature diverse, senza generare evidenti contrasti.

Certamente è condiviso ed assolutamente incontestabile che l'utilizzo del suddetto termine sia frutto di un approccio, da parte del legislatore, palesemente europeo, per non dire internazionale.

Una definizione alquanto completa individua la performance come il contributo che un soggetto apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed, inoltre, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita.

Ovviamente, il predetto contributo deve essere inteso sia quale risultato che come modalità di perseguimento dello stesso, ad opera di

un sistema, di un'organizzazione, di una unità organizzativa, di un team oppure di un singolo individuo.

In termini più immediati, la performance è il risultato che si consegue svolgendo una determinata attività.

Costituiscono elementi di definizione della performance il risultato, espresso ex ante come obiettivo ed ex post come esito, il soggetto cui tale risultato è riconducibile e l'attività che viene posta in essere dal soggetto per raggiungere il risultato.

All'art. 2 del Decreto si prevede che le disposizioni del Titolo XI disciplinano il sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti, al fine di assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati della performance organizzativa e individuale.

Le finalità attribuite alla valutazione sono evidenziate nell'art. 3, co. 1, del Decreto: “La misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative”.

Con riferimento alla definizione della performance, il Decreto de quo individua due ambiti di misurazione e valutazione della performance:

- la performance organizzativa, ovverosia l'insieme di risultati e servizi che l'amministrazione pubblica dovrà realizzare complessivamente e/o a livello delle sue unità organizzative;

- la performance individuale, le cui componenti si ricavano in modo articolato da una lettura dell'art. 9 del citato Decreto, con riferimento sia alla dirigenza sia al personale dipendente; essa costituisce il presupposto per definire l'insieme di risultati e performance da attribuire ai dirigenti e ai dipendenti che compongono il sistema di valutazione della prestazione annuale.

Pertanto, il personale dovrà essere valutato relativamente alla capacità di realizzare alcuni degli ambiti della performance organizzativa, e questo con riferimento sia ai risultati ottenuti dalla dirigenza e dalle unità organizzative sia ai comportamenti di lavoro posti in essere.

Il concetto di performance si sviluppa tanto nella dimensione organizzativa che in quella individuale, ravvisandosi, pertanto, una considerevole novità²⁴.

²⁴ CARINCI F. E MAINARDI S., *Diritto e processo del lavoro - La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, IPSOA, 2011.

In tal senso la performance individuale è vista, dunque, come il contributo dell'individuo ai risultati di un gruppo di lavoro, di una unità organizzativa e di tutta la amministrazione pubblica, in un sistema a cascata in cui dai risultati complessivi si arriva a quelli individuali e viceversa.

Inoltre, si attribuisce un preciso fine ai sistemi di misurazione e valutazione dei risultati prodotti dalle amministrazioni pubbliche, introducendo il termine “performance”, che è quello di creare e migliorare la qualità dei servizi erogati.

In questo quadro, la valutazione assume un connotato di sistema gestionale ad ampio raggio, in cui prima bisogna individuare i reali fabbisogni degli utenti e dei portatori di interesse esterni, poi definire strategie e piani di azione coerenti e chiari, quindi attivare sistemi di programmazione degli obiettivi e controllo dei risultati che certifichino la qualità dei servizi prodotti, e solo alla fine si potrà attivare una valutazione del personale che sia strettamente collegata con gli esiti della più ampia valutazione dell'ente.

I premi retributivi variabili potranno essere erogati innanzitutto se, a monte, si sono prodotti servizi utili per la collettività, e se poi vi sono

sistemi di controllo in grado di dimostrare e certificare gli obiettivi raggiunti e le prestazioni individuali messe in atto.

La valutazione del personale assume un ruolo finalizzato a misurare quanto le azioni e gli obiettivi realizzati dai dirigenti e dai dipendenti siano effettivamente utili alla produzione di servizi efficaci e di qualità per gli utenti.

Ed d'uopo evidenziare come nel secondo comma dell'art. 3 del summenzionato Decreto vengano individuati gli ambiti in cui si articola la performance, ovvero:

- l'amministrazione nel suo complesso, intendendo una valutazione del raggiungimento delle strategie dell'ente e dei piani complessivi, ma anche dei risultati ottenuti dai vertici, e, pertanto, una valutazione dell'organo politico di indirizzo e della direzione generale;

- le unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione, rimandando così alla valutazione dei dirigenti responsabili di tali unità, in considerazione dei risultati operativi e dei servizi erogati a livello di processi veri e propri;

- i singoli dipendenti, valutando le prestazioni individuali, ovvero quei comportamenti di lavoro e risultati singoli che, in parte, discendono

dai livelli precedenti, ma che mantengono sempre una propria autonomia e specificità collegata all'impegno e alla professionalità delle persone.

Si supera così il concetto di risultato individuale o di gruppo, tipico dei sistemi di valutazione del personale tradizionalmente inteso e si introduce un visione ampia di risultato, all'interno di un ciclo continuo di programmazione e valutazione.

La performance, in tal modo, assume un concetto articolato e molteplice, divenendo un insieme di efficienza, di efficacia ed economicità.

In tale quadro, l'efficacia, intesa quale grado di raggiungimento degli obiettivi, l'efficienza, valutata in termini di rapporto tra prodotti e valore delle risorse impiegate, e l'economicità, come scelta dei mezzi meno onerosi per il conseguimento degli obiettivi programmati, costituiscono condizioni necessarie per poter qualificare una gestione come sana e corretta.

I predetti tre concetti costituiscono i principali indicatori cui bisogna rapportarsi per rilevare la funzionalità della amministrazione pubblica.

Ed infatti, l'economicità riguarda il rapporto tra l'input (o risorse impiegate) e strutture; l'efficienza riguarda la conversione degli input in

output (beni e servizi), prodotti dalle strutture; l'efficacia, infine, raffronta i risultati ottenuti dalla produzione degli output con i risultati desiderati.

In particolare, la gestione di determinate risorse può essere considerata economica se gli sprechi risultano contenuti al minimo, ottenendosi in tal modo il massimo dei beni e servizi (output) dalla risorse disponibili (input).

Alla valutazione dell'economicità della spesa è strettamente connessa la verifica delle modalità e dei tempi di utilizzazione delle risorse.

Il grado di efficienza sta, invece, ad indicare la produzione della massima quantità di determinati beni e servizi in rapporto ad una data quantità di risorse o, viceversa, la produzione di una data quantità di determinati beni e servizi con la minima quantità di risorse.

Inoltre, l'efficienza tecnica può essere considerata dai punti di vista della misura dei carichi di lavoro, dei costi e della produttività.

Di conseguenza l'efficienza tecnica può essere misurata in termini di unità di output per uomo/anno.

In proposito giova ricordare che, in ambito dell'efficienza, per output si intendono i beni e servizi prodotti dall'attività amministrativa e

non, invece, gli effetti sulla collettività dei beni e dei servizi prodotti che attengono infatti all'analisi dell'efficacia.

L'indicatore di efficienza attiene, quindi, al solo processo di produzione pubblica e non all'impatto di questa produzione sulla collettività.

Da ultimo, la nozione di efficacia implica il raffronto tra risultati programmati e risultati raggiunti.

Si conviene, quindi, distinguere tra efficacia intermedia che si misura in termini di attività intraprese per il conseguimento dei traguardi finali e efficacia finale che si misura, invece, in termini di traguardi finali.

La prima rileva dal punto di vista della pubblica amministrazione, la seconda rileva dal punto di vista della collettività.

Tuttavia, può accadere che, pur in presenza di elevati livelli di efficienza, non si consegua il giusto livello di efficacia.

In particolare ciò avviene qualora i mezzi impiegati non siano adeguati agli obiettivi programmati e qualora le risorse, pur utilizzate in maniera razionale, non siano sufficienti per il raggiungimento delle finalità della pubblica amministrazione.

Da ciò consegue che, una volta introdotta una gestione per obiettivi e posta l'attenzione sul risultato, non basta attribuire l'obiettivo

al responsabile ma occorre collegare le risorse a quell'obiettivo; ne deriva che l'allocazione delle risorse a disposizione (finanziarie, di personale, strumentali etc.) deve tendere all'ottimizzazione, tenendo conto della sussistenza del vincolo consistente nella scarsità dei mezzi rispetto ai fini, per cui ogni azione deve essere condotta secondo il criterio del minimo mezzo, anche al fine di ottenere la disponibilità di fattori produttivi, che possono quindi essere utilizzati in altre attività.

Si comprende allora l'importanza che, in tale contesto, riveste lo strumento della programmazione ovvero la definizione degli obiettivi da perseguire, tenuto conto delle risorse disponibili e delle finalità che si vogliono raggiungere.

In tale contesto assume particolare rilevanza, tra le metodologie adoperate per valutare la convenienza della destinazione alternativa delle risorse finanziarie, la c.d. analisi costi/benefici attraverso la quale le decisioni dell'operatore pubblico si basano sugli effetti che l'investimento produce sull'intera collettività.

In pratica, l'operatore pubblico considera i costi ed i benefici derivanti dall'investimento non limitandosi alle entrate ed agli esborsi monetari dell'ente gestore, ma estendendo la stima ai vantaggi ed ai

sacrifici che ne derivano ai componenti la collettività, direttamente o indirettamente coinvolti.

Pertanto, in ossequio alla previsione dell'art. 8 del D.Lgs. n. 150 del 2009, la performance riguarda:

a) l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività, ovvero la capacità di soddisfare bisogni collettivi e non di specifici gruppi od individui;

b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse; si tratta della capacità di realizzare la programmazione dell'ente, di ottenere dei risultati concreti e oggettivamente misurabili;

c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive, cioè la soddisfazione della qualità percepita da parte degli utenti finali del servizio;

d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;

e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;

f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento e alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi, cioè ottenere più risultati a parità di risorse o consumare meno risorse a parità di risultati;

g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati, in modo da avere una pluralità di servizi in linea con i bisogni effettivi e latenti;

h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Pertanto, nella determinazione di un sistema di valutazione è necessario che i diversi ambiti siano considerati in un sistema equilibrato tra diverse dimensioni di risultato.

II.III. La misurazione e la valutazione della performance.

La misurazione e valutazione della performance, sia essa organizzativa oppure individuale, comportano la sua analisi e definizione in modo sintetico.

Con il termine misurazione, viene inteso il processo oggettivo di confronto tra target, ovvero i risultati definiti come obiettivi, ed indicatori di risultato.

La valutazione, invece, parte dalle misurazioni e attiva un processo intellettuale articolato e composto di considerazioni, sia sul piano qualitativo che quantitativo, relative alla analisi degli scostamenti tra risultati e obiettivi, per giungere a una sintesi di giudizio e a individuare scelte successive.

Sempre la valutazione, comporta l'analisi degli scostamenti che eventualmente si sono generati tra i valori desiderati dei target ed i valori effettivamente raggiunti in un dato periodo.

La suddetta analisi viene inserita in opportuni report che riportano i risultati conseguiti.

Le predette attività di misurazione e valutazione concernono sia la dimensione strategica che quella operativa e si concretizzano nella

predisposizione di schede di report coerenti, nella struttura e nei contenuti, ai documenti di pianificazione strategica e programmazione²⁵.

Pertanto, la performance organizzativa, così come quella individuale, ai sensi dell'articolo 7 del D.Lgs. n. 150 del 2009, va valutata ogni anno avvalendosi di un sistema di misurazione e di valutazione della performance adottato da ciascuna amministrazione, il quale deve individuare ogni aspetto concreto del processo di misurazione e valutazione, comprese le modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo esistenti e con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

Il sistema di misurazione e valutazione in esame concerne ogni aspetto della vita amministrativa dell'organizzazione.

Nello specifico, vi rientra il grado di soddisfazione dei destinatari delle attività, il livello di modernizzazione, il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Ciò anche al fine di evitare un possibile uso distorto della nuova disciplina, laddove il soggetto attivo della valutazione sovrastimi, ad

²⁵ GIOVANNETTI R., *Ciclo della performance e sistema di valutazione*, in BOSCATI, GRANDELLI, RUFFINI, ZAMBERLAN (a cura di), *Enti locali e P.A. Amministrazione del personale, Personale 2014*, IPSOA-LEGGI D'ITALIA, marzo 2014.

esempio, il parametro dell'efficienza economica rispetto a elementi pure importanti quali la professionalità e la facilità di accesso al servizio.

Di fatto tale sistema, recita il comma 3 dell'articolo 30, sarà definito dagli organismi indipendenti di valutazione della performance sulla base degli indirizzi della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità, che effettuerà anche il monitoraggio sui parametri e i modelli di riferimento di tali sistemi.

Rientrano nell'alveo della performance collettiva anche i due nuovi strumenti che l'articolo 10 individua al fine di "assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance" e, precisamente, il Piano della performance e la Relazione sulla performance.

Il Piano della performance, da adottare entro il 31 Gennaio di ogni anno ma con valenza triennale, individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori.

La Relazione sulla performance, evidenzia invece a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali

raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti e il bilancio realizzato.

Più semplicemente, l'articolo 10 del predetto decreto unisce, in modo poco schematico, due documenti molto diversi, accomunati dal competere entrambi all'organo di indirizzo politico, sia pure "in collaborazione con i vertici dell'amministrazione" - articolo 15, comma 2, lettera e) -, nonché dal dover essere trasmessi entrambi alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche e al Ministero dell'Economia e delle Finanze; il primo infatti attiene alle fasi iniziali del ciclo della performance, mentre l'ultimo riguarda la fase finale, quella della rendicontazione all'esterno.

Il tutto rende facilmente comprensibile perché l'attenzione del legislatore sia maggiormente appuntata sulla fase della pianificazione, in quanto dal buon esito di questa dipende la realizzazione dell'intero ciclo di gestione della performance.

Ed infatti, la suddetta fase è presidiata da ulteriori previsioni:

a) obbligo di inserire nel Piano ogni variazione degli obiettivi e degli indicatori della performance organizzativa e individuale;

b) inclusione, per le amministrazioni dello Stato, nel Piano della performance della direttiva annuale del Ministro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001;

c) previsione che, in caso di mancata adozione del Piano della performance, sia fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla sua mancata adozione; né l'amministrazione può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati.

Pertanto, gli obiettivi da determinare nel piano, a mente dell'articolo 5 del medesimo decreto, devono essere:

a) rilevanti e pertinenti rispetto a bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche e alle strategie dell'amministrazione;

b) specifici e misurabili in termini concreti e chiari;

e) tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;

d) riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente a un anno;

- e) commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- f) confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione, con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente:
- g) correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

Per quanto concerne, inoltre, la misurazione e la valutazione della performance del singolo dipendente pubblico si rileva che esse sono inglobate nell'art. 9 del D.Lgs. n. 150 del 2009, il quale così dispone : “1. La misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità è collegata:

- a) agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità;
- b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- c) alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate;
- d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

2. La misurazione e la valutazione svolte dai dirigenti sulla performance individuale del personale sono effettuate sulla base del sistema di cui all'articolo 7 e collegate:

- a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;
- b) alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

3. Nella valutazione di performance individuale non sono considerati i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale”.

Il nuovo sistema, nell'introdurre la valutazione anche per i dipendenti che non rivestono la qualifica dirigenziale, distingue tra:

- 1) performance dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia; qui la performance va valutata tenendo presenti i seguenti parametri: a) gli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità; b) il raggiungimento di specifici obiettivi individuali; c) la qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate; d) la capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi;

2) performance del personale non dirigenziale, la cui misurazione e valutazione va collegata: a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali; b) alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

Nella suddetta fattispecie il soggetto attivo della valutazione va individuato nella figura del dirigente.

Già l'articolo 6 della legge delega n. 15 del 2009 chiarisce che la scelta di fondo consiste “nell'affermare la piena autonomia e responsabilità del dirigente, in qualità di soggetto che esercita i poteri del datore di lavoro pubblico”.

Coerentemente l'articolo 39 del D.Lgs. in commento introduce al comma 1 dell'articolo 17 del Decreto Legislativo n. 165 del una lettera *e-bis* che affida ai dirigenti “la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti”.

Peraltro, il primo comma dell'articolo 19 attribuisce all'Organismo indipendente di valutazione della performance il compito di formulare la

graduatoria delle valutazioni individuali di tutto il personale pubblico, compreso quello che non riveste una qualifica dirigenziale.

Ed è ancora l'Organismo suddetto che assegna il premio annuale per l'innovazione di cui all'articolo 22.

Inoltre, all'articolo 12 si afferma che anche nella valutazione della performance individuale intervengono, oltre ai dirigenti, la Commissione per la valutazione, l'Organismo Indipendente, nonché l'Organo di indirizzo politico-amministrativo con riferimento alle rispettive competenze.

Infine, il comma 5 dell'articolo 14, poi, introduce una innovativa "valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale", che non entra direttamente nel ciclo della performance - non essendo quindi previste conseguenze per una eventuale valutazione negativa, per scongiurare sin troppo prevedibili fenomeni di ritorsione -, ma è oggetto di apposite indagini annuali demandate all'Organismo indipendente di valutazione della performance.

Peraltro, l'art. 21 del D.Lgs. n. 150 del 2009, nel modificare l'art. 41 del D.Lgs. n. 165 del 2001, collega le risultanze negative del sistema di valutazione della performance dirigenziale all'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico o addirittura, per casi gravi, previa contestazione e

nel rispetto del principio del contraddittorio, alla revoca dell'incarico e al collocamento del dirigente a disposizione, ovvero al recesso dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.

