

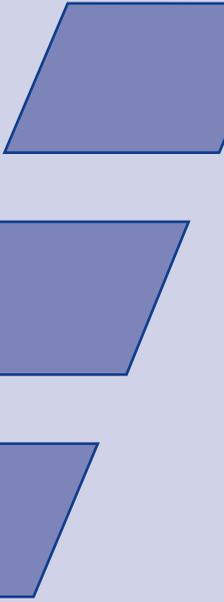
VALUTARE LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI: TRA ORGANIZZAZIONE E INDIVIDUO

Visioni dei valutatori italiani
per performance e competitività

a cura di Giovanni Urbani

Prefazione di Geert Bouckaert

STUDI E RICERCHE



*Associazione
Italiana
di Valutazione*

FrancoAngeli

Valutazione

Collana dell'Associazione Italiana di Valutazione

Direttore scientifico
Mauro Palumbo

Comitato scientifico editoriale
Stefano Campostrini, Ugo De Ambrogio, Carmela Di Mauro, Andrea Lippi, Mita Marra,
Alberto Silvani, Nicoletta Stame

La collana si prefigge la diffusione della cultura della valutazione in Italia. Si articola in tre sezioni, cui i testi sono assegnati anche sulla base del giudizio di referee anonimi:

- *Teoria, metodologia e ricerca* comprende testi di carattere teorico e metodologico, manuali di valutazione di carattere generale o settoriale, antologie di autori italiani e stranieri.
- *Studi e ricerche* accoglie rapporti di ricerca, selezioni di contributi a Convegni, altre opere, monografiche o antologiche, che approfondiscono la valutazione all'interno di un contesto specifico.
- *Strumenti* ospita testi più brevi, dedicati a una tecnica o a un tema specifico, orientati all'utilizzo diretto da parte del fruitore, rivolti di norma a un pubblico di professionisti e operatori.

Senior Advisors

Lorenzo Bernardi	Università di Padova
Claudio Bezzi	Consulente valutatore
Raffaele Brancati	MET-Monitoraggio Economia e Territorio
Vincenza Capursi	Università di Palermo
Costantino Cipolla	Università di Bologna
Oswaldo Feinstein	World Bank
Domenico Patassini	Università IUAV di Venezia
Carlo Pennisi	Università di Catania
Giuseppe Pennisi	Università Europea di Roma GP
Gloria Regonini	Università di Milano
Alberto Vergani	Presidente AIV

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 “informazioni” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a: “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

**VALUTARE
LE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI:
TRA ORGANIZZAZIONE
E INDIVIDUO**

Visioni dei valutatori italiani
per performance e competitività

a cura di Giovanni Urbani

Prefazione di Geert Bouckaert

FrancoAngeli

Copyright © 2010 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

*A coloro che capiscono come l'introduzione matura della cultura della
valutazione nella P.A. italiana può cambiare realmente il Paese favorendo
innovazione e competitività.*

Giovanni Urbani

Indice

Prefazione , di <i>Geert Bouckaert</i>	pag.	9
Introduzione , di <i>Giovanni Urbani</i>	»	11
1. Dalla crisi della competitività alla misurazione delle performance nella P.A. , di <i>Giovanni Urbani</i>	»	17
2. L'impatto delle performance della Riforma Brunetta nella società italiana , di <i>Costantino Cipolla e Fausta Martino</i>	»	28
3. Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. "decreto Brunetta": ruolo del dirigente, garanzie "procedimentali" e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo , di <i>Daniela Bolognino</i>	»	32
4. Il ruolo del CNEL per la valutazione delle performance nella Riforma Brunetta , di <i>Stefano Sepe</i>	»	57
5. Riforma della P.A. e valutazione in una prospettiva evolutiva , di <i>Mita Marra</i>	»	63
6. Valutazione delle performance e valutazione delle risorse umane. Proposte per l'utilizzo della Riforma Brunetta , di <i>Giancarlo Vecchi</i>	»	80

