

Giuseppe Andriolo

**VALUTARE NEGLI ENTI LOCALI DOPO LE
(TANTE) RIFORME. ALCUNE NOTE**



Dialoghi

**Rivista di studi sulla formazione
e sullo sviluppo organizzativo
Anno II, numero 1, Marzo 2011**

VALUTARE NEGLI ENTI LOCALI DOPO LE (TANTE) RIFORME. ALCUNE NOTE

di Giuseppe Andriolo

1. Le promesse riformatrici del D.lgs. 150/2009

È ricorrente nella produzione normativa sulla pubblica amministrazione e sul lavoro pubblico il tentativo di ri-costruire ad ogni processo riformatore un quadro complessivo organico. Il risultato è che in ciascuna produzione legislativa si ritrovino più che semplici tracce della normativa precedente. Frequentemente tale operazione si accompagna ad un dibattito pubblico nel quale si individua e definisce un “*main issue*”, ora consistente nella esigenza di semplificazione dell’azione amministrativa, ora nella necessità di rendere trasparente ed accessibile tale azione, altre volte nella improrogabilità di introdurre sistemi di valutazione del lavoro pubblico in sintonia con le logiche manageriali dei sistemi privati e così via. Rispetto a tale questione principale ogni riforma è proposta come risolutiva.

È stato opportunamente rilevato che il Decreto Legislativo 150/2009 costituisce il quarto articolato ridisegno dell’azione e del lavoro pubblico in circa un ventennio (Bassanini 2010, Zoppoli, 2009). Oltre alla citata tendenza alla sistematizzazione normativa da parte dei diversi orientamenti di governo di una sorta di “*Weltanschauung*” dell’azione pubblica, è ormai possibile leggere anche una reale difficoltà estesa nel tempo di produrre effetti significativi di cambiamento nel sistema dell’azione pubblica e nel rapporto tra essa ed il sistema sociale ed economico nel suo complesso. In altri termini, appare evidente che nel campo della riforma amministrativa dello Stato e del sistema amministrativo delle autonomie si ponga, come in altri campi, l’annoso quesito su “come far passare le riforme” (Hirshmann); dove per “passare” non si intende avere i voti per varare le leggi, ma ottenere consenso ed “impegno” degli attori in campo nel processo attuativo. Su questo punto si rinvia alle osservazioni di Mattalucci sul cambiamento “per editto” in questo numero di “Dialoghi”¹.

Se così non fosse, sarebbe singolare la reiterazione di alcuni principi e prescrizioni in quadri normativi che, pur ispirati da orientamenti di governo differenti, tuttavia ruotano intorno alla costruzione di un efficace sistema di valutazione dell’azione pubblica. Certamente vi è, in questi reiterati tentativi riformatori, una componente di, per così dire, “*packaging legislativo*”, ossia una particolare attenzione alla cornice entro la quale poi si incardinano soluzioni più o meno risolutive ed applicabili sul piano tecnico.

Tuttavia, importanti protagonisti di stagioni di riforma amministrativa sottolineano le difficoltà “sistemiche” nell’attuazione delle riforme dell’azione pubblica, e tra esse la problematicità nella costruzione di un modello di decisione politica coerente con la visione produttivistica e meritocratica propria dei processi riformatori. A tale proposito Bassanini (2010) sottolinea come la riforma da lui ispirata negli anni ’90: «pur ispirata dai medesimi principi produttivistici e meritocratici

¹ L. Mattalucci, “Evoluzione della cultura della valutazione del personale nella Pubblica Amministrazione”.

[della attuale riforma Brunetta], trovò una delle principali criticità nella renitenza delle autorità politiche a definire gli obiettivi dell'azione delle amministrazioni e dei servizi pubblici» (pag. 19).

Battini e Cimino (in Zoppoli, 2009) rendono efficacemente conto del circolo vizioso instauratosi tra interventi legislativi e modelli organizzativi in grado di implementare gli indirizzi normativi. Essi notano, a proposito del tema delle performance dell'azione pubblica, che: «La storia recente delle verifiche di performance è una “storia calda”, densa di avvenimenti».

Ma che tali avvenimenti:

«percorrono le pagine della Gazzetta Ufficiale, ma stentano a tradursi in una prassi amministrativa corrispondente. Quella della prassi amministrativa è, invece, una “storia fredda”, dominata dalla in-attuazione dei modelli di volta in volta imposti o suggeriti dal legislatore, che a sua volta reagisce alla disobbedienza rinnovando il comando, rivisitando o correggendo il modello, provando in particolare a dettare una regolamentazione sempre più completa e sistematica». (pag 257)

La fenomenologia appena descritta, del resto, trova conferma in buona parte della ormai vasta produzione normativa e metodologica della Commissione centrale CIVIT che muove nella direzione di dettagliare prassi e strumenti valutativi. Questi elementi in chiaroscuro dei processi riformatori della P.A., dunque, credo si ritrovino tutti anche nell'ultima (ma credo non ultima) riforma varata con il decreto legislativo 150/2009.

Non è scopo di questo breve scritto analizzare il contenuto del decreto né ricostruire nel dettaglio gli elementi costitutivi la riforma del lavoro pubblico che esso introduce. La lettura selettiva che proponiamo pone al centro il tema dell'impatto applicativo del decreto sul sistema di pianificazione e di valutazione degli Enti locali.

A tale proposito, infatti, è indubbio che uno degli ambiti di maggiore discussione, ma anche di “validazione” del modello “Brunetta” sia costituito dalle amministrazioni locali. Ciò che balza a gli occhi degli addetti ai lavori ed agli analisti dei sistemi locali è, naturalmente, il sofferto percorso di negoziazione che ha seguito il varo della riforma tra il Governo centrale e le associazioni degli enti locali, in specie le associazioni dei Comuni italiani. Percorso ancora non compiuto e che incrocia un ulteriore campo negoziale rappresentato dalle dinamiche sindacali (ma queste costituiscono per certi aspetti una variabile indipendente del processo implementativo della riforma).

