



eticaPA

Anno 2, n. 02 - giugno 2014

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

www.eticapa.it



In questo numero:

EDITORIALE

di Daniela Carlà

Intervista ad Angelo Rughetti, Sottosegretario di Stato per la Semplificazione e Pubblica Amministrazione

A cura di Daniela Carlà

FOCUS: VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Interventi di Nicoletta Stame, Maria Paola Di Martino, Giancarlo Vecchi, Mauro Palumbo, Carla Collicelli e Sonia Mecenate

RECENSIONI

a cura di Giuseppe Beato, Leonella Cappelli e Sonia Mecenate



SOMMARIO

Editoriale..... 2

di Daniela Carlà

Intervista ad Angelo Rughetti, Sottosegretario di Stato per la Semplificazione e Pubblica Amministrazione 4

a cura di Daniela Carlà

FOCUS: VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

La valutazione delle politiche: istruzioni per l'uso 9

di Nicoletta Stame

Esperienze di etica pubblica tramite la valutazione delle politiche sanitarie 21

Intervista con Maria Paola Di Martino, ex Presidente del Nucleo di Valutazione degli Investimenti del Ministero della salute, condotta da Nicoletta Stame, 21.11.2013

La valutazione di politiche e programmi nel sistema giudiziario: una funzione in cerca di affermazione 29

di Giancarlo Vecchi (Politecnico di Milano e Irs)

La valutazione nella Scuola e nell'Università. Opportunità o rischio? 39

di Mauro Palumbo (Università di Genova)

La valutazione dei servizi alla persona: il caso della sanità 54

di Carla Collicelli

Le politiche per la valorizzazione del personale nelle pubbliche amministrazioni..... 66

di Sonia Mecenate

RECENSIONI

Giulio Prosperetti

Nuove politiche per il welfare state 70

di Giuseppe Beato

Giovanni Pino

Uno studio su Gino Giugni e il conflitto collettivo 72

di Leonella Cappelli

Nicola Bellè e Giovanni Valotti

Forum idee per la crescita 74

di Sonia Mecenate



Editoriale

La valutazione delle politiche pubbliche non è più terreno di pionieri addetti ai lavori e di esercizi specialistici. Finalmente - e anche grazie al lavoro di pochi, serio e rigoroso e, oramai, di lungo periodo - se ne comprende l'importanza.

Abbiamo chiesto a Nicoletta Stame, il cui impegno sul tema è noto anche a livello europeo e internazionale, di fare il punto e di coordinare la riflessione. Hanno pregevolmente contribuito Maria Paola Di Martino, Mauro Palumbo, Giancarlo Vecchi. Abbiamo chiesto un importante apporto anche a Carla Collicelli e Sonia Mecenate.

Non più solo lavoro per esperti. Riconoscono la rilevanza della valutazione anche i decisori politici, alcuni riduttivamente considerando la valutazione solo strumento per differenziare le retribuzioni dei dirigenti, altri consapevoli della sua necessità per una efficiente ed equa allocazione delle risorse pubbliche e per il successo delle politiche di bilancio.

Il sottosegretario Rughetti, nell'intervista che proponiamo in apertura, sposa un'idea complessa e articolata della valutazione. Del resto, anche l'ipotesi di riforma Costituzionale del Senato in discussione e su cui si cerca di conseguire l'accordo tra le forze politiche, attribuisce al nuovo Senato la funzione decisiva di valutare le politiche pubbliche (omettendo, per la verità - ed è una pecca alla quale auspichiamo si rimedi - di valutare anche l'impatto di genere). Insomma, il nuovo Senato, la cui attività non dovrebbe essere assorbita dalle sole funzioni legislative, dovrebbe annoverare tra i compiti prioritari "il controllo" e la valutazione delle politiche dei pubblici poteri, raccordando Stato e livelli territoriali di governo. Dovrebbe anche, allo stato del dibattito attuale, definire gli standards.

Assume così rilevanza strategica nella vita del paese la valutazione, efficace e trasparente, per coerenti politiche di bilancio e per corrispondere alle esigenze della collettività. La riforma della Pubblica Amministrazione e il suo funzionamento diventano, anche per questo, priorità per il paese. In tale ambito, il ruolo della dirigenza pubblica assume centralità.

Infatti, è lapalissiano che la capacità delle istituzioni di raccordare i livelli di governo e di valutare le politiche necessita di una amministrazione pubblica di carriera, professionale, seria e di una dirigenza non asservita nè ricattabile.

L'amministrazione pubblica deve essere capace di operare concretamente per l'unificazione del paese e non esprimere invece, essa stessa, distanze e dicotomie. Oggi la forbice nord/sud è



addirittura aumentata. Solo una burocrazia stabile e professionale può seriamente operare per accorciare i divari. Ricorda Maria Paola Di Martino che alle riunioni da lei organizzate le Regioni in ritardo mandavano interlocutori diversi, figure che cambiavano con il cambiare veloce delle giunte regionali, al contrario delle Regioni più avanzate.

Vi invitiamo alla lettura di questo e degli altri densi contributi: tante sono le possibili sollecitazioni, anche operative, provenienti da chi sulla valutazione riflette e opera da più di un decennio.

L'autonomia e l'imparzialità della pubblica amministrazione, e della dirigenza in particolare, lungi dal costituire retaggio valoriale e vintage culturale, rappresentano la leva fondamentale per il successo delle riforme.

Ma l'autonomia è il contrario dell'autoreferenzialità, e corrisponde a comportamenti adesivi ai valori fondamentali e alle leggi che regolano la vita del paese. Direi persino che l'investimento sulla Pubblica Amministrazione è oggi cartina di tornasole per verificare la portata e la serietà dei cambiamenti. Ce lo ricordano prese di posizioni, sollecitazioni provenienti anche dall'Unione Europea, ma anche le continue "incursioni" dei fatti nella vita e nei dibattiti quotidiani. Penso, ovviamente, ad esempio, alle vicende del Mose e dell'Expo e al monito che ne deriva per il sistema paese, affinché si attrezzino per un corretto ed efficace impiego delle risorse pubbliche, senza tentativi di eludere le norme con deroghe che promettono accelerazioni, ma che producono rallentamenti, non fosse altro che per le indagini giudiziarie.

La valutazione e i controlli sono strumenti fondamentali nell'amministrazione e nel governo quotidiani, anche per prevenire le illegalità. Sono leve fondamentali per la qualità dell'intervento pubblico, non meri strumenti di repressione dei comportamenti patologici.

Al contrario, è l'amministrazione ben funzionante e rigorosa, al servizio dei cittadini, che ha bisogno di strumenti come la valutazione e di ausili utili quali i controlli. Valutazione e controlli – ciascuno nei propri ambiti rispettivi e differenti – devono coadiuvare le amministrazioni che operano sulla base di regole rivisitate, certe e semplificate.

Le scappatoie di deroghe, eccezioni, italici sistemi misti e speciali, hanno ormai mostrato tutti i limiti.

A una condizione: che le regole siano chiare e condivise, come ricorda l'accordo recente tra il Ministero per la Semplificazione, le Regioni e gli Enti Locali, e che la valutazione non si estrinsechi in ulteriori, ridondanti e barocchi procedimenti.

Daniela Carlà



Anno 2, n. 02 - giugno 2014

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

Intervista ad Angelo Rughetti, Sottosegretario di Stato per la Semplificazione e Pubblica Amministrazione

a cura di Daniela Carlà

Nella lettera ai dipendenti della PA il Presidente del Consiglio si riferisce alle tantissime persone di qualità presenti nella pubblica amministrazione e che, prima d'ora, non sono mai state coinvolte individualmente. Anzi, spesso, sono state mortificate. Come si pensa di dar loro fiducia e di farle partecipare ora al processo di riforma?

Quello del Governo Renzi è investimento straordinario sulla Pubblica Amministrazione partendo dalle persone. Non è infatti molto nota la presenza di tantissime persone di qualità che fino ad oggi non sono mai state coinvolte nei processi di riforma. Persone orgogliose di servire la comunità e che fanno bene il proprio lavoro. Parte di qui la nostra sfida alle lavoratrici e ai lavoratori volenterosi per renderli protagonisti dei cambiamenti. La consultazione pubblica avviata dal Governo con la lettera indirizzata dal Presidente del Consiglio e dal Ministro Madia ai dipendenti pubblici e ai cittadini ha visto infatti 39.343 e-mail ciascuna delle quali ha ricevuto una puntuale risposta e che hanno avviato una discussione sui 44 punti della riforma della Pubblica Amministrazione. Il coinvolgimento non sarà una tantum ma un modello di condivisione di obiettivi e finalità.

Si parla molto di semplificazione, ma tutti i provvedimenti recenti, anche su temi cruciali come la prevenzione della corruzione o la trasparenza, non fanno altro che moltiplicare gli adempimenti. Come è possibile conciliare le due opposte esigenze?

Su questo fronte credo che occorra una radicale inversione di tendenza, un totale cambio di prospettiva per uscire dall'autoreferenzialità del sistema pubblico e mettere finalmente al centro il cittadino.

L'alleanza istituzionale per riformare la Pubblica Amministrazione siglata pochi giorni fa tra Governo, Anci, Upi e Conferenza delle Regioni va in questa direzione. Attraverso la condivisione, tra Governo e autonomie, di punti e obiettivi da raggiungere insieme nei vari livelli e organismi dello Stato si può avviare una fase di vera semplificazione. E i primi frutti iniziano già a vedersi: giovedì scorso abbiamo infatti sottoscritto un accordo con le Regioni e gli Enti locali che ha portato all'adozione di moduli unificati e semplificati per la presentazione dell'istanza di permesso di



costruire e della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) edilizia. Un bel risultato, se si considera la miriade di moduli e modelli con cui finora il cittadino si è confrontato.

Lei ha una lunga esperienza nella politica e nell'alta amministrazione. Se dovesse scegliere, ecco la fatidica domanda: chi butterebbe giù dalla torre e chi salverebbe? I politici o i dirigenti pubblici?

