

*Avete tentato e avete fallito.
Non importa. Tentate ancora.
Fallite ancora. Fallite meglio*

Samuel Beckett

PREMESSA GENERALE

La cosiddetta “riforma Brunetta” ha dato nuova linfa al dibattito sulla riforma in senso manageriale della pubblica amministrazione italiana.

Si tratta di un dibattito che ha radici lontane, ma che nell’ultimo ventennio ha subito una forte accelerazione in seguito ai provvedimenti varati, a partire dai primi anni novanta, in vari ambiti del management pubblico (processi decisionali e sistemi di programmazione, sistemi di controllo, sistemi delle rilevazioni, organizzazione del lavoro ecc.) e in vari comparti della pubblica amministrazione (enti locali, sanità ecc.).

Le “parole chiave” del dibattito riaccessi dalla riforma Brunetta – efficienza, efficacia, produttività, trasparenza – sono, dunque, in gran parte note e già oggetto di molte riflessioni. Ciò significa almeno tre cose.

La *prima* è una constatazione di fatto: i precedenti sforzi di riforma non hanno in gran parte raggiunto i risultati sperati e annunciati come principi dei vari atti normativi.

La *seconda*, che è una delle possibili spiegazioni della prima, è che gli atti normativi sono forse una condizione necessaria ma non sufficiente a determinare di per sé un cambiamento reale; in questo senso, sono molto importanti per il risultato finale le modalità di implementazione della riforma e la gestione del cambiamento.

La *terza*, anch’essa spiegazione della prima, è che molto spesso la legislazione dei primi anni novanta ha fallito laddove ha enunciato principi senza poi indicare strumenti efficaci e forme di accompagnamento alla riforma o, pur indicando strumenti validi, non ha tenuto conto delle necessarie interconnessioni e relazioni tra di essi.

Introdurre una disciplina sui controlli interni, invero, significa integrare questi sistemi con i processi di trasparenza e rendicontazione esterna, ripensare ai sistemi di programmazione e considerare anche il necessario raccordo con i sistemi di rilevazione.

Definire innovazioni per Legge non basta a determinare un cambiamento e, d’altra parte, la sistematicità con cui vengono introdotte le innovazioni all’interno degli atti normativi e gli strumenti di accompagnamento all’implementazione delle innovazioni introdotte (per esempio formazione, strutture di indirizzo, accompagnamento o controllo ecc.) sono fattori importanti di facilitazione o di ostacolo del cambiamento.

*Il miglioramento continuo
è meglio della perfezione in ritardo*

Mark Twain

LA PERFORMANCE: IL VERO DRIVER DEL CAMBIAMENTO

Concentrandosi su quella parte della riforma che riguarda più direttamente la misurazione, valutazione e trasparenza delle performance (articolo 4 della Legge 15/2009 e Titolo II del Decreto legislativo 150/2009) e spostando l'attenzione dagli slogan ai contenuti, si possono individuare importanti elementi di innovazione sia sotto il profilo del linguaggio e dei concetti sia sotto il profilo dell'approccio e degli strumenti.

Sotto il profilo del linguaggio e dei concetti, il Decreto legislativo 150/2009 introduce un termine nuovo per la nostra tradizione giuridica: la parola *performance*. Nelle 52 pagine in cui si sviluppa il Decreto, il termine *performance* ricorre 109 volte (in media due volte per pagina), contro le 85 volte della parola *trasparenza* e le 31 del termine *misurazione*.

La performance costituisce, dunque, la vera novità della normativa in esame e diviene, quindi, la bandiera della nuova riforma della P.A.

Sono molti i tentativi di definizione del termine *performance*; nella letteratura scientifica ha una connotazione assolutamente positiva ed indica «il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un'entità (individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione, programma o politica pubblica) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita» (BOUCKAERT G., HALLIGAN J., 2008).

La performance di un soggetto (individuo o organizzazione), quindi, non è ciò che quel soggetto fa (le sue attività), ma l'utilità del suo fare valutata dal punto di vista del fruitore. Lo svolgimento dell'attività è un prerequisito del valore, ma non è ancora valore in senso proprio

La performance scaturisce, dunque, dall'incontro tra ciò che si fa (prestazione) e bisogno posto esternamente (una aspettativa di risultato).

Dunque, vale la relazione di equivalenza: performance = ottimizzazione.

Per definire il concetto di performance, è stato evocato (URBANI G., 2010), persino, il *kaizen*, filosofia orientale giapponese di miglioramento continuo, passo a passo che coinvolge l'intera struttura di un'organizzazione; essa è composta da due termini: *kai* che significa cambiamento e *zen* che significa meglio.

Dunque, cambiare in meglio, in modo costante.

I fautori e i sostenitori di tale filosofia, ritengono che "l'energia viene dal basso", ovvero, che il risultato all'interno di una organizzazione non viene raggiunto dal *management*, ma dal lavoro diretto sul prodotto.

Il management assume, dunque, una nuova funzione, non tanto legata alla gestione gerarchica, quanto al supporto dei diretti coinvolti nella produzione.

La finalità è creare un'atmosfera di miglioramento continuo, cambiando il proprio punto di vista e il modo di pensare per fare qualcosa di meglio rispetto a quello che già si fa.

Nell'utilizzo pratico, il kaizen descrive un ambiente in cui l'azienda e gli individui che vi lavorano si impegnano in maniera proattiva per migliorare i processi.

La base del miglioramento è quella di incoraggiare le persone ad apportare ogni giorno piccoli cambiamenti nella loro area di lavoro. L'azione di essere creativi nel risolvere un problema e di cercare di migliorarsi, non solo forma le persone, ma le incoraggia anche ad andare al di là dei propri limiti.

L'effetto complessivo di tutti questi piccoli cambiamenti, nel tempo, diventa significativo, specialmente se tutte le persone ed i loro responsabili si impegnano in prima persona nel seguire questa filosofia.

I miglioramenti, di solito, non sono accompagnati dall'utilizzo di tecniche sofisticate o costose o dall'impiego di materiali particolari. Il kaizen, infatti, porta l'organizzazione a fare più attenzione a dettagli importanti che, spesso, vengono trascurati.

I manager, dunque, vengono incoraggiati a migliorare l'efficienza dei processi e dei sistemi già esistenti piuttosto che ad investire nuove risorse per implementarne di nuovi.

Con la metodologia Kaizen, pertanto, bisogna impegnarsi nella riduzione di quei processi che non creano valore aggiunto sul prodotto, ovvero, eliminando tutte quelle attività che il consumatore non è disposto a pagare.

Il kaizen mira, dunque, ad una più corretta gestione dei costi.

Troppe volte si cerca di ridurre i costi semplicemente licenziando, riducendo gli organici. In questo modo, però, si rischia solo di perdere di vista l'obiettivo principale: la qualità.

Il modo migliore per gestire i costi è quello di eliminare un utilizzo eccessivo di risorse:

- migliorando la qualità
- migliorando la produttività.

Il concetto di performance, secondo la dottrina e la prassi consolidata si è evoluto nel tempo ed è passato da concetto monodimensionale a concetto complesso e multidimensionale in quanto costituito da due aspetti:

- ampiezza: la performance si identifica contestualmente con le nozioni di efficienza (output\input), efficacia interna (adeguatezza output\obiettivi posti internamente), efficacia esterna (impatto output\bisogno esterno);

- profondità(dimensione verticale): la performance si misura a vari livelli sistema “a scatole cinesi”:
- l’organizzazione nel suo complesso;
- le sue articolazioni (performance organizzativa);
- il singolo individuo (performance individuale).

Data la sua multidimensionalità si preferisce parlare, quindi, delle performance, al plurale. L'utilizzo del plurale è anche dovuto al fatto che il sistema di misurazione e valutazione della performance così come pensato dalla riforma Brunetta è strutturato su due dimensioni: quella della performance organizzativa e quella della performance individuale.

Il cuore del concetto di performance è costituito, dunque, dalla concatenazione logica del ciclo: bisogni – obiettivi – azioni – risultati - effetti.

Detta in altri termini, l’esistenza di questa concatenazione logica è la precondizione per misurare, valutare e comunicare le performance.

Infatti, se questa catena è “spezzata”, il contributo che un individuo (o unità organizzativa, o organizzazione) apporta attraverso la sua azione rimane privo di ogni senso e utilità e le finalità, in ultimo effettivamente perseguite dai singoli, smarriscono la necessaria coerenza con quelle dell’organizzazione nel suo complesso, compromettendo la possibilità di realizzare le finalità e la *mission* dell’azienda (RICCABONI A., 1993)

Questa è la ragione fondamentale per la quale la misurazione, la valutazione e la trasparenza delle performance vanno concepite in una logica sistemica, passando dalla mera *misurazione* di esse (*performance measurement*) a una loro più complessa *gestione* (*performance management*).

