

IL COMUNE

Governo e amministrazione
della comunità e del territorio

Manuale per consiglieri
e assessori comunali

Dispensa n. 9

9. La gestione operativa dell'ente locale

- L'assegnazione obiettivi/risorse.
- La responsabilità dirigenziale: la gestione per obiettivi il sistema dei controlli e la valutazione del personale.
- Il "Piano della Performance"

PUBBLICO IMPIEGO: LA RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALE.

Il personale dirigenziale pubblico è, secondo la vigente normativa legislativa e pattizia, soggetto ad una triplice tipologia di responsabilità quali la peculiare responsabilità dirigenziale **gestionale** (art. 21 D.Lgs. n. 165/01), la responsabilità **amministrativa** e quella **disciplinare**, queste ultime comuni a tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, la così detta **responsabilità dirigenziale** costituisce diretta conseguenza della netta **separazione** di compiti e ruoli tra il vertice politico e quello amministrativo delle pubbliche amministrazioni: quest'ultimo costituito dalla dirigenza cui è stata integralmente affidata la attività di gestione volta al conseguimento degli obiettivi programmati dai vertici politici e degli specifici interessi pubblici cui è preposta la singola amministrazione.

Allo scopo il dirigente deve, dunque, essere in grado di utilizzare al meglio **le risorse umane, finanziarie e strumentali** poste a sua disposizione, operando sempre, e contestualmente, nel rispetto del **principio di legalità, buona amministrazione e imparzialità** oltre che dei criteri di efficacia, speditezza, economicità, pubblicità e trasparenza.

Al potere gestionale affidato alla dirigenza, da esercitare secondo i su indicati principi per poter realizzare quanto prefissato dagli organi di indirizzo politico, si contrappone una maggiore **responsabilizzazione del personale burocratico amministrativo** posto all'apice dell'organizzazione pubblica con la conseguenza che il dirigente, nel realizzare gli obiettivi assegnati ed al fine di **non disperdere inutilmente risorse finanziarie pubbliche** (con probabile anche danno all'erario) deve perseguire una sana gestione tale da concretizzare le direttive al medesimo impartite dal competente organo **politico**.

La responsabilità dirigenziale si prospetta come un tipo di responsabilità specifica, in quanto riferita solo ai dirigenti della pubblica amministrazione, ed aggiuntiva rispetto a quelle riconducibili a tutti i pubblici dipendenti.

Nell'analisi del tema rileva da un lato, la valutazione delle prestazioni del dirigente e cioè il cosa è stato ottenuto in **termini di risultato dell'azione amministrativa e di gestione**, tenendo in considerazione non solo **l'ordinaria attività amministrativa** ma anche **l'attività progettuale sostanziata**; dall'altro, nel nuovo sistema dei controlli, la valutazione del personale dirigenziale ha ad oggetto le competenze organizzative espresse, cioè il come i risultati sono stati ottenuti, verificando i comportamenti dirigenziali sotto il **profilo dello sviluppo delle risorse professionali, umane ed organizzative**

Passerini 07/11/09 16:20

La responsabilità amministrativa del personale dirigente si configura in presenza dei seguenti peculiari elementi:

- comportamento caratterizzato da dolo o della colpa grave;
- sussistenza di danno erariale;
- accertata violazione di regole di condotta amministrativa ed in particolare dalla violazione delle norme sostanziali e procedurali poste a guida della attività gestionale

Passerini 07/11/09 16:22

Corte dei Conti, Sez. Giurisd. Piemonte, sent. n. 1192/2000

CORSO DI FORMAZIONE PER AMMINISTRATORI LOCALI

La disciplina della responsabilità dirigenziale si fonda su una clausola generale ed in alcune disposizioni specifiche della prima.

La prima è costituita dall'art. 4, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001 secondo cui i dirigenti «**sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati**»; affiancata da previsioni specifiche contenute nell'art. 21 del D.Lgs. n. 165/2001 e nel D.Lgs. n. 286/1999.

Il testo dell'art. 21, come riformulato dalla legge n. 145/2002, nel mantenere una graduazione delle forme di responsabilità, non la collega più a diverse ed articolate fattispecie, bensì ad una sola coppia di ipotesi, individuate nel "**mancato raggiungimento degli obiettivi**" e nella "**inosservanza di direttive**", che danno luogo a diverse misure in ragione della loro gravità.