7. Rileggendo Crozier: la valutazione del personale nelle organizzazioni pubbliche e la crisi della retorica manageriale , di <i>Gianluca Cepollaro e Domenico Lipari</i>	pag.	102
8. Premiare i dirigenti pubblici aiuta a migliorarne le performance? L'esperienza della Regione Lombardia , di <i>Cinzia Lombardo</i>	»	115
9. Oltre la misura , di <i>Elena Righetti</i>	»	132
10. Formare per valutare nelle pubbliche amministrazioni , di <i>Basilio Buffoni</i>	»	138
11. Conoscere, ascoltare, capire, riconoscere, valutare,...andare oltre. La valutazione delle competenze professionali e la condivisione del sistema di valutazione , di <i>Enrica Conti e Pietro Curzio</i>	»	156
12. Aspetti metodologici e ruolo degli strumenti informatici nei processi di valutazione delle performance nella P.A. , di <i>Daniela Zainetti</i>	»	163
13. La valutazione dei dirigenti alla luce della Riforma Brunetta , di <i>Nicoletta Stame</i>	»	175
Conclusioni , di <i>Giovanni Urbani</i>	»	181
Bibliografia di riferimento	»	187
Sitografia di riferimento	»	199
Notizie sugli autori	»	201

Prefazione

L'attuale crisi economica e finanziaria dimostra come il settore pubblico, per quanto all'origine di determinati problemi, non sia da considerare una delle cause dirette della crisi ma piuttosto rappresenti una possibile via d'uscita. Allo stesso tempo, tuttavia, perché il settore pubblico non costituisca il ventre molle della società, è altrettanto evidente la necessità di azioni di riforma: per questo motivo, abbiamo bisogno di un settore pubblico che sia forte, efficiente e soprattutto efficace, non necessariamente grande. Affinché ciò avvenga, dovremo avere una visione lucida degli obiettivi attesi e quindi di un'azione politica di riforma: un programma che sia realizzato, valutato e, se necessario, corretto.

Il settore pubblico è caratterizzato da dinamiche organizzative specifiche (OECD, 2005): ogni Paese, infatti, è diverso e possiede la propria cultura politico-amministrativa (Bouckaert, 2007). L'Italia, nella fattispecie, appartiene alla tradizione napoleonica (Ongaro, 2009). Riconoscere questa contestualizzazione non significa che non possiamo imparare ad esempio dal settore privato, da altri Paesi, da altri settori di *policies*, o ancora da altri livelli di governo. La vera implicazione, piuttosto, è che dovremmo strutturare l'apprendimento a più livelli, da quello individuale a quello sistemico.

Il performance management nel settore pubblico non è solo una questione di misurazione delle performance quanto piuttosto di riuscire ad integrare le informazioni sulla performance, ad esempio in valutazione del personale, in funzioni finanziarie, come bilanci e revisioni, o in programmi strategici ecc.. Questo processo di integrazione a sua volta è necessario ma non sufficiente: queste informazioni dovranno essere utilizzate per prendere decisioni, per alimentare le strategie di miglioramento e per correggere le nostre traiettorie (Bouckaert e Halligan, 2008).

Le riforme del settore pubblico sono *traiettorie*, o meglio traiettorie complesse (Bouckaert et al., 2010). Le riforme messe in campo dal governo Brunetta costituiscono un importante e passo avanti nella traiettoria di riforme italiana (Formez, 2005). Il contenuto delle riforme in corso è ambizioso e copre interamente il settore pubblico, ma la programmazione prevede anche delle

misure molto concrete e applicative, tra cui: la riforma del pubblico impiego, che include la valutazione del personale e un nuovo modello di contrattazione collettiva, l'efficienza (dalla misurazione al taglio della spesa), l'operazione trasparenza, l'istituzione di una Commissione centrale per la valutazione e la trasparenza, il monitoraggio dell'assenteismo, la lotta alla corruzione e il riconoscimento dell'integrità; le iniziative per avvicinare la P.A. ai cittadini e alle imprese; le azioni di semplificazione, l'accelerazione verso l'e-gov; l'applicazione dello *standard cost model* etc.

La riforma del settore pubblico dovrebbe essere condivisa e partecipata dalla società (Pezzani, 2008). Perché le riforme abbiano successo è indispensabile che i vertici politici le sostengano e pongano degli obiettivi chiari.