Al netto degli aspetti più “politici”, ossia di confronto tra poteri legittimi che rivendicano e negoziano gli ambiti di competenza propri, il nocciolo della questione nel confronto tra i due livelli istituzionali è riconducibile proprio al tema dell'impatto della riforma sul ciclo della programmazione – pianificazione – valutazione delle politiche e dei programmi delle amministrazioni locali. Ciclo, questo, sul quale legislazione vigente, normative contrattuali, esperienze significative sotto il profilo organizzativo e tecnico metodologico hanno segnato ormai una storia quasi ventennale.

In tal senso appaiono condivisibili le perplessità espresse da Bruno Dente (2010) quando sostiene a proposito della riforma “Brunetta”: «È dunque importante prestare grande attenzione al processo di attuazione, al fine di evitare di entrare in rotta di collisione con i processi di modernizzazione e di miglioramento che molti enti hanno intrapreso già da tempo, con risultati ragguardevoli» (pag 1)

Naturalmente processi di modernizzazione non hanno riguardato soltanto le amministrazioni locali. Tuttavia, in esse si è concentrato un bagaglio di esperienze vario e con un notevole potenziale di diffusione, anche se negli enti locali appare ancora molto presente la pratica dell'adeguarsi “all'adempimento” di legge che di fatto preclude la via delle riforme. Tale pericolo è in agguato anche nel caso in specie e, per certi aspetti, ampliato da alcuni limiti di approccio della riforma sui quali torneremo più avanti.

Prima di inoltrarci nel tema di questo scritto, tuttavia, vale la pena di annotare alcune considerazioni generali sulla riforma che fanno da sfondo all'analisi successiva. Esse si riferiscono alla concezione dell'azione e del lavoro pubblici che in qualche modo traspare dal sistema normativo. Gli elementi che si intendono sinteticamente rilevare sono i seguenti.

1. Nel complesso, la riforma “Brunetta” individua nel fattore lavoro ed in particolare nella prestazione individuale il fulcro dell'azione innovatrice. Scrive efficacemente Bruno Dente:

«Il decreto Brunetta, sin dai primi articoli, centra la sua attenzione esclusivamente sul rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, la cui riforma organica sembra essere condizione necessaria e sufficiente per migliorare efficacia ed efficienza dell'azione pubblica. Non c'è dubbio che il lavoro rappresenta il principale, per non dire l'esclusivo, input nel processo produttivo delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia è altrettanto indubbio che una parte rilevante delle inefficienze, degli sprechi, della incapacità di soddisfare la domanda degli utenti, ha ragioni diverse dall'assenteismo o dalla bassa produttività individuale».

È pur vero che, esaminando più ampiamente l'azione di governo, è possibile rintracciare nel "Piano Industriale della P.A." una più articolata visione dell'innovazione della P.A. Ma ciò che è immediatamente riscontrabile è che anche nel Piano industriale non sembrano assumere rilevanza variabili organizzative legate alle funzioni, ai processi ed alle strutture delle amministrazioni pubbliche. Variabili, queste, sicuramente focali in processi riformatori passati.

La visione che lega causalmente il processo di controllo sulla prestazione lavorativa agli obiettivi strategici di cambiamento delle pubbliche amministrazioni, infatti, è riscontrabile fin dai principi esplicitati dal Dlgs 150/2009. Il comma 2 dell'art.1 è chiaro in proposito. Esso assicura circa gli effetti delle disposizioni contenute nel decreto, elencandone numerosi. Alcuni attengono alla sfera del lavoro e del riconoscimento del merito e del demerito e comunque del contributo degli operatori; altri riguardano la qualità e la economicità dei servizi erogati.

È, a nostro avviso, interessante notare come per la prima volta un intervento normativo sulla P.A. indichi come proprio effetto il contrasto alla scarsa produttività ed all'assenteismo e la determinazione del "demerito". Non è in dubbio, infatti, il rilievo accertato di tali fenomeni. Ciò che è interessante è l'individuazione dello strumento di contrasto esclusivamente nel controllo della performance lavorativa. Riguardo al concetto di demerito, esso non solo appare complicato da specificare sotto il profilo soggettivo, ma anche complesso sul piano organizzativo.

In ogni caso, la lettura del comma 2 si presta ad una duplice interpretazione. Da un lato, come la necessità di "citare" e richiamare un ampio spettro di tematiche dell'agenda riformatrice della P.A. In altri termini essa esprimerebbe l'esigenza del legislatore di integrare i provvedimenti del decreto in un più ampio quadro di obiettivi di policy. Da un altro lato è possibile interpretare l'elenco di effetti quale esso è: l'insieme dei risultati attesi a valle del processo riformatore. In tal caso, essi sono altrettanti ambiti di valutazione di impatto del dispositivo normativo. In questa seconda accezione la legge sarebbe caricata di impegnative aspettative chiamate alla prova della valutazione ex post.

2. L'impianto normativo assume una visione "indifferenziata" della pubblica amministrazione. Naturalmente, si tratta di un limite in parte attribuibile alla natura generale della legislazione. È, tuttavia, evidente che la riforma intenda riferirsi ai contesti del lavoro pubblico in modo uniforme. Dal nostro punto di vista questa visione indifferenziata pone le premesse per le difficoltà attuative che vanno emergendo nel contesto degli Enti locali soprattutto. Al di là, infatti, della dialettica istituzionale Stato – Autonomie, il punto è che il modello di amministrazione pubblica di riferimento dell'impianto normativo è in prevalenza quello dell'amministrazione dello Stato (centrale e decentrata).

