

A cura di
Mauro Marcantoni
Efisio Espa

La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta



1801. *tsm-Trentino School of Management/Studi e Ricerche*

La **tsm-Trentino School of Management** è una Scuola, costituita dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Trento e dall'Università degli Studi di Trento, che opera nell'alta formazione per il settore pubblico e privato.

Per il migliore funzionamento dei Master e delle attività formative, vengono prodotti materiali di alto pregio scientifico e didattico destinati alla pubblica amministrazione e al comparto privato, in particolare turismo, arte e cultura. La collana raccoglie e propone questi contributi per alimentare con regolarità e garanzia di qualità la riflessione sulle problematiche del management, dell'alta formazione e dell'aggiornamento del personale in servizio, in particolare delle pubbliche amministrazioni.

1801. *tsm-Trentino School of Management/Studi e Ricerche*
Collana diretta da Mauro Marcantoni

1. Nadio Delai, Mauro Marcantoni, *Lo sviluppo come responsabilità diffusa. Primo rapporto sulla classe dirigente in Trentino*
2. Mauro Marcantoni, Vincenzo Veneziano, *Rapporto sui sistemi di valutazione della dirigenza nelle Regioni e nelle Province autonome. Modelli, strumenti ed esperienze a confronto*
3. Alberto Mancinelli, *La comunicazione sostenibile. Valori, reputazione e governo nelle democrazie complesse*
4. Umberto Martini, Josep Ejarque (a cura di), *Le nuove strategie di destination marketing. Come rafforzare la competitività delle regioni turistiche italiane*
5. Sara Guelmi, *ES.SER.CI. Esperienze di Servizio Civile. Il punto sulle attività delle Regioni*
6. Mauro Marcantoni, *Il Dirigente Pubblico come agente di innovazione*
7. Censis, tsm-Trentino School of Management, *Da Sovrano a Sistema. La metamorfosi dello Stato*
8. Ugo Morelli, Silvia Bruno (a cura di), *Il linguaggio crea mondi. Esplorazioni sulla natura dell'esperienza estetica e creativa*
9. Stefano Girella (a cura di), *Organismi di diritto pubblico e imprese pubbliche. L'ambito soggettivo nel sistema degli appalti europeo e nazionali*
10. Loris Gaio (a cura di), *Project Management: elementi teorici e applicazioni. Metodi ed evidenze empiriche per il turismo*
11. Ugo Morelli, Gabriella De Fino (a cura di), *Management dell'arte e della cultura. Competenze direzionali e relazioni lavorative nelle istituzioni dell'arte e della cultura*

A cura di
Mauro Marcantoni
Efisio Espa

La valutazione della dirigenza pubblica dopo le Riforme Brunetta

FrancoAngeli
tsm-Trentino School of Management

Il progetto è stato realizzato su incarico dell'Università Luiss Guido Carli di Roma e di tsm-Trentino School of Management di Trento.

Coordinamento scientifico:

Efisiso Espa

Elena Fagotto

Mauro Marcantoni

Hanno collaborato:

Virgilio Bellomo, Capo del Servizio di pianificazione e controllo strategico del Presidente della Regione Sicilia, 2002–2008.

Angela Bovina, dirigente professional Regione Emilia Romagna assegnata al servizio quale esperta dei sistemi di incentivazione.

Claudia Bugno, Presidente del Servizio di controllo interno, Ministero dello sviluppo economico.

Ciro Esposito, Presidente del Servizio di controllo interno, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Elena Fagotto, *Research Fellow* presso la Harvard Kennedy School e docente presso la Luiss School of Government.

Silvio Fedrigotti, Dirigente generale Dipartimento Organizzazione Personale e Affari Generali, Provincia Autonoma di Trento Fortunato Lambiase, componente del Comitato per l'implementazione della riforma della Pubblica Amministrazione e del pubblico impiego e Consigliere per le Relazioni istituzionali del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione Renato Brunetta. Dottore di ricerca in Diritto ed Economia – Università Luiss Guido Carli.