Quest’ultima deve garantire, appunto, che la misurazione delle performance si inserisca all’interno del ciclo bisogni – obiettivi – azioni – risultati - effetti e che sia, effettivamente, utilizzata per migliorare le decisioni e l’*accountability* esterna.

Con riferimento alla sua utilizzabilità, il termine performance è ampiamente impiegato, da anni, nei programmi di modernizzazione della pubblica amministrazione a livello internazionale, non solo nel mondo anglosassone¹ ma anche in altri paesi².

Recenti studi dimostrano empiricamente (MONTEDURO F., 2010) che l’orientamento verso il ciclo di gestione delle performance a livello di sistema P.A. è un elemento correlato all’efficacia della P.A e, di conseguenza, incidente sulla competitività del Paese.

L’Italia si presenta in netto ritardo sotto questo aspetto e l’introduzione del ciclo di gestione delle performance può essere una leva importante, ma molto dipenderà dall’implementazione concreta del principio

¹ Si pensi per esempio al noto *Government Performance and Results Act* varato nel 1993 negli Stati Uniti.

² Per esempio, anche in Francia la nota *Loi Organique relative aux Lois de Finances – (LOLF)* del 2001 fa più volte riferimento al concetto.

Per incamminarsi in maniera rivoluzionaria sulla strada del miglioramento occorre che il miglioramento diventi un dovere, una parte del lavoro quotidiano, scritto nel mansionario di ognuno

Juran Joseph

LA VALUTAZIONE COME PROCESSO E NON COME RISULTATO

Come rendere “giudicabile” e “premiabile” il lavoro nelle pubbliche amministrazioni in termini di apporto di “valore pubblico”?

E' indispensabile, anzitutto, la messa a sistema, in ogni amministrazione pubblica, di fasi processuali spesso oggi “pensate e gestite” come elementi indipendenti ed autoreferenziali (pianificazione, controllo, misurazione e rendicontazione dei risultati).

“Sviluppare” il ciclo di gestione della performance significa applicare una pluralità di metodi e di tecniche di gestione per tradurre i piani in risultati (*performance management*), ossia per orientare la performance dell'organizzazione, attraverso:

- l'orientamento costante (in ogni fase) al soddisfacimento dell'interesse e delle aspettative dei destinatari delle prestazioni della pubblica amministrazione;
- la stretta connessione tra attribuzione del merito e premi e sistema di misurazione e valutazione dei risultati rispetto al soddisfacimento di tali aspettative.

L'introduzione del concetto di performance e di valutazione della stessa costituisce una novità non solo normativa ma, anche e soprattutto, culturale.

L'innovazione normativa è data dal fatto che, per la prima volta, un intero Titolo di Legge è dedicato al tema della “*Misurazione, valutazione e trasparenza della performance*”, e tratta in modo organico e puntuale la materia.

In secondo luogo, la portata dirompente della riforma consiste nella applicabilità dei principi in essa contenuti, per la prima volta, a tutte le pubbliche amministrazioni.

La valutazione nella P.A è ancora oggi un misterioso argomento, spesso considerato un semplice adempimento formale e non abbastanza utilizzato per migliorare i suoi comportamenti ed i suoi risultati.

Non esiste, allo stato attuale, una cultura della valutazione diffusa. Nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi anni rimane sostanzialmente:

- una rendicontazione;
- un adempimento amministrativo;
- utilizzata strumentalmente per giustificare delle scelte fatte a “tavolino”.

Dall'altra parte, la Riforma Brunetta crea l'opportunità di introdurre una cultura di valorizzazione delle prestazioni e delle persone, ancora bloccata alla vetusta logica del "non è nel mio mansionario".

Il legislatore della 150, infatti, obbliga "a mettersi nei panni del cittadino" – contestualmente "cliente" e "proprietario" della pubblica amministrazione, ma anche colui che finanzia e legittima l'ente stesso, che decide finalità da perseguire e servizi da produrre (qualità "dovuta" e non solo "attesa").

In quest'ottica la valutazione e la meritocrazia costituiscono leve strategiche per "spingere" la cultura del risultato, soppiantandola alla cultura dell'adempimento. In questo delicato momento storico si pone, pertanto, la necessità di studiare la riforma e valutarla.

L'*obiettivo* è di imparare dal passato e dal presente.

Lo *scopo* è di rendere le revisioni e le valutazioni funzionali alla traiettoria di riforma.

L'*intenzione*, infine, è quella di disseminare buone prassi e non ripetere azioni fallimentari.

Se c'è un modo di fare meglio, trovalo

Thomas Alva Edison

L'INTRODUZIONE DELLA CULTURA DELLA VALUTAZIONE

Perché la misurazione e valutazione della performance (e la conseguente attribuzione degli incentivi economici e di carriera) è così determinante per realizzare la finalità ultima dell'innovativo corpus normativo del Titolo II del Decreto legislativo 150/09, ossia *“assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio che la pubblica amministrazione rende alla collettività”*, e del Titolo III, ossia *“valorizzazione del merito, incentivazione della produttività e della qualità della prestazione”*?

La pubblica amministrazione produce beni e servizi che sono determinanti per il funzionamento di tutti i settori produttivi, ha una funzione trainante o deprimente per il sistema economico.

Tali beni non hanno un prezzo, perché la pubblica amministrazione opera al di fuori del mercato, protetta dalla concorrenza, ed è pertanto difficile contrastare le inefficienze.

Si è reso necessario, dunque, infondere all'interno delle pubbliche amministrazioni una cultura della valutazione che generi una pressione competitiva, surrogando quella che, nel settore privato, è la funzione svolta dal mercato e dalla concorrenza, in modo da incentivare efficienza e produttività.

La competitività di un paese si manifesta, essenzialmente, nella posizione che esso ha nel commercio internazionale e nel miglioramento del benessere dei propri cittadini sul piano dell'occupazione e della ricchezza economica.

In un contesto di crescente integrazione dei mercati e di interdipendenza dei sistemi economici, l'efficienza del settore pubblico costituisce, dunque, un fattore determinante del grado di competitività e delle opportunità di sviluppo delle singole economie nazionali.

La P.A. in una economia avanzata è nello stesso tempo un settore produttivo ed una fonte di regolamentazione.

Non è quindi causale che ad un paese competitivo corrisponda una P.A. che funziona, oltre che un elevato senso civico.

La competitività dei territori non deve essere letta solo in termini di dotazioni strutturali, come prevedono la maggior parte degli indicatori utilizzati in letteratura, ma anche in termini di potenzialità, e quindi in termini di meccanismi di facilitazione, che aiutino il territorio a trovare nuove occasioni di sviluppo.

Oggi, una lettura pro-attiva e dinamica del territorio vede attorno a dotazioni e

dati infrastrutturali anche la capacità progettuale e, per certi versi, strategica di un territorio di darsi un progetto, e quindi di raccogliere le risorse non attorno ad una dotazione, bensì attorno ad un progetto.

Questo dà al territorio una ambizione nuova, non solo a quei territori che sono di per sé dotati di infrastrutture e potenzialità, ma anche a quelli che possono, in qualche modo, raccoglierne di nuove. Per soddisfare tale ambizione è necessario un filtro nuovo, un attore nuovo, un soggetto forte: la P.A.

Essa diventa l'interlocutore effettivamente in grado di misurare e di conoscere i fabbisogni del territorio, in quanto dà continuità alle azioni di *governance*, sopravvive ai mutamenti istituzionali ed è, in qualche modo, il vero attore capace di generare un salto o, dall'altra parte, un freno allo sviluppo del territorio.

La relazione tra la competitività e la P.A. appare, quindi, abbastanza chiara.

Studi autorevoli spiegano come la P.A. abbia responsabilità pesanti sulla competitività del nostro Paese: la Commissione Europea, ad esempio, ha stimato che i costi amministrativi sulle imprese sono pari al 4,6 del PIL.

Nella classifica mondiale della competitività stilata dal World Economic Forum, l'Italia è appena al 48° posto, mentre Germania, Inghilterra e Francia sono nei primi 15; come P.A., poi, non va decisamente meglio, posizionandoci oltre la 100a posizione.

Per queste ragioni, la P.A. italiana è, da sempre, identificata come un freno alla competitività del Paese a causa della generale percezione di inefficienza e scarsa produttività ad essa associate.

E' evidente che in un periodo di crisi come quello che si sta attraversando, l'inefficienza della P.A. costituisce un costo non più sostenibile; l'analisi delle policy per la competitività tenta di misurare quanto tale inefficienza, freno al pieno sviluppo del potenziale di crescita del Paese, sia legata ad un atavico burocratismo.

