

53-54

Anno XVI
2012

rin

Rassegna
Italiana di
Valutazione

FrancoAngeli



Riv
Rassegna
Italiana di
Valutazione

FrancoAngeli

RIV - RASSEGNA ITALIANA DI VALUTAZIONE

Rivista quadrimestrale di studio e dibattito per la diffusione della cultura valutativa in Italia dell'Associazione Italiana di Valutazione (www.valutazioneitaliana.it)

Comitato di redazione per il periodo 2009-2013:

Direttore: Alberto Silvani (Consiglio Nazionale delle Ricerche e Università di Milano)

Comitato di redazione: Stefano Campostrini (Università Ca' Foscari, Venezia); Ugo de Ambrogio (Istituto per la Ricerca Sociale, Milano); Carmela Di Mauro (Università di Catania); Andrea Lippi (Università di Firenze); Mita Marra (Consiglio Nazionale delle Ricerche e Università di Salerno); Nicoletta Stame (Università di Roma 'La Sapienza').

Segreteria di redazione: Veronica Lo Presti

I contenuti e le idee espresse dagli autori non riflettono necessariamente quelle dell'Associazione Italiana di Valutazione e del Comitato di redazione, che intendono comunque dare spazio a orientamenti e approcci diversi purché scientificamente argomentati e non

Proposte di pubblicazione da sottoporre al Comitato di Redazione *devono essere inviate ai diversi coordinatori redazionali*, come indicato nelle Norme per i collaboratori pubblicate nelle pagine finali del fascicolo.

Altra corrispondenza deve essere inviata a:

Alberto Silvani, via Giannone 9, 20154 Milano (alberto.silvani@unimi.it).

in contrasto con i principi contenuti nel Codice deontologico associativo.

La *Rassegna Italiana di Valutazione* esce dal 1996:

- le annate 1996-1999 (numeri 1-16) *sono disponibili unicamente on line* sul sito web associativo www.valutazioneitaliana.it
- le annate 2000-2001 (numeri 17-24) sono esaurite
- nel 2002 la *Riv* non è uscita
- dal 2003 esce per i tipi di FrancoAngeli

Segreteria@[valutazioneitaliana.it](http://www.valutazioneitaliana.it) - Banca Prossima, IBAN IT41L0335901600100000062397

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore. Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun fascicolo dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali (www.clearedi.org; e-mail autorizzazioni@clearedi.org).

In caso di copia digitale, 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.

Sommaro

a. XV - n. 53/54, 2012

Nicoletta Stame, Giovanni Urbani, <i>Introduzione</i>	pag. 5
Christopher Pollitt, <i>Lacunae: Evaluating Public Management Reform</i>	» 9
Giovanni Urbani, <i>La valutazione delle performance nella pubblica amministrazione italiana: dalla stagione dei controlli alla spending review.</i>	» 19
Nicoletta Stame, <i>Fare più e meglio con meno, e in modo democratico</i>	» 33
Mita Marra, <i>Le minacce tecnocratiche e centralistiche alla spending review e le sfide politiche della valutazione in Italia</i>	» 47
Gabriella Nicosia, <i>Valutare per risparmiare: strategie e best practices per la “buona amministrazione”</i>	» 65
Giancarlo Vecchi, <i>Spending review: governance senza capacità di governo. Dgll’assenza di tecnostutture pubbliche in grado di presidiare i processi di riforma amministrativa</i>	» 83
Vincenzo Lorenzini, <i>Esperienze maturate nella Sanità Pubblica. La valutazione differenziale del personale</i>	» 99

Introduzione

Nicoletta Stame, Giovanni Urbani

Questa sezione monografica propone una riflessione sui recenti sviluppi della valutazione nella PA, e propone di inquadrarli nei movimenti di riforma del settore pubblico che hanno interessato l'Italia, come tanti altri paesi industrializzati.

Essa prende spunto dal convegno "Oltre il centralismo: la valutazione delle performance ai tempi della spending review", organizzato dal Gruppo Tematico (GT) "Valutazione delle performance delle pubbliche amministrazioni" dell'Associazione Italiana di Valutazione il 29 gennaio 2013 a Roma, e si inserisce nel dibattito che il GT sta portando avanti da alcuni anni con innovatori della PA e valutatori.

La riflessione parte dal presente, la crisi economica e sociale che attraversa il paese, e la necessità di migliorare la performance della PA, tramite metodi che consentano di fare più e meglio con meno risorse. Nonostante queste esigenze fossero chiare da molto tempo, e in fondo abbiano ispirato le politiche di New Public Management (NPM) di cui anche le riforme italiane degli anni '90 sono un esempio, la spending review deliberata dal governo Monti rappresenta certamente un punto di svolta. Da una parte, essa ha inteso porre un freno a comportamenti di corruzione e spreco del settore pubblico non più tollerabili; dall'altra, però, nel farlo ha impresso uno stile centralizzatore che contrasta con l'autonomia normativa e organizzativa riconosciuta agli enti in materia di organizzazione e di controllo strategico, e soprattutto vanifica gli sforzi condotti dagli amministratori più innovatori.

Per chi si occupa con continuità delle problematiche della valutazione, è questa una occasione per fare un bilancio di ciò che è stato ottenuto in precedenti movimenti di riforma, e per riflettere sulle opportunità offerte dalla presente situazione.

Questo numero monografico della rivista rispecchia dunque questi due filoni di indagine. Un primo filone è quello che si propone di inquadrare le iniziative attuali nella evoluzione delle riforme impresse alla PA. Due contributi rispondono a questa linea di pensiero.

Rassegna italiana di valutazione, a. XV, n. 53/54, 2012

Christopher Pollitt, cui dobbiamo oramai classici studi comparativi sul NPM, si domanda come mai nonostante l'universalità di quelle riforme, i loro effetti per i cittadini siano così poco discussi. Egli nota la scarsità di valutazioni in materia, e nei pochi casi esistenti, la difficoltà di attribuire alle riforme, anziché ad altri fattori, i pochi miglioramenti rilevati. Quelle riforme sono state attuate in modo diverso nei diversi paesi; la loro implementazione segue percorsi non lineari, che tengono conto dei cambiamenti nella situazione e dell'evolvere degli interessi dei politici; si giunge così alla conclusione che esse riescono o falliscono a seconda di come affrontano le complesse configurazioni dei contesti locali.

In tal modo Pollitt ci ha offerto un inquadramento prezioso per analizzare l'attuale situazione italiana, dove le politiche di contenimento della spesa pubblica si inseriscono su un originario sistema politico accentrato che fatica a evolvere nel senso indicato dalle riforme del NPM. È il tema della "ri-centralizzazione" che fa da preoccupato sfondo a tutti gli altri interventi.

Segue l'articolo di Giovanni Urbani che traccia una storia ragionata delle riforme e del sistema dei controlli in Italia, che culminano nella riforma Brunetta e nella introduzione della valutazione delle performance, che verrà poi ripensata alla luce di una necessaria considerazione del rapporto tra regolazione dei flussi finanziari e performance pubbliche. Di qui la necessità di superare la pratica dei tagli lineari, e di introdurre una spending review che sappia riconoscere le priorità e premiare il merito.

Un secondo filone è quello di chi si domanda in che modo sia possibile che le attività di valutazione previste (dalla spending review, alla valutazione della performance, alla valutazione dei programmi) contribuiscano a quel cambiamento in senso democratico – di responsabilizzazione degli operatori e di coinvolgimento dei cittadini e delle imprese – che dovrebbe essere la loro ragion d'essere, ma che invece è spesso vanificato da un sistema rigido e centralistico come il nostro.

Nicoletta Stame sostiene la necessità di legare tutte quelle attività di valutazione, evitando che la Spending Review venga vista come risolutiva di tutte le esigenze di miglioramento della PA, e contrappone un modo democratico ad un modo burocratico di svolgerle, se si vuole legare l'aumento della produttività della PA a prospettive di crescita e di sviluppo democratico.

Mita Marra analizza le minacce centralistiche e tecnocratiche alla spending review, frutto di un abbandono di precedenti spinte federaliste, e rileva gli effetti perversi di una spending review che ha perseguito una riduzione degli organici della PA ... a costi crescenti.

Giancarlo Vecchi discute di alcuni paradossi della spending review – tra effetti inattesi, non perseguiti e indesiderati – alla luce di un intervento sulla giustizia italiana che mostra ampi margini di possibili recuperi di produttività.

Gli ultimi due contributi entrano poi nel merito di alcuni aspetti operativi dei sistemi di valutazione della performance.

Gabriella Nicosia discute con gli strumenti del diritto del lavoro il modo in cui i sistemi di valutazione del personale siano o meno in grado di favorire una buona amministrazione, analizzando come vengono fissati gli obiettivi (che dovrebbero

essere sfidanti e non di mera sopravvivenza) e prestata attenzione ai comportamenti.

Vincenzo Lorenzini presenta una metodologia di valutazione delle performance già sperimentata in numerose aziende sanitarie: partendo dal presupposto che l'amministrazione deve riconoscere i talenti dei propri dipendenti, essa impegna dirigenti e personale in un esercizio condiviso di individuazione degli obiettivi da raggiungere e di accertamento.

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Lacunae: Evaluating Public Management Reform

*Christopher Pollitt**

Abstract

This paper argues that, despite a very large volume of management reform in the EU over the past quarter century or more, our knowledge of the impacts of these efforts is patchy and fragile. It calls on a number of key studies which each, in a different way, carries this same basic message. In the second part of the paper the reasons for this state of affairs are analyzed. One set of reasons is concerned with the considerable methodological difficulties of evaluating major reforms, which are commonly complex, evolving and spread out over time. A second set of reasons concerns the limited incentives for politicians and top officials to take a sustained interest in evaluation. A concluding reflection is that, while this basic situation is not likely to change, there are nevertheless ways in which the academic contribution to reform evaluation can be strengthened.

Key words: public management reforms, impact, context, design of reforms, political interest, changes in performance, time.

Introduction

During the past 30 years many European countries have launched public management reforms (PMR). In some the reform tide has flowed strongly and continuously, while in others it has been less forceful or regular (Pollitt and Bouckaert, 2011). But reform programmes of some sort have been announced in almost all

* Emeritus Professor, Public Management Institute, Katholieke Universiteit Leuven

Editor-in-Chief, International Review of Administrative Sciences, Christopher.Pollitt@soc.kuleuven.be.

Acknowledgement: some of the research on which this paper is based received funding from the European Community's Seventh Framework Programme under grant agreement number 266887 (project COCOPS – see www.cocops.eu).

Rassegna italiana di valutazione, a. XV, n. 53/54, 2012

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

states. Also, in parallel, there has grown up an international community of reform 'experts' – in international organizations like the OECD and the World Bank, in national governments, in management consultancies and think tanks, and even in academia. So there are now more voices, more ideas, more stories and more proposals and slogans than ever before. It would be easy, therefore, to assume, that we had now accumulated a lot of solid, reliable information about what works and what does not in public management reform.

In this paper I will attempt to demonstrate that this is not the case. Despite the importance of reform our knowledge of what works when management innovations are launched is patchy and often fragile. The record of evaluation of PMR is lacunose – full of mist and holes. I will also suggest some key reasons why this situation continues to exist.

1. What do we know?

Two main messages emerge from the available research. The first message is that contexts matter. What is conceptually supposed to be the same technique or model (e.g. performance budgeting, Total Quality Management, Regulatory Impact Analysis, benchmarking) may turn out very differently in different contexts. What is nominally the same technique works tolerably well in this sector in this country but fails completely in another sector or country or at another time. Many prominent academic authorities have taken approximately this position by recognising that contextual features such as constitutions, cultures or political systems have major effects on stability and change – and even on what can be considered to be 'good government' (e.g. Andrews, 2010; Christensen and Lægheid, 2001; Kickert, 2007; Lynn, 2006; Ongaro, 2009; Painter and Peters, 2010; Pollitt et al., 2004; Savoie, 1994; Smullen, 2010; Wollmann, 1997; Verhoest et al., 2012).

The second message is that we know remarkably little about the final outcomes or impacts of reforms on the clients receiving public services or on civil society as a whole. Often we do not even know whether a major reform has had a positive effect, a negative effect or no effect at all on organizational efficiency. Typically, we will have a lot of information about how structures and processes have changed inside the reformed organizations, but not much hard evidence as to what (if any) changes in outputs and outcomes all this change has produced.

What evidence is there to support this second generalization – the one about the lack reliable information concerning outputs and outcomes? In one short paper I cannot offer a comprehensive guide to sources, but I can indicate some key studies. These are mainly focused on the organization and delivery of public services. It is possible that different lessons could emerge from other aspects, such as regulation or diplomacy.

Back in 1994 I looked for evaluations of the first wave of New Public Management (NPM) reforms in the pioneering Anglo Saxon countries. In most cases, reforms had not been evaluated at all, and that, where they had (as in Australia and New Zealand) the results were inconclusive. This led to an early arti-

cle in *Evaluation* (Pollitt, 1995). Even where there was some evidence of efficiency gains, these could not be confidently attributed to the reforms concerned.

Has this situation changed with more experience of more reform in more countries? An extensive recent study of EU member states indicates that it has not (Pollitt and Dan, 2011). The research project built up a database of 518 studies of the impacts of NPM from almost all the EU member states, plus Norway. These studies were selected as significant ones by university teams in 10 countries, and by a literature review of leading scientific journals. They included official reports, audits and evaluations as well as academic studies, the latter category accounting for 68% of the total database. The findings as to the character of this literature were clear. First, only just over a quarter (26.6%) contained any data at all about changes in outputs or outcomes. Furthermore, if we narrowed the focus to studies with information about changes in outcomes (the final impacts of reform on citizens and society) the percentage falls to just 8.7%. So more than 90% of what are seen by experts as the most significant and relevant studies contained no data at all on outcomes.

The second main finding was that, if one examined those studies which did actually report changes, the results were highly variable. Some studies reported more than one category of change (activities/processes; outputs; outcomes) so Table 1 (below) shows the number of findings rather than the number of studies. What is dazzlingly clear is that the results of NPM reforms were, according to these studies, rather hit-and-miss. Only 44% of the entries reporting on outcomes found they had improved, with 53% of entries reporting improvements in outputs.

Table 1 – COCOPS database entries for NPM reform impacts

Type of impact	Entries (n)	Improved	Worse	Unchanged
Outcomes	57	44%	23%	33%
Outputs	163	53%	20%	27%
Processes/activities	639	58%	19%	23%

Note: Studies may contain (and in some cases have contained) more than one entry (finding) for processes/activities, outputs or outcomes or any combination of these. Therefore an entry is not the same as a study – there are more of the former than the latter. For a full explanation of the terms used, approach and limitations, see Pollitt and Dan, 2011.

The third finding from the COCOPS database was that many studies indicated that contextual factors had had an important influence on the fates of different types of reform, and that these contextual factors seemed to be part of the explanation for the considerable variations between reports of improvements, deteriorations, and no change. Important contextual factors included a) the politico-administrative culture, b) the structure of the political system (centralized/decentralized, majoritarian/consensual, etc), c) the volatility of governments, d) the current level of administrative capacity, e) the complexity of the tasks undergoing reform (standardized/professionalized and discretionary, etc.) and the strength

and role of other stakeholders, including legislatures, public service trade unions and so on.

We may now move to other recent studies. In another EU-financed research project Verhoest et al. (2012) studied government agencies in 30 countries (23 of them in Europe), relying on a mixture of documentary study, original surveys, building databases on organizational changes, and some more intensive cases studies. Among the findings of this massive international research effort were, first, that there was no one best agency model that could be applied in all contexts and, second, that research into agency performance was scarce (Verhoest et al., 2012, pp. 414 and 430). '[E]mpirical evidence of such effects [i.e. performance improvement] is still inconclusive' (*ibid.*, p. 430).

A few years before the COST study of Verhoest et al. a UK Economic and Social Research Council-financed research project examined in detail the performance management arrangements in central government agencies in the same four functional sectors in four countries (Finland, Netherlands, Sweden and the UK – Pollitt et al., 2004). There was no shortage of performance indicators and other performance management arrangements, but in no case was an agency able to produce systematic 'before and after' data showing how specific structural or process reforms had improved their efficiency or effectiveness. This more or less exactly echoed the findings of an even earlier (and similarly ESRC-financed) project looking at 12 newly 'autonomized' schools, hospitals and housing associations in the UK (Pollitt et al., 1998).

Close academic study sometimes unsettles even what we have previously taken to be well-established truths about reform. For example, in the UK the Conservative governments of Mrs Thatcher and Mr Major (1979-1997) drove through a long series of major reforms aimed mainly at improving the efficiency of government. They were famous for their oft-stated beliefs that the civil service could and would become more cost-conscious and efficiency-minded. Only recently, however, have academics gone carefully back over the relevant official statistics concerning departmental inputs and outputs. What these seem to show is that, despite all the effort, pain and controversy, there is no evidence of any sustained and systemic improvement in central government efficiency during this period (Hood and Dixon, 2012). What is equally surprising is that there seems little evidence that those governments were particularly interested in knowing whether their grand reform programmes had actually achieved the predicted improvements in productivity. The lack of sustained achievement in productivity is also demonstrated in a new study by Dunleavy and Carrerra (2013).

Finally, I would like to mention another recent UK study – the UK is of special interest because it has styled itself as a world-leader in public management reform, and because it has carried through so much reform over such a long period of time. I re-examined five key public management reform white papers spanning the period from 1970 to 2011. All of them are full of promises for better-co-ordinated, more efficient, more responsive public services. However, none of them sets clear quantitative targets. None contains any costings of the proposed reforms. And only one of the five (John Major's *Citizen's Charter* of 1991) includes any

provision for evaluation to see if the reforms actually worked out (Pollitt, 2012b; 2013a). This makes it hard for both scholars and civil servants subsequently to try to work out whether the reforms have succeeded or not.

In sum, what is being said here? The claim is NOT that many of the organizations in many of these studies are naked of performance information – on the contrary, they often have rather a lot of it. Neither is the claim that there is no improvement. In some cases the organizations are able to produce rather convincing evidence of year-on-year gains along some particular parameter – speed of service, unit costs or whatever. What they cannot convincingly or usually do, however, is to show how changes in their performance may or may not be related to management reforms which they have undergone. Nor can they show systemic improvement resulting from the larger, more programmatic reforms that affected many departments and agencies simultaneously. Furthermore, they hardly ever have solid information about the final outcomes or impacts of management reforms on their clients or on the wider society. Either there is no information about this (often because no-one has seen it sufficiently important to collect it) or, if there is some data, it cannot be reliably attributed to specific reforms. High quality evaluations are scarce indeed.

Thus, public management reform has not been a scientific exercise where programmes were launched with defined aims, and the results were then carefully measured. On the whole it has been a hit-and-miss affair, coloured by strong doctrines, fashions and political preferences. We did not enter the present international fiscal crisis with tried and tested recipes for improvement. We still do not possess a solid basis of knowledge.

2. Some reasons for our collective ignorance

Why are there so many lacunae? In this section a number of reasons, drawn widely from the literatures referred to above, will be identified.

Two interconnected problems are that the design of reforms do not stand still, and neither does the context in which they are being implemented. To come to full fruition, a major structural reform is likely to need years rather than months, and during that time the original design is highly likely to be adapted. Many reforms are, in effect, re-designed during implementation because new aspects or difficulties are discovered ‘on the ground’. And at the same time the context in which the reform is taking shape may alter drastically. A period of economic growth may be replaced by a period of austerity. Scandals and accidents may reduce the appeal of an efficiency drive and increase the attraction of measures to enhance safety and/or accountability. The political colour of the government may change, and the newcomers may wish at to ‘re-badge’ if not actually scrap the reforms beloved of their predecessors – in some central and eastern European states, for example, governments have changed often and abandoned previous reforms as they have done so. In the UK Blair re-badged Major’s 1991 *Citizen’s Charter*. The goals of reform – often only vaguely expressed in the first place – may shift during implementation.

All this means that the orthodox model of evaluation, in which a defined instrument is introduced in order to achieve a defined goal, often cannot be applied. The goals are vague and priorities are shifting, while the design – sometimes for good reasons – is continuously adjusted during implementation.

Nor is this all. Even if a reform is clear and reasonably stable, and even if outcomes are measured, it may well be exceedingly difficult confidently to attribute a particular outcome to a particular reform. There are two main reasons for this. First, major PMR programmes are usually composed of many different actions and tools. Some will work and others will not. How, though, can we know which specific actions contributed how much to a given outcome? When customer satisfaction goes up following a reorganization, was it the new procedures, or the customer service training programme, or the increased resources put into counter services or the refurbishment of public offices, or some combination of these? Second, how can we be confident that the outcome was not partly or wholly caused by something other than the reform? Over the substantial implementation periods frequently involved there may be all sorts of other developments that could influence the same outcome. For example, has an increase in job placements by a reorganized job advisory agency been the result of the reorganization, or of an simultaneous pick-up in the economy?

Finally, there is often a time problem. Orthodox evaluations seek to compare before and after – to establish a baseline in time, before the relevant changes are set in motion, against which changes can be measured. The practical circumstances of major public management reforms frequently make it difficult to follow this design. Often, the reforms begin as soon as they are announced (or in some cases preparatory and anticipatory moves are being made even before the main official announcement, because savvy officials sense the way things are likely to go). So, finding an ‘uncontaminated’ baseline may well be beyond the evaluators. Equally, defining a ‘finishing line’ may be problematic. The effects of a major reform may go on for years before they dwindle or cease, but to wait that long for ‘answers’ is politically and managerially impracticable. On the other hand there may be strong temptations to evaluate too soon. For example, one year after launch may still be during a difficult transition period, when the full fruits of reform are not yet apparent but the short term upheavals and confusions are still in evidence.

A second major set of reasons concern the frequent lack of any sustained interest in PMR.

‘Governments lack a theory of and experience of embedding change coherently, so the people involved and the story lines are dropped/changed too quickly’ (ex-UK Permanent Secretary with extensive experience of reform – email to the author, 12 April, 2012)

In most countries the minister – let alone the Prime Minister – who is both interested and experienced in large scale organizational change is a rare creature. Most executive politicians are certainly interested in defending and/or expanding their own organizational sphere of action, and most are also willing to take credit for announcements of dynamic new reforms that will, at least in intention, benefit citizens who use public services and taxpayers. These two types of interest by them-

selves are, however, quite inadequate to sustain detailed interest in organizational reforms which often unfold over several years – quite possibly beyond the horizon of the next election. They are more likely to result in serial reforms, with each exciting new announcement replacing and obscuring what went before (Pollitt, 2007). Furthermore, the original NPM formula, in which politicians were supposed to play the part of strategists setting long term goals and leaving managers unhindered to manage and make operational choices, never seemed a particularly realistic model for politics (Pollitt and Bouckaert, 2011, chapter 6). Politicians often want to intervene in operational matters, and may not be particularly interested in, or skillful at, strategy-making.

The lack of sustained, longer term interest in specific management reforms exhibited by many politicians is not the only challenge facing evidence-seekers. In some cases evaluations are actually resisted, usually because so much political capital has been invested in a particular reform that finding evidence that it was less than wholly successful would be deeply politically embarrassing. That seems to be why, for example, Thatcher's 1989 introduction of an internal market to the NHS was never subject to formal evaluation. Academics proposing evaluations were discreetly informed that such investigations would be neither necessary nor welcome. Thus a wholly untried organizational form was rather rapidly introduced into one of the largest and most complex organizations in Europe.

Over the past two decades the cast of characters involved in PMR has broadened – as noted at the beginning of this paper, an international community specialising in management reform has grown up. Management consultants and political advisers got in on the act – though in different degrees in different countries (Pollitt and Bouckaert, 2011; National Audit Office, 2009; Saint-Martin, 2005). Public sector management reform became an international business with ideas circulating rapidly through the OECD and consultancy networks (see, e.g. OECD 1995; Sahlin-Andersson and Engwall, 2002). Some of the new players brought with them an intense interest in the details of reorganizations. This interest, however, was usually still only short or medium term. Management consultants to some extent reflected the horizons of the politicians and senior civil servants who hired them – the next election (or the next contract) was still an important threshold. Then they would move on to the next client. Political advisers generally wanted reforms which looked good publically and could be packaged as 'modern' and 'cutting edge'. Neither they nor the consultants usually had future careers in the public services they reformed: they were 'visitors' from outside.

Finally, I would identify a significant theoretical (and consequently practical) weakness in many approaches to PMR, and one with which academia itself has been widely infected (e.g. Osborne and Gaebler, 1992; Hughes, 2003; Osborne, 2010). It is the weakness for generic, decontextualised models. There is a sense in which many governments have been looking in the wrong places – or at the wrong levels – for reform solutions. The focus has too often been on big programmes or big ideas – creating semi-autonomous agencies, performance management, contracting out, behavioural nudges, public private partnerships – or what have you. These big fashions have arrived and later dwindled or departed. They have often

been embraced by management consultancies, who profit from the belief in generic, internationally mobile solutions. But that is not the level on which most reforms succeed or fail. They succeed or fail as the implementation process brings them face to face with complex configurations of local contexts (Pawson, 2013). It is the interaction between contexts and reform instruments which should be more often the focus of analysis (Pollitt, 2013b). Such an approach would probably outlaw assertions that this or that reform instrument was The Way Forward or The Next Good Thing. It would, instead, reveal, that each reform instrument had a certain 'range' - a number of contexts in which it could work reasonably well, but beyond which it would usually fail. In some cases this range would be quite narrow (e.g. performance related pay – see Perry et al., 2009). In others it might be broader (e.g. contracting out) although it would never be universal.

Reflections

An obvious concluding question would be whether the somewhat disappointing situation described above is likely to change? My provisional answer is 'probably not', or 'not quickly'. This is because most of the methodological challenges to good evaluation are unlikely to disappear, while the limited nature of political interest also appears to be fairly firmly embedded in the conditions of contemporary political life. Occasionally the local factors will all fall into line and produce a thoughtful, lasting reform – if, for example, there is a stable government reforming early in its term, one or two senior politicians who are genuinely interested in organizational issues, a skilled and trusted civil service leadership, a culture accepting of reform and improvement, and a careful initial diagnosis of the problems which are being addressed. But often the same pressures which have resulted in so many poorly-thought-through, short term initiatives in the past will reassert themselves. Academic evaluation by itself cannot hope suddenly to dissolve these persistent hazards. It can, however, focus more closely on the interaction between contexts and reform instruments. It can seek to identify the processes or mechanisms which those interactions give rise to (Pawson, 2013). It can yield a finer-grained picture of PMR than we have usually been able to construct in the past. And it can place that more complex and nuanced picture firmly in the public domain, hoping that, eventually, organised publics and the public service itself will take notice and begin to press their political and public service leaders to treat PMR in a different way.

References

- Andrews M. (2010), "Good government means different things in different countries", *Governance*, 23(1), 7-35.
- Christensen T. and Lægreid P. (eds.) (2001), *New public management: the transformation of ideas and practice*, Ashgate, Aldershot.

- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S. and Tinkler J. (2006), *Digital era governance: IT corporations, the state and e-government*, Oxford University Press, Oxford.
- Dunleavy P. and Carrerra L. (2013), *Growing the productivity of government services*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Hood C. and Dixon R. (2012), "A model of cost cutting in government? The great management revolution in UK central government", *Public Administration* (pre-publication version accessed 23 October 2012).
- Hughes O. (2003), *Public management and administration: an introduction* (3rd ed.), Palgrave/Macmillan, Basingstoke.
- Kickert W. (2007) "Public management reforms in countries with a Napoleonic state model", pp. 26-51 in Pollitt C., Van Thiel S. and Homburg V. (eds.), *New Public Management in Europe: adaptation and alternatives*, Palgrave/Macmillan, Basingstoke.
- Lynn Jr. L. (2006), *Public management: old and new*, Routledge/Taylor Francis, New York and London.
- National Audit Office (2006), *Central government's use of consultants*, HC128, Session 2007-7, The Stationary Office, London.
- Ongaro E. (2009), *Public management reform and modernizations: trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Osborne D. and Gaebler T. (1992), *Re-inventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Mass., Addison Wesley.
- Osborne S. (ed.) (2010), *The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge/Taylor and Francis, London and New York.
- Painter M. and Peters G.B. (eds.) (2010), *Tradition and public administration*, Palgrave/Macmillan, Basingstoke.
- Pawson R. (2013), *The science of evaluation: a realist manifesto*, Sage, Los Angeles and London (forthcoming)
- Pawson R. and Tilley N. (1997), *Realistic evaluation*, Sage, London.
- Perry J., Engbers T. and Jun S. (2009), "Back to the future? Performance-related pay, empirical research and the perils of persistence", *Public Administration Review*, January/February, 39-51.
- Pollitt C. (1995), "Justification by works or by faith? Evaluating the New Public management", *Evaluation*, 1(2), 133-154.
- Pollitt C. (2007), "New Labour's re-disorganization: hyper-modernism and the costs of reform – a cautionary tale", *Public Management Review*, 9(4), 529-543.
- Pollitt C. (2008), *Time, policy, management: governing with the past*, Oxford University Press, Oxford.
- Pollitt C. (2012a), *New perspectives on public services: place and technology*, Oxford University Press, Oxford.
- Pollitt C. (2012b), "The evolving narratives of public management reform: 40 years of reform white papers in the UK", *Public Management Review* (<http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2012.725761>).
- Pollitt C. (2013a), *40 years of public management reform in UK central government – promises, promises...* modified version of a paper presented at the Policy and Politics Conference, Bristol, September 2012 (available from the author on request).
- Pollitt C. (ed.) (2013b), *Context in public policy and management: the missing link?*, Edward Elgar (in press), Cheltenham.

- Pollitt C., Talbot C., Caulfield J. and Smullen A. (2004), *Agencies: how governments do things through semi-autonomous agencies*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Pollitt C. and Bouckaert G. (2011), *Public management reform: a comparative analysis* (3rd ed.), Oxford University, Oxford.
- Pollitt C. and Dan S. (2011), *The impacts of the New Public Management in Europe: a meta-analysis*, December (www.cocops.eu).
- Pollitt C. and Hupe P. (2011), "Talking about government. The role of magic concepts", *Public Management Review*, 13(5), 641-658.
- Saint-Martin D. (2005), "Management consultancy", 671-694, in Ferlie E., Lynn L. Jr. and Pollitt C. (eds.), *The Oxford handbook of public management*, Oxford University Press, Oxford.
- Savoie D. (2004), *Thatcher, Reagan and Mulroney: in search of a new bureaucracy*, University of Toronto Press, Toronto.
- Smullen A. (2010), *Translating agency reforms: rhetoric and culture in comparative perspective*, Palgrave/Macmillan, Basingstoke.
- Tsoukas H. (2005), *Complex knowledge: studies in organizational epistemology*, Oxford University Press, Oxford.
- Verhoest K., Van Thiel S., Bouckaert G., and Lægreid P. (eds.) (2012), *Government agencies: practices and lessons from 30 countries*, Palgrave/Macmillan, Basingstoke.
- Wollmann H. (1997), "Modernisation of the public sector and public administration in the Federal Republic of Germany: (mostly) a story of fragmented incrementalism", 79-103, in Murumatsu M. and Naschold F. (eds.), *State and administration in Japan and Germany: a comparative perspective on continuity and change*, De Gruyter, Berlin.

La valutazione delle performance nella pubblica amministrazione italiana: dalla stagione dei controlli alla spending review*

Giovanni Urbani**

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. (Urbani G., 2010 – “Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione ed individuo”, Milano: FrancoAngeli, pag. 5)

Abstract

The paper discusses the evolution of public performance evaluation from the early nineties to the present, age of the so-called spending review. It is a re-reading of facts with an operational dimension, also to orient future choices and the growth of the country, promoting policies for the development of productive public spending and acknowledging merit.

Key words: performances evaluation in public administration, policy evaluation, productive public spending, merit.

La valutazione delle performance è entrata in forma embrionale nel sistema di governo italiano con le leggi di riforma degli anni '90 ed ha trovato il suo apice dopo oltre un decennio, nel 2009, con il D. Lgs. 150 c.d. Riforma Brunetta. Poi aggiustamenti lievi e passi da gambero con la spending review. Il tema valutativo centrale e innovativo della Riforma Brunetta è 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: questa è la grande novità rispetto al passato. In questo lavoro di sintesi – terminato all'inizio del 2013 – si farà una fotografia di come negli ultimi anni, dal 2008 ad oggi, la valutazione nella pubblica amministrazione ha trovato novità importanti rispetto al passato, relegato al semplice adempimento formale e senza utilità sociale.

* Relazione tenuta al convegno “Oltre il centralismo: la valutazione ai tempi della spending review”, Roma, 29 gennaio 2013.

** Provincia di Mantova. Public manager and evaluator.

1. Da dove veniamo: la stagione dei controlli (fino al 2008)

Come e quando in sintesi si inizia a valutare la p.a., intesa come introduzione estensiva, in Italia?

Come: la valutazione introdotta è un insieme (non sistematico) di controlli – basati sulla sfiducia – e non è utilizzata invece ad incentivo al miglioramento delle amministrazioni pubbliche.

Quando: con l'entrata in vigore delle riforme degli anni 90 (prima solo in ambiti e zone geografiche molto circoscritti) e con il “processo” scatenante di Tangentopoli. Tangentopoli iniziò il 17 febbraio 1992, quando il pubblico ministero Antonio Di Pietro chiese ed ottenne dal gip Italo Ghitti la cattura di Mario Chiesa. In breve le notizie della corruzione in politica cominciarono ad essere pubblicate dai giornali e trasmesse dagli altri media e subito, collegato, seguì lo scandalo nella p.a. – per la corruzione diffusa, che scosse l'opinione pubblica italiana (seguì subito la riforma del pubblico impiego con il D.Lgs.29/93 e le altre norme).

Le principali tappe furono le seguenti:

- la riforma del pubblico impiego con il D.Lgs. 29/93 (*con il rafforzamento della dirigenza pubblica, dopo la prima separazione ruoli tecnici/politici introdotta timidamente con la L 142/90*);
- le L. 59 e L. 127 del 1997 (*con il tentativo di una prima modernizzazione delle strutture pubbliche con misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*);
- la L. 144/99 (*con l'istituzione della Rete dei Nuclei di Valutazione degli investimenti pubblici – “migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo”*);
- il D.Lgs. 286/99 (*riprende la L. 59/97, introducendo finalmente i principi di efficienza-efficacia-economicità, specificando i ‘controlli’: 1) controllo di regolarità amministrativa e contabile; 2) controllo di gestione; 3) valutazione della dirigenza; 4) valutazione e controllo strategico – congruenza risultati/obiettivi*);
- il TUEL D.Lgs. 267/00 articolo 107 comma 1 (*definisce meglio i confini negli Enti Locali*);
- nel 2008 il Memorandum Nicolais (*ancora sui controlli, unica novità il coinvolgimento di cittadini e imprese nella valutazione dei risultati*);
- la Finanziaria 2008, art. 2 comma 461, (si precisa il Memorandum con «...standard di qualità e quantità dei servizi erogati...», «...utenti chiamati ad essere attori del processo di qualità dei servizi stessi...», «...utenti identificati come associazioni dei consumatori e associazioni imprenditoriali, che verificano l'adeguatezza dei servizi della p.a....»).

La valutazione introdotta in questi anni e sino al 2008 fu solo di fatto un insieme di ‘controlli’, con un piccolo passo in avanti, “di indirizzo”, nel 2008.

È giusto oggi, dopo due decenni pieni, perseguire efficienza ed efficacia con maggiore imprenditività. Occorre ri-iniziare in modo più innovativo. È necessaria

una gestione più efficiente ed umana del personale, per avvicinarsi alle richieste legittime dei cittadini-utenti e delle imprese, insieme ad una buona qualità della vita lavorativa. I lavoratori devono conoscere il disegno strategico della loro unità organizzativa, devono essere coinvolti a livello emozionale e operativo. Il tutto all'interno di strutture organizzative più leggere, integrate, capaci di apprendere, aperte al cambiamento e che utilizzino razionalmente la valutazione.

Nel 2009 il Ministro Brunetta del Governo Berlusconi si auto-proclama il salvatore dell'efficienza della pubblica amministrazione italiana. Brunetta individua alcune criticità, esistenti a suo dire sino al 2008, a cui intende fornire una risposta attraverso l'introduzione del concetto di 'performance':

- in Italia le valutazioni nella P.A. non si fanno mai o quasi;
- i dirigenti non sono messi in condizione di fare i manager;
- si contratta troppo a livello sindacale;
- si spende male e troppo.

Attraverso l'introduzione della possibilità di misurare e valutare le performance è possibile migliorare gli standard qualitativi, rafforzare l'autonomia e la responsabilità della dirigenza, agire sulle leggi e non sui contratti (superando in questo modo D'Antona), tagliare le risorse ottimizzando i processi.

La valutazione della p.a. prima della riforma 2009 è certamente trascurabile: rendicontazione, adempimento amministrativo, utilizzata strumentalmente per giustificare delle scelte fatte "a tavolino" – sul quotidiano economico nazionale *Il Sole 24 Ore* lo stesso anno il sottoscritto scrisse di *cultura della valutazione 'bonsai'*.

2. Da dove veniamo: la riforma Brunetta (2009-2011)

La "performance" diviene quindi la bandiera della nuova riforma della P.A. e costituisce la vera novità della riforma stessa se si pensa che nel decreto 150/09 compare con una frequenza pari a 109 volte contro le 85 volte della parola "trasparenza" e le 31 volte del termine "misurazione". Tre anni nuovi per la valutazione italiana.

Sono molti i tentativi di definizione del termine performance che ha una connotazione assolutamente positiva e indica il risultato utile (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) e il valore aggiunto che un'entità (individuo, gruppo, organizzazione) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed, in ultima istanza, al soddisfacimento dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. Sinteticamente performance uguale ottimizzazione.

Si potrebbe evocare persino il *kaizen* – espressione che malgrado la sua apparente durezza non ha nulla di minaccioso, filosofia orientale giapponese di miglioramento continuo, passo a passo, che coinvolge l'intera struttura di un'organizzazione e che è la composizione di due termini: *kai* che significa cambiamento e *zen* che significa meglio. Cambiare in meglio, in modo costante.

Il concetto di performance, secondo la dottrina e la prassi consolidata (G. Bouckaert, 2010) ha subito un'evoluzione ed è passato da concetto monodimensionale a concetto complesso e multidimensionale in quanto costituito da due aspetti:

- l'ampiezza (span): input – output – outcome intermedi e finali;
- la profondità (depth): società – organizzazioni – politiche/programmi – individui/gruppi.

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

I principali ambiti di misurazione e di valutazione della performance organizzativa (art. 8 del decreto) sono:

- attuazione di piani e programmi nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti;
- rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi;
- efficienza nell'impiego delle risorse;
- qualità e quantità delle prestazioni e dei servizi erogati.

Gli ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale (art. 9) sono sintetizzabili in quantità del contributo, ovvero i risultati, qualità del contributo cioè le competenze e il raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali.

Il ciclo di gestione della performance, di cui si parla nel decreto 150/09, è stato istituito per permettere il passaggio dalla misurazione delle performance alla gestione della performance (performance management). L'Italia si presenta in netto ritardo sotto questo aspetto e l'introduzione del ciclo di gestione delle performance può essere dunque una leva importante.

In relazione alle performance, tre sono i principi cardine affermati con forza nel provvedimento di riforma:

- le amministrazioni pubbliche devono misurare e valutare le performance organizzative e individuali (cfr. Del. CiVIT 89 – 104/10);
- le buone performance, organizzative e individuali, devono essere premiate, abbandonando logiche di appiattimento e introducendo nel settore pubblico la meritocrazia;
- le amministrazioni pubbliche devono rendere visibile e trasparente le performance, anche attraverso il confronto con standard internazionali e con le migliori pratiche a livello nazionale.