II.IV. Il processo di misurazione e valutazione della performance.

I soggetti del processo di misurazione e valutazione delle performance sono così individuati nell'art. 12 del D.Lgs. n. 150 del 2009:

- un organismo centrale, denominato “Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche”;
- gli Organismi indipendenti di valutazione della performance;
- l'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione;
- i dirigenti di ciascuna amministrazione.

Per comprendere il ruolo affidato alla Commissione, introdotta dall'articolo 13 del decreto legislativo 27 Ottobre 2009, n. 150, adottato in virtù delle deleghe di cui alla legge n. 15 del 2009, occorre innanzitutto definire il contesto di insieme in cui la stessa si troverà ad operare, e che viene descritto con un livello di dettaglio tale da riuscire a contemperare allo stesso tempo sia l'esigenza di una omogeneità interna all'intero sistema della Pubblica Amministrazione sia quella della flessibilità necessaria a coprire tutte le differenti tipologie di amministrazioni.

Le principali norme su cui il decreto legislativo n. 150 del 2009 interviene integrandole e modificandole, sono il Decreto Legislativo 30 Luglio 1999, n. 286, di riordino e potenziamento dei meccanismi e

strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche ed il Decreto Legislativo 30 Marzo del 2001, n. 165, contenente le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

In particolare il Decreto Legislativo n. 150 del 2009 introduce un unico Organismo indipendente della valutazione della performance, abrogando, le disposizioni del Decreto Legislativo 30 Luglio 1999, n. 286, che individuavano i soggetti ancora incaricati di effettuare le diverse valutazioni e controlli.

Il D.Lgs. n. 150 del 2009 non interviene sui sistemi di controllo e valutazione già in essere ma sulle modalità operative con cui le amministrazioni ed i diversi soggetti coinvolti debbono operare per perseguire le finalità della valutazione.

Ed, in tale ottica, risulta completamente modificato il ruolo e le funzioni dei dirigenti, che sono fra gli attori principali del ciclo di gestione della valutazione, sia come soggetti valutatori che come soggetti valutati.

L'innovazione più originale, che fa ritenere che ad oltre un decennio dalla loro pubblicazione, i principi ispiratori del decreto legislativo n. 286

del 1999 e del decreto legislativo 3 Febbraio 1993, n. 29, possano finalmente trovare effettiva applicazione, è il ruolo centrale di “vigilanza” e di controllo sui risultati delle prestazioni delle amministrazioni che viene affidato a due soggetti esterni alle amministrazioni stesse: i cittadini, quali fruitori dei servizi, e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche.

Infatti, il cittadino viene messo al centro della programmazione e della rendicontazione e la Pubblica Amministrazione deve avere come obiettivo primario quello di soddisfare i bisogni dei cittadini e la loro parola è fondamentale per indirizzare l'azione amministrativa.

La Commissione, invece, quale organismo centrale, deve provvedere al governo complessivo di un processo finalizzato a determinare gli standard qualitativi raggiunti, tramite linee guida e l'introduzione di parametri comuni che rendano possibile una comparazione tra i risultati delle diverse amministrazioni, con riconoscimento e incentivazione delle eccellenze e sanzionamento delle peggiori prestazioni.

La Commissione riveste una generale funzione di indirizzo, coordinamento e sovrintendenza all'esercizio delle funzioni di valutazioni da parte degli Organismi indipendenti e delle altre Agenzie di

valutazione e non ha, quindi, con tali soggetti un rapporto di tipo gerarchico, né essi sono da intendersi quali sottoarticolazioni della Commissione stessa; la norma sottolinea espressamente che le funzioni di valutazione da parte di tali soggetti sono esercitate in maniera indipendente.

Questi compiti di carattere generale rivestono anche la natura di promozione culturale e di stimolo nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, per adempiere ai quali la Commissione dovrà mettere in atto azioni tese a:

- promuovere sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche;
- assicurare la trasparenza dei risultati conseguiti;
- confrontare le performance rispetto a standard ed esperienze, nazionali e internazionali;
- favorire, nella Pubblica Amministrazione, la cultura della trasparenza anche attraverso strumenti di prevenzione e di lotta alla corruzione;
- favorire la cultura delle pari opportunità con relativi criteri e prassi applicative.

La Commissione agisce come accompagnatore e catalizzatore della riforma, fornendo, in fase discendente, il know-how necessario

attraverso linee guida e determinazione di requisiti minimi e garantendo, in fase ascendente, la qualità delle risorse umane, un livello di trasparenza elevato - portale della trasparenza - ed una comparabilità delle performance.

L'Organismo indipendente di valutazione della performance, in seno ad ogni amministrazione, garantisce dall'interno la definizione e l'implementazione dei sistemi di valutazione, nel rispetto dei modelli definiti dalla Commissione²⁶.

Quest'ultima non solo riveste un ruolo di generale riferimento, ma le sono affidati anche compiti che la portano ad incidere direttamente sulle diverse fasi che caratterizzano il ciclo di gestione della performance, se pur sempre nel pieno rispetto dell'esercizio e delle responsabilità autonome di valutazione proprie di ogni amministrazione.

Il primo compito è innanzitutto quello di fornire alle amministrazioni supporto tecnico e metodologico all'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della performance.

In particolare essa definisce un programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali, concernenti il miglioramento della performance attraverso le funzioni di misurazione, valutazione e controllo.

²⁶ Vedasi Relazione illustrativa del decreto legislativo di attuazione della Legge n. 15 del 2009.

La Commissione, ad esempio, ha compiti specifici nella definizione dei modelli e dei parametri utili alla redazione dei diversi documenti che le singole amministrazioni debbono approvare nel contesto del ciclo di gestione della valutazione della performance.

Il ciclo, come già noto, prevede che gli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione, che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative, programmino su base triennale gli obiettivi dell'amministrazione, che debbono essere coerenti con quelli di bilancio e che debbono essere specifici e misurabili, riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno, e commisurabili ai valori di riferimento derivanti da standard adottati a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe.

L'andamento della performance rispetto a tali obiettivi deve essere costantemente monitorato dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, con il supporto dei dirigenti.

Le amministrazioni, annualmente, sono tenute a valutare la performance organizzativa e individuale raggiunta; ciò deve avvenire tramite l'adozione con apposito provvedimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance.

Il Sistema di misurazione e valutazione della performance è lo strumento principale per rilevare il raggiungimento degli obiettivi prefissati ed il grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi stessi, anche attraverso lo sviluppo di modalità interattive di partecipazione e di collaborazione.

I parametri e i modelli di riferimento di tale sistema, che deve individuare le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance, sono definiti, in termini di efficienza e produttività, con direttive della Commissione: questo rappresenta il primo concreto passaggio verso l'obiettivo di una omogeneità del processo di valutazione delle performance di amministrazioni diverse.

Il secondo momento di incidenza diretta da parte della Commissione consiste nella definizione della struttura e delle modalità di redazione di altri due documenti che le amministrazioni sono tenute a redigere ogni anno: il Piano della Performance e la Relazione sulla performance.

Il Piano della performance, che rappresenta il documento programmatico di ogni amministrazione, deve essere redatto dalle stesse entro il 31 Gennaio di ogni anno e deve contenere gli indirizzi, gli

obiettivi strategici ed operativi, oltre a definire, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione nel suo complesso, nonché gli obiettivi assegnati al personale ed i relativi indicatori.

La Relazione sulla performance, che deve essere adottata entro il 30 Giugno di ogni anno, evidenzia, a consuntivo e con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali rispetto agli obiettivi programmatici ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti.

Copia del Piano e della Relazione debbono essere trasmessi immediatamente dalle amministrazioni alla stessa Commissione, che deve verificare la loro corretta predisposizione, per quanto riguarda le amministrazioni centrali, e, a campione, analizzare quelli degli Enti territoriali, formulando osservazioni e specifici rilievi.

Un particolare compito della Commissione, che dà una misura della rivoluzione culturale che vuole essere introdotta, è quello di definire appositi modelli da fornire agli Organismi indipendenti di valutazione della performance, sulla base dei quali essi curano annualmente la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di

valutazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale; l'esito di tali indagini debbono essere riferite alla Commissione stessa.

La Legge n. 125 del 2013, che ha convertito il D.L. n. 101 del 2013, ha integralmente modificato il terzo comma dell'art. 13 del summenzionato D.Lgs. n. 150 del 2009 prevedendo espressamente come l'Autorità abbia struttura collegiale composta dal presidente e da quattro componenti scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione, con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico che in quello privato, di notoria indipendenza e comprovata esperienza in materia di contrasto alla corruzione, di management e misurazione della performance, nonché di gestione e valutazione del personale.

Viene previsto, altresì, che il presidente ed i componenti vengano nominati, tenuto conto del principio delle pari opportunità di genere, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti.

Precisamente, il presidente è nominato su proposta del Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, di concerto con il Ministro della Giustizia e il Ministro dell'Interno, nel mentre i componenti sono nominati su proposta del Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione.

Il presidente e i componenti dell'Autorità non possono essere scelti tra persone che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano rivestito tali incarichi e cariche nei tre anni precedenti la nomina e, in ogni caso, non devono avere interessi di qualsiasi natura in conflitto con le funzioni dell'Autorità.

La durata in carica dei suddetti è per un periodo di sei anni, senza possibilità di essere confermati nella carica.

Le modalità di organizzazione della Commissione, le norme regolatrici dell'autonoma gestione finanziaria ed i compensi per i suoi componenti sono stabilite con decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Ancora, va rilevato come le performance individuali vengano valutate dai dirigenti attraverso il sistema di valutazione le cui risultanze

sono certificate dall'apposito Organismo indipendente che provvede a distinguere il personale assegnandolo agli appositi livelli di performance, in ragione della valutazione conseguita e fondata sul merito.

L'Organismo indipendente compilerà una graduatoria per il personale dirigenziale di livello generale, una per il personale dirigenziale non generale ed una terza per il personale non dirigenziale.

È da sostenere la lettura che vede per il personale non dirigenziale una graduatoria unica divisa senza tenere conto della qualifica di inquadramento.

Probabilmente il sistema di valutazione dovrà essere tarato in maniera tale da valutare la performance individuale di ciascuna qualifica in modo proporzionato alle competenze professionali richieste per evitare che le qualifiche più basse si concentrino verso il basso.

Si discute sul numero di graduatorie da redigere laddove vi siano una molteplicità di sedi per la stessa amministrazione.

Si auspica a tal proposito che intervenga la Commissione per stabilire i criteri da seguire in detta circostanza, per evitare che un'eccessiva frammentazione delle graduatorie si riveli elusiva della norma di legge.

Certamente sarà condizionante sulla scelta di più graduatorie il numero di sedi di contrattazione decentrata previste per amministrazione, qualora le sedi medesime contino sulla disponibilità di autonomi fondi integrativi.

Ciascuna graduatoria è ripartita per fasce di merito, in ragione dei livelli differenti di performance.

La normativa individua tre livelli: uno alto di eccellenza, uno intermedio, ed uno basso.

Stando a quanto previsto dall'articolo 19 del D.Lgs. n. 150 del 2009:

- “a) il 25% è collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;
- b) il 50% è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale;
- c) il restante 25% è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla performance individuale”²⁷.

²⁷ Per completezza l'art. 6, comma 1, del D.Lgs. n. 141 del 2011 ha così disposto: “1. La differenziazione retributiva in fasce prevista dagli articoli 19, commi 2 e 3, e 31, comma 2, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, si applica a partire dalla tornata di contrattazione collettiva successiva a quella relativa al quadriennio 2006-2009. Ai fini previsti dalle citate disposizioni, nelle more dei predetti rinnovi contrattuali, possono essere utilizzate le eventuali economie aggiuntive

La corresponsione del trattamento accessorio collegato alla performance individuale, che per la dirigenza corrisponde alla retribuzione di risultato, dipende dai risultati della predetta graduatoria.

È, tuttavia, palese la rigidità di un tale sistema basato sul principio di una forte selettività tanto nella ripartizione delle fasce di merito, quanto in quella di distribuzione delle risorse finanziarie dedicate al trattamento economico accessorio, considerato che la quota prevalente dello stesso deve essere destinata alla retribuzione collegata alla performance individuale.

Resta di forte impatto l'effetto scaturente dall'assenza di trattamento accessorio nei confronti del personale che si è collocato nella fascia di merito più bassa, effetto che potrebbe rivelarsi foriero di conflitti laddove il sistema di valutazione anziché differenziare, discriminasse, determinando vere e proprie iniquità²⁸.

La rigidità del sistema si stempera, come previsto dal comma 4, dell'articolo 19, qualora la contrattazione collettiva integrativa intervenga disponendo delle deroghe nei limiti indicati dalla legge.

destinate all'erogazione dei premi dall'articolo 16, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111”.

Pertanto, stante il blocco dei contratti collettivi nel pubblico impiego, si è effettivamente impedita l'attuazione delle fasce di valutazione.

²⁸ SANTORO PASSERELLI G., *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, UTET, 2013.

Le deroghe contemplate in sede di contrattazione possono essere di due tipi.

Un primo tipo di deroga consente uno spostamento di persone verso l'alto o verso il basso, intervenendo in aumento o in diminuzione sulla percentuale del 25% della fascia di merito alta, per una percentuale non superiore al 5%.

La fascia di merito alta può essere portata al 30% o al 20%.

Per compensare occorrerà intervenire coerentemente sulle percentuali di personale che andranno a confluire nella fascia di merito intermedia e/o in quella bassa.

Questa prima deroga non incide molto sulla forte selettività dell'impianto.

Può avere invece un effetto più significativo la deroga che consente, sempre in sede di contrattazione integrativa, di fare confluire diversamente le risorse finanziarie destinate alle due fasce più basse. Mediante questo sistema il legislatore ha confermato una selettività forte a favore della fascia di eccellenza che continua a contare sul 50% delle risorse destinate a retribuire le performances individuali, mentre ne stempera i risvolti nei confronti del restante personale per il quale il

restante 50% delle risorse può essere distribuito con oscillazioni più sfumate.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica provvede al monitoraggio delle deroghe previste in sede di contrattazione integrativa, al fine di verificare il rispetto dei principi di selettività e di meritocrazia e riferisce in proposito al Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione.

È importante ricordare che, a norma dell'articolo 40 del Decreto Legislativo n. 165 del 2001, come modificato dal Decreto Legislativo n. 150 del 2009, in tema di valutazione delle prestazioni, ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge.

Gli spazi della deroga sono perciò esattamente quelli disegnati dalla norma e non ne vengono consentiti altri.

Un'altra deroga è poi prevista per le realtà che hanno un numero di dipendenti in servizio di qualifica non dirigenziale non superiore a 8, o per quelle nelle quali il numero di dirigenti non è superiore a 5.

Per tali realtà la contrattazione integrativa deve garantire l'attribuzione selettiva della quota prevalente delle risorse destinate al

trattamento economico accessorio collegato alla performance a una percentuale limitata del personale dipendente e dirigente.

Praticamente deve essere fatto salvo il modello da ultimo descritto che segna uno scalino alto tra la fascia di eccellenza e le altre restanti.

La graduatoria testè individuata è alla base della retribuzione accessoria che remunera la performance individuale, ma è anche il punto di riferimento per il riconoscimento dei premi di merito e di valorizzazione delle professionalità.

Pertanto, non solo si tende ad un miglioramento non di un singolo ufficio o, comunque, di un limitato segmento dell'organizzazione, intendendosi per essa come minimo una struttura di vertice dell'ente, ma soprattutto ad un generalizzato incremento o miglioramento della produttività, proprio per far emergere l'impatto, le conseguenze positive sul sistema organizzativo dell'ente²⁹.

²⁹ OLIVERI L., *La riforma del lavoro pubblico*, Maggioli Editore, 2009.

II.V. La trasparenza e l'integrità nella amministrazione pubblica.

Il principio di trasparenza ha subito una radicale “ricollocazione normativa” a seguito dell’entrata in vigore del D.Lgs. n. 33 del 2013, che ha disposto l’abrogazione dell’art. 11 del D.Lgs. n. 150 del 2009.

Ed infatti, il suddetto D.Lgs. n. 33 del 2013 ha comportato un riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, inglobando, però, di fatto, il predetto art. 11 abrogato.

Ed infatti, si continua a determinare il principio della trasparenza³⁰ quale principio cardine di tutta la riforma qualificato sempre come livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione ma anche quale funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale, di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione.

Permane, ancora, la sua concezione come accessibilità totale di tutte le informazioni concernenti l’organizzazione, l’utilizzo delle risorse per il

³⁰ A norma dell’art. 1 del D.Lgs. n. 33 del 2013 la trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche.

perseguimento delle funzioni istituzionali e dei risultati, l'attività di valutazione per consentire forme diffuse di controllo interno ed esterno.

Resta sempre disposta, per ogni amministrazione, la pubblicazione sul proprio sito internet, in un'apposita sezione "Amministrazione trasparente" - di facile e immediata consultazione -, tutte le informazioni legate alle valutazioni e al merito tra cui le retribuzioni ed i *curricula* dei dirigenti, l'ammontare complessivo dei premi collegati alle performance, gli incarichi, retribuiti e non, conferiti ai dipendenti pubblici e a soggetti privati.

Persiste, inoltre, l'adozione da parte di ogni amministrazione di un programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente e che contenga le iniziative per garantire in coerenza con le indicazioni della Commissione, un adeguato livello di trasparenza e la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Così come viene ancora prevista, tra le iniziative di attuazione del principio di trasparenza, la presentazione del Piano e della Relazione sulla performance alle associazioni di consumatori a cura di ogni amministrazione.