La crisi, infatti, ingigantisce i problemi della P.A. solo, però, laddove esiste un bacino di produttività latente ed inespressa.

Essa può seriamente aggravare il problema della produttività, unicamente qualora la bassa crescita della P.A. sia dovuta alla scarsa capacità del sistema di allocare le risorse efficientemente.

Esiste una storica gracilità del nostro sistema economico-politico mai basato su elementi quali:

- meritocrazia;
- formazione;
- liberalizzazione;
- servizi.

Già alla fine della prima guerra mondiale, si notava come il ritardo e gli intoppi nelle attività di amministrazione dello Stato, fossero imputabili al “vizio del formalismo” (SCIALOJA V., 1918).

Tale giudizio ha trovato continue conferme nei fatti.

Si tratta, pertanto, di un male antico.

Le vicende degli apparati statali nel nostro paese sono state percorse da una sotterranea lotta tra conservazione ed innovazione. La prima ha avuto, alla lunga, costantemente la meglio.

Tuttavia, ciò non significa che non vi siano stati, nel corso di tutta la storia unitaria, interventi “di qualità” da parte delle strutture statali.

Nemmeno è mancata la ricerca di strumenti per la qualità.

Su questo versante gli esempi sarebbero innumerevoli, a dimostrazione che le vicende degli apparati amministrativi sono ben lungi dal risolversi nelle norme e nelle riforme legislative.

Se non sono mancati tentativi di “misurare” tempi e percorsi del lavoro amministrativo, molto meno incisive sono state le politiche per raggiungere livelli di efficienza adeguati.

In realtà, il problema è stato, quasi sempre, opacizzato dall'idea che gli elementi di “garanzia” propri dell'azione dei poteri pubblici dovessero essere, comunque, anteposti alla valutazione della qualità dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni.

Produttività e procedure burocratiche sono stati, dunque, i due poli del problema.

Il perdurare, nella prassi amministrativa, di atteggiamenti legalisti e formalisti è il segno del prevalere, nel lungo periodo, della “logica interna”.

I tentativi di introdurre meccanismi produttivistici nell'organizzazione del lavoro burocratico sono andati incontro a ripetute sconfitte, poiché sono stati sempre contrassegnati dal marchio dell'estraneità rispetto al mondo amministrativo.

La produttività è stata un fatto culturalmente estraneo all'amministrazione ed i suoi sostenitori o sono stati considerati, scetticamente, degli *utopisti*, oppure, sono stati combattuti in nome dei principi del legalismo giuridico.

I tentativi di introdurre tecniche innovative negli apparati pubblici si devono ai teorici del cd. produttivismo burocratico, i quali pretendevano, abbastanza ingenuamente, di mutuare in toto i modelli aziendalistici, assimilando impropriamente gli apparati burocratici alle imprese private.

Ciò nonostante, il problema della produttività burocratica ha avuto un indubbio rilievo nell'amministrazione liberale e fascista, connotandosi, in modo marcato, come ricerca di un'alternativa alle modalità d'azione degli apparati tradizionali.

L'evoluzione delle politiche di riforma: alla ricerca della qualità

La legislazione del periodo liberale e fascista

Nel 1925 uno dei più appassionati propugnatori del metodo tayloristico negli apparati pubblici scriveva: «il problema dell'amministrazione è un problema di organizzazione: chi amministra deve saper organizzare il lavoro in modo che da una razionale combinazione di fattori umani e materiali possa ottenere la massima efficienza» (MALINVERNI R., 1925).

Qualche anno più tardi, in un articolo di sostegno alla politica amministrativa del regime fascista, veniva messa in rilievo l'esigenza delle amministrazioni pubbliche di «uniformarsi» alle «grandi amministrazioni private», per ottenere «il buon andamento dei servizi» e «il loro minimo costo possibile» (LOLINI E, 1928). La «speditezza» dell'azione amministrativa è stata la parola d'ordine anche nel primo periodo repubblicano.

Impernata su due elementi (la «deconcentrazione» burocratica e lo snellimento delle procedure) la politica di modernizzazione degli uffici trovò la sua culla nell'Ufficio per la riforma burocratica costituito alla fine degli anni '40 presso la Presidenza del Consiglio.

Sul terreno della rapidità dell'attività amministrativa, il Governo si mosse con una discreta sensibilità, dimostrata da una circolare dell'agosto 1951 (firmata dall'allora Presidente del Consiglio, Alcide de Gasperi).

La disposizione amministrativa non ebbe fortuna, ma segnalò il mutamento di «clima».

Cinque anni più tardi, il Ministro per la Riforma burocratica, Guido Gonella – nel presentare i provvedimenti del Governo per l'attuazione della riforma amministrativa – sostenne che l'«acceleramento dell'azione amministrativa» costituiva «la finalità ultima» delle misure predisposte dal Governo, affinché l'apparato burocratico fosse «più rispondente alle multiformi esigenze dei cittadini³».

Qualche anno prima, nella relazione riassuntiva sugli studi per la riforma della pubblica amministrazione compiuti tra il 1948 ed il 1953, si osservava che, per raggiungere l'obiettivo della «massima efficienza dell'azione amministrativa», occorreva «impostare nel campo della P.A. un problema di produttività, studiando le modalità per il trapianto, nel settore della azienda pubblica, [dei] principi sull'organizzazione scientifica del lavoro⁴».

La lucida percezione della connessione tra l'efficienza del settore pubblico e la produttività industriale trovava il suo completamento nella proposta di non rinviare l'azione di ammodernamento dell'azione amministrativa a ipotetiche

3 Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, L'attuazione della Riforma della P.A., Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1956, 24.

4 Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Stato dei lavori per la riforma della P.A., vol. I, Istituto Poligrafico dello Stato, 5.

(nonché improbabili) riforme legislative.

Al riguardo, si insisteva sulla concreta possibilità di pervenire a soddisfacenti risultati «senza necessità di leggi nuove», ma «stimolando le iniziative dei dirigenti degli uffici, fornendoli di mezzi di azione moderni ed adeguati, facendo cadere le partite di artificiosi compartimenti stagni».

Gli sforzi per assicurare maggiore funzionalità agli apparati pubblici, infatti, erano frustrati dall'incapacità di innescare meccanismi di responsabilizzazione che facessero perno sui dirigenti pubblici.

Al di là dei bilanci che derivavano dalla storia, alcuni studiosi della materia hanno ritenuto utile distinguere, in tema di qualità, tra elementi di resistenza ed elementi di spinta (SEPE S., 2010).

I primi sono da ricondurre, essenzialmente, all'assenza di logica della misurazione (dei prodotti come dei costi) e con essa degli strumenti per misurare i livelli delle prestazioni pubbliche: la mancanza di cultura economica e di calcolo economico sono i fondamenti della scarsa qualità delle prestazioni degli apparati dello Stato.

Gli elementi di spinta, soggettivi ed oggettivi, vanno ricercati, per cominciare in un quadro legislativo molto più avanzato rispetto al passato.

Le riforme amministrative di questi anni – dalle norme che responsabilizzano i dirigenti pubblici, allo snellimento dei controlli, dalla semplificazione procedurale all'introduzione dei controlli di gestione – hanno cercato di rimuovere gli ostacoli al miglioramento delle prestazioni degli apparati.

Altri fattori hanno agito direttamente sulla qualità dell'attività, tra questi la sperimentazione.

La qualità si importa e si esporta, ma, soprattutto, si può imparare a ragionare in termini di standard qualitativi dell'azione pubblica.

Non meno importante è stata la spinta sociale – divenuta da tempo molto più forte e puntuale – che ha prodotto l'obbligo di misurare i risultati in base alla *customer satisfaction*.

La legislazione degli anni novanta

Il nuovo management pubblico promuove i principi della soddisfazione dell'utente e della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali.

L'obiettivo consiste nel rendere imprenditoriale la gestione delle risorse pubbliche attraverso il decentramento amministrativo, la razionalizzazione della spesa, la delega delle funzioni di produzione ai privati, la trasparenza dei procedimenti e la responsabilità dei dirigenti.

Tali riforme convergono verso un paradigma globale orientato al managerialismo, in cui l'intervento dello stato lascia ampi gradi di libertà e discrezionalità al privato nell'erogazione delle prestazioni di welfare, dei servizi di elettricità e di gas, nella gestione dei rifiuti, dei trasporti, delle reti autostradali

o delle telecomunicazioni.

Il cd. *New Public Management* ha, pertanto, inteso superare sia l'approccio liberista sia il modello interventista per creare "uno stato che faccia meglio con meno".

In Italia, il managerialismo firmato Brunetta ha origini che risalgono almeno agli inizi degli anni novanta.

