

Tecniche di performance management per migliorare la PA

Un percorso di qualità per l'applicazione
della Riforma Brunetta

Prefazione di Donato A. Limone

Raffaele Parlangei
Domenico Pellerano



FRANCOANGELI

Am - La prima collana di management in Italia

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

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Raffaele Parlangei
Domenico Pellerano

Tecniche di performance management per migliorare la PA

Un percorso di qualità per l'applicazione
della Riforma Brunetta

Prefazione di Donato A. Limone



FRANCOANGELI

La riproduzione di parti delle norme UNI EN ISO 9000:2005, UNI EN ISO 9004:2009 e UNI/TR 11217:2010 è stata autorizzata da UNI Ente Nazionale Italiano di Unificazione. L'unica versione che fa fede è quella originale reperibile in versione integrale presso UNI, via Sannio 2, 20137 Milano, tel. 02-70024200, fax 02-5515256 e-mail: diffusione@uni.com, sito internet www.uni.com.

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

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

Indice

Prefazione, di Donato A. Limone	pag.	9
Scopo del testo	»	11
1. I processi di sviluppo europei e la riforma della Pubblica Amministrazione	»	13
1. Azione amministrativa e competitività del Paese	»	13
2. Azione amministrativa e “change management”	»	19
3. Il Piano Nazionale di riforma - PNR 2010	»	22
3.1. Bottleneck 3: concorrenza ed efficienza amministrativa - La riforma della Pubblica Amministrazione	»	23
4. Modernizzazione degli strumenti e dei metodi di lavoro	»	24
5. I sistemi di qualità ed i principi di miglioramento continuo nella Pubblica Amministrazione	»	26
6. Gli obiettivi dell’innovazione e le sfide della “good governance”	»	27
2. L’applicazione dell’impianto normativo in un’ottica di qualità delle performance	»	35
1. La qualità e le performance: le sinergie generali e l’Open government	»	35
2. Lo scenario e le linee guida a disposizione delle amministrazioni locali	»	38
3. La famiglia delle ISO 9000	»	48
4. Il Common Assessment Framework (CAF), la qualità e le performance	»	53
5. La coerenza e le sinergie tra i “sistemi qualità” e i “principi della riforma”	»	57

6. CAF, UNI EN ISO 9001:2008 ed UNI EN ISO 9004:2009. Un metodo per misurare le performance per il miglioramento continuo	pag. 67
3. Trasparenza e partecipazione attiva del cittadino	» 71
1. Introduzione	» 71
2. I processi di policy making trasparenti e inclusivi aiutano a migliorare le politiche pubbliche e i servizi	» 73
3. Verso una P.A. trasparente e al servizio del cittadino	» 78
4. Programma triennale per la trasparenza e l'integrità	» 83
5. Il nuovo codice dell'amministrazione digitale	» 87
6. La Carta dei Servizi	» 94
7. Audit civico	» 98
8. Il bilancio sociale	» 99
9. Il Citizen relationship management (CRM)	» 103
10. I modelli per la qualità e le parti interessate: CAF e norme della serie ISO 9000	» 105
4. Applicare la UNI EN ISO 9001:2008 per le performance - La UNI 11217:2010 per le amministrazioni locali	» 113
1. La responsabilità della direzione nelle amministrazioni locali	» 116
2. Gestione delle risorse nelle amministrazioni locali	» 119
3. Realizzazione del servizio nelle amministrazioni locali	» 120
4. Misurazione, analisi e miglioramento nelle amministrazioni locali	» 124
5. I contenuti del sistema del piano e della relazione	» 126
6. Performance in qualità	» 135
5. CAF e performance	» 139
1. I concetti base del CAF	» 141
2. La pianificazione delle attività	» 147
3. Il questionario e le interviste	» 148
4. La raccolta dei dati relativi a indicatori e risultati	» 150
5. La stesura del Rapporto di autovalutazione	» 151
6. L'autovalutazione	» 152
7. La stesura del piano di miglioramento	» 155
8. Il monitoraggio del miglioramento e le basi per il miglioramento continuo	» 159
9. Qualità, autovalutazione e performance	» 160

6. La UNI EN ISO 9004:2009 e il sistema dinamico per le performance di eccellenza	pag. 163
1. Il sistema di gestione della qualità	» 164
2. Utilizzazione dei principi di gestione per la qualità	» 165
3. Responsabilità della direzione, riesame da parte della direzione	» 167
4. Esigenze ed aspettative delle parti interessate	» 169
5. Gestione delle risorse	» 171
6. Livelli di maturità delle prestazioni ed il processo di miglioramento continuo	» 172
7. Conclusioni sul performance management e sul percorso per la qualità della P.A.	» 181
Bibliografia	» 187
Sitografia	» 189