Programmazione degli obiettivi, customer satisfaction, trasparenza e rendicontazione, organi indipendenti di valutazione, attribuzione selettiva degli incentivi economici e di carriera in modo da premiare i capaci e i meritevoli, supporto alle Amministrazioni da parte della Commissione (CiVIT) per la valutazione nel quadro di un programma triennale per la trasparenza e l'integrità: questi gli strumenti apprestati per realizzare il passaggio dalla cultura di mezzi (input) a quella di

risultati (output e outcome) e produrre un tangibile miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche.

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.

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.

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".

Dopo le riforme degli Anni Novanta (che non hanno generato i risultati attesi in termini di efficienza e produttività) la ripresa del dibattito riformatore del 2009 ha prodotto alcuni primi risultati:

- l'idea di affrontare la riforma dell'amministrazione attraverso Piani Industriali per singola amministrazione, che consente di coniugare aspetti generali e comuni della riforma con problematiche specifiche;
- il Piano Industriale della P.A. che affronta con rinnovato vigore i temi dell'efficienza e della produttività nella P.A. individuando tre assi fondamentali d'intervento:
 - l'ottimizzazione della produttività del lavoro,
 - la riorganizzazione delle P.A.,
 - il ruolo strategico della digitalizzazione nella P.A.

Il contesto italiano, in cui si inserisce la Riforma Brunetta, è caratterizzato dalla compresenza di più processi da tenere in considerazione:

- contenimento della spesa pubblica in relazione all'aumento del debito pubblico;
- accelerazione del "processo federalistico" e riforma dell'ordinamento degli enti locali;
- maggiore responsabilizzazione dell'Ente Locale rispetto alle politiche sociali e di welfare;
- responsabilizzazione sociale dell'operato della singola amministrazione;
- convergenza tra mondo del lavoro pubblico e mondo del lavoro privato dal punto di vista sostanziale;
- crisi di fiducia nelle istituzioni e contemporanea richiesta di intervento del settore pubblico.

L'insieme delle misure del Piano Industriale deve saper parlare a tutti i dipendenti pubblici: rinnovando la loro missione e il loro impegno e suscitando energie e speranze per l'innovazione e per il futuro. Le amministrazioni pubbliche devono

tornare ad essere strumenti essenziali per la crescita civile, sociale ed economica del paese.

L'approccio economicista Brunettiano (del "25/50/25") non è riuscito a sfondare, ma ha aperto le coscienze e una nuova consapevolezza in tutti.

Tiepidezza del valutatore? Chi scrive alla metà degli anni '90 come dirigente pubblico ha ideato il primo codice deontologico per la valutazione del personale della P.A. in Italia: ad es. la valutazione deve essere utilizzata come strumento di crescita del personale e dell'ente interessato e non come mero adempimento amministrativo; o ancora, il valutatore deve sempre impegnarsi affinché non si verifichi mai l'uso deliberato della valutazione per produrre consenso e legittimazione nel personale. Tale codice è sempre stato osteggiato, dai politici ai manager e, ahimè, dal sindacato. Ma i tempi erano diversi.

La meritocrazia è fondamentale, perché serve per:

1. l'equità sociale;
2. elevare i talenti (da *brain drain* a *brain gain*);
3. favorire i miglioramenti nelle organizzazioni pubbliche (è difficile se non impossibile migliorare ciò che non si misura).

Quindi qualità e merito sono un binomio per l'eccellenza.

Il modello che con il decreto si vorrebbe adottare è un mix di modelli europei e internazionali: valutare i risultati e premiare il merito è un modello emergente anche in altri paesi tra cui, ad esempio, il Regno Unito con la cosiddetta *delivery unit*.

Solo con buone valutazioni si favorisce l'etica del lavoro pubblico: la responsabilizzazione dei dipendenti sulle proprie azioni all'interno e all'esterno dell'organizzazione, la sfida sana sulle capacità reali come pari opportunità per tutti, l'equilibrio sociale. L'etica del lavoro pubblico esiste se esiste l'etica della valutazione, che riguarda l'integrità personale e professionale dei valutatori.

Risulta pertanto evidente come "la diffusione della cultura della valutazione è un valore da sviluppare e non solo un patrimonio da difendere". Occorre fare propria la riforma Brunetta *in particolare* quando prevede di ottimizzare le pubbliche amministrazioni con il benchmarking, fissando standard (autonomie) e chiedendosi il perché degli scostamenti di rilievo nelle comparazioni tra amministrazioni omologhe.

3. Dove stiamo andando (dal 2012)

La nuova disciplina generale del pubblico impiego introdotta con la Riforma Brunetta si muove in una linea di sostanziale continuità con i fondamentali principi ispiratori delle riforme precedenti: del 1993, del 1998 e del 2001. Ma è anche caratterizzata – proprio per dare effettività a quei principi – da una significativa "discontinuità" negli istituti applicativi. I valutatori della P.A. lo hanno capito bene: valutazione oggettiva e incentivazione selettiva ne rappresentano il cardine. La *valutazione utile* è la chiave di volta ideale, per cambiare "comportamenti",

oltre la norma. E oltre Brunetta. Ed è importante che esista nelle coscienze più che nella pratica, molto confusa.

La valutazione delle performance come creazione di valore pubblico diviene fondamentale e si inserisce solo parzialmente nel filone dell'approccio del public value inaugurata da Moore (1995), che è stata adottata e implementata in modelli di management elaborati da Accenture, e da altre business schools; questo approccio ha avuto delle risonanze in Italia, anche nei lavori dell'Associazione Italiana di Valutazione, ma circoscritte e limitate, prova ne è che le espressioni più significative per ora sono di estrazione anglosassone, americana e inglese.

“L'obiettivo è di imparare dal passato e dal presente” – scrive Geert Bouckaert nella prefazione del volume *Valutare la pubblica amministrazione: tra organizzazione e individuo. Visioni dei valutatori italiani per performance e competitività (2010)* – “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”.

Difficoltà nel percorso sono rintracciabili nei comportamenti non meritocratici (o collusivi) radicati nella cultura del paese. Occorre quindi intervenire sui sistemi degli incentivi per favorire la selezione sulla base del merito. Non aiuta certo la manovra finanziaria pluriennale di un governo Monti 2012 che congela aumenti salariali dei dipendenti pubblici per radicarsi meglio nell'Unione Europea (D.L.78/2010 convertito con L.122/2010): è un limite non trascurabile per la riforma. Un disincentivo per non introdurre nelle strutture pubbliche la valutazione della performance individuale (l'unica compresa della riforma). Nel 2011, anno dello spread e della staffetta Berlusconi-Monti cambiano gli scenari e la valutazione fa il gambero.

La successiva spending review, limitata e centralizzata, non si lega razionalmente alla valutazione delle performance della p.a., non facilita percorsi virtuosi. In un periodo di forte riduzione delle risorse (spending review), l'attenzione verso la valutazione delle performance e delle prestazioni del personale rischia di passare in secondo piano ed essere trattata come un mero adempimento: *la burocrazia della valutazione*.

Infatti, l'esigenza delle amministrazioni di forti risparmi spesso si risolve in tagli lineari, indifferenti rispetto all'andamento di politiche e servizi, rendendo inutili gli sforzi sul versante del monitoraggio e valutazione degli interventi. Uno degli esiti di questa situazione è l'incomprensione da parte della cittadinanza delle ragioni circa i tagli effettuati nei singoli settori, alimentando una mancata trasparenza e l'impressione di una irrilevanza delle analisi valutative nei processi decisionali. Ripensare concretamente il pubblico nella crisi economica e valoriale è l'obiettivo della valutazione in questo contesto di crisi.

Il nuovo Governo Monti, con in prima fila il Ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione Filippo Patroni Griffi, ha accelerato su trasparenza e anti-corrruzione, *per nulla sulla valutazione*. Il Ministro Patroni Griffi ha dato nuovi compiti alla CiVIT, modificandone la mission, da autorità della valutazione

a quella anticorruzione, tenuto anche conto del blocco dei contratti pubblici e dunque dell'impossibilità di differenziare i salari a seconda della performance (da imputare a merito e produttività). Un passo in avanti o indietro? Come interpretare, quindi, tali evoluzioni?

Le modifiche sostanziali della Riforma Brunetta apportate dal governo tecnico possono essere così sintetizzate:

- la trasparenza totale nel settore pubblico su tutti gli aspetti gestionali;
- un nuovo modello di relazioni sindacali;
- rafforzare l'autonomia della dirigenza rispetto al rapporto con la politica;
- valorizzare la performance organizzativa rispetto a quella individuale;
- semplificazione e razionalizzazione delle procedure di misurazione e valutazione del personale, nonché del ciclo della performance;
- superamento del sistema della ripartizione dei dipendenti nelle fasce di merito di cui all'articolo 19 del Brunetta.

Riforma Brunetta, Decreto Legge 78/10 e Manovre Finanziarie 2011 e 2012: sono tutte misure tese al forte contenimento e al monitoraggio della spesa pubblica, con l'obiettivo dichiarato di raggiungimento del pareggio di Bilancio 2013. Ricetta non impossibile ma sempre disattesa in passato: *se non si fa dimagrire lo Stato, reso obeso dalle troppe spese, rischia l'infarto*.

Prima della Brunetta è esistito solo il nulla e la stagione dei "controlli" (figlia di tangentopoli), poi con la spending review del Primo Ministro Monti è iniziato lo studio del rapporto tra regolazione dei flussi finanziari e performance pubbliche, in forma embrionale. La spending review avviata dal Governo Monti appare l'unica alternativa all'infarto e ai tagli lineari che le leggi di stabilità del 2010 e del 2011 hanno operato senza nessuna selettività, né rispetto ai comparti della PA né rispetto alle priorità interne a ciascun settore (sanità, istruzione, lavori pubblici, trasporti, ecc.) e livello di giurisdizione.

In tempi di crisi e in vista di progressivi processi di federalismo, ridurre gli sprechi e rendere più efficiente la macchina statale sono priorità anche e soprattutto delle amministrazioni regionali e locali. Che cosa significa realizzare la spending review nelle regioni, nei comuni, nelle province e nelle città metropolitane? In che modo le valutazioni delle performance amministrative realizzate nelle amministrazioni regionali e negli enti locali incorporano gli strumenti e gli esiti delle spending review?

Questi interrogativi sono rilevanti non solo dal punto di vista economico e amministrativo, ma anche e soprattutto dal punto di vista politico ed etico. Le attuali spending review si concentrano a livello dei ministeri. Aggregando i dati per macro categorie di spesa pubblica, esse non generano "conoscenza utilizzabile" dalla politica e dall'amministrazione, specialmente di livello locale. Mancando delle informazioni sulle performance individuali e organizzative, si corre il rischio di tagliare in maniera indifferenziata ai diversi livelli di giurisdizione. Risulta, inoltre, difficile scongiurare fenomeni di spreco, spesa pubblica occulta e corruzione, e valorizzare performance meritevoli di riconoscimento e l'etica del servizio pubblico.

Eppure «(...) *la meritocrazia è fondamentale, perché serve per l'equità sociale, elevare i talenti, favorire i miglioramenti nelle organizzazioni pubbliche (è difficile se non impossibile migliorare ciò che non si misura). Quindi qualità e merito sono un binomio per l'eccellenza*» (Urbani, 2010).

Quale valutazione abbiamo oggi e in che modo essa si lega alle spending review attualmente in corso per orientare e sostenere i processi di riforma e miglioramento a livello regionale e locale in senso federalista?

La risposta dei fatti sarà a breve, le attese sono grandi.

Per bypassare i limiti incontrati in passato, oltre la norma è indispensabile, oggi, una stretta collaborazione di tipo interistituzionale, un uso acuto e imprenditoriale delle tecnologie disponibili e una sperimentazione politico-sociale attenta, in grado di monitorare e di valutare le pratiche di rientro nella normalità del nostro Paese, di costruire a intervalli regolari bilanci dell'esperienza, di armonizzare sintesi di scenari simili e di rilanciare senza sosta la battaglia contro l'evasione, la cooptazione e l'illegalità.

Proprio l'illegalità diffusa ci vede protagonisti assoluti in Europa, visto che per *Transparency International* (organizzazione internazionale non governativa che si occupa della corruzione a tutti i livelli) l'Italia, nel 2011, è sempre più in fondo nella classifica della corruzione, insieme alla Grecia. La corruzione "percepita" è rappresentata, semanticamente, in una scala che va da 0 (corruzione percepita massima) a 10 (corruzione percepita minima) dall'indice Cpi (*Corruption perception index*): l'Italia è 69esima in graduatoria (con un rate di 3,9) su 182 Paesi al mondo come trasparenza, la Grecia è 82esima, ma prima di noi c'è il Ruanda.

Le organizzazioni eccellenti (e trasparenti), questo è certo, anche nella p.a., investono sulle persone, le fanno crescere, premiano i talenti, valorizzano i campioni, sanzionano i comportamenti inadeguati. In altri termini sono percepite come luoghi di lavoro stimolanti, ricchi di opportunità e profondamente equi. Questa non è – ahimè – la percezione che normalmente ha il dipendente pubblico del proprio luogo di lavoro e inevitabilmente ciò produce effetti negativi sulla produttività e la motivazione. Oggi la crisi finanziaria che ha investito in pieno il nostro paese e le politiche di risanamento avviate pongono drammaticamente il tema della riduzione delle risorse. Ma questa situazione di emergenza può anche rappresentare una opportunità per cambiare in meglio, con l'ausilio della valutazione delle performance. Si attivino processi di valutazione strutturati, chiari e semplici, finalizzati alla crescita delle persone, ai quali collegare piani di sviluppo individuale funzionali alle esigenze delle amministrazioni e di soddisfazione per i civil servant. Si ripensino, sempre con la valutazione, i contenuti di lavoro singoli e di struttura, nella direzione dell'arricchimento e anche dell'allargamento delle mansioni, oltre che della flessibilità nell'impiego delle persone. Si gettino via i modelli organizzativi rigidi e si favorisca l'aggregazione delle persone e delle competenze rispetto a problemi da affrontare e, soprattutto, a risultati da produrre.

La valutazione delle performance, più generale, può aiutare le scelte e la crescita del Paese, favorendo la "spesa pubblica produttiva". Nella letteratura economica esistono varie definizioni di spesa produttiva. Secondo l'Annual Growth Survey, il rapporto annuale sulla crescita della Commissione UE, «occorre dare la

priorità a investimenti in istruzione, ricerca, innovazione ed energia e assicurare l'efficienza di questa spesa». Nel rapporto non c'è una spesa sanitaria più efficiente, ma è scontata.

Quindi l'imprenditività per la crescita è valutare la qualità della spesa in base non solo alla sua composizione, ma anche al rapporto costi-benefici e alle potenzialità per la comunità. Serve subito un maggiore focus sulla spesa produttiva nelle prospettive future dell'Italia, infatti, secondo la Commissione Europea, non siamo posizionati bene, pur con gli sforzi fatti negli ultimissimi anni. La spesa produttiva (in percentuale) rispetto al PIL nei 27 Paesi della UE è molto varia, con Olanda (20%) in testa e Romania in coda (7%): l'Italia è in una posizione intermedia, con circa il 15%, con Spagna ed Estonia. La sfida per i prossimi anni si chiama quindi spesa produttiva, con il supporto della valutazione delle performance pubbliche, per la ricerca di un equilibrio tra un'economia che langue (attesi segnali di ripresa dal 2014), risorse sempre più riscaldate e una spesa sempre più di qualità.

L'ultimo lustro è stato stimolante per la valutazione italiana interessata alla pubblica amministrazione. La valutazione è un'attività – azione concreta e operativa – relativamente giovane in Italia ed è tesa a dare un giudizio su qualcosa. La valutazione nella pubblica amministrazione è ancora oggi un misterioso argomento, spesso considerato un semplice adempimento formale e non abbastanza utilizzato per migliorare i suoi comportamenti e i suoi risultati, ma non c'è più tempo: è insita eticamente nel nuovo modello economico per non perdere ulteriore competitività.

Bibliografia di riferimento

- Argyris C., Schon D.A. (1978), *Organizational Learning: a theory of action perspective*, Reading, Mass, Addison Wesley.
- Bartezzaghi E., Guerci M., Vinante M. (2010), *La valutazione stakeholder-based della formazione continua*, FrancoAngeli, Milano.
- Bassanini F. (2010), "Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano (1990-2010)", *Rassegna ASTRID*, 109, 13.
- Battini S., Cimino B., "La valutazione della performance nella riforma Brunetta", in Zoppoli L. (a cura di) (2009), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Bezzi C. (2007), *Cos'è la valutazione. Un'introduzione ai concetti, le parole chiave e i problemi metodologici*, FrancoAngeli, Milano.
- Boeri T., Ichino P. (2007), "La parodia dei premi al merito", *Lavoce.info*, 26 aprile, http://www.lavoce.info/discussioni/osservatorio_pa/-categoria6.
- Bolognino D. (2007), *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità*, Cedam, Padova.
- Bouckaert G. (2007), "Cultural Characteristics from Public Management Reforms Worldwide", in Schedler K., Pröller I. (eds.), *Cultural Aspects of Public Management Reforms*. Elsevier, Amsterdam, 29-64.
- Bouckaert Geert, B.Guy Peters, Koen Verhoest (2010), *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

- Bouckaert G., Halligan J. (2008), *Managing Performance, International Comparisons*, Routledge, London.
- Boudon R., Lazarsfeld P.F. (a cura di) (1969), *L'analisi empirica nelle scienze sociali*, il Mulino, Bologna.
- Brunetta R. (2009), "Reforming the public administration to make Italy grow", *Review of economic conditions in Italy*, 3, 339-367.
- Brunetta R. (2010), "Premiare il merito? Già fatto", *Il Sole 24Ore*, 163.
- Bussi C. (2012), "Spesa pubblica produttiva", *Il Sole 24Ore*, 24/12-11.
- Butera F., Dente B. (a cura di) (2009), *Change management nelle Pubbliche Amministrazioni: una proposta*, FrancoAngeli, Milano.
- Cammarota G. Morciano M. (2010), "Valutazione della performance, efficienza ed efficacia amministrativa. Note a margine del decreto legislativo 27 ottobre 2009", n. 150, *Rassegna ASTRID*, 109, 2.
- Cepollaro G. (2008), *Le competenze non sono cose*, Guerini e Associati, Milano.
- Cipolla C. (1998), *Il ciclo metodologico della ricerca sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- D'Alessio G., "Osservazioni sul decreto legislativo attuativo della legge delega n. 15/2009, con specifico riferimento alle disposizioni sulla dirigenza", Audizione del 17 giugno 2009, Camera dei Deputati, Commissione Affari Costituzionali.
- Della Rocca G., Mastrogiuseppe P. (2008), "Valutare nella P.A.", *Sviluppo & Organizzazione*, 227, 101-115.
- Dente B. (2010), "Ricominciare da tre. L'applicazione del 'decreto Brunetta'", *Rassegna ASTRID*, 112.
- Feldman M.S., Khademian A.M., Quick K.S. (2009), "Ways of knowing, inclusive management, and promoting democratic engagement: introduction to the special issue", *International Public Management Journal*, 12(2), 123-136.
- Forest V. (2008), "Performance-related pay and work motivation: theoretical and empirical perspectives for the French civil service International", *Review of Administrative Sciences*, 74, 325-339.
- Gualmini E. (2012), "Una p.a. migliore? Non bastano i premi", *Il Sole 24Ore*, 30/08.
- Lascoumes P., Le Galés P. (2007), "Understanding public policy through its instruments. From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation", *Governance*, 20(1), 1-21.
- Legge 15/2009, Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 5 marzo 2009, n. 53.
- Lipari D. (2009), *Progettazione e valutazione dei processi formativi*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Lombardo C. (2009), *How financial rewards affect public managers' work? The experience of one Italian regional government*, MSc Dissertation, University of Bristol, (non pubblicato).
- Luiss (2005), *I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato*, Roma
- Marra M. (2010), "Effetto Brunetta: valutazione e responsabilità nell'Italia federale" in Giuliani M., Jones E. (a cura di), *Politica in Italia 2010*, il Mulino, Bologna.
- Marradi A. (1987), *Concetti e metodo per la ricerca sociale*, La Giuntina, Firenze.
- Maslow A. (1943), *A Theory of Human Motivation* (originally published in Psychological Review).

- Mauro E. (2013), "Il baratro fiscale dell'Agenda Monti", *La Repubblica*, 8/01-28.
- Meldolesi L. (2010), *Federalismo democratico*, Rubettino Editore, Catanzaro.
- Metcalf J.S., Foster J. [Eds.] (2004), *Evolution and Economic Complexity*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Milgrom P., Roberts J. (1990), "Bargaining Costs, Influence Costs, and the Organization of Economic Activity", in Alt J., Shepsle K., (a cura di) (1990), *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Milgrom P., Roberts J. (1992), *Economia, organizzazione e management*, Vol. I e II, il Mulino, Bologna.
- Miller G.J. (1992), *Managerial Dilemmas. The Political Economy of Hierarchy*, Cambridge University Press.
- Ministero per la P.A. e l'Innovazione (2009), *Rapporto di sintesi sulla consultazione pubblica telematica*, 30 aprile, <http://www.innovazione.gov.it/home.htm>.
- Monteduro F. (2009), "Performance-based accountability ed efficacia della PA: prime evidenze empiriche di una comparazione internazionale", *Azienda Pubblica*, n. 1.
- Moore M. (1995), "Creating Public Value", *Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge MA
- Naddeo A., Intervento al convegno "Lavoro pubblico e riforma. Le rilevazioni delle performances dei Comuni: al via la prima sperimentazione", Roma 4 febbraio 2010.
- Natalini A. (2009), "Controlli interni: la terza riforma", in Gentile M. (a cura di) (2009), *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La legge Brunetta su produttività e contrattazione*, Ediesse, Roma, 105.
- OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*. OECD, Paris.
- Ongaro E. (2009), *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Edgar Elgar, Cheltenham.
- Palumbo M., Torrigiani C., (2009), *La partecipazione tra ricerca e valutazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Patton M.Q. (1987), *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, Sage, Newbury Park.
- Ritchies J., Spencer L., O'Connor W. (2003), "Analysis: Practices, Principles and Processes", in Ritchie J., Lewis J. (eds), *Qualitative research Practice*, Sage, London.
- Robson C. (2002), *Real world research: a resource for social scientists and practitioner-researchers*, Blackwell, Oxford.
- Rogers P. (2008), "Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions", *Evaluation*, 14(1), 29-48.
- Rorty R. (1991), *Scritti filosofici*, tr. it. Laterza, Bari-Roma, 1994.
- Sabatier, P.A. (ed. 1999a), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO, Westview.
- Salamon L. M., (ed. 2002), *The Tools Of Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Salomone R. (2010), "Dirigenza pubblica, valutazione e riforma Brunetta", *Human capital. Valorizzare le risorse umane nella P.A.*, supplemento n. 5, 39-50.
- Santucci R., Mora P. (2009), "Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa", in Zoppoli L. (a cura di) (2009), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Edizioni Scietifiche, Napoli, 302 e 304
- Scriven M., *Evaluation Thesaurus (4th ed.)*, Newbury Park, CA: Sage Publications, Inc. 1991.
- Stame N., Lo Presti V., Ferrazza D. (2010), *Segretariato sociale e riforma dei servizi. Percorsi di valutazione*, FrancoAngeli, Milano.

- Tabarrini A. (2008), “Strumenti per aumentare la produttività nel settore pubblico: l’esperienza della riforma del pubblico impiego in Italia”, *Note tematiche* n. 2, Ministero dell’Economia e delle Finanze Dipartimento del Tesoro, febbraio.
- Tomei G. (2006), *Valutazione partecipata della qualità. Il cittadino-utente nel giudizio sugli interventi di politica e servizio sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- Torreggiani C. (2009), *La partecipazione tra ricerca e valutazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Urbani G. et al. (2006), *Sviluppo, insieme*, FrancoAngeli, Milano.
- Urbani G. (2006), “La P.A. deve far crescere le imprese”, *Italia Oggi*, 22 Settembre.
- Urbani G. (2008), “Valutatori della PA da oggi a congresso”, *Il Sole 24Ore*, 117.
- Urbani G. Vezzadini S. (2008), *Valutare la sicurezza delle imprese*, FrancoAngeli, Milano.
- Urbani G. (2009), “La valutazione ci riprova”, *Il Sole 24Ore*, 81.
- Urbani G. a cura di (2010), *Valutare la pubblica amministrazione: tra organizzazione e individuo. Visioni dei valutatori italiani per performance e competitività* (collana AIV, FrancoAngeli, 2010).
- Urbani G. (2011), “Valutare le p.a.”, *Human Capital – EDK*, supplemento 04.
- Urbani G. (2012), “Semplificazione ed efficienza della Pubblica Amministrazione”, *AltroConsumo – Consumatori, Diritti e Mercato*, anno XII n. 2, 62-72
- Valotti G. (2008), “Premiare la performance, non le intenzioni: passato, presente, futuro della valutazione nel pubblico impiego”, *Forum PA*, 13 maggio 2008 Roma.
- Vallotti G. (2012), “Un’occasione per non rinunciare alla vera riforma”, *Il Sole 24Ore*, 12/11-1.
- Vecchi G. (2009), *I programmi di diffusione e promozione dell’innovazione sostenuti dal Dipartimento della Funzione Pubblica*, in Butera F., Dente B. (a cura di) (2009), pp. 89-120.
- Van Buuren A. (2009), Knowledge for governance, governance of knowledge: inclusive knowledge management in collaborative governance processes, *International Public Management Journal*, 12(2), 208-235.
- Weick K.E., Sutcliffe K.M. (2010), *Governare l’inatteso*, Cortina, Milano.
- Weiss C.H. (1998), Have we learned anything new about the use of evaluation?, *American Journal of Evaluation*, 19 (1), 21-33.
- Zoppioli L. (a cura di) (2009), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Edizioni Scientifiche, Napoli.

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Fare più e meglio con meno, e in modo democratico*

*Nicoletta Stame***

Abstract

The current economic and social crisis calls for new practices within the public administration: an increase in its productivity could be obtained by the mobilization of social energies and the diffusion of leadership capacities. Spending review, performance management and evaluation of public policies are separate activities that converge in view of reaching the objective of “doing more and better with less”. For each of these activities it is necessary to decide which method to apply. If the democratic alternative prevailed in each of them, it would be possible to overcome those conditions (centralism, legalism, compliance) that are at the origin of the present crisis, and that would be reinforced were those activities conducted according to the traditional way.

Key words: spending review, performance management, evaluation of public policies, centralism, democratic evaluation.

1. Il tempo della Spending Review e la valutazione

L’impulso che il governo Monti ha dato alla Spending Review (SR) è sembrato mettere in discussione gli strumenti utilizzati per valutare il funzionamento della Pubblica amministrazione (PA). Si tratta, invece, di riposizionare questi ultimi alla luce dei problemi posti dall’attuale crisi politica e sociale. Infatti, la crisi che stiamo vivendo non riguarda solo l’economia e la finanza, ma anche la società (scarsa fiducia) e le istituzioni (centraliste, incapaci di intercettare le esigenze, e le potenzialità dei cittadini). Strumenti come la SR per essere efficaci dovrebbero

* Questo testo rielabora delle note che avevo preparato per il convegno dell’AIV del 29.01.13 su “Oltre il centralismo. La valutazione della performance, ai tempi della spending review”.

** Università di Roma “Sapienza”.

essere inquadrati in una duplice direttiva: della crescita e della democrazia. Il tutto può riassumersi nella impostazione del *Reinventing Government*: “fare più e meglio con meno”. Il miglioramento della produttività della PA, che si cerca di ottenere con la SR, sarà veramente strumento per la crescita solo se condotto in modo democratico, mobilitando le risorse degli amministratori e dei cittadini.

“Fare più e meglio con meno” richiede tre tipi di attività: SR, Performance Management (PM) e valutazione. Sono attività distinte che devono essere collegate, ma nessuna può inglobarle tutte.

Procediamo con ordine. In primo luogo, ciascuna di quelle tre attività ha un suo specifico modo di intervenire sul funzionamento della PA, che però trae vantaggio dal loro collegamento:

- *spending review*: riguarda il “fare con meno” (riduzione degli sprechi, liberazione di risorse), allo scopo di fare più e meglio;
- *performance management*: riguarda il “fare di più” e quindi anche “meglio” (raggiungere obiettivi di miglioramento nella gestione), ovviamente utilizzando “meno” risorse;
- *valutazione*: riguarda il “fare meglio” che implica il “più” (ottenere risultati positivi di cambiamento nei programmi e nelle politiche, efficacia), con “meno” risorse (efficienza).

Da noi, invece, queste operazioni sono viste in modo separato, e – a seconda del momento – addirittura una di esse viene ad acquistare una prevalenza sulle altre. Due anni fa l’attenzione era concentrata sul PM, come era presentato nella riforma Brunetta (l. 150/2009). Oggi, invece, si parla prevalentemente di SR, dentro cui si ricomprende ogni altra attività. Infine, sembra che ci si stia tardivamente accorgendo che i nuclei di valutazione devono... fare la valutazione.

In secondo luogo, ciascuna di queste attività può essere svolta con approcci diversi, da più centralisti e burocratici a più federalisti e democratici: può essere condotta come operazione dall’alto, che ricalca il centralismo che è alla base delle tante difficoltà e resistenze, o condotta in modo da coinvolgere amministratori e cittadini in un processo cosciente, responsabile, partecipato.

È ben noto che questo tipo di attività, nate all’interno di sistemi federalisti democratici o comunque con una cultura politica più pragmatica, ha incontrato molte difficoltà ad essere recepito dalla nostra cultura politica, di tradizione “napoleonico-militarista”, che è caratterizzata da centralismo, legalismo, normativismo (Stame, 2011). Questi strumenti sono stati introdotti come obbligo a cui sottostare (compliance), sono stati percepiti come altrettanti meccanismi di controllo, e sono stati – salvo rare eccezioni – aggirati o boicottati da funzionari pubblici esperti nel ruolo di scansare le responsabilità, e da apparati sindacali più dediti alla difesa di privilegi che all’interesse dei cittadini.

Tutto ciò ha contribuito alla crisi, ma, allo stesso tempo, rende questi strumenti, ideati per il miglioramento della PA, più utili che mai. Ma come fare per evitare che si riproponga l’eterno gioco di “guardie e ladri”, del comando e dell’aggiornamento, e che invece si creino condizioni di responsabilizzazione collettiva, ciascuno nei propri ruoli?

Un'ampia letteratura ci ha ammonito a guardarci dalle resistenze alla valutazione (Geva-May e Thorngate, 2003; Taut e Braus, 2003), dalla distorsione degli indicatori di performance (Perrin, 1998), dall'abuso della valutazione (Rist, 1990; tanti altri) – e non solo nei paesi a cultura centralista napoleonica, ma anche in quelli più democratici. Nasce da qui l'esigenza di capire che non basta dire SR, PM, valutazione, ma occorre capire come farle, con quali approcci e metodi.

Credo che la distinzione più consona, coniata molto tempo fa ma oggi ancora attualissima, sia quella tracciata da Barry mac Donald (1977, 226) a proposito del ruolo che il valutatore decide di assumere nel suo rapporto con i diversi stakeholders. La valutazione può essere:

- “burocratica”: è un servizio senza condizione (unconditional) offerto alle agenzie di governo che hanno controllo sulla allocazione delle risorse. Il valutatore accetta i valori di quelle agenzie, e procura le informazioni che servono per raggiungere i loro obiettivi. Agisce come un consulente, le sue tecniche di ricerca devono essere credibili, e non ha controllo sull'uso che viene fatto dei suoi rapporti. I concetti principali sono “servizio”. “utilità”, “efficienza”, e si giustifica con “la realtà del potere”;
- “autocratica”: è un servizio su condizione (conditional) offerto a quelle stesse agenzie, a cui offre una validazione esterna delle loro politiche in cambio dell'attuazione delle proprie raccomandazioni. Il valutatore agisce come esperto, le sue tecniche di ricerca rispondono a canoni riconosciuti dall'accademia, egli mantiene la proprietà del suo lavoro, eventualmente pubblicato su riviste scientifiche. I concetti principali sono “principio” e “oggettività”, e si giustifica con “la responsabilità dell'ufficio”;
- “democratica”: è un servizio di informazione alla comunità. Il valutatore riconosce il pluralismo dei valori dei diversi stakeholders, e agisce come negoziatore negli scambi di informazioni tra gruppi di cittadini informati, di cui raccoglie ripetutamente le differenti reazioni ai programmi, e a cui assicura l'anonimato. Le sue tecniche di ricerca devono essere accessibili a un pubblico non specialista, e non contengono raccomandazioni. I concetti principali sono “segretezza”, “negoziato”, “accessibilità”, e si giustifica come “il diritto di sapere”.

Se consideriamo le tre attività insieme, possiamo dire che in Italia sia prevalso un atteggiamento burocratico, che ci sono sporadici tentativi di farle in modo autocratico, e che c'è un grande bisogno di farle in modo democratico. Per arrivare a questo ultimo risultato occorre però capire quali possono essere le leve, i punti di appoggio, offerti dalla situazione. Infatti, un sistema centralista non mette in moto solo atteggiamenti di compliance o di aggiramento, ma presenta inevitabilmente dei varchi in cui situazioni concrete esprimono capacità spontanee, saperi taciti, forza delle cose.

Cercherò quindi, in primo luogo, di individuare per ciascuna funzione quali sono le poste in gioco per arrivare a un aumento della produttività della PA che sia il frutto di una mobilitazione democratica. E, in secondo luogo, di mostrare come ciascuna di esse possa integrarsi con le altre, rafforzando il raggiungimento dei propri obiettivi.

2. La SR, ovvero “fare con meno”

In un recente testo sulla SR, che riporta anche autorevoli posizioni governative (Giarda e Patroni Griffi)¹, Hinna e Marcantoni (2012) le attribuiscono ampie funzioni: la SR può riguardare sia il risparmio (funzionale), sia la riorganizzazione (organizzativa), sia la ri-programmazione (strategica). Non si parla mai esplicitamente di valutazione, ma si ricomprendono nella SR molte funzioni che spettano anche alla valutazione. La conseguenza è che si dà per scontato che anche la valutazione possa essere svolta con gli stessi metodi della SR. L'unica differenza di approccio a cui si fa cenno riguarda la profondità, il perimetro, l'ampiezza, e poi gli organismi a cui è affidata (ministeri, RGS, ecc.).

Per Hinna e Marcantoni (2012, p. 86) la SR è un processo, che si svolge per fasi: dalla decisione del tipo di SR alla validazione dei risultati. Si tratta di un processo condotto dall'alto, i cui effetti si ripercuotono su amministrazioni, enti locali, cittadini. Questi autori parlano di SR fatte in altri paesi, ma anche in Italia (Inps, Torino, provincia di Trento, Ministero dell'Istruzione) a partire dal 2006, dopo le prime norme varate quando Padoa-Schioppa era Ministro del Tesoro. Quelle italiane sono esperienze diverse, descritte da chi le ha promosse. Alcune di esse (provincia di Trento) prevedono anche meccanismi nuovi, come una metodologia di valutazione del personale dirigenziale basata sull'assunzione di responsabilità e il raggiungimento di obiettivi interni e esterni. In questo caso, si introduce espressamente il tema di una PM condotta con metodi specifici.

Il governo Monti ha dato un nuovo slancio alla SR, evidenziando l'urgenza dell'operazione ai fini dell'uscita dalla crisi della spesa pubblica, e affidando l'incarico a Enrico Bondi, persona esperta e estranea alle logiche burocratiche che ne avevano finora caratterizzato l'attuazione (nonostante la continuità rappresentata dal ministro Giarda).

L'obiettivo era individuare possibili risparmi su determinati tipi di acquisti, “a servizi invariati”. La logica seguita è stata quella di individuare gli scostamenti di spesa per i servizi attualmente resi, tra diverse unità: metodo del confronto e del costo standard². È stata individuata la mediana dei consumi intermedi di Regioni, Province, Comuni, Università e altri enti per l'acquisto di alcune sottocategorie di spesa (servizi di trasporto, cancelleria, materiale informatico e tecnico), calcolata su dati SIOPE)³. Il calcolo della mediana è stato fatto in rapporto alla popolazione, e al numero dei dipendenti. Lo scopo è individuare gli eccessi di spesa, che

1. I ministri dicono: la SR può essere fatta su tre livelli: eliminare sprechi, riorganizzare l'amministrazione, privatizzare/semplificare. In altre parole, tutto potrebbe rientrare nella SR!

2. Mi riferisco al documento della Commissione Bondi sui metodi volti a “individuare indicatori di inefficienza nella spesa per consumi intermedi di Regioni, Province, Comuni, Università e enti di Ricerca” (Senato, 2012)

3. Il SIOPE (Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici) è uno strumento di contabilità di cassa che registra i pagamenti e gli incassi di qualsiasi ente pubblico, per via telematica, attraverso le banche tesoriere, che inviano giornalmente a Banca d'Italia questi dati codificati in modo uniforme. La Banca d'Italia li consolida e li invia alla Ragioneria Generale dello Stato.

sono quindi considerati spese su cui si può tagliare. Analogamente sono stati individuati i costi sostenuti dai Comuni su determinati beni e servizi: una indagine è stata condotta su dati Istat (si basa sulla media) e una su dati SOSE⁴ (con una tecnica econometrica che confronta dati rispetto a una frontiera di ottimo o benchmark).

Sono tre metodi diversi, basati su altrettante fonti, che mirano allo stesso risultato di individuare possibili risparmi a servizi invariati (quindi è solo spending review, non c'è riorganizzazione o riprogrammazione, secondo la definizione di Hinna e Marcantoni).

La relazione della Commissione Bondi dice chiaramente che la mediana serve come benchmark per capire i possibili risparmi (spendere meno), e che non individua possibili fattori determinanti la spesa stessa, ossia parametri che segnalino un comportamento virtuoso a cui mirare (Senato, 2012, p. 3). In effetti, quel tipo di analisi non può assicurare che esistano i servizi corrispondenti alla spesa (potrebbero esserci solo sulla carta, o essere di uno standard così basso da non poter essere considerati), né può dare per scontato che i servizi rimangano invariati perché, non intervenendo sulla organizzazione del servizio, la cosa più probabile è che riducendo la spesa corrispondente allo scarto dalla mediana si tagliano i servizi (e ciò che resterà invariata sarà la scarsa produttività).

Ma con quella affermazione, la Commissione Bondi ha implicitamente ammesso che per poter veramente contribuire all'aumento della produttività la SR ha bisogno di integrarsi con una PM che spieghi in che maniera minori spese possano combinarsi con l'assicurazione di servizi invariati, o addirittura aumentarli (aumento della produttività). D'altra parte, quando poi Bondi stesso si è occupato della SR della Sanità nel Lazio ha fatto molto di più, perché ha indagato su che tipi di spesa erano stati fatti, e se avevano senso: non solo se vi erano prezzi molto diversi da reparto a reparto per l'acquisto di beni, ma anche sul tipo di acquisti. Ad es., ha trovato che in tempi di crisi come gli attuali si stavano comprando infinità di sedie e di mobili, e che vi era grande differenza di prezzo tra un fornitore e l'altro per lo stesso tipo di sedia.

La SR di Bondi ha incontrato molte resistenze. Da un lato, vi sono i pareri negativi interessati di chi si è visto ridurre i privilegi (corporativismo sindacale incluso). Dall'altro, vi sono coloro che dicono: "se non vi sono i soldi non si possono assicurare i servizi", e che quindi implicitamente negano che si possa migliorare il funzionamento della PA. Costoro, tra l'altro, non distinguono tra SR e tagli lineari, e opponendosi pregiudizialmente a qualsiasi riduzione della spesa finiscono poi per favorire i tagli lineari, e per dare ragione a chi sostiene che non se ne può fare a meno data la difficoltà di fare delle scelte basate su oculate valutazioni⁵.

4. La SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico) è una società per azioni creata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che si occupa degli studi di settore.