Le innovazioni di Cassese avevano investito, in prima battuta, i Ministeri della Sanità e delle Finanze, ma anche i grandi comuni e le regioni tradizionalmente più all'avanguardia sul fronte dell'efficacia dei servizi pubblici, come l'Emilia Romagna e la Toscana.

A fasi alterne, l'introduzione di principi manageriali e privatistici nelle organizzazioni pubbliche ha presentato balzi in avanti e retrocessioni, spinte e contropinte.

Entrata con grande enfasi sulla scena politico-istituzionale con l'emanazione delle leggi sulla trasparenza (Legge 142/90), la partecipazione dei cittadini al procedimento amministrativo (Legge 241/90, Legge 273/95), la responsabilità dei dirigenti (Decreto legislativo 29/93), l'innovazione amministrativa (Legge 537/93) e il controllo di gestione (Legge 20/94), la riforma della P.A. ha subito una battuta d'arresto nella fase di coordinamento e di attuazione di tali normative.

Per diversi anni le linee guide emanate dal dipartimento della Funzione Pubblica sono rimaste lettera morta.

Le Carte dei servizi pubblici (introdotte nel gennaio del 1994 dal governo Ciampi) hanno cominciato ad apparire esclusivamente nell'ambito dei servizi sanitari.

In tale contesto, si sono sviluppate le prime iniziative di misurazione del rendimento e delle prestazioni erogate, nonché le prime sperimentazioni di partecipazione attiva degli utenti alla programmazione.

Con le leggi Bassanini è invece cominciata una fase di *sburocratizzazione* dell'amministrazione attraverso la semplificazione delle leggi, dei procedimenti e dei controlli (Legge 59/1997, Legge 191/1998, Legge 50/1999), di privatizzazione del Pubblico impiego e di decentramento delle competenze e delle responsabilità alle Regioni e agli Enti locali (Decreto legislativo 112/1998), che ha avuto un ulteriore rilancio con la riforma costituzionale del 2001 del Titolo V.

Dal punto di vista organizzativo, si sono sperimentate le forme di assunzione e di progressione di carriera attraverso contratti a tempo determinato, i corsi - concorsi, la formazione *on the job* al fine di colmare la carenza di professionalità specifiche e per rendere il personale più flessibile.

Si sono creati i nuclei di valutazione all'interno delle regioni con l'obiettivo di verificare sistematicamente le prestazioni amministrative e di migliorare la formulazione e l'attuazione dei programmi di sviluppo (Legge 144/1999).

In ultimo, con la tecnologia digitale dell'e-government si è perseguita la razionalizzazione della spesa, facilitando il rapporto tra amministrazioni,

cittadini e imprese.

In continuità con le precedenti riforme amministrative, la recente politica di modernizzazione punta a rendere più trasparenti i processi e le pratiche amministrative, diffondere la cultura e la funzione di valutazione dei risultati e delle prestazioni manageriali, intensificare la responsabilità dell'azione pubblica e incentivare il ruolo svolto dai dipendenti e dai dirigenti pubblici.

Cinque sono le direttrici di riforma lungo cui si intende promuovere il cambiamento:

1. riconoscere e premiare il merito;
2. potenziare e valutare con criteri moderni e trasparenti l'operato del personale delle amministrazioni pubbliche;
3. ridefinire diritti e doveri del dipendente pubblico, restituendo dignità e prestigio a questo ruolo e consentendo di sanzionare chi lo svilisce con un portamento scorretto;
4. rivalutare il ruolo e i compiti del dirigente pubblico;
5. potenziare la funzionalità delle amministrazioni attraverso la contrattazione collettiva e integrativa anche al fine di consentire la riorganizzazione dei luoghi di lavoro in accordo con i modelli dell'organizzazione del lavoro ad alta performance.

Diversamente dall'approccio di riforma perseguito negli ultimi vent'anni, l'intervento di Brunetta segna il ricorso a nuove forme centralistiche di direzione e controllo dall'alto.

Il Piano industriale per la P.A. ha, infatti, investito direttamente tutti i comparti amministrativi per contenere i costi e snellire la struttura organizzativa, semplificare i processi amministrativi, ridurre i tempi dell'assenteismo, riformare i processi amministrativi e ridurre i costi attraverso l'impiego delle nuove tecnologie digitali.

Per contrastare l'assenteismo, ad esempio, con la circolare del 17 luglio 2008 sono state introdotte misure restrittive sulla retribuzione in caso di malattia e intensificati i controlli sulle modalità di certificazione.

E proprio questo intervento sembra aver innescato il cosiddetto "effetto Brunetta".

Le misure contro l'assenteismo sono rilevanti non solo per i concreti esiti cui esse mirano, ma anche, e soprattutto, in quanto rappresentative dell'inversione di tendenza della nuova riforma rispetto ai precedenti tentativi di rinnovamento della P.A. condotti in Italia e nel mondo.

La stagione delle riforme dal basso e della cosiddetta "terza via" – alternativa tra centralismo e decentramento, tesa a promuovere sempre più ampi spazi di inclusione e partecipazione ai processi decisionali - pare aver ceduto il passo ad un accentramento della pianificazione e dei controlli in antitesi con le spinte federaliste che hanno ormai trovato piena legittimazione normativa in Italia.

Le riforme introdotte si inseriscono in un quadro politico-istituzionale complesso, caratterizzato dalla crisi economico-finanziaria globale e dal

dibattito politico italiano sul federalismo fiscale, la cui tappa fondamentale è legata all'emanazione dei decreti attuativi della Legge delega 42 del 2009.

Un principio cardine delle iniziative introdotte ruota intorno al ruolo della valutazione delle prestazioni dei dipendenti, del rendimento delle amministrazioni e degli esiti delle politiche e dei programmi pubblici.

Il Decreto legislativo 150 sancisce, al suo articolo 1, che 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 in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.

Per rafforzare la cultura della trasparenza, il decreto asserisce che la funzione di valutazione è svolta da Organismi indipendenti cui compete la misurazione della performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso e la proposta di valutazione annuale dei dirigenti e da una Commissione indipendente.

La Commissione deve predisporre 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.

Le nuove disposizioni legislative creano, quindi, un nesso esplicito e cogente tra contrattazione decentrata, valutazione e premi di produttività.

In particolare, viene rafforzato, come nel settore privato, il condizionamento della contrattazione decentrata e della retribuzione all'effettivo conseguimento di risultati programmati e di risparmi di gestione.

*Il miglioramento non ha alcuna possibilità di essere
portato avanti fino a quando le persone
non si renderanno conto che è assolutamente necessari.*

Philip B. Crosby

INNOVAZIONE NORMATIVA E RIVOLUZIONE CULTURALE

Fino a che punto, però, le innovative disposizioni contenute nel Decreto legislativo 150 trovano terreno fertile nelle pratiche di valutazione che già esistono nelle pubbliche amministrazioni italiane?

In altri termini, quali possibili fattori di ordine organizzativo e psicologico favoriscono o ostacolano la messa a regime della riforma nel concreto operare delle amministrazioni statali, regionali e locali?

Benchè il decreto sancisca, all'art.2, che ogni amministrazione pubblica sia tenuta a misurare e a valutare la performance dell'amministrazione nel suo complesso, delle unità organizzative e dei singoli dipendenti, nello schema previsto dal decreto Brunetta, il sistema consegnato è vincolante solo per le amministrazioni statali.

Gli enti territoriali hanno un relativo margine di adeguamento che apre la strada, da un lato a deroghe rischiose difficilmente controllabili, dall'altro ad inedite soluzioni innovative.

È proprio nelle forme di valutazione condotte a livello locale che emergono le esperienze più promettenti, meritevoli di essere evidenziate al fine di innescare possibili effetti imitativi su più larga scala.

I processi di valutazione generati nell'ambito dei comuni di Reggio Emilia, di Forlì e di Bolzano, ad esempio, vengono segnalati come le esperienze più innovative ed articolate in cui la definizione degli obiettivi di *outcome* si lega a concreti esperimenti di valutazione degli esiti dei programmi e della qualità e della quantità dei servizi pubblici resi localmente.

Anche l'esperienza decennale maturata da un'azienda pubblica come l'INPS merita di essere approfondita in riferimento agli indicatori elaborati per la misurazione del lavoro.

Queste esperienze sono la testimonianza che gli ancora esigui processi "virtuosi" di valutazione esistenti in Italia emergono nel concreto operare delle organizzazioni e non come adempimento ad un obbligo di Legge.

L'istituzione della valutazione con decreto ha finora mostrato evidenti limiti alla diffusione della cultura del risultato e della qualità.