Valeria Porcu, esperta di economia e finanza, Luiss-Guido Carli.

Maurizio Pozzi, dirigente Regione Emilia Romagna responsabile del Servizio Amministrazione e Gestione del Personale, all'interno della Direzione Generale Centrale Organizzazione, Personale, sistemi informativi e telematica.

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

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

Sommario

Introduzione	Pag.	7
---------------------	------	---

Parte prima
LA VALUTAZIONE DELLA DIRIGENZA
E PROCESSI DI RIFORMA
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Premessa	»	15
1. La valutazione: cos'è, perché è utile , di <i>Elena Fagotto</i>	»	21
1.1. Struttura e finalità della valutazione	»	22
1.2. Valutazione e <i>accountability</i>	»	24
2. Le quattro tappe del processo di valutazione della dirigenza , di <i>Mauro Marcantoni</i>	»	27
2.1. Prima fase: definizione del quadro e avvio del processo di riforma	»	27
2.2. Seconda fase: consolidamento dei principi e coordinamento degli strumenti	»	28
2.3. Terza fase: apertura al territorio e prime esperienze a regime	»	29
2.4. Quarta fase: compimento del disegno organizzativo e ridefinizione del ruolo dirigenziale	»	30
2.5. Le prospettive	»	32
3. Dalla logica dei mezzi alla cultura della meritocrazia e dei risultati , di <i>Fortunato Lambiase</i>	»	33
3.1. Introduzione	»	33

3.2. L'ambito di applicazione	Pag.	33
3.3. Valutazione e premialità: il passato	»	35
3.4. Gli attori del sistema di valutazione	»	37
3.5. La riforma della dirigenza	»	38
3.6. Valutare, premiare e rendicontare	»	40
3.7. Considerazioni conclusive	»	48
4. I grandi nodi da sciogliere , di <i>Mauro Marcantoni</i>	»	51
5. Alcuni buoni motivi per rilanciare l'attenzione alla valutazione pubblica , di <i>Efisio Espa</i>	»	57
5.1. Valutazione della dirigenza, <i>line</i> e <i>front office</i>	»	62
5.2. Incentivi, premialità ed efficienza delle strutture pubbliche	»	64
5.3. I presupposti organizzativi della valutazione	»	70

Parte seconda ESPERIENZE A CONFRONTO

Premessa	»	75
Esperienze a livello nazionale	»	77
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di <i>Ciro Esposito</i>	»	77
Ministero dello Sviluppo Economico, di <i>Claudia Bugno</i>	»	93
Esperienze a livello regionale	»	109
Regione Emilia Romagna, di <i>Maurizio Pozzi e Angela Bovina</i>	»	109
Regione Sicilia, di <i>Virgilio Bellomo</i>	»	120
Provincia Autonoma di Trento, di <i>Silvio Fedrigotti</i>	»	132
Esperienze a livello comunale	»	139
Comune di Salerno, di <i>Valeria Porcu</i>	»	139
Comune di Padova, di <i>Valeria Porcu</i>	»	152

Introduzione

Uno dei problemi-chiave che, se risolto, può favorire lo sviluppo qualitativo delle organizzazioni – siano esse pubbliche o private – è disporre di un buon tessuto dirigenziale. È, infatti, la dirigenza a costituire lo snodo essenziale tra la parte politica (in senso stretto per le istituzioni e in senso lato per i soggetti privati) e il corpo organizzativo, deputato a gestire l’attuazione concreta delle scelte effettuate a livello strategico.

La filiera decisionale (“testa” politica, dirigenza amministrativa e “macchina”) ha una sua logica di equilibrio interna che ha bisogno di essere garantita e costantemente mantenuta. Nel tempo si sono evidenziate, invece, pericolose oscillazioni che hanno concorso a spostare il baricentro ora verso la parte bassa (con il crescente peso del ruolo sindacale, specie nel pubblico impiego), ora verso la parte alta (con una spiccata spinta verticalizzante che ha avvicinato dirigenza e politica, soprattutto con l’estendersi dei meccanismi dello *spoils system*, invadendo il fondamentale spazio di autonomia della prima).