Prefazione

Un approccio sistemico per conoscere, “assorbire” ed attuare la riforma introdotta con il d.lgs. n. 150/2009: questo è il paradigma attraverso il quale ho letto questo volume e credo sia lo stesso paradigma utilizzato dagli Autori. Un approccio di questo tipo permette di affrontare la riforma del sistema di valutazione della performance liberandosi dei “soliti luoghi comuni” di carattere squisitamente “giuridico”, per considerare invece il tutto facendo ricorso a concetti e metodi di tipo innovativo, organizzativo, strutturale e funzionale. La valutazione della performance si basa, infatti, su concetti e metodi nuovi, definiti non tanto dal d.lgs. n. 150/2009 (principi) ma soprattutto dalle deliberazioni della Civit (Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle Amministrazioni Pubbliche, costituita ai sensi dell’art. 13 dello stesso d.lgs. n. 150/2009), che offrono strumenti di analisi e di valutazione della performance anche (in questa fase) forse troppo complessi e di difficile applicazione in tempi brevi. Ma il contesto metodologico definito dalla Civit resta valido nel suo impianto complessivo e può invece costituire un punto di riferimento indispensabile, stimolante, corretto sotto il profilo teorico e culturale.

Il volume di Parlange e Pellerano si colloca in questo contesto: l’indice dell’opera (e poi i contenuti) rivela una struttura rigorosa sotto il profilo dell’impianto teorico e metodologico. Si tratta di un contributo finalizzato a fare crescere la cultura della valutazione della performance superando definitivamente le genericità ed i limiti del sistema dei controlli interni come definito dal d.lgs. n. 286/99 (varato nella logica degli adempimenti amministrativi, con la costituzione di nuclei di valutazione impegnati più a “verbalizzare” che a valutare criticamente e in modo costruttivo).

Gli Autori collocano la riforma della Pubblica Amministrazione rispetto ai processi di sviluppo della UE (quindi concetti nuovi: change management; competitività; concorrenza; modernizzazione degli strumenti e dei metodi di lavoro; il peso e la funzione dei sistemi di qualità per il continuo miglioramento delle P.A.; innovazione e good governance). Nuovi concetti “portati” dalle scienze dell’organizzazione del settore privato e dalle esperienze dello stesso settore e “trasferite”

nel settore pubblico negli USA e nei Paesi del nord della UE. Questi concetti non fanno parte pienamente della cultura amministrativa del nostro Paese. La riforma della P.A. passa attraverso un'operazione culturale sostenuta dalla Civit: e questo è sicuramente positivo. Ma certamente sarà necessario pensare ad operazioni culturali ed applicative mirate soprattutto agli enti locali (oltre 8.000), ma anche al resto della Pubblica Amministrazione, in quanto il tema della performance è argomento nuovo e si può rischiare di farlo fallire con "aggiustamenti" o modelli "strani" ed "ambigui" (il problema vero è che la valutazione dei dipendenti finora è avvenuta nella logica che tutti i dipendenti siano "produttivi", bravi, impegnati, ecc.; questa logica non trova più una giustificazione nella vigente normativa).

L'impianto normativo della riforma viene quindi coniugato con la qualità delle performance (secondo capitolo). Gli strumenti concettuali adoperati sono: open government; linee guida per i comuni; la famiglia ISO 9000; il Common assessment framework (CAF); come valutare il miglioramento continuo. Vorrei fare una riflessione, assieme agli Autori, su questi concetti e metodi: occorrerà fare sempre molta attenzione nell'introdurre concetti e metodi innovativi in contesti che non hanno mai vissuto una stagione di reale "innovazione" (spesso solo di tipo istituzionale), senza un graduale accompagnamento di interventi formativi mirati ad introdurre nel concreto concetti e metodi innovativi. La formazione, quindi, deve essere sempre intesa come primo reale strumento di innovazione.

I processi di policy making trasparenti ed inclusivi aiutano a migliorare le politiche pubbliche ed i servizi: altra tesi importante del volume. Gli Autori prendono in considerazione molteplici strumenti innovativi: il programma triennale della trasparenza e l'integrità; il Codice dell'Amministrazione Digitale; la carta dei servizi; l'audit civico; il bilancio sociale; il citizen relationship management (CRM); i modelli CAF e ISO 9000.