Le riforme Brunetta includono obiettivi atti a riconoscere nuovi poteri e responsabilità ai manager pubblici, in modo da creare degli "equivalenti funzionali" alla concorrenza all'interno del settore pubblico che stimolino la produttività e il miglioramento, attraverso azioni quali la pubblicazione delle informazioni, la misurazione della *customer satisfaction*, la valutazione delle performance e i premi di produttività individuali. Tuttavia, per ottenere fiducia all'interno del settore pubblico è altrettanto importante rendere le buone pratiche visibili (ad esempio "Non solo fannulloni").

La "performance" ha un doppio significato: non è solo sostanza e risultati, bensì è anche mostrare e dimostrare i risultati raggiunti. A tal fine è necessario *studiare* la riforma e *valutarla*. Questo libro è un esempio straordinario di come una combinazione ottimale di accademici, manager pubblici e professionisti stiano osservando la riforma. *L'obiettivo* è di imparare dal passato e dal presente. Lo *scopo*, invece, 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. La ricerca comparativa, le revisioni della performance e la valutazione, pertanto, saranno fondamentali per le politiche di riforma del settore pubblico. Questo libro, quindi, è una prova importante del valore aggiunto che i processi di valutazione delle politiche in corso possono portare alla riforma stessa.

Geert Bouckaert

Introduzione

di *Giovanni Urbani*

Così come altri libri di carattere scientifico in Italia e più spesso all'estero, questo volume prende vita da un congresso. In particolare da una sessione tematica del XIII Congresso nazionale dell'Associazione Italiana di Valutazione svoltosi nel marzo 2010 all'Università di Pisa: "Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo". Il tema centrale del congresso nazionale dei valutatori italiani che si declinava in più direzioni – come quella sopra – era "Valutare nella crisi. Idee, esperienze, problemi".

Questo progetto della sessione tematica sulle performance nella P.A. è stato di grande successo prima, durante e dopo il congresso, animando molto il dibattito e stimolando diverse azioni successive al congresso come questo libro. Scrivere questo volume non è stato per nulla forzato ma è nato, quindi, come naturale sviluppo di un'occasione rara per i valutatori della P.A. di dare un piccolo ma importante contributo alla costruzione di un futuro migliore per il Paese. Di fronte a questa situazione di oggettiva difficoltà strutturale, stratificata nel tempo, e alla sfida del cambio del paradigma di sviluppo che ci sta di fronte, i valutatori italiani s'impegnano con sempre maggior forza ad essere il luogo geometrico in cui si ritrovano, fisicamente e virtualmente, gli innovatori della P.A. che decidono di rimboccarsi le maniche e provare a contribuire a qualcosa di diverso e migliore.

"Imparare a pensare sociologicamente – a guardare cioè da una visione più ampia – significa coltivare un potere di immaginazione"¹, entrare a livello multilaterale e multidisciplinare aiuta a capire, per l'utilità. Ai più potrebbe sembrare un limite avere oltre una dozzina di autori – di provenienze e culture diverse - che certificano e leggono un passaggio storico per la vita della valutazione italiana. Questa è pura ricchezza, se addomesticata e ricondotta ad una visione pro-attiva del futuro (con "i visionari", che immaginano ciò che ancora non esiste).

Sebbene questo libro non sia per assoluti beginners della valutazione, i contenuti dei vari capitoli possono essere immediatamente accessibili a ciascuno che conosce la Riforma Brunetta e la cultura della valutazione nella P.A. Certamente i vari autori di questo innovativo volume hanno un approccio

¹ Giddens A. (1989), *Sociology*, Cambridge, Polity Presse.

semplice e anche sofisticato su tali temi – da *visionari*, ma anche coloro che sono nuovi alla materia valutativa possono trovare spunti interessanti per la pratica e la riflessione odierna e prospettica.

Layout del libro

Nella prefazione mirabilmente *Geert Bouckaert* ha appena trattato due temi. Il primo relativo alla questione della valutazione in Italia, in relazione all'associazione, e al ruolo dei valutatori nei processi di policy. Il secondo sul posizionamento della riforma italiana nel quadro delle "traiettorie" di riforma del management pubblico europeo. Questo libro della collana AIV è per Bouckaert un esempio straordinario di come una combinazione ottimale di accademici, manager pubblici e professionisti stiano osservando la riforma; l'*intenzione*, infine, è quella di disseminare buone prassi e non ripetere azioni fallimentari. La ricerca comparativa, le revisioni della performance e la valutazione, pertanto, saranno fondamentali per le politiche di riforma del settore pubblico.