Oggi invece sembrano incrociarsi sia l’una che l’altra tendenza sino al punto di aver maturato nella cultura collettiva un’esplicita volontà di reazione: si avverte, infatti, l’esigenza di rimettere in gioco le diverse componenti della filiera, garantendone ad un tempo separazione e collaborazione, superando la fase delle reciproche invasioni di campo che hanno distorto via via la normale fisiologia del sistema.

La dirigenza costituisce quindi il punto nodale di questo nuovo equilibrio, purché non si perpetuino schemi e meccanismi ormai obsoleti. Un punto nodale che non può prescindere, nel pubblico come nel privato, da un sistema di valutazione delle prestazioni che consenta di verificare i risultati ottenuti sia in termini quantitativi che di qualità.

Valutare le prestazioni della dirigenza ha infatti un duplice effetto positivo. Da un lato contribuisce a rendere maggiormente identificabile il suo ruolo tracciando confini più precisi sia rispetto alla politica che all'azione sindacale. Dall'altro, proprio attraverso un'adeguata misurazione delle performance, rende più esplicita la coerenza tra gli input della politica e gli output di cui possono beneficiare cittadini, imprese e istituzioni.

Se accettiamo questi presupposti, è certamente rilevante il portato delle esperienze compiute e il bagaglio tecnico e metodologico che le ha sorrette. A monte non si può tuttavia prescindere da un quadro normativo adeguato che sappia cogliere sia le esigenze di organicità che il sistema pubblico deve garantire al suo interno, sia la complessità e la delicatezza dei suoi rapporti con l'esterno.

In questa prospettiva, l'attenzione sulla valutazione si è rafforzata di recente con l'approvazione della Legge n. 15 (meglio conosciuta come "Legge Brunetta") e del relativo Decreto Legislativo di attuazione n. 150, entrambi del 2009. Il Decreto legislativo, in particolare, copre un'area molto ampia di tematiche afferenti in forme diverse all'universo decisionale della dirigenza, dalla trasparenza al processo sanzionatorio, dagli incentivi alla contrattazione collettiva. Ma è probabilmente sulla valutazione dei manager pubblici che si concentrano alcune delle principali innovazioni introdotte dal legislatore. Il ritorno su larga scala dell'enfasi sulla necessità di verificare in maniera e misura più adeguate il complesso lavoro svolto dai dirigenti e il severo legame costruito dai provvedimenti "Brunetta" tra valutazione della performance dirigenziale e premialità si inseriscono, peraltro, in un momento in cui l'attenzione più generale alle questioni della valutazione si è espressa in più ambiti del sistema pubblico. Basti qui citare le due Direttive del Presidente del Consiglio dedicate all'Analisi di impatto della regolamentazione (Air) (Dpcm n. 170 del settembre 2008) e alla Verifica di impatto della regolamentazione (Vir) (Dpcm n. 212 del novembre 2009).

Altra norma di rilievo è l'articolo 39 della Legge 196 del 2009 che, nell'ambito della riforma delle regole di contabilità e finanza pubblica, introduce i Nuclei di analisi e valutazione della spesa.

Questo solo per rendere conto che l'attenzione alla valutazione è oggi un'esigenza centrale e trasversale a più livelli delle Amministrazioni Pubbliche.

Più in dettaglio, le finalità del Decreto 150 sono ampie e composite e riguardano (art. 1, comma 2) "una migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività

e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo, nonché la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità." Una pluralità di fini che può essere sintetizzata nella ricerca di standard più elevati nella fornitura e nella qualità dei servizi resi dalla Pubblica Amministrazione ai cittadini. In tal senso, obiettivi quali "il riconoscimento dei meriti e demeriti" o "l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico" possono essere quindi considerati di per sé traguardi molto ambiziosi ma strumentali rispetto all'obiettivo più generale di un salto di qualità degli output delle Pubbliche Amministrazioni.