Previsione innovativa, invece è quella costituita ex art. 20 del summenzionato decreto che dispone espressamente gli obblighi di

pubblicazione dei dati relativi alla valutazione della performance e alla distribuzione dei premi al personale³¹.

Inoltre, viene espressamente previsto³² che all'interno di ogni amministrazione venga individuato il responsabile per la prevenzione della corruzione, di cui all'articolo 1, comma 7, della Legge n. 190 del 20142, il quale svolge, di norma, le funzioni di Responsabile per la trasparenza ed il suo nominativo deve essere indicato nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Il predetto responsabile deve esercitare stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

³¹ Per completezza si riporta l'art. 20 D.Lgs. n. 33 del 2013: "1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati relativi all'ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti.

2. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati relativi all'entità del premio mediamente conseguibile dal personale dirigenziale e non dirigenziale, i dati relativi alla distribuzione del trattamento accessorio, in forma aggregata, al fine di dare conto del livello di selettività utilizzato nella distribuzione dei premi e degli incentivi, nonché i dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti.

3. Le pubbliche amministrazioni pubblicano, altresì, i dati relativi ai livelli di benessere organizzativo".

³² Si veda l'art. 43 del D.Lgs. n. 33 del 2013.

Ancora, il responsabile provvede all'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, all'interno del quale sono previste specifiche misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza e ulteriori misure e iniziative di promozione della trasparenza in rapporto con il Piano anticorruzione, controllando ed assicurando, inoltre, la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto stabilito dal presente decreto.

In relazione alla loro gravità, il responsabile segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare, segnalando, altresì, gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione, all'OIV ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità e non dovendo rispondere dell'inadempimento dei suddetti obblighi se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile.

Il D.Lgs. n. 33 del 2013 ha dettagliatamente individuato i compiti in tale ambito della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, brevemente CIVIT.

Quest'ultima innanzitutto, anche in qualità di Autorità nazionale anticorruzione, controlla:

- l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle amministrazioni pubbliche e ordinando l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza;

- l'operato dei responsabili per la trasparenza a cui può chiedere il rendiconto sui risultati del controllo svolto all'interno delle amministrazioni.

La CIVIT può inoltre chiedere all'organismo indipendente di valutazione (OIV) ulteriori informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente, avvalendosi, inoltre, delle banche dati istituite presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica per il monitoraggio degli adempimenti degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente.

In relazione alla loro gravità, la CIVIT segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente all'ufficio di disciplina dell'amministrazione interessata ai fini dell'eventuale attivazione del

procedimento disciplinare a carico del responsabile o del dirigente tenuto alla trasmissione delle informazioni.

La CIVIT segnala altresì gli inadempimenti ai vertici politici delle amministrazioni, agli OIV e, se del caso, alla Corte dei Conti, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità, rendendo pubblici i relativi provvedimenti.

Infine, la CIVIT, inoltre, controlla e rende noti i casi di mancata attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 14 del presente decreto, pubblicando i nominativi dei soggetti interessati per i quali non si è proceduto alla pubblicazione.

Ulteriore carattere innovativo si denota nell'ambito delle sanzioni derivanti dal mancato adempimento dei suddetti obblighi.

Ed infatti, l'art. 11 abrogato statuiva che il mancato rispetto di quanto innanzi comportasse soltanto il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti.

Orbene, la nuova disposizione³³ prevede che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione o la mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono

³³ Art. 46 del D.Lgs. n. 33 del 2013.

comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

Alla luce di quanto innanzi, tale decreto, pertanto, ha previsto una serie di norme specifiche che, seppur al costo di una contestualità normativa, hanno consentito una maggiore chiarezza e peculiarità sulla trasparenza della amministrazione pubblica.

CAPITOLO III

GLI STRUMENTI E LE TECNICHE DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE NEI SERVIZI PUBBLICI

III.I. Le fonti normative.

Come già in precedenza rilevato, il sistema di misurazione e di valutazione della performance assume una conformazione ancora più peculiare nell'ambito dei servizi pubblici.

Ed infatti, è proprio in tale ambito che si può verificare tangibilmente, non senza difficoltà, il risultato delle performance delle amministrazioni pubbliche.

Al fine di una più immediata comprensione, sono necessari alcuni cenni sulla regolamentazione della materia in esame.

Il primo intervento normativo in materia di misurazione e valutazione della qualità dei servizi è riconducibile al D.P.C.M. del 27 gennaio 1994, recante “Principi sull'erogazione dei servizi pubblici”.

La suddetta disposizione normativa contempla l'adozione di “standard di qualità e quantità” dei servizi pubblici, individuati in “carte di servizi”, che consentano la misurazione dell'attività dei soggetti

erogatori e, conseguentemente, il miglioramento della qualità delle prestazioni ed il controllo da parte degli utenti.

La definizione di tali strumenti spetta agli erogatori stessi, tenuti all'adozione di un'apposita "relazione illustrativa", di "piani diretti a migliorare progressivamente gli standard di servizi" e di una "relazione sui risultati conseguiti".

Successivamente, nella seconda metà degli anni Novanta, poi, sono stati introdotti degli "schemi generali di riferimento per la predisposizione delle carte di servizi", in settori rilevanti quali quelli dei trasporti e del servizio idrico integrato.

Il livello di peculiarità che definisce tali schemi rappresenta un concreto percorso metodologico per lo sviluppo di cosiddetti "fattori di qualità", "indicatori di qualità", "standard o livelli di servizio promesso" da differenziare in qualitativi e quantitativi, ed, a loro volta, in specifici e generali.

Purtroppo, nel 1999, con l'abrogazione dell'articolo 2 della Legge n. 273 del 1995 e la previsione dell'emanazione di apposite "direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri ai fini della definizione, adozione e

pubblicizzazione degli standard di qualità”³⁴ si è prospetta una inevitabile confusione normativa.

Ed infatti, nonostante si siano mantenuti gli schemi generali di riferimento adottati in determinati settori, il Legislatore ha ritenuto opportuno eliminare il vecchio assetto per introdurne un altro solo apparentemente nuovo.

La direttiva del 24 marzo 2004, in questo senso, incide sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini, sulla customer satisfaction e indica le fasi dei processi di rilevazione dei dati. Ciononostante, la normativa non fa alcuna menzione alle carte di servizi e non offre alcun supporto per l'integrazione delle misurazioni e delle valutazioni della qualità percepita con quella effettiva (che si basano proprio sulle carte).

Brevemente, questo ulteriore sistema non ha in considerazione quello precedente.

Pertanto sarebbe stato più opportuno integrare le diverse discipline, più che crearne nuove e distinte³⁵.

La complessità del quadro normativo si intensifica nel momento in cui, oltre all'obiettivo del miglioramento della qualità dei servizi, si

³⁴ Si veda l'art. 11 del D.Lgs. n. 286 del 1999.

³⁵ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

perseguono gli obiettivi della razionalizzazione e della migliore gestione delle risorse economiche.

In tale ottica, pertanto, deve interpretarsi il disposto della Legge n. 286 del 2006, il quale espressamente prevedeva la predisposizione, entro il 31 dicembre 2006, ad opera del Dipartimento della Funzione Pubblica, di un “piano per il miglioramento della qualità dei servizi resi dalla pubblica amministrazione e dai gestori di servizi pubblici [...]”.

Questa previsione non solo frammenta ulteriormente il precedente regime, ma dirotta anche la qualità dei servizi pubblici verso obiettivi più marcatamente economico-finanziari; e ciò in parziale contraddizione con l’esigenza di miglioramento della qualità delle prestazioni che anima le precedenti normative³⁶.

Con la riforma già richiamata del 2009, invece, il miglioramento della qualità dei servizi viene posto come obiettivo principale, a prescindere da qualsiasi implicazione di carattere economico.

In ogni caso, gli interventi riformatori operati non hanno omogeneizzato il suddetto quadro dispositivo.

Ed infatti, con il D.Lgs. n. 150 del 2009 si rimettono “le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità [...] i

³⁶ CAROTTI B., D’ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell’istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCEINTFICA, 2013.

criteri di misurazione della qualità dei servizi” all’adozione di direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottate su proposta della CIVIT³⁷.

Invece con il D.Lgs. n. 198 del 2009 si richiamano “standard qualitativi ed economici [...] per le pubbliche amministrazioni definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di performance contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, coerentemente con le linee guida definite dalla CIVIT”.

Orbene, stante quanto sopra, non è dato comprendere specificamente quale soggetto debba individuare le linee guida, né tantomeno se sia necessaria l’adozione di ulteriori regolamenti governativi, oppure siano sufficienti le delibere della CIVIT.

Pertanto, avendo paventato notevoli complicazioni sin già nelle fonti, non dovranno sorprendere le complessità riscontrabili nell’individuazione, nella scelta e nel controllo degli strumenti di valutazione delle performance nei servizi pubblici.

³⁷ Si veda l’art. 28 del D.Lgs. n. 150 del 2009.

III.II. Gli strumenti e le tecniche.

Attualmente sono previsti numerosi strumenti di misurazione e valutazione della qualità dei servizi pubblici ed in particolare: carte di servizi; documenti contenenti standard di qualità dei servizi previsti dall'art. 28 del D.Lgs. n. 150 del 2009; contratti di servizio; service level agreement e analoghi strumenti di definizione dei livelli di servizio; vari sistemi sperimentali di misurazione valutazione della qualità.

Il contesto normativo sulle carte dei servizi risulta pieno di interventi di varia natura, ma prevalentemente legislativi, infatti, se ne individuano ben nove.

Ovviamente la reiterazione di norme nella medesima materia e della medesima portata, in un passaggio dalla direttiva alla disposizione cogente, è sintomatica di una difficoltà di affermarsi della norma stessa e la sua diffusa disapplicazione.

Il punto di partenza è rappresentato dal D.P.C.M. del 27 gennaio 1994, recante “Principi sull'erogazione dei servizi pubblici”, che sancisce i principi cui deve uniformarsi l'erogazione dei servizi pubblici e stabilisce l'obbligo per tutti i soggetti erogatori, pubblici e privati, di definire e di adottare “standard specifici di qualità e quantità dei servizi”,

istituendo un apposito Comitato permanente presso la Presidenza del Consiglio per l'attuazione della direttiva medesima.

L'assetto normativo in materia di Carte dei Servizi ha, successivamente, trovato uno snodo cruciale nel D.Lgs. n. 286 del 1999, che individua nell'art. 11 la fonte normativa primaria che stabilisce l'obbligo per le imprese e gli enti erogatori di servizi pubblici di improntare la propria attività al rispetto dei parametri qualitativi essenzialmente determinati all'interno delle Carte dei Servizi.

Ed infatti, con tale disposizione si stabilisce che i servizi pubblici debbono essere erogati “con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione, nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi”.

Ed ancora, il suddetto articolo al comma secondo prevede espressamente che “le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di

qualità sono stabilite con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri”.

L'importanza della Carta viene ribadita in maniera chiara, definitiva e immediatamente cogente con l'art. 2, comma 461, della Legge n. 244 del 2007, il quale, al fine di garantire qualità, universalità ed economicità delle prestazioni prevede che in sede di stipula del Contratto di servizio tra gestore ed ente pubblico quest'ultimo sia tenuto ad applicare una serie di disposizioni finalizzate “alla previsione dell'obbligo per i gestori di emanare una Carta della qualità dei servizi” avente determinate caratteristiche.

Tale contesto normativo è stato arricchito con l'art. 2, lett. g) del “Codice del Consumo”³⁸ che, pur qualificandosi come mera disposizione di rinvio, afferma il diritto degli utenti all'erogazione di servizi pubblici rispondenti a standard di qualità ed efficienza e dall'art. 101, che sottolinea, altresì, il dovere, anche se circoscritto a Stato e Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire “i diritti degli utenti dei servizi pubblici attraverso la concreta e corretta attuazione dei principi e dei criteri previsti della normativa vigente in materia”.

La Legge n. 15 del 2009, art. 4, comma 2, che reca principi e criteri per l'esercizio della delega legislativa, frutto di un apprezzabile

³⁸Ovvero il D.Lgs. n. 206 del 2005.

emendamento del Ministro per la Funzione Pubblica, completa, al momento, il quadro dei riferimenti normativi.

Essa mira a consentire ad ogni interessato di agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni, nonché dei concessionari di servizi pubblici, fatte salve le competenze degli organismi con funzioni di regolazione e controllo istituiti con legge dello Stato e preposti ai relativi settori, se dalla violazione di standard qualitativi ed economici o degli obblighi contenuti nelle Carte dei Servizi, dall'omesso esercizio di poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori, dalla violazione dei termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali derivi la lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti o consumatori, nel rispetto di taluni criteri, fra i quali merita di essere sottolineato quello volto a consentire la proposizione dell'azione anche ad associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, estendendo, in sostanza, il disposto degli artt. 139 e seguenti del "Codice del Consumo".

Il D.Lgs. n. 198 del 2009 ha attuato la delega, con rinvio, peraltro, a successivi atti di determinazione puntuale degli standard e degli obblighi da assumere a parametro dell'azione dei gestori e delle eventuali relative azioni dei consumatori in caso di violazione.

Inoltre, la Legge n. 69 del 2009 ha previsto due disposizioni in materia.

L'art. 16 della suddetta Legge sancisce, fra l'altro, in materia di servizi postali, che, quanto alle prestazioni relative al servizio universale, nelle Carte dei servizi siano stabilite procedure "trasparenti, semplici e poco onerose" per la gestione dei reclami, nonché i termini di risposta, ivi incluse procedure conciliative ed extragiudiziali in conformità ai principi comunitari.

L'art. 30, inoltre, prevede che le Carte dei servizi dei soggetti pubblici e privati erogatori di servizi pubblici o di pubblica utilità devono prevedere forme di risoluzione non giurisdizionale delle controversie, che debbono avvenire entro i 30 giorni successivi alla richiesta.

Anche, l'art. 11 del D.P.R. n. 168 del 2010, intitolato alla tutela non giurisdizionale, stabilisce che i contratti di servizio e, se emanate, le Carte dei servizi concernenti la gestione di servizi pubblici locali sanciscono la possibilità, per l'utente o per la categoria di utenti che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, di promuovere la risoluzione non giurisdizionale delle controversie, che avviene entro trenta giorni successivi al ricevimento della richiesta.

Per completezza giova evidenziare che si occupano di Carte dei servizi anche gli artt. 8 e 36 del Decreto Legge n. 1 del 2012, convertito nella Legge n. 27 del 2012.

Tali articoli stabiliscono che le Carte, nel definire gli obblighi cui sono tenuti i gestori dei servizi pubblici, anche locali, o di un'infrastruttura necessaria per l'esercizio di attività di impresa o per l'esercizio di un diritto della persona costituzionalmente garantito, indichino in modo specifico i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e dell'infrastruttura.

Per quanto concerne poi i documenti contenenti standard di qualità dei servizi pubblici è opportuno innanzitutto individuare gli standard come livelli attesi di qualità del servizio all'utenza, aventi la finalità di fornire una garanzia all'utenza stessa sul livello atteso di qualità del servizio.

Per tale motivo gli standard devono essere dichiarati pubblicamente, ma soprattutto devono poter essere conosciuti dall'utenza, e devono essere formulati in modo tale da essere comprensibili e appropriati rispetto alla valutazione che ne può fare l'utente.

Di conseguenza, gli standard dovrebbero prendere in esame le dimensioni generali della qualità del servizio ovvero principalmente:

- tempestività e altri fattori di qualità legati al tempo;
- la semplicità delle procedure di accesso e amministrative;
- la comprensibilità e completezza delle informazioni;
- gli aspetti legati all'orientamento e all'accoglienza nelle strutture sanitarie;
- gli aspetti legati alle strutture fisiche, come il comfort e la pulizia;
- gli aspetti legati alle relazioni sociali e umane e in primo luogo la personalizzazione e l'umanizzazione del trattamento sanitario.

Gli standard possono essere formulati in base a indicatori quantitativi od essere formulati in maniera qualitativa.

Nel primo caso si parla propriamente di “standard basati su indicatori”, nel secondo caso di “impegni e programmi”.

Gli standard basati su indicatori possono essere standard minimi o standard medi.

Gli standard minimi fanno riferimento a una soglia che deve essere comunque rispettata e sono quindi verificabili da ogni singolo utente.

Per questo motivo vengono anche chiamati standard specifici.

Gli standard medi, invece, indicano il livello medio atteso per un certo indicatore.

Di conseguenza sono verificabili solo collettivamente sulla media dei risultati di un certo periodo.

Gli standard possono essere riferiti alla struttura, al funzionamento o alla soddisfazione degli utenti.

Gli standard di struttura rappresentano o una fotografia dell'esistente o un impegno di natura programmatica che raramente è verificabile nell'arco di tempo della validità della Carta, dati i tempi lunghi con cui è possibile modificare le strutture.

Invece, gli standard relativi al funzionamento servono a controllare fenomeni variabili e possono essere espressi anche come corrispondenza a certi requisiti minimi che sono ritenuti correlati ai risultati attesi.

Infine, per certe dimensioni del servizio meno tangibili è possibile costruire standard basati su indicatori di soddisfazione dell'utenza, i cui indicatori sono rilevati con indagini mirate su specifici elementi, con questionari, griglie di valutazione o strumenti simili.