Salverei la parte sana di entrambi e butterei dalla torre il resto. Ci sono professionalità e competenze di eccellenza in ogni comparto della Pubblica Amministrazione, nulla da invidiare al resto dei Paesi dell'Unione Europea, come ci sono politici competenti che hanno a cuore le sorti dell'Italia. Le due componenti sono complementari e a mio avviso valorizzare al meglio le eccellenze di ciascuna può essere da stimolo reciproco.

Quale è la percezione che un politico con la sua esperienza di amministrazione, ha del dirigente pubblico? Sia sincero.

Se vuole che sia sincero le posso assicurare che nella mia esperienza professionale, forse sono stato fortunato, ho sempre e solo incontrato dirigenti competenti e motivati, nonché semplici dipendenti collaborativi e volenterosi. A volte però ho avuto l'impressione che siano i dirigenti a diffidare dei politici. Forse sono loro ad essere stati abituati male.

Il numero della nostra rivista è sulla valutazione. Condivide che generalmente ci si concentra troppo sulla sola valutazione della dirigenza, trascurando, invece, il tema centrale della valutazione delle politiche?

Ritengo entrambi i temi collegati. Strategie e programmazione politica per essere attuate necessitano di dirigenza della PA competente, flessibile, in grado di dare continuità alle scelte che solo la politica può determinare. Ma non possiamo confondere i due piani della valutazione che hanno finalità ed obiettivi profondamente diversi.

Intanto dobbiamo sviluppare la capacità di ciascuna organizzazione pubblica di valutare l'operato della propria dirigenza e dunque l'operato della stessa PA; auspichiamo che tale valutazione in futuro sia sempre più focalizzata non sulle singole persone ma sugli obiettivi raggiunti dalle strutture, sui risultati conseguiti da un intero settore, legati all'organizzazione e alla condivisione di percorsi.



La valutazione delle politiche pubbliche è un altro tema, complementare ma che ha tutt'altra finalità, ossia supportare chi deve prendere decisioni pubbliche, orientare le sue scelte in merito agli effetti che le politiche hanno prodotto o possono produrre su determinati fenomeni di interesse collettivo. E su questo tema certamente c'è tanto da fare.

Ritiene necessaria la presenza di uffici dello Stato centrale sul territorio? Come gli uffici dell'amministrazione centrale possono concorrere a un equilibrato rapporto tra i vari livelli di potere pubblico?

Ritengo necessario procedere sulla strada del riordino istituzionale: l'accorpamento, la riorganizzazione più razionale della presenza dello Stato sul territorio darà garanzia di presidio costante e porterà al superamento di quella duplicazione di ruoli e funzioni che abbiamo registrato in questi ultimi anni. Per fare ciò, occorre mettere al centro i territori, le comunità locali: ogni territorio ha la sua peculiarità, la sua domanda economica e sociale ed oggi la risposta della Repubblica tende ad essere omogenea, con lo stesso modello organizzativo ripetuto automaticamente.

Bene, bisogna superare l'attuale assetto, procedendo speditamente sulla strada del riordino istituzionale che deve riguardare la Pubblica Amministrazione statale, anche periferica, e quella territoriale per arrivare ad una amministrazione semplice, più ordinata, organizzata secondo il criterio del risultato con una governance che stabilisce in modo inequivoco quali sono i compiti e le responsabilità di ciascuna amministrazione. Penso che non possiamo permetterci uno stato solo orizzontale senza connessione se non in casi patologici.

L'obiettivo comune è di avere dirigenti con capacità manageriali, non semplici esperti. Ma allora: perché continuare a pensare anche a parte di dirigenti esterni alla PA? Non basterebbe l'eventuale ricorso alle vituperate consulenze? Non sarebbe sufficiente affiancare ai manager pubblici, quando necessario, esperti su specifiche tematiche?

Pensiamo ad un mercato della dirigenza pubblica aperto al contributo di professionalità provenienti dal privato. L'assegnazione di incarichi dirigenziali a tempo determinato a persone "esterne" è attualmente disciplinato dall'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 165 del 2001. Ritengo che questo sia uno strumento utile perché consente all'amministrazione di ricorrere temporaneamente a soggetti di altissima professionalità, selezionati comunque in modo rigoroso



attraverso procedure pubbliche, che possano apportare significativi benefici all'amministrazione, attraverso una continua e positiva osmosi tra settore pubblico e settore privato.

Riterrebbe utile per il processo di cambiamento assumere direttamente, anche come Ministero per la semplificazione e la PA, l'obiettivo della parità di genere nelle nomine pubbliche? Si impegnerà in tale direzione?

Credo che il Governo Renzi, rispetto ai passati governi, abbia già dimostrato di essere sensibile al tema della parità di genere: certamente la nomina del 50% della componente del Consiglio dei Ministri donna va in questa direzione. Molto si può ancora fare e di certo ci sarà il mio impegno.

Si parla troppo spesso di PA in generale. Le pubbliche amministrazioni differiscono invece tra di loro. Come pensare a una funzione della dirigenza che valorizzi specificità e competenze? Come si può strutturare il ruolo unico perché risponda a questa esigenza?

L'introduzione del ruolo unico rappresenta uno dei pilastri su cui si fonda la riforma della dirigenza pubblica varata da questo Governo. L'intervento coinvolgerà tutte le amministrazioni centrali, con la doverosa salvaguardia di alcune specifiche professionalità; per quanto riguarda le amministrazioni locali, in considerazione dell'attuale riparto di competenze previsto nel rispetto della Costituzione, è auspicabile un progressivo adeguamento al modello del ruolo unico, pure nel rispetto delle attuali prerogative in capo agli enti locali. E' evidente tuttavia che per poter funzionare il modello del ruolo unico, anche a livello centrale, deve essere necessariamente flessibile, proprio per coniugare le esigenze di omogeneizzazione e la valorizzazione delle specificità professionali.

Secondo la sua esperienza, a regime si dovrebbe continuare a prevedere il Ministero per la PA? Quale ruolo e competenze disegnerebbe eventualmente per un Ministero per la PA in una fase ("auspicabile") di crescita del paese?

I dipendenti pubblici sono più di 3 milioni, una parte consistente del paese. Il Ministero della Pubblica Amministrazione ha senso se riesce a valorizzare le persone come risorse e se persegue un'azione di semplificazione a tutto campo: all'interno della PA e soprattutto all'esterno, nei rapporti con i cittadini, riducendo gli adempimenti, semplificando le procedure, per liberare risorse a favore della crescita. Insomma serve una funzione di "responsabile del personale" della Repubblica che riordini e renda più omogenee le politiche per il personale e gli indirizzi sull'organizzazione. In un'ottica di digitalizzazione e di semplificazione amministrativa è



Anno 2, n. 02 - giugno 2014

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

fondamentale attuare una riforma della PA radicale ed esser dotati di un gruppo dirigente che accompagni questo percorso e lo renda più agevole in tutte le istituzioni e a tutti i livelli. La PA può dare esempio di efficienza in uno Stato in grado di attrarre i migliori investimenti e in cui sia possibile creare e gestire impresa senza scontrarsi con burocrazie opprimenti.

L'obiettivo comune è quello di un'amministrazione amica e partner dei cittadini, del mondo produttivo, dell'associazionismo. Cosa cambierebbe subito nella Pubblica Amministrazione per un forte segnale in tale direzione?

Con la riforma partiremo in modo immediato dalla semplificazione amministrativa. L'introduzione del Pin unico per ogni cittadino servirà a garantire a tutti l'accesso a qualsiasi servizio pubblico attraverso un'unica identità digitale. Questa è un'innovazione necessaria e indispensabile e il Governo intende investire con forza su questo strumento. Come lei dice, "un'amministrazione amica" di cittadini, mondo produttivo e associazionismo è, a mio avviso e per dirla con il Presidente del Consiglio, una PA che parla la stessa lingua. Con modalità di omologazione e di semplificazione daremo l'opportunità ai cittadini di usare in tutto il territorio nazionale procedure e regolamenti simili usufruendo degli stessi strumenti. Aboliremo inoltre, laddove sia possibile, la duplicazione inutile di documentazione già in possesso della PA. I vantaggi saranno notevoli. Tra le novità che il Governo sta introducendo infatti ci sono oltre all'unificazione e alla standardizzazione della modulistica in materia edilizia e di ambiente, la fatturazione elettronica e l'unificazione delle banche dati, la dematerializzazione dei documenti amministrativi e l'accelerazione della riforma fiscale.



FOCUS: VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

La valutazione delle politiche: istruzioni per l'uso

di Nicoletta Stame

Daniela Carlà mi ha chiesto di coordinare un numero della rivista Etica PA sulla “valutazione, in senso alto”. Intendeva dire sulla valutazione come l'abbiamo pensata fin da quando ne abbiamo parlato dalla fine del secolo scorso, e in alcune esperienze di formazione condotte insieme, non come se ne parla normalmente nella PA.

Questo spunto mi offre l'occasione di un bilancio sul tentativo di introdurre un'idea di valutazione secondo quanto si era sviluppato a partire dagli anni '60 in paesi come gli USA e altri paesi industriali (federalisti democratici) come Canada e Australia, che è stato avviato in Italia alla fine degli anni '90 e che si è identificato nelle attività dell'associazione italiana di valutazione (AIV), nell'attività di insegnamento di alcuni docenti (riuniti in gruppi diversi come il centro interuniversitario TEVAL o il gruppo Prova), nel lavoro di alcuni centri di ricerca (come l'IRS), ma che non è mai diventato politica ufficiale della PA, a cui pure si rivolgeva.

Questa idea di valutazione, per quanto declinata in modi diversi, e seguendo approcci diversi, si basa comunque sull'assunto che si valuta per migliorare le politiche, per apprendere da quello che funziona meglio, ma anche dai fallimenti, per modificare in base ai risultati riscontrati. E che quindi la valutazione è uno strumento positivo, che non riguarda i controlli e non comporta punizioni, ma favorisce l'apprendimento e la conoscenza.