5. Negli USA per i tagli lineari viene usato il termine "sequestration", ad indicare qualcosa di inevitabile e generalizzato.

Ma ci sono state anche reazioni articolate, che partendo da una condivisione dell'obiettivo della SR (fare con meno) hanno cercato di superarne i limiti centralistici.

Una interessante reazione è quella del movimento degli Open Government Data (Open Polis, Open-Siope, etc.) che, come è noto, si batte per ottenere la pubblicità dei dati detenuti dalle amministrazioni pubbliche, considerati come bene pubblico di cui le nuove tecnologie permettono ampi usi ai cittadini. La disponibilità di informazioni sui servizi e sull'uso delle risorse pubbliche suscita l'interesse dei cittadini e favorisce la nascita di gruppi che elaborano i dati e offrono soluzioni alternative, innescando processi di valutazione alternativi a quelli correnti.

In un documento a firma di Open Polis e Effeddi⁶ vengono approvati gli scopi della SR (risparmio, eliminare sprechi) e il metodo (confronto, costo standard), e si ritiene che debba essere fatta in via ordinaria, non legata alle emergenze. Ma si chiede trasparenza: le amministrazioni e i cittadini devono sapere quanto si spende e dove, se si vuole che dalla SR sorga una pressione al miglioramento.

In particolare si sostiene che SIOPE potrebbe essere usato in modo tale da favorire esigenze di trasparenza e funzionalità delle pubbliche amministrazioni, dato che quel sistema consente di avere:

- conti per cassa in tempo reale per ogni tipo di spesa;
- una scheda contabile per ogni tipo di investimento (per capire quanto si è finora speso e come);
- una contabilità acquisti in tempo reale;
- una contabilità in tempo reale di quanto lo stato paga a consulenti e dipendenti.

In pratica si dice che se i dati ottenuti coi calcoli SIOPE, Istat e SOSE ci danno un determinato quadro, le cose possono migliorare solo se i cittadini e l'amministrazione ne sono costantemente al corrente, e quindi "possono interrogarsi e innescare un circolo virtuoso", ossia mobilitarsi per volere un cambiamento.

Ciò richiederebbe, va però aggiunto, anche un cambiamento nell'azione dell'amministrazione centrale, che potrebbe usare i dati disponibili per avviare una "nobile gara" al risparmio, di tipo consensuale, tra le diverse amministrazioni, con espliciti premi e sanzioni legati ai tassi di variazione, ed ai livelli. Il centro dovrebbe avere un quadro delle dinamiche innescate dal confronto, e dovrebbe sostenere gli sforzi di cambiamento di chi parte da una situazione più svantaggiata; e le amministrazioni locali si sentirebbero incoraggiate a impegnarsi nella gara e a tentare nuove strade.

3. Performance management, ossia "fare di più"

Il PM mira a ottenere un miglioramento nella gestione di una attività, o di una istituzione, e lo fa in modo continuativo.

6. Si veda la "Lettera aperta al Commissario Bondi" dell'associazione Effeddi (rete del Federalismo Democratico) e dell'associazione Open Polis (www.openpolis.it) e *Politica domani*, gennaio 2013, p. 20).

I problemi del PM sono:

- “fare di più” nell’ambito di quello che si sta facendo. Non accontentarsi di riprodurre sempre gli stessi effetti, ma raggiungere nuovi traguardi, di copertura del servizio, di miglioramento della qualità, di aumento della produttività, ecc.;
- ottenere i risultati, e quindi non concentrarsi sul rispetto delle procedure che può non garantire risultati, ma essere responsabili verso il risultato che può richiedere di modificare le procedure (ovviamente nell’ambito della legalità).

Come dice la stessa parola “management”, ossia gestione, il PM dovrebbe puntare a riconoscere cosa si sta facendo per risolvere i problemi, e basarsi sul riconoscimento degli errori e la celebrazione dei successi; in altre parole, puntare al miglioramento e sostenere l’innovazione introdotta da funzionari e dirigenti che hanno esercitato la loro discrezionalità ed autonomia per affrontare i problemi e ottenere i risultati. Niente di questo spirito è però presente né nel documento che avrebbe introdotto il PM in Italia (il c.d. “piano industriale della produttività nella PA” di Brunetta, e il relativo concetto di “ciclo di gestione della performance”)⁷, né nel modo in cui è stata attuata⁸.

Il paradosso della nostra situazione (e purtroppo anche di altri sistemi che hanno introdotto il New Public Management, NPM) è che un sistema basato sulla gestione, e che quindi dovrebbe premiare il comportamento autonomo e responsabile, è stato ingessato in meccanismi burocratici, con norme imposte dall’alto, e indicatori di risultato che spingono all’uniformità e sanzionano l’autonomia. Ciò ha favorito una commistione con pratiche di controllo, che disincentivano l’innovazione e favoriscono l’imbroglio. A questo proposito Owen (2007) parlò inizialmente della necessità di una *mutual accountability*: non solo gli operatori devono rendicontare su ciò che hanno fatto presso i policy-makers o committenti (*accountability up*), ma anche questi ultimi devono rendicontare su come stanno favorendo i processi di cambiamento presso gli operatori (*accountability down*).

Successivamente, Owen⁹ ha distinto tra, da una parte, un sistema di performance management che serve una organizzazione burocratica, in cui regna conformismo, disincentivo all’innovazione, avversione al rischio, punizione degli errori, incentivo a imbrogliare e, dall’altra parte, un sistema di performance management che serve una organizzazione manageriale, che sostiene l’innovazione, che considera l’errore come informazione per il miglioramento di programmi a rischio, in altre parole che usa la PM come forma di *organizational learning*.

Il grande accusato è il sistema degli indicatori di performance, decisi dall’alto e uniformi. Già Mintzberg (1996) notava che gli indicatori di performance erano legati a un modello gerarchico di controllo. E Perrin (1999) metteva in luce che

7. Il “ciclo di gestione della performance” è costituito dalle fasi di definizione degli obiettivi e degli indicatori, allocazione delle risorse, monitoraggio, misurazione della performance, rendicontazione, utilizzo dei sistemi premianti del merito.

8. Si veda Urbani (2010) per un’ampia discussione sulle novità introdotte dalla legge Brunetta a partire dalle “visioni dei valutatori italiani per performance e competitività”.

9. Intervento al congresso della European Evaluation Society, Helsinki, 2012.

potevano misurare solo il misurabile e non ciò che è importante, che potevano procurare uno spostamento di obiettivo (goal displacement), e soprattutto che vi era incongruenza con i principi del NPM quali il decentramento e la delega di responsabilità.

Affinché ciò non accada è necessario coinvolgere tutti coloro che sono parte della decisione e dell'attuazione di una politica nell'individuare indicatori, tanto di risultato che di processo, pertinenti, in grado di far comprendere in che modo si sia lavorato per ottenere un miglior risultato con il contributo di tutti i partecipanti, quindi liberando energie, motivando le persone e diffondendo la capacità di direzione. In altre parole, un dirigente dovrebbe essere ritenuto accountable non perché ha ottenuto alti punteggi su indicatori di processo e di risultato stabiliti a priori sulla base della normalità di quel servizio (senza prevedere rischi e cambiamenti di situazioni rispetto a cui assumersi le proprie responsabilità)¹⁰, ma perché è in grado di dimostrare perché abbia scelto determinati percorsi per ottenere un risultato migliore nelle condizioni che gli si presentavano: Sabel e Zeitlin (2011) parlano di "accountability dinamica"¹¹, e Zapico (2007) di "adattabilità".

Nelle nostre PA, invece, nella maggior parte dei casi vengono formulati dall'alto obiettivi uniformi, che non fanno appello alla capacità dei dirigenti e dei funzionari di impegnarsi in un risultato assumendosi dei rischi, e che servono solo a rafforzare le gerarchie burocratiche. Che senso ha dare come obiettivo di un dirigente di "saper fare le delibere", se si è vinto un concorso proprio perché le si sapeva fare? Che senso ha dare come obiettivo a una istituzione sanitaria di "mantenere l'igiene", se questo è il minimo che si pretende da chi ha in cura delle persone? (Esempi veri, e tanti altri se ne potrebbero citare). Quando poi tutto ciò si combina con un sistema di premialità farraginoso (legge Brunetta), che basa tutta la possibilità di miglioramento sulla motivazione economica individuale (e che quindi viene meno quando i soldi per gli incentivi non ci sono più, ossia proprio ora che sarebbe necessario trovare nuove soluzioni ...) ¹², si capisce quanto poco manageriale sia questo performance management.

Bisognerebbe, invece, ragionare in modo opposto. Nella situazione attuale, le autonomie locali si muovono necessariamente in un quadro di riduzione della spesa pubblica, che non possono contestare. Per poter lavorare costruttivamente in questa situazione, esse dovrebbero, innanzitutto, potersi riconoscere nelle richieste di risparmio che vengono fatte loro, cosa che sarebbe fortemente favorita dalla trasparenza dei dati di cui abbiamo appena parlato (legame tra SR fatta democraticamente e PM).

10. Questo aspetto è stato sottolineato da Bonaretti (2012).

11. Si ha "dynamic accountability" quando le azioni condotte sono "giustificate se si possono plausibilmente spiegare come sforzi per avanzare nelle finalità dell'organizzazione, e se sono ben informate da una riflessione sui migliori sforzi di attori che rispondono a simili situazioni" (Sabel e Zeitlin, 2011, p. 10).

12. La CIVIT (Commissione Indipendente per la Valutazione e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche), organismo che finora si è occupato di valutazione della performance in modo centralistico, per questo motivo ha perfino cambiato missione, trasformandosi in "Autorità Nazionale Anti-corruzione".

Inoltre, una volta conosciuto l'ammontare della riduzione di spesa che è loro richiesto/imposto, le amministrazioni locali dovrebbero poter decidere autonomamente come riuscire a fare di più con meno. Ciò potrebbe avvenire:

- utilizzando lo slack interno: usare meglio i tempi morti, gli spazi rimasti a disposizione, le capacità delle persone, attraverso una condivisione degli obiettivi, una mobilitazione di tutte le forze, una diffusione della gestione e una responsabilizzazione di tutti
- coinvolgendo nella fornitura di servizi (e nella proposta) altri soggetti esterni all'amministrazione: terzo settore, privati, ecc.
- confrontandosi col mercato.

E il sistema di PM dovrebbe documentare questi risultati attraverso una raccolta di informazioni coerente con l'idea della learning organization (imparare dagli errori, favorire il riconoscimento del successo) (Davies, 1999).

Purtroppo non è questo che è accaduto negli ultimi tempi, come ha ben criticato Mauro Bonaretti (2013), direttore generale del comune di Reggio Emilia, che da tempo si batte per uno sviluppo basato sull'autonomia gestionale degli enti locali, e per una concezione manageriale del dirigente pubblico. Insieme alla richiesta di riduzione della spesa si sono imposte dall'alto¹³ regole su dove si doveva tagliare, così impedendo ai comuni di dar corso, con le risorse attualmente a disposizione, a linee d'azione che erano state autonomamente individuate per mantenere e aumentare i servizi di welfare. Ad esempio, si impedisce di assumere dirigenti a contratto, in un momento in cui la situazione richiede cambiamenti improvvisi, e capacità che oggi sono necessarie e domani potrebbero non esserlo più; si pongono tetti di spesa sulla formazione che invece può essere cruciale nel momento in cui si devono cambiare le professionalità di un dirigente, o sulla comunicazione che è necessaria per un progetto di sviluppo di un territorio.

Concludendo su questo punto, la SR – che indica dove si possono fare i risparmi – non può fare a meno del PM – che individua i comportamenti positivi e responsabili e li distingue da quelli negativi e ritualisti. Se la SR avrà diffuso i dati in modo trasparente la riduzione della spesa sarà più facilmente accettata al livello locale; e i risultati complessivi saranno molto maggiori se a livello locale vi sarà autonomia e flessibilità (discrezionalità) nel progettare e un sistema di rendicontazione responsabile, ossia un PM che con macDonald potremmo definire democratico.

4. La valutazione delle politiche, ossia “fare meglio”

Ai tempi della SR anche la valutazione acquista nuova rilevanza. E qui ci occupiamo del “fare meglio”, sia nei programmi che introducono nuove attività, sia nelle istituzioni (scuole, ospedali, ecc.) che intendono migliorare un servizio offerto in modo permanente.

13. L'intervista con Bonaretti si intitola appunto “L'uniformità punitiva”.

Da una parte, diventa più cogente anche per la valutazione il criterio della efficienza, spesso oscurato da quello dell'efficacia, mentre è ben noto il loro legame (in teoria un programma non può essere efficiente se non è anche efficace, e l'efficienza si misura nel minore uso di risorse a parità di risultato). Dall'altra diventa importante lavorare non solo per dire se è stato raggiunto un risultato, ma quale risultato migliore si può ottenere con diversi programmi, e per chi questo risultato sarà migliore.

Anche qui, e forse a maggior ragione perché ci troviamo di fronte a programmi che hanno una vita limitata e possono essere più facilmente modificati, abbiamo bisogno di riconoscere la capacità di affrontare rischi e trovare soluzioni ai problemi, di premiare la responsabilità e l'innovazione, ossia quello che funziona meglio.

Il mondo della valutazione è da tempo impegnato sul terreno della valutazione di impatto, che viene presentata come la risposta al bisogno di conoscere cosa funziona e cosa no, per poter convogliare la scarsa disponibilità di risorse pubbliche su ciò che è stato dimostrato che lo merita, in un processo di generalizzazione gestito dall'alto (politica basata sull'evidenza)¹⁴. Questa impostazione – tipica di una valutazione “autocratica” – porta con sé la preferenza data a metodi di valutazione ritenuti più rigorosi (come esperimenti randomizzati e quasi-esperimenti) e ha suscitato la critica di chi ha obiettato che quei metodi sono adatti solo in specifici casi di programmi (semplici, a causalità lineare, in ambienti standardizzati) e che per le situazioni più frequenti (aspetti complicati e complessi; causalità multipla) è necessario individuare approcci alternativi, adatti alle caratteristiche dei programmi. Stern et al. (2012) li individuano in approcci di valutazione basata sulla teoria (e valutazione realista), analisi comparative di studi di caso (tipo Qualitative Comparative Analysis, QCA), valutazione partecipata.

Un risvolto importante di questo dibattito riguarda la capacità degli approcci di valutazione di individuare i programmi di successo, ossia cosa funziona meglio. Gli approcci sperimentali – là dove le condizioni sociali lo permettono – ci dicono se un dato intervento ha prodotto un effetto voluto (e solo quello, perché non si occupano degli effetti non attesi, che per definizione non possono essere operazionalizzati in anticipo, ma che potrebbero essere sia negativi che positivi). Non ci dicono, invece, perché ciò è avvenuto, né cosa ne pensano i soggetti attuatori o destinatari del programma, che non devono essere influenzati, pena la minaccia alla validità interna dell'esperimento¹⁵.

14. Ci riferiamo all'ampio dibattito internazionale sulle politiche di sviluppo suscitato dal famoso testo “When will we ever learn?” del Centre for Global Development (2006) di cui mi sono occupata in Stame (2010). Queste tematiche sono presenti anche nel dibattito italiano sulle politiche pubbliche, cfr. Martini-Trivellato (2011).

15. Si noti che in una delle rare occasioni in cui si è tentato un collegamento tra le tre attività di cui parliamo, il corso della SSPA su spending review e valutazione tenutosi nel 2012-13, nove moduli su dieci sono stati dedicati alla SR come semplice contabilità dello stato (quella tradizionale, non quella del SIOPE), e uno solo alla valutazione come metodo contro-fattuale. E non si presenta neppure un tentativo di collegarle, cosa che sarebbe peraltro ardua, perché la valutazione di tipo contro-fattuale è solo uno dei tanti approcci alla valutazione che può non

Gli altri approcci, invece, si occupano appositamente di capire cosa ha funzionato meglio in un programma, in quali circostanze e perché. Essi pongono l'accento sull'aspetto positivo, sulle possibili alternative di funzionamento. E gli attori sono direttamente coinvolti sia nell'analisi di come hanno deciso di implementare quel programma (teoria dell'implementazione), sia nell'indagine sul meccanismo psicologico o sociale che li ha spinti a comportarsi in conseguenza del programma (teoria del programma) (Weiss, 2007).

Come è evidente, la teoria della implementazione presuppone scelte compiute dagli attuatori, e che potranno essere rafforzate da un sistema di PM responsabile. Inoltre, in questi casi si dà molta attenzione ai contesti in cui i programmi possono o meno avere successo. Ciò fa capire l'impossibilità di decidere dall'alto quali programmi attuare nelle situazioni locali, e facilita, tra l'altro, il confronto tra situazioni in cui è stato attuato un programma, o potrebbe essere attuato (horizontal benchmarking): infatti, un programma che si è visto funzionare da qualche parte deve poi essere adattato alla situazione che volesse imitarlo (contro il centralismo: autonomia e federalismo democratico).

Vi sono poi approcci che si concentrano direttamente su ciò che gli attori considerano un successo del programma. Sono gli approcci di "positive thinking" (Appreciative inquiry, Most significant change, Success case method, Developmental evaluation, Positive deviance)¹⁶, che partono dal presupposto che individuare ciò che si sa fare bene è uno sprone a migliorare, andare avanti e affrontare nuove sfide. In tutti questi approcci è cruciale la partecipazione degli stakeholders, attuatori e utenti, che usano i propri mezzi (narrazioni) e quelli più interattivi messi a disposizione dai valutatori, per riflettere criticamente sulle proprie capacità e individuare dove e come intervenire successivamente per proseguire nel miglioramento del programma. Questi approcci, tra l'altro, si legano espresamente a pratiche di apprendimento organizzativo (double loop learning).

In conclusione, come avevamo anticipato, la valutazione delle politiche può essere condotta in modo burocratico (verifica del raggiungimento dei risultati condotta senza coinvolgimento degli attori), in modo autocratico (enfasi sul metodo scientifico fine a se stesso, e non rapportato alle esigenze di apprendimento del contesto amministrativo) e in modo democratico (con coinvolgimento degli attori, al fine di motivarli per il cambiamento).

Questo discorso ci fa anche capire che quando si dice che "PM e valutazione devono andare insieme" (Davies, 1999) o che "senza un buon monitoraggio non si può fare valutazione" si deve tener conto del fatto che un PM burocratico serve una valutazione burocratica; mentre un PM basato sulla accountability dinamica può fornire elementi di riflessione e di giudizio per chi intende costruire sul successo al fine di progredire nel miglioramento. Ma ora dobbiamo aggiungere che una valutazione democratica e un PM democratico sono ciò che può sostenere una SR

essere affatto adatto ai processi di miglioramento della produttività della PA che sono oggi in questione.

16. Per una analisi di somiglianze e differenze tra questi approcci si veda Stame e Lo Presti (in corso di stampa) e Patton (2011).

condotta in modo trasparente e condiviso, ed evitare che si continui con la pratica opaca dei tagli lineari.

5. Riassumendo e proseguendo

Siamo partiti dalla necessità di attuare una politica di aumento della produttività della PA, che si basa sul principio del “fare più e meglio con meno”, e abbiamo individuato la necessità di tre attività volte ad assicurarla: la SR per “fare con meno”, la PM per “fare di più”, e la valutazione per “fare meglio”.

Abbiamo poi sostenuto che queste operazioni sono distinte ma collegate, nel senso che ognuna trae vantaggio dal collegarsi all'altra, e che – in una situazione di crisi politica e sociale che si lega a quella economico-finanziaria come l'attuale – ciò è tanto più efficace quanto più queste operazioni vengono svolte in modo democratico (trasparente, partecipato), e dando spazio all'autonomia gestionale. Se invece queste pratiche sono condotte secondo direttive emanate dall'alto in modo uniforme, si creeranno resistenze al risparmio, demotivazione in chi cerca strade per affrontare le nuove sfide, irrilevanza delle analisi.

Integrare queste tre pratiche richiede però un ulteriore sforzo di superamento della divisione del lavoro disciplinare che presiede alle diverse attività. Altrimenti, perpetuandosi la loro separazione, viene offuscata la comprensione del funzionamento complessivo dello stato. Da tempo i valutatori si interrogano sulla natura teorica della loro expertise. Più che una disciplina a sé la valutazione viene considerata una trans-disciplina, perché attraversa tutti gli altri campi disciplinari (Scriven, 2003). E soprattutto si ritiene che debba esserci una fruttuosa integrazione tra valutazione e discipline sostantive: Mark, Donaldson e Campbell (2011) ritengono che ciò sia giustificato dalla necessità di attingere alle discipline sostantive per elaborare le teorie dei programmi, e dall'uso di metodi misti che attengono alle diverse tradizioni disciplinari di ricerca. Nel nostro caso, ci riferiamo alla necessità di integrare le discipline che presiedono alle tre attività, e non solo alla valutazione. Economisti e statistici che si occupano di SR, managerialisti e amministrativisti che si occupano della PM dovrebbero poter dialogare con sociologi, psicologi e antropologi che si occupano dei meccanismi sociali che fanno funzionare i programmi nei contesti (valutazione). Quello che si richiede è uno sforzo culturale, un'agilità mentale che rompa vecchie incrostazioni tramite cui, ciascuno per la sua parte, contribuisce a perpetuare l'immobilità e l'assuefazione al declino.

Bibliografia di riferimento

- Bonaretti M. (2012), “L'uniformità punitiva”, *Una città*, n. 199 (www.unacitta.it).
- Davies, I. (1999), “Evaluation and Performance management in government”, *Evaluation*, 5 (2): 150-159.
- Geva-May I., Thorngate W. (2003), “Reducing anxiety and resistance in policy and program evaluation”, in *Evaluation*, 9 (2).

- Centre for Global Development (2006), *When will we ever learn?*.
- Hinna L., Marcantoni M. (2012), *Spending Review*, Donzelli, Roma.
- MacDonald B. (1977), "A political classification of evaluation studies in education", in D. Hamilton, D. Jenkins, C. King, B. MacDonald, M. Parlett, cur., *Beyond the numbers game: A reader in educational evaluation*, Macmillan, London.
- Mark M., Donaldson S., Campbell B., cur. (2011), *Social Psychology and Evaluation*, Guilford Press, New York.
- Martini A., Trivellato (2011), *Sono soldi ben spesi?*
- Mintzberg H. (1996), "Musings on management", *Harvard Business Review*, May-June.
- Owen J. (2007), "Making Policy Interventions More Effective", in Bebelmans-Videc M.L., Lonsdale J., Perrin B., *Making accountability work*, Transactions Publisher, New Brunswick, NJ.
- Perrin B. (1998), "Effective use and misuse of performance measurement", *American Journal of Evaluation*, vol. 19, n. 3.
- Rist R. (1990), "Cross National Perspectives on the Policy Uses (and Abuses) of Evaluation", in *Knowledge in Society*, 2 (4), Winter.
- Sabel C., Zeitlin J. (2011), "Experimentalist governance", in Levi-Faur D. (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press.
- Senato della Repubblica (2012), *Documentazione trasmessa dal Commissario Straordinario per la Razionalizzazione della spesa. Una sintesi delle metodologie e dei risultati*, Servizio del Bilancio, Elementi di Documentazione, n. 59.
- Scriven M. (2003), "Evaluation in the new millennium. The Transdisciplinary vision", in Donaldson S. e Scriven M., cur., *Evaluating Social Programs and problems*, Lawrence Erlbaum associates, Wahwah, NJ.
- Stame N. (2010), "What does not work? Three failures and many answers", in *Evaluation*, 16, 4.
- Stame N. (2011), "Responsabilità e valutazione nella PA italiana", in Meldolesi L., *Italia federanda*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Stame N., Lo Presti V., in corso di stampa, "Positive thinking approaches to evaluation", in Bohni-Nielsen S., Tuksema R. e van der Knaap P., *Evaluation and Success*, Transactions Publishers, New Brunswick, NJ.
- Stern et al. (2012), *Broadening the range of designs and methods for impact evaluations*, DFID Working paper, n. 38, http://www.dfid.gov.uk/r4d/pdf/outputs/misc_info-comm/DFIDWorkingPaper38.pdf.
- Taut S., Brauns D. (2003), "Resistance to Evaluation, a Psychological Perspective", in *Evaluation*, 9 (3).
- Urbani G. (cur.) (2010), *Valutare le Pubbliche Amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, FrancoAngeli, Milano.
- Weiss C. (1997), "La valutazione basata sulla teoria: passato, presente e future" in Stame N., cur., *Classici della Valutazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Zapicogoni E. (2007), "Adapting Evaluation and Accountability Systems to Public Management Contexts", in Bebelmans-Videc M.L., Lonsdale J., Perrin B., *Making accountability work*, Transactions Publisher, New Brunswick, NJ.

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Le minacce tecnocratiche e centralistiche alla spending review e le sfide politiche della valutazione in Italia*

*Mita Marra***

«[...] Per poter valutare l'estensione degli oneri pubblici presso un popolo, sono necessarie due operazioni: bisogna innanzitutto conoscere qual è la ricchezza di questo popolo e poi quale porzione di questa ricchezza esso consacra alle spese dello Stato. Chi cercasse l'ammontare delle tasse, senza mostrare l'estensione delle risorse che debbono provvedervi, si dedicherebbe ad un lavoro improduttivo; poiché non è la spesa, ma il rapporto tra la spesa e il reddito, che è interessante conoscere» [Alexis de Tocqueville, *La democrazia in America*, (1835), ed. it. a cura di Matteucci, p. 257].

Abstract

In Italy, the recently launched spending review process seems the only alternative to budgetary cutbacks centrally applied across the board. Fighting waste and corruption while making administrative agencies more efficient and accountable to citizens is a key priority for local and regional governments as well. Yet, current spending reviews are conducted on aggregated broad-based appropriations of public spending and are, then, unable to generate that “usable” knowledge, which regional and local policy makers and managers can rely on for policy design and implementation. Indeed, a centralistic and technocratic modus operandi, heavily relying on civil service downsizing, risks undermining spending review effectiveness as public oversight tool, and reinforcing coercive isomorphism at the expense of political legitimacy and cultural acceptance of administrative performance assessments. This paper addresses such questions as on how a democratic “would-be federal” state operates and to what extent consolidation of public finances can be reckoned as an overriding goal against efficiency and accountability considerations at the local level.

* Versioni preliminari di questo lavoro sono state presentate al seminario annuale organizzato dal gruppo tematico “Valutazione e performance della PA” dell’Associazione Italiana di Valutazione (AIV) e dall’Università di Roma Tre – Dipartimento di Scienze politiche dal titolo: “Oltre il centralismo. La valutazione ai tempi della spending review”, tenutosi a Roma il 29 gennaio 2013 e alla conferenza internazionale della Political Studies Association (PSA), tenutasi a Cardiff il 25-27 marzo 2013. Per i commenti e suggerimenti offerti l’autrice ringrazia in particolare Mark Donovan, Jim Newell e Laura Polverari.

** L’autrice è l’attuale presidente dell’Associazione italiana di valutazione (AIV) e insegna Analisi delle Politiche Pubbliche e Scienza dell’Amministrazione presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione dell’Università di Salerno, via Giovanni Paolo II 32, 84084 Fisciano (SA). Email: mimarra@unisa.it.

Rassegna italiana di valutazione, a. XV, n. 53/54, 2012

Three issues emerge are key to reform: (i) what human resources public administration should invest on to adequately govern localities as well as regions; (ii) what measures are effective to fight waste and corruption; and (iii) what reliability and plausibility current performance measurement have with respect to actual public services offered to citizens.

Key words: evaluation; spending review; federalism; accountability.

Introduzione

La crisi del debito sovrano che ha investito i paesi mediterranei dell'eurozona affonda le sue radici negli elevati costi dell'amministrazione dello Stato. Le politiche di austerità che l'Unione europea ha imposto alla Grecia, alla Spagna, al Portogallo e non ultima all'Italia hanno sollecitato profonde revisioni della spesa governativa per risanare i conti pubblici. Questo lavoro si concentra sul processo di revisione della spesa intervenuto in Italia nell'ultimo anno come strumento di valutazione e riduzione selettiva della spesa pubblica improduttiva. In risposta alle pressioni dell'Unione europea per il consolidamento dei conti pubblici, il processo di spending review, recentemente lanciato, ha l'obiettivo di razionalizzare gli impegni del bilancio dello Stato, eliminando sprechi e rendite, corruzione e assistenzialismo. Tale processo è stato finora condotto prevalentemente a livello centrale¹; gli effetti si dispiegano, però, anche e soprattutto sulle amministrazioni locali nella misura in cui i trasferimenti del governo sono destinati via via a ridursi. Se da un lato, tale processo può migliorare il rendimento della spesa governativa sia nell'allocazione sia nella produzione della spesa stessa (Hinna e Marcantoni, 2012), dall'altro, esso rischia di indebolire le amministrazioni locali già soggette ai forti vincoli di bilancio del Patto di Stabilità in severe circostanze di crisi economica. Come argomenterò più in dettaglio nei paragrafi che seguono, l'attuale processo di revisione della spesa si innesta sulla riforma amministrativa avviata da Brunetta nel 2010 che, diversamente da quanto annunciato, invece di rafforzare soluzioni democratiche e federaliste a livello regionale e locale, sembra essere stata fin troppo condizionata dai tagli di bilancio imposti dal governo centrale, favorendo una fase di ri-centralizzazione amministrativa. Gli attuali impegni assunti per razionalizzare la spesa attraverso meccanismi automatici di contenimento del costo del lavoro, hanno condotto ad un nuovo, ma di sicuro non desiderabile, centralismo amministrativo.

Dal punto di vista teorico, questo lavoro esamina in che modo le pressioni tecnocratiche centralistiche che sembrano caratterizzare l'attuale processo di spending review generino soluzioni carenti di legittimità politica – democraticamente fondata – e incapaci di creare informazioni valutative utili alle amministrazioni locali. Dal punto di vista empirico, il presente lavoro fa luce su alcune dimensioni controverse che il processo di revisione della spesa ha finora rivelato, in parti-

1. Vedi Hinna e Marcantoni (2012) per un'illustrazione di quattro casi di spending review adottati a livello di singole amministrazioni o sistemi di organizzazioni simili o complementari. Vedi anche Monacelli e Pennisi (2010) sulle attuali sfide della spending review.

colare, in relazione agli interventi automatici dei tagli di bilancio che minano la capacità amministrativa delle istituzioni locali. Da un punto di vista normativo, date le attuali strutture e relazioni di governance, è mia convinzione che la futura riforma amministrativa nonché le pratiche valutative dei programmi di spesa pubblica dovrebbero sostenere soluzioni federaliste e decentrate attraverso cui il sapere contestuale organizzativo e la conoscenza esperta dei tecnici e dei valutatori possano integrarsi per migliorare le politiche locali e le performance amministrative (Stame, 2008; Meldolesi, 2012). Questo lavoro si rivolge agli studiosi di pubblica amministrazione e di performance management, ai valutatori e ai decisori pubblici che abbiano interesse ad integrare l'informazione valutativa con i processi di revisione della spesa al fine di rendere più trasparente e partecipativo il processo decisionale e la verifica del rendimento della spesa pubblica e delle prestazioni amministrative sia a livello centrale che a livello regionale e locale.

Nel primo paragrafo ricostruisco l'evoluzione della riforma amministrativa che a partire da un approccio federalista sembra oramai orientarsi verso un rinnovato centralismo amministrativo come reazione alle pressioni europee per una maggiore disciplina nella finanza pubblica. Il secondo paragrafo prende in esame i dati sul pubblico impiego della Ragioneria Generale dello Stato (MEF, 2012) e dell'Ocse (2012) che evidenziano come i risparmi di spesa finora ottenuti in Italia così come negli altri paesi europei mediterranei sono legati alla contrazione degli organici del settore pubblico con risultati tuttavia ambigui in relazione al costo del lavoro. Nel terzo paragrafo, sostengo che il processo di revisione della spesa che fa ancora leva su automatici tagli di bilancio finalizzati alla riduzione dell'impiego pubblico rischia di diventare un intervento tecnocratico calato dall'alto con una limitata capacità ed efficacia nel vigilare sulla spesa pubblica da parte degli organi legislativi ed esecutivi (Pelizzo e Stapenhurst, 2012). Come strumento valutativo, la revisione della spesa pubblica può, inoltre, incontrare una scarsa accettazione culturale da parte di un'amministrazione autoreferenziale per effetto di processi di isomorfismo coercitivo e competitivo (Powell e DiMaggio, 1991), che illustrerò più oltre. Nell'ultimo paragrafo presento le sfide politiche che attendono gli amministratori, i politici e i tecnici (compresi ovviamente i valutatori) per favorire l'integrazione tra performance management, valutazione dei programmi e processi di revisione della spesa al fine di riformare l'amministrazione in senso democratico e federalista.

1. Dall'orizzonte federalista, tacite spinte verso un nuovo centralismo

In continuità con le politiche del New Public Management che hanno inteso superare sia l'approccio liberista sia il modello interventista per creare «uno Stato che faccia meglio con meno» (Gore, 1993; Osborne e Gaebler, 1992; Barzelay, 2001), i programmi di riforma degli ultimi venti anni italiana si allineano ai modelli di decentramento e managerialismo. Le riforme introdotte in Italia si inseriscono in un quadro politico-istituzionale complesso, caratterizzato recentemente dalla crisi economico-finanziaria globale e dal dibattito politico italiano sul fede-

ralismo fiscale, le cui tappe fondamentali sono legate alla modifica del Titolo V della Costituzione. Il processo di modernizzazione messo in atto è legato anche a molteplici fattori interni ed esterni che incidono sull'operare delle istituzioni locali e centrali nostrane. Per esempio, i processi di razionalizzazione della spesa delle pubbliche amministrazioni scaturiscono dai vincoli imposti dal Patto di stabilità e di crescita derivanti dall'Unione europea. La programmazione negoziata delle politiche di sviluppo e coesione è espressione del processo di "europeizzazione" delle procedure di attuazione e di spesa dei Fondi strutturali, che hanno affermato il principio del partenariato socioeconomico ed istituzionale e della sussidiarietà attiva. I sistemi di accreditamento e certificazione della qualità dei servizi pubblici locali hanno risposto ad esigenze di finanza pubblica e di responsabilità nei confronti dei cittadini. Le riforme introdotte si intersecano, quindi, con un più profondo processo di cambiamento (co)istituzionale del sistema pubblico, che ha tentato di mutare il rapporto tra Stato e cittadini in Italia (Marra, 2010), lasciando ampi gradi di libertà e discrezionalità alle istituzioni locali e al privato nell'erogazione dei servizi pubblici.

Con il decreto legislativo 150 del 2009, la politica di modernizzazione avviata da Brunetta ha centrato l'attenzione sull'impiego pubblico al fine di diffondere la cultura e la funzione di valutazione dei risultati e delle prestazioni manageriali, intensificare la responsabilità dell'azione pubblica e incentivare il ruolo svolto dai dipendenti e dai dirigenti pubblici (Marra, 2010). Tuttavia, diversamente dall'approccio di riforma perseguito negli ultimi vent'anni, la riforma Brunetta segna il ricorso a nuove forme centralistiche di direzione e controllo dall'alto. Il Piano industriale per la pubblica amministrazione ha investito direttamente tutti i comparti amministrativi per contenere i costi e snellire la struttura organizzativa, semplificare i processi amministrativi, ridurre i tempi di erogazione dei servizi offerti ai cittadini, contrastare il fenomeno dell'assenteismo, riformulare i processi amministrativi e ridurre i costi attraverso l'impiego delle nuove tecnologie digitali². In altri termini, la stagione delle riforme dal basso e della cosiddetta "terza via" – alternativa tra centralismo e decentramento, tesa a promuovere sempre più ampi spazi di inclusione e partecipazione ai processi decisionali – pare aver ceduto il passo ad un accentramento della pianificazione e dei controlli³ in antitesi con le spinte federaliste che avevano ormai trovato piena legittimazione normativa in Italia.

In realtà, il ritorno al centralismo non è tutta opera di Brunetta. Le pressioni europee tese al consolidamento dei conti pubblici hanno fortemente influenzato i molteplici tagli lineari che a partire dal 2009 si sono susseguiti nelle leggi di stabilità varate dai governi Berlusconi prima e Monti successivamente. Venti anni di riforme orientate al decentramento e al rafforzamento della capacità istituzionale locale ascrivibili al place-based approach di Barca (2009), sono stati probabil-

2. Per contrastare l'assenteismo, ad esempio, con la circolare del 17 luglio 2008 furono introdotte misure restrittive sulla retribuzione in caso di malattia e intensificati i controlli sulle modalità di certificazione. Vedi Marra (2010).

3. In particolare sulla disciplina dei controlli, vedi il contributo Urbani in questo volume.

mente vanificati dai tagli alla spesa centrati soprattutto sul ridimensionamento del personale pubblico; tagli approvati senza aperte e vocali opposizioni sindacali in ottemperanza agli impegni assunti in sede europea per razionalizzare la spesa e sostenere l'euro contro gli attacchi speculativi della finanza globale. Piuttosto che un autoctono processo di ritorno al passato, il centralismo nostrano condivide l'approccio *downsizing* – si direbbe con un'espressione inglese – con gli altri paesi europei mediterranei, che presentano settori pubblici ipertrofici e che nell'ultimo anno sono stati investiti dalle tensioni finanziarie sul debito sovrano (Ongaro, 2009; Lodge e Hood, 2012; Marra, 2013). Il prossimo paragrafo evidenzia questa tendenza comune prendendo in rassegna i dati sulla spesa e sull'occupazione pubblica in Italia e negli altri paesi europei del bacino del Mediterraneo. A partire dall'analisi dei tagli intervenuti nell'impiego pubblico, l'obiettivo è quello di comprendere se e in che misura effetti osservabili in termini di riduzione degli organici hanno condotto al contenimento della spesa a parità di prestazioni amministrative.

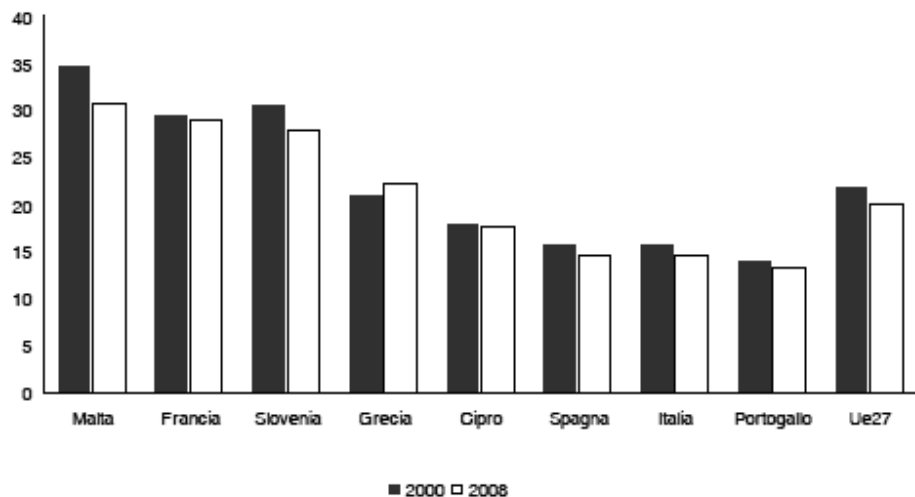
2. La riduzione degli organici a costi crescenti

In linea con gli altri paesi europei mediterranei Francia, Grecia e Portogallo (ad eccezione della Spagna), in Italia, i dati Ocse (2013) e della Ragioneria Generale dello Stato (MEF, 2012) evidenziano che l'impiego pubblico si è ridotto a partire dal 2000, diversamente da quanto accaduto nel decennio precedente (1990-2000) (vedi Fig. 1). Rispetto al totale dell'occupazione, l'Italia è passata dal 16,2 per cento della forza lavoro impiegata nel settore pubblico nel 1990 al 15,5 per cento nel 2000, per arrivare al 14,4 per cento nel 2008. Attualmente, l'Italia si colloca al ventitreesimo posto della graduatoria europea, poco al di sopra della Germania con una riduzione del personale a tempo indeterminato, nel 2009, pari a l'1,6 per cento del Pil (Marra, 2013).