Si pensi, ad esempio, alla creazione dei nuclei di valutazione a livello nazionale e regionale, con cui a partire dal 1999 si è tentato di istituire organismi indipendenti, riqualificando il personale reclutato all'esterno delle amministrazioni.

L'esito prodotto è stato quello di aver innescato un'inattesa svolta tecnocratica, che ha limitato il cambiamento atteso alla mera applicazione di tecniche e modelli sofisticati di analisi, privi della capacità di incidere adeguatamente sulle differenze territoriali e di mobilitare gli sforzi di tanti funzionari e dirigenti meritevoli e competenti.

La pratica valutativa che si è andata diffondendo finora nelle regioni, nei ministeri e nelle Aziende sanitarie locali (ASL) sembra convergere intorno a forme ibride di valutazione per lo più condotte ex-ante come procedure di ottimizzazione per la selezione dei progetti da finanziare a livello regionale e sistemi di monitoraggio dell'avanzamento finanziario e fisico dei programmi operativi.

In ambito socio-sanitario, valutazione è di frequente sinonimo di monitoraggio, controllo di gestione, accreditamento e certificazione.

La verifica delle prestazioni dirigenziali è condotta di solito in maniera differente a seconda delle modalità di organizzazione che ciascuna regione si è scelta senza alcuna garanzia di imparzialità e di distanza da ingerenza politica.

Si comprende, quindi, che le recenti disposizioni di riforma che introducono nuovi assetti istituzionali a garanzia di autonomia e indipendenza della valutazione sono destinate a scontrarsi con un funzionamento generalizzato della P.A. italiana, che risente ancora di pratiche formali ed informali sclerotizzate, dell'inerzia se non della resistenza rispetto a qualsiasi tipo di cambiamento.

Le nuove impalcature istituzionali con l'esplicita missione valutativa rischiano di sovrapporsi ad un contesto che, fatta eccezione per alcune realtà in regioni tradizionalmente più dinamiche, rimane ancorato a formule poco incisive, prive di autonomia e indipendenza sostanziale più che formale.

Il risultato probabile è un avanzamento incerto che, laddove registra passi in avanti, fa leva sul dinamismo delle amministrazioni che già operano a livelli di produttività superiori nella generalizzata pratica autoreferenziale della più parte delle amministrazioni statali, regionali e locali.

Occorrerebbe, quindi esplorare le forme concrete in cui è possibile far funzionare meglio le amministrazioni per aumentare il "valore aggiunto pubblico" che esse dovrebbero generare.

A tal proposito, il vero problema da affrontare non è la creazione di organismi formalmente indipendenti, ma la capacità da parte di coloro che svolgono compiti valutativi di isolarsi dalle interferenze politiche corruttrici e di integrarsi nel corpo disarticolato e frammentato di un'amministrazione che viaggia a molteplici velocità.

L'introduzione della funzione di valutazione e di misurazione delle performance all'interno di una organizzazione pubblica anche in un assetto formalmente indipendente non assicura, infatti, l'accettazione politica e culturale dell'informazione valutativa né la sua integrazione nei processi di gestione come strumento di responsabilità e come incentivo all'apprendimento.

Né è realistico attendersi un cambiamento immediato delle politiche e delle pratiche di lavoro di un'organizzazione come effetto della valutazione dei suoi membri.

La complessità dei processi decisionali non permette di isolare il contributo della valutazione, soprattutto, quando la valutazione stessa si materializza come un coacervo di pratiche e di tecniche attraverso cui si generano informazioni eterogenee (es. monitoraggio, controllo finanziario, valutazione d'impatto dei programmi).

Tali informazioni possono essere utilizzate a vario titolo per scopi diversi da una pluralità di attori in tempi differenti.

Il vero problema è, quindi, di natura culturale e non si risolve con l'introduzione di meccanismi istituzionali in grado di superare le disfunzioni generate dai rapporti principale-agente.

Occorre rivoluzionare le relazioni gerarchiche per sviluppare legami organizzativi di collaborazione utili a migliorare il rendimento complessivo dell'amministrazione.

È rilevante, quindi, interrogarsi sul ruolo dei valutatori che, non essendo né "funzionari" né "controllori", ma pur sempre "terzi" rispetto alla gestione, sono chiamati ad integrare le loro competenze tecniche rispetto alle altre funzioni dell'organizzazione, che spesso opera ancora in maniera burocratica.

Solo un'interazione frequente e costruttiva tra valutatori e dirigenti impegnati nella gestione operativa può creare le sinergie che migliorano il rendimento e che garantiscono l'utilizzo e l'accettazione dei giudizi e dei suggerimenti valutativi.

La funzione di valutazione nell'ambito della P.A. è, dunque, sottoposta ad una duplice tensione.

Da un lato, essa è chiamata a svelare i meccanismi di funzionamento delle organizzazioni e delle istituzioni in contesti eterogenei e soggetti a variabile incertezza.

Dall'altro, proprio per comprendere la complessità dei processi amministrativi da una prospettiva organizzativa- istituzionale, occorre ricostruire i nessi logico-causali delle iniziative di riforma introdotti, scandagliare in altri termini la complessità del disegno della politica di riforma che inevitabilmente influenza le percezioni e le azioni delle organizzazioni-istituzioni.

Ciò che la valutazione offre in termini di conoscenza consiste nel comprendere come tutti gli attori, coinvolti in un processo di riforma costruiscono e condividono il loro sapere organizzativo.

Le forme originali del sapere organizzativo costituiscono un patrimonio indispensabile per realizzare gli obiettivi di riforma nell'ambito di specifiche amministrazioni in linea con le prescrizioni intenzionalmente introdotte dai vertici politico-istituzionali dello Stato.

Il sapere organizzativo emerge attraverso l'azione e l'interazione che interviene tra manager pubblici, esperti e tecnici, valutatori, rappresentanti dei cittadini e

politici che hanno consapevolezza dei problemi socioeconomici che affliggono la collettività e formulano soluzioni concrete in forme “emergenti”, pragmatiche, storiche e situate.

Il sapere organizzativo emerge nelle pratiche quotidiane di attuazione e programmazione, nelle esperienze radicate di controllo e verifica nel coinvolgimento in attività amministrative pregresse che evolvono nel tempo.

In tal senso, la valutazione propone una prospettiva dinamica e situata allo stesso tempo che può contribuire alle decisioni adottate per risolvere democraticamente i problemi socioeconomici in un dato momento storico.

La valutazione come conoscenza dei processi amministrativi non è, però, separabile dall'agire amministrativo, in cui cruciale è l'apprendimento condiviso, contestualizzato e incorporato in una varietà di forme di conoscenza e mezzi di comunicazione.

La valutazione è, quindi, un processo più che un risultato che si dispiega in sistemi complessi e adattivi, in cui la partecipazione, l'inclusione, la gestione delle tensioni e dei conflitti, la distribuzione dell'intelligenza e delle conoscenze evolvono, contribuendo a mutare le regole stabilite dai vertici e che emergono, nello stesso tempo, dalle interazioni tra gli attori nei livelli più basso della gerarchia amministrativa.

Tali processi diventano sfide formidabili all'attuazione del cambiamento in sistemi complessi e adattivi.

In tal senso, sono dimensioni cruciali:

- la natura intenzionale ed emergente del cambiamento organizzativo;
- la formazione di significati condivisi;
- la partecipazione ed il coinvolgimento di più attori;
- la gestione delle tensioni e dei conflitti;
- la distribuzione dell'intelligenza;
- la co-evoluzione dei processi organizzativi.

La riforma scaturisce dall'interagire continuo tra attori e portatori di interesse: essa prende corpo nei significati condivisi che gli stessi attori manifestano in risposta alle opportunità ed ai vincoli introdotti dalle nuove regole.

Le politiche di riforma amministrativa traggono origine da decisioni formalmente adottate ai vertici dell'organizzazione politico-istituzionale dello Stato, ma anche nella collaborazione tra attori chiave che appartengono al sistema politico amministrativo a vari livelli di governo e giurisdizione.

In tal senso, si possono intenzionalmente formulare strategie in grado di adattarsi alle esigenze politico-istituzionali formalmente espresse.

Non si tratta, quindi, di adempiere ad un mandato amministrativo ufficialmente assegnato: processi gestionali partecipativi ed inclusivi favoriscono nell'ambito di relazioni adattive, la risoluzione di problemi concreti a beneficio dei cittadini e degli utenti.

Ne consegue che la valutazione di una politica di riforma – amministrativa non può prescindere dall'analisi del contesto in cui la stessa politica è calata.

In tal senso, il contesto assume una rilevanza imprescindibile nella valutazione degli effetti delle riforme amministrative e non è semplicemente costituito da una dimensione geografica o circoscritta ad un'organizzazione o ad un sistema di organizzazioni che presentano simultaneamente differenziazioni qualitative.