Si tratta, in sintesi, di avvicinarsi a quella cultura o logica del risultato rispetto alla quale le pratiche della valutazione, intese in senso lato, sono in grado di offrire ai cittadini maggiore trasparenza sull'effettivo operato delle strutture pubbliche e concreti elementi per giudicare con maggiore precisione prodotti ed esiti dell'attività amministrativa.

È tenendo conto di questi ambiziosi scenari, che vanno garantite alcune condizioni essenziali ai fini di una piena attuazione del Decreto 150. Più in particolare, il successo della riforma si regge sulla capacità di misurare in modo rigoroso e non ambiguo la performance dei dirigenti e delle strutture da loro dirette e, parallelamente, su una attenta costruzione della catena degli obiettivi, da quelli strategici fino a quelli di carattere maggiormente concreto.

È appunto l'esigenza di rendere pienamente operativa la riforma a richiedere nella valutazione della dirigenza la rilettura delle esperienze compiute, nei casi di successo come in quelli di insuccesso.

Se le buone regole sono importanti, non è, infatti, di minore rilievo la capacità di riconoscere i problemi e le condizioni che hanno da un lato rafforzato e dall'altro indebolito, e talvolta anche mortificato, questo fondamentale strumento di gestione. Da questo punto di vista assumono un rilievo del tutto particolare quattro esigenze fondamentali.

La prima è la presenza di un preciso ed esplicito mandato da parte della componente politica nei confronti dell'importanza fondante della valutazione, della dirigenza in particolare. Senza una presa di posizione forte e chiara della politica è improbabile che la dirigenza sia motivata o messa nelle condizioni ottimali per utilizzare uno strumento comunque delicato e per molti aspetti impopolare.

In secondo luogo, la necessità di passare da un approccio meramente bu-

rocratico, che intende la valutazione come un adempimento in più, ad un approccio culturale che la assuma come strumento essenziale di buona gestione; un passaggio che ha bisogno di gradualità, ma anche della determinazione indispensabile per superare le resistenze al cambiamento che sempre caratterizzano i comportamenti consolidati.

In terzo luogo, è essenziale che il contesto organizzativo in cui la valutazione si colloca sia sufficientemente strutturato e razionale. Risulta di conseguenza fondamentale il controllo di gestione come uno dei principali strumenti operativi per dare alla valutazione i necessari collegamenti con il funzionamento reale dell'amministrazione. Altrettanto fondamentale appare la necessità che i "luoghi" della valutazione che vanno via via nascendo o consolidandosi nelle nostre amministrazioni siano caratterizzati dalla presenza di una pluralità di competenze tecniche, da quelle giuridiche – prevalenti nel nostro contesto amministrativo – a quelle economiche, gestionali, statistiche.

Da ultimo, la rottura dell'autoreferenza su cui poggiano, di norma, i sistemi di valutazione. È vero che molte delle informazioni necessarie per alimentare il sistema sono recuperabili solo all'interno delle strutture direttamente interessate, tuttavia queste informazioni devono essere costantemente confrontate da flussi informativi non dipendenti da logiche interne. Innanzitutto dal prodotto degli indicatori di risultato che si desumono dalle valutazioni di sistema o dalle valutazioni di impatto delle politiche. Si tratta di informazioni anche prodotte all'interno, ma basate su dati oggettivi e validati. In secondo luogo, non meno importante, è ciò che si può raccogliere attraverso le indagini di *customer satisfaction*. Indagini non di natura complessiva sulla generalità dei servizi, ma segmentate e riferibili ai diversi ambiti di responsabilità (ogni responsabile di servizio deve quindi avere la sua indagine di *customer satisfaction*). Così facendo si possono ricercare i necessari bilanciamenti tra ciò che viene percepito all'interno e all'esterno delle Amministrazioni.

Se condividiamo questa impostazione, concentrarsi sulla valutazione della dirigenza è l'unico modo per capire se la figura chiave dell'organizzazione amministrativa, la dirigenza appunto, assolva o meno ai suoi compiti fondamentali di buona gestione e quindi di perseguimento di soglie sempre più elevate di efficienza, di efficacia, di economicità e di soddisfazione del cittadino utente.

