

GT Valutazione delle performance nelle Pubbliche Amministrazioni

NOTA n° 9: Domenica 8 Novembre 2015

Carissimi.

La riforma della PA è in campo. Alcuni articoli sono già in applicazione (pochi); per altri il Governo sta predisponendo i previsti Decreti delegati.

Nelle precedenti nostre comunicazioni, il tema degli OIV e del ruolo che essi dovranno assumere, è stato affrontato spesso dal GT Valutazione della performance.

Dobbiamo segnalare, però, che pur essendo l'OIV un attore fondamentale della Riforma, non stiamo riuscendo a convergere sulle sue prospettive future !

Presto verrà costituito un Elenco Nazionale dal quale verranno scelti i componenti degli OIV 2.0; molti di noi sono coinvolti ed interessati, sanno che sul campo sono presenti svariate associazioni professionali "concorrenti", che si muovono politicamente secondo visioni di tipo opportunistico: non si riesce a fare massa critica. Svolgo, quindi, una riflessione a voce alta ...

Chi sarà in grado di svolgere la valutazione delle performance conseguite dai vari Enti pubblici in cui si articola la PA?

La risposta a questa domanda, che ci vien fatta spesso in quanto membri dell'Associazione italiana di valutazione, non è semplice da svolgere in modo compiuto. La Commissione CIVIT trasformatasi in ANAC, teoricamente ha passato il testimone al Dipartimento della Funzione pubblica (in cui ancora nessuno l'ha raccolto). Non è stato risolto l'enigma: i suoi componenti - giuristi in massima parte – hanno interpretato la funzione di coordinamento attribuita alla CIVIT dalla riforma del 2009 hanno emanato una serie infinita di linee guida e si sono impegnati di in attività di rilevazione di tipo sostanzialmente adempimentale.

Ne siamo usciti male, con le idee piuttosto confuse; ora quel compito di coordinamento è trasferito al Dipartimento della Funzione Pubblica nel quale dovrebbe essere attivata una struttura dedicata alla gestione dell'elenco nazionale ed all'emanazione di indirizzi di semplificazione .

Nessuno di noi sa come si uscirà da questo tunnel.

Siamo tutti convinti, però, che gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) abbiano un futuro, ma ci sarà a determinate condizioni.

Le funzioni degli OIV stanno per essere rivisitate in base al DPR di cui si conosce già lo "schema" e secondo le regole recepite nei decreti delegati in gestazione in questi mesi; speriamo che si stia per assistere alla nascita di nuovi OIV 2.0.

Come noto, la situazione sul campo è diversificata a seconda che si tratti di Ministeri ed Enti Statali; che ci si riferisca a Comuni, Città metropolitane, ex Province, oppure che si tratti del settore Regioni, ovvero della Sanità pubblica, dell'Università o della Scuola.

Questi sono comparti diversi, in cui le modalità di nomina degli OIV e l'opera dei professionisti che ne fanno parte rispondono a prospettive varie; molti sono commercialisti, ingegneri, avvocati, liberi professionisti e dirigenti pubblici, professori universitari, che hanno scelto di seguire un "filone occupazionale rilevante" che – per il numero degli oltre 18.000 enti pubblici – ci deve fare riflettere molto sul ruolo che potrebbe giocare la nostra Associazione.

Da questa situazione, a dir poco non controllata, sono derivate impostazioni ed approcci metodologici profondamente differenziati, dove ciascuno ha operato senza particolari controlli, se non di tipo formale.

Resta aperta la domanda: la PA è cresciuta negli ultimi 5 anni?

Se ad un cittadino italiano si chiedesse in quale misura la Riforma Brunetta abbia inciso o meno sull'efficienza e sulla qualità dei servizi pubblici, la risposta purtroppo resta tendenzialmente scarsa o negativa.

Anche i "politici" - gli amministratori pubblici - rispondono in quello stesso modo, così come i Dirigenti e la maggior parte dei dipendenti dell'intera PA.

Questi ultimi, addirittura, si sentono schiacciati tra un contratto bloccato da 5 anni e da un'insopportabile pressione di una "burocrazia sempre crescente", assorbente e sempre più pesante da affrontare.

In più, durante questi ultimi anni, è passato lo slogan della "caccia ai fannulloni" che non migliora il morale di nessuno.

Ma le norme in arrivo, per nostra fortuna, parlano di un rilancio e di una imminente "semplificazione dei sistemi di misura e valutazione della performance" che sono stati impiantati in Italia nell'ultimo lustro.