Si era allora nel pieno del movimento internazionale del New Public Management (NPM), della politica basata sul risultato, che proponeva una gestione manageriale del settore pubblico, al fine di introdurre anche nello Stato principi di gestione efficiente ed efficace. Questo movimento ha investito tutto il mondo industrializzato, e ha avuto diversi sbocchi. A parte il fatto che in ogni paese si sono avute diverse forme di adattamento (Pollitt e Bouckaert, 2000), si può dire che il NPM ha sì conosciuto una deriva burocratica (quella criticata da Power nel famoso “The Audit Society”, 1997), ma che ha anche suscitato delle interpretazioni nuove del contenuto delle politiche (“mettere il cittadino al centro del servizio”) e del ruolo dei funzionari (manager e non burocrati).



Se fosse stata sostenuta questa seconda tendenza, si sarebbe potuto cogliere questa formidabile occasione per rendere le nostre politiche migliori, più rispondenti ai bisogni dei cittadini, più efficienti nell'uso delle risorse e per facilitare processi di apprendimento e acquisizione di capacità da parte dell'amministrazione. Ma quella opportunità avrebbe dovuto essere colta e fatta propria dagli stessi attori delle politiche. Ciò non avvenne; al contrario, l'amministrazione accettò l'idea della valutazione solo quando una legge l'imponesse, cosa alquanto rara. E la maggior parte degli sforzi di chi credeva nella valutazione fu rivolta a rendere obbligatorie le valutazioni, con le leggi o con le circolari interne, non a farle e a servirsene. Ho chiamato (Stame, 2011) questo atteggiamento "legalismo": si fa qualcosa solo se lo impone una legge, e non perché lo si ritenga utile.

Nel frattempo, nella PA si andava affermando una idea di valutazione legata alla riorganizzazione della dirigenza che stravolgeva quelle intenzioni, legando la valutazione ai controlli e alle retribuzioni, e in vari comparti del sistema politico (Università, Scuola) si affermavano modelli di valutazione rigidi e centralisti. Inoltre, si affermava un sistema di valutazione dei programmi nazionali e regionali finanziati dai Fondi Strutturali (UE), anch'essi vincolati alle linee guida emanate da Bruxelles.

Questa riflessione mi pare particolarmente utile oggi, in un periodo di forte ripensamento sul funzionamento della PA, in cui si discute finalmente in modo passionato su temi come trasparenza e *accountability*, e quando anche persone che ne sono state responsabili ai massimi livelli (come Cassese, 2013) si accorgono che il ciclo della politica fa acqua da tutte le parti.

Cosa vuol dire "valutazione in senso alto"? Per me questa espressione assume diversi significati.

Innanzitutto, significa valutazione dei risultati delle politiche. Con questo non intendo alludere a una gerarchia tra politiche, programmi e progetti, né tantomeno a privilegiare la valutazione delle politiche rispetto a quella delle istituzioni (e quindi della performance); penso piuttosto al fatto che in ognuno di questi strumenti, che si attuano a diversi livelli di governo, e in diversi ambiti di policy, si lavora per un cambiamento e per un miglioramento, e che essi vanno giudicati – in tutti i loro aspetti – rispetto a questi risultati. Questo significa due cose:

- Che non c'è separazione netta tra processo e risultato: i processi sono validi in quanto ottengono dei risultati (un punto centrale delle politiche della PA del NPM è: "mettere il



cittadino al centro del servizio”) e quindi anche l'*accountability* deve essere valutata come capacità di produrre un cambiamento per il cittadino, e non come osservanza di una procedura (che magari è controproducente o inefficace per quel risultato)

- Che, poiché il vero problema è l'incertezza rispetto alla capacità delle politiche, e delle organizzazioni, di raggiungere gli obiettivi sperati (anche questi talvolta ambigui) la valutazione deve fornire strumenti per giudicare, oltre al raggiungimento dei risultati attesi, anche quello di risultati inattesi, che possono essere desiderabili (benedizioni nascoste, innovazioni, nuovi sviluppi), o effetti perversi (da evitare agendo su una maggiore gamma di strumenti), e quindi aiutare a ridefinire gli obiettivi.

Questa impostazione ci dice subito che non esistono metodi unici, golden rule, né tantomeno metodi stabiliti per legge (come sotto mentite spoglie sono tante linee guida) per dire come vada fatta una valutazione, ma che di volta in volta sarà necessario decidere quali domande porsi, che disegno di valutazione impostare, coinvolgendo quali attori (esperti, amministratori, stakeholder).

Questo intervento è diviso in due parti. Nella prima cercherò di fare degli esempi per mostrare cosa è concretamente successo con la introduzione della valutazione in Italia, la quale nella maggior parte dei casi è avvenuta più per imposizione di una legge che per autonoma riflessione. Nella seconda parte, cercherò di individuare quali sono i margini di manovra che la valutazione offre oggi a chi voglia inserirsi in una nuova sensibilità di insoddisfazione per il cattivo funzionamento della PA e nel desiderio di aprire porte e finestre per far entrare aria fresca.

Valutazione delle politiche

Secondo il modello del Congresso USA e del General Accounting Office (GAO), tanto invocato, si sarebbero dovute fare valutazioni ex post dei risultati delle politiche. Ciò è avvenuto in pochissimi casi, perché da noi quando qualcosa sembra non funzionare, o quando cambia il governo, invece di cercare riscontri empirici si modifica tout court la legge, dando vita a un nuovo ciclo di incertezza.

Sono pochi i casi in cui una legge imponga una valutazione dei risultati di quella politica. Questo è avvenuto, emblematicamente, con la legge sul Reddito minimo di inserimento, tanto voluto dal governo di centro-sinistra da rinnovarlo prima di ottenere i risultati della valutazione;



tanto osteggiato dal governo di centro-destra da abolirlo completamente perché i risultati della valutazione avevano indicato che “oltre ad aspetti positivi ce ne erano anche di negativi”; di qui, non modifiche e miglioramenti ma eliminazione *tout court*.

Un caso diverso è quello delle leggi regionali, là dove è attivo il progetto CAPIRe¹. Questo progetto, infatti, si rivolge ai consigli regionali con l’obiettivo di far introdurre nelle leggi regionali delle “clausole valutative”, che poi si traducono nell’obbligo per le giunte regionali di fare un rapporto su come la legge è stata attuata, non sui risultati. E solo in pochissimi casi si riesce a far promuovere delle “missioni valutative”, ossia a far fare delle valutazioni.

Queste esperienze dimostrano una insensibilità della politica agli effetti della valutazione delle politiche, nazionali e regionali, e ai suoi possibili usi.

Una nuova sensibilità al tema sembra emergere nell’attuale movimento per le riforme istituzionali: nel prevedere nuove funzioni del Senato delle Autonomie prima il Rapporto dei 35 saggi (“Per una democrazia migliore, p. 46) e ora il disegno di legge di revisione costituzionale prevedono che il Senato svolga “attività di verifica delle leggi dello Stato e di valutazione dell’impatto delle politiche pubbliche sul territorio”.

Valutazione dei programmi europei o nazionali

Sulla spinta dell’obbligo di valutazione dei programmi finanziati dai Fondi Strutturali, sono stati istituiti i nuclei di valutazione delle Regioni e dei Ministeri (L. 144/1999). Questi nuclei avrebbero poi dovuto coordinarsi in una rete dei Nuclei.

I Nuclei di valutazione sono stati concepiti come organismi di “supporto alla programmazione” e di valutazione. L’idea era quella di fornire alla PA una serie di competenze che non possedeva in fatto di programmazione, monitoraggio e valutazione. Le amministrazioni erano libere di istituire i Nuclei in modo corrispondente alle proprie esigenze, sia come ancoraggio istituzionale (più o meno legati alla programmazione o ad altri dipartimenti), sia come composizione di competenze (da più tradizionali – giuridiche e contabili – a più specifiche – valutative e sostanziali), sia come inquadramento contrattuale. I Nuclei dovevano agire secondo regole di imparzialità, e ciò ha, da una parte, creato problemi rispetto alle ingerenze della politica e dell’amministrazione e, dall’altra, ha dato luogo a un frequente ricorso all’incarico a valutatori

¹ www.capire.org



esterni, che non hanno spesso fornito quel supporto alle capacità di valutazione dell'amministrazione che era nelle intenzioni.

I Nuclei hanno funzionato in modo diverso, ma quello che si può dire è che si sono create forti criticità rispetto all'autonomia, e che la loro capacità di valutazione non è cresciuta con il crescere dell'attività. In particolare, si può dire che è prevalso un atteggiamento di conformità alle direttive UE e centrali.

D'altra parte, questa è stata una grande palestra per chi lo volesse di sperimentazione di approcci innovativi a politiche che hanno tutte le caratteristiche per porre significative sfide alla valutazione: programmi complessi, multi-livello, multi-stakeholder, dove è difficile individuare semplici causalità lineari, ed è possibile cogliere tendenze evolutive. Significativa a questo proposito la testimonianza di Paola di Martino sul Nucleo della Sanità.

Valutazione di progetti

Un terreno in cui si sono svolte molte valutazioni, prevalentemente ex ante o in itinere, è quello dei progetti di sviluppo internazionali, finanziati da Ministeri, Enti Locali (progetti di cooperazione decentrata), fondazioni o ONG, o di progetti di politiche sociali, finanziati da Enti Locali, fondazioni bancarie o ONG. In questi casi si è trattato prevalentemente di lavorare sui bandi, e magari sul monitoraggio delle attività, e molto meno sugli esiti dei programmi. Qui comunque la richiesta di valutazione è prevalentemente motivata dal desiderio di sapere come vengono usati i fondi a disposizione.

Valutazioni di settore

L'idea di valutazione ha avuto una fortuna diversa a seconda dei settori di policy, che oggi hanno sviluppi propri. Ci sono settori in cui si è sempre valutato il proprio operato, come la scuola, e che oggi conoscono nuovi modi di valutare. Ci sono settori in cui non si è mai valutato per principio, perché si riteneva che esistessero delle forme interne di autocontrollo che fossero sufficienti al buon funzionamento, e in cui oggi si comincia a valutare come reazione ad un cattivo funzionamento non più tollerabile: è il caso della PA (lo vedremo subito) e degli uffici giudiziari (vedi l'articolo di Vecchi). Ci sono poi dei settori che sono nati con la valutazione, come quello dei programmi dei Fondi Strutturali di cui abbiamo appena parlato.