Il contratto di servizio, invece, è una particolare tipologia negoziale rientrante nell'ambito dei contratti conclusi dalla P.A. che trova una compiuta definizione nelle norme di diritto pubblico.

Pertanto, l'applicabilità allo stesso della disciplina prevista dal Codice Civile in materia contrattuale deve essere valutata alla luce delle limitazioni previste dalle disposizioni pubblicistiche.

Per definire correttamente cosa debba intendersi per contratto di servizio è opportuno fare riferimento alla normative ed alle nozioni tipiche del diritto pubblico.

Si può definire contratto di servizio il contratto mediante il quale un Ente pubblico affida ad un erogatore (il gestore) lo svolgimento di determinati servizi pubblici, con contestuale trasferimento di pubbliche funzioni, nonché di beni pubblici strumentali allo svolgimento del servizio affidato.

Le parti contraenti vanno individuate da un lato nell'amministrazione pubblica -affidante- e, dall'altro, nel soggetto gestore del servizio affidato -affidatario-.

L'amministrazione pubblica deve sempre perseguire un interesse pubblico ed ogni sua singola azione deve quindi essere giustificata dal perseguimento di tale interesse.

L'interesse perseguito dal contratto in esame consiste proprio nel soddisfacimento di un interesse generale a che una determinata platea di utenti usufruisca di un servizio pubblico.

In tale ottica, gli utenti sono tutelati in quanto collettività e portatori di un interesse comune.

Seppur destinatari, in ultima analisi, delle prestazioni oggetto del contratto di servizio non rivestono la qualifica di parti contraenti.

Tuttavia la previsione di eventuali obblighi inerenti al servizio affidato potranno essere fatti valere dal singolo utente o perché riproposti tra le disposizioni che verranno poste per la disciplina dei rapporti contrattuali con i singoli utenti o comunque perché da questi richiamati per *relationem*.

I *service level agreement*, liberamente traducibile in italiano come accordo sul livello del servizio rappresentano sono strumenti contrattuali attraverso i quali si definiscono le metriche di servizio che devono essere rispettate da un fornitore di servizi (*provider*) nei confronti dei propri utenti.

Essi, nell'ambito dei servizi pubblici, vengono utilizzati nei casi di *outsourcing*, in cui si ricorre a forme di appalto misto.

Infine, meritano un cenno particolare i sistemi sperimentali di misurazione della qualità ed in particolar modo il cosiddetto "barometro della qualità".

Il Barometro dei servizi pubblici è una iniziativa promossa dal Dipartimento della Funzione Pubblica che ha avuto l'obiettivo di sperimentare, tra il 2009 e il 2011, un sistema di misurazione della qualità effettiva dei servizi pubblici offerti a livello nazionale, sia da amministrazioni pubbliche, sia da imprese private.

L'iniziativa ha avuto, tra le sue finalità la promozione di interventi, esemplari e visibili, di misurazione della qualità dei servizi; la progettazione di un sistema condiviso di definizioni e di indicatori della qualità effettiva dei servizi pubblici che consenta di misurare e comparare, nel tempo e tra istituzioni analoghe, i livelli di qualità dei servizi erogati; la realizzazione di un undefined tool-kit, cioè un'applicazione informatica messa a disposizione delle istituzioni interessate, per l'analisi della qualità effettiva dei servizi erogati.

Nel corso della prima fase della sperimentazione (luglio-settembre 2009) sono state formulate le definizioni ed individuati gli indicatori sui quali impostare il Barometro in coerenza con alcune dimensioni rilevanti della qualità effettiva, tenuto conto degli obiettivi del Barometro e anche della natura (variabile) dei servizi per i quali esso doveva essere progettato.

Durante la seconda fase, (ottobre 2009 – marzo 2010) si è proceduto alla rilevazione dei dati da parte delle amministrazioni coinvolte e, successivamente, al loro trattamento (verifica di completezza e di coerenza delle informazioni trasmesse), procedendo all'alimentazione del data base previsto per la sperimentazione.

I risultati sono stati condivisi tra le amministrazioni partecipanti alla sperimentazione.

Infine, è stato elaborato il Manuale tecnico del Barometro della qualità, nel quale sono illustrate le principali caratteristiche tecniche del Barometro e, in particolare, sono indicati gli obiettivi conoscitivi, i tipi di indicatore e il metodo messo a punto per la elaborazione dei dati.

La terza fase, conclusasi nel febbraio 2011, si è concentrata sulla valorizzazione dei risultati in connessione con l'applicazione del D.Lgs. n. 150 del 2009, soprattutto in materia di standard della qualità effettiva dei servizi pubblici.

Uno dei risultati rilevanti in questa fase è stato la realizzazione del tool-kit Barometro, un applicativo informatico disponibile online che permette l'immissione, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la visualizzazione grafica-statistica dei risultati del Barometro, favorendo l'adozione di

procedure sistematiche di misurazione e di rilevazione, nonché archiviazione e analisi dei dati sulla qualità dei servizi erogati³⁹.

³⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Funzione Pubblica - www.qualitapa.gov.it.

III.III. La selezione e l'adozione degli strumenti.

Generalmente, la complessità riguardo la scelta e l'applicazione degli strumenti di misurazione e valutazione della qualità dei servizi da parte delle amministrazioni è determinata, da un lato, dall'esistenza di molteplici differenze tra gli strumenti e, dall'altro, da una completa assenza di coordinamento tra gli stessi.

Per tali motivi, le misure tendono a cumularsi od a sovrapporsi tra loro, in conseguenza del più generale disordine che caratterizza il quadro regolativo di riferimento.

Ed infatti, le amministrazioni pubbliche non ricevono indicazioni chiare e univoche in ordine all'individuazione degli strumenti da adottare, alle modalità di applicazione ed all'uso dei risultati della misurazione.

Si possono riscontrare alcune differenze, ad esempio, nei profili di concreta incompatibilità tra le diverse misure, innanzi tutto sul piano metodologico.

La metodologia alla base dell'elaborazione delle carte di servizi, delle quali si è già approfonditamente discusso, infatti, presenta profonde differenze con quella prevista per la predisposizione dei documenti contenenti gli standard di qualità di cui al D.Lgs. n. 150 del 2009.

I suddetti documenti, a differenza delle carte, devono essere elaborati tenendo conto degli standard e degli indicatori di performance previsti nel Piano della performance, nonché degli obblighi di trasparenza regolati all'interno dei Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità, nel più ampio quadro del Ciclo di gestione della performance.

Significativo sul punto, è l'intervento attuato dalla CIVIT' con la delibera n. 3 del 2012, che tende ad assimilare la disciplina delle carte a quella dei documenti prescritti dal D.Lgs. n. 150 del 2009, prevedendo per entrambi i casi il collegamento con la disciplina delle performance.

Tuttavia, tale delibera non considera l'esistenza anche di altri, nonché a volte correlati, strumenti di misurazione, come quelli impiegati dai privati concessionari, per i quali non esistono indicazioni univoche sulla predisposizione ed attuazione, soprattutto in rapporto alla programmazione strategica e operativa dell'amministrazione concedente⁴⁰.

Gli strumenti, inoltre, presentano differenze anche in ordine al tipo di qualità oggetto di misurazione: mentre, ad esempio, il "Barometro della qualità" misura esclusivamente la qualità effettiva dei servizi, i

⁴⁰ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

documenti introdotti con il suddetto Decreto Legislativo prendono in considerazione anche la qualità percepita, richiedendo non solo il coinvolgimento dei soggetti interessati nella predisposizione dei documenti, ma anche l'adozione di misure di customer satisfaction da diffondere presso l'utenza.

La precisa identificazione della qualità oggetto di misurazione e valutazione è molto decisiva ai fini della costruzione degli stessi indicatori, che avranno una configurazione diversa a seconda della dimensione considerata.

Certamente è auspicabile che tutte le amministrazioni si orientino verso l'adozione di strumenti che consentano la misurazione e valutazione tanto della qualità effettiva, quanto di quella percepita.

A tal fine, andrebbe quindi incentivata l'adozione dei documenti previsti dal suddetto Decreto, soprattutto in ragione del loro collegamento con la documentazione sulla misurazione e valutazione delle performance.

Gli standard contenuti in tali documenti devono essere elaborati, in considerazione degli obiettivi, indicatori e target riportati nella documentazione di programmazione strategica e operativa delle amministrazioni.

Soltanto in questo modo è possibile un controllo effettivo ed efficace della qualità dei servizi⁴¹.

Una ulteriore differenza attiene al meccanismo sanzionatorio, basato sul sistema dei reclami e/o sul ricorso per l'efficienza dell'amministrazione, ovvero la c.d. class action del settore pubblico.

Si denota, tra i due rimedi, in ordine alle conseguenze dell'operatività, una profonda differenza.

Ed infatti, attraverso il primo rimedio i cittadini utenti possono ambire al conseguimento di forme di indennizzo in via individuale.

Invece, con il secondo, viene esclusa la possibilità di ottenere indennizzi o risarcimenti.

Il ricorso per l'efficienza, infatti, in caso di suo accoglimento, implica l'obbligo dell'amministrazione all'adempimento ed alla correzione della propria azione.

In tal senso, il suddetto strumento processuale non ha finalità risarcitorie a vantaggio dei singoli, ma soltanto finalità correttive nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

⁴¹ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

Tuttavia, proprio quest'ultimo profilo costituisce una delle cause principali dello scarso sviluppo di tale rimedio⁴².

L'esistenza di queste profonde differenze comporta in primis la confusione per i soggetti erogatori sul tipo di strumento da adottare, ed inoltre la produzione di dislivelli qualitativi e la scarsa trasparenza nei confronti dell'utenza.

⁴² CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

III.IV. Il sistema dei controlli.

Per quanto attiene il sistema dei controlli sull'adozione ed attuazione dei suddetti strumenti, non si riscontra, attualmente, una strutturazione completa ed efficiente.

Anzi, sono palesemente individuabili una serie di patologie del suddetto sistema.

Preliminarmente, può evidenziarsi che le istituzioni preposte al controllo sull'adozione degli strumenti di misurazione e valutazione della qualità tendono ad operare sia a livello centrale, che territoriale.

Relativamente al primo livello, l'organismo deputato ad un controllo sull'adozione delle misure di qualità dei servizi dovrebbe individuarsi in primis nella CIVIT, seppur in totale assenza di una chiara ed indirizzata previsione normativa in tal senso.

Ed infatti, tale attribuzione funzionale, si può facilmente desumere dalla semplice lettura dell'art. 1 del Decreto Legislativo n. 198 del 2009, che attribuisce a tale organismo il compito di elaborare le linee guida per la predisposizione dei documenti contenenti gli standard di qualità, nonché dall'assetto complessivo individuato dal titolo II del Decreto Legislativo n. 150 del 2009, proprio in virtù del collegamento tra tali

documenti e gli atti che le amministrazioni pubbliche devono adottare nell'ambito del Ciclo di gestione della performance.

Risulta, però, opportuno chiarire che anche altre istituzioni, quali ad esempio il Dipartimento della Funzione Pubblica, il CNEL, l'ISTAT ed Autorità di settore, si occupano, generalmente, della qualità dei servizi.

In particolare, nel Dipartimento della Funzione Pubblica era stata disposta l'istituzione di un "Comitato permanente per l'attuazione della carta dei servizi pubblici presso la Presidenza del Consiglio dei ministri", il cui funzionamento, però, non è mai andato a pieno regime.

Ad onore del vero, il suddetto Dipartimento ha, comunque, adottato nel tempo una serie di direttive in materia di qualità dei servizi, con particolare riferimento all'ambito dei servizi informatici rivolti ai cittadini.

Relativamente al CNEL, invece, preme rilevare come esso sia tenuto all'adozione della "Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini".

Ed infatti, una prima Relazione è stata adottata nel 2011, alla quale ne è seguita una nel 2012, e contenenti la raccolta di una serie di dati tratti da fonti internazionali, quale l'OCSE, e nazionali, quale l'ISTAT.

Proprio quest'ultimo, nello svolgimento delle sue funzioni tipiche, ha il ruolo di provvedere alla raccolta di dati anche sullo stato delle prestazioni pubbliche, con indagini soprattutto sulla spesa delle amministrazioni, creazione di banche dati, elaborazione di indici per diverse categorie di servizio.

Un ulteriore cenno meritano le Autorità di settore, che si occupano dell'attività di controllo sulle prestazioni erogate in regime di concessione a privati.

Focalizzandosi, invece, sul livello territoriale, si può notare come vi operino, in alcuni casi, Agenzie per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali, che adottano relazioni pubbliche annuali in cui viene dettagliatamente descritto lo stato dei servizi e degli strumenti di controllo della qualità.

L'ANCI e l'UPI⁴³ hanno, invece, il dovere di assicurare una adeguata uniformità di indirizzi presso gli enti locali, soprattutto in ordine all'attuazione del Decreto Legislativo. n. 150 del 2009, siglando apposite intese con la CIVIT.

⁴³ Acronimi rispettivamente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani e dell'Unione Province d'Italia.

Pertanto, nel complesso, è riscontrabile la presenza di molti organismi di controllo, a cui l'ordinamento riconosce compiti di indirizzo e controllo.

Purtroppo, il tempo ha messo a dura prova tale assetto, che ha così rivelato tutta la sua complessità ed eccessiva, per non dire totale, inefficienza.

Ed infatti, nemmeno una di queste organizzazioni attua un controllo costante e mirato sull'adozione degli strumenti di misurazione e valutazione della qualità da parte delle amministrazioni pubbliche.

Si riscontra, invece, saltuariamente, la redazione di alcuni rapporti o relazioni con dati in genere tratti da altre fonti, e quindi chiaramente non verificati dall'istituzione stessa, i cui risultati sono difficilmente utilizzabili ai fini di un'effettiva, ma soprattutto precisa, valutazione.

Si consideri, poi, anche la difficoltà di stabilire il livello di partenza, da considerarsi standard, necessario per poter valutare opportunamente il miglioramento⁴⁴.

Inoltre, va aggiunto che anche la stessa esistenza di una pluralità di controllori impedisce che lo svolgimento dell'attività di monitoraggio possa essere omogenea e ben coordinata.

⁴⁴ CAPALBO A., *Riforma Brunetta: tutte le novità nel pubblico impiego: commento sistematico al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, Nuova Giuridica, 2009.

Ed infatti, ciascuna organizzazione adotta propri strumenti e prassi di controllo, prescindendo da ciò che le altre istituzioni hanno ritenuto opportuno fare.

Deve poi aggiungersi l'ulteriore circostanza che la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, con la redistribuzione di poteri e funzioni e con la riforma dei sistemi di controlli, ha fatto scaturire una rivisitazione dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali secondo logiche di cooperazione che siano idonee a garantire sia la sfera delle attribuzioni assegnate alle Autonomie che l'operatività delle politiche pubbliche.

Così spostando l'oggetto del controllo sui risultati dell'attività invece che sulla legittimità degli atti, unitamente alle crescenti responsabilità assunte dalle Regioni nella gestione di grandi disponibilità finanziarie, porta, chiaramente, ad un accrescimento della rilevanza del sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni.

Infine, per completezza, è indicativo rilevare come i dati ricavati dai monitoraggi delle singole organizzazioni, ovviamente se siano stati effettivamente svolti, non sono mai oggetto di analisi incrociate e di forme di pubblicità adeguata.

Allo stato, non esiste, ad esempio, un sito web o un qualsiasi supporto (anche cartaceo) che riporti nel dettaglio e in modo aggiornato

lo stato di attuazione di tutte le carte di servizi (o documenti simili), il numero e l'identificazione delle amministrazioni che le hanno adottate, i modi in cui sono state adottate, i contenuti, le procedure con cui sono state predisposte (soltanto la CIVIT ha riportato sui proprio sito istituzionale l'elenco delle amministrazioni che hanno adottato gli standard ai sensi del D.Lgs. n. 150 del 2009, rinviando ai relativi siti istituzionali)⁴⁵.

Un ulteriore aspetto legato alla predetta inefficienza, è riscontrabile nella mancata previsione, da parte degli organismi, di forme di intervento qualora si verificassero casi di inadempimento o di adozione di pratiche errate.

Ed infatti, mentre per un verso le norme non prevedono conseguenze di carattere sanzionatorio per queste circostanze, ovvero i controllori non hanno poteri sanzionatori nei confronti dei controllati, per l'altro, gli organismi competenti non provvedono ad alcuna ispezione o anche segnalazione pubblica delle disfunzioni.

Per quanto concerne ancora il livello territoriale, l'inefficienza del sistema fa capo soprattutto ai limiti del modello delle agenzie, che non gode di un'ampia diffusione ed è dipendente, per la maggior parte, dagli

⁴⁵ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

organi apicali dell'amministrazione comunale, che ne provvedono alla nomina dei componenti.

Tali analisi non possono essere considerate come effettive misurazioni e, conseguentemente, impediscono un'efficace valutazione delle performance delle amministrazioni pubbliche.

CAPITOLO IV

LA MATERIA DELLA SANITA'

IV.I. La regolamentazione.

La disciplina sulla qualità nella sanità trova la sua fonte preminente nel Decreto Legislativo n. 502 del 1992, altrimenti noto come la “riforma sanitaria bis”, sulle carte dei servizi e sul meccanismo, a copertura costituzionale, di assicurazione dei Lea sanitari⁴⁶.

Chiaramente tale assetto normativo deve sempre essere letto in combinato disposto con le disposizioni di carattere più generale, contenute nel già richiamato D.Lgs. n. 150 del 2009.

Paradossalmente, però, la normativa specifica e quella generale non sempre risultano essere in completa sintonia.