I capitoli 4, 5 e 6 comprendono linee guida volte all'applicazione UNI EN 9001:2008, UNI/TR 11217:2010, UNI EN ISO 9004:2009. Una presentazione, in sintesi, delle specifiche fondamentali delle regole, degli standard e dei metodi indicati. E' la parte del volume che costituisce il passaggio dalla teoria alla fase di attuazione dei sistemi di performance e di valutazione della performance. La cultura e la conoscenza di questi standard è ancora poco diffusa in Italia ed il volume, per questo, costituisce uno strumento di base per "conoscere" e quindi poi per "applicare". Agli Autori non resta che mettere in cantiere un volume finalizzato a raccogliere "casi concreti", di applicazione degli standard e delle metodologie in questione soprattutto negli enti locali, dove il cittadino e le imprese sono a contatto quotidiano con le istituzioni e le burocrazie pubbliche. Soprattutto in questi enti si potrà verificare se la cultura e la pratica del "performance management" abbia contribuito a migliorare la Pubblica Amministrazione.

Donato A. Limone
Ordinario di "Informatica giuridica"
e docente di "Scienza dell'amministrazione digitale"
Unitelma Sapienza, Roma

Scopo del testo

Il testo nasce dalla conoscenza dei principi della qualità e dei modelli attuativi e dalle esperienze degli autori nell'applicazione della qualità.

Alla luce della legge 15/2009 e del d.lgs. 150/09, cosiddetta "riforma Brunetta", si vuole fornire una guida applicativa e pratica per tutti coloro che debbano confrontarsi con la misurazione delle performance ed abbiano la possibilità di sviluppare distretti di qualità nella propria organizzazione.

Il testo è dedicato all'applicazione dei principi della qualità alle amministrazioni locali, ma gli spunti adattabili alle pubbliche amministrazioni in generale e agli enti collegati sono numerosi e di pronta attuazione.

Si è inteso fornire un metodo concettuale da adottare per intraprendere un percorso di qualità, aderendo alle prescrizioni della "riforma Brunetta", fornendo allo stesso tempo una serie di soluzioni tecniche e pratiche applicabili alla propria organizzazione. Per questo motivo si è tracciato un percorso di qualità che parte dalla consapevolezza che la riforma non è altro che un primo passo verso un percorso di qualità, con moltissimi aspetti in comune a modelli organizzativi "certificati" già ampiamente diffusi e conosciuti, come la UNI EN ISO 9001:2008 ed il CAF, e si conclude con la convinzione che una organizzazione che lavora in qualità, con performance eccellenti e durevoli, potrà guadagnare la soddisfazione dell'intera società.

Tuttavia, l'elevata diversità che caratterizza le amministrazioni locali e la Pubblica Amministrazione nel suo complesso richiede un cambiamento culturale della qualità in grado di plasmare i modelli alle diverse realtà organizzative, travalicando irrigidimenti psicologici originati da preconetti comunicativi e di immagine che impattano negativamente sull'intera collettività la quale esige, oggi, performance migliori con minori risorse.

Le opinioni espresse dagli autori nel presente documento sono attribuibili esclusivamente agli stessi e non impegnano in alcun modo la responsabilità delle organizzazioni presso cui lavorano.

1 I processi di sviluppo europei e la riforma della pubblica amministrazione

1. Azione amministrativa e competitività del Paese

La competitività del nostro Paese è oggi fortemente condizionata dalla qualità dell'azione svolta dall'amministrazione pubblica, da cui dipende conseguentemente anche la qualità delle politiche pubbliche e quella dei servizi resi ai cittadini ed alle imprese. Nel contesto degli obiettivi di riduzione della spesa pubblica, è importante che il recupero di efficienza ed economicità sia accompagnato da un'equivalente spinta al miglioramento della qualità.

Le linee programmatiche per la riforma delle amministrazioni pubbliche (piano industriale maggio 2008) hanno posto l'accento sulla necessità di migliorare la qualità dei servizi pubblici promuovendo una gestione orientata al miglioramento continuo delle performance e alla soddisfazione dei clienti dei servizi pubblici e degli stakeholder.

In linea con gli indirizzi elaborati a livello europeo, assumono rilievo interventi che mirano a incentivare il ricorso da parte delle amministrazioni a modelli di eccellenza (*Total Quality Management*) basati su autovalutazione e miglioramento continuo, l'adozione di strumenti per la misurazione ed il miglioramento della soddisfazione degli utenti dei servizi pubblici erogati in presenza e on-line e l'avvio di iniziative che mirano alla definizione di standard di qualità¹.