Questa condizione iniziale fa da contesto al modo in cui i diversi settori hanno adottato forme di valutazione.

Tra i settori che sono abituati alla valutazione, negli ultimi anni hanno assunto grande importanza e visibilità le valutazioni che vengono fatte nell'Università e nella Scuola. Qui assistiamo a un fenomeno nuovo. Sono state create delle agenzie ad hoc (rispettivamente ANVUR e INVALSI) le quali individuano dei metodi di valutazione da applicarsi in modo omogeneo in tutte le Università e scuole su scala nazionale. Queste valutazioni, che vengono svolte a intervalli regolari, hanno incontrato una forte resistenza, e in certi casi (l'Università) hanno addirittura suscitato dei movimenti contro la valutazione.

Nel caso della Scuola, si sono fatte valutazioni di diverso tipo. Quella più conosciuta è l'uso dei test, sia quelli internazionali PISA che altri test nazionali somministrati agli studenti di seconda e quinta. L'idea è che dal risultato di apprendimento degli studenti (rilevato dai test) si deduce l'efficacia dell'insegnamento. Esiste però anche un secondo modello di valutazione, basato su una indagine in profondità su alcune scuole, che si richiama al modello Valsis (si veda l'articolo di Mauro Palumbo).

Nel caso dell'Università, l'ANVUR ha emanato criteri riguardanti la qualità della ricerca, che sono serviti sia per effettuare una graduatoria tra le Università, al fine della erogazione dei fondi, sia per la selezione nelle abilitazioni alla docenza. In questo caso, alcuni criteri, come l'uso dell'impact factor o quello della internazionalizzazione, e la mancata valorizzazione della docenza, hanno suscitato una reazione che ha travalicato la critica allo specifico criterio per investire la valutazione tout court (assimilata a un sistema di controllo e autocensura).

Valutazione della performance delle PPAA

Veniamo ora al modo in cui la valutazione è stata introdotta nei vari settori della PA. Qui occorre ricordare che la valutazione è entrata come conseguenza dell'idea che l'amministrazione dovesse essere giudicata in base ai risultati ottenuti, e non al rispetto delle procedure. Questa vera rivoluzione copernicana, inserita anche nella legislazione (v. il TUEL del 2000) avrebbe dovuto avere delle conseguenze cruciali per la valutazione, riassumibili in questi aspetti:

- l'organizzazione tende a ottenere dei risultati, e non a svolgere delle funzioni;



- di conseguenza, gli obiettivi devono mirare a dei cambiamenti (ed essere “sfidanti”) e non a far svolgere il dovuto;
- gli obiettivi vengono stabiliti volta per volta, modificati di anno in anno (o per altro periodo) in base ai risultati raggiunti precedentemente e ai nuovi bisogni;
- dirigenti, funzionari e personale sono tutti responsabili verso quegli obiettivi;
- le procedure devono essere adeguate ai risultati da ottenere, e dirigenti e personale sono *accountable* non per aver rispettato procedure magari inadeguate, ma per averle adeguate allo scopo (ovviamente nell'ambito del lecito);
- la qualità dell'intervento consiste proprio nell'aver superato i limiti procedurali. Oggi si parla di semplificazione, trasparenza, ecc.

Come ben sappiamo, quella logica è stata stravolta nell'applicazione della maggior parte delle amministrazioni. I passi più significativi sono stati:

- la pratica di aggiramento degli obiettivi sfidanti, con obiettivi di puro adempimento dell'incarico per contratto;
- la crescita di apparati di monitoraggio tutti basati su indicatori di processo, e pochissimo di risultato.

Su questo impianto si è inserito il decreto 150/2009 (c.d. riforma Brunetta) che ha innovato sul piano della valutazione della performance dei dirigenti, con l'introduzione degli scaglioni di performance (fixed ranking) – ciò che ha comportato la caccia ai fannulloni (il 25%) - e con l'aggancio alla retribuzione, fatto in modo tale da lasciare ampio margine di manovra ad una logica sindacale tesa al livellamento.

Tutto questo ha comportato una immagine della valutazione della performance come un ulteriore controllo. Inoltre, con la Brunetta veniva anche creato un organismo centrale per la valutazione della performance, la CIVIT, che nei suoi primi anni di attività ha svolto soprattutto un lavoro di emanazione di linee guida uniformi sul piano nazionale, che hanno richiesto un enorme lavoro e hanno ottenuto un risultato di mero adeguamento, peraltro solo in una piccola parte degli enti.

Questo sistema si è poi ulteriormente appesantito con la trasformazione della CIVIT in ANAC e con l'assorbimento delle attività legate alla valutazione della performance in quelle dell'anti-corruzione. Confondere la lotta alla corruzione con la promozione di una buona



performance ha gravi conseguenze. La lotta alla corruzione comporta perseguire comportamenti illeciti, sempre più invasivi e mutevoli: chiede uno sforzo ad hoc, analisi della situazione e dei contesti, capacità di prevenire. La promozione della buona performance comporta modificare regole e attività che limitano lo sviluppo delle capacità, innovare per cogliere bisogni e potenzialità. Confondere i due aspetti ha creato un duplice effetto di rigetto. Da una parte, un fastidio per l'aggravamento delle mansioni burocratiche, che comunque non blocca i comportamenti corruttivi; dall'altro, un sentimento diffuso di resistenza a qualsiasi innovazione, per paura di cadere in comportamenti penalmente perseguibili.

Il problema che si pone qui è quello di mostrare che la valutazione ha funzioni diverse, che l'*accountability* deve essere legata alla responsabilità per il raggiungimento del risultato, e verso i bisogni dei cittadini.

Qui va poi notato che l'introduzione di questi sistemi di valutazione, che favorendo un sistema amministrativo più manageriale avrebbero dovuto comportare maggiore efficacia ed efficienza delle politiche, non è mai stata a sua volta valutata, come ha notato Pollitt (2013).

Del buon uso della valutazione

Credo che si potrebbe dire della valutazione quello che il governo Renzi sta dicendo delle riforme: non le facciamo perché ce lo impone qualcuno, ma perché vogliamo bene al nostro paese. Ricordo che in una delle prime newsletter dell'AIV pubblicammo un dibattito che aveva per titolo: "La valutazione dei Fondi Strutturali, da dovere a piacere".

In effetti, in tutti i settori e i casi di cui abbiamo appena parlato - nonostante il diffuso "legalismo" - si sono avute anche pratiche diverse, perché ci sono stati amministratori innovatori e valutatori che hanno saputo usare lo strumento della valutazione per assecondare il loro desiderio di miglioramento. Alcuni lo avrebbero fatto anche senza che ce ne fosse l'obbligo; altri hanno usato l'obbligo di valutare per far emergere problemi e proporre nuove soluzioni.

Solo qualche esempio. Nei Fondi strutturali è stato avviato un progetto pilota di valutazioni locali, che partono dal livello locale per rivedere tutto l'impianto del sistema multi-livello. Nella valutazione della performance si sono sviluppati modelli di "valorizzazione dei talenti" (Lorenzini, 2013) che si basano su una condivisione partecipata degli obiettivi e degli impegni del team, e che usano la valutazione come momento di riflessione sulle capacità.



Un primo terreno di intervento è dunque quello di far conoscere meglio queste esperienze, che è il compito di associazioni come l'AIV nei suoi congressi e nelle sue pubblicazioni, e degli altri organismi (amministrazioni o valutatori) che sono protagonisti di queste esperienze.

La valutazione oggi

Ma vi è poi un altro terreno di intervento, ed è quello di inserirsi nell'attuale movimento di ripensamento della PA. Voglio toccare solo alcuni temi all'o.d.g. dell'agenda politica.

La trasparenza. L'opacità dei dati della PA ha riguardato perfino le valutazioni, che sono spesso secretate, o inserite nei siti delle PPAA in modo nascosto. La trasparenza deve servire a mettere i dati dell'amministrazione sotto gli occhi di tutti, affinché tutti possano giudicare. Teoricamente, una valutazione universale! Questo è un tema su cui si vanno attrezzando gruppi che si battono per gli *open government data* come *Openpolis*.

Legato al tema della trasparenza è quello della contabilità analitica, usando gli strumenti a disposizione della Banca d'Italia e del MEF (il sistema CUP-MIP e il SIOPE) che consentono di far conoscere quotidianamente cosa le amministrazioni fanno (e spendono), in modo da facilitare una loro migliore consapevolezza, e un *benchmark* con altre amministrazioni. Alcune amministrazioni locali si sono mosse per chiedere di poter sperimentare queste modalità, e ciò crea una base per valutare e migliorare i servizi pubblici.

Ancora, se la *spending review* deve superare la pratica dei tagli lineari – come si afferma – ciò si giustifica solo con una capacità di valutare non solo cosa funziona e cosa no, ma anche gli effetti dei possibili tagli (che non può essere solo la dismissione di servizi attuali, ma anche una migliore riorganizzazione per dare più e migliori servizi, ossia quel “fare più e meglio con meno” che è un imperativo centrale della fase attuale).

Tutto questo prefigura un nuovo modo di considerare l'*accountability* (o rendicontabilità), che è una funzione precipua della valutazione. L'amministrazione che si sente impegnata a raggiungere un risultato per i cittadini e si assume la responsabilità di fare delle scelte a tal fine (discrezionalità) vuole poter giustificare le scelte fatte, ed essere considerata *accountable* in base a queste (Sabel e Zeitlin, 2010, parlano di “*accountability* dinamica”). Ciò comporta, tra l'altro, superare le secche della dicotomia politica/amministrazione², perché il successo di una politica

² Ne ho parlato nel numero 0 di questa rivista.



dipende dalla collaborazione tra decisori e attuatori, ruoli separati ma non da contrapporre: ciascuno deve essere disposto a capire le ragioni dell'altro, per un fine comune che è il servizio ai cittadini.