E queste parole non devono essere banalizzate: semplificare non vuol dire unificare e mischiare le questioni, tantomeno si dovrà fare l'errore di confondere gli strumenti con cui si effettua la misura a valutazione della performance ed i ruoli attribuiti agli attori impegnati nella riforma delle pubbliche amministrazioni: i servizi devono costare meno e funzionare meglio (*spending review*); ciò vale perché non sono gli stessi che vanno utilizzati per valutare i percorsi con cui si va realizzando quella maggior efficienza ed efficacia dello Stato di cui si parla da molti anni.

Quale posizione possiamo assumere in quanto AIV, un'associazione che dal 1997 agisce in questo campo?

All'interno del GT Performance nella PA si intravedono posizioni a volte molto distanti; in parte lo sono strumentalmente, magari se ne discute quando si deve scegliere le materie da trattare nei nostri Corsi di formazione, come quelli organizzati dalla Scuola Nazionale di Montevarchi e di Genova, o perché si è interessati a vario titolo a svolgere concretamente la valutazione indipendente della performance in un qualche ente pubblico dove si viene chiamati a partecipare in un OIV.

Fra noi c'è chi sostiene che *la valutazione abbia più anime* per cui non dovrebbe essere standardizzata ed istituzionalizzata; altri, invece, partono dalla convinzione che nella P.A. italiana serva una scelta di campo.

Nel nostro Paese occorre prendere atto della necessità di una revisione organizzativa dello Stato centrata sulla responsabilizzazione manageriale della Dirigenza pubblica, superando la cultura di tipo giuridico-formale prevalente in questo periodo. In alcuni casi, con l'intento di contrastare la corruzione, si è finito di appesantire ancor più l'intera macchina burocratica per i troppi adempimenti messi in campo o la difficoltà di affrontare la questione della dematerializzazione informatica.

Questa è la ragione per cui siamo tra coloro che sostengono l'obbligo, per ogni Ente pubblico, di impiantare un proprio Sistema di misura e valutazione della performance, articolato in base ad apposite linee guida strutturate in modo analogo nei settori omogenei in cui si articola la pubblica amministrazione (approccio federalistico democratico). In tale scenario, appare necessario disporre di valutatori che siano molto più professionalizzati, esperti, competenti e, soprattutto, autorevoli.

Si tratta di impiantare una "rete istituzionale" di OIV 2.0 che sia gestita in modo snello, ben presidiata per gli aspetti di misura e valutazione della performance, in cui siano presenti dei "professionisti" attrezzati e davvero indipendenti, strutturalmente esterni e funzionalmente davvero equanimi.

E' giunto il tempo di definire quale sia il perimetro delle competenze attribuite agli OIV 2.0 e, al contempo, aver chiaro il ruolo d'indirizzo politico che resta giustamente in capo agli amministratori ed ai manager pubblici.

Interveniamo sul punto mettendo a frutto l'opera svolta in oltre venti anni nell'ambito della formazione manageriale in sanità e della consulenza direzionale e, nell'ultimo periodo, all'interno di vari organismi indipendenti costituiti in base alla riforma del D.Lgs 150/2009.

Per prima cosa, vogliamo chiarire un equivoco abbastanza diffuso, ovvero che la valutazione delle politiche programmate da un ente pubblico sia un'attività profondamente diversa da quella che, nello stesso ente, riguarda la valutazione performance organizzativa e dei risultati che sono stati effettivamente erogati ai cittadini ed alle imprese.

Sono valutazioni, però, che seguono logiche, dinamiche e finalità assolutamente differenti.

Non si tratta di una contraddizione culturale, tantomeno di voler misconoscere quale sia la mission della nostra Associazione AIV o discutere sui principi costitutivi della ricerca metodologica applicata al campo della valutazione dei servizi pubblici.

A noi sta a cuore davvero che si diffonda una precisa competenza per l'uso di strumenti di valutazione utili ad affrontare tutti i possibili aspetti della performance pubblica, chiarendo, però, la differenza tra i processi valutativi delle politiche che vengono articolati in modo davvero peculiare; il "valutatore" può utilizzare gli stessi strumenti, ma lo fa con finalità diverse, a volte molto diverse.

La questione è utile e rilevante, ci aiuta ad inquadrare quale può essere lo sviluppo professionale dell'esperto valutatore (termine generico), ma serve pure a definire quale sia la misura della retribuzione che spetta a chi viene ingaggiato dalle stesse figure istituzionali – i pubblici amministratori – avendo essi finalità valutative assolutamente differenti.