Il contesto è comprensivo delle “strutture e culture pregresse che condizionano l'azione dei meccanismi di cambiamento introdotti dalle politiche” e va inteso come l'insieme di regole, norme e valori che tale luogo permeano e che mutano nel tempo.

Piuttosto che predire specifici risultati e controllare l'attuazione di strategie dettagliate, la valutazione dovrebbe, quindi, cogliere come si generano le condizioni che facilitano l'emergere del cambiamento a partire da risposte innovative ed adattive che si definiscono nella gestione delle tensioni e dei conflitti, nella distribuzione della conoscenza, nelle interazioni dense e continue tra vari dipartimenti, unità e settori amministrativi.

Occorre, a tal fine, investire in capitale umano e in tecniche di gestione della conoscenza.

Data la natura evolutiva dei processi di cambiamento, valutare gli esiti di una riforma significa cogliere gli snodi cruciali dell'agire amministrativo e spostare l'attenzione, di volta in volta, sui problemi che emergono nel tempo e che richiedono capacità di reazione e innovazione.

I valutatori sono chiamati a esaminare procedure certe e consolidate, legate a significati largamente condivisi e nello stesso tempo avanzare nuove interpretazioni, adottando prospettive inedite e poco familiari, contemperando stabilità ed instabilità.

In tal senso, valutare una riforma amministrativa significa creare significati condivisi e trasformare il sapere organizzativo.

L'informazione e la conoscenza così create sono qualità dinamiche che formano le basi per future forme di interazione e collaborazione foriere di cambiamento.

La capacità di apprendere diventa, quindi, una competenza essenziale da condividere ai vari livelli del sistema amministrativo per suscitare relazioni ed interazioni utili al cambiamento ed alla risoluzione dei problemi.

Se è vero che, frequentemente, le interazioni organizzative sono volontarie, la valutazione può promuovere architetture aperte, forum, focus group e squadre di lavoro online, in grado di incoraggiare la collaborazione all'interno ed all'esterno dei confini amministrativi.

Il cambiamento è radicato nel sapere locale, nell'apprendimento che emerge nel *trial and error* e nelle forme di auto-organizzazione, adattamento ed innovazione che intervengono in situazioni dinamiche non prevedibili.

Un approccio inclusivo promuove l'emergere di significati condivisi in gerarchie ascendenti e discendenti che caratterizzano la dinamica delle relazioni amministrative.

Le problematiche delle amministrazioni pubbliche sono molto diversificate e

variano da settore a settore e da amministrazione ad amministrazione, a livello locale/regionale e a livello centrale.

Sono ancora questioni aperte “come” e “con quali strumenti” valutare gli effetti che le riforme intendono produrre in termini di efficienza e flessibilità della gestione pubblica e responsabilità dei dipendenti nei confronti degli utenti e dei cittadini.

La difficoltà di stimare i costi di “transazione” e di “transizione” per introdurre nuovi modelli organizzativi ed assetti istituzionali, e l'impossibilità di generalizzare il contesto politico-organizzativo entro cui si svolgono i processi di cambiamento non consentono facili schematismi e generalizzazioni. La P.A. non è una organizzazione monolitica e uniforme, ma un insieme di organizzazioni tra di loro estremamente eterogenei.

I problemi, le carenze e le inefficienze che normalmente vengono generalizzate devono, quindi, essere contestualizzati e affrontati puntualmente, adeguando le soluzioni di riforma alle esigenze specifiche dei contesti, coinvolgendo direttamente dipendenti ed utenti nella programmazione ed attuazione delle iniziative di cambiamento.

Diversamente, l'approccio analitico prevalente sia nei circoli di policy sia nell'accademia italiana esamina il disegno delle politiche di riforma amministrativa a livello nazionale, inquadrando, cioè, il problema della riforma della P.A. come esigenza di cambiamento su larga scala, calato dall'alto, trasversalmente rispetto a tutti i comparti del settore pubblico.

Si tende, inoltre, a qualificare le carenze delle amministrazioni come incapacità gestionale, mancanza di professionalità, sovradimensionamento, corruzione, bassa produttività, scarsa motivazione del personale, resistenza al cambiamento e generale percezione negativa della qualità servizi pubblici.

Le lacune esistenti sono, invece, molto differenziate non solo tra il Nord e il Sud del Paese ma anche all'interno delle stesse regioni e degli stessi comparti pubblici.

Si richiama, dunque, l'attenzione di valutatori, manager, operatori, politici e cittadini sulla necessità di adottare strumenti analitico-valutativi in grado di scandagliare il contesto organizzativo ed istituzionale per risolvere problemi concreti, significativi e misurabili in termini di miglioramento delle prestazioni rese agli utenti.

Se il sistema amministrativo è un sistema complesso, caratterizzato, cioè, da instabilità vincolata al limite del caos, la valutazione può contribuire a ricercare nuovi equilibri tra adattamento e caos, cercando di superare le tensioni e i conflitti, di sviluppare e comunicare rappresentazioni cognitive del contesto in cui si dispiega l'agire amministrativo.

L'orizzonte federale che si staglia dinanzi sempre più nitido conferisce ancora più rilevanza e cogenza a tale prospettiva, finora trascurata in nome del razionalistico intervento legislativo uniforme ed indifferenziato non solo su tutto il territorio nazionale, ma anche per il settore pubblico nel suo complesso.

Il **protocollo d'intesa del 4 febbraio 2011** siglato da Cisl e Uil con il Ministro della Funzione Pubblica Renato Brunetta relativo agli aumenti salariali legati alla produttività nel pubblico impiego si pone proprio nell'ottica della conoscenza come fattore di produzione e quindi, della crescita e dello sviluppo economico quali fattori endogeni, che dipendono, cioè, interamente dall'impegno e dalla valorizzazione del capitale umano.

L'accordo, infatti, costituisce un traguardo importante in un momento delicato per il pubblico impiego, che deve affrontare l'applicazione della Riforma Brunetta della Pubblica Amministrazione e la stagione di blocco dei rinnovi contrattuali operato dal Decreto legislativo 78/2010.

Con la stipulazione dell'Intesa è stata garantita la non diminuzione delle retribuzioni dei pubblici dipendenti, congelati al 2010, che non saranno sottoposti ad alcun taglio in applicazione delle tre fasce: il criterio del 25-50-25, infatti, non interverrà sui salari attuali in godimento, ma sarà applicabile solo ad incrementi resi possibili da eventuali risorse aggiuntive.

In questo modo, i lavoratori sono posti al centro del cambiamento nella Pa, in quanto una parte dei risparmi che le amministrazioni riusciranno a realizzare, andranno ad aumentare le retribuzioni, sulla base di valutazioni legate al merito e alla produttività.

E' stata, infatti, prevista la possibilità di erogazioni ulteriori basate sulla suddivisione del *dividendo dell'efficienza*, introdotto, come è noto, dalla legge di conversione del Decreto legge 112/2008.

In pratica, si tratta di risorse derivanti da riduzioni di spesa e da maggiori entrate conseguite in relazione all'attuazione dei processi di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Tali risorse potranno essere utilizzate nell'ambito della contrattazione integrativa per attivare gli istituti premianti previsti dal Decreto legislativo 150/2009.

In questo senso, l'accordo rilancia in modo rilevante il ruolo della contrattazione collettiva su aspetti chiave come l'organizzazione di enti, agenzie e aziende e la partecipazione dei lavoratori diventa il fulcro dell'innovazione e dell'efficienza del settore pubblico.

Come ha sottolineato il Segretario generale della CISL FP, Giovanni Faverin, «si superano in questo modo le incertezze interpretative che volevano relegare i lavoratori e le rappresentanze ad un ruolo subalterno».

Il sindacato ricoprirà, dunque, un ruolo importante perché sarà impegnato a definire importanti accordi riguardanti l'applicazione del nuovo modello contrattuale e le nuove prerogative previste dalla riforma Brunetta e viene ripristinata la sua responsabilità nelle dinamiche relative all'organizzazione degli uffici e della qualità dei servizi al cittadino.

Proprio in tema di riforma e di partecipazione dei lavoratori nel processo di ammodernamento e di sviluppo delle P.A, l'altra novità è la previsione di commissioni paritetiche nazionali per l'applicazione del Decreto legislativo

150/2009: «ciò vuol dire – ha sottolineato Faverin - che il sindacato e i lavoratori saranno protagonisti del miglioramento delle performance individuali e collettive».

Nonostante il rilievo straordinario della manovra economica e il blocco della contrattazione nazionale, pertanto, non era pensabile che la mancanza di risorse comportasse un arresto della Riforma.