Gli oltre 3,6 milioni di unità di lavoro delle amministrazioni pubbliche italiane si concentrano nei ministeri (56,1 per cento), negli enti locali sanitari (19,2 per cento) e negli enti locali territoriali. Questi ultimi fanno registrare un forte calo, accentuato dal passaggio, a partire dal 2000, del personale amministrativo della scuola dalle province e dai comuni allo Stato. Rispetto al 1990 la riduzione di questo sotto-settore è stata del 15,7 per cento, ma la variazione negativa ha interessato tutti i comparti della pubblica amministrazione ad eccezione dei Vigili del Fuoco (Eurispes, 2012).

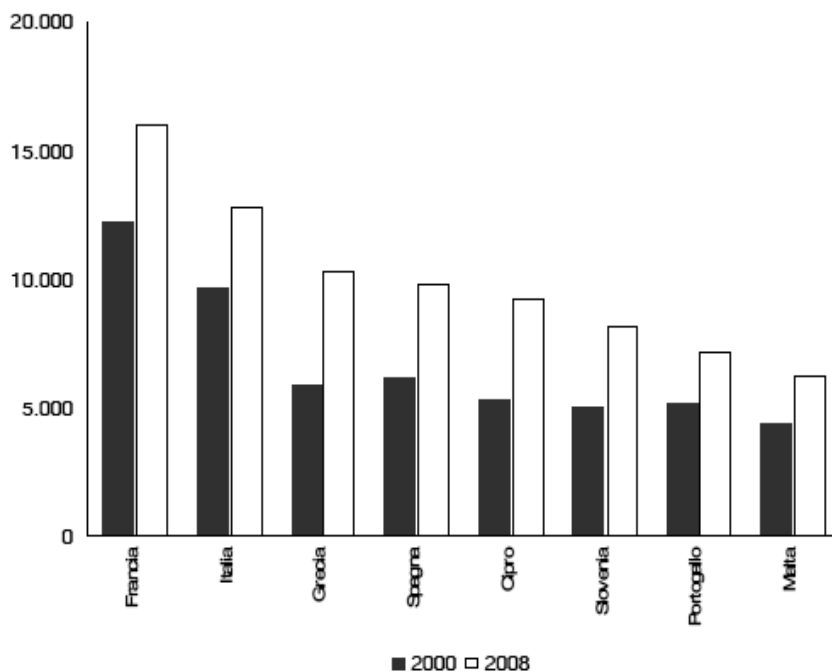
Nel 2008, le spese delle pubbliche amministrazioni italiane ammontavano a circa 13 mila euro per abitante (vedi Figura 2). Questo valore colloca l'Italia al di sopra della media europea e giustifica i recenti interventi di revisione della spesa introdotti dal Governo Monti, che saranno analizzati più oltre. Nonostante le riduzioni degli organici già realizzate o in corso di attuazione, dal 2007, dopo un biennio in aumento pari a poco più dell'11 per cento del Pil, il costo del lavoro per il pubblico impiego rimane ancorato al 10 per cento del Pil, giungendo, nel 2009, a 171 miliardi di euro (vedi Tab. 1). Anche le retribuzioni dei dipendenti pubblici

Fig. 1 – Pubblico impiego sul totale della forza lavoro nei paesi europei del Mediterraneo, 2000-2008



Fonte: Elaborazioni su dati Ocse (2012) e ILO (2009).

Fig. 2 – Spesa delle pubbliche amministrazioni per abitante nei paesi europei del Mediterraneo, 2000-2008



Fonte: Elaborazioni su dati Ocse (2012) e ILO (2009).

Tab. 1 – Forza lavoro e costo del lavoro delle pubbliche amministrazione in Italia, 2012

	2007	2008	2009	2010	2011
Occupati PA	3.583.511	3.578.950	3.502.770	3.437.021	3.396.810
Tot. Forza lavoro	25.027.994	24.876.268	25.012.739	24.990.064	25.348.361
Occupati PA/tot. forza lavoro	14,3%	14,4%	14,0%	13,8%	13,4%
Totale occupati	23.398.680	23.158.588	22.924.412	22.930.635	22.944.378
Occupati PA/Totale occupati	15,3%	15,5%	15,3%	15,0%	14,8%
Costo lavoro PA (miliardi di euro)	157,81	167,85	169,09	166,77	163,59
Pil ai prezzi di mercato (miliardi di euro)	1.554,20	1.575,14	1.519,70	1.553,08	1.579,66
Costo del lavoro/Pil nominale	10,15%	10,66%	11,13%	10,74%	10,36%

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), Dip. Ragioneria Generale dello Stato, 2012.

Tab. 2 – Spesa per retribuzioni dipendenti pubblici a tempo indeterminato, variazioni percentuali, 2008-2011

Spesa per retribuzioni lavoratori a tempo indeterminato	Variazioni percentuali					
	2008-2007	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2011-2007	2011-2009
Scuola	9,8	1,7	-6,9	-2,4	1,5	9,2
Ist. Form.ne art.co mus.le	1,6	1,4	13,3	-4,6	11,3	8,0
Ministeri	0,8	-1,3	-2,5	-0,9	-3,9	-3,3
Presidenza Consiglio ministri	0,4	9,0	14,5	-4,6	19,5	9,2
Agenzie fiscali	-2,2	7,3	-2,3	2,9	5,4	0,5
Vigili del fuoco	6,0	7,8	-0,1	2,8	17,4	2,8
Corpi di polizia	0,5	2,5	-0,4	2,0	4,6	1,5
Forze armate	2,9	5,2	2,4	1,1	11,9	3,5
Magistratura	6,0	1,7	3,0	-5,0	5,5	-2,1
Carriera diplomatica	5,5	-1,5	-2,4	-2,4	-1,0	-4,7
Carriera prefettizia	3,1	-0,5	-3,4	2,1	1,2	-1,3
Carriera penitenziaria	1,6	-0,8	-4,4	-7,8	-11,1	-11,8
Enti pubblici non economici	1,0	-1,3	-1,2	-4,7	-6,1	-5,8
Enti di ricerca	9,2	11,1	1,1	12,4	38,0	13,7
Università	4,3	2,5	-1,5	-5,9	-1,0	-7,3
Servizio sanitario nazionale	4,6	3,1	1,3	-1,0	8,3	0,3
Regioni e autonomie locali	5,7	3,4	-1,0	-1,3	6,8	-2,2
Regioni a statuto speciale	5,6	5,3	0,0	1,0	12,2	1,0
Autorità indipendenti	1,3	5,9	3,5	9,6	21,8	13,5
Totale complessivo	5,2	2,7	-1,8	-0,6	5,6	-2,3

Fonte: Ministero dell'Economia e della Finanza (MEF), Ragioneria Generale dello Stato, Rapporto sul Pubblico impiego, 2012.

registrano un aumento in media pari allo 0,6 per cento del Pil, con un calo significativo solo nel 2011 pari a -1,2 per cento del Pil. Tuttavia, come evidenziato in tabella 2, le variazioni nelle retribuzioni sono significative nei diversi comparti,

con incrementi cospicui nelle amministrazioni centrali (v. Autorità indipendenti e Presidenza del Consiglio dei Ministri) e decrementi altrettanto rilevanti nell'università, nella scuola e nell'amministrazione penitenziaria. Si tratta, non a caso, di settori fortemente sottodimensionati che presentano segni evidenti di deterioramento del servizio reso (CUN, 2013).

Le retribuzioni aumentano inoltre nei segmenti più elevati delle scale salariali con l'effetto di aggravare la compressione dei salari, aumentando la forbice esistente tra il livello più basso di compenso dei quadri amministrativi rispetto agli stipendi più elevati dei manager che occupano le posizioni apicali a livello centrale. Gli incrementi salariali sono, in ultimo, confermati dalle informazioni divulgate dalla Commissione per la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (nota come Civit), secondo cui le valutazioni delle prestazioni dei dipendenti hanno in genere segnalato migliori rendimenti amministrativi e giustificato l'erogazione di lauti premi di produttività (Civit, 2012).

In breve, se la riforma Brunetta ha iniziato un processo di ri-centralizzazione sulla base di interventi già avviati di contenimento dei costi dell'amministrazione statale, il governo Monti ha accelerato tale processo. I dati evidenziano effetti osservabili in relazione alla riduzione degli organici delle pubbliche amministrazioni locali e centrali, ma risultati ambigui rispetto alla riduzione del costo del lavoro e agli aumenti salariali dei dipendenti pubblici, in particolare a livello centrale. Ciò mette in discussione le stesse misurazioni effettuate sulle performance amministrative (Hinna, 2011), non solo in relazione ai modelli e agli strumenti utilizzati per valutare l'apporto individuale rispetto al rendimento organizzativo e istituzionale, ma anche e soprattutto in relazione alla qualità dei servizi resi ai cittadini. In realtà, valutazioni sistematiche e capillari dei servizi pubblici locali non sono ancora disponibili, mentre, come già anticipato, ulteriori tagli di bilancio sono previsti per la fine del 2013 come conseguenza del processo di revisione della spesa introdotto lo scorso anno. Questi ultimi mirano a ridurre i costi dello Stato con ulteriori effetti di contrazione delle spese e in particolare attraverso tagli addizionali al personale, previsti entro il 2013 pari a 7416 dipendenti e 160 dirigenti, per un totale di 7561 unità, concentrate nelle amministrazioni centrali e in 47 enti tra cui l'INPS (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013⁴). Il prossimo paragrafo analizza i possibili effetti di tale intervento.

3. Le minacce centralistiche e tecnocratiche alla spending review

Hinna e Marcantoni (2012) riportano una definizione di spending review contenuta in un documento del Senato della Repubblica secondo cui, la revisione della spesa è «quell'insieme di procedure che analizzano le tendenze della spesa, i meccanismi che la regolano e l'attualità o l'efficacia degli interventi che la compongono, al fine di migliorare la gestione e il controllo della spesa attraverso la razionalizzazione dei processi di bilancio, la verifica costante dei livelli di efficacia,

4. Vedi il sito http://www.governo.it/GovernoInforma/spending_review/decisioni_spesa.html.

efficienza e qualità dei programmi di spesa» (Servizio del bilancio del Senato, 2012 in Hinna e Marcantoni, 2012, p. 20)⁵. Si comprende, quindi, che il processo di spending review consta di un'analisi contabile, finanziaria, economica e gestionale sostanzialmente discrezionale e specifica rispetto ai programmi e ai contesti amministrativi in cui viene condotta. Eppure, secondo quanto emerge dalle "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini" del Decreto legislativo 95 del 2012, e come già precedentemente anticipato, il processo di revisione della spesa sembra prevalentemente far leva sull'introduzione di meccanismi automatici di riduzione del personale pubblico. Il metodo adottato finora si basa sulla ristrutturazione del pubblico impiego con l'obiettivo di ridurre il costo del lavoro nell'ambito dell'apparato amministrativo. Nonostante tale obiettivo sia politicamente controverso e difficilmente condivisibile anche da larghe maggioranze, esso è stato finora perseguito tramite la spending review senza alcuna aperta opposizione. Si è operato attraverso (i) il blocco del turnover dei dipendenti pubblici, (ii) il mancato rinnovo dei contratti a termine, (iii) la mancata monetizzazione delle ferie non godute, (iv) la restrizione dell'iniziativa sindacale e in ultimo ma non per importanza (v) un vero e proprio piano di ridimensionamento delle unità di lavoro all'interno delle amministrazioni centrali previsto per la fine del 2013 (vedi paragrafo precedente).

Come esercizio valutativo, il processo di spending review sembra in teoria estremamente benefico al fine di ridurre selettivamente la spesa rispetto ai tagli lineari operati precedentemente attraverso le leggi di stabilità del 2009, 2010 e 2011. In pratica, però, l'attuale processo di spending review interviene attraverso un approccio calato dall'alto che solo parzialmente ha coinvolto specifiche organizzazioni o sistemi di organizzazioni simili o complementari per discriminare la spesa produttiva da quella improduttiva. Più di un paradosso è possibile intravedere in questo modus operandi. In primo luogo, la spending review si basa sui dati della spesa raccolti a livello locale attraverso il sistema SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici)⁶ che non sono però utilizzati localmente,

5. Tuttavia appare difficile addivenire ad una definizione univoca di spending review. Monacelli e Pennisi (2010) definiscono la spending review come una serie di procedure e istituzioni legate alle decisioni, alla gestione e al controllo della spesa pubblica con l'obiettivo di contribuire a una maggiore disciplina fiscale e assicurare una migliore delivery dell'amministrazione pubblica. Secondo Zanardi (2011), la spending review si sostanzia in un insieme articolato e eterogeneo di procedure e istituzioni che ha due principali obiettivi. Da una parte, sul piano contabile/finanziario, quello di migliorare la programmazione e la gestione del bilancio dello Stato, dall'altra, sul piano dei contenuti quali/quantitativi della spesa pubblica e delle sue modalità di produzione e fornitura quello di favorire una maggiore efficacia della spesa rispetto agli obiettivi e a una maggiore efficienza nell'uso delle risorse umane e materiali; vedi Hinna e Marcantoni (2012, pp. 20-21).

6. Il SIOPE è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le amministrazioni pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT, in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002, disciplinato dall'articolo 14, commi dal 6 all'11, della legge n. 196 del 2009. Il SIOPE risponde all'esigenza di: migliorare, rispetto al precedente sistema di rilevazione dei flussi di cassa di cui all'articolo 30 della legge n. 468 del 1978, la conoscenza dell'andamento

ma secretati e inviati al Ministero dell'Economia e alla Banca centrale. Gli esperti centrali assemblano i dati raccolti e mettono a fuoco uno scenario macroeconomico legato agli aggregati di spesa pubblica nazionale. Le risultanze analitiche sono a questo punto di modesta utilità per gli amministratori locali che non possono adoperare dati macroeconomici per disegnare e valutare programmi di spesa locali. Inoltre, poiché i dati sui conti pubblici locali sono soggetti a vincoli di riservatezza, gli stessi amministratori locali non sono in grado di utilizzarli per programmare o per scongiurare corruttele e sprechi amministrativi, benché essi stessi contribuiscano ad elaborarli. In buona sostanza, non solo l'attuale processo di revisione della spesa alimenta il centralismo amministrativo attraverso gli automatismi dei tagli di bilancio sull'impiego pubblico, ma diventa anche e soprattutto uno strumento appannaggio di pochi tecnici, scarsamente trasparente e niente affatto partecipativo.

Le minacce tecnocratiche e centralistiche sono, quindi, evidenti, in particolare, se analizzate alla luce di due filoni di letteratura politologica e istituzionalista, che puntano l'attenzione sull'isomorfismo istituzionale e sui processi di vigilanza pubblica, noti con l'espressione inglese di *public oversight*. Nonostante si tratti di due separati filoni di studio, queste due prospettive teoriche contribuiscono a mettere a fuoco le minacce che si addensano sul processo di revisione della spesa; distorsioni che possono dar luogo a effetti controproducenti sia sul fronte della riduzione della spesa pubblica improduttiva sia rispetto alla valutazione del rendimento e delle prestazioni delle amministrazioni locali e centrali.

In termini teorici, l'attuale processo di *spending review* sembra essere affetto (i) dalla carenza di un meccanismo di vigilanza parlamentare e (ii) dalla pressione isomorfica istituzionale sia di natura coercitiva sia di natura competitiva o professionale. Quanto al primo problema, è evidente che l'attuale processo di *spending review* sia uno strumento analitico valutativo che aumenta la capacità del sistema istituzionale, ed in particolare, del sistema parlamentare, di vigilare sull'operato dell'esecutivo e dell'amministrazione. Tuttavia, come osservano Pelizzo e Stapenhurst (2012) in linea con molti altri studiosi dei sistemi parlamentari delle democrazie avanzate e non solo (Olson e Mezey, 1991; Olson e Norton, 1996; Norton e Ahmed, 1999; Crowther e Olson, 2002; Wang, 2005), la capacità di vigilanza parlamentare non si traduce necessariamente in un'efficace azione di controllo e sorveglianza che garantisce processi democratici qualitativamente superiori che, cioè, tengano sotto stretta osservazione l'operare delle istituzioni contro la corruzione e a favore di crescita e sviluppo. La funzione di controllo e vigilanza non assicura di per sé democraticità e legittimità politica delle decisioni governative e delle pratiche amministrative. È piuttosto il desiderio di utilizzare i meccanismi di controllo disponibili in un sistema democratico caratterizzato da pesi e

dei conti pubblici, sia sotto il profilo della quantità delle informazioni disponibili, sia sotto il profilo della tempestività; superare attraverso una codifica uniforme per tipologia di enti, le differenze tra i sistemi contabili attualmente adottati dai vari comparti delle amministrazioni pubbliche, senza incidere sulla struttura dei bilanci degli enti in questione. Per maggiori dettagli, vedi il sito <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNMEI/SIOPE/>.

contrappesi, o in altri termini, la volontà politica ad agire tali meccanismi, l'unica via per rendere la capacità di vigilanza efficace e per esercitare democraticamente la responsabilità dell'azione pubblica. Se non si rende partecipativo il processo di analisi della spesa, coinvolgendo diversi portatori di interesse, e se non si divulgano le risultanze di tale analisi favorendo il dibattito pubblico aperto alla eventuale modifica delle scelte politiche che ne scaturiscono, il processo avviato dal governo Monti è destinato a perdere il consenso politico di cui ha goduto finora. Fortemente condiviso dalle diverse forze politiche e dalla cittadinanza in quanto percepito come strumento *super partes* per infondere rigore ed equità nella spesa e per eliminare i privilegi e le rendite della "casta", l'attuale esercizio di spending review rischia di esaurire la sua carica riformatrice per diventare un tecnocratico intervento del centro statalista.

È possibile inoltre che lo stesso processo di revisione influenzi in maniera tecnocratica anche le pratiche valutative che si sono diffuse in Italia nell'ultimo ventennio e che la riforma Brunetta ha formalmente potenziato. Un principio cardine della cosiddetta riforma Brunetta ruota intorno al ruolo della valutazione delle prestazioni dei dipendenti, del rendimento delle istituzioni e degli esiti delle politiche e dei programmi pubblici. Il citato decreto legislativo 150 sancisce al suo articolo 1 che la misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento. Per rafforzare la cultura della trasparenza, il decreto asserisce che la funzione di valutazione è svolta da Organismi indipendenti di valutazione (noti come OIV) cui compete la misurazione della performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso e la proposta di valutazione annuale dei dirigenti⁷. Tuttavia, l'istituzione della valutazione con decreto ha finora mostrato evidenti limiti alla diffusione della cultura del risultato e della qualità (e che ho trattato altrove)⁸. Con la spending review centralizzata e tecnocratica si rischia nuovamente di orientare

7. Nella nuova architettura valutativa creata dalla riforma Brunetta, la Civit ha finora predisposto una serie di linee guida perché ciascuna amministrazione possa valutare ogni anno le proprie performance in vista della contrattazione collettiva e dell'assegnazione dei premi di produttività. Le nuove disposizioni legislative hanno creato, quindi, un nesso esplicito e cogente tra contrattazione decentrata, valutazione e salario accessorio. In particolare, è stato rafforzato, come nel settore privato, il condizionamento della contrattazione decentrata e della retribuzione all'effettivo conseguimento di risultati programmati e di risparmi di gestione, vedi Marra (2010).

8. Si pensi, ad esempio, alla creazione dei nuclei di valutazione a livello nazionale e regionale, con cui a partire dal 1999 si è tentato di istituire organismi indipendenti, riqualificando il personale reclutato all'esterno delle amministrazioni. L'esito prodotto è stato quello di aver innescato una svolta tecnocratica, che ha limitato il cambiamento atteso alla mera applicazione di tecniche e modelli sofisticati di analisi, privi della capacità di incidere adeguatamente sulle differenze territoriali e di mobilitare gli sforzi di tanti funzionari e dirigenti meritevoli e competenti, vedi Marra (2004, 2010).

l'attenzione dei valutatori sulla spesa piuttosto che sui risultati attraverso un processo isomorfo coercitivo e competitivo.

Secondo Powell e DiMaggio (1991), infatti, il funzionamento delle istituzioni può generare forti pressioni all'omologazione dell'agire organizzativo sia perché le regole formali e informali diventano stringenti e condizionano le organizzazioni in maniera coercitiva sia perché spontanee forme di competizione emergono come conseguenza della professionalizzazione delle pratiche di lavoro. Come già anticipato precedentemente, la spending review ha introdotto nuovi tagli di bilancio attraverso meccanismi automatici di riduzione dell'organico che sono stati imposti centralmente con effetti immediati e vincolanti su tutte le amministrazioni pubbliche di ogni livello di governo⁹. Nelle stesse amministrazioni locali, regionali e centrali, inoltre, la pratica valutativa che si è andata diffondendo finora sembra convergere intorno a forme ibride di valutazione per lo più condotte ex-ante come procedure di ottimizzazione per la selezione dei progetti da finanziare a livello regionale e sistemi di monitoraggio dell'avanzamento finanziario e fisico dei programmi operativi. In ambito socio-sanitario, valutazione è di frequente sinonimo di monitoraggio, controllo di gestione, accreditamento e certificazione. La verifica delle prestazioni dirigenziali è condotta di solito in maniera differente a seconda delle modalità di organizzazione che ciascuna regione si è scelta senza alcuna garanzia di imparzialità e di distanza da ingerenza politica.

In buona sostanza, esiste un'elevata eterogeneità nei sistemi di valutazione attualmente ascrivibili a diverse varianti di performance management, che competono vicendevolmente per attirare l'attenzione dei politici e dei manager come strumenti analitici di supporto alle scelte politiche e amministrative. L'analisi della spesa può ulteriormente rafforzare processi competitivi di valutazione ex ante o al più centrati sugli input o sui costi piuttosto che sugli esiti delle prestazioni amministrative con scarsa legittimità politica e democratica, ma con stringente condizionamento istituzionale e limitata socializzazione e interiorizzazione culturale (Bergere e Luckmann, 1968; Nonaka, 1994). Le prescrizioni della spending review sono, inoltre, destinate a scontrarsi con un funzionamento generalizzato della pubblica amministrazione italiana, che risente ancora di pratiche formali ed informali sclerotizzate, dell'inerzia se non della resistenza rispetto a qualsiasi tipo di cambiamento. Il processo di revisione della spesa rischia, quindi, di sovrapporsi alle esistenti impalcature istituzionali con esplicita missione valutativa che, fatta eccezione per alcune realtà in regioni tradizionalmente più dinamiche, rimane ancorata a formule poco incisive, prive di autonomia e indipendenza sostanziale più che formale. Il risultato probabile dell'intero processo avviato è un avanza-

9. «Migliaia di piccoli Comuni – spiega il Coordinatore nazionale ANCI piccoli Comuni, Mauro Guerra – pur nella difficoltà del quadro attuale, si stanno adoperando per cercare di adempiere – entro la fine del 2013 – al complesso degli obblighi di gestione associata delle funzioni fondamentali in Unione o convenzione, dovendo inoltre prevedere l'affidamento obbligatorio ad un'unica Centrale di Committenza – facendo riferimento all'obbligo, previsto per i 5700 Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti di gestire in Unione o Convenzione – entro il 1° gennaio 2014 – le nove funzioni fondamentali indicate dalla spending review». Vedi <http://www.anci.it/index.cfm?layout=detttaglio&IdDett=41473>.

mento amministrativo incerto che, laddove registra passi in avanti, fa leva sul dinamismo delle amministrazioni che già operano a livelli di produttività superiori nella generalizzata logica adempimentale e autoreferenziale della più parte delle amministrazioni statali, regionali e locali. Altrimenti è molto probabile che le decisioni “tecniche” che scaturiscono dal processo di revisione faranno ricorso alla coercitiva e centralistica azione imposta dall’alto.

Il problema è indubbiamente politico, legato, cioè alla carente volontà di utilizzare gli strumenti analitici e valutativi come supporto alle decisioni e all’esercizio della responsabilità. Il problema è, però, anche e soprattutto di natura culturale e si risolve solo attraverso interazioni frequenti e costruttive tra revisori della spesa, valutatori e manager impegnati nella gestione operativa al fine di creare le sinergie che migliorino il rendimento e che garantiscano l’integrazione delle conoscenze tecniche con il sapere organizzativo, nonché l’utilizzo e l’accettazione dei giudizi e dei suggerimenti valutativi. In tal senso, vale la pena sottolineare che come tutte le valutazioni, anche la spending review è espressione della cultura e dei valori del contesto politico-istituzionale e organizzativo in cui è generata (House e Howe, 1999). Il contesto influenza il disegno dei progetti e dei programmi da valutare, le scelte metodologiche adottate, gli stessi risultati dei rapporti valutativi sottoposti all’attenzione dei manager. Probabilmente nel caso della spending review, bisognerebbe interrogarsi sull’impatto del cosiddetto Brussels Consensus, sul significato e sulla validità delle politiche di austerità come modalità di presa delle decisioni dell’Unione europea e dell’unione monetaria e come strumento di efficientamento delle amministrazioni nostrane. Più in generale, occorre essere consapevoli che i valori cui si ispirano tacitamente o meno le valutazioni non sono di per sé una minaccia all’indipendenza dei valutatori purché il punto di vista che pervade le valutazioni sia reso esplicito, dando testimonianza dell’evoluzione delle idee, delle conoscenze e dei valori su cui si fondano le politiche e le scelte amministrative (Marra, 2004a).

Come ho già avuto modo di sottolineare altrove (Marra, 2004b), il contributo di qualsiasi forma o strumento analitico-valutativo all’apprendimento organizzativo e all’esercizio della responsabilità pubblica prende corpo nel tempo nell’interazione continua tra valutatori, manager, beneficiari dei programmi e attori del contesto in modo da favorire lo scambio democratico delle informazioni e la diffusione della conoscenza. Per promuovere processi decisionali democratici ed aperti alle sollecitazioni dei vari livelli operativi all’interno e all’esterno dell’amministrazione, il coinvolgimento degli attori nelle verifiche delle prestazioni dei dipendenti e dei dirigenti e nei processi di revisione delle priorità della spesa pubblica non può che essere inclusivo sin dall’inizio: nella formulazione dei criteri e degli indicatori di performance, nel processo di raccolta ed analisi dei dati, non limitato, cioè, al solo momento della revisione tra pari del rapporto finale. Processi di gestione e valutazione inclusivi riescono ad integrare il sapere decentrato delle amministrazioni territoriali, con la visione strategica del centro utile a convogliare le informazioni rilevanti ai fini della programmazione delle politiche di investimento di uno Stato federale. Soltanto integrando sistematicamente gli obiettivi di politica economica nazionali e sovranazionali con gli interessi e le

domande dei beneficiari dei programmi e dei servizi pubblici, si rende meno auto-referenziale e più responsabile l'operare amministrativo nei confronti degli utenti e dei cittadini.

4. Le sfide politiche della valutazione per un'amministrazione federale

L'analisi sin qui condotta segnala una significativa riduzione del pubblico impiego in valore assoluto e rispetto al totale delle unità di lavoro in Italia come in tutti i paesi europei appartenenti al bacino del Mediterraneo. Nonostante la diminuzione degli organici, nel periodo 2001-2009, la spesa per il personale pubblico cresce in percentuale del Pil in media in tutti i paesi del Mediterraneo e in particolare in Italia. Le recenti iniziative di riforma amministrativa puntano, quindi, sulla revisione della spesa delle amministrazioni in relazione alle effettive prestazioni dei dipendenti pubblici. I risultati sono, però, ancora poco convincenti. Nelle attuali circostanze di crisi e nella prospettiva di consolidare processi federali già parzialmente avviati, occorre riflettere su tre questioni chiave, che il processo di revisione della spesa non ha ancora adeguatamente affrontato e su cui manager e valutatori dovrebbero invece cominciare a confrontarsi alla luce delle presenti e future contrazioni della spesa pubblica.

In primo luogo, nella prospettiva di consolidare sistemi di performance management orientati alla sistematica analisi dei risultati dell'azione amministrativa, occorre interrogarsi non solo su quante risorse umane siano utili per amministrare in maniera efficiente comuni, regioni e ministeri, ma anche e soprattutto su quali risorse umane (e non solo) sia strategico investire per erogare servizi pubblici competitivi ma qualitativamente adeguati agli standard europei (Vecchi, 2009; Urbani, 2009). In tal senso, la sfida politica della valutazione consiste nel sensibilizzare manager e amministratori locali e regionali a tenere sotto controllo i costi del personale pubblico, ma anche le competenze, il merito, la dedizione dei dipendenti verso l'interesse generale come motivo di prestigio, come garanzia di appropriatezza, trasparenza e integrità dei processi amministrativi e come precondizione per un efficiente ed efficace esito delle prestazioni erogate. L'obiettivo è quello di imparare a creare e riconoscere il valore prodotto dal sistema pubblico (Moore, 1998, 2013) sia in relazione ai risultati ottenuti in termini di migliori servizi pubblici resi ai cittadini sia in relazione a procedure eque, trasparenti e rispettose delle eterogeneità contestuali e individuali dei gruppi target.

In secondo luogo, nella prospettiva di rendere operativo l'esercizio della responsabilità dell'azione pubblica, occorre interrogarsi sulle forme e sui contenuti rispetto cui chiamare in causa amministratori e manager locali, regionali e centrali al fine di combattere sprechi e corrottele. La riduzione del costo del lavoro pubblico non agisce necessariamente come lotta alla corruzione e agli abusi di potere che in maniera pervasiva affliggono l'operare delle amministrazioni a tutti i livelli di governo. La revisione della spesa in tal senso dovrebbe intervenire in maniera mirata in singole amministrazioni o sistemi di amministrazioni locali coinvolgendo i diversi membri nella ricostruzione e verifica del processo di produzio-

ne e/o co-produzione dei beni pubblici erogati. Occorre, in altri termini, evitare automatismi top-down, che vanificano lo sforzo selettivo da approfondire nell'analisi delle allocazioni della spesa in specifici dipartimenti e in singole organizzazioni pubbliche. Il sistema pubblico non è, infatti, un blocco monolitico, ma un organismo composito in cui soluzioni generalizzate calate dall'alto finiscono per mortificare il merito di tanti dipendenti virtuosi alimentando cinismo e anti-politica nei cittadini. In tal senso, la valutazione può offrire metodi partecipativi e dialogici utili a riportare l'attenzione dei tecnici e dei revisori della spesa sulle eccezioni virtuose esistenti nel mare magnum dell'amministrazione locale e regionale.

In terzo luogo, nella prospettiva di sensibilizzare amministratori e manager all'utilizzo dell'informazione valutativa nei processi decisionali e programmatici, occorre interrogarsi sull'affidabilità metodologica e sulla credibilità delle valutazioni e delle misurazioni delle performance dei dirigenti rispetto ai servizi resi ai cittadini e sulla stessa plausibilità del processo di revisione della spesa. L'obiettivo non può che essere quello di favorire forme di integrazione dei saperi contestuali e le conoscenze esperte dei revisori, dei valutatori e dei dirigenti per creare e riconoscere il valore aggiunto pubblico (Moore, 2013). A tal proposito e come già precedentemente sottolineato, il vero problema da affrontare non è la creazione di organismi di valutazione e verifica formalmente indipendenti, ma la capacità da parte di coloro che svolgono compiti valutativi di isolarsi dalle interferenze politiche corruttrici e di integrarsi nel corpo disarticolato e frammentato di un'amministrazione che viaggia a molteplici velocità. L'introduzione della revisione della spesa in aggiunta alle funzioni di valutazione e di misurazione delle performance all'interno della pubblica amministrazione italiana anche in un assetto formalmente indipendente non assicura l'accettazione politica e culturale dell'informazione valutativa né la sua integrazione nei processi di gestione come strumento di responsabilità e come incentivo all'apprendimento. La complessità dei processi decisionali non permette di isolare il contributo del "prodotto" e dello "strumento" valutazione, soprattutto quando la valutazione ingloba un coacervo di pratiche e di tecniche di performance management attraverso cui si generano informazioni eterogenee (es. monitoraggio, controllo finanziario, valutazione d'impatto dei programmi) (Wholey, Hatry e Newcomer, 2010). Tali informazioni possono essere utilizzate a vario titolo per scopi diversi da una pluralità di attori in tempi differenti. La sfida è però quella di creare, diffondere e utilizzare informazioni valutative in maniera democratica per rafforzare autonomia e capacità amministrativa a tutti i livelli di un moderno Stato federale.

Riferimenti bibliografici

- Barca F. (2009), "An Agenda for A Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations", *Independent Report*, Brussels.
- Barzelay M. (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press.

- Berger P. and Luckmann T. (1968), *The Social Construction of Reality*, Doubleday, New York.
- Civit (2012), Relazione sulle performance delle amministrazioni centrali, anno 2011, Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, Roma.
- Crowther W. & Olson D. (2002), Committees in New Democratic Parliaments; Comparative Institutionalization in Olson. D & Crowther, W. (eds.) Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization (Columbus, OH: Ohio State University).
- Consiglio Universitario Nazionale (CUN) (2013), Dichiarazione del Consiglio Universitario Nazionale per l'Università e la ricerca. Le emergenze del sistema, CUN, Roma, gennaio 2013.
- Eurispes (2012), Rapporto sul pubblico impiego, Roma.
- Gore A. (1993), *Putting Customers First. How to Create a Government that Works Better and Costs Less*, National Performance Review.
- Hinna L. (2011), *Il monitoraggio del ciclo della performance. Condivisione del metodo di analisi dei piani della performance*, Civit, Roma.
- Hinna L., Marcantoni M. (2012), *Spending Review. È possibile tagliare la spesa pubblica italiana senza farsi male?*, Donzelli editore, Roma.
- House E.R. and Howe K.R. (1999), *Values in Evaluation and Social Research*, SAGE Publications, Thousand Oaks, London.
- International Labor Organization (ILO), Global Employment Trends 2009: Facts and figures for Developed Economies & European Union, <http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang-en/index.htm>.
- Istat (2012), Indagine sulle Forze lavoro.
- Istat (2010), Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato.
- Lodge M., Hood C. (2012), "Into an Age of Multiple and Public Service Bargains across OECD Countries", in *Governance*, 25 (1), 79-102.
- Marra M. (2004a), "Alcuni aspetti e problemi della valutazione nella PA", in *Rassegna Italiana di Valutazione*, 29, 41-58.
- Marra M. (2004b), "The Contribution of Evaluation to Socialization and Externalization of Tacit Knowledge. The Case of the World Bank", *Evaluation*, 10(3), 263-283.
- Marra M. (2010), *Brunetta Effect: Evaluation and Responsibility in Federal Italy*, in Giuliani, M. And E. Jones (Eds.), *Italian Politics 2010. Managing Uncertainty*, Berghan Books, New York.
- Marra, M. (2013), *La pubblica amministrazione nei paesi del Mediterraneo*, in Malanima, P. (a cura di), *Rapporto sulle economie del Mediterraneo*, il Mulino, Bologna.
- Meldolesi L. (2012), *Federalismo possibile. Per liberare lo stato dallo statalismo e i cittadini dall'oppressione*, ESD-Edizioni Studio Domenicano, Bologna.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) (2012), *Conto annuale sul pubblico impiego*, Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato, Roma.
- Monacelli D., Pennisi A. (2010), "L'esperienza della spending review in Italia. Problemi aperti e sfide per il futuro", *Società italiana di economia pubblica*, XXII Conferenza 2010.
- Moore M.H. (1998), *Creating Public Value*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.
- Moore M.H. (2013), *Recognizing Public Value*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.

- Nonaka I. (1994), "A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation", *Organization Science*, 5, 1.
- Norton P., Ahmed N. (1999), *Legislatures in Asia: Exploring Diversity*, in Norton P. & Ahmed N. (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, pp. 1-12 (London: Frank Cass).
- Organization for Economic Cooperation and Development (2013), *Public Employment and Management Network*, <http://www.oecd.org/gov/pem/>
- Olson D., Mezey M. (1991), *Legislatures in the Policy Process: Dilemmas of Economic Policy* (Cambridge, UK: Cambridge University Press).
- Olson D. & Norton P. (1996) (eds.), *The New Parliaments of Central and Eastern Europe* (London: Frank Cass).
- Oecd (2011), *Discussion Paper on Typology and Implementation of Spending Review*, October 2011.
- Olson D. and Mezey M. (1991), *Legislatures in the Policy Process: Dilemmas of Economic Policy* (Cambridge, UK: Cambridge University Press).
- Olson D. & Norton P. (1996) (eds.), *The New Parliaments of Central and Eastern Europe* (London: Frank Cass).
- Ongaro E. (2009), *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Edgar Elgar, Cheltenham.
- Osborne D., Gaebler T. (1992), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Plume.
- Pelizzo R., Stapenhurst F. (2012), *Parliamentary Oversight Tools*, London, Routledge.
- Powell W.W., DiMaggio P.J. (Eds.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press: Chicago and London.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2013), *Spending review*, http://www.governo.it/GovernoInforma/spending_review/decisioni_spesa.html.
- Stame N. (2008) "The European Project, Federalism, and Evaluation", in *Evaluation* 2008, 14, 2, 117-140.
- Servizio del bilancio del Senato (2012), *La spending review nell'esperienza internazionale: una breve analisi*, Senato della Repubblica Italiana, Roma.
- Tocqueville A. (1835), *La democrazia in America*, edizione italiana a cura di Matteucci, N. (2007), Utet, Torino.
- Vecchi G. (2009), "Valutazione delle performance e valutazione delle risorse umane. Proposte per l'utilizzo della Riforma Brunetta" in Urbani, G. (a cura di) *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, FrancoAngeli, Milano.
- Urbani G. (2009) (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, FrancoAngeli, Milano.
- Zanardi A. (2011), "Spending review e fabbisogni standard. Due vie per la razionalizzazione della spesa pubblica", disponibile sul sito dell'Anci.
- Wang V. (2005) "The Accountability Function of Parliament in New Democracies"; *Tanzanian Perspectives* Christer Michelsen Institute Working Paper 2005:2, Bergen, Norway.
- Wholey J.S., Hatry H.P., Newcomer K.E. (2010), *Handbook of Practical Program Evaluation*, Wiley, San Francisco, US.

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Valutare per risparmiare: strategie e *best practices* per la “buona amministrazione”*

Gabriella Nicosia **

Abstract

The Italian legal system is currently undergoing a process of transformation in order to set the ground for a better, more efficient and more economical public administration. Since 2009 a series of reforms, on the subject of monitoring and evaluation of individual and collective performances, within the public bodies has been approved. Starting from an analysis of these reforms, this essay explores the strategies, methods and tools that can be used to enhance the performance of the Italian public administration. Their possible benefits exceed the gains of an increase in efficiency, as they could also meet the expectations of the *cives*, stakeholders, who demand for a clear system of best practices and spending review to be implemented.

Key words: virtuous strategies, administrative pluralism, challenging objectives, micro-organizational abilities, organizational welfare.

1. La crisi di una riforma e le nuove prospettive sistemiche: verso l'accettazione del polimorfismo delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche

La riforma Brunetta, racchiusa nella legge delega n. 15/2009, e nel susseguente decreto delegato n. 150/2009, all'indomani della relativa emanazione, è stata salutata come la normativa in grado di rilanciare il merito e valorizzare i talenti nelle amministrazioni.

* Università di Catania, Dipartimento di Giurisprudenza

** Questo lavoro riprende e approfondisce i ragionamenti prospettati nella relazione presentata in occasione del Convegno “*Oltre il centralismo: la valutazione delle performance ai tempi della spending review*”, Roma, Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Scienze Politiche, il 29 gennaio 2013.