Ed infatti, le disposizioni contenute nel Decreto Legislativo n. 502 del 1992 non si ricongiungono sempre con le previsioni del D.Lgs. n. 150 del 2009, che come ben noto, si occupa della misurazione e valutazione delle performance.

⁴⁶ I Livelli essenziali di assistenza (LEA) sono le prestazioni e i servizi che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di una quota di partecipazione (ticket), www.salute.gov.it.

In particolare è possibile evidenziare come l'approccio nei confronti della qualità rintracciabile nel D.Lgs. n. 150 del 2009 parte dall'iniziativa delle stesse amministrazioni pubbliche ed è ispirato alla gradualità degli interventi e al miglioramento continuo, nel mentre gli strumenti di cui al D.Lgs. n. 502 del 1992, al contrario, sono funzionali al governo ed al controllo del SSN esercitati in prospettiva dall'alto verso il basso e sono ancora legati ad un concetto di qualità minima da assicurare.

Ed infatti, all'art. 10 del suddetto Decreto si individua chiaramente la necessità di garantire la qualità delle prestazioni mediche attraverso il metodo "della verifica e revisione della qualità e quantità delle prestazioni nonché del loro costo", utilizzando indicatori scelti in modo da inquadrare meglio aspetti tecnici significativi.

In attuazione di tale precetto, il D.M. 24 luglio 1995 determina il set di indicatori indispensabili a generare periodicamente un flusso di informazioni dalle Asl e dalle A.O. verso il Ministero della Salute, che le utilizza per la redazione della "Relazione sullo stato sanitario del Paese".

Ancora nel seguente art. 14, rubricato "Diritti dei cittadini", viene, inoltre, individuato un analogo meccanismo preordinato al monitoraggio

delle dimensioni non cliniche dell'assistenza, cioè attento agli aspetti di tipo organizzativo, strutturale ed umano.

Inoltre, con il D.M. del 15 ottobre 1996, poi, sono stati stabiliti gli indicatori da adoperare per produrre un flusso informativo significativo dalla periferia del SSN verso i livelli in cui si compiono le scelte cruciali per il governo della sanità.

Ancora, con l'art. 8 quater, che promuove controlli esterni sulle strutture erogatrici di servizi, viene individuato, attraverso il sistema degli accreditamenti istituzionali rilasciati solo all'esito della verifica del possesso di determinati standard qualitativi minimi, un altro meccanismo di tutela dei livelli qualitativi dell'assistenza prestata.

Le carte dei servizi, la cui adozione è dovuta da tutti gli erogatori di servizi pubblici, anche operanti in regime di concessione o mediante convenzione, in base al D.L. n. 163 del 1995, successivamente abrogato dal D.Lgs. n. 286 del 1996, devono attenersi, nel settore sanitario, allo schema generale offerto con il D.P.C.M. del 9 maggio 1995 e contenere riferimenti a standard, assunzioni puntuali di impegni e meccanismi che consentano di dare voce agli assistiti.

Per quanto attiene ai LEA, disciplinati con il D.P.C.M. del 29 novembre 2001, come modificato dal D.P.C.M. del 5 marzo 2007, sono

determinati sotto forma di prestazioni multidimensionali e, per la verifica della dimensione dell'appropriatezza medica e chirurgica, prevedono l'utilizzo di un set di indicatori da elaborarsi in un secondo momento o già fissato negli allegati.

Nello specifico la certificazione dell'adempimento relativo all'area "mantenimento nell'erogazione dei LEA" avviene attraverso l'utilizzo di un definito set di indicatori ripartiti tra l'attività di assistenza negli ambienti di vita e di lavoro, l'assistenza distrettuale e l'assistenza ospedaliera, raccolti in una griglia, c.d. Griglia Lea, che consente di conoscere e cogliere nell'insieme le diversità ed il disomogeneo livello di erogazione dei livelli di assistenza.

La selezione degli indicatori riflette da un lato la ripartizione delle risorse del Servizio Sanitario Nazionale tra i livelli di assistenza e dall'altra le maggiori indicazioni politico-programmatiche.

La metodologia di valutazione complessiva comprende un sistema di pesi che attribuisce ad ogni indicatore un peso di riferimento ed assegna dei punteggi rispetto al livello raggiunto dalla regione nei confronti di standard nazionali.

Annualmente il set di indicatori è soggetto a revisione da parte di un gruppo di esperti che, sulla base di provvedimenti, documenti

programmatici istituzionali nazionali ed internazionali, progetti di ricerca sanitaria nonché esperienza degli anni precedenti, si adopera al fine di aggiornarli.

Il gruppo di esperti, composto da tecnici operanti sui tre livelli di assistenza, valuta l'affidabilità, la significatività e la rilevanza dei singoli indicatori e ne decide l'eventuale conferma, modifica o sostituzione da un anno all'altro.

L'aggiornamento annuale del set di indicatori rende flessibile la griglia, in grado di adattarsi ai nuovi indirizzi politici-programmatori ed in grado di intercettare aspetti via via più rilevanti per quanto concerne l'erogazione dei Lea.

La Griglia Lea si propone, pertanto, come un valido strumento capace di individuare per le singole realtà regionali quelle aree di criticità in cui si ritiene compromessa un'adeguata erogazione dei livelli essenziali di assistenza e dall'altro canto ne evidenzia i punti di forza rappresentando, quindi, un adeguato strumento di supporto e di ausilio alle istituzioni politiche e programmatiche sia del livello nazionale che regionale e locale per interventi puntuali e per decisioni di maggiore intensità.

Si evidenzia, inoltre, che, a quasi 15 anni dall'entrata in vigore del D.P.C.M. del 29 novembre 2001 che ha definito i Livelli Essenziali di Assistenza, la “Griglia” rappresenta lo strumento principale per il monitoraggio e la verifica dell'effettiva erogazione delle prestazioni sul territorio nazionale.

Il Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS), istituito dall'art. 87 della Legge n. 388 del 2000, più comunemente nota come Legge finanziaria del 2001, è lo strumento concreto di cui avvalersi per le misure di qualità, efficienza, appropriatezza del SSN.

Oltre a tale sistema informativo che ha carattere ampiamente generale, secondo autorevole dottrina⁴⁷, esistono, in realtà, anche altri strumenti destinati al monitoraggio di problemi specifici, come quello introdotto con il D.M. 11 dicembre 2009 che, a garanzia dei pazienti dal rischio di errori ciclici, istituisce un sistema informativo espressamente dedicato al loro monitoraggio.

Tutti i sistemi informativi particolari, ormai, sono comunque ricondotti a sottosistemi del NSIS, secondo una logica di coordinamento delle banche di dati sanitari esistenti, che accresce il valore del patrimonio di informazioni accumulato.

⁴⁷ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

Nel complesso, la suddetta distonia tra l'assetto normativo specifico e quello generale potrebbe ostacolare il miglioramento del livello qualitativo complessivo della sanità prodotto dall'adozione, da parte di ogni singolo ente con fini operativi o di programmazione, di un Sistema di misurazione, di un Piano della performance e della Relazione consuntiva.

Il D.Lgs., n. 150 del 2009, infatti, pur recando una positiva spinta all'integrazione e al coordinamento di tutti i metodi di promozione della qualità in uso nel settore sanitario, non tiene conto delle numerose peculiarità e dell'eterogeneità dei problemi che caratterizzano la sanità, quali, ad esempio, quelli di gestione del rischio clinico che restano chiaramente al di fuori del performance management.

Si sostiene che sia l'elevata complessità del servizio erogato che favorisce una molteplicità di "cruscotti di controllo", che dovrebbero operare in perfetta sinergia rispetto all'obiettivo ultimo della tutela del diritto alla salute dei cittadini.

A tal fine, le carte dei servizi sanitari vanno migliorate e potenziate, in conformità con quanto prescritto in linea generale per tale strumento.

Inoltre, il complesso delle informazioni raccolte a livello del singolo ente può essere utilizzato in maniera ottimale a livello centrale - dal Ministero della salute - per le scelte di fondo del governo del SSN.

Infine, è d'uopo ricordare che il successo di una riforma della sanità non dipende solo dalla ricetta scelta a priori, ma anche da un adeguamento per tappe (smantellando, talvolta, il vecchio assetto normativo) e dalla verifica della concreta attuazione delle regole da parte degli enti che operano all'interno del SSN⁴⁸.

⁴⁸ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

IV.II. Gli strumenti.

Come già rilevato in precedenza, la scelta e l'adozione degli strumenti si presenta assolutamente complicata, soprattutto nella sanità.

Difatti, tale difficoltà è ictu oculi dovuta alla complessità dell'oggetto sottoposto a valutazione e misurazione.

Non è diversamente opinabile che il concetto di qualità in tale ambito sia soggetto a molteplici fattori, di carattere economico-gestionale, clinico e finanche etico-morale.

Il predetto concetto, inoltre, va ricondotto non solo alle singole prestazioni erogate od al complesso dei processi e dei prodotti frutto dell'operato del SSN, ma anche agli esiti finali che si riscontrano nel corpo sociale, intesi sia come miglioramento dello stato di salute della popolazione, ovvero qualità effettiva del risultato, sia come grado di soddisfazione espresso dagli assistiti, ovvero qualità percepita dai clienti esterni.

Non va sottaciuto, poi, come sia fondamentale non incorrere nell'errore di utilizzare standard ed indicatori non formulati in funzione di una loro evoluzione continua.

Secondo le più avanzate ricostruzioni, il significato di qualità non si sostanzia in un concetto fisso e rigido, ma nella promozione della qualità

stessa e nella sua ricerca, intesa come tensione continua al miglioramento qualitativo, da sostenere e incentivare costantemente⁴⁹.

In ambito sanitario, si necessita indubbiamente di omologare le cure alle ultime innovazioni ed al progresso scientifico in generale, comportando un indispensabile controllo, non solo sull'attuazione dei protocolli ma anche, per non dire soprattutto, sul costante aggiornamento degli stessi.

Ne consegue, un'ulteriore complicazione che grava sulla individuazione degli indicatori utilizzati per il monitoraggio della qualità in sanità è quella di doverli rivedere periodicamente.

In terzo luogo, per concentrare realmente l'obiettivo della misurazione e della valutazione sulla qualità dei servizi offerti dal SSN, occorre sottrarre gli strumenti adottati dall'influenza pervasiva e distorsiva degli obiettivi di contenimento della spesa sanitaria pubblica.

Come sostenuto, ciò rappresenta una grave difficoltà: senza voler in alcun modo sottovalutare il problema dei cospicui disavanzi regionali, che hanno dato luogo alle numerose situazioni di commissariamento da parte del Governo (tuttora pendenti), l'elemento palesemente nocivo, in sede di misurazione e valutazione, è l'acritica e affrettata commistione

⁴⁹ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

delle dimensioni dell'efficienza (intesa come equilibrio economico del breve periodo), dell'economicità (intesa come equilibrio economico del lungo periodo) e della qualità.

Persino su un piano puramente teorico e generale, è evidente che ha senso preoccuparsi dell'equilibrio economico finanziario del SSN solo dopo aver definito gli obiettivi operativi da raggiungere, grazie al ricorso a standard quanti qualitativi specifici e determinati.

Di fatto, il rischio concreto che deriva da un approccio rovesciato o, comunque, confuso nei confronti delle due priorità è proprio quello di intervenire tagliando le spese in modo incoerente, senza centrare l'ulteriore risultato dell'abbattimento degli sprechi e delle diseconomie⁵⁰.

Infine, appare assolutamente condivisibile il concetto per il quale mentre la tensione verso la qualità è, in linea di principio, sorretta dal condizionamento esercitato dalla domanda secondo le leggi di mercato, nel campo della sanità nazionale, al contrario, l'assenza di un mercato e di condizioni propriamente concorrenziali non generano quella fisiologica spinta che è parte del gioco della competizione tra operatori⁵¹.

⁵⁰ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

⁵¹ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

Si rende necessario, pertanto, in sede di monitoraggio e controllo, un intervento per controbilanciare questo tipo di carenza, evitando misurazioni e valutazioni circoscritte alle serie storiche ed esaltando il confronto tra organizzazioni sanitarie dello stesso tipo e con le medesime funzioni.

Pertanto, ne consegue che gli indicatori qualitativi, debbano essere scelti in modo da facilitare o, quantomeno, rendere realizzabili tali comparazioni.

Le suddette complicazioni e difficoltà rilevate, dovrebbero necessariamente comportare l'elaborazione ed introduzione di differenti sistemi di misurazione sofisticati ed aggiornati con notevole frequenza, in grado di interagire con complementarietà sia per il monitoraggio della spesa, che per quello della qualità dei processi e di vari ed eventuali problemi emergenti.

Dunque, il buon funzionamento di un sistema di controllo della qualità dipende, inesorabilmente, dalla modalità e dalla tecnica di costruzione e strutturazione degli indicatori.

Prendendo come esempio, il caso di malasanità, inteso come “evento-sentinella”, nonostante il comprensibile impatto emotivo sull'opinione pubblica, non è un buon indicatore, perché non veicola

informazioni rilevanti o significative ai fini della individuazione delle disfunzioni e della rimodulazione dei processi a monte dell'evento; oppure l'indicatore unico (c.d. di sintesi) è, nella sua arbitrarietà e nella sua difficile intelligibilità, inadeguato rispetto all'estrema complessità delle dinamiche tipiche del settore sanitario.

Il principale limite degli indicatori utilizzati nella realtà italiana, tuttavia, non è tanto legato a macroscopici errori di metodo, quanto a superficialità e scarsa fiducia nelle potenzialità delle tecniche di misurazione, nonché alla cronica mancanza di evoluzione degli indicatori stessi.

Circa gli indicatori normativi, va evidenziato che la loro selezione non rappresenta un'operazione secondaria, in quanto comporta l'esercizio di parte della sovranità statale, definendo il contenuto del diritto alla salute e le leve per la gestione del SSN.

Per tale motivo, occorre sviluppare un modello che integri pienamente la qualità negli atti emanati in diretta attuazione del dettato costituzionale.

Come si sostiene, sarebbe importante, quindi, applicare una tecnica di misurazione già a livello normativo⁵².

⁵² CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

Al fine di evitare, tuttavia, il rischio di congestionare i sistemi di controllo, gli interventi normativi si dovrebbero accompagnare con iniziative per la promozione della qualità assunte in via amministrativa e condotte sui modelli flessibili dei progetti degli organismi sovranazionali⁵³.

⁵³ Tra le quali la World Health Organization, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico e l'Unione Europea.

IV.III. Le problematiche.

Nonostante i molteplici interventi normativi, sono ancora necessari dei miglioramenti a riguardo della tempestività e della completezza dei vari flussi di dati, che devono essere messi a disposizione principalmente dalle Asl e dalle A.O., enti che, dispiegando la loro azione alla periferia del network della sanità e vicino ai cittadini, presentano maggiori disomogeneità nei risultati.

Per completezza è, però, opportuno rilevare lo sforzo recentemente compiuto dal Legislatore, volto ad accelerare l'implementazione e il potenziamento delle banche dati del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), che, grazie all'accresciuto patrimonio informativo e alla definizione di una metodologia di analisi e valutazione dei dati (il c.d. cruscotto NSIS), permette in misura maggiore del passato di compiere scelte, sia al livello normativo che di pianificazione generale, conseguenti ad una preliminare ponderazione degli effetti e ad un'anticipata simulazione di risultati, ovvero di analizzare singoli problemi o fenomeni sanitari di nuova emersione.

Il Piano sanitario nazionale e la Relazione periodica sullo stato sanitario dei Paese sono redatti sia utilizzando dati forniti dall'Istat o dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, sia dati provenienti dalle

banche dati propriamente sanitarie, oggi riunite nel Nsis, di cui non può non rimarcarsi ancora la fondamentale funzione di indirizzo rispetto alle scelte di governo del sistema.

Ulteriori miglioramenti possono essere raggiunti favorendo la soluzione di tutti quei problemi connessi al rispetto della riservatezza dei soggetti cui i dati sanitari trattati si riferiscono, che talvolta rallentano la trasmissione delle informazioni e le operazioni di trattamento più complesse, come l'interconnessione tra banche dati diverse.

L'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie è un'ulteriore iniziativa per la qualità, la cui realizzazione procede a rilento in considerazione dell'assenza della previsione di strumenti di semplificazione amministrativa e dell'effetto collo di bottiglia che si crea al livello di alcune fasi dell'iter procedimentale complessivo.

Come, sostenuto, nel panorama delle carte dei servizi vigenti, che dovrebbe evidenziare un costante ricorso a indicatori e standard di qualità e una piena valorizzazione della partecipazione alle scelte dell'organizzazione da parte di tutti gli stakeholder interni ed esterni, si riscontra, invece, la necessità di migliorare ulteriormente gli strumenti operanti in entrambe le direzioni.

In particolare, mentre nelle carte delle A.O. l'utilizzo di tecniche di misurazione è giunto a un livello soddisfacente ed occorre concentrare gli sforzi in direzione del miglioramento della partecipazione e dell'integrazione rispetto agli altri strumenti di programmazione aziendale, in alcune carte delle Asl anche il primo dei due aspetti può essere ancora migliorato, evitando che la carta scada al livello di una semplice guida descrittivo illustrativa dei servizi, ma contenga precisi riferimenti quali quantitativi (ad esempio, specifichi il numero massimo di giorni di attesa per eseguire un dato accertamento diagnostico, ecc.)⁵⁴.