Dopo la prefazione e questa asciutta introduzione, il capitolo 1 esamina il concetto di performance adottando una visione multidimensionale che ben si addice a tale concetto.

Il tema valutativo centrale e innovativo della Riforma Brunetta è proprio la valutazione della performance sia organizzativa che individuale. Il fatto che il sistema di misurazione e valutazione della performance sia strutturato su due dimensioni ne fornisce quindi la connotazione di concetto complesso e multidimensionale arrivando a parlare di "performance" al plurale.

Dopo aver sottolineato la portata innovativa della riforma e, nello stesso tempo, il rischio che si cela nella stessa per cui, più che premiare il merito si cerca di sanzionare chi non lavora assimilandosi al privato, il capitolo esamina il contributo che la riforma della P.A. può fornire alla competitività del nostro paese, oggi in profonda crisi, migliorando le situazioni di contesto per l'attività imprenditoriale e semplificando radicalmente i rapporti tra imprese e istituzioni pubbliche.

Il capitolo 1 si chiude in modo affascinante con un invito a non sprecare questa crisi per il cui superamento la P.A. assume un ruolo determinante qualora, grazie alla riforma, si pongano le condizioni per misurare e valutare le performance e per la diffusione di una vera cultura della valutazione. L'etica della valutazione nella P.A.: è evidente il risvolto etico delle trasformazioni in atto nella P.A. che dovrebbero far approdare, finalmente, alla meritocrazia che può garantire il miglioramento dei risultati, la motivazione e crescita professionale degli operatori.

Costantino Cipolla e *Fausta Martino* nel secondo capitolo considerano come la Riforma Brunetta nonostante abbia gettato buone premesse per la

strutturazione della macchina pubblica in modo efficace, efficiente e trasparente rischia di essere eccessivamente legata all'efficientismo, trascurando la qualità dei processi. Troppo spazio è lasciato ad un'eccessiva semplificazione del ruolo dei dipendenti, stimolati solo con progressioni economiche e di carriera. Inoltre, il coinvolgimento dei cittadini dall' "alto" rende intangibili strumenti e vision. Un buon funzionamento della PA consta nella capacità di passare dalla semplice lettura multidimensionale ad un approccio correlazionale, dove le diverse ottiche sono integrate fra loro, ricomposte, e fatte convergere in modo sufficientemente organico

Nel capitolo 3, *Daniela Bolognino* propone una analisi delle disposizioni normative verificando: -sotto il profilo del ruolo "attivo" della dirigenza, quale grado di autonomia abbia la dirigenza nella valutazione del personale dipendente, quali strumenti incentivanti siano stati previsti affinché il dirigente valuti in maniera effettiva e, eventualmente, quali forme di responsabilità siano state previste a carico dello stesso per omessa valutazione; - sotto il profilo "passivo" ossia al ruolo della dirigenza di "valutato", se siano stati superati i problemi relativi all'individuazione degli obiettivi in sede di conferimento dell'incarico dirigenziale, quali le "garanzie" previste durante l'iter di valutazione (alla luce delle pronunce della Corte Costituzionale); quali i riflessi del sistema di valutazione sui principali istituti connessi allo stesso (retribuzione di risultato; conferimento di nuovi e successivi incarichi; responsabilità dirigenziale).

Nel capitolo 4, *Stefano Sepe* prova ad operare una breve ricostruzione dei tentativi operati nella storia dell'amministrazione italiana per introdurre meccanismi di valutazione e di misurazione. In particolare si cerca di delineare il ruolo che il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro può svolgere - in quanto istituzione che rappresenta le parti sociali - nel nuovo sistema di valutazione delle performance delle amministrazioni pubbliche delineato dalle riforme amministrative degli ultimi due anni.