Come fare una buona valutazione

Ci siamo già riferiti più volte al modo in cui fare la valutazione. Questo aspetto è largamente carente nel dibattito pubblico. Tra chi perora la causa della valutazione e chi vorrebbe abolirla si dà spesso per scontato che la valutazione si faccia in un solo modo (quello ufficiale, stabilito dalle leggi): prendere o lasciare. Questo atteggiamento (che io ho chiamato "normativismo": si fa solo secondo quanto stabilito da una norma) ha contribuito a tenere lontana la pratica della valutazione.

Una valutazione deve essere condotta con metodi appropriati all'oggetto da valutare (che cosa?), alle domande a cui si vuole rispondere (perché?), ai soggetti coinvolti (per chi?). Nel mondo che almeno dagli anni '60 si è occupato di valutazione si sono confrontati approcci diversi, adeguati alle problematiche via via emerse, e a chi se ne faceva portatore. Di questa diversità, delle sue ragioni e delle sue componenti ho fatto il centro della mia ricerca (Stame, 2007): e l'ho fatto proprio con l'occhio rivolto alla nostra situazione, paventando i rischi del "normativismo", e per dare a chi volesse servirsene strumenti adeguati ad una pratica migliore.

Quello che è successo inizialmente è stato che molte valutazioni sono state fatte come se fossero semplici ricerche: da quelle più banali, basate su un questionario, una raccolta di dati, un rapporto, a quelle più sofisticate che usano statistiche e regressioni. In molti di questi casi, manca una logica valutativa, che richiede di rispondere a domande specifiche, promuovere riflessione per il cambiamento, capire l'influenza del contesto, ecc.

Oggi invece viviamo una fase diversa, che è quella in cui si comincia a parlare di approcci. In alcuni settori si è fatta strada l'idea che ci sia un modo migliore, più robusto, di fare valutazione, che è il metodo contro fattuale (Martini-Sisti, 2009). La serietà delle persone che lo promuove non può far tacere sui limiti di tale impostazione. Quel metodo comporta il confronto tra un gruppo sperimentale in cui si fa un intervento e un gruppo di controllo in cui non si fa, e che dovrebbe servire da *baseline* per misurare la differenza ottenuta con l'intervento, per poter stabilire se l'intervento è efficace. Questo metodo si adatta a situazioni in cui ci siano interventi semplici (un incentivo), in cui sia possibile dimostrare che "se a, ne segue b", che non si sovrappongono ad altri



(quasi impossibile!), che vengano eseguiti in ambienti stabili (quali sono?). Inoltre, essi presumono l'estraneità del valutatore dalla situazione valutata, cosa che se può favorire l'"imparzialità", va comunque a detrimento del coinvolgimento degli attori e della loro capacità di riflessione.

Ciò significa che questi metodi non sono adatti nella maggioranza delle situazioni, dove esistono situazioni di sovrapposizione di interventi, di livelli amministrativi, di interrelazione tra aspetti sociali, economici, psicologici ecc.. In casi come questi occorre individuare altri approcci. Ad esempio gli approcci di "valutazione basata sulla teoria" si interrogano sui meccanismi che possono innescare processi di cambiamento a seconda dei contesti, e per i diversi *stakeholders*. Approcci di valutazione partecipata puntano al coinvolgimento degli attori, chiamati a giudicare un intervento in base ai loro valori. Approcci positivi (*Appreciative Inquiry*) puntano ad individuare dove le cose siano andate meglio, per capire dove è possibile che si generino nuove potenzialità. Non è possibile qui dilungarsi su questi temi³, ma solo dire che gli strumenti a disposizione di chi è coinvolto in una valutazione sono tanti, e che essi dovrebbero costituire oggetto della formazione della PA.

Il paradosso del "normativismo" lo si sta raggiungendo in questo ultimo periodo con le richieste di valutazione della DG Regio. Un recente bando per la valutazione di politiche di sostegno alle grandi imprese ha chiesto che si proponga un disegno di valutazione "basata sulla teoria", gettando nello sconforto tutte le società (di *auditing*) che normalmente concorrono per questi bandi (e li vincono), che non sono dotate di queste competenze, essendosi fermate alla barzelletta precedente.

Ma la diversità degli approcci non è questione di mode, ma di scelte da compiere, ancora una volta di discrezionalità e responsabilità, al fine di ottenere un risultato di miglioramento della situazione (far emergere cosa funziona meglio, cosa si può fare per modificare una situazione problematica) e di apprendimento sia dei soggetti promotori e attuatori della politica, sia dei beneficiari.

³ Temi come questi sono stati oggetto di un dibattito internazionale sulla valutazione di impatto delle politiche di sviluppo, a cui ho partecipato con un lavoro condotto per il DFID-UK (Stern et al. 2012).



Questo numero di EticaPA

I contributi che seguono sono esempi di come le amministrazioni potrebbero usare la valutazione. Maria Paola Di Martino, ex presidente del Nucleo di valutazione del Ministero della Salute, ragiona su come si può lavorare per valutare le politiche del Ministero, avendo di mira un concetto di equità.

Giancarlo Vecchi ci mostra come forme di valutazione stiano emergendo all'interno degli uffici giudiziari, sulla spinta di una nuova concezione di giustizia come servizio, e del bisogno di recuperare margini di efficienza ed efficacia.

Mauro Palumbo mostra problemi e opportunità della valutazione delle politiche scolastiche.

Riferimenti bibliografici

- Cassese, S., 2013, *“La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare”*, lectio magistralis tenuta a *Italiadecide*, www.italiadecide.it
- Lorenzini, V., 2013, *“Esperienze maturate in Sanità. La valutazione differenziale del personale”*, *Rassegna Italiana di Valutazione*, n. 54
- Martini, A. e Sisti, M., 2009, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna
- Pollitt, C., 2013, *“The logics of performance management”*, *Evaluation*, 19 (4)
- Pollitt, C. e Bouckaert, G. (2011) *Public management reform: a comparative analysis*, (terza ed.) , Oxford University Press, Oxford
- Power, M., 1997, *The Audit Society*, Oxford University Press, Oxford
- Sabel, C.F. e Zeitlin, J., 2011, *“Experimentalist Governance”*, in Levi-Faur, D., a cura di, *The Oxford Handbook of Governance* , Oxford University Press, Oxford
- Stame, N., 2011, *“Responsabilità e valutazione nella PA italiana”*, in Meldolesi, L., *Italia federanda*, Rubbettino, Soveria Mannelli
- Stame, N., cur., 2007, *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano
- Stern, E. 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_infocomm/DFIDWorkingPaper38.pdf



Esperienze di etica pubblica tramite la valutazione delle politiche sanitarie

Intervista con Maria Paola Di Martino, ex Presidente del Nucleo di Valutazione degli Investimenti del Ministero della salute, condotta da Nicoletta Stame, 21.11.2013

Lei è stata Presidente del Nucleo di Valutazione degli investimenti Pubblici del Ministero della salute. Si può dire che ha fondato e fatto crescere il Nucleo. Ci può parlare della sua esperienza?

Sono stata Presidente del Nucleo da quando è stato istituito, nel 2000, fino alla scadenza, nel 2012. Allora si percepiva il progetto del legislatore, con la legge 144 del 1999, come una grande ed entusiasmante occasione per ammodernare efficacemente l'organizzazione della PA. L'introduzione di Unità Tecniche avrebbe dovuto migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza alla programmazione delle politiche di sviluppo. Sentivo l'orgoglio di appartenenza a una comunità di esperti in crescita, impegnati nel garantire non solo la convenienza economico-finanziaria di un investimento infrastrutturale, ma anche nel verificarne l'utilità sociale e gli effetti in relazione alle aspettative dei cittadini e ai loro bisogni. La Rete dei Nuclei ha facilitato lo scambio di conoscenze e di esperienze influenzando l'epoca straordinaria delle intese istituzionali e degli Accordi di programma, strumenti di programmazione negoziata tra Stato e Regioni. Sullo stesso tavolo abbiamo discusso le politiche relative a un dato territorio, con una visione unitaria della complessità dello stesso e delle politiche possibili per il cittadino, non più considerato frammentariamente una volta utente dei mezzi di trasporto, un'altra del sistema sanitario o di quello scolastico. Tanto per dare un esempio semplice e concreto, è stato possibile evitare che un casello di uscita autostradale fosse programmato senza tenere conto di una sua possibile interazione con il costruendo ospedale. Mi è sembrato il successo della normalità, la valorizzazione del buon senso. Poi le premesse non hanno avuto lo sviluppo che ci si aspettava.

In particolare, ci può accennare alle attività del Nucleo?

Il Nucleo della Sanità si è distinto per avere come compito prevalente la valutazione e la verifica del Programma straordinario degli investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie, avviato nel 1988 con uno speciale impegno finanziario per lo Stato, successivamente integrato e giunto ad oggi a 24 miliardi di euro. Con l'istituzione del Nucleo, grazie alla volontà del Ministro Bindi, si è iniziato a mettere a fuoco la consistenza e il ruolo del capitale strutturale e tecnologico del Servizio



sanitario nazionale, la necessità di investire in questo settore con interventi di ammodernamento e di razionalizzazione, con influenze significative anche sulla spesa corrente. La stessa composizione del Nucleo ha voluto corrispondere alla volontà di collaborazione tra i vari livelli istituzionali coinvolti, con la previsione di esperti interni al Ministero, di provenienza regionale e esperti esterni, per le professionalità mancanti, favorendo anche uno scambio di esperienze e una funzione formativa continua.

Come si inseriva il Programma straordinario di investimenti nella programmazione regionale, che può beneficiare anche di Fondi europei?

Il Programma fu lanciato come necessità di riorganizzare tutto il sistema dell'offerta di servizi per la salute, eliminare duplicazioni inutili, garantirne la sicurezza concentrando l'offerta ospedaliera per le cure che in effetti necessitassero di tali strutture. In particolare la distribuzione sul territorio, nelle comunità, dei servizi alla persona rappresentava fondamentali obiettivi quali: l'integrazione sociale e sanitaria, una prevenzione ancorata al quotidiano e il miglioramento, con tali filtri, della funzione di ricovero ospedaliero. Obiettivo strategico era inoltre e prioritariamente la riduzione delle differenze tra Nord e Sud.