Un'aura di positiva, fiduciosa attesa ha accompagnato, così, le prime attività di implementazione della neo introdotta disciplina in materia di ciclo di gestione della performance. Superata questa prima fase, ci si è presto resi conto che molte aspettative sarebbero rimaste per lo più deluse¹. La delibera della Corte dei conti n. 14 del 2012², sulla quale ci si soffermerà diffusamente più avanti, è l'allarmante cartina di tornasole del profondo impasse sistemico in cui versano i nostri apparati, con riguardo proprio ai metodi ed agli strumenti della valutazione, nonché della estrema difficoltà riscontrata nell'implementazione del sistema di monitoraggio e valutazione delle dirigenze e del personale, introdotto con il D.lgs 150/2009. Nonostante i meritori propositi del legislatore della riforma, l'amministrazione italiana non pare sia diventata più efficiente, e nemmeno più economica; ciò è a maggior ragione vero se solo si pensa che si è aperta, invece, la stagione della *spending review*.

I tagli alle spese, la riduzione del personale e tutte le misure che le disposizioni sulla *spending review* portano con sé, inducono l'interprete a domandarsi in che modo si possa, a fronte di tali ristrettezze, assicurare egualmente un'azione pubblica eccellente, la "buona amministrazione"³, e quale ruolo la valutazione debba assumere in tale rinnovato contesto. In tempi in cui le risorse diminuiscono e i mezzi diventano sempre più modesti, la possibile via da percorrere per conseguire la buona amministrazione pare l'elaborazione di strategie virtuose.

1. Cfr. le riflessioni contenute nell'Editoriale di Mario Rusciano 2011, p. 187. Fra i commentari alla riforma si vedano quelli a cura di Zoppoli L. 2009a; Carabelli, Carinci M.T., 2010a; Amoroso, Di Cerbo, Fiorillo, Maresca, 2011; Carinci F., Mainardi, 2011; Si veda pure il numero monografico a cura di Napoli, Garilli, 2011, l'introduzione di Persiani 2010, e il numero monografico, a cura di D'Auria, 2010. Vedi, altresì, i commenti di D'Alessio, 2009; Carabelli, 2010.

2. Nella delibera, intitolata "Indagine sulla riorganizzazione dei controlli interni ai sensi del d.lgs. 150/2009: ritardi applicativi e difficoltà operative", si legge espressamente che "Costituiscono fattori di grande criticità, che di fatto impediscono di valutare l'efficienza delle strutture e correggere, in conseguenza, le pratiche inadeguate, la mancanza di adeguati sistemi informativi di supporto- mai implementati o dismessi per la scarsità delle risorse finanziarie disponibili-, la limitata capacità dei sistemi in uso di fornire parametri quantitativi relativi agli output prodotti e un ristretto impiego della contabilità economico analitica nell'ambito delle strutture dirigenziali".

3. Nell'economia di questo scritto non è possibile soffermarsi sul concetto di buona amministrazione, per tale ragione, si rinvia alle riflessioni che si è avuto modo di prospettare in altri scritti; sia consentito il rinvio a Nicosia, 2011; Id, 2009 p. 65 ss. Il saggio può essere letto pure nei WP di Massimo D'Antona del 2008 all'indirizzo internet http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DAntona/WP%20CSDLE%20M%20DAntona-IT/20111021-123151_nicosia_n81-2008itpdf.pdf. Qui basti solo rammentare che la Carta di Nizza, oggi direttamente efficace grazie al Trattato di Lisbona, all'art. 41 codifica un vero e proprio "diritto" alla buona amministrazione. Diritto che, se osservato in contropiede con le disposizioni contenute nel preambolo della Carta, che "pone la persona al centro della sua azione", esaltandone, quindi, il valore, consente di tratteggiare una nuova idea di amministrazione e di fine pubblico. La buona amministrazione, ad avviso di scrive, non sarebbe più quella solo in grado di assicurare l'efficienza e l'imparzialità tradizionalmente intese, ma quella pure in grado di contemplare le attese e pretese delle persone poste sia dentro (collaboratori) che fuori degli uffici (i cives). Sulla buona amministrazione si veda A. Zito, 2002, p. 425 ss.; F. Trimarchi Banfi, 2007, p.49 ss.

Quando si hanno strumenti esigui, devono proporzionalmente acquistare valore, ed essere affinate, le strategie, sia sul piano della macro che della micro organizzazione⁴. Sotto questo profilo, la valutazione costituisce lo strumento privilegiato per la verifica, a valle del sistema, se tali strategie abbiano mostrato il requisito della virtuosità oppure no; se siano state, cioè, in grado di determinare la buona e parsimoniosa amministrazione. Fatta questa premessa, la prima riflessione che pare opportuno prospettare si condensa nella ferma convinzione di chi scrive, e già espressa altrove, che uno dei grandi errori di sistema sia proprio quello di continuare a contemplare le amministrazioni in termini monistici a ragionare di valutazione delle performance in termini monolitici⁵.

Mentre gli studiosi, tanto di diritto amministrativo quanto di diritto del lavoro, da tempo, infatti, hanno preso coscienza della profonda diversificazione esistente fra le varie amministrazioni, in ragione soprattutto della diversificazione delle relative funzioni, e corrispondentemente dei compiti che il personale e la dirigenza, ciascuno per le rispettive competenze, sono chiamati a svolgere⁶, il legislatore ha continuato a legiferare conservando un approccio uniformatore⁷. È ormai inevitabile, invece, declinare un ragionamento al plurale e differenziato a seconda dell'amministrazione che di volta in volta venga considerata; ciò perché i nostri apparati pubblici, e la disciplina dei rapporti di lavoro che in essi si sviluppano, sono assai eterogenei fra loro.

Ciò posto, la base concettuale del ragionamento che si proverà a sviluppare nel corso di questa analisi, può esser sintetizzata nei termini di seguito decritti: non può esistere un'unica strategia organizzativa e gestionale per attuare la buona amministrazione e la buona valutazione in funzione della *spending review*, né tantomeno può esistere una unità multipla del modello capace di essere diffusa di amministrazione in amministrazione. Al contrario, esistono tante strategie di intervento per quante sono le amministrazioni in cui si esprime il nostro variegato e polimorfico panorama amministrativo. Questo perché esistono anche diverse tipologie di utenti, di stakeholder che connotano variamente le attese e pretese rispetto all'azione amministrativa.

Pure rispetto ai rapporti di lavoro, ed in special modo a quelli dirigenziali, bisogna rassegnarsi al declino del progetto iniziale di riunificazione unitario e prendere atto del fatto che non è più possibile configurare un modello di gestione del per-

4. La macro organizzazione individua il piano delle scelte discrezionali di diritto pubblico; viceversa, la micro organizzazione individua il piano delle scelte attuate con i poteri di gestione di diritto privato. Quelli assunti con i poteri del privato datore di lavoro e racchiusi nell'art. 5 comma 2 del d.lgs 165/2001 nuovo testo. In dottrina si rinvia all'ampio studio di Spinelli, 2012. Sulla natura privatistica della gestione dei rapporti di lavoro, resta una pietra miliare lo studio sviluppato nel noto saggio di Massimo D'Antona, 1997, il padre della II privatizzazione del lavoro pubblico.

5. Sia consentito rinviare ai ragionamenti prospettati in Nicosia, 2011.

6. Da ultimo si legga Zoli, 2011, spec. p. 861, nonché le riflessioni contenute nel volume a cura di Liguori, A. Zoppoli, 2012.

7. Osserva L. Zoppoli, 2009b, op. cit. p. 38, come l'obiettivo ultimo del legislatore sembra quello di "[...] mettere sotto stretta vigilanza il variegato e disordinato universo delle amministrazioni pubbliche, specialmente periferiche".

sonale unitario, né un modello unitario di rapporti di lavoro dirigenziali. Le dinamiche relazionali, vale a dire il modo di atteggiarsi del rapporto di lavoro dirigenziale, ma pure dei lavoratori in generale, in un contesto siffatto, mutano, a seconda della particolare connotazione funzionale che l'amministrazione assume storicamente, vuoi in ragione degli interessi perseguiti, nonché dei servizi erogati, vuoi in relazione all'ambito territoriale in cui l'amministrazione medesima opera.

La variabile, e variegata, geometria dei rapporti di lavoro nell'ambito delle amministrazioni pubbliche non è riconducibile, infatti, solo alle diversità riferibili a questa o a quell'amministrazione, ma pure a fattori esterni alle medesime. Vale a dire alle diverse utenze ed ai differenti titolari di interessi (d'ora in poi *stakeholder o cives*) che entrano in contatto con le amministrazioni medesime e le relative dirigenze. Un conto sono, infatti, le amministrazioni che esercitano funzioni autoritative e di regolazione, un altro, le amministrazioni che erogano servizi. Ciò perché queste ultime si misurano pure con le aspettative della collettività dei *cives*⁸.

Sembra, pertanto, più corretto ai fini di questo studio accettare il pluralismo amministrativo e il polimorfismo delle dirigenze pubbliche e la diversificazione della relativa gestione in funzione dell'amministrazione che si prenda, di volta in volta, in considerazione⁹. Se si accoglie questa nuova prospettiva di studio, fra i corollari che ne discendono è possibile di certo annoverare pure la necessità di arginare le riforme che attuano con approccio centralista il disegno di riforma federalista. La riforma Brunetta del 2009, per esempio, si è collocata lungo questo crinale di involuzione sistemica, posto che ha voluto imprimere una stretta centralista al sistema delle relazioni fra livelli di governo, riconoscendo alla legge dello Stato l'autorità di ridisegnare profondamente il funzionamento dell'amministrazione ad ogni livello¹⁰.

Tutto ciò ha fortemente limitato il successo applicativo di una normativa che conteneva in sé importanti potenzialità per il conseguimento della buona amministrazione. Questa è la ragione che spiega i tentativi di alcune amministrazioni di chiamarsi fuori dall'applicazione della disciplina contenuta nel decreto in questione¹¹. Le amministrazioni locali, per esempio, in ragione della loro caratteristica di amministrazioni compatte e scarsamente differenziate, si adattano difficilmente alle metodologie pensate e sperimentate per le amministrazioni statali che sono invece amministrazioni fortemente disaggregate e con ampia diversificazione fun-

8. Per tutti questi aspetti sia consentito il rinvio allo studio prospettato in Nicosia, 2011 ; Id, 2009, Si veda, altresì, l'analisi di Capano, Gualmini, 2006.

9. Si veda lo studio di Carloni, 2004.

10. Traggo la riflessione da Pioggia, 2012a, p. 131 ss. Sul tema, con specifica attenzione alla valutazione, v. Bolognino, 2011.

11. Caruso, 2010, sostiene addirittura che “[...] le amministrazioni che sono, o si sono chiamate, fuori dall'applicazione delle disposizioni più qualificanti il provvedimento con riguardo al riassetto della *governance* (i titoli II e III, sulla misurazione della *performance*, e su merito e premi) costituiscono, di già, un numero esorbitante: regioni, enti locali, amministrazioni sanitarie, scuole, università, enti di ricerca, istituzioni di alta formazione artistica ecc. (art. 74, co. 4, e art. 16). Praticamente integralmente dentro rimangono soltanto le amministrazioni ministeriali (non tutte, per es. la Presidenza del Consiglio: *ex art. 74, co. 3*) e parastatali, esclusi gli enti di ricerca”.

zionale. Ciò posto, l'analisi che si intende condurre sarà concentrata soprattutto sul modello di amministrazione locale che, per tradizione, rappresenta il laboratorio di sperimentazione di molte delle modifiche sistemiche poi riversate nel modello statale¹². Si pensi, solo per fare un esempio, e per giustificare questa scelta, al principio di separazione fra indirizzo politico e gestione amministrativa introdotto prima negli enti locali con la l. 142 del 1990 e poi esportato nelle amministrazioni statali¹³.

Va poi da subito dichiarato che questo studio si muoverà sul terreno dell'analisi propriamente giuslavoristica. Si proverà cioè ad analizzare la gestione dei rapporti di lavoro in funzione del raggiungimento delle finalità sottese ai recenti interventi normativi in materia di *spending review* ed in particolare al ruolo delle dirigenze nell'ambito del ciclo di gestione della performance. L'intenzione è quella di rispondere con gli strumenti propri del giuslavorista all'interrogativo che esprime il filo rosso sotteso allo studio condotto in questo numero monografico: quali strumenti offre il diritto del lavoro per attuare strategie efficaci, differenti e differenziate, di *spending review*, in generale, e nelle amministrazioni locali in particolare.

Volendo ancor più entrare nel dettaglio: in che modo, specie delle amministrazioni locali, devono essere implementare le metodologie di valutazione della gestione dirigenziale per allinearsi ai percorsi di risparmio nella spesa voluti dal legislatore.

2. Spending review e valutazione nelle strategie di buona amministrazione: l'intreccio proposto dal legislatore del 2012 e le strategie per attuarlo

Definito il contesto, si proverà ad analizzare la norma che pare centrale ai fini di questo studio, – cioè l'art. 5 della L. 7 agosto 2012 n. 135 che ha convertito in legge il D.L. 6 luglio 2012 n. 95, sulla *spending review* – tentando, contestualmente, di ambientarla nelle amministrazioni locali.

È questa una norma che dice molte cose: alcune vecchie e alcune nuove.

Innanzitutto è una disposizione che, collocandosi nel solco tracciato dalla riforma Brunetta, rafforza il collegamento sistemico fra merito e performance, laddove ribadisce che ai fini del trattamento accessorio bisogna far ricorso a criteri di selettività e riconoscimento del merito valutando la performance dirigenziale con riguardo a due indicatori:

- 1) il raggiungimento degli obiettivi individuali e relativi all'unità organizzativa di diretta responsabilità, nonché al contributo assicurato alla performance complessiva dell'amministrazione;

12. Per l'analisi dei differenti modelli di governance ravvisabili nelle amministrazioni statali e locali, sia consentito rinviare ancora a Nicosia, 2011. Con particolare riguardo al modello locale v. pure lo studio di Gardini, 2003.

13. Cfr. a tale riguardo, le osservazioni critiche di Dente, 1999, spec. p. 22.

- 2) i comportamenti organizzativi posti in essere e alla capacità di valutazione differenziata dei propri collaboratori, tenuto conto delle diverse performance degli stessi.

Secondo la struttura scalare introdotta dal decreto Brunetta¹⁴ la disposizione in questione scende di livello e prevede che, per gli stessi fini di attribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance, i dirigenti effettuano una misurazione e valutazione individuale del personale basata sul:

- a) raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;
- b) contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza nonché ai comportamenti organizzativi dimostrati.

Nulla di nuovo sotto il sole, se non fosse per quell'accento posto sugli obiettivi assegnati ai dirigenti che devono, per il legislatore della *spending review*, essere specifici, misurabili, ripetibili, ragionevolmente realizzabili e collegati a precise scadenze temporali. Pare questa la presa di coscienza postuma che per avere una valutazione virtuosa sia necessario intervenire sul punto più fragile del sistema: l'individuazione degli obiettivi. Volgendo lo sguardo proprio alle dinamiche registrabili nelle amministrazioni locali è possibile verificare che questo è in molti casi il *punctum crucis* che separa dalla buona amministrazione, nelle molte accezioni sopra descritte. Spesso mancano gli obiettivi certi, se ci sono, sono generici, difficilmente temporizzati e nella maggior parte dei casi si tratta di obiettivi di ordinaria amministrazione che di sfidante, nei termini previsti già dalla riforma Brunetta del 2009, hanno ben poco.

In effetti, è possibile affermare che la vera scossa tellurica al sistema arriva proprio da qui: obiettivi non sfidanti non attuano un cambiamento in meglio dell'organizzazione, in grado di soddisfare le attese e pretese della collettività dei *cives* di un'azione pubblica eccellente¹⁵. Qui si intende, pertanto, sostenere che l'amministrazione è, per molti versi, obbligata a individuare l'obiettivo sfidante, quello in grado di alzare l'asticella della buona organizzazione e gestione; non potendo, viceversa, limitarsi a definire obiettivi asfittici volti solo a garantirne la mera sopravvivenza. Se si vuole innescare un circuito virtuoso, in funzione della razionalizzazione della spesa, ogni ingranaggio del medesimo deve fare la sua parte. Vale la pena, allora, interrogarsi se una buona strategia organizzativa possa limitarsi a prevedere, azioni di correzione e sanzioni solo a valle del percorso sistemico; è doveroso, cioè, domandarsi se la scure debba colpire solo la *maladministration*¹⁶ della dirigenza, quando vi è la consapevolezza diffusa che quest'ultima è, in molti casi, il precipitato di rotte tracciate male o direttive assegnate al ribasso.

La risposta all'interrogativo dovrebbe ragionevolmente essere negativa. Si potrebbe, così, pensare di anticipare la soglia di intervento, ritenendo addirittura

14. Tale per cui l'alta dirigenza ha poteri di valutazione sulla dirigenza di base e i dirigenti hanno potere di valutazione sul personale che li collabora.

15. Sulle difficoltà sistemiche di contemplare nel circuito decisionale proprio i *cives* v. Stame 2010.

16. Mutuo l'espressione da Cassese, 1992, pp. 2-15.

ipotizzabile un danno erariale nel caso di erogazione dell'indennità di risultato a seguito di obiettivi generici o peggio di ordinaria amministrazione¹⁷. Del resto con il D.L. 174/2012 la funzione di controllo della Corte dei Conti è stata potenziata proprio negli enti locali ricomprendendo pure in corso di esercizio la regolarità della gestione finanziaria, gli atti di programmazione e verifica del funzionamento del sistema di controllo interno di ciascun ente (affidandosi al giudice contabile un potere sanzionatorio nei confronti degli amministratori degli enti per un importo che può variare da 5 a 20 volte la retribuzione del soggetto interessato). D'altra parte, vale la pena ricordare che per l'adempimento dell'ordinaria amministrazione le dirigenze percepiscono già la retribuzione tabellare e che solo la prestazione effettiva di una extra-ordinaria amministrazione consentirebbe di percepire legittimamente il segmento aggiuntivo di retribuzione correlato al risultato¹⁸.

La sinallagmaticità, che sta alla base del rapporto contrattuale relativo all'incarico di funzione dirigenziale – e che giustifica l'erogazione del *quid plus* correlato al risultato – pretende, pertanto, che siano individuati e assegnati obiettivi realmente extra ordinari¹⁹. Riprendendo i ragionamenti posti in premessa, bisognerebbe proprio in queste amministrazioni così vicine all'indice di gradimento della collettività degli utenti, degli stakeholder, avere il coraggio di definire obiettivi veramente in grado di superare l'ordinaria amministrazione, capaci di determinare un cambiamento in meglio, anche in senso economicamente vantaggioso.

Allo stesso modo, sarebbe specularmente necessario convincere la dirigenza – chiamata ad assumersi, e a sopportare un rischio professionale assai elevato che, nel peggiore dei casi, può condurre al recesso dal rapporto di lavoro²⁰ – che esistono, perché attuabili, strumenti di correzione sistemica a fronte di obiettivi rivelatisi per varie ragioni irrealizzabili. Accettare che l'incarico di funzione dirigenziale si perfezioni con lo scambio dei consensi fra amministrazione e dirigenza significa anche, e contestualmente, accettare che si possa rinegoziare l'obiettivo nel corso del periodo temporale di riferimento, durante l'anno per esempio, in modo da assestarlo su quel criterio della ragionevole realizzabilità di cui parla il

17. Nello stesso senso Verbaro, 2012, spec. p. 30.

18. Sulle ragioni che giustificano l'erogazione della retribuzione di risultato v. l'originale lettura di Carabelli, *Remunerazione del lavoro e incentivi: l'ambiguità della c.d. performance individuale dal punto di vista giuridico*, in corso di stampa.

19. Chi scrive, da tempo, ritiene possibile una lettura della disciplina contenuta nel D.lgs 165/2001, che consente, appunto, di interpretare in chiave negoziale (di scambio proposta/accettazione) pure il momento del conferimento dell'incarico di funzione dirigenziale. Si ritiene ammissibile, oltre che auspicabile, lo scambio contrattuale dei consensi pure rispetto all'obiettivo. Per l'esposizione dell'intero percorso argomentativo sia consentito il rinvio a Nicosia, 2003, p. 253 ss. Nel senso che era “consigliabile che almeno per l'assegnazione degli obiettivi annuali, venissero utilizzati atti consensuali” v. Zoppoli L., 2009c, p. 159; nella medesima direzione Santucci, P. Monda, 2009, p. 285; Cfr., altresì, le osservazioni di Mainardi, 2010.

20. Si rammenti, infatti, che ai sensi del nuovo testo dell'art. 21 del d.lgs 165/2001, come novellato dalla riforma Brunetta contenuta nel d.lgs 150/2009, a seguito di un grave mancato raggiungimento dell'obiettivo, l'amministrazione può ben decidere di recedere dal rapporto di lavoro, licenziando il dirigente. Nella ormai amplissima letteratura v. almeno Zoppoli A., 2009, p. 127 ss; Tenore, 2013.

legislatore della *spending review*. Ciò perché il criterio della “ragionevole realizzabilità”, oggi riconosciuto e affermato persino sul piano normativo, è quello su cui si gioca la partita dell’accordo fra amministrazione e dirigenti in funzione del risultato della virtuosa gestione. È questo, cioè, il punto in cui è probabile si determini l’incontro dei consensi fra i contraenti (amministrazione e dirigenti). Questo è il momento in cui amministrazione e dirigenza stringono il *pactum fiduciae*, di reciproco affidamento, funzionale al perseguimento dell’obiettivo della buona ed economica gestione amministrativa. Con l’obiettivo viene affidato alla dirigenza, ed ai propri collaboratori, il compito di realizzare la virtuosa gestione, la *spending review* fortemente propugnata dal legislatore.

Il quesito che ci si deve porre al riguardo concerne gli strumenti a disposizione dei dirigenti per raggiungere il risultato della efficienza, a fronte della ristrettezza di risorse e dei tagli legislativi. Si tratta di strumenti che per un verso permettono una spesa virtuosa e per l’altro spingono sull’unica risorsa che può camminare a diverse velocità a seconda della tipologia di leadership messa in campo: e cioè le persone, i collaboratori. E, infatti, l’art. 11 del d.l. 95/2012 si propone di migliorare la qualità delle attività formative dei dirigenti e dei funzionari pubblici garantendone eccellenza ed interdisciplinarietà. Quasi sia stata acquisita la consapevolezza, almeno sul piano legislativo, che bisogna scommettere sulle persone.

Si potrebbe, specie nelle amministrazioni locali, provare a valorizzare gli istituti che il diritto del lavoro offre:

- a) si pensi alla rimodulazione dell’orario di lavoro in modo da bilanciare la riduzione di personale e con le risorse dimidiate;
- b) si pensi pure al ricorso a virtuose strategie manageriali e datoriali per l’uso dello *ius variandi* cioè lo spostamento a mansioni diverse in assenza di risorse umane per coprirle e sempre nel rispetto dei limiti posti dalla normativa in atto vigente;
- c) si pensi, nell’ambito del perimetro della micro organizzazione che spetta alle dirigenze, alle scelte virtuose in funzione dell’accorpamento per aree omogenee di servizi e funzioni e contestuale soppressione di servizi inutili o duplicati;
- d) ma si pensi soprattutto alla distribuzione virtuosa e ragionata delle posizioni organizzative che restano l’unico strumento per incentivare i collaboratori nei contesti amministrativi in cui manca la possibilità di avviare progressioni verticali o orizzontali.

Quello che qui si intende affermare è il fatto che in tutte le amministrazioni, in cui si esprime il nostro variegato e polimorfico panorama amministrativo, è doveroso, oltre che possibile, rilanciare la capacità di tessere strategie organizzative e gestionali, quelle per intenderci che spettano alle dirigenze. In tempi di risorse scarse in cui la spesa deve essere virtuosa e “produttiva”, quando le risorse strumentali sono esigue, acquistano proporzionalmente peso le strategie, le *best practices*, cioè quelle in grado di valorizzare al massimo il poco a disposizione: vale cioè la pena di investire sulle persone, considerarle una risorsa da rilanciare in modo da ottenere il massimo della prestazione.

Questo significa, in primo luogo, accettare che la valutazione non debba concentrarsi solo sulla misurazione dell'obiettivo, come vorrebbe apparentemente il legislatore della *spending review*.

È claudicante quel sistema di valutazione che poggia esclusivamente sulla verifica del raggiungimento dell'obiettivo. Sotto questo profilo, sembra che il nuovo legislatore abbia posto troppa enfasi sugli obiettivi e troppo poca sui comportamenti, sulle *best practices*. Al contrario, sembra opportuno fare un passo indietro e ripescare la terminologia performance usata dal legislatore del d.lgs 150/2009. Ciò perché il concetto di performance è elastico, multidimensionale, e consente di contemplare anche il *modus gerendi* dei dirigenti. Si vuole, cioè, affermare che non si deve auspicare il perseguimento dell'obiettivo a costo di gestioni pericolose o dissennate, al contrario è più proficuo valorizzare la valutazione dei comportamenti, delle prestazioni *stricto sensu* intese, perché questi incidono direttamente sulle persone dei collaboratori.

Bisogna, quindi, indirizzare un *focus* sulle capacità micro organizzative e gestionali della dirigenza. Un buon leader gestisce al meglio le risorse anche in tempi di *spending review*, determinando motivazione e ricorrendo a comportamenti fondati sulla buona fede e correttezza comportamentale. Proseguendo nel ragionamento il bravo manager e datore di lavoro appare essere colui che esalta il valore "persona" del collaboratore nelle molte e polimorfe modalità di espressione della relativa attività. E allora bisogna considerare pure questi aspetti ai fini di una virtuosa ed efficace valutazione.

Volendo essere più espliciti, merita una valutazione positiva il dirigente che abbia non solo raggiunto gli obiettivi concordati ma anche tenuto comportamenti organizzativi virtuosi e soddisfatti delle istanze di revisione della spesa attraverso una sapiente organizzazione del fattore umano. Un esempio può avere un indubbio valore euristico a questo specifico fine: il dirigente che in un'amministrazione distribuisca maldestramente le posizioni organizzative, non tenendo conto delle legittime aspettative dei collaboratori o privilegi logiche amicali o peggio servili, un dirigente che non sappia utilizzare lo *ius variandi* anche in funzione della riduzione della spesa dimostra di non sapere elaborare strategie di adattamento di non sapere gestire al meglio le poche risorse a disposizione. Questo dirigente sicuramente avrà generato malessere all'interno dei propri uffici e probabilmente non avrà, a valle del processo, i risultati sperati, anzi è probabile che non raggiunga il proprio obiettivo perché non si è mostrato capace di valorizzare il proprio team. Non ha saputo, in estrema sintesi, creare un buon clima ed un ambiente di lavoro "attraente"²¹.

L'assunto dal quale si intende prendere le mosse, è ravvisabile nella crescente consapevolezza che l'ambiente di lavoro tranquillizzante sia in grado, a valle del

21. L'espressione è tratta da Ruffini, 2006, spec. p. 40. L'Autore, a fronte dell'analisi compiuta nell'ambito delle amministrazioni comunali osserva come "l'idea della "centralità strategica della risorsa umana" trova un suo coerente sviluppo negli interventi finalizzati a rendere il comune un "posto di lavoro attraente" per i propri dipendenti[...]". Ancora secondo l'Autore, l'analisi svolta ha fatto emergere una attenzione elevata agli aspetti di "qualità dell'ambiente di lavoro".

processo di produzione e compimento dell'azione amministrativa, di determinare le migliori *performance*, quelle capaci di produrre la migliore azione amministrativa e soddisfare compiutamente le attese e pretese della collettività degli utenti. Questo perché le persone poste dentro gli uffici sempre più paiono una risorsa sulla quale investire²². Lo stesso legislatore si è accorto dell'importanza di questo fattore e ne pretende la realizzazione: tutte le norme di cui oggi ragioniamo devono necessariamente incrociarsi con l'eredità lasciata dalla riforma Brunetta e dalle successive modifiche.

Non è possibile, quindi, pretermettere dagli indicatori di performance il livello di benessere organizzativo determinato all'interno degli uffici. Pare opportuno ricordare che fra i molti interventi di riforma sul d.lgs 165/2001 spicca proprio quello che ha rimodulato l'art. 7 del d.lgs 165/2001. Questa norma, nella versione novellata, per la prima volta impone l'obbligo alle amministrazioni di determinare il benessere organizzativo all'interno degli uffici. La norma dispone testualmente che "le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al *benessere organizzativo* e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno". Pure questo appare, dunque, uno strumento strategico per conseguire l'efficacia della gestione ed un risparmio di spesa. All'interno di un contesto organizzativo dominato dal benessere e dalle *best practices* è naturale corollario la produzione di un'azione pubblica eccellente. Questo perché il "clima" all'interno degli uffici influenza il comportamento dei lavoratori e la propensione dei medesimi a concentrarsi sulle relative prestazioni. Tanto più un lavoratore si sente di appartenere ad un'organizzazione – perché ne condivide i valori, le pratiche, i linguaggi – tanto più trova motivazione nel proprio lavoro e, quindi, incentivo a produrre.

Non v'è dubbio che la dirigenza sia chiamata a svolgere, a questo riguardo, un ruolo di primaria importanza, specie se si considerano le riforme del lavoro pubblico che negli ultimi anni hanno riscritto la relativa disciplina valorizzando la cultura della misurazione e valutazione della gestione amministrativa; intesi questi ultimi quali strumenti in grado di inverare il buon andamento riconosciuto e affermato nell'art. 97 della Costituzione²³. Alle dirigenze, nelle rispettive vesti manageriali e datoriali, spetta il difficile compito di determinare il buon clima organiz-

22. È stato, infatti, condivisibilmente osservato che "La realtà del post-fordismo con cui i settori manifatturieri, da una decina d'anni, hanno iniziato a fare i conti ha messo in luce una nuova e diffusa centralità delle risorse umane come fattore distintivo di competizione. Gli sviluppi di questa consapevolezza si sono tradotti in idee e tendenze che assumono nomi e formule differenti (economia della conoscenza, sviluppo delle competenze, apprendimento organizzativo, mercato della conoscenza, ecc.) ma che trovano il comune denominatore nel proporre con evidenza la centralità e la valorizzazione delle persone, come fattore fondamentale per la competizione e i modelli partecipativi come strategia per affrontare le relazioni tra capitale e lavoro". Così Avallone, Bonaretti, 2003, il volume può essere consultato per esteso pure sul sito del Formez.

23. Su tutti questi temi L. Zoppoli, 2009c, p. 149 ss.; e Id 2009a. Ma v. pure Carabelli, 2010, ma pure al rinnovato indirizzo internet <http://csdle.lex.unict.it/docs/workingpapers/La-riforma-Brunetta-un-breve-quadro-sistematico-delle-novit-legislative-e-alcune-considerazioni-crit/430.aspx>; Carabelli, M.T. Carinci, 2010b.

zativo. Esse interpretano un proprio stile di leadership che può variamente conformare gli ambienti di lavoro all'interno delle amministrazioni di appartenenza. La decisione autonoma che le dirigenze assumono, nell'esercizio dei propri poteri privati di organizzazione e gestione del personale, diviene, infatti, "[...]il luogo nel quale è possibile "fare la differenza", mettere in campo doti gestionali, segnare una trasformazione nello stile dirigenziale[...]"²⁴ e, aggiungiamo, nella stessa organizzazione amministrativa cui appartengono.

Il dirigente che interpreti in maniera virtuosa, oltre che efficace, il proprio ruolo di manager, e poi di datore di lavoro – all'interno e verso l'esterno degli uffici è meritevole di una valutazione positiva e, quindi, di incentivazione retributiva; viceversa, una cattiva *performance*, avrà come contraltare innanzitutto la perdita della retribuzione di risultato, e, se ricorrono gli estremi dell'inosservanza delle direttive o del mancato raggiungimento dell'obiettivo ritenuto sanzionabili, addirittura l'addebito della sanzione per responsabilità dirigenziale²⁵. Il legislatore della *spending review* rafforza questa *liaison* fra buona valutazione e incentivazione laddove individua un premio per i più meritevoli in esito alla valutazione effettuata (art. 5 comma 11 quinquies del d.l. 6 luglio 2012 n. 95 come convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 135), un trattamento accessorio maggiorato tra il 10 e il 30% della retribuzione di risultato, nei limiti delle risorse disponibili²⁶. Se, quindi, le dirigenze, a monte del percorso manageriale e gestionale, si mostrano in grado di creare un clima organizzativo basato pure sul benessere, ponendo quindi in campo *best practices*, è probabile che, a valle del processo, realizzino una buona gestione e, quindi, conseguano una valutazione favorevole nella propria "pagella" del merito che ha delle importanti conseguenze e non soltanto economiche²⁷.

24. Resta fondamentale, a questo riguardo, lo studio di Pioggia, 2008, p. 65; Id, 2007.

25. Ai sensi dell'art. 21 del d.lgs 165/2001, nel testo novellato dal d.lgs 150/2009.

26. Per comodità di narrazione si riporta per intero il testo dell'art. 5 della l. 135/2012 che letteralmente dispone: "Ai dirigenti e al personale non dirigenziale che risultano più meritevoli in esito alla valutazione effettuata, comunque non inferiori al 10 per cento della rispettiva totalità dei dipendenti oggetto della valutazione, secondo i criteri di cui ai commi 11 e 11-bis e' attribuito un trattamento accessorio maggiorato di un importo compreso, nei limiti delle risorse disponibili ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 1° agosto 2011, n. 141, tra il 10 e il 30 per cento rispetto al trattamento accessorio medio attribuito ai dipendenti appartenenti alle stesse categorie, secondo le modalità stabilite nel sistema di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. La presente disposizione si applica ai dirigenti con riferimento alla retribuzione di risultato". Il testo della normativa ora citata è consultabile all'indirizzo internet http://www.tuttocamere.it/files/Archivio/2012_135.pdf, e sulla G.U. n. 89 del 14 agosto 2012.

27. Basti pensare che la buona valutazione è oggi pre-condizione per la candidatura al conferimento di un incarico di funzione dirigenziale, secondo il sistema tracciato dal legislatore del 2009 con la novella dell'art. 19, comma 1, del D.lgs 165/2001 che stabilisce, appunto, come detti incarichi vengano affidati tenendo conto dei risultati conseguiti in precedenza nella propria amministrazione di provenienza e nella relativa valutazione. Su questi aspetti sia consentito rinviare a G. Nicosia, *Dirigenze responsabili e responsabilità dirigenziali pubbliche*, op. cit.; Id, *La gestione della performance dei dirigenti pubblici: an, quando, quis e quomodo della "misurazione" e "valutazione" individuale*, in WP C.S.D.L.E., Massimo D'Antona. IT – 103/2010, ma pure, con aggiornamenti, in Carinci F., Mainardi, 2011.

La partita della “buona amministrazione” si gioca tutta su due momenti esiziali della procedura di valutazione:

- a) l’individuazione degli obiettivi con tutte le caratteristiche di cui si è detto;
- b) utilizzo di indicatori veramente in grado di esprimere e far emergere le doti organizzative e gestionali delle dirigenze e a cascata dei collaboratori.

Le schede di valutazione, diventano così un punto di snodo dell’intero sistema: rappresentano lo strumento principale in grado di rilevare, attraverso indicatori efficaci, la gestione virtuosa oltre che economica.

Del resto, con fare ambiguo lo stesso legislatore ha inconsapevolmente considerato questi aspetti laddove ha parlato di “misurazioni basate sui comportamenti organizzativi”²⁸.

Ad avviso di chi scrive, questa disposizione individua una importante area del debito esigibile in capo alla dirigenza. Se il progetto comune a tutte le riforme degli ultimi 20 anni è il raggiungimento della buona amministrazione bisogna continuare a percorrere il doppio binario per un verso della misurazione dell’obiettivo e, per l’altro verso, della ponderazione delle prestazioni. Tanto più che ai fini della efficace verifica del conseguimento dell’obiettivo non sempre si dispone degli strumenti necessari per l’esecuzione del controllo di gestione che è l’unico strumento in grado di rilevare il relativo grado di raggiungimento. Mancano soprattutto nelle piccole realtà, come i comuni polverosi del sud e delle isole, strumenti efficaci per l’esecuzione del controllo di gestione.

La delibera della Corte dei Conti n. 14 del 2012, cui sopra si è fatto cenno, è una chiara conferma di tutto questo. Si tratta di un documento che, analizzando le amministrazioni statali, offre un quadro in cui viene chiaramente denunciata:

- a) l’inattuazione del controllo di gestione che appare sostanzialmente svolto secondo modalità invariate rispetto al quadro disegnato addirittura dal d.lgs 286/1999 e che la corte dice a tutt’oggi effettuato in modo non significativo;
- b) l’esiguità di mezzi e strumenti a supporto degli organismi di valutazione²⁹.

Senza un buon controllo di gestione non è possibile misurare efficacemente gli obiettivi e non resta quindi che valorizzare l’altro corno dell’alternativa valutativa: il monitoraggio e l’analisi dei comportamenti, cioè del *modus gerendi*.

Il problema che si pone, rispetto ad una opzione organizzativa siffatta, è correlato al *quomodo* della rilevazione del valore di questo indicatore. Questo aspetto è di certo affidato al virtuosismo delle diverse amministrazioni. Alla capacità di ciascuna di costruire indicatori veramente in grado di far emergere le dirigenze talentuose, quelle capaci di fare squadra e serrare i ranghi anche a fronte delle ristrettezze economiche. Si potrebbe confezionare delle schede di valutazione dotate di indicatori che lascino emergere persino la capacità dei dirigenti di determinare

28. Cfr. art. 5 della l. 135/2012 comma 11 lett. b, citato.

29. Nella delibera n. 14 del 2012 si legge specificatamente che “In ogni caso, in base a ciò che è stato accertato sembra di potersi affermare che a tutt’oggi il livello di implementazione del sistema del controllo di gestione è assai limitato presso molte Amministrazioni [...]”.

best practices e benessere all'interno degli uffici, con ricadute a valle del processo in termini di produzione di un'azione pubblica eccellente ma pure economica.

Sviluppando ancora il ragionamento, si potrebbe pensare pure a dirigenze in grado di utilizzare e gestire virtuosamente la contrattazione integrativa decentrata soprattutto nelle amministrazioni locali, ma il discorso può essere facilmente adattato a tutte le altre amministrazioni.

Pure questa esprime una buona strategia di *spending review*. In effetti, una trattativa negoziale condotta con esito vantaggioso per l'amministrazione deve, a giudizio di chi scrive, confluire nel sistema di rilevazione della performance ed essere monitorata con indicatori in grado di tradurla in valore percentuale. Spostando ancora in avanti il ragionamento, si potrebbe addirittura sostenere che un buon contratto integrativo, chiuso grazie all'abilità negoziale delle dirigenze delle amministrazioni locali, esprime il tipico "valore" in grado di evidenziare non solo la buona performance individuale ma pure l'incidenza sulla performance di struttura.

3. La spending review nei processi

Pare a questo punto opportuno affrontare un'ultima questione assai importante nell'ottica della realizzazione della *spending review* coniugata con la valutazione. È auspicabile, infatti, cogliere e valorizzare l'invito formulato dalla Civit, già con la delibera n. 104/2010, ad introiettare i dettami della riforma Brunetta in materia di ciclo di gestione della Performance, salvaguardando, così, l'esistente. Ciò perché ogni amministrazione ha, come osservato pure dalla Corte dei Conti nella delibera più sopra menzionata, una diversa velocità di implementazione delle riforme.

Vale la pena ricordare che la Civit, con la delibera n. 104 del 2010, osservava che "l'esperienza maturata dalle amministrazioni in tema di misurazione e valutazione della *performance* si caratterizza per la rilevante disomogeneità. Diversi sono i Sistemi in uso per tipologia di amministrazione [...]. Nell'ambito degli indirizzi contenuti nella presente delibera, le amministrazioni potranno: 1) valorizzare i metodi e gli strumenti esistenti, qualora rispondano alle esigenze di compiuta rappresentazione della *performance*; 2) procedere ad una integrazione e adeguamento del Sistema esistente; 3) procedere all'introduzione *ex-novo* del Sistema, ove non presente. [...]"