Nel quinto capitolo, *Mita Marra* adotta le lenti interpretative della teoria della complessità per avanzare uno schema analitico-concettuale utile a valutare gli interventi di riforma recentemente introdotti nella P.A. italiana. Passando in rassegna le iniziative di cambiamento perseguite in Italia a partire dai primi anni novanta, si comprende che gli approcci di riforma adottati nel tempo influenzano le percezioni e le cognizioni in merito agli esiti delle riforme espressi da coloro che in prima persona sono chiamati a condividere e realizzare il cambiamento desiderato. L'analisi suggerisce di disegnare studi e sistemi valutativi capaci di cogliere il carattere evolutivo delle politiche di riforma, in cui confluiscono esplicitamente e/o tacitamente preferenze valoriali e tratti culturali tipici dei contesti istituzionali/amministrativi e socioeconomici. In tale prospettiva, la valutazione è un processo che si dispiega in sistemi complessi e adattivi, in cui la partecipazione, l'inclusione, la gestione delle tensioni e dei conflitti, la distribuzione della conoscenza evolvono, contri-

buendo a mutare le regole stabilite dai vertici, e emergono nelle interazioni tra gli attori nei livelli più bassi della gerarchia amministrativa.

Nel capitolo 6, *Giancarlo Vecchi* propone di inquadrare la valutazione della performance e la valutazione delle risorse umane nel settore pubblico sotto tre punti di vista: a) come programmi rilevanti all'interno di politiche pubbliche di modernizzazione amministrativa; b) come strumenti con caratteristiche specifiche, tali da influenzare l'ampiezza e il perseguimento degli obiettivi delle politiche di modernizzazione; c) come componenti di una politica nazionale che si pone (o perlomeno, si dovrebbe porre) l'obiettivo di diffondere in tutte le amministrazioni queste pratiche. Per ognuno di questi punti si cerca di fornire un giudizio sul ruolo che può rivestire la Riforma "Brunetta". La seconda parte del contributo è invece dedicata alla presentazione della Carta di Mantova, un documento messo a punto dai ricercatori dell'Irs per puntualizzare in un decalogo i principi di base da seguire nella realizzazione degli schemi di valutazione delle performance e delle risorse umane.

Nel capitolo 7, *Gianluca Cepollaro e Domenico Lipari* offrono un contributo che tende ad evidenziare all'interno della P.A. la ricorsività tra le "retoriche manageriali" (e delle rispettive prassi), le "retoriche della riforma" e il rischio di svilimento della valutazione del personale ad attività meramente tecnica. La valutazione può giocare un ruolo importante non solo per la crescita in termini di performance individuale e organizzativa ma soprattutto per lo sviluppo individuale, e per un più generale sviluppo sociale e civile, in quanto investimento in capacità critica, responsabile e riflessiva. Guardare solo gli aspetti di performance individuale e organizzativa, sino a ritenere che la valutazione sia lo strumento elettivo per il cambiamento delle pubbliche amministrazioni (come suggeriscono le retoriche manageriali e riformistiche) riduce la valutazione stessa ad azione meramente strumentale, depotenziandola e degradandola unicamente ad attività tecnica. Dalla lettura dell'opera di Michel Crozier è possibile evidenziare come la valutazione dovrebbe innanzitutto orientarsi ad accompagnare "la trasformazione delle regolazioni profonde dei sistemi umani" per non limitarsi ad essere attività burocratica e rituale, tesa al conformismo ed al mantenimento dei rapporti di potere esistenti, con scarsi effetti sul cambiamento e sull'innovazione.

Non meno interessante il capitolo 8, sul tema degli effetti degli incentivi finanziari sulle prestazioni dei lavoratori pubblici, puntando a mettere in luce la complessità della relazione esistente tra "premi" e performance individuale. La relazione di *Cinzia Lombardo* si basa sui risultati di una ricerca sull'adozione di uno schema di Retribuzione di Risultato (RR) in Regione Lombardia. Nello specifico, sulla base dei modelli teorici relativi alle relazioni tra incentivi e performance, è stato realizzato uno studio di caso centrato sull'analisi tematica di interviste semi-strutturate a dirigenti regionali e "interlocutori strategici". La ricerca suggerisce effetti positivi sulla performance dei dirigenti a seguito dell'introduzione degli incentivi. Dallo studio emerge che

dietro gli effetti positivi sono rintracciabili dinamiche diverse da quelle motivazionali: in particolare si evidenzia come il sistema di valutazione abbia agito come leva di cambiamento supportando l'adozione di standard di performance più elevati.