Con leggi successive sono stati ridefiniti obiettivi e standard di riferimento, con nuovi criteri e dimensioni, in particolare per il settore ospedaliero, che assorbiva il maggior numero di risorse finanziarie.

Per porre le valutazioni su basi trasparenti e facilitare quindi il confronto e l'incontro tra Stato e Regioni, il Nucleo ha elaborato un metodo di valutazione condiviso, approvato in Conferenza Stato Regioni nel febbraio del 2008. La così detta MexA – Metodologia di valutazione *ex ante*, è stata quindi un atto di intesa forte, che ha sancito un *modus operandi* mutuato dai metodi della valutazione dei Fondi Europei (obiettivi generali/obiettivi specifici/ azioni/ tempi/modalità/risultati attesi/verifiche ecc). La MexA fornisce un sostegno al processo di definizione delle scelte regionali rappresentate con il Documento Programmatico. Richiede, infatti, la determinazione della situazione di partenza, delle maggiori criticità e problematiche, una analisi di contesto di tipo normativo e programmatico. Nella verifica delle precondizioni, ad esempio, esige il censimento del patrimonio immobiliare esistente e le condizioni dello stesso (vetustà, sicurezza, ecc). Devono essere esplicitate le motivazioni delle scelte, i risultati attesi, le fonti di finanziamento e i possibili co-finanziamenti. Questa parte è stata ulteriormente messa in rilievo



nella nuova Agenda Europea 2014-2020, che richiede un più approfondito quadro di coerenza tra finanziamenti ai vari livelli, europei, nazionali e regionali. Il nuovo settennio inoltre riconosce la necessità dell'innovazione anche in sanità con strumenti quali il PPI, cioè l'acquisizione di innovazione attraverso gli acquisti pubblici, di una sua funzione esemplare nella lotta alle emissioni climalteranti attraverso risparmio energetico ed uso di rinnovabili, un ampliamento all'intervento di fondi privati con la Finanza di Progetto.

Oltre alla valutazione ex ante, avete fatto anche altri tipi di valutazione?

Abbiamo fatto un tentativo di valutazione *ex post*. Dopo 20 anni appariva necessario valutare cosa si è prodotto con l'utilizzo di somme così ingenti di denaro pubblico. Non è stato semplice. Non tutte le Regioni, all'inizio, avevano stabilito parametri di riferimento e molte non avevano neppure condotto una effettiva valutazione *ex ante*. Le situazioni politiche e organizzative di partenza erano molto differenziate, e purtroppo lo sono rimaste. Perciò abbiamo impostato il lavoro puntando a macro riflessioni utili a livello strategico nazionale. L'operazione è risultata molto efficace, perché ha consentito di rendere evidenti e quindi da non passare sotto silenzio importanti aspetti.

In primo luogo il fallimento dell'obiettivo strategico dell'art. 20. La forbice Nord-Sud è aumentata, perché le Regioni avanzate, poche e le solite, hanno utilizzato tutti i fondi ad esse assegnati, comprese le quote aggiunte negli anni successivi. Le Regioni con maggiore capacità ed esperienze di programmazione - requisito principale per investire bene - hanno raggiunto obiettivi soddisfacenti nel ridisegnare sia la rete dei servizi territoriali sia di quelli ospedalieri, attraverso operazioni di razionalizzazione e di innovazione. Le Regioni Toscana ed Emilia Romagna, ad esempio, ma anche Veneto e Lombardia, hanno completato il programma, sviluppato in modo equilibrato e costante nel tempo, puntando sulla conversione di piccoli ospedali in servizi filtro o territoriali, concentrando i finanziamenti su nuovi ospedali e/o ristrutturazioni strategiche. Le Regioni Campania e Lazio, per citarne due rilevanti, avevano all'inizio definito mega-programmi, evidentemente non basati su una solida programmazione, una sorta di shopping list per interventi polverizzati, fragili e ingestibili. I risultati riscontrati *ex post* si sono dimostrati molto scarsi. Situazioni critiche si sono registrate anche in altre Regioni del sud, in particolare in Calabria.



Il non spendere fondi che erano stanziati e disponibili è alla fine una questione etica, perché va a toccare valori quali l'uguaglianza che dovrebbe essere garantita a tutti i cittadini, nel diritto alle migliori possibili cure per la propria salute.

Le riflessioni *ex post*, evidenziando la forte differenza dei risultati, dovrebbero rendere esplicito come questo abbia una stretta relazione con gli aspetti organizzativi degli assetti amministrativi delle Regioni. Quanto accaduto in sanità dovrebbe ulteriormente far capire quanto importante sia dare attenzione a quanto e come la politica regionale e locale investa in qualità e quantità delle risorse umane che hanno la responsabilità di programmare, gestire e monitorare gli investimenti pubblici.

Gli incontri con le delegazioni che venivano a presentare i Documenti programmatici si possono definire emblematici. Le Regioni in ritardo mandavano sempre interlocutori diversi, figure che cambiavano con il cambiare veloce delle Giunte Regionali. Con le Regioni più avanzate si incontravano, il più delle volte, gli stessi interlocutori, preparati e organizzati in strutture operative centrali e periferiche, dotate di efficaci strumenti informativi e di conoscenza. In questo contesto ricordo volentieri tutte le attività seminariali formative che abbiamo realizzato, svolgendo sempre ricerche e studi più approfonditi su sistemi e metodi, anche in ambito internazionale, così come mi piace ricordare l'interesse suscitato dal nostro metodo MexA anche presso la Commissione Europea.

Quando c'è una struttura solida, permanente, che cresce attraverso la propria esperienza, il lavoro si fa lì.

Lì si crea quel campo di collaborazione, di confronto, di insegnamento reciproco, di possibilità di utilizzo delle informazioni, come è stato ben consapevole l'allora Capo Dipartimento, poi Ministro Fabrizio Barca, nel sostenere i Nuclei di valutazione e nel promuovere il processo per gli "open data". Con i dati alla mano si possono indebolire o contrastare a livello tecnico proposte politiche insostenibili, come quelle talvolta incontrate nel nostro lavoro di Nucleo della Salute. Si può mettere in difficoltà, per esempio, chi propone nuove strutture ospedaliere inadeguate o sostiene specializzazioni sotto utilizzate in ospedali dove sono state in precedenza localizzate per favoritismi. Dati alla mano, si possono evidenziare, ad esempio, chirurgie sottoutilizzate, quindi pericolose. I numeri dicono molto, ma ci deve essere una struttura che quei dati li raccolga o li



trovi, visto che anche il sistema informativo del Ministero può metterne a disposizione. E' necessario però che si voglia avere i dati, che si abbia la capacità e la possibilità di usarli.

Si collega questo al terzo elemento emerso, e cioè il peso sui risultati dell'instabilità della gestione politica regionale. Non sono mancati casi di progetti che, al cambiare del "vento politico", hanno mostrato la poca solidità delle motivazioni da cui erano stati generati, che ha portato modifiche o anche sostituzioni, con perdita di tempo e di fondi pubblici. Queste alcune criticità emerse dalla valutazione *ex post*.

Questa è una delle poche valutazioni ex post fatte da un Ministero che io conosca.

Sì, penso sia così. Con questo primo Report abbiamo voluto solo iniziare un percorso di crescita della cultura della valutazione per consentirne una più diffusa conoscenza e applicazione. E' necessario arrivare ad un radicamento della stessa tra i *policy maker*. Se non si interviene con urgenza si rischia di perdere quel bagaglio di esperienze maturate. La valutazione libera e terza richiede grande coraggio e fiducia, rafforza le scelte e l'esercizio delle responsabilità.

Come era organizzato il Nucleo? Era in grado di svolgere questo tipo di attività?

Per scelte ministeriali il nostro Nucleo ora è stato collocato tra gli organi collegiali del Ministero. A mio avviso, trattandosi di un istituto finanziato dal CIPE e parte di una rete interistituzionale, con obiettivi strategici di governo e non solo specifici ministeriali, avrebbe dovuto trovare un'altra collocazione, analoga a quella di altri Ministeri. Ora c'è un Regolamento che lo disciplina, riducendo il numero degli esperti. Noi eravamo una ventina, con una rappresentanza equilibrata tra le varie componenti interne, regionali ed esterne, per una occasione di crescita formativa e in una logica di sistema, privilegiando le conoscenze e le esperienze, superando le designazioni tramite la Conferenza Stato Regioni, spesso definite in base a equilibri di rappresentanze o di incarichi.

Per fortuna mi è stato reso possibile, d'accordo con il Ministro e con le Regioni, proporre esperti regionali operatori del sistema degli investimenti, conosciuti e capaci di dare anche un contributo di quella che ho chiamato "solidarietà tecnica" con le Regioni in ritardo, con scambi di esperienze e di documenti metodologici ed operativi.

Quindi c'erano:



- esperti del Ministero, ingegneri e giuristi, esperti degli Uffici di statistica, di quelli economici, in particolare esperti nei Piani di rientro, del sistema informativo sanitario;
- esperti delle Regioni con i quali avevamo lavorato bene (Lombardia, Veneto, Toscana, Emilia Romagna, Basilicata);
- consulenti esterni, reclutati presso l'Agenas (Agenzia per i servizi sanitari regionali). Voglio ricordare due architetti, bravissime, impegnate nel pubblico con alto rigore professionale e con inusuale passione civica e un architetto urbanista, esperta in progetti europei, che ha consentito, tra l'altro, di rappresentare la MexA in Commissione Europea, suscitando in quella sede un particolare apprezzamento, come già ricordato.

In generale sono stata fortunata, salvo qualche esperienza che farei rientrare nell'aneddotica e per casi davvero isolati di proposte riguardanti persone con curriculum inadeguato.

Ma in molti Ministeri i Nuclei non sono solo "soggetti valutatori", fanno anche tante altre cose...