Da questa analisi pare potersi dedurre una sorta di autorizzazione espressa per le varie amministrazioni a non buttare alle ortiche percorsi organizzativi magari costati anni di programmazione e confronti con tutti gli attori del sistema, anche sindacali. In tempi di *spending review* vale la pena, dunque, permettere alle amministrazioni che posseggono già un nucleo di valutazione funzionante di conservarlo³⁰. Questo ovviamente a condizione che la procedimentalizzazione della misura-

30. Per riflessioni su questi temi ed in particolare sui soggetti che nelle amministrazioni locali possono nominare i nuclei di valutazione v. Pioggia, 2012b, p. 361 ss; Nicosia, "La valutazione nelle amministrazioni pubbliche: oscurità normativa e delle prassi applicative", in *Dir. lav. mercati*, 2012, p. 373 ss.

zione e valutazione delle performance tenga conto dei principi basilari e delle sequenze predisposte dal d.lgs 150/2009.

La Civit pare abbia mantenuto questa virtuoso approccio alla questione. Nella delibera 23 del novembre 2012 ha confermato il proprio precedente orientamento del dicembre 2010 e rilevato che “le regioni e gli enti locali, stante il mancato rinvio dell’art. 16, comma 2, del d. lgs. n. 150/2009 all’art. 14 dello stesso decreto, hanno la facoltà, e non l’obbligo, di costituire l’OIV, in quanto, nella loro autonomia, possono affidare ad altri organi i compiti previsti dai principi di cui alle disposizioni del d. lgs. n. 150/2009 indicate nel citato art. 1” e per tale ragione delibera, poi, che solo dalla decisione autonoma di costituire l’OIV segue l’obbligo di applicare l’art. 14 citato e le delibere n. 4 e 107 del 2010 della Civit medesima”. Si vuole, cioè, sostenere che, sotto il profilo delle scelte organizzative, “fare” *spending review* può voler dire pure salvaguardare i nuclei di valutazione esistenti e consentire alle relative amministrazioni di adattarsi gradualmente ai percorsi innovativi della Brunetta.

Allo stesso modo, “fare” *spending review* significa costruire procedimenti impeccabili che non siano suscettibili di impugnativa e magari di successiva demolizione da parte delle autorità giurisdizionali competenti. Un epilogo di questo tipo si rivelerebbe assai dispendioso per le amministrazioni destinatarie del provvedimento del giudice. È, quindi, opportuno costruire una corretta procedimentalizzazione dell’attività di misurazione e valutazione della performance. Il successo di una valutazione funzionante e quindi blindata si condensa nella relativa corretta procedimentalizzazione.

Affinché la procedura di monitoraggio e quindi di valutazione possa essere correttamente espletata, è necessario osservare una scansione in fasi che si pone a presidio del principio del giusto procedimento. A tal riguardo pare, però, opportuna una precisazione. Non si vuole di certo affermare che alla procedura di valutazione delle *performance* siano applicabili le regole tipiche del procedimento amministrativo, con tutto il corredo di implicazioni giusamministrativistiche che ne discende, ma si intende più semplicemente affermare che dal principio generale del giusto procedimento, concepito come suddivisione di un percorso in fasi in funzione di garanzia, sia possibile far discendere la riaffermazione della procedimentalizzazione, ben nota alla disciplina del diritto del lavoro³¹, pure in questo specifico ambito. Si tratterebbe cioè di passaggi procedurali pienamente compatibili con una *habitus* giuridico pur sempre privatistico³².

Volendo individuare le pre-condizioni minime perché un procedimento di valutazione risponda a queste caratteristiche, è possibile prospettare la sintesi di seguito descritta:

31. Il riferimento è principalmente alle ragioni sottese all’art. 7 dello Statuto dei lavoratori che costituiscono uno dei pilastri su cui si regge la tutela del lavoratore nel settore privato in materia di rilevazione della responsabilità disciplinare ed al *background* consolidato della giurisprudenza del giudice del lavoro.

32. Così L. Zoppoli, 2009c, spec. p. 163.

- a) individuazione certa del soggetto valutatore che negli enti locali è opportuno, per tutte le ragioni sopra esposte, rimanga, almeno per il momento, il Nucleo di valutazione;
- b) predeterminazione *ex ante* dei criteri che dovrebbero formare oggetto di esame congiunto con i sindacati secondo il nuovo testo dell'art. 5 comma 2 del d.lgs. 165/2001 e non di contrattazione collettiva; poiché la valutazione è materia espressamente sottratta a questo strumento delle relazioni sindacali;
- c) coinvolgimento del valutato nella procedura di valutazione.

La disciplina predisposta dal legislatore del 2009 non si esprime con riguardo alla metodologia di coinvolgimento del valutato nel percorso di valutazione individuale. Il vuoto lasciato dall'abrogazione dell'art. 5 del d.lgs. 286/99 non pare sia stato colmato da specifiche disposizioni del decreto seppure le molte indicazioni di sistema, provenienti dalla Civit, si pongono a suffragio del ragionamento di seguito sviluppato. È questo un momento del percorso di rilevazione imprescindibile anche in funzione della rilevazione *ex ante* della ragionevole realizzabilità degli obiettivi. È in questo punto del sistema che, accogliendo la tesi della contrattualità dell'incarico, si ha la possibilità di rinegoziare un obiettivo divenuto irragionevolmente praticabile, secondo le indicazioni provenienti proprio dal legislatore del 2012.

Quanto, poi, alla individuazione della sede previsionale opportuna di tale coinvolgimento, è possibile ipotizzare che sia il Sistema di misurazione e valutazione della performance (SVMP)³³, l'atto di macro organizzazione in grado di accogliere la scelta discrezionale del ripristino della garanzia del coinvolgimento del valutato nella procedura di valutazione.

Vale la pena osservare, infatti, che per espressa previsione del legislatore, è il Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, adottato con provvedimento da ciascuna amministrazione, a dovere contemplare, sviluppare e disciplinare la valutazione individuale dei dirigenti³⁴. Si tratta, dunque, di un atto di macro organizzazione – eventualmente conoscibile, in quanto tale, dal giudice amministrativo – con il quale le singole amministrazioni individuano le coordinate dell'attività di misurazione e valutazione della *performance* dei propri dirigenti.

Il SVMP contempla, infatti, le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e la responsabilità dell'intera procedura nonché le modalità di raccordo con i sistemi di controllo esistenti, residui del retaggio della precedente disciplina del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286³⁵.

33. Contemplato nell'art. art. 7, co. 1, del d.lgs. n. 150/09.

34. Sul tema Barbieri, Francesconi, Guarini, *Misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, in Carinci F., Mainardi (a cura di), *op. cit.*, p. 47 ss.; A. Occhino, *Misurazione e valutazione della performance nel sistema delle responsabilità*, in M. Napoli, A. Garilli (a cura di), *op. cit.*, p. 1188 ss.; Battini, Cimino, *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, in L. Zoppoli (a cura di), *op. cit.*, p. 259 ss.

35. Oltre al raccordo con i documenti di programmazione e bilancio (art. 7, co. 3, lett. d), d.lgs. n. 150/09).

Bibliografia di riferimento

- Amoroso, Di Cerbo, Fiorillo, Maresca (2011) (a cura di), *Diritto del lavoro, Il lavoro pubblico*, Giuffrè.
- Avallone, Bonaretti (2003), *Benessere organizzativo, per migliorare la qualità del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Soveria Mannelli.
- Bolognino (2011), *L'attuazione del sistema di valutazione delle performance nel Comparto regioni e autonomie locali: profili giuridici*, in www.astrid-online.it.
- Capano, Gualmini (2006), *La pubblica amministrazione in Italia*, il Mulino, Bologna, 2006.
- Carabelli, Carinci M.T. (2010a), (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, Bari.
- Carabelli, Carinci M.T. (2010b), *Privatizzazione e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro e nuovi assetti giuridici dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni*, in Carabelli, Carinci M.T., (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Cacucci, Bari.
- Carabelli (2010), *La "riforma Brunetta": un breve quadro sistemico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, in WP C.S.D.L.E "Massimo D'Antona".IT – 101/2010, http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DAntona/WP%20CSDLE%20M%20DAntona-IT/20110209-043032_carabelli_n101-2010itpdf.pdf.
- Carabelli, *Remunerazione del lavoro e incentivi: l'ambiguità della c.d. performance individuale dal punto di vista giuridico*, in corso di stampa.
- Carinci F., Mainardi (2011), (a cura di), *La terza riforma del lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commentario al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, Ipsoa.
- Carloni (2004), *Lo stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino.
- Caruso, *Le dirigenze pubbliche tra nuovi poteri e responsabilità: il ridisegno della governance*, in WP C.S.D.L.E "Massimo D'Antona".IT – 104/2010.
- Cassese (1992), "'Maladministration' e rimedi", in *Il Foro italiano*, V, 243, 2-15.
- D'Alessio (2008), (a cura di), *L'amministrazione come professione, I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, il Mulino, Bologna.
- D'Alessio (2009), *Osservazioni sul decreto legislativo attuativo della legge delega n. 15/2009, con specifico riferimento alle disposizioni sulla dirigenza*, Audizione del 17 giugno 2009, Camera dei Deputati, Commissione Affari Costituzionali, in www.astrid-online.it.
- D'Antona (1997), "Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni", in *Arg. dir. lav.*, 4, 35-73.
- D'Auria (2010) (a cura di), *Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 2010.
- Dente (1999), *In un diverso stato*, il Mulino, nuova edizione.
- Gardini (2003), *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Giuffrè, Milano.
- Liguori, Zoppoli A. (2012), *Flessibilità, modelli organizzativi e rapporti nella sanità*, (a cura di), Esi.
- Mainardi (2010), "Fonti, poteri e responsabilità nella valutazione del merito dei dipendenti pubblici", in *Lav. Pubbl. Amm.*, 729 ss.
- Napoli, Garilli (2011) (a cura di), *Nuove leggi civili commentate*, 5.
- Nicosia (2003), "La dirigenza statale tra fiducia, buona fede ed interessi pubblici", in *Giorn. Dir. Lav. Rel ind.*, 253 ss.

- Nicosia (2009), “Il polimorfismo delle dirigenze pubbliche e la “buona amministrazione””, *Quaderni dir. lav. e rel. ind.*, 65 ss.
- Nicosia (2011), *Dirigenze responsabili e responsabilità dirigenziali pubbliche*, Giappichelli.
- Nicosia (2012), “La valutazione nelle amministrazioni pubbliche: oscurità normativa e delle prassi applicative”, in *Dir. lav. mercati*, 373 ss.
- Persiani (2010), “Introduzione”, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 12 .
- Pioggia (2007), *La managerialità nella gestione amministrativa*, in F. Merloni, A. Pioggia, R. Segatori, (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando*, Giuffrè, Milano.
- Pioggia (2008), *Managerialità della dirigenza trasparenza nell'organizzazione degli uffici e nella gestione delle risorse umane*, in G. D'Alessio (a cura di), *L'amministrazione come professione, I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, il Mulino, Bologna, 65.
- Pioggia (2012a), *Gli enti locali di fronte all'attuazione della riforma Brunetta. Chi crede nelle autonomie?*, in G. Gardini (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, University Press, 131 ss.
- Pioggia (2012b), “La valutazione negli enti locali e la nomina dell'organo indipendente di valutazione”, in *Dir. lav. mercati*, p. 361 ss.
- Ruffini (2006), “Governance delle risorse umane. I modelli di direzione delle risorse umane negli enti locali: primi risultati di una ricerca Formez”, in *Ris. Um*.
- Rusciano (2011), “Editoriale”, in *Diritti, lav. mercati*, 187.
- Santucci, Monda (2009), *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, in L. Zoppoli (a cura di) *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 285.
- Spinelli (2012), *Il datore di lavoro pubblico, Autonomia organizzativa e poteri del dirigente*, Cacucci, Bari.
- Stame (2010), “Come concepire la politica, come valutarla”, in *Riv. trim. scienz. Amm.*, 57.
- Tenore (2013), *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Giuffrè, Milano.
- Trimarchi Banfi F. (2007), *Il diritto ad una buona amministrazione*, in Chiti M., Greco G. (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 49 ss.
- Verbaro (2012), “La P.A. ai tempi della spending review”, in *Il Pubblico impiego-Il sole 24 ore*.
- Zito (2002), “Il diritto ad una buona amministrazione nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento italiano”, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2002, 425 ss.
- Zoli (2011), “La struttura della contrattazione collettiva nel settore pubblico”, in *Lav. pubbl. amm.*, 859.
- Zoppoli A. (2009), *L'indipendenza dei dirigenti pubblici*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale scientifica, Napoli, 127 ss.
- Zoppoli L. (2009a) (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale scientifica, Napoli.
- Zoppoli L. (2009b), *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico*, in Id. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*.
- Zoppoli L. (2009c), “La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica: nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di ‘apprendimento istituzionale’”, in *Quad. dir. lav. rel. Ind.*, già in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”. It n. 63-2007, al rinnovato indirizzo internet <http://csdle.lex.unict.it/docs/workingpapers/La-valutazione-delle-prestazioni-della-dirigenza-pubblica-nuovi-scenari-vecchi-problemi-percorsi-di-/1808.aspx>.

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Spending review: governance senza capacità di governo. Dell'assenza di tecnostutture pubbliche in grado di presidiare i processi di riforma amministrativa

*Giancarlo Vecchi**

Abstract

The paper presents a reflection on the policy of cost-cutting and spending review in the Italian public sectors. The thesis is twofold. First of all, the paradigm used by the spending reviews' policies is based on the macro-economic theory that doesn't take into account the complexity of the implementation processes. Secondly, the weakness of the administrative technical bureaucracies in coordinating modernisation processes produces an incoherent diffusion of innovations. The paper discusses, as empirical examples, two relevant national programmes in the field of the judicial sector; these programmes are mobilising an interesting governance network at the territorial (local) level and a vast number of projects in specific territorial areas. The implementation of these interventions shows, however, that many judicial offices of the Nation lack the necessary resources and capabilities to sustain modernisation projects and, at the same time, the difficulty of central bureaucracies to oversee and safeguard a coherent fulfilment of the diffusion objectives, due to the fragility of technical bodies.

Key words: spending review, paradoxes, judicial offices modernization, administrative reforms, public policy design and implementation, steering of innovation processes and diffusion of innovation.

1. Tagli lineari: razionale, efficacia e paradossi

Rilevanti risparmi nella spesa pubblicasono stati imposti nel nostro Paese come soluzione urgente alla situazione di grave crisi economico-finanziaria. E, in ragione dei tempi ristretti disponibili per il raggiungimento dei livelli attesi di riduzione delle risorse impiegate (compreso, comunque, un migliore bilanciamento tra entrate e spese), la soluzione è stata quella dell'applicazione di tagli lineari alle disponibilità dei bilanci delle amministrazioni pubbliche.

* Politecnico di Milano e IRS.

Rassegna italiana di valutazione, a. XV, n. 53/54, 2012

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

Per dare solo un'idea della rilevanza dei risparmi richiesti, si pensi che nel 2011 il Comune di Bologna prevedeva una riduzione delle risorse disponibili di circa 50 milioni di euro, di cui quasi 24 derivanti dalla riduzione dei trasferimenti statali (Giannini: 2011).

Nel dibattito quotidiano di sindaci, presidenti di regioni e assessori, per rimanere al livello locale, si è spesso sottolineata la difficoltà dei gestire processi decisionali basati su tipi di razionalità diversi da quella dei tagli lineari: troppo elevati i risparmi da ottenere, troppo ristretti i tempi: come convincere assessori nominati sulla base della rappresentanza di interessi settoriali, che avrebbero avuto risorse ridotte di un ammontare tale da dover gestire conflitti, rendere vane le promesse e i nuovi progetti già annunciati?

Tuttavia la scelta dei tagli lineari è stata sostenuta anche con argomenti più incisivi, non necessariamente legati al momento congiunturale.

In un articolo del settembre 2011 G. Cuneo, ad esempio, sviluppa il parallelo tra quanto fanno le aziende e ciò che dovrebbe fare il settore pubblico: “Razionalmente si dovrebbero individuare e annullare sprechi e differenze di efficienza, ma dato che non ci sono gli strumenti che permettono un'analisi approfondita e manca il tempo per farlo bene è giocoforza ricorrere a meccanismi grezzi ed efficaci: i tagli lineari. Le aziende in crisi tagliano i costi dappertutto e scoprono sia che non succede niente di drammatico (perché tutti i reparti hanno inefficienze) sia che l'inevitabilità dei sacrifici aguzza l'ingegno di chi deve realizzarli. ... I tagli lineari sono facili, rapidi, e anche giusti, perché nessuno è produttivo: è meglio farli subito e, nel frattempo, incominciare a creare gli strumenti che permettano fra qualche annodi generare efficienza lavorando ‘di fino’” (Cuneo: 2011).

La tesi è che i tagli lineari siano da considerare una leva normale per superare veti sempre possibili nei processi decisionali (di coloro che sostengono l'esigenza di analisi approfondite per dilazionare le decisioni e possibilmente spostarle su altri settori) e per indurre all'innovazione.

Questo argomento è spesso incardinato dagli economisti in un ideale processo decisionale derivato dal modello principale-agente. Si ipotizza, cioè, che anche nel settore pubblico la relazione tra cittadini-governi-organizzazioni pubbliche sia rappresentabile efficacemente come quella tra imprese che definiscono contrattualmente un rapporto di subfornitura, oppure come quella tra un consiglio di amministrazione-amministratore delegato-dipendenti (cfr. ad es. Alesina e Giavazzi: 2012).

La differenza tra la complessità dei processi decisionali pubblici e quelli del settore privato è in questo modo sovra-semplificata. Non vengono considerati corpi intermedi come i gruppi di pressione; la struttura degli interessi che distinguono i politici dalle burocrazie; i tempi che intercorrono tra le decisioni formali e l'attuazione delle decisioni; la complessità delle fasi di implementazione che implicano quasi sempre la presenza di una pluralità di soggetti; le modalità di formazione delle preferenze di voto nelle elezioni, per citare solo alcuni classici temi indagati nelle scienze sociali.

Ne è derivata una logica di applicazione dei tagli lineari basata sulla riduzione dei budget ex ante, con target di risparmio da raggiungere senza – nella maggior

parte dei casi – una individuazione delle logiche attraverso cui operare le riduzioni di spesa. Anzi, spesso si è operato più sull’aumento delle entrate che su un’operazione mirata sul versante della spesa, in modo tale da rientrare nei parametri stabiliti dal rapporto entrate su spese. E, non ha caso, sono stati tempestivi gli interventi che hanno denunciato l’assenza di interventi basati prima di tutto sull’individuazione degli sprechi e delle attività di scarso valore pubblico (Bonaretti: 2009).

Un caso pratico, tratto da una vera esperienza, esemplifica la logica che, nei fatti, è seguita in molte realtà. L’Amministrazione di Zenobia (uso un riferimento di fantasia, tratto da “Le città invisibili” di Italo Calvino) deve ridurre le spese di un certo ammontare di euro. Gli amministratori non riescono ad accordarsi sull’allocazione selettiva dei risparmi, quindi ad agosto 2012 – entro i limiti temporali previsti – decidono di suddividere i tagli in modo proporzionale tra i settori, sulla base del personale presente: in altre parole, il riferimento non è al tipo di funzione o servizio, ad un’analisi degli sprechi, delle opportunità connesse ad innovazioni; il calcolo è parametrato sulle unità di personale presenti. Vengono, in ogni caso, indicati ambiti di possibile miglioramento dell’efficienza: comunicazione, costi di struttura, riduzione delle consulenze esterne. La decisione non è esente da problemi: i sindacati rivendicano l’esigenza di premiare il personale per il sacrificio necessario. Così la trattativa si conclude con la seguente soluzione: si aumenta di un terzo l’ammontare delle economie, e questo terzo verrà distribuito al personale quale premio di efficienza nel caso i risparmi siano effettivamente ottenuti. Tuttavia, il risultato atteso è certo: semplicemente le risorse da risparmiare non vengono stanziare e non vengono attribuite ai settori. Ad ogni responsabile di settore è attribuito l’onere di decidere su come gestire la riduzione delle risorse disponibili. Gli esiti sono paradossali: in alcuni casi vengono di necessità ridotti i livelli di servizio e, nello stesso tempo, premiato il personale. È possibile che tali servizi fossero di una qualità in eccesso rispetto ai bisogni, rispondendo più alle richieste dei ‘produttori’ che a quelle dei destinatari. In altri casi, le scelte dei responsabili hanno riguardato costi di struttura sicuramente comprimibili (gestione della telefonia, gestione dei consumi energetici, ecc.) e la riduzione di consulenze esterne. Ma, in ogni caso, le informazioni emerse da colloqui e relazioni dei responsabili settoriali non hanno fatto emergere alcuna innovazione di rilievo.

2. Spending review: buona intenzione, debole paradigma?

Gli interventi del Governo Monti di introduzione delle spending review hanno in parte ricondotto la riflessione su interventi più precisi affrontando anche gli aspetti di riduzione degli sprechi, di introduzione di economia di scala e di una razionalità comparativa (cfr. Rapporto Giarda 2012 e Rapporto Giarda 2013, il Documento di economia e Finanza 2013 – Sezione III PNR Programma nazionale di riforma). Le relazioni contenute nel Rapporto 2012 e nel Rapporto 2013 contengono l’individuazione di precisi elementi di riduzione della spesa pubblica derivanti da specifiche analisi settoriali, basate a volte su approfondimenti ad hoc, a volte su orientamenti derivanti da dibattiti già consolidati.

Si consideri, ad esempio, uno degli interventi riguardanti il settore giudiziario, parte dei progetti di spending review delle amministrazioni centrali dello Stato. Proposto dal Ministero della giustizia, con ampia copertura da parte dei media, si riferisce alla riduzione di circa una trentina di piccoli tribunali e alla soppressione di una serie di sedi distaccate di tribunali e procure (e, inoltre, la soppressione di gran parte degli uffici del giudice di pace). Si tratta della revisione delle circoscrizioni giudiziarie il cui progetto giaceva da tempo sui tavoli ministeriali e che era stata preceduta anche da alcune azioni intraprese autonomamente da alcuni presidenti di tribunale (ad esempio quello del Tribunale di Milano). Nel Rapporto del Ministro per i rapporti con il Parlamento “Elementi per una revisione della spesa pubblica” del maggio 2012, l’intervento viene sostenuto dalla previsione di risparmi derivanti dall’accorpamento di personale presso i tribunali maggiori, con benefici sul lato dell’efficienza del lavoro, grazie alla redistribuzione del personale negli uffici con maggiore carenza (oltre a risparmi sul lato delle infrastrutture).

Tuttavia, l’attuazione di questo provvedimento sta portando ad esiti impreveduti. Il personale – secondo quanto sta emergendo – sta cogliendo questa situazione per usufruire di trasferimenti in sedi diverse; la conseguenza è che gli uffici maggiori assorbiranno i fascicoli dei tribunali soppressi senza che però venga trasferito il personale o la maggior parte di questo.

Inoltre, i calcoli effettuati dal Ministero della giustizia per il riequilibrio di magistrati e personale amministrativo si basano su dati di carico di lavoro che scontano un elevato grado di inaffidabilità, poiché non possono contare su sistemi informativi di controllo interno e monitoraggio delle performance; non esiste, infatti, alcuna funzione di questo tipo presso gli uffici giudiziari italiani; i dati sui procedimenti sono raccolti a fini di statistica generale e scontano livelli di imprecisione elevati.

Questo limitato esempio porta a sottolineare come molte delle analisi sviluppate nell’ambito della spending review risentano di limiti significativi. Infatti:

- a) sono basate in genere solo sull’attività di un centro di spesa (uno specifico ambito di intervento ministeriale, ad esempio) senza considerare la pluralità dei soggetti che sono coinvolti nella co-produzione di funzioni e servizi, ed in particolare il carattere multilivello che li caratterizza;
- b) non contengono indagini sui livelli di efficacia tra le varie organizzazioni, molti dei quali possono comunque essere misurati;
- c) non comprendono alcuna riflessione strategica sull’opportunità o meno di gestire nello stesso modo funzioni e servizi, né approfondimenti sulle innovazioni possibili;
- d) non affrontano uno dei temi che connota l’attuale momento di gestione amministrativa, e cioè la cosiddetta amministrazione per contenzioso, e cioè la modalità in base alla quale molte amministrazioni imputano in bilancio risorse la cui effettiva disponibilità dipenderà da decisioni di tribunali, poiché frutto del contenzioso con altre istituzioni o privati;
- e) non è affrontato un ulteriore nodo rilevante, e cioè la questione dell’attuazione

delle riforme; in altre parole la questione di quale progetto attuativo e di quale dispositivo decisionale adottare per rendere effettive le proposte di risparmio.

3. Intermezzo: una definizione di paradosso

In un recente libro curato da Helen Margetts, Perri e Christopher Hoods, si trova un interessante approfondimento sul tema dei paradossi, applicato alle riforme amministrative. L'intento è quello di fornire un'articolazione dei vari significati che il termine può assumere, a partire dalla definizione base che assimila i paradossi alle conseguenze indesiderate, tema caro a Merton e Boudon. I paradossi sono definiti come conseguenze non previste o non desiderate: qualcosa che va oltre le opinioni correnti o alle aspettative, insomma: qualcosa che ci sorprende. Si possono, quindi, individuare tre caratteristiche delle conseguenze di interventi di riforma che concorrono a determinare la definizione di 'paradossali':

- a) non anticipate: e cioè impreviste in quanto derivanti da cause non conosciute;
- b) non intenzionali: e cioè inattese in quanto non perseguite;
- c) indesiderate: e cioè prevedibili ma non volute, desiderate.

Se applichiamo queste tre caratteristiche a esiti che spesso definiamo come conseguenze inattese (che possono essere di tipo positivo oppure di tipo negativo) ne può derivare la seguente lista di situazioni:

Tipo	Previsti/ anticipati	Intenzionalità	Desiderabilità
Sorprese Negative	Inattese	Non perseguite	Indesiderate
Sorprese Positive	Inattese	Non perseguite	Desiderate
Intenzioni inconscie, esiti positivi da situazioni senza speranza	Inattese	Perseguite	Desiderate
Intenzioni inconscie autodistruttive	Inattese	Perseguite	Indesiderate
Esternalità (side-effect) positive	Attese	Non perseguite	Desiderate
Rischi conosciuti ma intenzionalmente corsi	Attesi	Non perseguiti	Indesiderati
(Rammarico? Analizza ciò che hai desiderato! Ogni rammarico implica una sorpresa negativa)	Attesi	Non perseguiti	Indesiderati
Successi	Attesi	Perseguiti	Desiderati

Fonte: Cfr. Perri, 2010, p. 53.

Non sono tanto i ‘successi’ qui ad avere interesse; e nemmeno le sorprese positive. Così come non si pensa che le strategie di tagli lineari e di spending review siano state perseguite in modo inconscio.

Piuttosto, la situazione che si presenta sembra ondeggiare lungo un continuum formato da ‘rischi conosciuti ma intenzionalmente corsi’ (con tendenza al ‘rammarico’), da un lato; e le sorprese negative, dall’altro lato. Sarebbe un sollievo se le analisi mostrassero che i decision-makers hanno adottato politiche di tagli lineari/spending review sulla base di rischi conosciuti, i cui esiti negativi sono stati avvertiti e comunque e non desiderati. Tuttavia, riteniamo che possa essere giustificata la prevalenza del lato ‘sorprese negative’, e cioè esiti inattesi, non perseguiti e – ovviamente – indesiderati.

In realtà i decision-makers hanno adottato paradigmi analitici che non hanno tenuto conto della complessità dell’azione pubblica e dei problemi da affrontare. Inoltre, non hanno investito né sulle tecnostutture in grado di disegnare e coordinare l’attuazione degli interventi, né di diffondere le sperimentazioni positive sostenendo processi di policy learning.

Il paradosso sta nell’incapacità di adottare (o perlomeno affiancare alla politica di spending review) paradigmi conosciuti in grado di sviluppare non solo riduzione di spesa derivanti dalla limatura contingente di sprechi (cosa peraltro rilevante) ma anche – e specialmente – innovazione nelle modalità di organizzazione e gestione di funzioni e servizi pubblici.

Nel prossimo paragrafo si sviluppano questi argomenti sulla base di un esempio tratto da uno specifico settore, quello della giustizia. La tesi è che un tratto caratteristico delle riforme del nostro Paese è costituito dalla debolezza delle tecnostutture, in particolare quelle dell’amministrazione statale. Ne deriva che, anche quando vengono recepite idee ed orientamenti di modernizzazione, mancano disegni di attuazione, è carente il coordinamento, sono deboli i processi di diffusione delle conoscenze acquisite. In particolare, molte delle riforme amministrative avviate negli ultimi anni, si sono basate sulla mobilitazione di attori – specie al livello locale – che hanno sviluppato network e partnership di rilievo per aumentare le risorse a disposizione e hanno sperimentato innovazioni anche di rilievo. Tuttavia, emerge nello stesso tempo da questa mobilitazione l’idea di una nuova governance dei processi di modernizzazione senza però un governo di questi processi, in grado di operare una diffusione sistematica in grado di migliorare sistematicamente le performance delle amministrazioni.

4. Governance senza governo. Il caso del settore giudiziario

Il settore giudiziario merita un approfondimento perché è emblematico della situazione di debolezza nella programmazione e gestione dei progetti di modernizzazione del settore pubblico nel nostro Paese. Nello stesso tempo, mostra come il perseguimento di innovazioni, orientate anche all’efficienza nella gestione di funzioni e servizi, necessita di un disegno e di una guida, sia per costruire un ter-

reno fertile per la mobilitazione degli attori del cambiamento, sia per diffondere nel sistema i risultati positivi ottenuti.

Le deboli performance organizzative del sistema giudiziario italiano sono note. Il principale tema nel dibattito politico-istituzionale è costituito dall'inefficienza della giustizia civile, poiché ne vengono evidenziate le connessioni con le politiche di sviluppo e, quindi, con l'attuale situazione di crisi economica.

I principali indicatori di questa difficoltà sono due: a) i tempi per la risoluzione delle controversie e b) l'aumento dell'arretrato.

Si aggiunge un altro aspetto rilevante: la profonda differenza di funzionamento fra le diverse aree del paese. Ad esempio, la durata dei procedimenti civili risulta in media più alta nelle regioni del Sud rispetto a quelle del Centro-Nord.

Secondo l'Istat, al 2007, la durata media dei procedimenti civili ordinari di primo grado in Italia è di 904 giorni. Il dato comprende performance che vanno dai 423 giorni del Tribunale di Torino ai 2.352 del Tribunale di Cosenza. A questi dati sono poi eventualmente da sommare non minori tempi per gli altri due gradi successivi. Analoghe differenze si ritrovano nei procedimenti che trattano materie di lavoro, previdenza e assistenza (cfr. Carmignani e Giacomelli: 2009).

In particolare, il tema della lunghezza dei tempi della giustizia civile ha superato i confini della politica giudiziaria per diventare, come in generale i servizi pubblici, un tema di politica economica. Ad esempio, l'ex governatore della Banca d'Italia, nella sua Relazione del 2011, ha attribuito alla lunghezza dei processi civili la perdita di un punto di Pil per l'economia italiana. Inoltre, l'attuale Ministro per la coesione territoriale ha inserito il tema della riduzione dei tempi della giustizia civile tra le priorità di intervento per il Sud Italia (Ministero per la coesione territoriale:2012).

A questo proposito si citano le fonti internazionali disponibili, che sottolineano come i tempi per la risoluzione delle controversie sono, in Italia, molto superiori a quelli dei paesi direttamente confrontabili in termini di dimensione (popolazione e imprese) e livello di sviluppo economico. Ad esempio, il Rapporto Doing Business 2012 (Economy Profile: Italy) evidenzia come la durata stimata di un procedimento per recupero di un credito originato da una disputa di carattere commerciale sia di 1.210 giorni rispetto ad una media di 518,03 giorni nei Paesi OECD a più alto reddito.

Le cause di questa situazione sono giustificate in modo diverso. In particolare, dall'interno della magistratura vengono messe in evidenza le criticità del sistema, con particolare riferimento a:

- elevata litigiosità e mancanza di filtri all'entrata (specialmente in sede civile): la domanda di contenzioso assume livelli molto alti rispetto ad altri paesi comparabili e alimenta annualmente flussi in entrata che sono superiori alla capacità di smaltimento; fattori per i quali si propone l'introduzione di forme alternative di soluzione del contenzioso;
- eccesso di garanzie processuali (tre gradi di giudizio generalizzati) e un numero troppo elevato di magistrati coinvolti (specie in sede penale); fattori per i

quali si propone sia una semplificazione delle procedure sia un cambiamento dei modelli di processo;

- criticità nelle risorse umane: a) esigenza di aumentare il numero dei magistrati e del personale amministrativo; b) distribuzione del personale equilibrata tra le varie sedi;
- criticità organizzative: riformare la distribuzione degli uffici nel territorio, chiudendo quelli più piccoli.

Sempre dal lato della magistratura, vengono sottolineate anche opportunità di miglioramento derivanti da interventi sull'organizzazione interna negli uffici e tra uffici.

Ma nel dibattito italiano hanno insistito su questo aspetto molto più gli economisti della Banca d'Italia e gli studiosi di organizzazione. Si possono citare alcuni dei temi ricorrenti trattati:

- a) l'importanza dell'introduzione di sistemi di pianificazione e controllo, per basare le decisioni organizzative su feedback derivanti da dati certi;
- b) l'opportunità di utilizzare modelli di gestione diversi: decisioni seriali su pratiche di uguale natura (ad es. in materia di pensioni); introduzione della regola: "first in – first out"; gestione di un caso per volta da parte del magistrato, e non di più casi contemporaneamente;
- c) l'ovvia esigenza di generalizzare l'utilizzo delle nuove tecnologie.

Nella precedente legislatura le modalità utilizzate per affrontare questi problemi hanno privilegiato le modificazioni di tipo ordinamentale, introducendo, da un lato, filtri alla domanda in entrata (ad esempio, aumentando i costi dell'accesso alla giustizia) e, dall'altro lato, inserendo varianti a procedimenti ordinari per velocizzare il percorso dei processi verso la sentenza e la sua attuazione.

Gli aspetti organizzativi sono affrontati da due progetti nazionali attualmente in fase di attuazione. Il primo è il cosiddetto Processo civile telematico-PCT che ha l'obiettivo di sviluppare la gestione automatizzata dei procedimenti in materia civile, comprese le interazioni tra uffici giudiziari e tra uffici e i soggetti esterni coinvolti (avvocati, istituzioni, cittadini). Il secondo è il progetto inter-regionale/transnazionale "Diffusione delle best practices negli uffici giudiziari italiani", un programma finanziato con fondi del FSE e nato sulla base di alcune esperienze locali di modernizzazione, comprendenti anche interventi sul lato del risparmio.

Ambedue i programmi mostrano come, anche in questo settore, sia rilevante la mobilitazione del livello locale, configurando una nuova governance dei processi di modernizzazione amministrativa, che tuttavia sconta ritardi nelle modalità di coordinamento e diffusione.

Il Processo Civile Telematico (PCT) è un modello informativo e informatico che presuppone che tutti i dati e le informazioni – prodotti da giudici, cancellieri, avvocati, consulenti tecnici ed altri attori di un processo civile – siano contenuti in atti digitali, siano firmati elettronicamente e siano inviati e ricevuti telematicamente via web garantendo sicurezza e privacy di questi flussi documentali (la ricostruzione e le considerazioni sul PCT sono riprese da Xilo: 2012).

Il più rilevante valore aggiunto di questa soluzione non è tanto e solo la gestione e disponibilità telematica dei documenti associati ad un procedimento civile, ma l'eliminazione di qualsiasi azione di intermediazione e gestione delle informazioni e degli scambi informativi tra gli attori coinvolti nel procedimento stesso. L'esito previsto è rilevante in termini sia di efficienza gestionale che di qualità ed efficacia. A titolo di esempio, a fronte di 5.900 ore di lavoro necessarie per gestire gli oltre tre milioni di documenti da trattare, la gestione telematica permetterebbe di ridurre il fabbisogno in termini di ore di lavoro al 10-15% dell'attuale livello, ed analogamente si ridurrebbero gli accessi negli uffici da parte degli utenti, con la conseguente riduzione del fabbisogno di personale per tenere aperti gli sportelli all'utenza. Tutto ciò aumentando la trasparenza e la fruizione delle informazioni e degli atti.

Il PCT è attualmente in fase di diffusione, ma sconta ancora problemi di una attuazione a macchia di leopardo in ragione di problemi sia interni agli uffici giudiziari sia connessi alle relazioni con gli avvocati. Nel primo periodo di dispiegamento, è stato attivato solo per pochissimi atti e solo presso poche sedi¹, dopo di che non è più stato oggetto specifico di finanziamento per la sua diffusione, in buona parte per oggettive carenze di risorse economiche, ma anche per il mancato sostegno da parte delle amministrazioni centrali. La sua diffusione si è di nuovo sviluppata, a partire dal 2009, con sempre maggiore progressione, grazie a scelte locali ad opera di singoli uffici giudiziari e relativi ordini professionali². Sono numerosi, attualmente, gli uffici giudiziari che hanno richiesto ed ottenuto la sua attivazione con risultati eclatanti ed in parte inattesi, anche sul lato dell'aumento delle forme di partenariato con soggetti esterni. Infatti, come si può intuire, il PCT richiede forme di collaborazione, elaborazione di soluzioni procedurali ed accordi – stabili e reiterati nel tempo – con tutti gli attori del processo civile: ordini degli avvocati, istituzioni locali come comuni, camere di commercio, province, regioni, ecc.

Tuttavia, la carenza di coordinamento ha fatto emergere in molti contesti l'assenza di disegni di attuazione e di gestione del cambiamento. Infatti, come molti altri interventi, il PCT non introduce solo sistemi informatici: per funzionare richiede anche una nuova logica organizzativa. Con il risultato di una diffusione che non solo rimane a macchia di leopardo: in una serie di realtà che ne hanno avviate l'introduzione i risultati appaiono deludenti.

La tabella che segue³, riguardante il deposito di atti telematici, evidenzia questa situazione. L'ipotesi è che la quantità di atti trattati mediante PCT sia più alta in funzione dell'ammontare complessivo di fascicoli da gestire e dell'esperienza maturata nel tempo nell'utilizzo del nuovo sistema. In realtà emerge come la quantità degli atti trattati mediante PCT prescinde sia dal volume delle cause in gestio-

1. Bologna, Catania, Genova, Milano, Napoli e Padova.

2. L'unica eccezione è rappresentata dalla diffusione dei cosiddetti decreti ingiuntivi telematici presso tutti i tribunali della Lombardia, operata dall'articolazione distrettuale del Ministero della Giustizia, il CISIA di Milano.

3. Dati del Ministero della Giustizia (http://pst.giustizia.it/PST/resources/cms/documents/Statistiche_DepositiTel_Marzo_2013.pdf).

ne negli uffici sia dal periodo di attivazione del PCT stesso. Ad esempio i tribunali di Firenze e di Torino, pur avendo avviato il sistema da appena un anno, mostrano performance di sviluppo dei flussi telematici molto più significativi di uffici che da anni fruiscono dello ‘strumento’. La mancata attivazione di processi di change management derivanti da specifici disegni attuativi sta limitando fortemente la diffusione sia del sistema che dei risultati attesi.