Nel capitolo 9, *Elena Righetti* svolge alcune considerazioni che connettono la specificità dell'agire nella P.A. con le metodologie di valutazione riflessive, dialogiche, partecipate. Si sostiene che tali metodologie: facilitano la valorizzazione e lo sviluppo delle competenze professionali degli/delle operatori/trici della P.A. in un'ottica di apprendimento organizzativo; favoriscono una attenzione ai processi con i quali si conseguono i risultati fissati, trasformando l'azione casuale in una buona prassi replicabile; accompagnano lo sviluppo di programmi complessi che richiedono l'adozione di una visione sistemica delle prassi amministrative; promuovono una visione etica della valutazione come pratica "interna" alla P.A..

Il decimo capitolo, di *Basilio Buffoni*, inizia la discussione sul modo in cui la valutazione è trattata nell'ambito delle formazioni rivolte ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Nella prima parte si approfondisce come la formazione rivolta alle pubbliche amministrazioni centrali abbia, in questo decennio, focalizzato accezioni diverse della formazione, dalla valutazione dei programmi e delle politiche, alla valutazione delle performance e delle competenze del personale, e così via. Nella seconda parte si illustra come nelle pubbliche amministrazioni – centrali, regionali, locali, e in alcuni altri comparti – viene valutata la formazione. In entrambi i casi l'articolo utilizza i contenuti del data base dell'Osservatorio sui fabbisogni formativi nelle pubbliche amministrazioni, sviluppato per la realizzazione del Rapporto sulla formazione delle pubbliche amministrazioni, che viene pubblicato annualmente a cura della Scuola Superiore delle Pubbliche Amministrazioni, ed in contenuti dei Rapporti stessi.

Nel capitolo 11, *Enrica Conti e Pietro Curzio* pongono l'attenzione sulle competenze professionali di ciascun collaboratore. Nell'applicazione del decreto n. 150, le amministrazioni, al fine di conseguire gli obiettivi in esso indicati, devono porre attenzione anche alla valutazione delle competenze professionali di ciascun collaboratore e all'acquisizione di un alto livello di condivisione del sistema di valutazione. Le competenze professionali, per il fatto che rappresentano ciò che i singoli dimostrano di saper fare in relazione ad un determinato obiettivo o compito, costituiscono l'anello di congiunzione tra la dimensione individuale e le aspettative dell'organizzazione; quest'ultima, quindi, deve dar prova di conoscerle, svilupparle, valutarle con l'attribuzione ad esse di un peso rilevante tra i vari fattori di valutazione. Le condizioni per cui un sistema di valutazione possa essere condiviso dal personale sono molteplici: oltre al coinvolgimento autentico, alla trasparenza ed alla coerenza, vi deve essere anche l'impegno dell'amministrazione a che, attraverso la misura-

zione delle competenze, si punti ad una ricerca costante delle potenzialità individuali presenti nell'organizzazione.

Nel capitolo 12, *Daniela Zainetti* vuole offrire un contributo metodologico e alcuni spunti operativi, utili per l'attuazione dei processi. La valutazione della performance del personale voluta dalla Riforma Brunetta porta a riflettere sulle modalità di definizione degli obiettivi e sul rapporto causale tra competenze e prestazione efficace. L'applicazione di metodi strutturati alla valutazione delle competenze e delle prestazioni, le esigenze di razionalizzazione e standardizzazione dell'esistente, i bisogni di trasparenza e di gestione del processo, suggeriscono un approccio sistemico ed evidenziano i benefici che potrebbe portare un sistema informatico di supporto. Di quest'ultimo si delineano le caratteristiche principali e i punti di attenzione per la sua introduzione ed il suo mantenimento nel tempo.