In relazione a detta gravità il legislatore prevede tre diverse sanzioni individuate rispettivamente:

- **nell'impossibilità di rinnovo** dello stesso incarico dirigenziale di cui il soggetto è titolare nel caso di responsabilità lieve;
- nella **revoca** dall'incarico, con collocazione del dirigente in disponibilità nel ruolo della pubblica amministrazione, nel caso di responsabilità media;
- nel **recesso** dell'amministrazione, da attuare secondo le disposizioni della contrattazione collettiva nel caso di responsabilità grave.

Ulteriore fattispecie di responsabilità dirigenziale risulterebbe, altresì delineata dalla legge n. 4/2004 recante "Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici" con espresso riferimento alla inosservanza delle disposizioni della legge stessa

Passerini 07/11/09 16:27

L' art. 9 della legge n. 4/2004 stabilisce che l'inosservanza delle disposizioni della presente legge comporta responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare ai sensi degli art 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ferme restando le eventuali responsabilità penali e civili previste dalle norme vigenti."

VALUTAZIONE E MERITO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

La responsabilità delle pubbliche amministrazioni verso i cittadini implica la **valutazione del loro operato**, da svolgersi sulla base di standard definiti a livello nazionale e obiettivi strategici specifici per ciascuna di esse. I

Il processo di valutazione deve svolgersi al livello decentrato e non deve essere interamente rimesso alla dirigenza. Responsabilità e valutazione devono riguardare anche i **singoli dipendenti**, per i quali la progressione orizzontale deve essere governata da meccanismi incentivanti e non essere strumento di recupero salariale. Perché il sistema funzioni, è necessaria una **chiara individuazione degli obiettivi dell'azione amministrativa**, da operare con il coinvolgimento delle categorie interessate. La Pubblica Amministrazione può e deve rinvenire nuove energie per raggiungere gli **obiettivi di efficacia e di efficienza**.

Occorre una forza, reale e sana, da cui possa scaturire una assunzione piena di responsabilità verso il cittadino, verso le sue legittime attese di poter usufruire di servizi adeguati, nel rispetto della sua dignità e qualità di contribuente.

Il concetto di **responsabilità** è strettamente connesso a quello di **valutazione**.

È fondamentale, dunque, reintrodurre (riavviare) i necessari strumenti di valutazione, tenendo conto delle peculiarità di ciascuna Amministrazione. Occorre, cioè, effettuare la valutazione nelle singole amministrazioni attraverso piani industriali realizzati sulla base di indirizzi adottati a livello centrale. In tal modo, una volta forniti gli standard a livello nazionale, gli strumenti di valutazione e di monitoraggio sono individuati nell'ambito delle singole amministrazioni attraverso **l'introduzione di obiettivi strategici**. Occorre cioè che il processo sia gestito dalle singole Amministrazioni, evitando soluzioni che vedano governare dal centro questi processi o, ancora peggio, valutare dal centro le strutture attraverso un'autorità mastodontica.

La **dirigenza amministrativa** ha un ruolo fondamentale. Non si può trascurare il dovere dei dirigenti di inserire il dipendente in un progetto comune rendendolo partecipe e consapevole dell'apporto qualitativo al procedimento amministrativo o all'attività di servizio.

Fermo restando l'opportunità del giudizio di valutazione di chi è preposto all'organizzazione del lavoro, è tuttavia necessario che il processo di valutazione non sia affidato esclusivamente alla discrezionalità della dirigenza.

La dirigenza, infatti, spesso **non ha saputo applicare meccanismi di incentivazione**, in quanto preoccupata piuttosto di evitare conflitti sul luogo di lavoro.

Nei recenti contratti collettivi nazionali sono stati introdotti strumenti di valutazione anche individuali. E' noto, però, che la contrattazione integrativa segue un proprio percorso e la produttività e da ultimo le progressioni economiche alla fine sono considerate **come strumento di recupero salariale**. Occorre ribadire che la progressione orizzontale deve riguardare un limitato numero di dipendenti e introdurre **strumenti seri ed appropriati di valutazione**; strumenti che non siano di controllo sulla produttività né tanto meno controlli di ragioneria o contabili, ma controlli interni che prevedano la partecipazione di un soggetto estraneo alla diarchia che governa il sistema: datore di lavoro e organizzazioni sindacali. La produttività e le progressioni orizzontali sono spesso utilizzate come strumenti di recupero salariale. Ad esempio, andrebbe realizzato un monitoraggio costante sulle modalità con cui **sono spese le risorse per la produttività** e sulle **modalità con cui sono validati** i progetti di produttività.