La necessità di un approccio normativo che tenga conto di una visione differenziata dell'azione e delle amministrazioni pubbliche, del resto, si impone soprattutto affrontando nel concreto il nodo della attuazione tecnica degli indirizzi della riforma. Intendiamo dire che non è una variabile indipendente la "configurazione istituzionale" delle organizzazioni pubbliche. Il quadro delle funzioni e dei processi, infatti, è fortemente condizionato dalla "natura" dell'organizzazione. Valutare le prestazioni ed i comportamenti delle strutture e degli individui fuori dalla considerazione delle specificità istituzionali risulta operazione difficile e soprattutto non efficace per gli scopi stessi della riforma. Per restare nel quadro dell'amministrazione centrale e le sue articolazioni, ad esempio, come non riconoscere le differenze tra l'ordinamento scolastico e le agenzie del territorio?

Questa considerazione è solo apparentemente in contrasto con quanto opportunamente sottolineato (Cammarota e Morciano 2010) riguardo alla complessità "sistemica" della pubblica amministrazione, la quale rende interrelate funzioni e processi oggetto di valutazione e difficile formulare valutazioni di performance organizzative delle singole amministrazioni relative a processi

che attraversano più livelli e strutture della P.A. (Ministeri, Regioni, Comuni, ecc.). Infatti, proprio la natura complessa del sistema dell'azione pubblica richiede un approccio valutativo differenziato che individui i limiti stessi della performance da valutare.

3. Il modello generale di sistema di valutazione della performance poggia su una concezione lineare dei processi di decisione, pianificazione ed attuazione dell'azione burocratica che non trovano riscontro effettivo nella pratica dell'azione amministrativa. In proposito l'osservazione è duplice. Per un verso occorre rilevare la natura complessa dei sistemi di programmazione che ripropone il tema sopra citato della natura differenziata delle amministrazioni. Per un altro verso, la modellizzazione del ciclo della performance definita dalla riforma tende a collocarsi a valle dei sistemi di programmazione. Essa, tuttavia, incrocia tali sistemi ponendo problemi di coerenza e di congruenza tra gestione del ciclo della performance e sistema di programmazione e pianificazione, con il rischio di «cadere nella trappola di una definizione scolastica del ciclo della performance, quella secondo la quale alla base di tutto ci devono essere gli obiettivi strategici, che vanno declinati in obiettivi operativi e che un piano è tanto migliore quanto più esso è completo e integrato.» (Dente, 2010, pag. 3) che neghi una realtà fatta in buona parte di decisioni incrementali e di ricerca continua di coerenze tra micro decisioni e indirizzi programmati in una logica di miglioramento e di apprendimento.

Occorre rilevare, a conclusione di queste note generali, che la riforma "Brunetta" ha indubbiamente riaperto il tema, invero un po' appannato, della innovazione nell'azione pubblica. Inoltre, essa giunge in una fase critica soprattutto per la pubblica amministrazione locale, interessata da un lato da processi riformatori dei quali si fatica ad intravedere gli esiti (federalismo), da un altro da una politica di finanza locale fortemente restrittiva. A questo si deve aggiungere il drastico intervento sulle retribuzioni del pubblico impiego che hanno fatto da più parti pensare ad un sostanziale affossamento della riforma "Brunetta".

In proposito va detto che se è vero che il Dlgs 150 ha come perno il concetto di premio come funzione della valutazione di meriti e demeriti del lavoro pubblico, è anche vero che esso delinea un complesso sistema di valutazione delle prestazioni organizzative che è utile riferimento per un'azione innovatrice, magari emancipata da alcune visioni e semplificazioni di stampo economicistico. In questa direzione, la riproposizione del ruolo dei cittadini utenti, dei portatori di interesse nell'azione pubblica, l'apertura a un ruolo attivo di organizzazioni dei consumatori e degli utenti costituiscono indirizzi da implementare.

Va rilevato, tuttavia, che il lavoro prolifico della CiVIT fin qui svolto tende ad alimentare piuttosto che superare un approccio "ingegneristico" alla implementazione degli istituti riformatori.

2. La valutazione negli Enti Locali dopo la riforma.

Accanto a questi aspetti generali, vi sono alcuni elementi specifici della riforma che sarebbe utile sinteticamente richiamare. Cercheremo di farlo in riferimento al tema di questa nota che riguarda le problematiche applicative del D.lgs. 150/2009 negli enti locali.

In particolare, ci interessa focalizzare tre elementi della riforma nel loro rapporto con altrettanti dimensioni dell'azione amministrativa negli enti locali che sono stati oggetto di riflessioni e di sperimentazioni nell'arco di circa un ventennio. Si tratta, infatti, dei temi della programmazione e pianificazione dell'attività amministrativa, della qualità dei servizi e del ruolo della dirigenza negli enti locali.

Occorre considerare che, a partire dalla stagione contrattuale avviata a metà degli anni '90, negli enti locali si è avviato un articolato processo di innovazione in tema di valutazione di produttività e incentivazione del lavoro. I risultati di tale processo appaiono molto diversificati e spesso contraddittori. Influiscono sull'impatto resistenze e dinamiche adattive contro implementative. Tuttavia, le amministrazioni locali hanno sviluppato negli anni modelli e strumenti di pianificazione e di valutazione dell'azione amministrativa con i quali gli istituti della riforma "Brunetta" devono essere posti a confronto.

Da un tale confronto, infatti, potrà derivare una efficace valorizzazione di alcuni elementi della riforma e nello stesso tempo l'ulteriore sviluppo e la diffusione di modelli valutativi consolidati frutto

di sperimentazioni e apprendimenti degli enti locali. In tal senso è auspicabile che, risolti alcuni nodi istituzionali relativi alle prerogative del sistema delle autonomie, il confronto si sviluppi sul piano tecnico metodologico. Evitando però ciò che va delineandosi: la conferma di un approccio centralistico anche sotto il profilo dei metodi e delle tecniche di gestione della pianificazione e valutazione della performance amministrativa. L'enfasi data, infatti, ad alcune pur ragionevoli istanze di omogeneità nella pratica valutativa rischia di riproporre anche sul piano tecnico un approccio al cambiamento per editto, il quale produce spesso adattamento ispirato alla logica dell'adempimento da parte dei soggetti destinatari delle norme.