Il 13° capitolo, di *Nicoletta Stame*, è sulla valutazione dei dirigenti alla luce della Riforma Brunetta. La valutazione dei dirigenti della PA è stata introdotta dalle riforme degli anni '90, che si ispiravano al principio della separazione tra politica e amministrazione: i politici fissano gli obiettivi di risultato dell'azione pubblica allo scopo di aumentarne la produttività, gli amministrativi sono autonomi nel cercare le vie per raggiungerli, ciò che richiederebbe una valutazione del risultato ottenuto e del modo in cui è stato ottenuto. Tale impianto non ha retto alla prova dei fatti. La separazione tra le due sfere è illusoria, e anche foriera di de-responsabilizzazione. E i metodi di valutazione della dirigenza hanno perpetuato per l'autrice vecchie pratiche consociative senza favorire un miglioramento del rendimento della PA. Le proposte di Brunetta si inseriscono in questo scenario: da una parte, ribadiscono l'idea della separazione tra le due sfere, ma dall'altra puntano su una valutazione che misuri merito e demerito, tramite premialità e sanzioni. Ciò richiederebbe di elaborare una idea più positiva di merito, in grado di mobilitare energie latenti, e contemporaneamente un approccio alla valutazione adatto a individuare tali meccanismi.

La nuova disciplina del pubblico impiego introdotta con la L. 15/2009 poggia su alcuni capisaldi che dovrebbero divenire patrimonio fondamentale di ogni Amministrazione Pubblica: la definizione degli obiettivi, coerenti con gli obiettivi strategici dettati dalla politica; l'allocazione delle risorse idonee al raggiungimento degli obiettivi; il monitoraggio in itinere del processo; la valutazione dell'organizzazione e delle performance individuali, l'implementazione dei sistemi premianti; la rendicontazione e la trasparenza. Così oggi, sulle performance nella/della P.A., aprono il dibattito i valutatori italiani, con vivo interesse per questa iniziativa plurale – rispetto alla varietà e ricchezza dei contributi presenti, che muove dal basso; consapevoli tutti che per permettere di elevare la P.A. italiana occorre liberarla da pesi che, più che normativi, sono *organizzativi e comportamentali*.

1. Dalla crisi della competitività alla misurazione delle performance nella P.A.

di *Giovanni Urbani*

La crisi in atto può seriamente aggravare il problema della produttività, la cui bassa crescita è in parte dovuta alla scarsa capacità del sistema di allocare le risorse efficientemente. Esiste una storica gracilità del nostro sistema economico-politico mai basato sul quattrittico meritocrazia, formazione, liberalizzazioni e servizi. Studi autorevoli spiegano come la P.A. abbia responsabilità pesanti sulla competitività del nostro paese: ad esempio la Commissione Europea ha stimato che i costi amministrativi sulle imprese sono pari al 4,6% del PIL. Nella classifica mondiale della competitività (WEF) siamo appena al 48° posto e i nostri cugini Germania-Inghilterra-Francia sono nei primi 15: come P.A., non va meglio, in quanto siamo oltre la 100^a posizione.

Si dovrebbe promuovere a questo proposito una grande e vera riorganizzazione del settore pubblico partendo dalla sistematica comparazione dei singoli uffici per far convergere i meno efficienti verso i migliori, in termini di costi e risultati. Con questa strategia la Riforma Brunetta intenderebbe ridurre di un 20-25% l'impatto (pari a 30-40 miliardi di euro) in 5 anni.

In tale contesto i temi valutativi centrali sui quali si concentra la nuova riforma della P.A. sono due: la valutazione della *performance organizzativa* e la valutazione della *performance individuale* delle Pubbliche Amministrazioni.

Saranno quindi a breve indotti concretamente nella amministrazione pubblica italiana processi di mutamento sul 'fare valutazione', sia per l'organizzazione sia per il singolo dipendente pubblico.

Prima di oggi non si valutava nulla - rispondendo solo all'adempimento amministrativo, oggi si intenderebbe valutare tutto (?): benissimo misurare, entrare nel merito, pericoloso farlo come nel settore privato (diversa mission).

Dopo quella del 1993 - con il D.Lgs. 29 (generato da Tangentopoli) - è la più organica riforma della P.A. per tentare di migliorare la qualità della stessa. Supereremo la stagione dei controlli? Sarà così semplice passare al terzo step della valutazione nella P.A., vero miglioramento? Dall'adempimento, ai risultati, alle performance?

Di certo per essere realmente competitivi bisogna collegare meglio obiettivi e risorse nella P.A.

Lo slogan, molto personale, potrebbe essere: “Più produttivi facendo cose utili”. Mediante questo semplice approccio cognitivo si può tracciare una strada, di medio-lungo periodo, che permetta di affrontare e superare con modalità nuove (non solo la fredda norma) alcuni nodi del paese, per favorire una migliore competitività del sistema, accelerando l’uscita da una crisi profonda e creando nuovo benessere per tutti, cittadini e imprese.