I crescenti e preoccupanti segni di sfiducia nei confronti di questo istituto vanno di conseguenza colti e considerati, non per archiviare un'esperienza ritenuta fallimentare, ma per rilanciarne i significati, i contenuti tecnici e le modalità operative.

In definitiva, si può affermare che l'ammodernamento dei sistemi pubblici non può prescindere dal ruolo trainante della dirigenza e quindi da un sistema che ne certifichi responsabilità e performance. Una prospettiva che ha bisogno di adeguati approfondimenti tecnici e giuridici che sono stati affrontati nella prima parte del volume; in particolare il riferimento è alla messa a punto di una più adeguata struttura concettuale del sistema della valutazione, ad una riflessione sulle fasi che l'hanno interessata dai primi anni Novanta ad oggi, ad una ripresa delle norme che nel corso del 2009 ne hanno rilanciato l'importanza e l'attualità ed infine ad un'analisi dei nodi da sciogliere per ridare fiducia nella capacità della valutazione di migliorare le performance della Pubblica Amministrazione.

Accanto agli approfondimenti di ordine più generale può risultare utile uno sguardo ad alcune esperienze, riportate nella seconda parte del volume, particolarmente significative. Esperienze che interessano l'amministrazione ai vari livelli, nazionale, regionale, comunale. Non si tratta di un'analisi esaustiva, ed esistono quindi altre esperienze ugualmente valide ed interessanti. Tuttavia, gli approfondimenti di ordine generale unitamente alla presentazione di alcuni significativi esempi di ciò che accade sul territorio nazionale, possono fornire un'occasione in più per riflettere su come sia possibile tradurre il dettato normativo in modifiche concrete della cultura e dei comportamenti che oggi caratterizzano il nostro fare amministrazione. Un'occasione in più anche per individuare le migliori condizioni per una reale ripresa di fiducia nello strumento valutativo.

Il volume è il frutto della stretta collaborazione tra l'università Luiss – Guido Carli di Roma e tsm - Trentino School of Management. La scelta dei temi centrali della ricerca – l'irrinunciabile esigenza di valutazione nel nostro universo amministrativo e l'enfasi sulle condizioni di base per una piena implementazione anche delle riforme più recenti – ha consentito l'incrocio, si spera fruttuoso, di competenze e "storie" professionali e per certi versi anche generazionali molto diverse. I curatori del volume, Mauro Marcantoni e Efsio Espa, hanno maturato le loro differenti esperienze a contatto con le amministrazioni regionali e locali, da un lato, e centrali, dall'altro. Fortunato Lambiase, di formazione economica e autore del corposo capitolo dedicato ai provvedimenti "Brunetta", ha seguito in stretta prossimità il progressivo maturare e affinarsi della Legge 15 e del D.lgs. 150. Claudia Bugno e Ciro Esposito, autori, rispettivamente, dei capitoli dedicati alle esperienze valutative di due ministeri-chiave come quello dello Sviluppo Economico e delle Infrastrutture e Trasporti, gestiscono in prima persona il processo di adattamento delle loro amministrazioni alle novità introdotte di recente dal legislatore in tema di valutazione e performance,

trasferendo nella loro esperienza diretta elementi importanti di razionalità gestionale e manageriale ai quali forse dovrebbero guardare con interesse anche altre amministrazioni. Virgilio Bellomo, ingegnere gestionale per anni a diretto contatto con le aziende private ha vissuto in prima persona per un lungo periodo di tempo l'esperienza dei controlli e della valutazione in una realtà complessa quale quella della Regione Sicilia. Le altre due realtà regionali considerate – la Provincia Autonoma di Trento e la Regione Emilia Romagna – sono state curate dai diretti protagonisti: Silvio Fedrigotti, Dirigente Generale del Dipartimento Personale e Organizzazione della Provincia Autonoma di Trento, e Maurizio Pozzi, Dirigente Responsabile del Servizio Amministrazione e Gestione del Personale della Regione Emilia Romagna. Valeria Porcu, giovane esperta di economia e finanza formatasi alla Luiss, ha avuto la pazienza e soprattutto la meticolosità necessarie per ricostruire le due *best practice* dei comuni di Padova e di Salerno.