L'obiettivo del Governo è di raggiungere gli standard internazionali di qualità e tempestività dell'area amministrativa.

Occorre agire sul capitale umano, sulle politiche retributive, sulla responsabilità.

¹ Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione – Anno 2008.

Il decreto legislativo del 27 ottobre 2009 n.150 (attuazione della Legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, di seguito indicato come d.lgs. 150/09) è composto di settantaquattro articoli, raggruppati in cinque capitoli tematici, che ridefiniscono i principi e riorganizzano la macchina organizzativa dello Stato. Le materie su cui la riforma interviene sono molteplici, ma le questioni di base fanno capo sostanzialmente ad alcuni ambiti specifici del lavoro pubblico: contrattazione sindacale, ruolo dei dirigenti pubblici, misurazione delle performance, sistema premi-produttività.

L'attuale situazione economica e finanziaria del Paese non consente più di rinviare un processo di radicale riorganizzazione sia delle imprese sia della Pubblica Amministrazione in un'ottica di efficace incremento delle performance (produttività e qualità) e del monitoraggio della stessa attraverso adeguati strumenti di controllo in armonia con le forze vive e sociali del Paese.

È il Cittadino nelle democrazie avanzate il cliente finale e lo shareholder di maggioranza della Pubblica Amministrazione, non la Pubblica Amministrazione stessa, ed è il suo giudizio che determina la configurazione del valore della stessa.

A questo proposito, per esempio, la definizione fornita dall'OECD (nel 2001) suggerisce la sostituzione del termine *government* con quello di *governance*, in virtù dell'esistenza di un nuovo modo di organizzare e amministrare territori e popolazioni:

Government is no longer an appropriate definition of the way in which populations and territories are organised and administered. In a world where the participation of business and civil society is increasingly the norm, the term "governance" better defines the process by which we collectively solve our problems and meet our society's needs, while government is rather the instrument we use.

La riforma delle P.A. si poggia su tre pilastri essenziali: trasparenza totale, valutazione e benchmarking, i quali vengono introdotti nelle P.A. attraverso una pluralità di strumenti.

Gli obiettivi che si intendono perseguire sono:

- il miglioramento delle performance;
- il soddisfacimento dei destinatari dei servizi erogati dalle P.A.;
- la partecipazione dei cittadini.

Questi obiettivi devono essere perseguiti anche attraverso lo sviluppo di attività finalizzate alla trasparenza, che consente di far conoscere ai cittadini l'attività amministrativa ed i dati delle performance della P.A. e, quindi, di transitare da un ruolo passivo ad una posizione di stimolo, di controllo e di

confronto anche serrato con la P.A. sulla qualità dei servizi pubblici erogati. La trasparenza ha, inoltre, la finalità di prevenire il fenomeno della corruzione nelle P.A. tramite la pubblicazione di determinate informazioni pubbliche.

Tutte le P.A. ormai devono conformarsi alle direttive stabilite. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito della conformità alle linee guida emanate, possono adottare gli strumenti che ritengono più consoni per la misurazione e valutazione delle performance organizzativa ed individuale.

Le P.A. che si attengono al rispetto alle disposizioni del titolo II del succitato decreto, "Misurazione, valutazione e trasparenza delle performance", possono erogare premi legati al merito ed alle performance. La mancata adozione e realizzazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità comporta il divieto di erogare la retribuzione di risultato ai dirigenti responsabili degli uffici coinvolti.

Il d.lgs. 150/09 è applicato negli enti locali in modo differente rispetto alle altre P.A. in quanto tiene conto dell'autonomia normativa ed organizzativa attribuita dagli artt. 114, c. 2, e 117, c. 6, della Costituzione e dall'art. 4 della Legge n. 131/2003. Pertanto, le disposizioni di competenza esclusiva dello Stato sono applicabili immediatamente (integrità, trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione delle performance) e quelle afferenti all'autonomia delle regioni e degli enti locali, indicate espressamente dal decreto agli art. 16 (Titolo II Misurazione, valutazione e trasparenza delle performance) e art. 31 (Titolo III Merito e premi), sono attuabili dopo l'adeguamento degli ordinamenti degli enti locali.

Le innovazioni, almeno apparenti, della riforma possono essere riassunte e schematizzate come segue.