Tab. 1 – Depositi telematici in ambito civile via PCT

Distretto	2012										2013			Totale
	mar	apr	mag	giu	lug	ago	set	ott	nov	dic	gen	feb	mar	
ANCONA	32	26	120	104	165	133	163	321	287	364	536	760	836	3.847
BARI	16	8	3	3	1	2	8	25	7	14	16	15	36	154
BOLOGNA	1.456	1.303	1.336	1.430	1.614	927	1.386	2.383	2.477	2.160	2.669	3.299	3.806	26.246
BRESCIA	721	611	711	711	675	281	607	795	746	442	656	612	734	8.302
CAMPOBASSO	3	21	7	41	7	5	13	14	2	7	5	15	9	149
CATANIA	36	67	49	82	64	8	32	36	56	22	48	48	51	599
FIRENZE	520	525	623	759	1.017	341	686	811	874	589	665	1.116	1.568	10.094
GENOVA	209	169	270	256	248	91	133	322	329	250	254	322	318	3.171
L'AQUILA	24	42	48	82	78	11	86	230	232	268	303	367	486	2.257
LECCE	3	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	4
MESSINA	-	1	2	1	-	-	1	3	2	5	1	-	4	20
MILANO	8.527	6.345	7.686	7.076	6.771	3.283	7.144	10.008	7.781	5.910	7.892	9.613	10.949	98.985
NAPOLI	38	146	63	70	59	3	22	129	54	55	79	77	160	955
PALERMO	36	15	40	36	29	22	19	67	42	22	71	60	84	543
PERUGIA	1	1	8	14	6	-	7	23	7	18	19	14	42	160
POTENZA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	3	-	4
REGGIO DI CALABRIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	4	6
ROMA	196	203	412	405	352	100	282	527	786	774	660	1.034	1.299	7.030
SALERNO	4	33	11	2	16	2	-	1	-	3	2	-	2	76
TORINO	1.749	1.424	2.537	2.371	2.594	930	2.152	3.558	3.549	2.517	3.606	3.920	5.051	35.958
TRENTO	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	9	11
TRIESTE	-	-	-	-	-	-	-	-	9	1	1	2	23	36
VENEZIA	207	189	243	308	370	189	276	500	330	292	511	604	639	4.658
-	6	1	11	8	10	1	13	38	7	7	22	8	26	158
Totale	13.784	11.130	14.180	13.759	14.076	6.329	13.030	19.793	17.578	13.721	18.016	21.891	26.136	203.423

Veniamo ora al secondo progetto, ‘Diffusione del best practices negli uffici giudiziari italiani’, avviato nel periodo 2007-2008. Infatti, agli inizi del 2007 alcuni fattori sono alla base dell’apertura di una finestra di opportunità per l’avvio di un programma nazionale di modernizzazione nel settore giudiziario. La Procura della Repubblica di Bolzano ha sperimentato, nel periodo 2004-2007 alcuni interventi di riorganizzazione, finanziati dal FSE⁴ attraverso la Provincia autonoma di Bolzano. In particolare, sotto la spinta del Procuratore capo vengono elaborati:

- un documento annuale denominato Bilancio sociale, attraverso cui comunicare all’esterni i principali dati sull’attività svolta;

4. Cfr. “Progetto pilota di riorganizzazione e di ottimizzazione della Procura della Repubblica di Bolzano”.

- una Carta dei servizi, con funzioni di guida ai servizi e di indicazione dei livelli di servizio garantiti per una serie di funzioni;
- la somministrazione e raccolta di questionari di soddisfazione dei cittadini;
- la certificazione di qualità Iso 9001:2000;
- la ridefinizione di una serie di processi di lavoro;
- sito web;
- l'elaborazione di una autovalutazione basata sul modello Common Assessment Framework-Caf, per individuare aree di criticità su cui intervenire con progetti di miglioramento;
- la partecipazione ad iniziative nazionali in tema di qualità e miglioramento continuo nella pubblica amministrazione.

Il successo di questa iniziativa locale viene apprezzato dal Consiglio superiore della magistratura e pubblicizzato dai media, grazie anche ad alcuni risultati su temi di interesse per il dibattito politico (per esempio: minori spese per le intercezioni telefoniche, con la stessa quantità ed efficacia).

Nel nuovo programma del FSE 2007-2013 il tema della giustizia entra tra gli obiettivi da perseguire mediante progetti riguardanti il miglioramento della capacità amministrativa. In Italia, l'esperienza di Bolzano costituisce il riferimento per l'elaborazione di un programma nazionale di modernizzazione amministrativa⁵. Agli inizi del 2007 il Ministro della giustizia promuove la costituzione di un gruppo di lavoro formato dallo stesso Ministero, dal Dipartimento della funzione pubblica, dal Ministero del lavoro, da rappresentanti delle Regioni italiane, dal rappresentante della Commissione Europea per il FSE (DG Occupazione), e dal Procuratore capo di Bolzano. Prende forma, così, il "Progetto interregionale/transnazionale Diffusione di best practices negli uffici giudiziari italiani" che vede la luce nell'aprile del 2008.

Il programma prevede l'erogazione di finanziamenti FSE da parte delle regioni e delle due province autonome per attività di assistenza tecnica e consulenza riguardanti sei linee di attività:

- analisi (con priorità per l'analisi dei processi di lavoro) e valutazioni in funzione di progetti di riorganizzazione dell'ufficio giudiziario al fine di migliorarne l'efficienza operativa e l'efficacia delle prestazioni rivolte agli utenti interni ed esterni (professionali e generali);
- analisi delle tecnologie esistenti nell'ufficio finalizzata alla loro ottimizzazione ed un utilizzo coerente con gli interventi di miglioramento organizzativo;
- elaborazione del Bilancio di responsabilità sociale;
- elaborazione della Guida ai servizi e della Carta dei servizi;
- accompagnamento per l'ottenimento della certificazione Iso 9001:2000;
- costruzione o potenziamento del sito web e della comunicazione via web.

5. Il caso della Procura della Repubblica di Bolzano non era in realtà l'unico caso di miglioramenti sviluppati dal basso; tra le varie esperienze, hanno trovato spazio sui media quella del Tribunale di Torino (gestione dei processi civili) e alcuni interventi del Tribunale di Milano (ad esempio, l'uso massiccio del Processo civile telematico).

L'attuazione del programma ha seguito, fino ad oggi, le tappe seguenti.

Sono stati selezionati circa 200 uffici giudiziari in tutto il territorio italiano, sulla base di alcune caratteristiche. Tra questi uffici troviamo in maggioranza le procure della Repubblica e i tribunali ordinari; ma sono coinvolti anche le procure generali e le corti d'appello, i tribunali per i minorenni e i tribunali di sorveglianza. Ad ogni ufficio è stata attribuita una somma massima di risorse finanziabili mediante il FSE, considerata la popolazione di riferimento e la complessità organizzativa. Questa somma varia da circa 60.000,00 euro a circa 650.000,00 euro, in relazione alla complessità degli uffici.

Le regioni e le province autonome hanno finanziato, con risorse FSE pari a circa 26/28 milioni di euro a tutt'oggi, gestito la loro selezione dei consulenti. La durata degli interventi varia da uno a due anni.

L'implementazione del programma, giunta a più di metà percorso, offre vari elementi di interesse per il tema della politica di risparmio.

Stanno emergendo molteplici interventi sviluppati a livello locale che hanno affrontato in modo innovativo aspetti non solo di efficienza ma anche di qualità e di performance complessiva.

Un primo aspetto di rilievo è la modificazione di un paradigma di fondo della cultura giuridica italiana, attraverso il riconoscimento dell'attività giudiziaria come servizio, cosa che implica – al di là degli aspetti professionali riguardanti la giurisdizione – la rilevanza della qualità erogata agli utenti, professionali e non professionali, e di conseguenza l'importanza dell'accountability verso i cittadini e del coinvolgimento degli utenti nella valutazione del servizio reso. Ne sono testimonianza gli interventi riguardanti la costituzione di uffici per la relazione con il pubblico, le guide e le carte dei servizi, l'elaborazione di Bilanci sociali con il coinvolgimento di soggetti esterni, così come l'avvio di valutazioni civiche.

Un secondo risultato di rilievo è l'emergere di un numero rilevante di progetti orientati all'ottimizzazione delle risorse: al fare meglio con meno risorse. Lo scenario di riduzione delle dotazioni finanziarie e di personale ha indotto un rilevante numero di responsabili di uffici locali a una mobilitazione che non ha precedenti nel settore giudiziario. Sono state sviluppate soluzioni organizzative, spesso supportate dal dispiegamento di sistemi informatici e informativi, che hanno l'obiettivo di ridurre i tempi di trattamento dei procedimenti, di ridurre il fabbisogno di personale e, in ultima istanza, ridurre i tempi complessivi dei processi: estensione del processo civile telematico, collegamenti informatici tra procure e tribunali, dematerializzazione dei documenti nelle comunicazioni tra istituzioni e con gli avvocati, riorganizzazione del lavoro delle cancellerie, ecc. Ma l'aspetto più significativo è costituito dallo sviluppo di intense relazioni, in alcune aree del Paese, tra uffici giudiziari e soggetti del tessuto istituzionale e socio-economico locale; in alcune realtà sono stati costituiti Tavoli per la giustizia, in alcuni casi evoluti nella costituzione di Fondazioni per la giustizia, che coinvolgono comuni, camere di commercio, provincia, regione, ordine degli avvocati, università, fondazioni bancarie, associazioni di volontariato, ecc. L'argomento di fondo non è solo quello della condivisione di risorse per rendere efficace il sistema giudiziario, ma anche l'idea che per molte attività questi soggetti sono co-produttori del servizio giusti-

zia e quindi devono avere un ruolo attivo nella progettazione e realizzazione di soluzioni orientate alla qualificazione delle funzioni e dei servizi. Le esperienze più note sono quelle di Milano, Monza, Torino e Modena (cfr. Vecchi: 2013 e <http://www.qualitapa.gov.it/iniziative-in-corso/miglioramento-giustizia/risorse>).

Questa pluralità di soluzioni ha richiesto tempo, approfondite analisi, valutazioni sulle cause delle inefficienze, costruzione di partenariati, sperimentazioni, ed anche errori. Ma un movimento orientato al cambiamento sembra essersi fatto strada.

Di fronte a questi – seppur ancora parziali – esiti positivi, sono tuttavia presenti anche problemi irrisolti.

Il primo di questi riguarda le difficoltà di presidio e coordinamento. La mancanza di un piano per il governo del progetto in fase attuativa, conseguenza anche della carenza di tecnostutture cui affidare i compiti di coordinamento, ha avuto varie conseguenze critiche:

- a) l'inserimento di uffici non preparati e non motivati a perseguire gli interventi di cambiamento;
- b) la debole attenzione per la diversità delle situazioni organizzative che caratterizzano gli uffici (cosa che implicherebbe una differenziazione negli interventi che tuttavia non è stata né progettata né presidiata);
- c) la mancata definizione di obiettivi da perseguire (che ha, in alcuni casi, costituito un'opportunità per la cattura dell'intervento verso opzioni locali, non coerenti né con il disegno originario né con esigenze di sostenibilità nel tempo).

Il secondo problema che sembra emergere è il differenziale di attivismo e di innovazioni prodotti nelle varie aree del Paese.

Il progetto di per sé è caratterizzato da una struttura di governance multilivello, che coinvolge Commissione europea, amministrazioni centrali e locali dello Stato e regioni. Ma è soprattutto a livello locale che sta emergendo una notevole mobilitazione di soggetti interessati alla collaborazione con gli uffici giudiziari per il miglioramento delle performance del sistema. Una situazione che può giustificare la definizione di 'governance territoriale' dei processi di modernizzazione della giustizia. Si consideri, ad esempio, il caso di Milano. Il Tribunale di Milano ha costituito un 'Tavolo della giustizia' che coinvolge i principali ministeri e, specialmente, le istituzioni locali impegnate nella cooperazione per lo sviluppo di progettualità orientate al miglioramento delle performance del sistema giustizia del territorio. Con questi partner istituzionali e con altri partner privati, il Tribunale sta attuando una serie significativa di interventi di modernizzazione, riguardanti non solo i processi di lavoro interni, ma anche i processi inter-organizzativi con questi soggetti. La tabella seguente elenca le principali collaborazioni e le relative azioni.

Si può notare come siano coinvolti enti locali, camera di commercio, università, istituzioni bancarie, sindacati ed associazioni imprenditoriali, associazioni di cittadini, oltre all'ordine degli avvocati. Quella di Milano non è l'unica realtà ad aver sviluppato intense relazioni col proprio territorio. In alcuni territori sono state, ad esempio, costituite specifiche Fondazioni per la giustizia (ad es. a Torino e Modena, in via di costituzione a Monza).

Tab. 2 – Partner e principali progetti del Tribunale di Milano

Partner	Progetti
Ministero della Giustizia	<ul style="list-style-type: none"> • Processo civile telematico (PCT) • Controllo di gestione • Piano straordinario di digitalizzazione
Dipartimento per la Funzione Pubblica	<ul style="list-style-type: none"> • Progetto Best Practices • Piano straordinario di digitalizzazione
Regione Lombardia	<ul style="list-style-type: none"> • Progetto sperimentale del sistema di riconoscimento vocale in udienza • Progetto Best Practices • Progetto SemplificaMI
Provincia di Milano	<ul style="list-style-type: none"> • Accordo per l’inserimento di lavoratori socialmente utili presso il Tribunale • Piano di aggiornamento e riqualificazione del personale • Connettività telematica – Wi Fi di Palazzo
Camera di Commercio di Milano	<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppo del sito web del Tribunale di Milano • Digitalizzazione atti delle esecuzioni individuali e concorsuali • Sistema telematico di prenotazione delle udienze di sfratto • Indagine sulla percezione delle performance della giustizia da parte delle imprese straniere localizzate nell’area milanese
Comune di Milano	<ul style="list-style-type: none"> • Riqualificazione spazi dedicati alle direttissime • Nuova palazzina di via Pace • Gestione dei fondi Expo • Progetto SemplificaMI
Ordine degli Avvocati	<ul style="list-style-type: none"> • Protocollo per la riduzione dei tempi dei processi • Processo civile telematico • Ufficio del giudice
Prospera	<ul style="list-style-type: none"> • Ufficio del Giudice
Associazione Bancaria Italiana	<ul style="list-style-type: none"> • PCT in materia di esecuzioni e fallimenti
Politecnico di Milano	<ul style="list-style-type: none"> • Convenzione per l’attivazione di tirocini presso gli Uffici Giudiziari • Progetto SemplificaMI • Progetto SmartCity
Università Lombarde Assolombarda	<ul style="list-style-type: none"> • Convenzioni per stage di laureandi, dottorandi, ecc. • Indagine sulla percezione delle performance della giustizia da parte delle imprese straniere localizzate nell’area milanese
Sindacati	<ul style="list-style-type: none"> • Scambi informativi sull’andamento dei conflitti di lavoro e sulla situazione sociale ed economica
OCDE	<ul style="list-style-type: none"> • Collaborazione per analisi sull’andamento dei progetti di modernizzazione della giustizia
Cittadinanza Attiva	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione civica 2011 (Valutazione esterna di alcuni servizi realizzata da una Associazione nazionale di rappresentanza dei cittadini)

Fonte: nostra elaborazione e integrazione sulla base di: Tribunale di Milano. 2012. “Bilancio di responsabilità sociale 2012”, p. 30.

La mobilitazione dal basso che caratterizza questo progetto nazionale ha, quindi, fatto emergere forze locali rilevanti in molte realtà; tuttavia, in altri territori – dotati di minori risorse e minori livelli di capitale sociale, oppure laddove gli uffici sono dotati di minori capacità organizzative – questo non sembra accadere. In questo senso, se la governance dell'innovazione organizzativa nel settore giudiziario ha visto aumentare il ruolo del mondo locale, tuttavia questo mutamento ancora non è riuscito ad affrontare il problema dei divari territoriali⁶.

Conclusioni

Il principale paradosso dei processi di spending review è costituito dall'intensità dello sforzo elaborativo cui non corrisponde un adeguato sforzo nel disegno e nel presidio dell'implementazione. Ne discendono, spesso, risultati deboli ed esiti inattesi, non perseguiti e – ovviamente – indesiderati. Con il rischio di un ritorno a tagli lineari. Sono stati riportati esempi tratti dal sistema giudiziario italiano con l'obiettivo di sostenere la tesi dell'inadeguatezza della politica di spending review quanto a paradigma utilizzato. Da un lato, caso della chiusura delle sedi decentrate dei tribunali, che si sta scontrando con l'effetto perverso della carenza di personale nelle sedi più bisognose, esemplifica le difficoltà delle tecnostutture centrali di pianificare l'attuazione degli interventi. Dall'altro lato, il caso di due progetti di modernizzazione, il PCT e il progetto 'Diffusione di best practices', che mostrano il livello di complessità che è necessario governare. I processi di innovazione, che possono produrre notevoli e durevoli risparmi, necessitano di tempi lunghi, del coordinamento di numerosi attori, del presidio dell'attuazione e di utilizzo di strumenti di valutazione e diffusione dei risultati. Queste esperienze mostrano una significativa mobilitazione locale, che tuttavia sembra premiare solo alcune specifiche realtà e non permette di uscire dal fenomeno della diffusione sporadica e dagli eccessi di differenziazione territoriale.

Questi casi costituiscono esempi di come siano possibili progetti orientati ad un profondo mutamento delle organizzazioni pubbliche e delle modalità di gestione di funzioni e servizi. Esplicitano però, nello stesso tempo, che questa opzione è percorribile solo sulla base di disegni progettuali specifici, a partire dalla previsione dei meccanismi di presidio delle fasi di implementazione; aspetto che, tuttavia, si scontra attualmente con la debolezza delle tecnostutture delle amministrazioni centrali dello Stato e l'eccessiva semplificazione operata dal paradigma economico applicato all'implementazione delle riforme amministrative.

6. Un ruolo positivo è costituito, tuttavia, dall'iniziativa promossa dal Dipartimento della funzione pubblica, in collaborazione con Ministero della giustizia e le regioni e province autonome; si tratta di un progetto di monitoraggio degli stati di avanzamento, e di valutazione e diffusione delle buone pratiche emerse. Cfr. Dipartimento della funzione pubblica, Progetto Miglioramento delle performance della giustizia, in <http://www.qualitapa.gov.it/iniziative-in-corso/miglioramento-justizia/risorse>).

Bibliografia di riferimento

- Alesina A., Giavazzi F. (2012), “I distruttori delle riforme. L’insostenibile peso della burocrazia”, in *Il Corriere della sera*, mercoledì 5 dicembre 2012, p. 1.
- Bonaretti M. (2009), “Lo spreco. Origini, rimedi e misure della spesa improduttiva nei Comuni”, in *Labsus Paper* n 14, scaricabile dal sito http://www.labsus.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1670&Itemid=136.
- Carmignani A., Giacomelli S. (2009), “La giustizia civile in Italia: divari territoriali”, in *Mezzogiorno e politiche regionali*, ed. Banca d’Italia, 325-352, Banca d’Italia, Roma.
- Cuneo G. (2011), “L’insospettabile virtù dei tagli lineari.” In *Il Corriere della Sera*, lunedì 28 novembre, p. 6.
- Giannini S. (2011), “Intervento al seminario IRS su La politica di bilancio negli enti locali”, Istituto per la ricerca sociale, Milano, 22 ottobre 2011.
- Ministero dell’economia e delle finanze (2013), *Documento di economia e finanza 2013. Parte III. Programma Nazionale di riforma*. Roma: Ministero dell’economia e delle finanze.
- Ministero per la coesione territoriale (2012), “Riduzione tempi giustizia civile.” In *Piano di azione coesione. Allegati all’aggiornamento n. 2 del Piano di azione coesione*, Ministero per la coesione territoriale, Roma, 34-36.
- Perri (2010), “When Forethought and Outturn Part: Types of Unanticipated and Unintended Consequences”, in Helen Margetts, Perri and Christopher Hood, *Paradoxes of Modernization. Unintended Consequences of Public Policy Reforms*. Oxford: Oxford University Press, pp. 44-60.
- Presidenza del Consiglio dei ministri (2012), *Elementi per una revisione della spesa pubblica. Versione 8 maggio 2012*. A cura del Ministro per i Rapporti con il Parlamento Piero Giarda (Rapporto Giarda 2012). Roma. Governo Italiano.
- Presidenza del Consiglio dei ministri (2013), *Analisi di alcuni settori di spesa pubblica*. A cura del Ministro per i Rapporti con il Parlamento Piero Giarda (Rapporto Giarda 2013). Roma. Governo Italiano.
- Procura della Repubblica di Bolzano (2004), “Progetto pilota di riorganizzazione ed ottimizzazione della Procura della Repubblica di Bolzano”. Bolzano. Provincia autonoma di Bolzano.
- Tribunale di Milano (2013), *Bilancio di responsabilità sociale 2012*, Milano: Tribunale di Milano.
- Vecchi G. (2013), “Systemic Or Incremental Path Of Reform? The Modernization Of The Judicial System In Italy”, in *International Journal of Court Administration*, 5, 1, 1-24.
- World Bank (The) (2012), *Doing Business*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Xilo G. (2012), “Egovernment e giustizia civile”, Paper presentato al *XXVI Convegno della Società Italiana di Scienza Politica*, Roma: 13-15 settembre.

Esperienze maturate nella Sanità Pubblica. La valutazione differenziale del personale

*Vincenzo Lorenzini**

Abstract

A problem still unsolved by the PA reforms is how to manage the awarding system. While measuring and evaluating the organizational performance is not difficult, there are serious problems as far as the differentiation of individual awards goes. Most actors concerned with awarding productivity bonuses – administrations, trade unions, directors – live among a thousand controversies: this does not happen inside the National Health System (SSN) thanks to different, interesting solutions. By trade union agreements the differentiation between individual performances has been accepted, based on a undisputed principle: within each work team all workers have talents, and none can be excluded from the distribution of bonuses that enter into payment by results. In an homogeneous team, in fact, the individual worker's engagement – talent – can be assessed by objective criteria shared at the beginning of the year; differential evaluation means that the director judges the actual contribution of each worker to the attainment of the goals of the whole department. This method has spread in a network of agencies of the SSN in some Italian regions, thanks to a process of contamination of best practices of the Independent Evaluation Organism (OIV). When this is the case, the OIV act as true local authorities, warranting the accuracy of the measuring systems.

Key words: differential valuation, analysis of results, evaluation of capacities, evaluation of behaviour.

1. La valutazione della produttività nel Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e nelle altre Pubbliche Amministrazioni

Il contesto nazionale è caratterizzato dalla più ampia e profonda crisi economica degli ultimi decenni; le amministrazioni pubbliche sono sottoposte ad un dra-

* Esperto di organizzazione e valutazione dei servizi pubblici; gestione sistemi premianti e valutazione del personale. Presidente OIV Pescara. Componente del Gruppo Tematico AIV: "Valutazione performance della P.A."

Rassegna italiana di valutazione, a. XV, n. 53/54, 2012

stico ridimensionamento della risorse disponibili attraverso leggi finanziarie di taglio della spesa che vedono messa a rischio la loro missione istituzionale. Gli organi di gestione politico amministrativa, quindi, sono costretti ad assumere iniziative urgenti di revisione dei servizi sì da controbilanciare la riduzione dei trasferimenti statali. Al contempo sono impegnati a migliorare l'efficienza e l'economicità dell'organizzazione in modo da accrescere la produttività interna e contribuire al processo di crescita del sistema Paese¹.

Più volte evocato dalle parti istituzionali e dall'opinione pubblica, la crescita della produttività potrà diventare reale sostenendo le capacità delle imprese e dei lavoratori d'innovare i modelli organizzativi, potenziando la qualità della produzione, il commercio interno e quello internazionale. Per tale ragione s'impone agli Enti di garantire ai cittadini i livelli essenziali di servizio ed il benessere sociale in un quadro di legalità, buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa.

A seguito della riforma del Tito V° della Carta costituzionale, grazie ai principi del federalismo fiscale, gli Enti Locali e le Regioni sono i diretti destinatari della "spending review" approvata dal governo Monti: ciò ha generato nelle giunte regionali nuove responsabilità nei riguardi dei cittadini, obbligandole a rendere conto dei risultati raggiunti.

Per quanto riguarda il SSN, a partire dall'esercizio 2012 i trasferimenti finanziari dallo Stato sono diminuiti in misura significativa; le aziende sanitarie sono costrette a ridurre i servizi, oppure a fare di più con minori risorse. In questa prospettiva, s'impone una fortissima vigilanza sull'efficienza, sull'appropriatezza delle prestazioni e sulla qualità dei servizi erogati ai cittadini.

Data questa situazione, per le giunte regionali e le direzioni aziendali l'attivazione del decreto 150/2009 rappresenta un'opportunità: chiamate a sfruttare questa norma con la massima lucidità, in ottica di totale trasparenza, esse devono combattere ogni forma di corruzione.

La sfida più difficile, però, è il recupero della produttività del lavoro e la lotta alla deresponsabilizzazione del personale di tutte le qualifiche: l'obiettivo di fondo degli organi politico amministrativi, è la rimozione delle sacche di inefficienza ancora presenti nel comparto pubblico; pertanto, va massimizzata la capacità delle organizzazioni, tramite i dirigenti, di impiegare adeguatamente i "talenti" professionali e lavorativi dei pubblici dipendenti.

Valorizzare le competenze e premiare l'apporto dei singoli alla produttività delle strutture organizzative è irrinunciabile, ma l'interrogativo più angosciante resta come creare questo "plus valore". D'altro canto la missione istituzionale delle Regioni è quella di promuovere, nel quadro delle politiche dell'Unione Europea e della Repubblica, il massimo benessere della comunità regionale favorendo la coesione sociale e la riduzione della marginalità. Tutte le amministrazioni sono impegnate per favorire lo sviluppo economico dei territori, la crescita delle imprese, la promozione delle occasioni di lavoro e della formazione; occorre il

1. Il decreto legislativo 150/2009 si coniuga perfettamente con i principi posti dal governo tramite il decreto legge n°95/2012 sulla "spending review" e la relativa legge di conversione n° 135 del 7 agosto 2012.

massimo impegno per garantire adeguate opportunità per i giovani e per le donne, anche attraverso il protagonismo degli attori sociali e delle istituzioni locali.

Per ottenere questi risultati, i “governatori” devono concretizzare l’esercizio delle diverse funzioni di governo attuando il principio di sussidiarietà. Le aziende sanitarie, per esempio, sono in prima linea rappresentando un’area di attività che assorbe circa il 70% del bilancio regionale; nonostante i tagli, devono garantire il diritto alla salute, all’assistenza e alla sicurezza sociale, con particolare attenzione ai soggetti diversamente abili.

1.1. Le pubbliche amministrazioni: sistemi di gestione della performance diversi e peculiari

La riforma del lavoro pubblico introdotta dal decreto 150/2009 è rivolta a tutte le pubbliche amministrazioni², ma i contesti e le motivazioni sono veramente differenti, sia per la peculiarità degli oggetti da valutare, che per gli attori chiamati in causa.

È vero, inoltre, che la domanda di valutazione proviene da un’infinità di soggetti: i cittadini, le imprese, le istituzioni. Gli stessi manager ed i decisori politici interpretano diversamente il concetto di “valutazione” in funzione della loro sensibilità (vision): sul campo, perciò, va emergendo la necessità di attivare delle competenze di valutazione specifiche. Ne consegue che la specializzazione degli esperti e dei valutatori è un prerequisito fondamentale per assicurare indipendenza e credibilità delle valutazioni, garantendo l’accesso ai dati da parte dei cittadini destinatari delle prestazioni ed informano l’opinione pubblica locale.

I numeri sono assai significativi: gli attori individuati dalla riforma del lavoro pubblico si distinguono in funzione dei mondi in cui sono chiamati ad agire. I ministeri e gli enti statali sono alcune centinaia, anche se i dipendenti coinvolti sono il 50% della forza lavoro della P.A. (circa 1.600.000 addetti nello stato, compresa la scuola e gli enti decentrati).

Altrettanti dipendenti pubblici operano negli Enti Locali, nelle Regioni per un totale di circa 3 milioni e 500 mila addetti.

Le 20 Regioni e le 2 Province autonome di Trento e Bolzano, sono impegnate a gestire la delega per l’assistenza sanitaria; operano tramite le ASL e le Aziende ospedaliere, enti che hanno un “peso” finanziario sempre più elevato rispetto al bilancio regionale complessivo. Con i trasferimenti statali, grazie alla fiscalità regionale ed alla riscossione dei ticket i direttori generali si organizzano in autonomia per assicurare alle popolazioni del proprio ambito territoriale i livelli essenziali di assistenza. A questi enti si aggiungono le Agenzie regionali di protezione dell’ambiente (ARPA), gli Istituti zooprofilattici sperimentali (IZS) e gli Istituti di

2. I ministeri e gli enti statali sono abbastanza omogenei, il settore Scuola ha delle peculiarità non ripetibili. Gli Enti locali vedono forti analogie tra Comuni e Province; le Regioni e le Camere di commercio mostrano delle affinità notevoli, mentre le Aziende del SSN hanno necessità di essere considerate a parte rispetto alle stesse Regioni.

ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), ai quali si applicano gli stessi principi in materia di valutazione della performance.

In verità, si può affermare che gli enti del SSN godono di una situazione favorevole rispetto alla riforma del lavoro pubblico ed alla gestione della performance; da molti lustri, infatti, gestiscono i bilanci secondo criteri privatistici, usano la contabilità per centri di costo; da sempre erogano, o li dovrebbero erogare, importanti *fondi per il salario di risultato* tramite sistemi premianti collegati a processi di budget ben strutturati; non solo, fin dal Contratto nazionale del 2000 stanno provvedendo alla valutazione dei comportamenti e delle capacità del proprio personale dirigente utilizzando regolamenti e schede di valutazione appositamente strutturate.

1.2. *Il ruolo degli OIV nella promozione della valutazione della performance*

A tre anni dal varo della riforma del 150/2009, è possibile fare il punto sul grado di funzionamento delle innovazioni più rilevanti che si sono affermate nel SSN. Si prende spunto da una ricerca condotta sui sistemi di gestione della performance³ attraverso una decina di Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) costituitisi nel 2011 per volontà di altrettante ASL ed Aziende ospedaliere.

I risultati preliminari di questo lavoro di ricognizione sono stati presentati durante il Seminario⁴ organizzato dall'Università Roma-Tre e dall'AIV tenutosi a roma il 29 Gennaio 2013.

Gli OIV, come noto, sono soggetti collegiali nominati dalle direzioni aziendali composti da tre esperti qualificati nei termini previsti dalla norma delegata, di cui uno svolge funzioni di presidente. I loro componenti restano in carica per tre anni e possono essere rinnovati per una sola volta. Prendendo spunto dalle indicazioni emanate dalla Commissione nazionale CiVIT, opportunamente sollecitati ed autorizzati dai direttori generali, questi valutatori si sono fatti carico di promuovere la valutazione della performance secondo un approccio uniforme. Particolarmente sensibili ad operare sul tema della *governance aziendale* e dello sviluppo delle risorse umane, nella ricerca è stata utilizzata una medesima *check list* messa a punto ed applicata congiuntamente⁵.

3. I componenti degli OIV di alcune Enti, Asl ed Aziende ospedaliere operanti in Abruzzo, Lazio e Sardegna, grazie alla diretta partecipazione dell'autore (V. Lorenzini), hanno applicato una stessa *check list* di controllo; in tal modo si sta componendo una mappa geografica sullo stato dell'arte della valutazione della performance nel SSN.

4. Dal Seminario "Oltre il centralismo: la valutazione delle performance ai tempi della *spending review*" curato dal GT Valutazione performance della P.A. interno all'Associazione Italiana di Valutazione (AIV).

5. Sulla base delle prescrizioni indicate nell'art. 14 del decreto delegato n° 150/2009, la *check list* prende in esame tutte le componenti del sistema di gestione della performance, ne deriva una valutazione a confronto sul buon funzionamento dei sistemi attivati, compresa l'adozione dei regolamenti riguardanti la trasparenza ed il benessere organizzativo.

Tab. 1 – La check list impiegata nel “case study”

COMPONENTI DEL SISTEMA	Stato avanzamento	Uff. Riferimento	Eventuali indicazioni
1 – Piano della performance (triennale)		DG - CdG	
2 – Sistema Misura e Valutazione della Performance		CdG e STP	
3 – Struttura Tecnica Permanente (STP)		DG & CdG, UOC R.U. & Bilancio	
4 – Ciclo della performance (annuale) SISTEMA PREMIANTE		CdG + UOC Risorse Umane	
5 – Programma Gestione trasparenza ed integrità		U.R.P.	
6- Flussi Informativi alimentanti sistema contabilità analitica per monitoraggio risultati.		CdG	
7 – Monitoraggio della performance e report periodici		CdG	
8 – Verifiche intermedie		CdG - STP	
9 – Relazione della performance		CdG & STP	
10 – Clima organizzativo e pari opportunità		Sev. R.U.	

Nel contesto in esame, è stata osservata una condizione di partenza favorevole in materia di gestione della misura e valutazione della performance, anche perché favorita dalla messa a comune dei principi ispiratori della riforma e dall’adozione degli stessi regolamenti di funzionamento dei rispettivi OIV. Grazie ad una consolidata attitudine alla gestione manageriale dei servizi nelle rispettive aziende, è stato agevole condividere le stesse soluzioni metodologiche riguardanti il processo di budget e le verifiche di risultato da applicare a livello dei centri di responsabilità (CdR): in questi termini si parla di *performance organizzativa*.

In alcune aziende, inoltre, si è deciso di adottare la stessa metodica per l’erogazione del salario di produttività collettiva ed individuale; oltre a ciò, in applicazione di regolamenti analoghi per la “graduazione degli incarichi”, si è concretizzata una sistemica contrattualizzazione individuale dei dirigenti; di conseguenza gli OIV sono riusciti a procedere con puntualità alla “valutazione” delle capacità e dei comportamenti dei dirigenti stessi in vista della conferma o revoca degli incarichi medesimi⁶.

Per quanto riguarda il problema della *performance individuale*, come detto, è stato utilizzato uno stesso protocollo applicativo concordato con le rappresentanze sindacali ed incentrato sulla metodologia della valorizzazione⁷ individuale; la ricerca ha dimostrato un vasto apprezzamento di questa impostazione da parte dei soggetti più interessati (Direttori generali, dirigenti ed organizzazioni sindacali).

6. La norma di riferimento è contenuta nei CCNL del comparto dirigenziale della Sanità dell’8 giugno 2000, confermato sostanzialmente da quello pubblicato il 3 novembre 2005.

7. La metodologia si basa sui concetti di possibile differenziazione del salario individuale di produttività riportati nel “glossario” allegato al presente lavoro.

2. Un sistema premiante efficiente capace di valorizzare i talenti misurando la flessibilità dei dipendenti

Si deve ricordare che il primo contratto nazionale di lavoro della Sanità prevedeva già che le aziende sanitarie distribuissero il fondo di risultato in base agli obiettivi raggiunti dalla struttura di appartenenza. Gli uffici del personale, su questi presupposti, erogano i premi individuali in misura proporzionale all'apporto dei singoli all'equipe in cui operano⁸. I criteri di distribuzione sono predefiniti e, come tali, fanno parte integrante dell'accordo integrativo definito tra l'azienda ed il sindacato locale.

È in questo tipo di accordi che è stato utilizzato per la prima volta il termine *valorizzazione differenziale* del premio di produttività, vale a dire: *premi secondo il merito*.

In sanità, quindi, fin dal 1996 si utilizza un algoritmo logico e razionale che, stabilendo appositi parametri di accesso al fondo di risultato⁹, consente di risalire alle somme spettanti ai dipendenti da mettere in busta paga dopo le verifiche di risultato di competenza del cosiddetto Nucleo di valutazione (NdV). La distribuzione di queste quote di salario accessorio, per legge, è da sempre sottoposta a puntuali verifiche: il Fondo spettante viene liquidato al 100% o in misura ridotta, in base al raggiungimento degli obiettivi concordati con la direzione generale.

Come noto, i NdV sono quelli previsti dal decreto legislativo 286/1999 preposti ad effettuare la verifica dei risultati e la valutazione delle strutture (CdR): con la riforma Brunetta il NdV è stato sostituito dall'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) ed i risultati raggiunti delle unità operative oggi si chiamano *performance organizzativa*.

In ciascun ente, però, misurati i risultati delle diverse unità operative c'è l'esigenza di individuare quale sia l'apporto del singolo (la *performance individuale*), come presupposto giuridico essenziale perche si possa legittimamente procedere all'erogazione ad ogni dipendente del proprio salario di risultato.

Molte aziende sanitarie stanno praticando da anni questa metodica incentrata sulla possibilità di differenziare i premi in base alla valorizzazione della flessibilità dei dipendenti; le amministrazioni sono pressate dal Sindacato il quale reclama l'erogazione del salario di risultato. Per legge, però, si deve "differenziare" l'incentivo in base al contributo di ciascuno alla produttività dell'equipe: tale metodica è da preferire in modo assoluto.

L'alternativa in campo, come noto, sarebbe l'applicazione delle fasce di merito introdotte dall'art.18 del decreto 150/2009, l'innovazione che, attraverso le proporzioni 25-50-25%, prevedeva l'individuazione di almeno una quota di "fannulloni" (il primo 25%) ed il premio si distribuiva in apposite fasce, una media (il

8. L'equipe in sanità è costituita dai componenti di una unità operativa; al suo interno, in alcuni casi, si individua la c.d. "equipe omogenea" composta da operatori appartenenti alla stessa Area contrattuale (Dirigenza o Comparto).

9 Si tratta di parametri oggettivi, quali gli stipendi base, indici di responsabilità graduata, etc. opportunamente stabiliti nel protocollo sottoposto all'approvazione delle Organizzazioni Sindacali

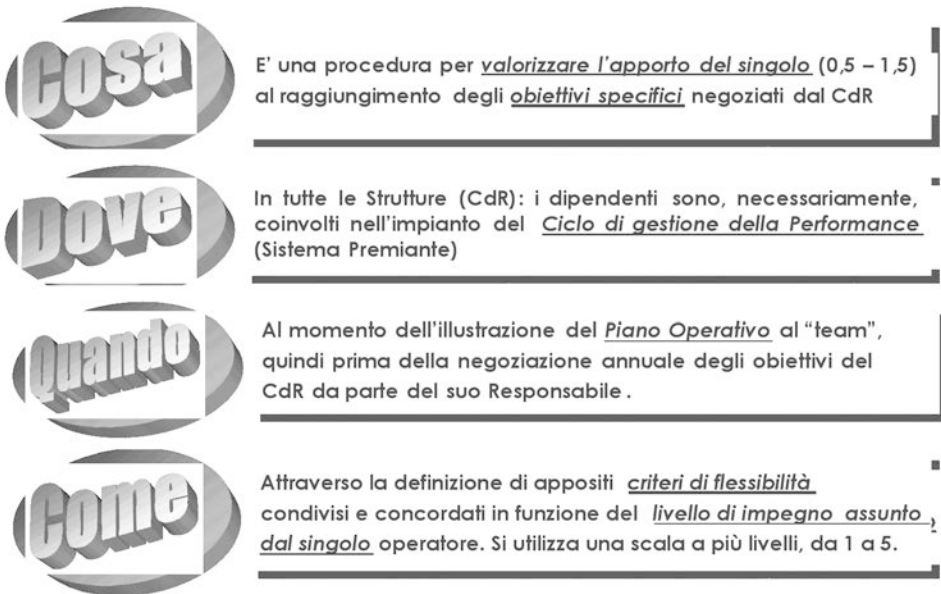
50%) ed una eccellente (l'ultimo 25%). Per fortuna il governo si è ricreduto di fronte a tale "sfida"; si è aperto a soluzioni diverse, sempre premianti il merito; tra queste si è affermata la metodica della valorizzazione differenziale dimostratasi una soluzione gradita alle stesse organizzazioni sindacali. Stante la sua specifica innovatività, varrebbe la pena estenderla e sperimentarla in altri enti pubblici centrali o periferici.

2.1. La metodica di valorizzazione differenziale

Passiamo a descrivere sinteticamente i passi caratteristici della metodologia. Come detto, è stata consolidata attraverso importanti applicazioni in numerose aziende ed enti del Servizio Sanitario Nazionale.