Il “combinato disposto” delle analisi di carattere generale, teorico e istituzionale, e della osservazione ravvicinata dei casi concreti qui presentati mostra, in definitiva, come a favore della valutazione della dirigenza pubblica esistano motivi ben fondati e come tali motivi possano tradursi in esperienze e pratiche concrete. Questo contributo sottolinea inoltre con molta enfasi come il decollo “diffuso” delle pratiche valutative non abbia in sé alcunché di automatico; al contrario, solo una attenta costruzione delle strutture amministrative responsabili della valutazione e una “cura” costante da parte di tutti i soggetti potenzialmente impegnati nei percorsi valutativi (vertici politici, dirigenza apicale, dirigenza in senso lato) del disegno di programmazione degli obiettivi e della sua implementazione può garantire che le ambizioni del legislatore non vadano a chiudersi sterilmente in se stesse così come accaduto anche in un recente passato.

Parte prima

*La valutazione della dirigenza
e processi di riforma
della Pubblica Amministrazione*

Premessa

L'architettura del sistema di valutazione disegnato dal "150" non appare, a prima vista, particolarmente diversa da quella disegnata oltre dieci anni or sono dal D.lgs. 286 del 1999 che, a sua volta, riprendeva temi già emersi nella fervida stagione di riforme amministrative degli anni Novanta. Comune al "150" e al "286" è infatti la necessità che cultura e pratiche della valutazione siano parte integrante e per molti versi qualificante del metabolismo decisionale delle amministrazioni, così come non dissimile è la struttura del ciclo di gestione della performance e le connesse attività di misurazione e valutazione.

Se questo è vero – ma, come vedremo più avanti, solo in parte – è opportuno domandarsi perché una simile consapevolezza sui potenziali vantaggi delle attività di valutazione (incluse quelle relative alla dirigenza) e una intelaiatura amministrativa ben ragionata (Servizi di controllo interno – Secin), attività di controllo di gestione, definizione di obiettivi strategici e operativi, direttive del Presidente del Consiglio (cosiddette direttive "madrì") e direttive dei ministri (comitato di coordinamento incardinato a Palazzo Chigi), abbiano inciso in modo solo marginale sull'attività delle amministrazioni.

Le risposte a questa domanda sono assai complesse e meriterebbero da sole una approfondita, autonoma riflessione. E tuttavia, provare almeno a definire gli ostacoli maggiori incontrati in fase di concreta applicazione del "286" può aiutare a ridurre i rischi che anche il "150" rimanga lontano dal raggiungimento delle sue finalità.

Un primo elemento riguarda l'insufficiente sensibilità politica con la quale i Secin sono stati accolti all'interno delle amministrazioni, provocandone il loro sostanziale isolamento. Collocati all'interno delle strutture di diretta collaborazione, i Secin, in prima battuta, godevano dell'autorevo-

lezza derivante dall'essere prossimi ai vertici politici delle amministrazioni. Tuttavia, questo "vantaggio" istituzionale non è stato in genere accompagnato da una investitura concreta da parte dell'organo politico lasciando pertanto in un limbo indifferenziato attività che, se non altro per la loro novità, necessitavano di una cura e di una legittimazione costanti.