Per quanto concerne i Lea, deve ripetersi che, nonostante la previsione costituzionale ne avvalori la natura di “catalogo di diritti”, essi appaiono strumentali al contenimento della spesa ed ad un efficiente uso delle risorse fisiche e umane (forzando la distinzione tra spese per prestazioni necessarie e non), più che diretti alla cura effettiva del paziente, alla qualità delle prestazioni offerte e al risultato finale, riscontrabile in termini di buono stato di salute della popolazione.

Analizzando il set di indicatori di appropriatezza sanitaria predisposto dal legislatore, infatti, spicca la prevalenza numerica degli indicatori la cui ragione di essere è quella di monitorare l'uso improprio

⁵⁴ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

dei reparti o dei ricoveri al fine di evitare sprechi (i primi quindici), rispetto alla penuria di quelli orientati al trattamento del paziente (gli ultimi cinque).

Il principale limite dei Lea, tuttavia, è individuabile nel loro mancato aggiornamento, previsto come incombenza periodica sin dalla loro introduzione e che, allo stato, rappresenta un'urgenza cui bisogna assolutamente porre rimedio.

IV.IV. Possibili interventi per l'attuazione ed il controllo della valutazione.

Si è ampiamente rilevato come in ambito sanitario si siano riscontrate ampie difficoltà di selezione degli strumenti di misurazione e valutazione della qualità dei servizi.

Tale problematiche potrebbero essere decisamente ridotte partendo dal presupposto che le misurazioni e valutazioni debbano essere incentrate su molteplici finalità.

Si badi, però, che ciò non sarebbe risolvibile con un ennesimo incremento del numero degli strumenti o dei sistemi di misurazione della qualità della sanità, che andrebbe esclusivamente a rendere ancora più complessa la situazione, ma, semplicemente, con la selezione di un solo strumento che meglio consentirebbe di orientare la misurazione verso il perseguimento di differenti obiettivi, legati alle varie dimensioni qualitative.

Come ritenuto nello specifico, in maniera condivisibile, un tale strumento dovrebbe assicurare la misurazione e valutazione di tre elementi principali: il livello di miglioramento degli aspetti gestionali organizzativi; l'efficacia e l'appropriatezza degli interventi sanitari; il grado di umanizzazione dei rapporti con i pazienti.

Ed infatti, per quanto concerne il primo elemento, è sufficiente che lo strumento contenga un numero ridotto di indicatori e standard relativi ad aspetti organizzativo-gestionali, che dovrebbero essere tendenzialmente uguali in tutte le strutture/amministrazioni sanitarie e riguardare l'attività degli uffici amministrativi (ad es. il numero delle strutture funzionanti; il numero dei procedimenti tempestivamente conclusi; il numero dei pazienti accolti e rilasciati; il numero dei reclami presentati).

Passando al secondo aspetto, lo strumento prescelto dovrebbe, altresì, contenere appositi indicatori clinici relativi all'attività del personale medico e infermieristico (ad es. il numero degli interventi effettuati riusciti e non riusciti; il numero dei medicinali somministrati; ecc.).

A tal fine, la formulazione dei parametri dovrebbe attingere ad alcuni tra i più significativi standard operativi stabiliti nelle Linee guida e nei Percorsi assistenziali, a loro volta fondati sulle indicazioni delle Società Scientifiche di Medicina, per rendere effettivo il diritto dei pazienti a cure efficaci e appropriate.

Infine, relativamente alle relazioni umane, il miglior riferimento è il gradimento espresso da tutti coloro che vengono a contatto, come utenti, con il SSN.

Pertanto, oltre alle due categorie di indicatori illustrate, il mezzo prescelto dovrebbe prevedere e consentire la rilevazione della qualità percepita.

Lo strumento in grado di contenere le predette categorie di indicatori e, al contempo, di prevedere anche meccanismi di customer satisfaction, potrebbe essere la carta di servizi/documento contenente standard di qualità.

Tuttavia, si è sempre sostenuto che affinché una tale misura funzioni in modo efficace, sarebbero necessari almeno cinque accorgimenti, finora trascurati dalle amministrazioni pubbliche⁵⁵.

In primis, sarebbe necessario amalgamare indicatori e standard con gli obiettivi individuati nella documentazione strategica di ogni amministrazione, o in questo caso struttura sanitaria, secondo il funzionamento dei più comuni sistemi di performance management.

Ciò sta a significare che indicatori e standard di qualità dei servizi delle strutture e amministrazioni sanitarie devono servire ad esercitare un

⁵⁵ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

controllo effettivo sulla performance organizzativa delle suddette amministrazioni.

Potrebbe aversi un altro accorgimento concernente il piano delle regole.

Come sempre giustamente ritenuto, il superamento dei limiti intrinseci alla normativa settoriale sanitaria e delle contraddizioni con la normativa di carattere generale è il primo passo da compiere sulla via del recepimento dei migliori indirizzi di policy.

Con questo accorgimento si consentirebbe, peraltro, di legare l'adozione delle carte di servizi di ASL e A.O. al funzionamento dei meccanismi di misurazione e valutazione delle performance delle amministrazioni sanitarie.

Inoltre, sono necessarie, meglio se nel quadro di una riforma strutturale della sanità, un'opera di aggiornamento dei Lea, nonché la previsione di regole più efficaci in materia di qualità percepita, attraverso, ad esempio, la piena integrazione della partecipazione come dimensione della qualità, ogni volta che l'asimmetria informativa a carico degli utenti non lo renda superfluo⁵⁶.

⁵⁶ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

Questa integrazione potrebbe garantire che l'adozione delle carte dei servizi avvenga con il coinvolgimento degli stakeholder già in fase di predisposizione dei documenti.

Ancora, in tal senso, potrebbe essere la predisposizione di dati necessari a dare un contenuto agli indicatori, cercando di utilizzare al massimo i flussi informativi derivanti dai presidi ospedalieri, dalle strutture che trattano le emergenze, dai centri unici di prenotazione, avviandosi, così, verso un percorso di informatizzazione di tutte le banche dati sanitarie pubbliche e di tutela della riservatezza degli assistiti, introducendo una serie di regolamenti legittimanti in pieno il trattamento dei dati.

Ai fini di una sempre più necessaria completezza, sarebbe opportuno anche un intervento circa la possibilità di dare effettiva attuazione alle carte.

In tal modo risulterebbe possibile, qualora si paventasse una violazione degli standard contenuti nelle suddette carte, anche in ambito sanitario, l'attivazione del ricorso per l'efficienza delle amministrazioni pubbliche, nonché la facoltà, individualmente, di avanzare richieste di indennizzi o di diritti di natura risarcitoria, espressamente regolati nelle carte di servizi.

Un ultimo cenno è necessario, in maniera indiscutibile, nell'ambito dei controlli.

Anche in questo caso, sarebbe assolutamente necessario un intervento, andando a recuperare in capo ad un'autorità il ruolo di supervisione e controllo sull'adozione degli strumenti di promozione della qualità, individuando un ente, con competenze tecniche, che, al livello centrale e di raccordo, collabori con la CIVIT (come, in altri campi, l'Anci o l'Upi) e che potrebbe essere l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali⁵⁷.

⁵⁷ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

CAPITOLO V

LA MATERIA DELL'ISTRUZIONE

V.I. La regolamentazione.

La normativa sulla misurazione dei servizi legati all'istruzione si è decisamente intensificata sul finire degli anni Novanta.

Ed infatti, il primo intervento normativo in tal senso è individuabile nella già citata Legge n. 59 del 1997, con la quale si è cercato di introdurre e di diffondere in modo capillare la misurazione e la valutazione dei servizi nell'ambito dell'istruzione.

Purtroppo, così come già ampiamente dimostrato nell'ambito sanitario, anche qui si assiste alla presenza di norme non solo carenti ma addirittura contrastanti, sintomatica di uno stato ancora confusionale e disomogeneo della misurazione a livello nazionale.

La causa principale risiede nella incompleta attuazione della autonomia scolastica, che non consente la creazione di un sistema

policentrico, idoneo a offrire spazio a una voce corale sui risultati del settore⁵⁸.

La normativa sul Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione è totalmente incentrata nel D.Lgs. n. 286 del 2004, così come successivamente modificato dal D.Lgs. n. 213 del 2009.

Come potrebbe facilmente intuirsi, con tale Servizio vengono misurate sia l'efficienza che l'efficacia del sistema.

Con il suddetto Decreto Legislativo, innanzitutto è stato istituito l'Invalsi, i cui compiti sono, tra gli altri, “lo studio e la predisposizione di strumenti e modalità oggettive di valutazione degli apprendimenti e la cura dell'elaborazione e della diffusione dei risultati della valutazione”, “la promozione di periodiche rilevazioni nazionali sugli apprendimenti”, nonché “lo studio di modelli e metodologie per la valutazione delle istituzioni scolastiche”.

Tali attività sono state oggetto di revisione con la riforma del 2009 e, rispetto alla dizione precedente, denotano una attenzione maggiore al processo di definizione degli indicatori⁵⁹.

⁵⁸ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

⁵⁹ Per completezza si veda l'art. 17, comma 1, lett. a) e c), del D.Lgs. n. 213 del 2009.

Tuttavia, non è possibile ottenere ancora una visione unitaria di tale processo.

Da un lato, infatti, il suddetto decreto affida agli statuti degli enti di ricerca la definizione concreta delle proprie funzioni, dall'altro, si prevede che l'Invalsi debba assicurare "la partecipazione italiana ai progetti internazionali in campo valutativo".

In dottrina, a ragion veduta, si ritiene che, in questo modo, si crei un sistema autoreferenziale.

Difatti è lo stesso Istituto che definisce le proprie competenze, sempre nel rispetto della normativa primaria ma comunque con un certo grado di autonomia, ed allo stesso tempo contribuisce alla strutturazione degli indicatori a livello internazionale.

Si forma, così, un circolo chiuso, che non consente un controllo sulle scelte degli strumenti utilizzati e sulle loro premesse teoriche.

Inoltre, nonostante sia prevista la vigilanza del Ministero competente, il predetto Istituto appare come un centro molto forte, che dialoga con l'esterno e che poi applica le proprie determinazioni all'interno, condizionando le scelte dei singoli istituti.

In questo senso, la normativa è scarna e non riempie le lacune concernenti il mancato dialogo tra amministrazione centrale e istituti scolastici⁶⁰.

Una contraddizione ulteriore è rilevabile a riguardo del plausibile contrasto tra le funzioni attribuite all'Invalsi e quelle riguardanti i singoli istituti, ossia il corpo docente.

Ai sensi della suddetta norma, infatti, sono effettuate verifiche strumentali dirette a rilevare il “progressivo miglioramento ed armonizzazione della qualità del sistema di istruzione”.

In tal senso viene affidata ai docenti la “valutazione periodica e annuale degli apprendimenti e del comportamento degli studenti”, mentre si attribuisce all'Invalsi la valutazione “sulle conoscenze e abilità degli studenti e sulla qualità complessiva dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche e formative”⁶¹.

Orbene, si palesa l'ennesima contraddizione.

Ed infatti, le valutazioni dell'Invalsi considerano il sistema nel suo insieme e, pertanto, sulla base delle prove condotte, l'Istituto predispone specifiche relazioni al Ministero.

⁶⁰ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCEINTIFICA, 2013.

⁶¹ Per completezza si veda l'art. 3, lett. a) e b), della Legge n. 53 del 2003.

Invece la valutazione dei docenti è finalizzata all'analisi delle singole realtà in cui operano questi ultimi.

Ebbene, si sostiene come tra i due momenti vi sia uno iato: la predisposizione di strumenti di valutazione, infatti, non può contrastare con gli spazi riservati agli istituti - dato che, come visto, le abilità e il comportamento sono riservati al corpo docente⁶².

Si rende necessaria, pertanto, una forma di coordinamento, di cui la suddetta normativa ne è assolutamente scevra.

Si ritiene che vi sia una dicotomia tra la necessità di un sistema di controllo centralizzato e i margini lasciati ai singoli centri.

È su questo aspetto che la legislazione si rivela lacunosa.

Essa lascia spazio a un notevole intervento in via amministrativa, aprendo un passaggio del tutto “inconsapevole”: le norme, infatti, non appaiono dettate a questo fine, ma a quello di introdurre sistemi di rilevazione della qualità dei servizi.

In altri termini, si rimette direttamente ai decisori l'attuazione del dettato letterale delle disposizioni vigenti.

Da un lato, questo è un fattore positivo, in quanto svincola i decisori dalla rigidità delle norme primarie e consente spazi di manovra,

⁶² CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

idonei a seguire un sistema in costante evoluzione, come quello dell'istruzione.

Dall'altro, esso consente - in ipotesi - una invasione dei decisori centrali in ambiti ad essi estranei; ciò può avvenire sia nei rapporti tra livello centrale e locale, sia in quello tra livello internazionale e nazionale.

A ciò si aggiunga la mancata conversione dell'Invalsi in Agenzia, che lascia l'Istituto sotto l'influenza di fattori politici, con il rischio di contagiare - alla fonte - l'indipendenza del processo di valutazione.

Se si compromette l'equilibrio nel ruolo dei soggetti coinvolti, si può ingenerare uno stallo nei sistemi di valutazione e misurazione, laddove solo una sinergia costruttiva può dare piena attuazione alla normativa⁶³.

Da ultimo, preme rilevare come si sia riscontrata anche un difficile coordinamento della legislazione primaria con gli interventi regionali, stante la effettiva ripartizione della funzione legislativa.

Ed infatti, ad esempio, alle Regioni compete la programmazione della rete scolastica e la definizione degli organici del corpo docente.

⁶³ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

In questo senso, è da osservare lo sforzo costante della Corte costituzionale, che ha cercato di tracciare le linee di demarcazione dei diversi interventi.

Come sostenuto, le norme concernenti la valutazione dell'apprendimento ed i comportamenti degli studenti sono state considerate rientranti nelle “norme generali”, ossia direttamente applicabili ai cittadini su tutto il territorio della Repubblica; è lasciata allo Stato, per converso, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

L'intervento della Corte nella materia in esame è da accogliere favorevolmente, in quanto risponde all'esigenza di definire un nucleo comune per una attività che, a ben vedere, non deve creare differenze all'interno del territorio⁶⁴.

⁶⁴ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

V.II. Gli strumenti.

Nel settore scolastico, come correttamente sostenuto, è opportuno individuare tre aspetti nei quali inquadrare le difficoltà relative alla selezione e adozione degli strumenti che attengono a problemi di ordine metodologico.

Il primo si identifica con il ruolo dei soggetti coinvolti e della possibile “deriva” del processo decisionale, che potrebbe divenire unilaterale e non condiviso.

Un secondo elemento è riconducibile alla complessità dei sistemi dell’istruzione, che corrono il rischio di essere “appiattiti” in indicatori troppo schematici.

La preparazione individuale è un elemento difficilmente comprimibile in dati sintetici; di qui la necessità di rendere maggiormente complessi e ricchi gli strumenti di analisi e valutazione.

Infine, le prove condotte possono generare una “corsa” al risultato, invertendo il rapporto tra servizio reso e sistema di misurazione e valutazione - nel senso che si cerca di orientare la formazione alla buona riuscita dei test, piuttosto che utilizzare questi ultimi come “specchietti” della bontà del sistema dell’istruzione nel suo complesso.

Per quanto attiene al primo aspetto, è bene evidenziare come gli indicatori non siano definiti unilateralmente: è ormai prassi consolidata l'ancoraggio a un sistema internazionale.

Si realizza così un passaggio di testimone tra i decisori, con una sottrazione di poteri ai centri nazionali.

Ciò genera difficoltà nella selezione e adozione degli strumenti di misurazione e valutazione della qualità dei servizi scolastici da parte delle amministrazioni nazionali.

Gli indicatori sono così decisi da “altri”, con il rischio di ridurre le scelte locali ad un mero esercizio di stile.

Dunque, diviene opportuno vigilare sui ruoli dei valutatori internazionali.

Con riferimento al secondo aspetto, l'internazionalizzazione degli indicatori pone due ordini di rischi: da un lato, occorre operare in termini di “ricchezza” degli indicatori, ricercando una più variegata articolazione delle analisi; dall'altro, l'elevato grado di complessità del sistema dell'istruzione richiede uno sguardo vigile, in grado di percepire le continue variazioni del panorama nazionale.

L'esempio per eccellenza di misurazione internazionale è costituito dall'OCSE.

Sulla base del programma Indicators of Education Systems (Ines), l'organizzazione stila un rapporto annuale (Education at a Glance), che riporta le analisi condotte su circa 40 Stati.

Le valutazioni ineriscono al sistema educativo di un Paese nel suo insieme - tralasciando, per converso, la comparazione dei singoli istituti.

Con il Programme for International Student Assessment (Pisa), poi, l'OCSE tenta di valutare l'effettività dei sistemi educativi "misurando" l'apprendimento dei singoli.

Il problema metodologico di fondo è da ricercarsi nell'individuazione dei fattori attraverso cui misurare il "successo" dei programmi formativi.

Vi è il rischio, infatti, di considerazioni parziali che tralascino una visione complessiva dello sviluppo della persona.

L'OCSE ha individuato tre aree di interesse: reading, mathematical e scientific literacy.

Esse permettono di valutare non solo il grado e l'estensione delle nozioni acquisite, ma anche la loro applicazione e il loro utilizzo, proprio come la capacità di risolvere problemi concreti, e non solo teorici.

In ordine al primo indicatore (reading literacy), sono definiti sei livelli; il livello 2, ad esempio, indica la soglia di partecipazione utile per la vita sociale.