Un fatto è svolgere una *consulenza direzionale* ad un amministratore che deve fare le proprie scelte programmatiche in vista di un certo mandato politico amministrativo; cosa diversa è partecipare ad un OIV ed essere in grado di *pronunciarsi sui risultati ottenuti da una pubblica amministrazione e sulla valutazione del personale!*

In Italia c'è l'esigenza di impiantare un Sistema nazionale di valutazione.

Di fronte alla prospettiva di una ripresa economica alle porte; considerata la necessità di porre un freno alla spesa pubblica improduttiva, l'Unione europea ci chiede di varare delle riforme strutturali che favoriscano la crescita della produzione in tutti i comparti del Paese, compreso lo Stato e la burocrazia che consente al Governo di gestire la cosa pubblica.

Dunque ci viene chiesto di migliorare i classici indici emblematici; stiamo parlando di PIL, produzione industriale, inflazione, costo del lavoro, disoccupazione, peso fiscale, debito pubblico.

In meno di due anni, il Parlamento ha approvato un discreto numero di leggi delega; ora la difficoltà maggiore per il Governo è quella di mettere in condizione le riforme di produrre gli effetti attesi. Le più recenti, quella della *Buona Scuola* (Min. Giannini) come quella per la *Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche* (Min. Madia), hanno la stessa necessità di impiantare un “sistema di valutazione” credibile, basato sul veder funzionare un processo di diffusione di una cultura – New Public Management – che consenta agli italiani ed alle imprese italiane il recupero di efficienza del sistema Paese, molto significativo in tutte le sue sfaccettature.

Anche per monitorare l’andamento delle riforme, quindi, per gestirle in modo moderno ed aggiornato si devono impiantare dei nuovi e più efficienti sistemi di misura dei risultati; la valutazione della performance pubblica ha bisogno di questo.

Negli ultimi lustri, come detto prima, la macchina pubblica ha sofferto perché a servizi già carenti è stata imposta una *burocrazia aggiuntiva*. E’ chiaro che ambedue queste riforme hanno l’ambizione di “cambiare verso”, cioè di adottare principi ed indirizzi che evocano un approccio essenzialmente manageriale, centrato sulla responsabilizzazione dei decisori politici (amministratori) e, separatamente, sul conferimento di un ruolo cogente alla dirigenza pubblica.

Quest’ultima viene chiamata a rispondere del suo operato nei riguardi dei cittadini, per cui è essenziale accertare, rilevare e valutare i risultati del servizio pubblico effettivamente reso.

Per governare questo cambiamento servono valutazioni oggettive, basate su strumenti efficaci, moderni, economici; ciò si realizza ricorrendo all’alta tecnologia (digitalizzazione) ed alla semplificazione. Dunque è urgente impiantare un Sistema nazionale di valutazione che consenta ai diversi soggetti in campo di valutare per decidere e, soprattutto, per migliorare il funzionamento dell’intera P.A. a presidio delle istituzioni più impegnate nel rilancio del Paese, contrastando la corruzione dilagante.

Noi siamo tra coloro che si oppongono ad un approccio neo centralistico, e siamo convinti che serva una decisa spinta che va dal centro verso la periferia; per questo si pensa a mettere in piedi una struttura periferica - mediana ed a rete - che grazie ad OIV davvero indipendenti, sia in grado di realizzare nei territori appositi “presidi di alte competenze per la valutazione” articolati in settori omogenei ben definiti.

Si tratta di spingere tutti gli Enti pubblici a mettere a sistema la loro organizzazione cooperando nella ricerca di nuovi equilibri istituzionali, blandamente condizionati dall’esigenza di sperimentare delle forme organizzative ancor più flessibili.

L’obiettivo resta quello di mettere in atto servizi sempre più apprezzati dai cittadini e dalle imprese presenti nei medesimi territori.

Queste reti locali di esperti collocati in OIV versione 2.0, quindi, le vorremmo diverse, per cui differenti potranno essere i loro sistemi di misura e valutazione della performance, da impiantare secondo schemi logici coerenti, a seconda dei “settori” della P.A. in si applicano. Prima di tutto bisogna aver chiaro quali sono gli “attori” chiamati a dar conto dei risultati ottenuti; poi occorre distinguere le forme e le finalità della valutazione.

Se sulla questione degli OIV c’è interesse, ne potremo parlare ancora nei prossimi appuntamenti. Teniamoci in contatto!

Grazie a tutti e buon lavoro.

Firenze 8 Novembre 2015.



GT Valutazione delle performance nelle Pubbliche Amministrazioni