Occorre peraltro sottolineare che le buone pratiche ascrivibili alla materia negli enti locali in questi anni non compensano una largamente diffusa pratica valutativa approssimativa e "egualitaria", frutto spesso della carenza di efficaci politiche del personale e del mancato sviluppo di ruoli direttivi adeguati ai processi di valutazione. La storia degli istituti contrattuali degli ultimi venti anni è ricca di "occasioni perdute" per una effettiva introduzione di sistemi di valutazione del merito anche a causa della tendenza a rendere permanenti e stabilmente acquisiti compensi premianti e della progressiva riduzione in sede contrattuale degli elementi variabili dei compensi incentivanti. Tali tendenze nelle politiche del personale pubblico non sono componenti estranee nella determinazione, per reazione, di orientamenti restrittivi che connotano le politiche riformatrici adottate (vedi in proposito Santucci e Monda, in Zoppoli 2009, pag 278).

Ciclo della performance e programmazione negli enti locali

Nel dibattito organizzativo a seguito della riforma si è discusso molto sull'adozione del termine **performance** nella riforma per indicare il complesso dei risultati effettivi dell'azione amministrativa (sia collettiva che individuale). Sul piano teorico la questione è di sicuro interesse. Tuttavia è sempre in agguato il pericolo della disputa nominalistica. Il richiamo alla categoria della performance è un indubbio riferimento all'ampia produzione della "management science". La qual cosa porta con sé le problematiche applicative degli orientamenti manageriali dell'impresa nell'azione pubblica. Assumeremo pertanto come un dato di fatto l'impiego del concetto di performance con tutti i dubbi che esso comporta.

Il D.lgs. 150/2009 configura opportunamente come un **processo** la valutazione della performance dell'amministrazione pubblica. La natura processuale implica, dunque, una modellizzazione del ciclo di gestione del processo. Il capo II del decreto definisce il processo di gestione della performance, completandone nei due capi successivi la specificazione (il capo III affronta il tema della trasparenza della performance e della valutazione, il IV definisce gli attori istituzionali ed organizzativi del processo valutativo).

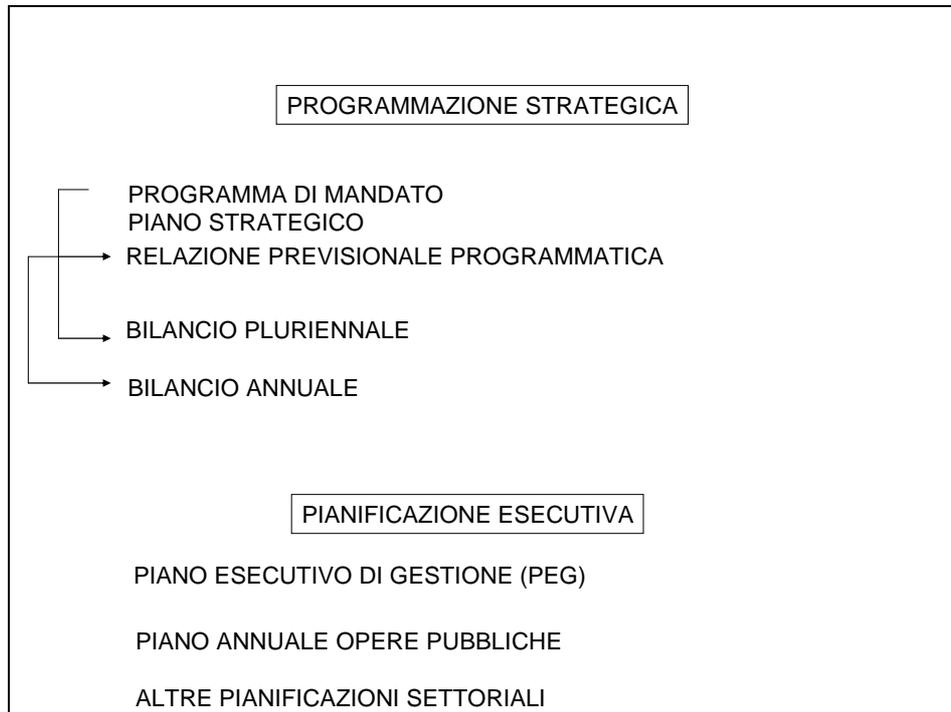
Coerentemente con le finalità della legge, volta al miglioramento dell'organizzazione e della qualità dei servizi pubblici, la performance da valutare è individuata a livello:

- dell'organizzazione nel suo complesso (nel nostro caso l'ente locale),
- delle singole aree o strutture organizzative (servizi settori, dipartimenti, ecc.),
- dei singoli operatori (dirigenti, funzionari, ecc.).

Dunque, la performance è articolata a livelli sistemici differenti. In secondo luogo, il ciclo della performance è connesso con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio (art. 4, c.1). Tale connessione e coerenza sono richiamate nel successivo art. 10, c.1, a), con il quale si definiscono forme e contenuti dello strumento della programmazione della performance. Questo duplice richiamo è rilevante ai fini del nostro ragionamento. Infatti, il nodo che intendiamo evidenziare è quello del rapporto tra programmazione e pianificazione della performance e programmazione e pianificazione finanziaria ed esecutiva dell'azione negli enti locali.

Il sistema di programmazione economico finanziaria ed esecutiva degli enti locali, infatti, è delineato da tempo ed è andato arricchendosi di significative innovazioni soprattutto sul versante della programmazione strategica, oltre che su quello degli strumenti di controllo della gestione e della pianificazione operativa. Nello schema seguente (figura 1) riportiamo in forma sintetica i livelli e gli strumenti della programmazione negli EE.LL.