La messa a regime del ciclo di misurazione e valutazione delle performance, delle attività e dei soggetti che ne sono responsabili, infatti, può ben essere effettuata, nel triennio di sospensione contrattuale, anche senza prevedere conseguenze economiche dirette per i dipendenti.

Questo periodo di “pausa”, infatti, può rappresentare un'occasione da non perdere per porre le condizioni perché la riforma della P.A. in atto sia in grado di accrescere la competitività e la qualità della vita del nostro Paese.

Quella che verrà, se ben sfruttata, potrà costituire una fase di messa a regime dei modelli e delle procedure di valutazione delle performance, collettiva ed individuale, una fase che pur non avendo conseguenze economiche immediate, prepari il clima culturale nel quale dare attuazione alla premialità economica individuale.

In questa fase la P.A. ha una responsabilità senza pari: l'esigenza di offrire ai lavoratori in misura crescente la possibilità di cooperare in squadra, di scambiarsi conoscenze e valutazioni, di assumere un più elevato livello di responsabilità e di cimentarsi con la risoluzione di problemi anche complessi e la sperimentazione di innovazioni produttive ed organizzative, consente di passare dal tradizionale modello organizzativo incentrato unicamente sulla flessibilità ad un approccio alternativo, ispirato alla creatività dei talenti, che, con la riforma Brunetta, potrebbero emergere.

In quest'ottica il lavoro non è più (soltanto) un mezzo per guadagnarsi da vivere, bensì è (anche e sempre più) il terreno fondamentale di realizzazione della persona, il canale principale dell'inclusione sociale – oltre che l'espressione fondamentale della cittadinanza materiale.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Riprendendo una efficace metafora il Decreto legislativo 150/2009 può essere visto come uno “spartito musicale” che, pur perfetto sulla carta, da solo non basta per generare della buona musica (HINNA L., 2010).

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

La messa in opera della riforma, pertanto, richiede che la dirigenza pubblica (gli interpreti) riscopra il suo ruolo e la sua fondamentale funzione manageriale.

In primo luogo, sia in grado di aiutare dipendenti e collaboratori a fornire suggerimenti per il miglioramento del lavoro del singolo e dell’organizzazione in generale.

Questo modo di fare aiuterà le persone ad essere più critiche e le spingerà ad esaminare meglio il modo in cui fanno le cose.

In seconda fase, invece, occorrerà insegnare ai collaboratori a fornire suggerimenti migliori e più centrati.

Per raggiungere questo risultato, però, bisogna fornire ai collaboratori le conoscenze e le basi necessarie per riuscire ad analizzare problemi ed ambiente.

È, poi, indispensabile una “cabina di regia” (la direzione d’orchestra), ovverosia, la CIVIT che sappia accompagnare la riforma.

Ultima ma non meno importante, la pressione da parte dei cittadini (il pubblico attento e consapevole) che può essere alimentata e correttamente canalizzata solo se la pubblica amministrazione riuscirà a essere più trasparente e a misurare i propri risultati.

Questi tre elementi non solo devono coesistere, ma, soprattutto, devono essere bilanciati e operare in maniera sinergica.

E' a questa sfida che, in pieno accordo con lo spirito e la lettera della nostra Costituzione, è chiamato il lavoro nella sua componente pubblica non meno che in quella privata.

Questa la vera scommessa del nostro bel Paese.

“Sul nostro mondo gravano forti preoccupazioni, ma si possono cogliere anche straordinarie promesse per il futuro” (GIDDENS A., 1989).

Bibliografia ragionata

La riforma del lavoro pubblico fonda le sue leve strategiche sul restyling normativo che ha interessato la regolazione del sistema di misurazione e valutazione, delle strutture e del personale, nonché i metodi di incentivazione della produttività e del merito. La guideline della intera riforma è la ricerca di una convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato e trova, proprio in questi sistemi, il suo fulcro. Sulle direttrici della riforma cfr. TIRABOSCHI M, VERBARO F. (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico. Commento alla legge 4 marzo 2009, n.15, e al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, Edizioni Giuffrè, 2010; OLIVIERI, *La riforma del lavoro pubblico*, Rimini, Maggioli, 2009; L. ZOPPOLI *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, 2010; U. CARABELLI, *La “riforma Brunetta”*: un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 101/2010; Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, *Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione*, 28 maggio 2008. da Per ottenere un quadro completo sulle politiche di riforma del periodo liberale e fascista della p.a. italiana si leggano i contributi di SCIALOJA V., *I problemi dello Stato italiano dopo la guerra*, Zanichelli, Bologna 1918, 256; MALINVERNI R., *Sulla riforma dell'amministrazione pubblica*, in *Rivista di politica economica*, n. 11, 1925, 872; E. LOLINI, *La Riforma della burocrazia è l'attuazione della Rivoluzione fascista*, in *Per l'attuazione dello Stato fascista*, Firenze 1928, 98.

Il vero driver del cambiamento risiede nel concetto di performance. Le amministrazioni pubbliche hanno rapporti molteplici e complessi con la collettività costituita da utenti dei servizi pubblici, contribuenti e cittadini. Ne consegue che le amministrazioni hanno responsabilità e obiettivi multipli rispetto a questi interessi: tutelare un buon utilizzo delle risorse pubbliche per i contribuenti, assicurare l'erogazione del migliore livello e qualità dei servizi possibile per gli utenti, garantire la trasparenza e l'accountability democratica per i cittadini. Da questa complessità di obiettivi e di responsabilità risulta necessario una definizione multidimensionale della performance nell'ambito pubblico e un'attività di scelta continua per equilibrare i diversi obiettivi. Sul punto si rinvia a MONTEDURO F., HINNA L., *La misurazione delle performances: cos'è e come utilizzarla nelle decisioni*, in Aa. Vv., *Misurare per decidere: la misurazione della performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, 2007; URBANI G.(a cura di), *Dalla crisi della competitività alla misurazione delle performance nella P.A.*, in *Valutare le pubbliche amministrazioni tra organizzazione ed individuo*, Franco Angeli, Milano 2010, 16 – 27. Per la letteratura scientifica straniera si legga

BOUCKAERT G., HALLIGAN J., *Managing Performance*. International Comparisons, Routledge, Oxon 2008. Cfr. inoltre FORD J.D. e SCHELLENBERG D.A., *Conceptual Issues of Linkage in the Assessment of Organizational Performance*, in "Academy of Management Review", Vol. 7, n. 1, 1982, pp. 49-58; FELDMAN M.S., KHADEMIAN A.M., and QUICK K.S.. *Ways of knowing, inclusive management, and promoting democratic engagement: An introduction to the special issue*, in *International Public Management Journal*, 12 (2), 2009, 123-136. Con riferimento alla utilizzazione del termine performance e della relativa logica operativa nei programmi di modernizzazione della pubblica amministrazione a livello internazionale, si rinvia a Riccaboni A., *Gerarchia degli obiettivi d'impresa e sistema di gestione delle performance*, in *Aa.Vv., Scritti in onore di Carlo Masini*, Egea, Milano 1993. In generale, per una lettura manageriale della riforma HINNA L., VALOTTI G., (a cura di), *Gestire e valutare la performance nella PA*, Maggioli editore 2010.

Il decreto di attuazione della Legge n. 15/2009 delinea un sistema di valutazione che risente dell'ampio dibattito sviluppatosi oltre confine sull'evoluzione delle forme organizzative orientate al potenziamento dell'efficienza nelle attività di governo. Cfr. COSTA G., *Cambiamento organizzativo nelle pubbliche amministrazioni*, in *Risorse Umane*, 2009, 157 ss. Il Rapporto *Measuring individual and organisational performance in the Public Services of Eu Member States*, edito dallo European Institute of Public Administration (2008) testimonia che in tutte le riforme del lavoro pubblico avviate recentemente nei paesi OCSE, la tematica della performance e degli strumenti attraverso i quali misurarla e gestirla hanno assunto una posizione di assoluta centralità. È agevole cogliere come tali processi siano stati accomunati dall'obiettivo di realizzare un orientamento culturale prima che tecnico alla performance. Tra gli studi dedicati alla tematica dei cambiamenti organizzativi che hanno investito il settore pubblico, si legga in particolare OECD, *Public sector modernization: Governing for Performance*, Paris, 2004 e il contributo di Monteduro F., *Performance-based accountability ed efficacia della P.A.: prime evidenze empiriche di una comparazione internazionale*, Azienda pubblica n. 1/2010. La scienza dell'organizzazione, supportata da esperienze maturate in contesti stranieri come quello anglosassone, dimostra che il coinvolgimento dei valutati nella fissazione degli obiettivi e nell'articolazione del giudizio implica un migliore funzionamento del sistema. In tal senso si esprime LIPARI D., in URBANI (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, Franco Angeli, 2010. Tanto più che i processi valutativi sono immersi nel tessuto relazionale che lega valutati e valutatori, foriero di probabili ripercussioni sul livello di conflittualità che un simile processo può innescare e sul grado di coinvolgimento emotivo degli attori sottoposti a giudizio. Anche dalle best practices maturate nel contesto del quadro normativo previgente, sulle quali si legga G. DELLA ROCCA, V. VENEZIANO (a cura di), *La valutazione*

del lavoro nelle amministrazioni pubbliche: casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2004, si evince che la necessità di creare consenso attorno alla realizzazione del sistema e nel contempo di sollecitare e spingere l'organizzazione verso un vero e proprio cambiamento culturale nei confronti della valutazione del personale, passa attraverso la partecipazione quanto più ampia possibile dei membri dell'organizzazione, affinché il risultato costituisca un patrimonio collettivo, reso esplicito e modificabile nel tempo.