L'amministrazione spesso **non è in grado** di individuare un buon progetto di produttività e veri obiettivi di miglioramento del servizio e tende in ogni caso a spendere le risorse disponibili, indipendentemente dall'utilità della spesa.

Un sistema di monitoraggio e di assegnazione corretta delle risorse aggiuntive potrebbe prevedere la discussione, in via preliminare, con le organizzazioni sindacali, con i cittadini e con le organizzazioni di categoria, della reale validità del progetto e, infine, la **verifica del risultato** di quel progetto.

Le norme vigenti prevedono la fase di individuazione degli obiettivi.

Il dubbio è, però, se la politica sia effettivamente in grado di fissare gli **obiettivi strategici nel medio-lungo termine**, e se sussista un **gioco di squadra costruttivo** tra politica, dirigenza e personale per la realizzazione di un progetto.

Nell'applicazione delle norme, inoltre, **è mancato il controllo strategico**.

Esistono i nuclei di valutazione finalizzati all'assegnazione dell'indennità di risultato ai dirigenti, ma il controllo strategico, volto a verificare il conseguimento degli obiettivi di governo, è quasi sempre assente dall'organizzazione pubblica.

Il concetto di responsabilità, infine, richiama implicitamente quello di **imparzialità**.

CORSO DI FORMAZIONE PER AMMINISTRATORI LOCALI

La responsabilità, politica, dirigenziale, dei dipendenti **verso il cittadino** comporta chiaramente l'impegno ad assicurare l'imparzialità dell'Amministrazione, senza la quale il senso stesso di responsabilità è vuoto e l'intero sistema è debole, malato.

I sondaggi mettono spesso in luce quanto conti **l'imparzialità per i cittadini**: al primo posto nella scala dell'imparzialità e dell'affidabilità c'è il Capo dello Stato, che generalmente si alterna con l'Arma dei Carabinieri; la Pubblica Amministrazione in generale, come la politica, è in fondo alla scala. Occorre lavorare per assicurare imparzialità dell'amministrazione e quindi della dirigenza pubblica, non abbandonando mai quel processo iniziato nel 1992, fondato sulla distinzione tra politica e amministrazione, e per realizzare così una Pubblica Amministrazione forte, sana, responsabile.

CONTENUTI PRINCIPALI DEL DECRETO LEGISLATIVO 150/2009

Passerini 07/11/09 16:10
In attuazione Legge Delega n.
15 4 marzo 2009

Il principio di trasparenza

Come principio ispiratore della riforma, la trasparenza è intesa come accessibilità totale di tutte le informazioni concernenti l'organizzazione, gli andamenti gestionali, l'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali e dei risultati, l'attività di misurazione e valutazione, per consentire forme diffuse di controllo interno ed esterno (anche da parte del cittadino). A tal fine, ogni amministrazione adotta un **programma triennale per la trasparenza della performance** e per la integrità e prevede una apposita pagina web sul programma di trasparenza e integrità.

Premiare il merito

L'asse della riforma è l'**attribuzione selettiva degli incentivi economici e di carriera**, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, invertendo la generale tendenza alla distribuzione a pioggia dei benefici che da decenni si verifica nella pubblica amministrazione.

Il decreto fissa in materia una serie di principi nuovi: non più di un quarto dei dipendenti di ciascuna amministrazione potrà beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto, non più della metà potrà goderne in misura ridotta al cinquanta per cento, mentre ai lavoratori meno meritevoli non sarà corrisposto alcun incentivo.

La distribuzione tra le varie fasce può essere derogata dalla contrattazione collettiva integrativa entro limiti predeterminati e nella piena autonomia regolamentare per gli Enti Locali.

Inoltre vengono previste **forme di incentivazione aggiuntive** per le performances di eccellenza e per i progetti innovativi; criteri meritocratici per le progressioni economiche; l'accesso dei dipendenti migliori a percorsi di alta formazione.