Fig.1



Agli strumenti di programmazione indicati devono aggiungersi anche strumenti di programmazione strategica (Piano strategico) che si sono diffusi soprattutto nelle città di medie e grandi dimensioni. Il sistema di programmazione e pianificazione è regolato dalla legislazione sulle autonomie locali, così come il sistema dei controlli sui quali la riforma "Brunetta" interviene in parte con la istituzione degli OIV che sostituiscono i "Nuclei di valutazione", assumendo le funzioni di controllo "interno" dell'amministrazione.

Anche in ordine alla valutazione delle politiche, dei programmi e dei progetti il sistema delle autonomie ha sviluppato nel tempo, pur in modo articolato e non sempre omogeneo, strumenti e pratiche valutative. Ciò ha consentito di avviare processi di rendicontazione sociale e di apprendimento istituzionale, oltre che di valutazione dei risultati dei ruoli direttivi.

Ora, il punto è: in che modo si inserisce il Piano della performance in questo quadro della programmazione? Nella delibera 114/2010, ad esempio è ricostruito il quadro delle criticità riscontrate analizzando i documenti illustrativi dei sistemi di valutazione di performance di 51 amministrazioni ed enti pubblici nazionali (quindi non vi sono enti locali). Già da questa prima analisi emergono con chiarezza non solo problematiche legate alla definizione del processo valutativo, ma anche questioni più strutturali legate al rapporto tra sistema di pianificazione (strategie, gerarchia degli obiettivi, pianificazione operativa di ente e di strutture, pianificazione del lavoro dei titolari di ruolo), sistema di controllo (controllo strategico e controllo di gestione) e sistema di valutazione della prestazione (meccanismi di calcolo dei compensi incentivanti che corrispondano al sistema di indicatori, impiego di valutazioni di qualità percepita e modalità di incorporazione nel sistema di valutazione, impiego di scale e metriche di giudizio, ecc.).

Nel sistema delle autonomie, come detto, il tema del raccordo tra sistema decisionale strategico, programmazione/pianificazione delle azioni, valutazione degli effetti e valutazione delle performance è uno dei nodi attuativi della riforma. Il tema del raccordo è presente sia nel D.lgs. 150, sia nella produzione normativa e negli indirizzi della Commissione.

Esso è riferito a tre elementi:

- raccordo rispetto ai periodi di programmazione, triennio, anno, ecc.
- raccordo rispetto ai contenuti
- raccordo delle risorse con gli obiettivi di performance (pianificazione finanziaria).

La delibera 112/2010 della Commissione indica tra gli elementi di connessione logica anche il raccordo con la reportistica di controllo. In tal senso il Piano delle performance si configura come un documento di pianificazione articolato a base triennale ed annuale (viene definito annualmente, dice la norma) che deve presentare coerenze con la programmazione ed il controllo dell'azione dell'amministrazione. Ciò che è richiesto dalla normativa non è un solo un logico e formale allineamento nei tempi e nelle modalità di programmazione della performance, ma la ricerca di una integrazione tra gli strumenti.

Il nodo, quindi, appare più profondo e riguarda la coerenza ed il raccordo dell'oggetto, meglio degli oggetti, della programmazione con la performance. Su questo punto proviamo ad analizzare e confrontare "cosa" negli Enti locali si programma e pianifica con gli strumenti attualmente in vigore.

Innanzitutto, va registrato che la medesima performance nella riforma assume una articolazione sistemica poiché si distingue tra "performance dell'amministrazione" "performance organizzativa" e "performance individuale". Inoltre, la performance programmata a livello triennale va distinta dalla definizione annuale degli obiettivi e dei target di risultato.

In ordine alla programmazione e pianificazione dell'azione dell'ente, come evidenziato nella Fig.1, la dimensione delle strategie e quella operativa sono formulate in specifici strumenti. Ora, il Piano della performance per come definito nella norma e negli orientamenti della Commissione si configura come un documento "ibrido" in quanto racchiude rispetto agli obiettivi:

- una dimensione strategica, in quanto esso deve chiarire il mandato istituzionale e la missione dell'amministrazione e definire i propri obiettivi strategici in rapporto con un contesto di policy di cui facciano parte anche altri soggetti, istituzionali e non. In quanto tale la strategia dovrebbe assumere una prospettiva temporale triennale;
- una dimensione operativa, di portata annuale, in quanto il PdP deve indicare obiettivi gerarchicamente connessi alle strategie ma declinati operativamente in modo da poter essere specificati e misurati i risultati.

La natura ibrida del PdP è data anche dalla natura dell'oggetto della performance. Gli orientamenti infatti indicano gli *outcome* dell'azione la materia di valutazione dei risultati. Tuttavia, la norma prescrive l'indicazione anche dei risultati intermedi dell'azione amministrativa quali oggetto di valutazione della performance organizzativa. Ciò di fatto comporta uno spostamento di focus dagli outcome agli output poiché appare difficile una generalizzata possibilità di individuare outcome intermedi se non in riferimento a complessi programmi o ambiti di policy.