Nella figura che segue viene data risposta a 4 interrogativi precisi che favoriscono la comprensione dell'oggetto e delle caratteristiche della metodica.

Fig. 1 - La valorizzazione individuale...



Ciò considerato, come primo passo si prevede che ogni operatore debba concordare col dirigente della propria (Unità Operativa – CdR) il livello di impegno che offre per accrescere la produttività dell'equipe in cui è inserito. Giacché tutti i dipendenti posseggono dei "talenti", occorre stabilire una modalità con cui trasformarli in valutazioni oggettive: in sostanza, se le differenze fra gli addetti sono presenti, il premio ai rispettivi componenti deve essere differenziato, sarebbe meglio dire "valorizzato".

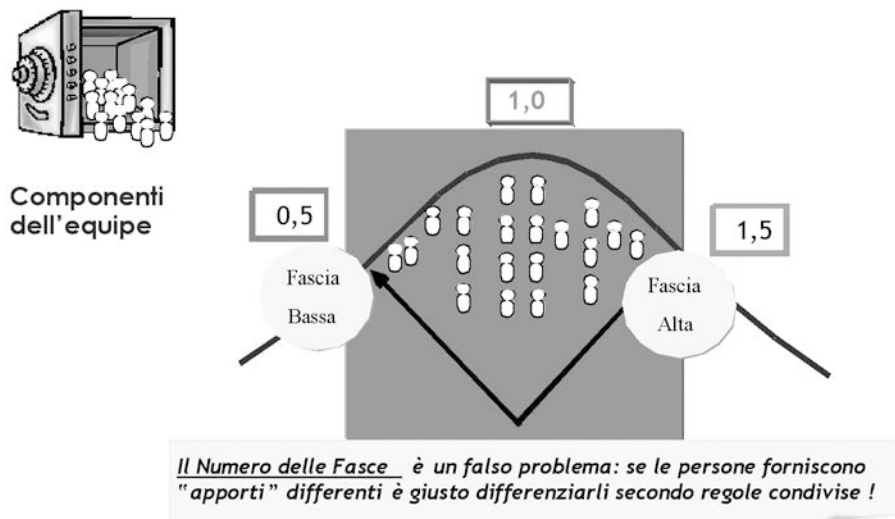
2.2. La scelta di appositi criteri di misurazione oggettivi

Per rispondere alla richiesta del sindacato e dei dipendenti preoccupati dell'equità ed oggettività del procedimento di valorizzazione, la differenziazione dell'accesso ai premi deve essere misurata in modo oggettivo ricorrendo a criteri scelti all'interno del CdR, secondo modalità condivisa e trasparenti. A questo fine si ricorre all'uso di una *scheda di valorizzazione* contenente un congruo numero di criteri collegati a livelli di produttività oggettivabili, idonei a caratterizzare l'apporto e le capacità messe in atto. In effetti si tiene conto dell'impegno lavorativo e professionale sul quale il singolo componente può essere valorizzato (flessibilità individuale).

Apponendo un segnale sul livello prescelto per ciascun criterio schedulato, si provvede a calcolare in modo oggettivo il *punteggio di flessibilità* di ogni componente dell'equipe: si tratta di un numero variabile tra un valore minimo (0.5) e massimo (1.5) simmetrici rispetto a quello centrale (1.0).

Per facilitare l'acquisizione del concetto di distribuzione normale della flessibilità all'interno di un'equipe omogenea, si ricorre alla curva delle variabilità di Gauss¹⁰ ed al grafico che segue.

Fig. 2 – Le persone, in base ai loro talenti, si collocano in un range di flessibilità "normale"



2.3. Le schede di valorizzazione

Si presentano due modelli di schede ancora da completare – da attivare – da parte dell'equipe omogenea; una è stata pensata per valorizzare i dirigenti medici

10. Il significato del termine valorizzazione differenziale e dei sinonimi merita una trattazione dedicata nell'allegato tecnico a questo lavoro.

ed un'altra è dedicata al personale del comparto. Il numero dei criteri può essere scelto dall'equipe: il numero minimo è 5, il massimo teoricamente non esiste, ma per semplicità si suggerisce di non superare i 10 criteri.

Criteri di VALORIZZAZIONE – Medici e sanitari

	Livello 1	Livello 2	Livello 3	Livello 4	Livello 5
Criterio n. 1 – impegno nell'apprendimento (ore formaz./anno)	10	20	30	40	50
Criterio n. 2 – Numero giorni/mese dedicati ad attività ambulatoriale	1-2	3-4	5-6	7-8	> 9
Criterio n. 3 – Grado di operatività in autonomia	10%-20%	21%-40%	41%-60%	61%-80%	81%-100%
Criterio n. 4 – Grado di interscambiabilità nei compiti assegnati	Minimo	Basso	Medio	Alto	Totale
Criterio n. 5 –					
Criterio n. 6 – Disponibilità per attività ambulatoriale sabato (n. sabati/anno)	3-5	7-9	10-12	13-15	> 16
Criterio n. 7 –					
Criterio n. 8 –					
Criterio n. 9 –					
Criterio n. 10 –					

Criteri di VALORIZZAZIONE – Figure del comparto

	Livello 1	Livello 2	Livello 3	Livello 4	Livello 5
Criterio n. 1 – Operatività su più sedi territoriali (n. sedi)	1	2	3-4	5	6
Criterio n. 2 – Giorni con attività di ambulatorio/attività al pubblico	2	3	4	5	6
Criterio n. 3 –					
Criterio n. 4 – Grado di interscambiabilità nei compiti assegnati	Minimo	Basso	Medio	Alto	Totale
Criterio n. 5 – Rientri pomeridiani/mese	1-3	4-5	6-7	8-9	> 10
Criterio n. 6 –					
Criterio n. 7 – Grado di operatività in autonomia	10%-20%	21%-40%	41%-60%	61%-80%	81%-100%
Criterio n. 8 –					
Criterio n. 9 –					
Criterio n. 10 –					

Per attivare una di queste schede il dirigente, di concerto con la propria equipe, la completa inserendo tutti gli impegni che sono ritenuti presenti nel personale e, al contempo necessari per migliorare la produttività del CdR. Si può notare che i criteri di valorizzazione posti sulla sinistra della scheda hanno due fonda-

mentali caratteristiche: possono essere funzionali al raggiungimento degli obiettivi e si collocano razionalmente nei 5 livelli: il livello minimo corrisponde ad 1 punto, il massimo a 5 punti. Di conseguenza il 3 livello (3 punti) corrisponde indicativamente alla metà dell'impegno posto nel tratto che va da livello 1 al livello 5. Vediamo un esempio:

Criteria di VALORIZZAZIONE – Medici e sanitari

	Livello 1	Livello 2	Livello 3	Livello 4	Livello 5
Criterion n. 1 – impegno nell'apprendimento (ore formazione/anno)	10	20	30	40	50

Il primo criterio si misura attraverso il numero di ore di formazione obbligatoria assicurata in un anno: il suo massimo è 50 ore, mentre il minimo corrisponde a 10 ore annue: La differenza tra i livelli estremi è pari a 40 ore; il livello corrispondente al punteggio 3 è pari a $10+(40/2)$, ovvero a 30 ore di formazione all'anno.

2.4. La modalità di compilazione della scheda concordata ad inizio anno

Il passaggio successivo prevede che ogni operatore dell'equipe esprima il proprio impegno; per ciascun criterio appone una crocetta sul livello prescelto (da 1 a 5). Sommando i punti accumulati si risale al punteggio totale di ogni componente. È opportuno sottolineare che il dirigente della unità operativa ha il compito fondamentale di stimolare tutti a mettere in campo i loro migliori "talenti". Dunque, firmando la scheda, il dirigente diventa garante del procedimento, e a fine anno assume di fronte all'equipe la responsabilità di verificare quale sia stato il punteggio individuale ottenuto/conseguito. Nel modello semplificato di una scheda già compilata (nella figura sono utilizzati soltanto 5 criteri).

Fig. 3 – Scheda di valorizzazione preventiva

CRITERI di VALORIZZAZIONE	Livello 1	Livello 2	Livello 3	Livello 4	Livello 5
Disponibilità a trasferire l'apprendimento N. eventi informativi/formativi ...	1	2-3	4-5	6-7	8-10
Disponibilità a garantire particolari esigenze di servizio Ambiti/ampiezza bacino campionamento	10	20	30	40	50
Grado di operatività in autonomia Gestione procedure specifiche ...	Minima	Bassa	Media	Ampia	Totale
Coinvolgimento in progetti finalizzati N. progetti trasversali ...	0	1	2	3	4
Disponibilità per attività ambulatoriale SABATO (n. sabati/anno)		9-12	13-16	17-20	>20

Dai punti accumulati nella suddetta scheda (15 punti) si risale facilmente *al punteggio individuale di flessibilità*. Questo è un procedimento che si deve svolgere in modo trasparente all'interno di ogni unità operativa: in tal modo all'inizio dell'anno, ogni operatore offre la misura del proprio impegno ed il dirigente ne prende atto facendo sottoscrivere la relativa scheda. Trattandosi dell'apporto al raggiungimento degli obiettivi dell'equipe, a fine anno il dirigente è in condizioni di verificare se il punteggio di flessibilità sia stato rispettato o meno.

La traduzione dei punti totalizzati nella scheda nel corrispondente punteggio di flessibilità individuale si svolge applicando la formula che segue:

FORMULA GENERALE DI CALCOLO

$$\text{Flessibilità} = 0,5 + \frac{(\text{Punti ottenuti} - \text{Punteggio min}) * (1,5 - 0,5)}{(\text{Punteggio max} - \text{Punteggio min})}$$

Esempio relativo ad una scheda di valorizzazione a 5 criteri:

Nominativo	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio 4	Criterio 5	TOTALE punti	FLESS.
Operatore 1	5	5	5	5	5	25	1,5
Operatore 2	3	3	3	3	3	15	1,5
Operatore 3	1	1	1	1	1	5	0,5
Operatore 4	1	3	2	2	5	13	0,9
Operatore 5	1	2	3	1	2	9	0,7

Il calcolo dei punteggi individuali di flessibilità, nell'esempio, è svolto in base a 5 criteri concordati preventivamente.

FORMULA (esempio a 5 criteri)

$$\text{Flessibilità} = 0,5 + \frac{(\text{Punti ottenuti} - 5) * (1,5 - 0,5)}{(25 - 5)}$$

2.5. Le modalità di distribuzione effettiva degli incentivi ai dipendenti

In applicazione del CCNL, sulla base del Fondo di risultato stabilito dall'azienda, si risale al fondo spettante all'equipe attraverso l'applicazione di parametri d'accesso oggettivi, caratteristici dei singoli componenti dell'unità operativa (Fondo virtuale massimo). Tale somma è sottoposta alla verifica e valutazione del raggiungimento degli obiettivi di budget operata dall'OIV ed espressa in termini di performance organizzativa (%): si liquida il 100% del premio se si è raggiunto il 100% degli obiettivi di budget. In caso di performance inferiori, si liquidano quote proporzionalmente ridotte.

Il passo successivo della metodologia consente di risalire all'ammontare del premio economico individuale. A tal fine si procede al calcolo del Valore Punto:

esso corrisponde al rapporto tra il fondo di produttività guadagnato dall'equipe e la sommatoria dei punteggi di flessibilità.

Definito il valore economico del punto, il salario di risultato spettante ad ogni componente dell'equipe si ottiene moltiplicando tale valore per il rispettivo parametro di accesso (es: stipendio base) e per il punteggio di flessibilità effettivamente verificato dal dirigente a fine anno. L'amministrazione, effettuati i riscontri di rito, autorizza l'Ufficio personale a distribuire le quote spettanti a titolo di salario individuale di risultato.

Formula di calcolo dell'incentivo economico:

$$\text{Valore punto (VP)} = \frac{(\text{Quota del Fondo equipe}) * (\text{Performance \% Unità operativa})}{(\text{Sommatoria Punti di flessibilità})}$$

$$\text{Incentivo (€uro)} = \text{PA} * \text{VP} * \text{VI}$$

Dove:

VP = Valore Punto

VI = punteggio di Valorizzazione individuale

PA = Parametro individuale di accesso (stipendio base)

3. La rete delle aziende laboratorio delle buone pratiche

Non si può negare che la riforma Brunetta abbia marcato delle difficoltà: varata in tempi lontani (2009) in cui il governo in carica scommetteva giustamente sul rilancio della produttività delle pubbliche amministrazioni; per ottenere questo risultato ha imposto l'obbligo di applicare una premialità selettiva (*niente ai fanulloni* ...), quindi destinati ai dipendenti pubblici più meritevoli in funzione degli obiettivi raggiunti; in tal modo, nel personale, si stava creando una legittima aspettativa di forti miglioramenti salariali.

Purtroppo, però, un anno dopo è esplosa la "crisi" finanziari più grave degli ultimi anni e – in base alla L. n. 122/2010, la cosiddetta manovra Tremonti – il Parlamento ha varato la decisione di bloccare duramente il rinnovo dei contratti pubblici; almeno fino al 2014.

Blocco degli stipendi pubblici, dunque, ma per fortuna, nel rispetto dei tetti finanziati, ogni anno gli Enti possono continuare a distribuire il "fondo di risultato consolidato" già stabilito in base ai contratti precedenti. Si tratta di somme salariali importanti, di cui i dipendenti hanno necessità di impiegare al meglio. Val la pena di ricordare, però, che si tratta di "quote di salario variabile" tassativamente precluse a metodi di distribuzione a pioggia; ciò costituirebbe reato contabile per le amministrazioni e per gli stessi dirigenti; la norma impone di destinare queste somme esclusivamente al premio legato alla produttività documentata.

Le realtà in cui si applica la riforma Brunetta, sono però molto diversificate: alcune aziende ed enti del SSN si sono limitate ad adeguarsi formalmente alle prescrizioni della Commissione Nazionale CiVIT¹¹; hanno adottato dei regolamenti

11. CiVIT è l'acronimo con cui si identifica la Commissione insediata nel dicembre 2009

assai generici utilizzati dagli enti statali senza porsi il problema di verificarne l'efficacia. Altre direzioni aziendali (Organi d'indirizzo politico-amministrativo) hanno avuto un approccio alla riforma molto più interessato e convinto: i direttori generali già adusi a negoziare il budget e a fissare obiettivi di risultato per tutti i centri di responsabilità degli ospedali e dei distretti, hanno avuto il coraggio e la volontà di avviare delle sperimentazioni innovative e meritocratiche (buone pratiche). È stato accertato, altresì, che coloro che hanno applicato la metodica della valorizzazione differenziale, attraverso lo scambio di esperienze ed una sana emulazione tra gli stessi OIV, sono riusciti ad attivare un solido "sistema di gestione della performance" diventando delle aziende laboratorio¹².

In tal modo sono state messe a punto delle soluzioni metodologiche per gestire sia la problematica della trasparenza che la valutazione della performance; esse attendono soltanto di essere messe in rete. Questa situazione si è creata per la volontà delle amministrazioni di trasformare i precedenti Nuclei di valutazione in Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV); in sostanza ci si è trovati in una condizione particolare, dove lo stesso componente ha svolto contemporaneamente più incarichi. Sfruttando il dettato dell'art. 16 che si applica agli Enti locali, le amministrazioni hanno derogato al criterio dell'esclusività del rapporto ed altri vincoli imposti a livello ministeriale. In questo modo, degli organismi stanno attuando una forte azione di benchmark tra situazioni contigue o simili. Fra le aziende in rete si è creata nei fatti una possibilità di "contaminazione" e, a seguito della pubblicazione dei risultati ottenuti, pone gli effetti positivi di questa iniziativa sotto gli occhi di tutti.

Per esperienza consolidata, possiamo affermare che aver superato il vincolo dell'unico incarico e del rispetto di un'assurda età media di 50 anni, ha determinato una situazione molto fertile rispetto all'isolamento obbligato dai vincoli centrali di CiVIT¹³: la contaminazione è positiva se si può contare su esperienze e conoscenze specifiche maturate sul campo. In sostanza emerge l'esigenza di individuare degli specifici "settori di specializzazione" interni alla P.A. perché i Ministeri e gli Enti statali hanno esigenze molto diverse rispetto al mondo delle autonomie Locali. Stando ai numeri, per esempio, nel SSN servono oltre 1.000 valutatori ed altri circa 20.000 occorrono per costituire qualificati OIV in tutti gli Enti locali quali Comuni, Province, Aree metropolitane.

chiamata a promuovere la gestione della performance negli Enti statali e nei Ministeri; per gli Enti Locali le attività di CiVIT hanno mero significato d'indirizzo da recepire autonomamente dalle Amministrazioni stesse.

12. Le aziende laboratorio partecipanti alla ricerca sono quelle in cui la direzione ha incaricato l'OIV presieduto da V.Lorenzini di sovrintendere alla promozione dei sistemi di gestione della performance, attuando la contaminazione fra le buone pratiche conosciute in termini di regolamenti e soluzioni tecnico metodologiche adeguatamente sperimentate.

13. Una delle prime delibere di CiVIT, la n°4 del 2010, ha delineato un profilo degli OIV molto particolare; il privilegio delle due lauree in Economia ed Ingegneria hanno mostrato forti criticità per la scelta degli esperti; nonostante le deroghe, le Amministrazioni chi si sono rivolte per un parere alla Commissione nazionale si è sentito limitato ed ha scelto figure "isolate" senza alcun spazio di benchmark e scarse opportunità di contaminazione.

Fig. 4 – Imponendo l’isolamento degli OIV gli “Organi politici” selezionano i relativi componenti con difficoltà; quale competenza?



A tal proposito emerge la necessità di dare impulso alla produttività delle amministrazioni pubbliche ovunque siano chiamate ad operare, ma vanno preservate le peculiarità. In termini generali, è giusto fare i conti con le carenze culturali e le difficoltà operative che sono connesse all’interferenza della “cattiva politica” e, in parte, all’ostilità al cambiamento ed allo scetticismo di alcuni sindacalisti irriducibili. L’indipendenza e la credibilità professionale dei Valutatori della performance inseriti negli OIV va preservata attraverso iniziative promozionali condotta a livelli diversi: la CiVIT a livello centrale, l’ANCI per i Comuni, l’UPI per le Province, la Conferenza delle Regioni per gli enti ed azione del SSN.

La specializzazione settoriale è irrinunciabile quando si tratta di fissare dei criteri di differenziazione con cui valutare il merito ed il salario di risultato; se non si interviene da specialisti si corre il rischio che si creino resistenze insuperabili, ed emerge subito il peggiore bieco egualitarismo. A questo proposito non ha aiutato l’attacco mediatico portato dalla riforma ai cosiddetti fannulloni – lo slogan adottato dal ministro Brunetta – anzi, ha creato mille problemi. Si sono determinate situazioni assurde, ha prevalso l’approccio burocratico e la cura degli adempimenti formali; raramente si è riusciti ad applicare correttamente i principi della valutazione della performance organizzativa ed individuale.

Considerato il contesto del SSN, abbiamo le prove del ruolo qualificante che possono svolgere gli OIV: essi possono agire da promotori delle buone pratiche e come autorevoli valutatori dei comportamenti di tutti gli attori in campo; se possiamo contare sulla competenza e l’indipendenza dei componenti, esperti valutatori della performance si può parlare di OIV che funzionano alla stregua di apposite Authority locali.

3.1. La creazione di OIV con funzione di Authority locale

Abbiamo visto come si è sviluppata l'esperienza delle aziende laboratorio: ha consentito la positiva contaminazione delle buone pratiche attraverso la professionalità e la competenza delle persone che vi operano. La nomina dello stesso valutatore nell'OIV posto in un'altra azienda del SSN, anche fuori dalla prima Regione, più che una criticità ha rappresentato un punto di forza, un vantaggio evolutivo.

Resta il problema di garantire al sistema un doveroso processo di selezione degli esperti da impegnare nella Valutazione della performance nelle aziende del SSN. Spetta alle Regioni singole ed alla Conferenza Unificata delle Regioni, farsi carico di investire sulla formazione e l'aggiornamento continuo dei componenti degli OIV; oltre a questo s'impone l'esigenza di un proficuo coordinamento fra questi organismi collegiali sì da sfruttarne le funzioni peculiari di giudizio indipendente e di attenta vigilanza sull'efficacia delle azioni valutative che restano a carico dei dirigenti.

Fig. 5 – Pensiamo ad un Organismo Indipendente di Valutazione della Performance (OIV) come un'Authority Locale



CiVIT
 COMMISSIONE indipendente PER LA VALUTAZIONE, LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
 AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

Servono circa 1.000 valutatori; i criteri per la loro selezione vanno rivisti:

- 1 - superando alcuni vincoli (tipo di laurea ed età media), insistendo sulle competenze documentate e sperimentate sul campo, sull'aggiornamento permanente;**
- 2 - favorendo la specializzazione per settore applicativo, creando delle "Scuole" dove agiscono "Formatori accreditati";**
- 3 - attivando degli "elenchi di esperti" per area di competenza.**

L'Authority Nazionale CiVIT



O.I.V. Authority Locale

Se la CiVIT per lo Stato svolge le funzioni di un'Authority nazionale, nelle Aziende sanitarie occorre impiegare negli OIV dei soggetti esperti ed indipendenti, tali da svolgere le proprie attività funzionando alla stregua di Authority locali. L'indipendenza della valutazione della performance, infatti, è un requisito che garantisce tutti, amministratori, dirigenti e cittadini.

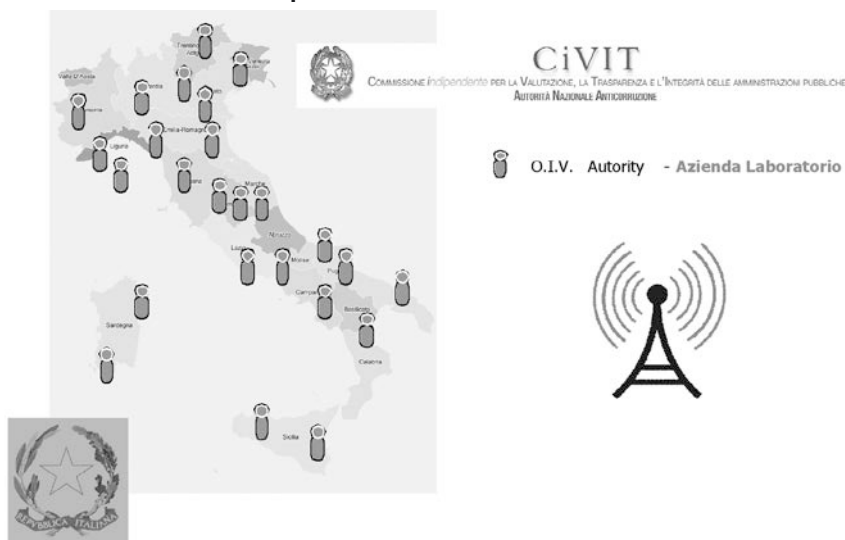
In sostanza va preso atto che, per sfruttare i vantaggi della riforma del lavoro pubblico, le Regioni sono avvantaggiate dalla possibilità di azionare un processo di contaminazione fra le amministrazioni similari: l'esperienza svolta negli ultimi

due anni da parte degli OIV presenti nelle aziende laboratorio citate nel presente lavoro, può offrire un riferimento preciso. Ad ogni buon conto, in ogni realtà regionale occorre un'approfondita analisi dell'esistente insieme ad un'attenta progettazione dei "sistemi", assicurandosi che le metodiche vengano condivise sia da parte delle direzioni generali che dall'intera dirigenza: la verifica del funzionamento non può che essere affidati ai relativi OIV. Tale risultato va consolidato attraverso un piano formativo dedicato, che consenta d'impiantare in tutte le realtà gli strumenti di gestione della performance già sperimentati negli altri laboratori prendendo a modello le buone pratiche consolidate nelle aziende pilota.

Come si potrà sviluppare questo percorso non è facile prevederlo; resta il fatto che la Civit è una autorità centrale che non ha né le funzioni né l'organizzazione pratica per incidere in periferia, tanto più nei riguardi del SSN.

Le Regioni, invece avrebbero la possibilità di coordinare l'attivazione delle aziende sanitarie in modo progressivo sì che costituiscano degli organismi OIV qualificati, attrezzati in particolare per muoversi alla stregua di Authority Locali¹⁴. Devono essere capaci di promuovere l'efficienza, qualità e trasparenza nella gestione dei servizi e vigilare sull'erogazione delle prestazioni necessarie a salvaguardia dei diritti dei cittadini; ciò rappresenta il requisito base che si accompagna all'indipendenza delle valutazioni svolte a presidio della continuità dei sistemi di governo imparziale della cosa pubblica.

Fig. 6 – Lo sviluppo della rete nazionale a partire dalle “Aziende laboratorio e dalle Scuole di formazione per OIV”



14. Le indicazioni di cui al D.Lgs 150/2009, all'art. 14 pongono delle prerogative che offrono ai collegi OIV il rango di indipendenza, incompatibilità, nomina triennale dei soggetti prescelti rinnovabile una sola volta e, soprattutto, alta competenza: esse sono le stesse (salvo la durata) di quelle richieste per la commissione nazionale; per analogia i singoli componenti di un OIV sono indipendenti rispetto anche alla durata dell'incarico del direttore generale che li ha nominati.

Senza poter contare sull'autorevolezza e sull'indipendenza degli OIV, c'è il rischio che quando cambia il direttore generale tutto finisca e magari si debba ricominciare tutto daccapo. La continuità operativa nel tempo e la competenza dei colleghi OIV concepiti come Authority, va salvaguardata in modo esplicito. Per nostra fortuna, in questa stessa direzione si muove, in via di principio, anche il legislatore che nel decreto 150/2009 l'ha preservata quando ha inserito condizioni che mirano ad escludere i rischi dello "spoil system"¹⁵.

Questa accezione di *OIV Authority Locale* rappresenta un presidio fondamentale nell'interesse di tutti i soggetti coinvolti nella gestione della performance: le Regioni, le amministrazioni degli enti, i dirigenti, i dipendenti e, indirettamente, anche dei cittadini utenti.

Firenze 27 Marzo 2013.

Allegato tecnico

Glossari

Per comprendere il significato dell'intero lavoro, segnatamente per qualificare in modo adeguato la comprensibilità della metodica con cui si procede alla valorizzazione differenziale del premio di produttività individuale, si invita a riflettere attentamente su alcuni termini opportunamente abbinati in tre "glossari ragionati".

1° Glossario – Parola chiave: valutazione

Misurazione

Attività caratterizzata dall'impiego di parametri o di indicatori con i quali, fissata l'unità di misura, si procede alla comparazione con le caratteristiche dell'oggetto della misurazione stessa e si può risalire ai relativi multipli o sottomultipli che la rappresentano in termini numerici.

Valutazione

Attività con cui, stabilita una determinata metodica, si provvede all'espressione di un numero definito di "giudizi" su aree o "item" di valutazione di dettaglio. Nella specifica problematica della valutazione individuale, dalla sommatoria dei giudizi si perviene alla valutazione sintetica o definitiva; essa si distingue in valutazione positiva o negativa avendo stabilito quale sia la rispettiva "soglia" di passaggio tra queste due possibilità.

Verifica dei risultati

Attività che provvede al confronto dei risultati ottenuti grazie all'impiego di appositi indicatori e del range di misurazione (Valore soglia (0%) e valore atteso (100%)) preventivamente definito; a seguito delle misurazioni la verifica si traduce in "performance", ovvero nel grado di raggiungimento degli obiettivi predefiniti.

15. La durata triennale degli incarichi dei singoli componenti degli OIV, alla stregua della stessa Commissione Nazionale CIVIT, insieme alla rinnovabilità per una sola volta sono elementi normativi che prefigurano l'impossibilità di decadenza automatica al momento del cambio del direttore generale.

2° Glossario – Parola chiave: valutazione della performance organizzativa**Direttore U.O.**

Soggetto formalmente preposto alla direzione manageriale della U.O. – CdR; ogni direttore decide il proprio modo di organizzare il lavoro individuando eventuali apposite equipe omogenee di tipo professionale ed operativo.

Obiettivo specifico

Fatti o risultati da conseguire per dare risposta a specifiche esigenze dell'organizzazione proposti da parte della stessa Unità Operativa.

Indicatore

Elemento che qualifica l'oggetto della misurazione, ovvero l'obiettivo da raggiungere; ogni indicatore deve possedere la caratteristica della misurabilità e, di conseguenza può essere utilizzato per verificare il grado di raggiungimento di un determinato obiettivo; insieme ad altri indicatori qualifica aspetti diversi dell'obiettivo.

Standard – valore atteso

Rappresenta il valore numerico da raggiungere – standard – di ogni indicatore; esso può essere derivato in base ad elaborazioni statistiche predefinite, oppure alla stima del livello auspicabile di quell'indicatore nel contesto dato.

Unità operativa (centro di responsabilità – CdR)

Costituisce il livello fondamentale in cui si articola l'organizzazione dell'Ente/Azienda; per ogni CdR è stabilito chi è chiamato a condurre la gestione delle risorse ed a raggiungere gli obiettivi specificamente negoziati con la direzione generale.

3° Glossario – Parola chiave: valorizzazione**Attivazione della scheda di valorizzazione**

Procedura con la quale si condividono i criteri di differenziazione da applicare ad una determinata equipe omogenea; sulla stessa riga si precisano i rispettivi livelli secondo la scala predefinita (da 1 a 5 livelli).

Calcolo della flessibilità individuale

Traduzione nel valore del punteggio di flessibilità individuale; ad esso si risale applicando la relazione proporzionale tra il punteggio minimo (0,5), massimo (1,5) ed il punteggio del singolo individuo da valorizzare.

Capo equipe

Soggetto professionalmente e giuridicamente prescelto per la guida di un gruppo professionale od operativo (omogeneo).

Criteri di flessibilità

Elementi oggettivamente idonei a caratterizzare l'apporto e le capacità messe in atto, o il carico di lavoro sui quali il singolo componente dell'equipe viene valorizzato o si autovalorizza.

Equipe omogenea

Aggregazione di figure professionali o operative omogenee che concorrono ad un'attività strutturata sotto la guida di un capo (capo equipe).

Flessibilità lavorativa

Requisito misurabile della disponibilità ad articolare l'apporto o garantire l'impegno lavorativo nei riguardi di una determinata organizzazione.

Flessibilità individuale

Capacità di contribuire alla migliore organizzazione produttiva dell'equipe omogenea di appartenenza.

Punteggio di flessibilità individuale

Espressione numerica derivante dall'applicazione di appositi criteri di differenziazione dell'apporto o dell'impegno lavorativo.

Range di flessibilità individuale

Grado di oscillazione intorno al valore centrale (1.0) del punteggio individuale di flessibilità. Esempio: 0,5 – 1,0 – 1,5; ovvero 0,6 – 1,0 – 1,4; oppure 0,4 – 1,0 – 1,6..

Scheda di Valorizzazione

Strumento tecnico strutturato a più entrate nel quale si definiscono le "variabili" da impiegare per la valorizzazione differenziale.

Valorizzazione

Modalità con cui si definisce il valore del punteggio di flessibilità.

Valorizzazione differenziale

Modalità con cui si definiscono valori differenti in funzione dell'applicazione di parametri oggettivi.

Valorizzazione differenziale della produttività

Valore differenziato assunto dal punteggio individuale di flessibilità che determina l'ammontare del premio (salario di risultato) tenendo conto del raggiungimento degli obiettivi dell'Unità Operativa (CdR).

Allegato 1 – Check List: stato di avanzamento sistema di misura e valutazione della performance (D.Lgs 150/2009 e LR n. 1 – 2011)

Componenti del sistema	Stato avanzamento	Uff. Riferimento	Eventuali indicazioni
1 – Piano della performance (triennale)	Deve essere predisposto un documento più ampio, a valenza triennale	DG – CdG	Si suggerisce l'adozione formale con delibera
2 – Sistema di Misura e valutazione della Performance	Come sopra; al momento si sofferisce con regolamenti separati (budget)	CdG e Staff	Si suggerisce l'adozione formale con delibera
3 – Struttura Tecnica Permanente (STP)	Il Gruppo di Lavoro ha operato egregiamente; le scelte sono state fatte	DG & CdG, UOC R.U. & Bilancio	Si deve formalizzare in atti la sua composizione, compreso il coordinatore
4 – Ciclo della performance (annuale)	L'impianto è stato varato; si tratta di addestrare gli attori (Primari e titolari CdR)	CdG + UOC Risorse Um.	Si sollecitano i tempi per varare il "protocollo" in accordo con le OO.SS
5 – Programma di gestione della trasparenza e dell'integrità	Siamo in ritardo; la Direzione s'impegna ad accelerare individuando un referente	U.R.P.	L'OIV chiede l'audizione del referente
6- Flussi Informativi alimentanti il sistema di contabilità analitica per monitoraggio risultati	Su questo problema emerge la necessità di varare un <i>impianto</i> più efficiente e solido	CdG	Deve essere valutato il fabbisogno, anche in ottica di soluzioni e strumenti informatici
7 – Monitoraggio della performance e report*	Per le carenze di cui al punto 6, c'è ritardo	CdG	Serve un'impostazione "selettiva" dei report
8 – Verifiche intermedie	Per il 2012 non sono state attuate	CdG – STP	Dal 2013 saranno semestrali e poi trimestrali
9 – Relazione della performance	L'OIV non la può redigere per il 2012	CdG & STP	La prima verrà elaborata a fine Giugno 2013
10 – Clima organizzativo e pari opportunità	Non risulta ad oggi un "referente" sul tema	Serv. R.U.	Da programmare l'audizione del responsabile

* Si chiede di presentare quanto prima un prototipo dei tre tipi di Report: Direzionale, di Macrostruttura (Dipartimenti e Distretti) e di Unità Operativa (CdR).

Bibliografia di riferimento

- Hinna L., Valotti G. (2010), *Gestire e valutare la performance nelle PA*, Maggioli Editore, Milano.
- Simonetti S. (2010), *Le riforme Brunetta nelle Aziende Sanitarie*, Maggioli Editore, San Marino.
- Urbani G. (2010) (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo. Visioni dei valutatori italiani per performance e competitività*, FrancoAngeli, Milano.
- Lorenzini V. (2011), “Il ‘merito’ per ogni dottore”, *Sole24 Sanità*, 18-24 gennaio, p. 23.
- Lorenzini V. (2010), *Una merit card per i dipendenti del SSN*, *Sole24 Sanità*, 27 luglio-2 agosto, p. 21.

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

1900. *Valutazione*, collana diretta da Mauro Palumbo

1. *Teoria, metodologia e ricerca*

1. Mauro Palumbo (a cura di), *Valutazione 2000. Esperienze e riflessioni*
2. Claudio Bezzi, *Il nuovo disegno della ricerca valutativa*. Terza edizione interamente rivista
3. Mauro Palumbo, *Il processo di valutazione I. Decidere, programmare, valutare*
4. Nicoletta Stame (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*
5. Liliana Leone, Giancarlo Vecchi (a cura di), *Valutazione 2002. Pratiche di valutazione in Italia: consolidamenti, ripensamenti e nuovi ambiti di riflessione*
6. Gabriele Tomei, *Valutazione partecipata della qualità. Il cittadino-utente nel giudizio sugli interventi di politica e servizio sociale*
7. Domenico Patassini (a cura di), *Esperienze di valutazione urbana*
8. Bezzi, Cioffi, De Ambrogio, Ghetti, Martelli, Oliva, Palombini, Pennisi, Rosciglione, Samek Lodovici, Silvani, Sisti, Vecchi, *Valutazione in azione*
9. Nicoletta Stame (a cura di), *Classici della valutazione*
10. Filippo Ciucci, *Valutazione delle politiche e dei servizi sociali. Partecipazione, metodo, qualità*
11. Mauro Palumbo, Claudio Torrigiani (a cura di), *La partecipazione fra ricerca e valutazione*
12. Claudio Torrigiani, *Valutare per apprendere. Capitale sociale e teoria del programma*
13. Claudio Bezzi, Leonardo Cannavò, Mauro Palumbo (a cura di), *Costruire e usare indicatori nella ricerca sociale e nella valutazione*
14. Claudio Bezzi, *La linea d'ombra. Problemi e soluzioni di ricerca sociale e valutativa*
15. Francesco Mazzeo Rinaldi, *Il monitoraggio per la valutazione. Concetti, metodi, strumenti*
16. Alberto Vergani (a cura di), *Prove di valutazione. Libro Bianco sulla valutazione in Italia*

2. *Studi e ricerche*

1. Raffaele Brancati (a cura di), *Analisi e metodologie per la valutazione delle politiche industriali*
2. Carlo Bisio (a cura di), *Valutare nella formazione. Azioni, significati e valori*
3. Paolo Ugolini (a cura di), *Qualità e outcome nelle dipendenze. Il dibattito europeo e italiano: esperienze in Emilia-Romagna*
4. Vincenza Capursi, Giulio Ghellini (a cura di), *Dottor Divago. Discernere, valutare e governare la nuova università*
5. Nicoletta Stame (a cura di), *Per la valutazione delle politiche di emersione*
6. Anna Cossetta, *Sviluppo e cooperazione. Idee, politiche, pratiche*
7. Emilio Bartezzaghi, Marco Guerci, Marco Vinante, *La valutazione stakeholder-based della formazione continua. Modelli, processi, strumenti*
8. Nicoletta Stame, Veronica Lo Presti, Daniela Ferrazza (a cura di), *Segretariato sociale e riforma dei servizi. Percorsi di valutazione*
9. Chiara Sumiraschi (a cura di), *La valutazione come opportunità per lo sviluppo regionale. Esperienze lombarde*
10. Giovanni Urbani (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo. Visioni dei valutatori italiani per performance e competitività*
11. Giuseppe Moro (a cura di), *La valutazione possibile. Metodi e casi*
12. Obr Fondimpresa Lombardia, *Valutare i Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua. Il Conto di Sistema Fondimpresa in Lombardia dal 2007 al 2010*
13. Fiorenza Parziale, *L'altra scuola. Valutazione della politica di Educazione degli Adulti in Campania*
14. Emanuela Bonini, *Scuola e disuguaglianze. Una valutazione delle risorse economiche, sociali e culturali*
15. Rosaria Lumino, *Valutazione e teorie del cambiamento. Le politiche locali di contrasto alla povertà*
16. Serafina Pastore, Daniela Salamida, *Oltre il "mito educativo"? Formative assessment e pratica didattica*

3. *Strumenti*

1. Claudio Bezzi, Ilaria Baldini, *Il brainstorming. Pratica e teoria*
2. Giovanni Bertin, *Governance e valutazione della qualità nei servizi socio-sanitari*
3. Filippo Ciucci, *L'intervista nella valutazione e nella ricerca sociale. Parole di chi non ha voce*

Abbonamenti

Per conoscere il canone d'abbonamento corrente, consultare il nostro sito (www.francoangeli.it), cliccando sul bottone "Riviste", oppure telefonare al nostro Ufficio Riviste (02-2837141) o, ancora, inviare una e-mail (riviste@francoangeli.it) indicando chiaramente il nome della rivista.

Il pagamento potrà essere effettuato tramite assegno bancario, bonifico bancario, versamento su conto corrente, o con carta di credito.

L'abbonamento all'annata in corso verrà attivato non appena giunta la notifica dell'avvenuto pagamento del canone

Amministrazione, distribuzione, abbonamenti: Viale Monza, 106 - 20127 Milano - Tel. 02.28.37.141; fax 02.26.144.793, fax ufficio abbonamenti 02.28.95.762

e-mail: riviste@francoangeli.it

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 187 del 17 marzo 2003 - Quadrimestrale - Direttore responsabile: Stefano Angeli - Poste Italiane Spa - Sped. in Abb. Post. - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l. - Stampa: Tipomonza, via Merano 18, Milano.

II-III quadrimestre 2012 - Finito di stampare nel mese di novembre 2013