Non ne so molto. Ritengo che, anche in relazione alle competenze proprie delle Regioni, molti Ministeri non facciano investimenti e ci possa essere un utilizzo di risorse umane per settori carenti delle professionalità presenti nel Nucleo. Ribadisco, in ogni caso, che la valutazione è una funzione insostituibile per un sistema paese che intenda rilanciare gli investimenti e l'efficienza come condizione indispensabile per uno sviluppo e per una crescita, con impatto sull'occupazione, la formazione e l'innovazione.

Cosa ricorda volentieri dell'esperienza del Nucleo?

I principi e i valori che hanno ispirato la nostra attività, che ci ha riservato soddisfazioni, anche se non spesso, quanto avremmo voluto. L'impegno per la legalità diffusa e il "Tavolo per la legalità", che per un periodo ha funzionato, è un esempio di buon ricordo con una punta di rammarico. Anche il Ministero è stato oggetto di rapide mutazioni, in relazione al susseguirsi di nuovi governi, che in qualche caso hanno dato discontinuità a buone pratiche. Ricordo il clima e il piacere di lavorare con persone che condividevano il mio entusiasmo. Ricordo la soddisfazione per essere riusciti a bloccare progetti mancanti di valore sociale, come RSA poste in luoghi assolutamente isolati, che sarebbero divenute luoghi di segregazione per gli anziani ospiti. Ricordo, agli inizi dell'utilizzo della Finanza di progetto, l'aiuto dato attraverso i "saperi" di membri del Nucleo ad Aziende ospedaliere cadute nelle mani di imbonitori senza scrupoli.



Mi sento di dire, non senza una punta di orgoglio, che noi, sulla base dell'esperienza e dei documenti prodotti, siamo diventati memoria delle buone e delle cattive pratiche, che abbiamo sempre tenuto in considerazione nel nostro lavoro, parlandone durante le riunioni, disseminandole nei vari tavoli regionali, coinvolgendo i nuovi interlocutori, anche ricordandoci e ricordando ai nostri interlocutori quegli episodi di malasanità strettamente correlati allo spendere male o al non spendere fondi pubblici.

Questa è stata la nostra etica, le nostre regole di condotta pubblica. Questo è stato il nostro compito: far spendere bene i soldi pubblici. Ora i soldi mancano sia per le Regioni in ritardo sia per quelle che hanno speso tempestivamente, mentre, lo sappiamo bene, in sanità l'obsolescenza delle strutture e delle tecnologie è rapida e le esigenze di manutenzione, aggiornamenti, innovazione sono costanti.

In casi come quelli avrete avuto dei conflitti con gli esterni, con chi voleva farvi fare una cosa sbagliata. Come l'avete affrontato?

L'abbiamo affrontato facendo valere regole e criteri di valutazione definiti e condivisi; per nuove strutture o tecnologie, ampliamenti ecc, ci è stato fondamentale il metodo MexA, concordato in Conferenza Stato Regioni, che si è rivelato, nella sua sistematicità e linearità, anche utile strumento di monitoraggio. Dall'adozione della MexA, infatti, la nostra azione ha potuto essere più efficace. Va tenuto inoltre in considerazione che il compito del Nucleo è sempre stato concepito come un affiancamento di ciascuna Regione proponente un piano di interventi, un accompagnamento nel processo di definizione delle scelte e non quello di aspettare "al varco" per promuovere o bocciare. La finalità "etica" che ci ha informato nel nostro lavoro è stata di massimizzare il risultato sociale degli investimenti pubblici in sanità e minimizzare perdite di tempo e fondi. Abbiamo cercato, perciò, di essere collaborativi, di segnalare soluzioni alternative possibili e di verificare insieme la solidità della proposta. Dai nostri repertori di buone pratiche abbiamo mostrato esempi eccellenti, ma anche gli errori, gli insuccessi, quelle che possiamo definire cattive pratiche e che sono state occasione di validi insegnamenti per noi e per i nostri interlocutori.

Quando avete dato un parere negativo a un progetto, siete riusciti poi a bloccarlo?

Non è una cosa semplice, perché in genere nella proposta c'è una spinta politica forte, ma direi in linea di massima sì. E' compito del tecnico illustrare esattamente le criticità e dare anche indicazioni per superarle.



Le osservazioni vengono verbalizzate. Naturalmente è stato facile per proposte assurde, che non sono mancate. Potrei andare a memoria e ricordarne alcune diciamo felicemente bloccate.

Con l'esercizio della valutazione condivisa con la Regione sulla base del metodo MexA, queste assurdità si sono arenate e sono scomparse e, diciamo nella stragrande maggioranza dei casi, nella fase di interlocuzione preparatoria delle proposte.

Per riassumere le mie riflessioni a margine della mia esperienza di etica pubblica direi questo: la valutazione *ex ante*, quando possibile in itinere, ed *ex post*, costituisce un prezioso riferimento per chi governa questo Paese. Bisognerebbe vincere le resistenze e diffondere la forma mentis della valutazione *ex post*. Ribadisco quanto già detto e ripetuto: l'eticità dell'essere operatore nel settore pubblico, a qualsiasi livello, sia nel fare il meglio per dare il meglio, ma anche di avere la responsabilità di controllare che i risultati attesi si siano ottenuti, il coraggio di chiamare errori gli errori e di imparare anche da questi.

Il settore della salute ha costituito, poi, una occasione speciale per una esperienza del tutto particolare. Per raggiungere la giustizia sociale è indispensabile partire e puntare sulla sanità. La salute è un diritto fondamentale incontrovertibile, costituzionalmente garantito, che dovrebbe essere uguale per tutti. Invece emerge una grande differenza: cittadini "fortunati" per trovarsi in determinate Regioni, altri che devono rincorrere le possibilità di curarsi, pellegrini, quando non "turisti" della salute. Sono stata Direttore Generale per le relazioni internazionali. Da quell'esperienza ho verificato l'importanza dell'approccio adottato da alcuni paesi europei della "Health in all policies". Non c'è un reale sviluppo in un paese in cui la creazione di posti di lavoro avviene a scapito della salute di una parte dei lavoratori, in cui non si vede come i "determinanti della salute" non appartengono solo all'ambito sanitario, ma all'insieme di forme di vita, solidarietà sociale, appartenenza di tutti a un sistema che garantisce uguaglianza nella prevenzione come nella cura della salute. Questo è ed è stato il principio etico fondamentale in tutta l'attività di "valutazione e verifica degli investimenti" da me e dai miei collaboratori condotta per anni. La Rete dei Nuclei, inclusi quelli regionali, potrebbe essere un valido supporto al rafforzamento di questa visione etica olistica.



La valutazione di politiche e programmi nel sistema giudiziario: una funzione in cerca di affermazione

di Giancarlo Vecchi (Politecnico di Milano e Irs)

1. La valutazione (di politiche e performance) nel sistema giudiziario: un termine che necessita di una più chiara definizione

Il termine “valutazione” ha acquisito un significato variegato all’interno del sistema giudiziario italiano, tale da evocare nei magistrati una certa resistenza e ritrosia; infatti, per la magistratura prima di tutto “valutazione” significa specificamente “valutazione di professionalità”.

Ogni magistrato italiano è valutato dal Consiglio superiore della magistratura (CSM) ogni quattro anni, fino al superamento della settima valutazione (che interviene, quindi, al 28° anno di servizio), secondo una procedura che è alla base delle progressioni di carriera e per ambire a cariche semi-direttive e direttive ai vari livelli.

Per questo, quando l’obiettivo della valutazione è rivolto all’analisi delle *performance* del sistema e dei relativi uffici è necessario specificarne le finalità.

Un secondo fattore di discussione riguarda il “chi valuta” dei processi di valutazione. Due dei principi fondamentali del sistema giudiziario italiano sono quelli dell’indipendenza della magistratura (principio cardine delle democrazie) e dell’autogoverno: a salvaguardia del primo, l’ordinamento prevede che ogni attività riguardante l’azione giurisdizionale del magistrato sia governata e giudicata da “pari” ed in primo luogo dal CSM.

Queste caratteristiche hanno favorito l’affermazione di una peculiare cultura professionale ed organizzativa all’interno della magistratura italiana: il magistrato si considera un professionista che lavora individualmente e che deve essere giudicato per le specifiche capacità svolte nella sua azione giurisdizionale individuale, sia essa svolta negli uffici requirenti (le procure ai vari livelli) oppure in quelli giudicanti (i tribunali dei vari livelli).

Sono questi i motivi principali per cui fino a qualche anno fa il tema della valutazione dei risultati del sistema giudiziario (e del suo utilizzo per decisioni organizzative e di politica giudiziaria) non faceva parte delle competenze del magistrato.



Questo scenario è, tuttavia, in rapida trasformazione, influenzato sia dalle difficoltà del sistema giudiziario (in particolare sul versante delle dispute nel settore civile) sia dalla crisi economica che ha aumentato la competizione per le risorse tra i vari settori del sistema pubblico.

2. Alcuni dati sul sistema giudiziario: una situazione critica

Le principali strutture del sistema giudiziario italiano sono i tribunali ordinari e le procure della Repubblica; fino alla riforma della geografia giudiziaria in corso di attuazione, i tribunali e le procure erano 166; in questo periodo si sta procedendo alla soppressione di 30 di questi (tribunali di minori dimensioni), cui però si sono aggiunti recentemente i nuovi uffici della sede di Napoli Nord: la nuova situazione (che ha soppresso anche le 220 sedi distaccate) dovrebbe quindi contemplare – salvo nuove variazioni – 137 strutture. A questi uffici sono poi da aggiungere le 26 corti d'appello e le relative procure generali; 29 tribunali per i minorenni e le relative procure; 29 tribunali di sorveglianza; 175 uffici del giudice di pace, uffici anch'essi in fase di riorganizzazione (erano 842 prima del processo di riforma in atto, la previsione normativa prevede la soppressione di più di 670 di questi uffici). Si considerino, inoltre, la Corte di Cassazione, la Direzione antimafia, il CSM e il Ministero della giustizia. Infine, sono da annoverare come parte del sistema anche le strutture del settore penitenziario (ed inoltre, anche il sistema della giustizia amministrativa e di quella tributaria).