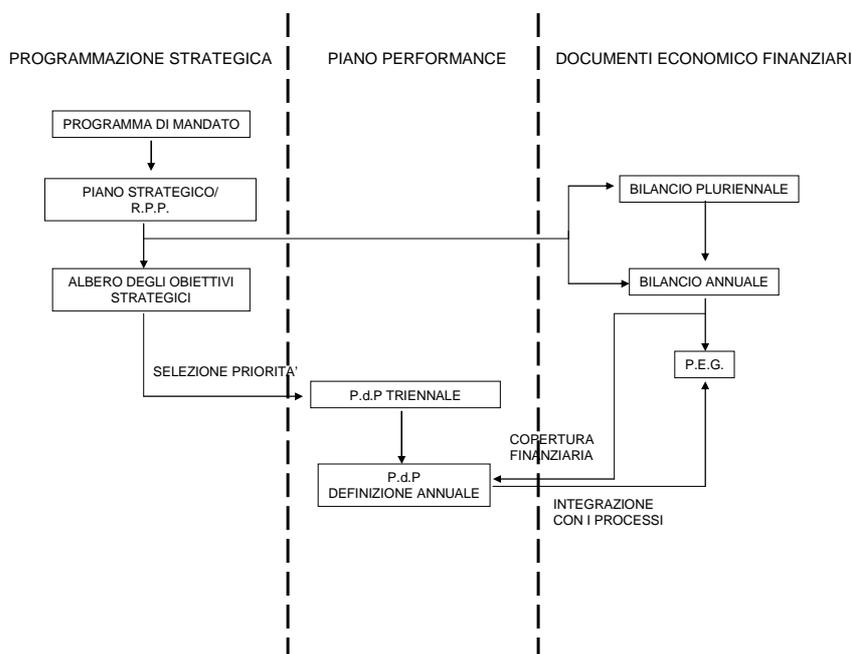
Senza entrare ulteriormente nell'analisi normativa, ci sembra di poter rilevare che alcune opacità concettuali ed incertezze nel disegno del sistema siano da ricondurre alla "razionalità lineare" che sottende il passaggio dalla dimensione strategica a quella operativa della programmazione, da un lato, e dalla programmazione alla valutazione della performance dell'organizzazione e da questa a quella individuale. In realtà una integrazione sistemica deve partire dalla distinta specificità funzionale di ciascun livello e strumento di programmazione e di valutazione.

Queste problematiche vanno manifestandosi nella concreta esperienza degli Enti locali avviata dopo la riforma, nei quali si stanno sperimentando adeguamenti dei sistemi di valutazione prevalentemente concentrati sul tema del rapporto tra strumenti di pianificazione e definizione della performance.

Nella costruzione dei Piani della performance si delineano due opzioni.

La prima opzione configura il Piano delle performance (PdP) come risultato di un processo selettivo strategico i cui obiettivi siano articolati secondo una gerarchia (sul modello MBO). In questa prospettiva il PdP non è uno strumento di pianificazione operativa dei processi dell'ente, ma un sistema di pianificazione per obiettivi in senso stretto. Nella Fig. 2 è tracciato uno schema logico di tale impostazione.

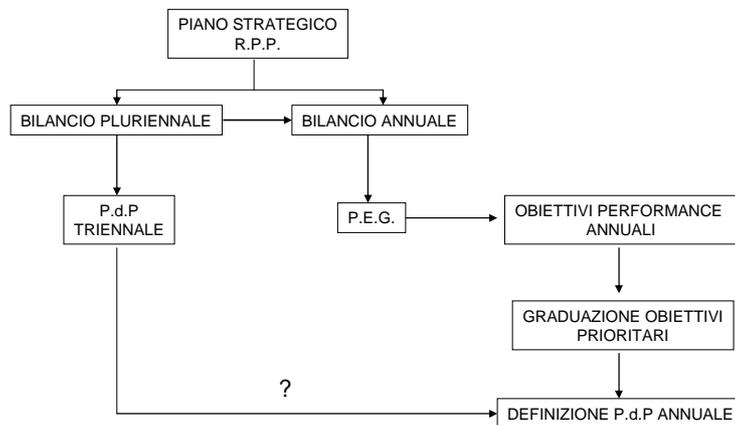
Fig. 2



La conseguenza verosimile di tale approccio è che di fatto il Piano disegnerebbe anche la mappa delle strutture e dei ruoli sui quali si attuerà la valutazione della performance. In altri termini, la selettività del sistema di valutazione della performance reggerebbe sulla selettività nella determinazione degli obiettivi rilevanti dell'ente. Ciò significa, sul piano della valutazione individuale e della premialità che la platea su cui esercitare l'azione valutativa è determinata dall'apporto di ciascuno al conseguimento degli obiettivi selezionati.

La seconda opzione concepisce il PdP come uno strumento di pianificazione per processi. In tale configurazione, esso è assai vicino nella forma e nella sostanza al Piano Esecutivo di Gestione (PEG) o al Piano degli Obiettivi (art. 108 e 197 del Testo Unico degli Enti Locali). La performance in tal modo è riferita all'intero quadro dell'azione amministrativa. In particolare, il PdP è costruito a partire dalla articolazione delle funzioni e dei processi dell'ente, per ciascuno dei quali sono individuate le linee di azione, gli obiettivi specifici, i valori degli indicatori attesi sulla base dei valori registrati negli esercizi precedenti. La Fig. 3 riportata nella pagina seguente schematizza questo approccio.

Fig. 3



Ciò che, in questo modello, consente di valutare la “premierità” di ciascun obiettivo è un processo di “pesatura” che ne determina a monte il valore nel quadro dell’azione amministrativa nel suo complesso. Non vi è dubbio che per questa via ritorna il tema della “strategia” quale elemento centrale per la determinazione del sistema di valutazione della performance dell’organizzazione. Così come risulta problematico il rapporto tra programmazione triennale delle performance e definizione annuale degli obiettivi.

Le due opzioni, qui molto semplificate, rappresentano in qualche modo due estremi entro i quali si collocano scelte composite. La prima concepisce il PdP come uno strumento che accompagni la realizzazione di orientamenti ed obiettivi strategici e che lega la valutazione delle strutture e conseguentemente delle persone al loro conseguimento. La seconda è orientata principalmente a dotarsi di un quadro organico e dettagliato dei processi dell’ente connettendo, se non identificando, il PdP con il PEG. In tal modo, la performance dell’organizzazione e delle sue parti è controllata in modo completo indipendentemente dalla scelta di premiare il risultato in particolari ambiti e processi.