Trasparenza, valutazione delle performance e premialità: la riforma coinvolge tutte le amministrazioni pubbliche e il suo successo è rimesso in gran parte nelle mani dei dirigenti, sui quali peseranno le nuove responsabilità in materia di organizzazione degli uffici, miglioramento delle prestazioni e applicazione delle sanzioni ai cosiddetti "fannulloni". Le direttrici su cui si articola il riordino sono sei: la trasparenza, il merito, la valutazione delle performance, la riforma dell'Aran (Agenzia per le Rappresentanza Negoziale della P.A.), i dirigenti, e il sistema sanzionatorio e disciplinare.

Trasparenza: il principio della trasparenza è forse quello ispiratore di tutta la riforma ed è inteso come accessibilità totale di tutte le informazioni concernenti l'organizzazione, l'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali e dei risultati, l'attività di valutazione per consentire forme diffuse di controllo interno ed esterno, ad esempio da parte dei cittadini.

Merito: viene prevista un'attribuzione selettiva degli incentivi economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, eliminando i benefici a pioggia: 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. Tale distribuzione potrà essere derogata dalla contrattazione collettiva integrativa entro limiti predeterminati. Forme di incentivazione aggiuntive verranno assegnate per performance di eccellenza e per progetti innovativi. Si prevedono poi criteri meritocratici per le progressioni economiche e l'accesso dei dipendenti migliori a percorsi di alta formazione.

Valutazione delle performance: il cittadino-cliente sarà al centro della programmazione degli obiettivi, grazie alla customer satisfaction, alla trasparenza e alla rendicontazione; si rafforza il collegamento tra retribuzione e performance. Si istituisce una apposita commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità, di fatto una vera e propria authority indipendente, cui spetterà il compito di fissare i criteri per il miglioramento delle performance degli uffici e individuare gli standard di riferimento 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.

Contrattazione collettiva e integrativa e riforma dell'Aran: si dà il via ad un processo di convergenza con il settore privato prevedendo che il dirigente sia, quale rappresentante del datore di lavoro pubblico, il responsabile della gestione delle risorse umane e della qualità e quantità del prodotto delle pubbliche amministrazioni.

Le nuove disposizioni creano inoltre 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 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. I dirigenti: i dirigenti sono i veri responsabi-

li dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori in quanto ad essi compete la valutazione delle performance individuale di ciascun dipendente, secondo criteri certificati dal sistema di valutazione. Viene valorizzata dunque la figura del dirigente, cui attribuisce reali e concreti strumenti. Il dirigente sarà inoltre sanzionato, anche economicamente, qualora non svolga efficacemente il proprio lavoro.

Viene promossa la mobilità, sia nazionale che internazionale, e vengono fissate nuove procedure per l'accesso alla dirigenza: in particolare, si prevede che quello alla dirigenza di prima fascia (direttore generale) nelle amministrazioni statali e negli enti pubblici non economici avverrà 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.

Sistema sanzionatorio e disciplinare: si semplificano i procedimenti 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 ridisciplinato 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 anche 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.

Occorre che gli Enti adeguino i propri ordinamenti agli strumenti manageriali introdotti dalla riforma affinché vengano attuati negli enti locali e nelle regioni. Inoltre, si rende necessario raccordare gli strumenti esistenti ai principi contenuti nel d.lgs. 150/09.

L'impianto della disciplina introdotta da d.lgs. 150/09, assume che l'attenzione al ciclo di gestione delle performance sia un elemento correlato all'efficacia della Pubblica Amministrazione e, di conseguenza, fa ritenere che l'intervento su questo possa produrre risultati importanti per la competitività del sistema Paese.

In realtà, negli enti locali il ciclo programmazione, gestione e controllo disciplinato da norme ormai consolidate, è già da tempo organizzato secondo metodologie già ispirate ai principi della valutazione e del *performance-management*².

Il performance management per la P.A.

Nell'ambito della Pubblica Amministrazione le aree funzionali di miglioramento, in cui il PM può fare la differenza, sono:

1. la **misurazione delle performance in senso stretto** mediante gli strumenti di **balanced scorecard**³ che misurano l'efficacia delle strategie interne, permettono il monitoraggio dei costi, dei processi interni, e delle conseguenze sui cittadini;
2. la **gestione dei costi**, finalizzata all'aumento dell'efficienza. In questo caso gli strumenti operativi e pratici sono quelli di **contabilità analitica** e di **activity base costing** (allocazione di risorse utilizzando fattori statistici per conoscere i costi complessivi del servizio erogato), per indagare dati di dettaglio quali ad esempio il costo unitario di un posto all'asilo nido o del generico posto letto occupato o libero in una struttura ospedaliera.