I risultati indicano che l'81% della popolazione studentesca dei Paesi mostra il raggiungimento di tale livello (al vertice, Shanghai-Cina, Corea e Finlandia).

L'Italia è al di sotto della media, facendo segnare un numero maggiore di persone che non arrivano al livello 2.

Ancora, il terzo ed ultimo aspetto riguarda l'effetto di "pubblicità" e di "mediatizzazione" dei risultati derivante dalle posizioni raggiunte nelle graduatorie, che spinge le amministrazioni pubbliche a ricercare risultati migliori, da parte degli studenti, nello svolgimento dei test.

In tal modo, però, si può correre il rischio di indirizzare la formazione sul modo in cui i test sono svolti: un evidente paradosso, posto che dovrebbero essere i secondi a riflettere il grado di sviluppo della prima, e non quest'ultima a rincorrere migliori performance nelle prove.

Tali test, peraltro, sono spesso considerati poco indicativi, perché rispondenti a una meccanica "recitazione", più che a una dimostrazione di conoscenza.

Questo determina una influenza esogena sul decisore nazionale, in quanto un aumento delle prestazioni si verifica solo a una condizione: l'adesione al modello concettuale sposato dall'OCSE.

Dunque, risulta essenziale comprendere il fondamento su cui tali indicatori si basano.

Ne consegue, pertanto, il costante dibattito sulle scelte metodologiche ancora irrisolte, di cui è "consapevole" la stessa Organizzazione.

Sussiste, dunque, la necessità di una scelta critica degli indicatori internazionali.

I risultati delle analisi condotte, in altri termini, non devono essere applicati in maniera rigida, ma essere calibrati secondo un modello elastico, che consenta di ponderare le scelte susseguenti ai risultati delle graduatorie⁶⁵.

È stato, infatti, rilevato, che a livello politico, ossia di definizione delle policy, l'uso improprio dei dati per confrontare i risultati tra scuole, regioni e territori, quasi in una emulazione tutta autarchica con il

⁶⁵ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

programma OCSE-Pisa, senza neppure segnalare le differenze concettuali con quelle rilevazioni internazionali⁶⁶.

Si consideri l'introduzione del concetto di "vocational education", elaborato dall'OCSE, che si riferisce alla educazione volta ad acquisire competenze specifiche, individuate e finalizzate a un determinato impiego.

Si è in presenza di un profilo utile, ma critico, in quanto riferito a "una sola dimensione" del sistema educativo.

In questo senso, si dovrebbe perseguire una forma di "conoscenza obliqua", che superi la dimensione meramente mnemonica e "unidirezionale" legata ai test.

L'esigenza che il sistema internazionale tenga conto delle condizioni "locali" è messa in rilievo anche dalle opinioni dei diretti interessati.

Ad esempio, le valutazioni espresse dagli studenti tedeschi sul processo di Bologna sono particolarmente critiche: è emersa una scarsa adesione a programmi di mobilità e un grado crescente di scetticismo circa la partecipazione all'intera policy europea.

⁶⁶ CERINI G., *Le rilevazioni degli apprendimenti tra Invalsi e Ocse-Pisa*, Rivista dell'Istruzione, Maggioli Editore.

Questo dato mette in luce che la scelta degli obiettivi a livello internazionale deve “fare i conti” con le ricadute prodotte in ogni singolo ordinamento.

Si consideri, infine, il caso dell’Università Friedrich Schiller di Jena, che ha deciso di boicottare la valutazione del Center for the Development of Higher Education (Che).

La ragione, secondo alcuni docenti - le cui tesi sono state condivise dalla Associazione di sociologia tedesca (Gsa) - è la seguente: nonostante l’Università abbia ottenuto un’elevata posizione nel ranking, viene contestata la diffusione di una “cultura competitiva”, ritenuta addirittura un “danno” per le istituzioni di eccellenza, per l’inattitudine di alcune attività culturali ad essere misurate⁶⁷.

⁶⁷ CAROTTI B., D’ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell’istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

V.III. Le problematiche.

Le attività di misurazione e valutazione nell'ambito dell'istruzione, nell'ordinamento italiano, si sono sviluppate, purtroppo, con un considerevole ritardo, dovuto, probabilmente ad una cultura nazionale non propriamente ai concetti di misurazione e valutazione, soprattutto nelle materie più delicate.

Da un approfondito studio⁶⁸ si sono ricavati interessanti dati, meritevoli di alcune considerazioni.

In Italia, ma stesso discorso può valere per la Spagna, il 50% dei docenti non è mai stato sottoposto a valutazioni, né ha ricevuto riscontri sul proprio operato.

Nel resto dell'Europa si assiste ad un drastico abbassamento della percentuale, che si attesta attorno al 13%.

Risalta, pertanto, un'applicazione decisamente scarsa degli strumenti di misurazione e valutazione, soprattutto se rapportata agli altri stati europei.

Il motivo di questo attardato sviluppo di un sistema completo di misurazione e valutazione è da ricercare nelle resistenze degli istituti agli

⁶⁸ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

interventi “direttivi” del centro, soprattutto a livello nazionale dell’Invalsi.

La principale critica mossa al suddetto istituto si inquadra sulla modalità di ricerca degli elementi da porre a sostegno della valutazione.

Ed infatti, ad esempio, i risultati dei test effettuati sugli studenti, infatti, indicano che, mediamente, essi riescono a rispondere al 60-70% delle domande.

Tale situazione si viene a creare, tuttavia, in considerazione del fatto che una percentuale delle domande è volutamente formulata con un grado di difficoltà molto alto, in modo tale da poter effettivamente rilevare i casi di eccellenza.

Pertanto, si ritiene utile tale modalità proprio per mettere in evidenza i casi di eccezionale preparazione i quali emergono, in modo più o meno ampio, in ogni contesto.

Inoltre, va segnalata un’ulteriore difficoltà nel momento della trasposizione dei risultati dell’Invalsi dal piano generale - in ordine alla qualità dell’apprendimento offerto dal singolo istituto - a quello specifico, ovvero il grado di sviluppo del singolo studente.

Ed infatti, nel predetto esempio, la risposta al 60-70% delle domande non equivarrebbe ad una votazione meramente sufficiente, ma

ben maggiore, atteso che alcune domande, per le suindicate ragioni, hanno una difficoltà particolarmente elevata.

Pertanto, una trasposizione automatica delle prove, non considerando quanto detto, comporterebbe un esito non attendibile.

Sulla scorta della medesima ragione, al fine di non generare distorsioni nella consapevolezza di insegnanti e studenti sul proprio grado di preparazione, è oggetto di aperto dibattito anche la questione circa l'opportunità di pubblicare le informazioni riguardanti i risultati ottenuti.

A ciò si aggiunge, per altro verso, la dicotomia tra autonomia scolastica e individuazione di traguardi comuni.

Difatti, la prima genera difficoltà di convergenza tra variabili distinte, ovvero adottate dai singoli istituti, ed obiettivi unitari, richiesti dalla definizione di un sistema unico di valutazione.

Questi aspetti costituiscono motivi di resistenze all'interno degli istituti, che si sentono penalizzati da strumenti di valutazione considerati non coerenti, imposti dall'alto e non in grado di rappresentare la realtà dell'ambito dell'istruzione in modo esauriente e completo.

Le suddette resistenze, pertanto, sono legate, sempre e comunque a problematiche di carattere metodologico.

Al riguardo, si sono radicate due distinte correnti di pensiero.

Da una parte c'è chi sostiene, con visione decisamente critica, la necessità di rivedere le basi stesse della valutazione.

Tale concezione ha addirittura comportato il rifiuto da parte di alcuni istituti di dare luogo alle prove dell'Invalsi.

Al contrario, altri ritengono che il timore ed il rifiuto dei test sia in realtà il frutto di una mancata conoscenza degli strumenti e, pertanto, sarebbe dunque necessaria una maggiore diffusione delle tecniche utilizzate, al fine di generare maggiore comprensione e un utilizzo più costruttivo dello strumento.

A ben vedere, la situazione sulla difficile attuazione dei sistemi di valutazione e misurazione, nel suo complesso, deriva dallo sviluppo inadeguato di una cultura della valutazione; le resistenze, in questo senso, sono dovute alla mancata condivisione di valori che informano il sistema.

Pertanto, risulta essenziale condividere le scelte di fondo dei metodi utilizzati, spiegandone le potenzialità e i possibili effetti benefici.

Tale situazione deve concretizzarsi in modo condiviso; la dialettica tra soggetti interessati, per condurre a un miglioramento del sistema, non deve condurre a una logica di tipo oppositivo, ma collaborativo.

A riprova di ciò, si potrebbe prendere in considerazione il programma ministeriale “VALES”, adottato nel febbraio 2012, che, a differenza di quello avviato in costanza della precedente reggenza del dicastero, ha riscosso maggiore successo presso gli istituti scolastici, segno evidente che l’attuazione della normativa necessita di un dosaggio sapiente delle competenze e del rispetto dell’equilibrio delle posizioni, per riuscire a comporre le diverse istanze del sistema dell’istruzione⁶⁹.

Pertanto, siamo in presenza di un’inadempienza amministrativa relativa alla misurazione e valutazione in questo settore, scaturente sia dal sistema nel suo complesso, per il ritardo accumulato rispetto ad altri ordinamenti, sia dal mancato dialogo tra i soggetti strettamente coinvolti.

⁶⁹ Per completezza il progetto “VALES”, che ha coinvolto 300 scuole, entro la fine dell’anno 2015, troverà la sua conclusione e, pertanto, allo stato, non è possibile rilevarne i risultati.

V.IV. Possibili interventi per l'attuazione ed il controllo della valutazione.

Anche in tal caso, come prospettato già in precedenza nel settore sanitario, sarebbe opportuno qualche intervento sempre inerente alla selezione degli strumenti.

Si potrebbe ottenere un'ottimale scelta degli strumenti di misurazione e valutazione anche soltanto ricercando una condivisione della metodologia utilizzata.

Pertanto, se si volesse intraprendere la suddetta soluzione sarebbero opportuni, per non dire necessari, taluni interventi.

In particolare, in primis, potrebbe ravvisarsi una forma di raccordo delle soggetti interessati in un unico consesso, al fine di dare rilievo alle prassi seguite e alle differenze territoriali, potendo rilevare in tal modo le problematiche maggiormente sentite, così come i dissensi sui metodi utilizzati.

Pertanto, sarebbe opportuno che le posizioni interne fossero rappresentate sul piano internazionale.

Ed è proprio per questo che è stata suggerita una forma stabile di collegamento, quale ad esempio un tavolo, presso il MIUR, che preveda

l'intervento degli istituti e dell'Invalsi, fondato sul tema della misurazione internazionale ed alle sue ricadute specifiche.

Il suddetto tavolo potrebbe riunirsi con cadenza annuale o biennale e stilare un documento di sintesi, rilevando le conclusioni così come individuate sui principali temi legati agli indicatori, quali, ad esempio, le connessioni con l'OCSE, l'inclusione di dati, l'estensione della valutazione e la revisione di determinati approcci, che il Ministero predetto potrebbe rappresentare in sede sia europea sia internazionale, anche, eventualmente, con l'ausilio di altri dicasteri o della Presidenza del Consiglio⁷⁰.

Inoltre, potrebbe intervenire in merito all'attuazione degli strumenti di misurazione e valutazione della qualità dell'istruzione.

Ed infatti, da una parte, si dovrebbe, opportunamente, assistere gli istituti scolastici verso un'ottimale comprensione degli strumenti a disposizione e, dall'altra, sviluppare, a livello centrale, maggiori capacità di ascolto e di soluzione delle difficoltà emerse a livello locale.

Pertanto, la sterile opposizione fatta impedendo lo svolgimento delle prove, come in precedenza già rilevato, infatti, non può indiscutibilmente comportare un'innovazione del sistema complessivo,

⁷⁰ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

che, invece, potrebbe aversi soltanto attraverso il ricorso ad una collaborazione costruttiva, capace di espandere l'utilizzo degli strumenti di misurazione e valutazione.

Anche in ambito normativo potrebbe paventarsi la necessità di un intervento.

Sul punto, si avverte la necessità di riordinare le zone lacunose che ancora si individuano nelle disposizioni in vigore.

In particolare, sarebbe necessario delineare con maggiore chiarezza i limiti entro cui l'Invalsi può muoversi, ovvero rilevare i confini tra l'attività svolta a livello centrale e l'autonomia scolastica ed universitaria.

Ciò al fine di generare dinamiche dialogiche, di rispetto delle reciproche prerogative, riducendo l'unilateralità che ancora connota il sistema attuale.

Un'ultima indicazione riguarda il controllo in fase di attuazione degli strumenti.

Preme, infatti, la necessità di garantire ai soggetti interessati la possibilità di proporre, o comunque avanzare, interventi correttivi sull'attività svolta dall'Invalsi.

Le reti spontanee, menzionate in precedenza, e divise in base alle materie di competenza o alle aree geografiche, potrebbero divenire un

interlocutore obbligato per l'Istituto, al fine di facilitare il confronto della base con il vertice, mediante l'aggregazione delle diverse posizioni e un monito reciproco della prima sul secondo.

Sul piano internazionale, infine, sebbene questa appaia una scelta molto difficile, sarebbe auspicabile un ruolo maggiore dell'Unione Europea nei confronti dell'OCSE.

CONSIDERAZIONI FINALI

La complessità dell'argomento oggetto della presente dissertazione si rileva su differenti piani.

In primis, si è avuto modo di dimostrare la frammentarietà e disomogeneità normativa nell'ambito del sistema di valutazione della performance nell'amministrazione pubblica, nonostante ci sia stato un rilevante impegno, soprattutto nell'ultimo decennio, da parte del Legislatore alla costituzione di un funzionale sistema giuridico delle fonti.

Ed infatti, senza dubbio, con il D.Lgs. n. 150 del 2009 si è sviluppata una riforma cospicua, finalizzata alla realizzazione degli obiettivi di efficienza e trasparenza dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

In tal senso, si è rilevato che le nuove norme, al di là dell'ideologia che le sostiene, appaiono ispirate da finalità condivisibili e sostanzialmente coincidenti con quelle alla base delle riforme degli anni Novanta: come nel 1993, gli obiettivi perseguiti sono identici; ovvero moderazione salariale ed efficienza dei servizi pubblici a cui si

accompagna il tentativo di costruire forme di verifica sociale del funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

La vera discontinuità rispetto al passato recente è costituita dal metodo della riforma.

Infatti il legislatore, attraverso le nuove norme, intende provocare normativamente un tale conflitto ed a tal fine adotta una doppia strategia: promuove il controllo sociale e diffuso del cittadino-utente sul funzionamento dei pubblici servizi e rilegittima il dirigente quale effettivo datore di lavoro pubblico.

Il processo di controllo sale dal basso ed il gradimento dei cittadini-utenti è preordinato a garantire e quasi a sublimare la valutazione inappellabile di un mercato che nel settore pubblico non c'è, e che comunque opera in modo peculiare.

In tale prospettiva si può comprendere anche l'enfatizzazione degli strumenti della trasparenza, in tesa come diritto civile, quale strumento volto a garantire il controllo sociale e democratico della collettività sull'attività delle pubbliche amministrazioni e, in definitiva, a favorire l'efficienza e l'efficacia del pubblico servizio⁷¹.

⁷¹ TALAMO V., *La riforma del sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, in *Working Papers C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, 96/2010, 27.

In senso diverso, oltre alle considerazioni critiche sui singoli istituti esposte nel corso dell'esposizione, va ricordata per la sua incisività ed autorevolezza l'opinione di chi ha evidenziato che in una realtà come quella degli uffici delle pubbliche amministrazioni, sono obiettivamente elevati i rischi di inefficienza sottesi ad una gestione del sistema decentrato di relazioni sindacali fondata su basi esclusivamente autonomistico - discrezionali, secondo la prospettiva indicata dalle disposizioni appena esaminate.

Un buon dirigente-manager deve saper costruire buone relazioni sindacali e contrattuali nei luoghi di lavoro ed è assai dubbio che tale capacità possa derivare soltanto da un assetto legislativo di supporto, costituito da norme inderogabili che lo autorizzino, nonché vincolino, ad operare in un certo modo; occorre, piuttosto, la diffusione ed il radicamento - anche sulla base di una strategia formativa di ampio respiro - di una cultura manageriale che renda effettivamente comparabile il dirigente pubblico a quello privato, pure sul piano delle competenze sindacali⁷².

Inoltre, come sancito dagli esperti di organizzazione, nemmeno l'esercizio inflessibile del potere disciplinare può risultare, di per sé,

⁷² CARABELLI U., *La "riforma Brunetta": un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, in *Working Papers C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT- 101/2010*, 28-31.

idoneo e sufficiente a stimolare nei lavoratori quell'atteggiamento attivo e partecipativo necessario per trasformare la mera esecuzione della prestazione manuale o intellettuale in un *quid pluris* sul piano della produttività.

Essere presenti sul luogo di lavoro, eseguire gli ordini per l'esecuzione del lavoro, lavorare sotto timore di sanzioni, non significa impegnarsi in termini cooperativi, assicurando valore aggiunto all'organizzazione del lavoro, nonché al “prodotto” finale della struttura di appartenenza; in punto di diritto si può essere adempienti, pur restando passivi esecutori del mero lavoro indispensabile.

Il coinvolgimento partecipativo dei lavoratori su obiettivi di miglioramento organizzativo e produttivo passa, in somma, per strade diverse dalla minaccia sanzionatoria.