Al di là delle differenze nell’approccio al PdP, tuttavia, ci preme sottolineare come nel sistema delle autonomie lo strumento di gestione della performance si sia dovuto confrontare con un consolidato sistema di programmazione e pianificazione, producendo un effetto di sovrapposizione con esso più accentuato che in altre amministrazioni dello Stato.

Un secondo aspetto critico sul tema della programmazione riguarda il rapporto tra i livelli sistemici della performance. Come, infatti, è possibile passare dalla valutazione dell’ente a quella delle strutture e, soprattutto da questa a quella degli individui? Il tema del rapporto tra comportamento lavorativo individuale e gruppi organizzativi è assai complesso (e non ne trattiamo in queste brevi note). Ciò che intendiamo rilevare è che un approccio lineare e deterministico tra risultati delle strutture e risultati degli individui e viceversa sia di dubbia efficacia. Del resto, l’esperienza pregressa in materia di compensi incentivanti ha evidenziato proprio la problematicità della valutazione individuale. La nostra convinzione è che gli ambiti di pianificazione della prestazione (di organizzazione e individuale) debbano essere coerenti ma differenziati, assegnando ai responsabili di struttura la responsabilità di una pianificazione del lavoro individuale e la determinazione degli obiettivi di prestazione, pur in un quadro coerente di criteri di valutazione.

In ultimo, va rilevato come nell'esperienza valutativa passata il tema della incentivazione di gruppo sia stato trascurato. Il Dlgs 150 annovera la premialità di gruppo tra le forme possibili, ma non pare attribuire un particolare valore nel quadro del sistema di valutazione del merito. È possibile che abbia prevalso finora una sorta di "Taylorismo" di ritorno (Dente, 2010) che parte dal presupposto della completa divisibilità del lavoro e dei compiti come base per un effettivo apprezzamento degli apporti individuali, oltre che per il conseguimento di obiettivi organizzativi complessi.

Valutazione della performance e valutazione della qualità dei servizi

Il D.lgs. 150/2009 integra nel sistema e nel processo di valutazione della performance la valutazione dei servizi erogati dalla P.A. Ciò è coerente con l'ispirazione dell'intera azione riformatrice su cui la normativa si basa. Tuttavia, occorre rilevare che il tema della valutazione della qualità dei servizi, ed in specie della percezione di qualità da parte degli utenti e dei portatori di interesse nell'azione pubblica non rappresenta una novità normativa. Il punto piuttosto consiste nella integrazione delle differenti forme e obiettivi di valutazione della qualità dei servizi entro il processo di valutazione della performance organizzativa e soprattutto di quella individuale.

Negli enti locali questo tema è stato variamente affrontato. Del resto, lo stesso concetto di qualità lascia spazio a molteplici elaborazioni. Come è noto il modello della certificazione di qualità è andato estendendosi anche nei servizi pubblici e nella pubblica amministrazione. Ciò ha dato vita a processi di certificazione parziali (di specifici servizi o settori) ed, in alcuni casi, di certificazione di ente. La riforma, tuttavia, annette rilevanza prevalente alla rilevazione e misurazione della qualità percepita dall'utenza e dai soggetti portatori di interesse. Sul punto va rilevata la ampia varietà di modelli ed approcci al tema. Lo stesso Ministro Brunetta ha inserito nel piano industriale della pubblica amministrazione un progetto di *customer satisfaction*.

È utile, crediamo, mettere a confronto due approcci differenti proprio allo scopo di evidenziare la varietà di impieghi della valutazione in funzione del modello stesso di organizzazione pubblica da cui si parte.

Il primo approccio è quello contenuto nella Direttiva del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione "***Per una Pubblica amministrazione di qualità***" (la cd. *Direttiva Nicolais*) relativa alla valutazione della qualità dei servizi della pubblica amministrazione, nella quale il Ministro individua nell'adozione di modelli di autovalutazione (come quello proposto nella metodologia CAF – *Common Assessment Framework*²) la direzione di sviluppo dell'azione pubblica per il miglioramento dei servizi. La Direttiva, invero, ha il merito di richiamare e in qualche modo concretizzare in un atto di indirizzo un vasto dibattito e alcune esperienze sviluppatasi nel corso degli anni, i cui echi sono rintracciabili in diversi contesti: dai contratti di comparto del pubblico impiego, a elaborazioni tecnico metodologiche sviluppate da centri di studio e ricerche (ad es. dal mondo imprenditoriale, di centri di ricerca pubblici come il FORMEZ, da progetti innovativi avviati in Enti pubblici ed Enti locali, ecc.); a strumenti di diffusione di buone pratiche; ecc.

Come detto, la Direttiva indica in uno specifico modello di valutazione (il CAF), con il suo apparato di concetti e di strumenti operativi di rilevazione, analisi e valutazione, l'orientamento operativo per valutare i servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche che tenga insieme le esigenze di:

- forte coinvolgimento degli utenti e degli stakeholder dei servizi pubblici,
- sistematicità, continuità e affidabilità dei sistemi di rilevazione,
- integrazione della valutazione della qualità percepita dei servizi nei processi di innovazione e miglioramento dei servizi,
- forte coinvolgimento dei produttori di servizi pubblici (le strutture amministrative e gli operatori).

² Ricordiamo che il *Common Assessment Framework* (CAF) è uno strumento di *Total Quality Management* ispirato dal modello EFQM (della *European Foundation for Quality Management*) e dal modello Speyer della *German University of Administrative Sciences*.

La Direttiva individua nella metodologia CAF lo strumento che potesse, utilizzato in modo professionale, diffuso e sistematico, avviare processi di innovazione che insieme fossero:

- fondati su rilevazioni ed analisi empiriche strutturate,
- centrati su obiettivi di miglioramento dei servizi dal punto di vista degli utenti.
- partecipati sia dai portatori di interessi, sia dagli attori interni alla P.A.