Gli **interlocutori di riferimento** per l'attuazione di questo tipo di progetti sono i **dirigenti**, deputati al **controllo di gestione e/o al controllo dei costi**, e comunque quei referenti che sviluppano e attuano strategie di direzione, mentre dal punto di vista tecnico l'interlocutore ideale è il **responsabile dei sistemi informativi**.

² Il *performance management* è un sistema di gestione della prestazione, collegato alla valutazione e all'assegnazione di parti variabili della retribuzione. La performance di una persona si costituisce di una parte quantitativa (il cosa: obiettivi, numeri) e di una parte qualitativa (il come: atteggiamenti, comportamenti) e va gestita dal manager in prospettiva sia dei risultati che dello sviluppo. Un sistema di *performance management* garantisce il presidio della gestione e della valutazione della performance dei collaboratori. La sua realizzazione prevede un processo simile a quello della definizione di un sistema di competenze (analisi, interviste, validazione) associato, a fine anno, a una scheda di valutazione che il responsabile compila e discute con il valutato durante un colloquio di feedback. Il presupposto è che a inizio anno ci sia un colloquio di assegnazione di obiettivi – quantitativi e qualitativi – sui quali il collaboratore, consapevole delle aree di sviluppo, possa concentrare i propri sforzi di miglioramento.

³ Delibera Civit 89/2010. La BSC è un sistema multidimensionale di misurazione e gestione della performance. Come tale è uno strumento atto ad implementare la strategia e a controllarne l'esecuzione attraverso la definizione di obiettivi di performance da raggiungere, indicatori per monitorare i progressi conseguiti, target per stabilire i livelli attesi e iniziative per supportarne il perseguimento, divisi in una serie di prospettive legate tra loro da relazioni causa-effetto.

2. Azione amministrativa e “change management”

Cambiare la Pubblica Amministrazione non è un'ambizione di oggi ma, piuttosto, una costante dei programmi di governo in ogni fase della storia unitaria, tanto da rendere complessa la ricerca di momenti di reale discontinuità nell'evoluzione dei suoi apparati.

Il materiale normativo che si è accumulato nel corso degli ultimi quattro anni definisce una situazione in tumultuoso rinnovamento. Dove possa condurre questa nuova allocazione dei poteri è difficile dire: certamente la discussione sul decentramento non può essere sganciata dalle valutazioni generali in ordine alle grandi linee di trasformazione che segnano un progressivo svuotamento della funzione pubblica, sia sotto il profilo della generale capacità di direzione dei processi di natura economica e sociale che sotto il profilo della gestione di settori rilevanti della vita pubblica, ovvero quei settori dove sono in gioco le reali possibilità di accedere ai diritti di cosiddetta seconda generazione, quei diritti connotati socialmente, e che rischiano di essere cancellati nel generale attacco al welfare state. In questo senso anche la scomposizione dello Stato nazionale, determinata da una serie di processi storici e macroeconomici, rischia di divenire uno dei terreni in cui, senza la tenuta di alcun argine ed in termini micidiali, può dilagare la rottura di ogni sistema di protezione sociale e di ogni possibilità di incidenza della sfera pubblica nelle determinazioni che investono la vita collettiva ed i diritti dei singoli.

Anche sotto tale profilo, dopo aver delineato sul piano normativo le grandi linee delle trasformazioni istituzionali in atto, conviene analizzare le conseguenze che queste determinano nel concreto e quotidiano agire della Pubblica Amministrazione, sia nell'ambito di ciò che resta dell'amministrazione statale che con riguardo alle regioni ed alle autonomie locali, così come disegnate dalle recenti riforme o così come rischiano di divenire ad esito dei processi di trasformazione in atto, con particolare attenzione al mutamento dei processi lavorativi ed al significato ed alle prospettive dell'azione sindacale nel quadro modificato del settore pubblico.

Così il “big bang” di riforme che ha investito il complesso delle aziende e delle pubbliche amministrazioni evidenzia un processo di transizione da uno Stato abituato a fornire servizi direttamente, ad uno Stato chiamato al ruolo di “regolatore”, “facilitatore” e “finanziatore” di azioni che altri sono chiamati a porre in essere per lo sviluppo sociale ed economico del Paese. È diventato così sempre più frequente il riferimento ad una “pluralizzazione” dei protagonisti della politica sociale, alla partecipazione di soggetti privati e aziende non profit, alla rilevanza politica della famiglia