All'isolamento istituzionale e alla scarsa attenzione alla missione dei Secin da parte dei vertici politici si è inevitabilmente associata l'assenza di una riflessione sui presupposti organizzativi e amministrativi necessari al decollo delle attività dei servizi di controllo interno. Queste "distrazioni" della politica si sono espresse:

- in una dimensione dei Secin non di rado ristretta (un dirigente e pochi addetti in alcuni casi specifici) e comunque non coerente con la complessa missione di misurazione e valutazione di strutture molto ampie e ramificate;
- nello scarso o comunque insufficiente coinvolgimento di competenze tecniche differenti da quelle – pur essenziali e imprescindibili – dei giuristi. Solo in casi ben circoscritti i Secin hanno potuto disporre di economisti, di statistici, di esperti di gestione, di ingegneri;
- nel mancato raccordo tra le attività di controllo di gestione e quelle di valutazione della dirigenza e delle strutture amministrative affidate ai Secin, indebolendo pertanto in modo forse esiziale il tentativo di misurazione del lavoro e dei risultati della dirigenza stessa.

La mancata considerazione delle funzioni di misurazione come base fondamentale delle attività di valutazione, va detto, non ha influenzato in modo negativo solo l'operato dei Secin.¹ Scarsissima è stata infatti, anche nell'ultimo decennio, l'attenzione alla misurazione delle politiche pubbliche, a qualsiasi livello, dai tempi di realizzazione di una infrastruttura, ad esempio, alla "generazione" di informazioni e di dati legati a ciascuna policy nel tentativo di avere a disposizione un output misurabile su un piano più generale.

Un altro elemento di significativa importanza nello spiegare la marginalità del disegno istituzionale del "286" all'interno del concreto operare delle amministrazioni riguarda il problema della definizione degli obiettivi stra-

¹ Per una analisi approfondita delle complesse problematiche legate alla misurazione delle attività amministrative e delle policies si veda, tra gli altri, il volume curato da George A. Boyne, Kenneth J. Meyer, Laurence J. O'Toole Jr e Richard M. Walzer, *Public Service Performance. Perspectives on Measurement and Management*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006. Si veda anche di C.J. Heinrich e L.E. Lynn Jr, "Means and ends: A comparative study of empirical methods for investigating governance and performance", in *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 11, pp. 109-138, 2001.

tegici e, gerarchicamente, degli obiettivi più direttamente operativi affidati ai diversi livelli dirigenziali sottostanti. In relazione a tale aspetto, le maggiori criticità emerse hanno riguardato:

- il raccordo solo episodico tra obiettivi stabiliti con il programma di governo e obiettivi strategici delle singole amministrazioni; a ciò è inevitabilmente seguito un controllo, un monitoraggio e una rendicontazione delle attività di governo centrati più sulla produzione legislativa che non sul concreto raggiungimento di obiettivi;
- l'insufficiente attenzione – ai confini della trasandatezza – da parte dei vertici politici delle amministrazioni verso una ponderata e calibrata definizione degli obiettivi generali delle amministrazioni;
- il conseguente indebolimento dell'intera catena gerarchica di obiettivi – sia di policy che di risultato amministrativo – affidati ai vertici apicali della dirigenza e ai livelli dirigenziali inferiori;
- l'altrettanto conseguente autoreferenzialità da parte della dirigenza nella fissazione dei propri obiettivi, trasformando in un atto superficiale e meramente burocratico il rapporto tra risultati e retribuzione.

È quasi ridondante scrivere che in assenza di obiettivi credibili (o in presenza di obiettivi solo formali e non riscontrabili) l'intero processo di misurazione e valutazione rischia di perdere molta della sua utilità e del suo significato.

Proprio alla luce dei problemi emersi nell'attuazione dell'impianto normativo costruito attorno al D.lgs. 286, è importante sottolineare alcune innovazioni introdotte dal Decreto "150" che potrebbero, in linea di principio, creare le premesse per una attuazione più concreta delle pratiche valutative.