Il limite evidente, tuttavia, di tale impostazione non risiede tanto nell'individuazione di uno specifico dispositivo, quanto la mancanza di un progetto complessivo di intervento sull'azione pubblica rispetto al quale poi definire soluzioni metodologiche.

Il secondo approccio è rappresentato dal progetto "**Mettiamoci la faccia**", parte del processo di riforma del Ministro Brunetta. Tecnicamente si connota come una forma di immediata e diretta raccolta del livello di gradimento di alcuni servizi pubblici (erogati da strutture ed Enti che abbiano volontariamente aderito al progetto), mediante il ricorso a semplici tecnologie che rilevano in tempo reale la valutazione del gradimento attraverso simboli (le *emoticon* mutuata dal mondo della socialità sul WEB). Sotto il profilo tecnico metodologico, questo progetto si caratterizza, come sottolineato nelle linee guida elaborate dal Ministero della pubblica amministrazione, per i seguenti aspetti:

1. la rilevazione del gradimento con le *emoticon* costituisce parte di un sistema più ampio di valutazione della C.S. che si giova di altri strumenti: focus group, interviste, questionari strutturati, ecc. in grado di fornire alle strutture ed ai portatori di interessi elementi per la valutazione ed il miglioramento dei servizi;
2. questo tipo di valutazione è indicata per rilevare il gradimento di servizi "a domanda individuale, erogabili attraverso una unica interazione tra utente e amministrazione, a bassa complessità ed a bassa intensità di relazione", quali ad esempio certificazioni, pagamenti tributi, ecc.;
3. la rilevazione può essere supportata da dispositivi tecnologici che facilitano la raccolta e l'elaborazione di semplici report statistici;
4. questo tipo di rilevazione può costituire una prima fase di un percorso più articolato di analisi del gradimento per la quale impiegare strumenti di approfondimento.

Come si evince dagli elementi riportati, il progetto presenta, accanto ad indubbie spinte ad innovare il rapporto con i cittadini, elementi strutturali che ne limitano gli effetti.

Abbiamo in breve richiamato queste due forme di valutazione per sottolineare come la scelta del metodo sia fortemente condizionata dall'obiettivo della valutazione. In questo senso non è pensabile una modalità standardizzata di rilevazione di *customer satisfaction* per un intero ente locale. Piuttosto, occorre pensare ad un sistema informativo della valutazione che comprenda anche un piano della valutazione della qualità percepita che sia conformato alla natura e struttura dei servizi erogati.

A complicare il quadro complesso della valutazione occorre aggiungere che buona parte dei servizi assicurati dalle amministrazioni locali sono erogati da soggetti in diversa forma titolari della gestione. Come valutare ed a quali soggetti riferire la valutazione di gradimento?

Valutazione e ruoli direttivi negli enti locali

Un accenno, infine, al tema dei ruoli direttivi nella valutazione. Santucci e Monda (in Zoppoli 2009) sottolineano come la riforma accentui il ruolo della legge e dei meccanismi operativi da essa introdotti e richiesti nella valutazione del personale, mettendo in luce alcune aporie sul piano prevalentemente giuslavoristico.

Sul piano organizzativo, che è quello di nostra competenza, il ruolo dei dirigenti costituisce ancora una volta un elemento determinante dei processi riformatori. In particolare, gli snodi attuativi nei quali i ruoli direttivi saranno impegnati riguardano:

- la funzione di supporto e di influenza nella definizione degli obiettivi strategici dell'ente. Il punto di contatto tra indirizzo politico e definizione di strategie di gestione dell'ente, infatti, non è affatto univocamente identificabile. L'efficacia di questo passaggio è funzione non solo della capacità della politica di formulare indirizzi sulla base dei bisogni collettivi, ma anche dello sviluppo di competenze strategiche nella dirigenza locale;
- la funzione di gestione efficace del ciclo della performance, che sia in grado di affrontare le aporie e le opacità che vanno manifestandosi nella implementazione del sistema di valutazione. In particolare, la gestione del raccordo tra gestione per obiettivi dell'azione e gestione dei processi;
- la funzione di valutazione dei dipendenti. La riforma, infatti, introduce prescrizioni e vincoli alla valutazione del merito ed individua negli OIV i soggetti di controllo di correttezza ed efficacia della valutazione. Ma nel contempo indica nei dirigenti i responsabili della relazione valutativa con i dipendenti. Dal non formalistico rapporto con la norma e con gli attori della valutazione dipenderà la possibilità di fare della valutazione del merito una leva del cambiamento e non una "fabbrica del conflitto" nell'organizzazione.

3. Bibliografia

Bassanini F. (2010), *Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano (1990 – 2010)*, versione in italiano dell'articolo pubblicato in *The journal of european economic History*, n. 1/2010. Reperibile in rete <http://www.legautonomie.it/Documenti/Rifoma-P.A/Vent-anni-di-riforme-del-sistema-amministrativo-italiano-un-articolo-di-Franco-Bassanini> (sito consultato il 31-03-2011).

Cammarota G. e Morciano M. (2010), "Valutazione della performance, efficienza ed efficacia amministrativa. Note a margine del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150", articolo apparso in *Dossier Lega autonomie*.
Reperibile in rete http://www.astrid-online.it/Riforma-de1/Valutazion/Studi--ric/Cammarota-Morciano_Valutaz-performance.pdf (sito consultato il 31-03-2011).

Dente B. (2010), "Ricominciare da tre. L'applicazione del decreto Brunetta", in *Dossier Lega autonomie*, il testo anticipa l'omonimo articolo che sarà pubblicato su *Impresa e Stato*. Reperibile in rete <http://www.piscino.it/file/leggi/brunetta15-34.pdf> (sito consultato il 31-03-2011).

Zoppoli L. (a cura di) (2009) *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale scientifica.

CIVIT, Delibera 89/2010

CIVIT, Delibera 112/2010

CIVIT, Delibera 114/2010