La valutazione della performance

Il decreto realizza il passaggio dalla **cultura di mezzi (input)** a quella di **risultati (output ed outcome)** al fine di produrre un tangibile miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche.

Per facilitare questo passaggio si mette il **cittadino-cliente al centro della programmazione** degli obiettivi, grazie alla **customer satisfaction**, alla trasparenza e alla rendicontazione; si rafforza il collegamento tra retribuzione e performance.

Per rafforzare la **cultura della valutazione** e della trasparenza nelle Amministrazioni si istituiscono una apposita Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità e **Organismi indipendenti di valutazione**, in ciascuna amministrazione. La Commissione predisporrà ogni anno una graduatoria di performance delle singole amministrazioni statali in base alla quale la contrattazione collettiva nazionale ripartirà le risorse premiando le migliori strutture e alimentando una sana competizione.

La contrattazione collettiva nazionale ed integrativa – Riforma dell'ARAN

Il decreto si propone di dare vita a un processo di convergenza con il settore privato prevedendo che il dirigente sia, quale **rappresentante del datore di lavoro pubblico** (identificato in modo ampio nei cittadini utenti e nei contribuenti), il responsabile della gestione delle risorse umane e della **qualità e quantità del prodotto** delle pubbliche amministrazioni.

Di particolare rilievo è anche il principio della inderogabilità della legge da parte della contrattazione, a meno di specifica indicazione della legge stessa, posto dal legislatore in apertura della legge n. 15/2009 cui viene data puntuale attuazione nel decreto legislativo in ragione della peculiarità della parte datoriale pubblica.

Le nuove disposizioni creano un legame forte tra contrattazione decentrata, valutazione e premialità: in particolare, viene rafforzato, in coerenza con il settore privato, il condizionamento della contrattazione decentrata, e quindi della retribuzione accessoria, **all'effettivo conseguimento di risultati programmati e di risparmi di gestione**.

L'ARAN stessa viene rafforzata prevedendo che il Presidente sia nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previo favorevole parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Il Presidente rappresenta l'Agenzia e coordina il Comitato di indirizzo e controllo, composto da quattro esperti di riconosciuta competenza, con il compito di coordinare la strategia negoziale e di assicurarne l'omogeneità, verificando che le trattative si svolgano in coerenza con le direttive contenute negli atti di indirizzo.

I dirigenti

I dirigenti sono i veri responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori in quanto ad essi compete la **valutazione della performance individuale di ciascun dipendente**, secondo criteri certificati dal sistema di valutazione.

La nuova normativa **valorizza** dunque la figura del dirigente, il quale avrà a disposizione reali e concreti strumenti per operare e sarà sanzionato, anche economicamente, qualora non svolga efficacemente il proprio lavoro.

Viene promossa la **mobilità**, sia nazionale che internazionale, dei dirigenti e si prevede che i periodi lavorativi svolti saranno tenuti in considerazione ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali.

Vengono infine fissate nuove procedure **per l'accesso alla dirigenza**: in particolare, si prevede che l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici non economici avviene per concorso pubblico per titoli ed esami, indetto dalle singole amministrazioni per il cinquanta per cento dei posti disponibili annualmente, e che i vincitori del concorso saranno tenuti a compiere un **periodo di formazione** presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale.

Sanzioni e procedimento disciplinare

Quanto alle norme in materia di disciplina, il decreto determina, in primo luogo, una **semplificazione dei procedimenti ed un incremento della loro funzionalità**, soprattutto attraverso l'estensione dei poteri del dirigente della struttura in cui il dipendente lavora, la riduzione e la perentorietà dei termini, il potenziamento dell'istruttoria, l'abolizione dei collegi arbitrali di impugnazione e la previsione della validità della pubblicazione del codice disciplinare sul sito telematico dell'amministrazione.

Viene poi disciplinato in modo innovativo il rapporto fra procedimento disciplinare e procedimento penale; per i casi di **false attestazioni di presenze** o di falsi certificati medici sono introdotte sanzioni molto incisive, anche di carattere penale, non soltanto nei confronti del dipendente, ma altresì del medico eventualmente corresponsabile.

Per esigenze di certezza e di omogeneità di trattamento viene definito un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento, che potrà essere ampliato, ma non diminuito, dalla contrattazione collettiva.