Un primo aspetto riguarda il percorso di accompagnamento all'attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione nel suo insieme e della valutazione della performance in particolare. L'istituzione della Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (Civit) e gli ampi poteri ad essa attribuiti dall'art. 13 del Decreto "150" vanno senz'altro oltre quelli attribuiti a suo tempo (art. 7 D.lgs. 286/99) al Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato. Limitandosi ai soli aspetti relativi alla valutazione della performance, infatti, la Civit è chiamata a seguire, ma soprattutto a condizionare concretamente, il modo in cui le singole amministrazioni saranno chiamate a organizzarsi per assorbire pienamente il capitolo "performance" del Decreto "150". Ciò significa – e in parte ha già significato – che le amministrazioni dovranno prestare un'attenzione particolare, soprattutto sul piano delle professionalità da

utilizzare, alla composizione degli Organismi indipendenti di valutazione della performance (Oiv); che le stesse amministrazioni verranno “assistite” nella non semplice attività di definizione dei criteri e delle tecniche di misurazione della performance; e che, più in generale, una supervisione molto stretta e, auspicabilmente, assai più cogente del passato verrà esercitata sulle strutture amministrative inserite nel ciclo di gestione della performance.

Un altro aspetto importante nell’implementazione della riforma è la costituzione, all’interno del Dipartimento della Funzione Pubblica, di uno specifico gruppo (il Comitato di monitoraggio e coordinamento dell’implementazione della riforma della PA, denominato “*Delivery Unit*”), chiamato a seguire da vicino gli sviluppi attuativi del Decreto “150”. Anche in questo caso, in linea di principio, si può supporre (o quantomeno sperare) che eventuali problemi emergenti nella fase di attuazione possano essere affrontati più tempestivamente e meno fatalisticamente di quanto accaduto in passato quando l’attenzione sui traguardi fissati dal Decreto “286” in termini di efficienza e efficacia delle politiche pubbliche si è andata gradatamente spegnendo.

Un ultimo elemento riguarda il nesso tra performance ben misurata e premialità. L’aver legato in maniera molto stretta la fase di incentivazione della dirigenza – caratterizzata da una forte discontinuità introdotta dal Decreto “150” nelle “regole dell’incentivazione” (impossibilità per le amministrazioni di erogare “a pioggia” la parte della retribuzione connessa al risultato) – a quella della misurazione della performance obbliga in un certo senso le amministrazioni a gestire in modo efficace e rispondente al dettato normativo il ciclo della performance. Pena, ovviamente, la perdita di una frazione consistente del trattamento retributivo complessivo.

Anche una attenta definizione degli obiettivi, peraltro, dipende in modo cruciale da un sistema di valutazione che sappia realmente misurare i risultati della performance.

Un primo requisito, una volta assicurate le necessarie competenze all’interno degli Oiv, è infatti quello di un raccordo stretto tra le attività di misurazione che ruotano attorno al controllo di gestione e quelle più direttamente legate alla misurazione del “prodotto” e dell’esito delle politiche pubbliche (un’area, quest’ultima, all’interno della quale si collocano anche le verifiche relative alla *customer satisfaction*). Così operando si riduce il rischio che le attività di valutazione si concentrino su un’idea forse astratta di efficienza non riconducibile al principio del risultato concreto, tangibile, in qualche modo misurabile dell’agire amministrativo che, al contrario, sembra essere il perno centrale attorno al quale ruotano i meccanismi del Decreto “150”.

Un secondo requisito riguarda ancora il controllo di gestione. Anche su

un piano strettamente organizzativo – a differenza di quanto occorso nell’esperienza di attuazione del Decreto “286” – è importante che le strutture chiamate a generare i dati di gestione siano in diretta prossimità – se non proprio le stesse – con gli Oiv a cui è affidata la valutazione della dirigenza e delle strutture amministrative.

Per ciò che concerne la definizione degli obiettivi, assicurata la loro misurabilità, è del tutto essenziale che la gerarchia degli stessi si apra con un maggiore coinvolgimento – e forse con una assai maggiore convinzione – dei vertici politici delle amministrazioni. Un più attento disegno degli obiettivi strategici può consentire una altrettanto attenta definizione degli obiettivi a maggiore tonalità operativa e ridurre non di poco i margini di autoreferenzialità nella fase di valutazione da parte della dirigenza; per non parlare dei vantaggi in termini di *accountability* delle amministrazioni che ciò potrebbe comportare.