Un focus sul quadro comparato aiuta a sviluppare la massa critica adatta a riflettere sul legame tra retribuzione accessoria, produttività del lavoro e qualità dell'azione amministrativa. Si tratta di un legame che vanta una consistente esperienza avviata concretamente con la prima ondata di privatizzazione in parallelo alle prassi contrattuali del settore privato. Già i contratti stipulati negli anni Ottanta nel vigore della Legge 93/1983, prevedevano strumenti per collegare quote variabili della retribuzione al merito. ZOLI, Il trattamento economico, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, diretto da Carinci F. D'Antona M., Milano, Giuffrè, 2000, 1410, evidenzia come con le riforme susseguitesi dal 1983 si sia voluta delineare una nuova struttura della retribuzione, individuando nella contrattazione collettiva lo strumento più idoneo allo scopo. Sul punto cfr. anche PROSPERETTI L., CANANZI, G. (1994), Incentivazione alla produttività e contrattazione decentrata nel pubblico impiego: esperienze e prospettive, in *Lavoro e Relazioni Industriali*, n. 4, pp. 3-48. Tuttavia, come sottolinea Romeo, Il trattamento economico nel rapporto di lavoro pubblico «privatizzato», Torino, Giappichelli, 1998 solo a partire dal modello organizzativo introdotto dal Decreto legislativo 29/1993, la valutazione del personale diviene parte integrante di un sistema organizzativo e gestionale complessivamente orientato al risultato. I tentativi esperiti non hanno avuto effetti apprezzabili. Piuttosto, il mancato decollo della valutazione del personale ha costituito uno dei principali punti di debolezza della riforma avviata negli anni Novanta. Si legga per tutti SANTUCCI R., MONDA P., Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, 275 e ss. Per un'analisi del quadro ereditato dall'esperienza precedente si leggano i Rapporti Formez prodotti sul punto. In particolare cfr., tra gli altri, G. DELLA ROCCA, V. VENEZIANO (a cura di), *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche: casi di studio sulla valutazione delle posizioni, delle prestazioni e del potenziale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2004, 149. Il Decreto legislativo 150/2009, considerata l'ineffettività dei tentativi di intervento sulla materia (sui quali leggi L. ZOPPOLI, *Qualità dei servizi e del lavoro nell'eterna riforma delle pubbliche amministrazioni*, in *LPA*, 2007, 3, 575) ha inciso in profondità sul quadro normativo previgente.

A più di un anno dalla emanazione del Decreto legislativo 150/09 non si può certo sostenere che la relativa attuazione abbia prodotto soluzioni interpretative univoche, né tantomeno certezze applicative, come emerge dall'analisi dell'ampia letteratura di commento alla riforma Brunetta (U. CARABELLI, M.T. CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, 2010; S. MAINARDI, *Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dipendenti pubblici*, in *Il lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*; 2009, 729 ss.). Il quadro normativo non si è mostrato stabile e abbiamo assistito a ripensamenti ed aggiustamenti di tiro da parte del legislatore, anche alla luce del Dl 31 maggio 2010, n. 78, recante 'Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica', pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale del 31 maggio 2010, n. 125 e convertito in Legge 122/2010. Per i profili inerenti il pubblico impiego e, con particolare riguardo al capitolo della misurazione e valutazione della performance si rinvia alla lettura del saggio di TALAMO V., *Gli assetti della contrattazione integrativa dopo il Decreto legislativo 150 del 2009 e la manovra d'estate: ratio di una riforma*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 101/2010. Una revisione ulteriore della disciplina, soprattutto con riguardo alla operatività dell'art. 19 del Decreto, ovvero al profilo della suddivisione dei valutati in tre fasce di merito, segue alla sigla dell'Intesa per la regolazione del regime transitorio conseguente al blocco dei rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro nel pubblico impiego, del 4 febbraio 2011. Sul punto si rinvia a FAVERIN G., *Il lavoratore torna al centro del cambiamento della p.a. in Italia Oggi*, 8 febbraio 2010.

Sitografia

Documentazione nazionale

- Per un quadro dei contenuti e delle ragioni ispiratrici della c.d. Riforma Brunetta con particolare riferimento ai Titoli II e III del Decreto legislativo 150/2009, si rinvia alla consultazione del materiale presente nei siti istituzionali:

www.riformabrunetta.it
www.innovazionepa.gov.it

- Contributi critici, approfondimenti e analisi sui sistemi di misurazione e valutazione della performance nel settore pubblico sono reperibili nei siti sotto indicati:

www.adapt.it (Osservatorio Lavoro nelle pubbliche amministrazioni)
www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/ (Sezione Anni 2009/ 2010)
www.astrid-online.it
(Sezione Riforma dell'amministrazione/Produttività e valutazione PA)
www.sspa.it (Sezione La Riforma della Pa/Il ciclo della performance)
www.lavoceinfo.it (Sezione Lavoro pubblico)
www.saperi.forumpa.it
(Area tematica "Merito, innovazione ed efficienza")
www.sspal.it
www.formez.it

- Le delibere adottate dalla Commissione Indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit), tra le quali si segnalano la n. 89/2010 (recante indirizzi e parametri di riferimento per i sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa) e la n. 104/2010 (inerente modalità e tempi di definizione ed adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance individuale) sono consultabili sul sito www.civit.it
- Un focus sulle linee guida applicabili nel comparto autonomie locali è reperibile nella sezione "Performance e merito" del sito www.anci.it. Si consiglia anche la lettura della ricerca sulle esperienze di valutazione delle performance negli enti locali reperibile in www.ismo.org

- Nel comparto della sanità si segnalano:

il report “*Per un sistema di valutazione dei servizi sanitari?*” in www.portalforumpa.it reperibile nella sezione “Pubblicazioni”

i documenti relativi al progetto “*Valutare salute*”, una sperimentazione della valutazione del personale condotta nelle Aziende Sanitarie, reperibili in www.saperi.forumpa.it, (parola chiave “valutazione e merito”)

Documentazione internazionale

- Per un quadro comparato degli strumenti adottati per la misurazione della performance nei Paesi OCSE si rinvia alla consultazione della pubblicazione “*Measuring individual and organisational performance in the Public Services of Eu Member States*” (2008) edita dallo European Institute of Public Administration reperibile in www.eipa.nl nella sezione Publications
- Un supporto di rilievo sull’analisi di criteri di misurazione della performance, sulla revisione dei processi di bilancio nel senso di un maggior collegamento tra obiettivi di risultato misurabili ed allocazioni delle risorse finanziarie, sulle forme di performance based management e i modelli di rendicontazione esterna dei risultati, è dato dall’attività di ricerca dell’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Si consiglia la consultazione degli studi e dei documenti presenti nella sezione “*Public Employment and Management*” del sito www.oecd.org/gov

INDICE

| | |
|---|-------|
| PREMESSA GENERALE | pg. 1 |
| LA PERFORMANCE: IL VERO DRIVER DEL CAMBIAMENTO | pg. 3 |
| LA VALUTAZIONE COME PROCESSO E NON COME RISULTATO | pg. 7 |
| L'INTRODUZIONE DELLA CULTURA DELLA VALUTAZIONE | pg. 9 |
| - L'evoluzione delle politiche di riforma: alla ricerca della qualità | pg.12 |
| • <i>La legislazione del periodo liberale e fascista</i> | pg.12 |
| • <i>La legislazione degli anni novanta</i> | pg.13 |
| INNOVAZIONE NORMATIVA E RIVOLUZIONE CULTURALE | pg.17 |
| OSSERVAZIONI CONCLUSIVE | pg.25 |
| BIBLIOGRAFIA RAGIONATA | pg.26 |
| SITOGRAFIA | pg.30 |