L’ambito di applicazione della riforma è attualmente a geometria variabile, in quanto ci sono norme rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato e direttamente applicabili alle Regioni, e norme che costituiscono solo principi fondamentali dell’ordinamento cui si adeguano le amministrazioni territoriali.

Perché non tempi brevi per un reale cambiamento?

A parte il parziale ambito di applicazione, l’effetto più importante che la riforma potrà dispiegare non sarà quello di punire i fannulloni, non è su questi che si fonda il presente e il futuro delle organizzazioni. Piuttosto l’efficacia della riforma andrà misurata nella “progressiva” capacità di mobilitare, con nuovo entusiasmo e determinazione, i bravi e i meritevoli (l’etica della valutazione). Oggi si premia altro: “fedeltà e appartenenza” a danno di merito e competenza. Le organizzazioni pubbliche, quindi, hanno un gran bisogno di meritocrazia, perché solo questa può garantire il miglioramento dei risultati delle politiche, la motivazione e la crescita professionale degli operatori.

1. La competitività e la P.A.

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 un fattore determinante del grado di competitività e delle opportunità di sviluppo delle singole economie nazionali. La P.A. in un’economia industrialmente avanzata è, allo stesso tempo, un settore produttivo e una fonte di regolamentazione.

Non è quindi casuale 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, quindi in termini di meccanismi di facilitazione, che aiutino il territorio a trovare nuove occasioni di sviluppo.

Oggi una lettura più 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, quindi raccogliere le risorse non attorno ad una dotazione ma attorno ad un progetto.

Questo dà al territorio un'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 raccogliercene di nuove, ma soprattutto ha bisogno di un filtro nuovo, di un attore nuovo, di un soggetto forte che è appunto la P.A.. Essa diventa l'interlocutore che è 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, d'altra parte, un freno allo sviluppo del territorio.

La relazione tra la competitività e la P.A. appare quindi abbastanza chiara ed è evidente che in un periodo di crisi come quello che si sta attraversando l'analisi delle policy per la competitività tenta anche di misurare quanto la P.A. è ancora burocratismo e freno al pieno sviluppo del potenziale di crescita del Paese. Anzi, l'assunto è che la crisi ingigantisce i problemi della P.A., dove però esiste un bacino di produttività latente e inespressa.

Come anticipato nelle prime righe del capitolo, in questo periodo di crisi, l'Italia si rivela un paese poco competitivo e risulta solo 48esima nella classifica del World Economic Forum.

Di fronte a questa immagine di un'Italia in declino si è sviluppato un dibattito che ha portato alcuni economisti autorevoli a nutrire forti dubbi sull'attendibilità delle statistiche che sono alla base delle graduatorie sulla competitività. Le statistiche, infatti, sono misure inevitabilmente imprecise e soggette a tutti i problemi di aggregazione di grandezze economiche diverse e questo ha indotto alcuni a porsi qualche interrogativo sull'attendibilità delle statistiche dell'ultimo decennio relative al PIL dell'Italia paragonato a quelle di altri Paesi Europei come Francia e Germania.

Accanto ai dubbi posti da alcuni economisti ha acquisito sempre maggior forza il dibattito, da tempo aperto, per trovare nuovi indicatori da affiancare al PIL, tra cui il PIQ, Prodotto Interno di Qualità, una nuova misura dell'economia per leggere l'Italia e affrontare la crisi. Il PIQ è la rappresentazione della qualità del nostro Paese, frutto di un'originale combinazione di innovazione, ricerca, creatività e saperi territoriali. Oggi più che mai sia il mondo della politica che quello dell'economia sono chiamati a ripensare la questione del rapporto tra quantità e qualità dello sviluppo. Quella che emerge dal PIQ è un'Italia che ha un grande bisogno di essere messa in rete, di riconoscersi in un progetto comune, quello della qualità, per essere più forte.

In un'altra classifica della competitività stilata dalla International Management Development di Losanna (IMD) l'Italia viene presentata in modo più favorevole rispetto a quella del World Economic Forum in quanto gua-