Lo stesso principio meritocratico è stato declinato dal legislatore in modo forse un po' arcaico e grezzo, con l'adozione della regola elementare de' “il bastone e la carota”, e dunque facendo affidamento sul tradizionale binomio comando-autorità piuttosto che, secondo concezioni più moderne e sofisticate, su di una strategia composita connotata da un mix di trasparenza, coinvolgimento, motivazione, valorizzazione delle competenze e riconoscimento del potenziale.

In verità, quello dell'efficienza e della produttività è un problema che non può essere scaricato solo sui lavoratori, il cui scarso impegno e coinvolgimento nel lavoro è, frequentemente, l'effetto di una poco funzionale organizzazione degli uffici e del lavoro, e dunque anche - è doveroso prenderne atto - della mediocre capacità gestionale di dirigenti-manager.

E pensare di modernizzare e rendere più efficienti le amministrazioni solo sanzionando i comportamenti assenteisti e/o non collaborativi del personale dipendente è, come insegnano le scienze dell'organizzazione, puramente illusorio.

D'altronde, dall'altra parte, è altresì puramente illusorio pensare che gli organi politici diventino di punto in bianco capaci di indicare con precisione "obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare"⁷³ delle amministrazioni di competenza e dei vertici amministrativi.

⁷³ Ex art. 14, comma 1, D. Lgs. n. 165 del 2001: "1. Il Ministro esercita le funzioni di cui all'articolo 4, comma 1. A tal fine periodicamente, e comunque ogni anno entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, anche sulla base delle proposte dei dirigenti di cui all'articolo 16:

a) definisce obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare ed emana le conseguenti direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione;

b) effettua, ai fini dell'adempimento dei compiti definiti ai sensi della lettera a), l'assegnazione ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni delle risorse di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c), del presente decreto, ivi comprese quelle di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, e successive modificazioni ed integrazioni, ad esclusione delle risorse necessarie per il funzionamento degli uffici di cui al comma 2; provvede alle variazioni delle assegnazioni con le modalità previste dal medesimo decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, tenendo altresì conto dei procedimenti e subprocedimenti attribuiti ed adotta gli altri provvedimenti ivi previsti".

Visto con altri occhi, il sistema risulta inadeguato anche in relazione alla premialità, ove si consideri la sostanziale assenza di criteri relativi alla misurazione della “produttività” nella pubblica amministrazione, per la determinazione dei quali non può non rilevarsi “una banda di difficoltà che va dal massimo registrabile presso un’entità esercente una funzione pubblica al minimo di una erogante prestazioni”⁷⁴, sicché resta ineliminabile ed ancora irrisolta la complessità di un sistema giuridico - le pubbliche amministrazioni, varie e diversissime tra loro - difficilmente riducibile ad unità.

Risulta utile evidenziare alcuni dati per capire tangibilmente l’effettivo stato degli ambiti in esame.

Per quanto riguarda la sanità, dati del Ministero della salute evidenziano una costante crescita della spesa complessiva, le cui componenti nel 2009 ossia prima della lieve e occasionale flessione del 2010 ammontano a 109,669 mld di euro, pari al 7,21% del Pil.

Con riferimento all’istruzione, invece, l’Italia nel 2010 ha investito il 4,8% del Pil; nel 2008, per ogni studente l’importo speso è stato di circa

⁷⁴ CARINCI F., *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008 alla l.d. n. 15/2009*, in *Working Papers C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”*.IT-88/2009.

di 30.770 dollari, dato comunque basso rispetto alla media Ocse e pari, rispettivamente, al 6,1% del Pil e a circa 33,740 dollari pro capite⁷⁵.

Ancora, si necessita la precisazione che questi settori sono caratterizzati da meccanismi di regolazione e controllo che operano su differenti livelli (internazionale, nazionale, regionale, locale), determinando, in tal modo, alcuni problemi in merito al coordinamento dei rispettivi regimi.

Infine, nonostante Stato, regioni ed enti locali destinino molte risorse alla gestione di tali funzioni, la qualità dei relativi servizi non registra risultati sempre positivi.

Questi aspetti spiegano, almeno in parte, perché la misurazione della qualità nei settori sanitario e scolastico assuma un peso maggiore rispetto al problema della misurazione della qualità in altri ambiti, ove i servizi erogati o non sono direttamente rivolti agli utenti finali (difesa), o non incidono sulla tutela di diritti fondamentali (trasporti), o non sono oggetto di particolari investimenti di risorse da parte dello Stato (assistenza sociale), per citare soltanto alcuni esempi.

Anche le finalità della misurazione hanno un importante significato in questi settori.

⁷⁵ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

In particolare, in sanità, la misurazione della qualità può contribuire al raggiungimento di importanti obiettivi sociali, quali l'efficacia e l'appropriatezza delle cure, l'efficienza organizzativa e gestionale, l'umanizzazione dei servizi erogati, l'attivo coinvolgimento da parte di tutti i soggetti interessati.

E' opportuno, inoltre, rilevare come, alla luce dei dati ricavati dalle sperimentazioni che si sono avute nel suddetto ambito, si siano paventati ulteriori interventi mirati sempre ad una maggiore validità del sistema di valutazione della performance.

Ed infatti, sarebbe auspicabile:

- affermare un governo forte del processo già avviato da parte delle autorità regionali e un monitoraggio dei risultati che duri nel tempo, almeno per il prossimo triennio;
- adottare, al livello regionale, Linee Guida che diano indicazioni omogenee e precise, che rappresentino un elemento di stimolo e di obbligatorietà per le aziende, per una valutazione che preveda criteri, standard, obiettivi e indicatori di misurazione chiari e interpretabili per tutti.
- optare per un impianto unitario della valutazione delle performance individuali definendo una scheda che tenga conto degli input ricevuti

dalla sperimentazione, che sia adattabile ai diversi contesti organizzativi, garantisca l'omogeneità e favorisca la misurabilità.

- scegliere il modello “web application” per la gestione centralizzata delle schede di valutazione, nel quale il CEFPAS, vista l'esperienza positiva della sperimentazione, potrebbe avere un ruolo chiave nella progettazione e implementazione del sistema;

- prevedere la centralizzazione della gestione dell'intero sistema di valutazione del personale delle Aziende sanitarie della Regione Siciliana, favorendo una stretta correlazione tra “valutazione” e “formazione” che deve rivolgersi a tutti i livelli organizzativi, a partire dalle direzioni strategiche; per questa funzione il CEFPAS potrebbe realizzare le attività formative e il supporto per:

a. diffondere la cultura della valutazione come strumento di efficienza, efficacia, funzionalità, di motivazione nonché di sviluppo delle risorse umane;

b. garantire l'uniformità dei processi formativi;

c. fornire un aiuto concreto agli operatori per una appropriata gestione dei processi valutativi (dalla corretta declinazione di obiettivi e competenze misurabili all'attenzione agli aspetti di comunicazione e relazionali);

- valorizzare l'esperienza del personale coinvolto nella sperimentazione e ottimizzare le competenze maturate con la costituzione di un network per la valutazione delle performance in sanità, che persegua l'obiettivo di implementare nelle singole realtà aziendali il nuovo sistema e faciliti il raggiungimento degli obiettivi assegnati alle Aziende;
- utilizzare le deroghe previste dal D.lgs. 150/09 al punto 4 dell'art. 19 e al punto 2 dell'art. 31, prevedendo, oltre ad una gradualità nella messa a regime del sistema magari su base triennale, un ulteriore punteggio per il differenziale di performance rispetto all'anno aggiuntivo da attribuire a coloro che, pur non raggiungendo compiutamente gli obiettivi assegnati, hanno dimostrato impegno, aumentando il proprio rendimento rispetto all'anno precedente;
- ribadire la necessità, come previsto dalla norma, di definire con precisione le procedure di conciliazione in caso di non accettazione della valutazione ricevuta, garantendo la terzietà dell'organismo preposto a questa funzione;
- porre attenzione la peculiarità propria del comparto sanità, quella cioè dei rapporti tra valutazione ai fini della retribuzione di risultato e quella, di competenza del collegio tecnico, effettuata ai fini della conferma dell'incarico;

- potenziare i controlli di gestione che forniscano tempestivamente dati corretti.

Nell'ambito dell'istruzione, la finalità principale va ravvisata nel contribuire ad un livello elevato della formazione della persona, che concorra al progresso "materiale o spirituale" della società.

Pertanto, la misurazione consente la conoscibilità delle attività svolte da parte degli istituti scolastici, in chiave di trasparenza e di successiva comparazione tra quanto svolto al loro interno.

Inoltre, può evidenziare la bontà delle politiche statali, mettendole in relazione con quelle degli altri Stati, e mostrare, a sua volta, la rispondenza delle decisioni centrali agli interessi e ai bisogni dei soggetti operanti su scala locale.

Infine, la misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione può far conseguire importanti effetti su molteplici categorie di beneficiari.

Nel primo caso, si tratta di manager sanitari e amministratori pubblici, personale medico, tecnico e infermieristico e, sul versante degli assistiti, di soggetti affetti da patologie, ma anche di lavoratori, disabili, persone con dipendenze, sportivi, adolescenti, anziani e, in definitiva, della totalità dei cittadini, anche sani, comunque in carico al SSN per

quanto riguarda le attività di prevenzione, cure mediche di base e in situazioni di emergenza.

Nel secondo, i primi beneficiari a venire in rilievo sono, naturalmente, gli studenti, ai quali sono rivolti i servizi resi dalle strutture preposte; quindi, il corpo docente, cui deve essere assicurato un ambiente di stimolo e di crescita, in cui poter sviluppare la propria formazione ed esercitare pienamente il diritto all'insegnamento.

Si tratta, dunque, di obiettivi universali, che incidono su interessi vitali della società: di qui la scelta delle due materie oggetto di analisi, che consentono di gettare uno sguardo su interessi essenziali della collettività e sul modo di esercizio delle funzioni amministrative volte alla loro tutela.

Un interessante intervento potrebbe, ancora, riguardare un sempre maggiore ruolo dell'Unione Europea che potrebbe svolgere in tale contesto.

Ed infatti, l'Unione ha fatto propria la metodologia dell'Ocse che, sulla scia dell'Omc, assimila il sistema educativo alla disciplina dei servizi, al fine di liberare energie di mercato.

In tale processo, si assiste al passaggio dalla "conoscenza" alla "competenza".

Nello specifico, attraverso la Raccomandazione del 18 giugno 2009, l'Unione ha definito un quadro gli strumenti di valutazione della qualità⁷⁶ in linea con la strategia internazionale.

In tale visione, l'Unione non risulta un interlocutore degli Stati, in quanto si limita a favorire l'applicazione incondizionata del regime internazionale.

Tuttavia, nello stesso momento in cui cerca di “misurare l'educazione”, l'Unione individua obiettivi più generali, come l'equità, la coesione sociale, l'innovazione.

In tal senso, è d'uopo rilevare come la Commissione abbia indicato i limiti dell'utilizzo di misure strettamente quantitative: la maturazione e l'inclinazione dell'individuo, ad esempio, non possono essere oggetto di misurazione analitica.

Ad esempio, il preoccupante dato relativo alla capacità di lettura, in netto calo negli anni dal 2000 al 2006, anche se poi aumentato nuovamente, non ha indotto solamente ad una ricerca di performance migliori, ma ad approfondire l'analisi dei gruppi svantaggiati.

Ciò sta a significare che l'Unione, tendenzialmente in linea con le tradizioni degli Stati membri, privilegia un approccio che dà ingresso ad elementi ulteriori rispetto a quanto stabilito dall'Ocse.

⁷⁶ European Quality Assurance in Vocational Education and Training, in acronimo Eqavet.

Del resto, l'applicazione delle misure europee in materia è distinta in "morbida" e "rigida", a seconda della possibilità di sanzione in caso di mancato rispetto degli obiettivi così come individuati.

L'approccio europeo è l'applicazione degli indicatori internazionali.

Pertanto, l'Unione, può costituire il canale per recepire le istanze delle singole nazioni e rappresentarle altrove.

Inoltre, l'intermediazione dell'Unione potrebbe anche consentire alle istanze nazionali, oggetto del monitoraggio, di divenire a loro volta controllori, seppur indirettamente del sistema complessivo, assicurando agli Stati la possibilità di esprimersi sul momento genetico della valutazione internazionale.

Ancora, è significativa la considerazione per la quale la causa originaria delle varie patologie del sistema è rappresentata dall'intrinseca soggettività della valutazione, a maggiore ragione se espressa non su un istituto od un tema, ma sul profilo culturale altrui.

Né vi è modo ragionevole per eliminare tale costitutiva caratteristica, per ridimensionarla, né hanno il minimo significato a tale fine la classificazione delle riviste (di per sé sgradevole e persino immorale, in quanto ciascun autore ha il diritto di essere considerato per quello che è, non per le opinioni altrui), il ricorso a sistemi informatici, il

coinvolgimento di molti valutatori, l'interscambio frenetico e un po' ridicolo fra valutatori e valutati, e così via⁷⁷.

Alla luce di quant'innanzi rilevato, come già sostenuto, e tra l'altro assolutamente condivisibile, la via della qualità dei servizi è ancora molto lunga.

Le soluzioni paventate dalla dottrina più autorevole costituiscono soltanto l'incipit di un costante sviluppo del sistema di valutazione della performance nella amministrazione pubblica.

Ed infatti, non deve incorrersi di limitarsi esclusivamente alle direttrici individuate, quali la scelta degli strumenti, l'incoerenza normativa, la scarsa attuazione e l'assenza o insufficienza di controlli in fase di esecuzione.

Ciò che deve costituire il leitmotiv del suddetto sistema è l'idoneità a garantire prestazioni effettive e di elevato livello, per i cittadini.

Pertanto, ai suddetti interventi primari, dovrebbe seguire una attenzione costante verso la qualità delle funzioni svolte dalle amministrazioni pubbliche, secondo una prospettiva ampia, che consenta

⁷⁷ GRAGNOLI E., *La mancata valutazione della ricerca scientifica dei professori universitari*, IL LAVORO NELLA GIURISPRUDENZA, 2/2013.

un efficace funzionamento del sistema di misurazione e valutazione nel suo insieme⁷⁸.

Ciò sempre nella consapevolezza che la valutazione deve diventare una cultura e non un adempimento burocratico, né può essere solo funzionale all'erogazione dei premi al merito⁷⁹.

⁷⁸ CAROTTI B., D'ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell'istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCIENTIFICA, 2013.

⁷⁹ TALAMO V., *Nel pubblico impiego la produttività si chiama "rendimento" giudicato dai cittadini*, in *Contributi qualificati*, www.eticapa.it, 2013.

BIBLIOGRAFIA

BRANDOLINI E., *“Il nuovo sistema dei controlli - I controlli interni?”*.

CAPALBO A., *Riforma Brunetta: tutte le novità nel pubblico impiego: commento sistematico al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, Nuova Giuridica, 2009.

CARABELLI U., *La “riforma Brunetta”: un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, in *Working Papers C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”*. IT- 101/2010.

CARINCI F., *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla l. n. 133/2008 alla l.d. n. 15/2009*, in *Working Papers C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”*.IT-88/2009.

CARINCI F. E MAINARDI S., *Diritto e processo del lavoro - La Terza Riforma del Lavoro Pubblico*, IPSOA, 2011.

CAROTTI B., D’ALTERIO E., TESTONI T., *La misurazione della qualità nella sanità e nell’istruzione*, in *Rapporto IRPA n. 3/2012*, CASSESE S. (a cura di), EDITORIALE SCEINTFICA, 2013.

CERINI G., *Le rilevazioni degli apprendimenti tra Invalsi e Ocse-Pisa*, Rivista dell’Istruzione, Maggioli Editore.

CORPACI A., RUSCIANO M., ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dell’organizzazione dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in *NLCC*, 199, n. 5-6.

GIOVANNETTI R., *Ciclo della performance e sistema di valutazione*, in BOSCATI, GRANDELLI, RUFFINI, ZAMBERLAN (a cura di), *Enti locali e P.A Amministrazione del personale, Personale 2014*, IPSOA-LEGGI D’ITALIA, marzo 2014.

GRAGNOLI E., *La mancata valutazione della ricerca scientifica dei professori universitari*, *IL LAVORO NELLA GIURISPRUDENZA*, 2/2013.

HINNA L. E MONTEDURO F., *Misurazione, valutazione e trasparenza delle performance nella riforma Brunetta: una chiave di lettura*, Dibattito in *Impresa & Stato*.

LOSTORTO V., *Il nuovo procedimento disciplinare*, in TIRABOSCHI M. e VERBARO F. (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano.

OLIVERI L., *La riforma del lavoro pubblico*, Maggioli Editore, 2009.

SANTORO PASSERELLI G., *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, UTET, 2013.

STANCANELLI A., *La riforma della dirigenza pubblica nella proposta del Ministro Brunetta: luci ed ombre*, in www.nelmerito.com, giugno 2009.

TALAMO V., *La riforma del sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, in *Working Papers C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, 96/2010, 27.

TALAMO V., *Nel pubblico impiego la produttività si chiama "rendimento" giudicato dai cittadini*, in *Contributi qualificati*, www.eticapa.it, 2013.

TERRANOVA S., *Il rapporto di pubblico impiego*, in *Commentario di legislazione amministrativa*, Giuffrè, 1995.

TREU T. e FERRANTE V., *Finalità della riforma* in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, *Commentario* diretto da CARINCI F. e D'ANTONA M., Giuffrè, Milano, 2000.

VERBARO F., *La Legge Delega: Principi e criteri direttivi e nuovo sistema delle fonti*, in TIRABOSCHI M. e VERBARO F. (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, Milano.