Limitando l'analisi al sistema giudiziario "ordinario", i magistrati in servizio sono circa 9.400 (di cui 4.615 donne), su una previsione che ne contempla poco più di 9.700. Di questi, i giudici sono circa 6.349, che significa una media di 11 giudici ogni 100.000 abitanti, rispetto ad una mediana europea di 19.

A questi vanno aggiunti oltre 7.200 magistrati onorari (giudici di pace, componenti privati dei tribunali per i minorenni, ecc.). Il personale amministrativo, considerando tutti i livelli, ammonta a quasi 37.000 unità (secondo i dati del Ministero della giustizia).

La spesa attribuita al Ministero della giustizia ha raggiunto nel 2012 la cifra di circa 7,5 miliardi di euro, che significa una spesa pro-capite di 125 euro; si tratta di un livello in decremento rispetto all'ammontare degli anni dal 2004 al 2011, che aveva raggiunto anche gli 8,7 miliardi di euro. Considerando le risorse attribuite a tutti i tribunali e alle procure, comprese le spese per il gratuito patrocinio, l'ammontare è nel 2012 di circa 4,5 miliardi di euro; una spesa di 76,6 euro pro-capite, che è più alta della media europea (62,2 euro).

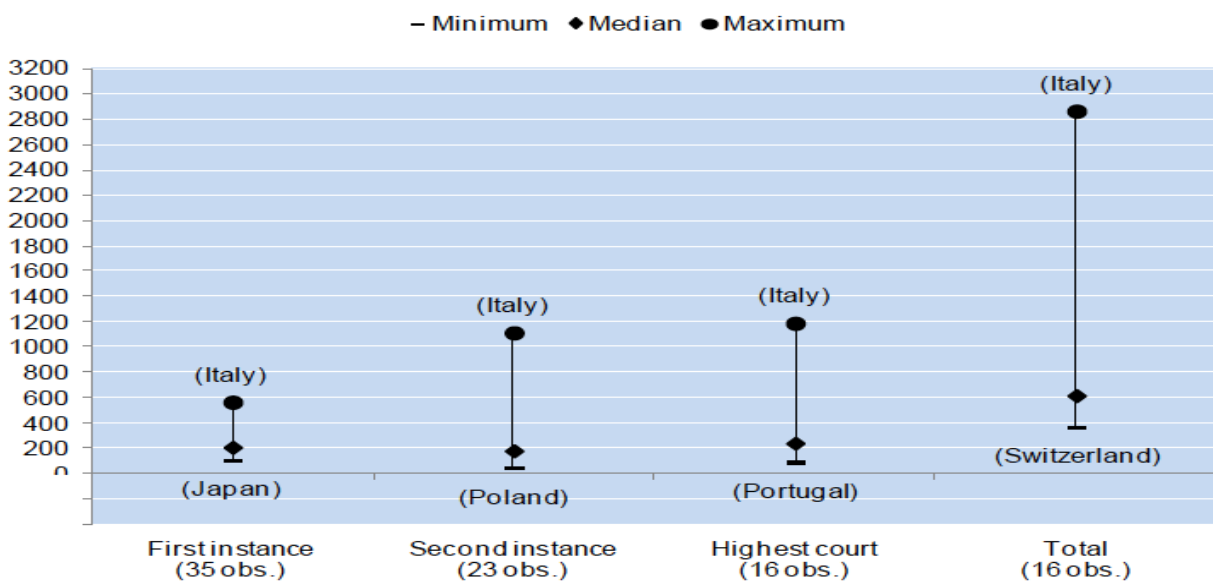


Per concludere con i tratti salienti dell'organizzazione giudiziaria, sono da menzionare gli avvocati, che costituiscono un intermediario quasi sempre presente tra utenti e uffici; in Italia operano nel 2012 più di 225.000 avvocati (in aumento del 7% rispetto al 2010), e cioè 379 per 100.000 abitanti, rispetto ad una media europea di 106.

Rispetto alla consistente organizzazione, le criticità del sistema giudiziario italiano sono palesi e sono chiaramente messe in evidenza nei rapporti delle organizzazioni europee ed internazionali. Riguardano in particolare il settore delle cause civili e specificatamente sia la lunghezza delle cause, sia le rilevanti differenze territoriali nelle performance degli uffici.

Le due figure mostrano la durata delle cause civili in Italia e nei Paesi che fanno parte dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECD). Nel 2010 la durata media stimata di un procedimento civile di primo grado era di 240 giorni nei Paesi OECD, 107 in Giappone (il Paese con la durata minore), circa 420 in Portogallo e Slovenia, 564 in Italia (secondo le statistiche del Ministero della giustizia, il dato italiano è sceso a circa 470 giorni nel 2011). Se si guarda ai successivi gradi di giudizio, il confronto risulta impietoso: quasi otto anni in Italia rispetto ai due anni della media internazionale.

Figura 1 -- Durata dei processi civili in primo grado – Confronto tra Italia e alcuni Paesi OECD anno 2010

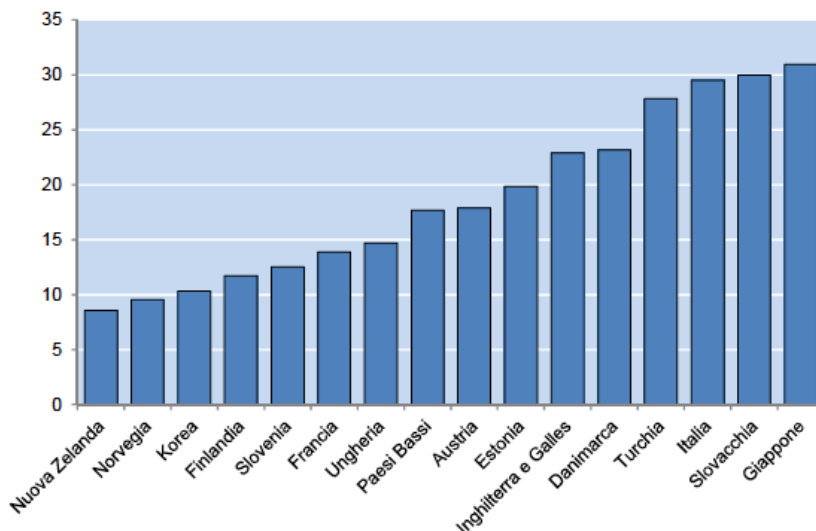


Fonte: Oecd, *Giustizia civile: come promuoverne l'efficienza*, Paris, OECD Economics Department Policy Notes, n° 18, June 2013. La formula impiegata per stimare la durata è quella della giacenza media: $Durata = \frac{Pendenti_{t-1} + Pendenti_t}{Sopravvenuti_t + Esauriti_t} * 365$. Cfr. anche: *Elaborazioni da dati statistiche giudiziarie del Ministero della giustizia*: <http://webstat.giustizia.it/AreaPubblica/numerigiustizia.aspx>.



Anche i costi di accesso alla giustizia – misurati come stima delle spese che un soggetto deve sostenere per arrivare alla risoluzione di una specifica controversia civile attraverso il sistema giudiziario (spese amministrative, spese per esperti, compenso per gli avvocati) al netto dell'eventuale contributo pubblico, il cd. gratuito patrocinio – variano in modo rilevante tra l'Italia e gli altri Paesi; tendono, in particolare, ad essere più elevati in corrispondenza con una durata maggiore dei processi.

Figura 2 - Costi del procedimento al netto del contributo pubblico in percentuale del valore della causa



Fonte: Oecd, *Giustizia civile: come promuoverne l'efficienza*, Paris, OECD Economics Department Policy Notes, n° 18, June 2013.

L'altro fattore negativo è dato dalle forti diseguaglianze territoriali, che non riguardano solo le differenze tra il Nord e il Sud – che pure esistono anche in questo settore. In Puglia, ad esempio, la lunghezza media dei processi civili di primo grado passa da 642 giorni a Lecce ai 1.157 di Foggia; in Sicilia si passa dai 454 di Marsala ai 1.267 di Patti. In Lombardia, si passa dai 204 di Mantova (decisamente al di sotto della media OECD!) ai 346 di Varese.

Questi risultati si riflettono anche sulla legittimazione del sistema; l'indicatore relativo alla percezione sull'indipendenza della magistratura pone l'Italia al 70° posto su 140 Paesi, secondo il Rapporto sulla competitività globale del World Economic Forum 2013-14.

Un elemento positivo che, tuttavia, sta emergendo nel recente periodo, è quello di un forte recupero di produttività, in particolare a livello delle procure, dei Tribunali di primo grado e delle



Corti d'Appello. In altre parole, i magistrati italiani mostrano nel complesso un alto livello di efficienza, se si intende la capacità di decidere nel corso di un anno più casi di quelli sopravvenuti nel corso del periodo. Ad esempio, sempre considerando il settore civile, nel 2012 sono stati definiti dai Tribunali di primo grado un totale di 2.761.232 procedimenti, rispetto a 2.671.395 nuove cause aperte. Questi dati testimoniano di un significativo sforzo in atto teso al recupero di efficienza attraverso varie misure, compresi interventi di innovazione organizzativa e procedurale; sforzo che ha aperto anche un dibattito (giustificato) sui pericoli di una eccessiva attenzione alla produttività a discapito della qualità di indagini e decisioni giurisdizionali. Tuttavia ciò che pesa è l'enorme arretrato, in una certa percentuale costituito da procedimenti entrati da più di tre anni (periodo considerato, per il primo grado, come limite oltre il quale scatta il principio dell'irragionevole lunghezza); risultano infatti aperti, a quella data, oltre 3.372.000 processi.

Le ragioni delle criticità sono molteplici. Nel dibattito prevalgono argomenti che trovano certamente giustificazioni:

- l'elevato tasso di litigiosità della società italiana;
- i problemi legati alla presenza rilevante della criminalità organizzata in varie aree del Paese e a diffusi fenomeni di corruzione;
- i limitati filtri di accesso alla giustizia e al debole ricorso a modalità alternative di risoluzione delle dispute;
- l'eccessiva estensione della garanzia dei tre gradi di giudizio;
- la riduzione delle risorse, il blocco del *turn-over* e l'invecchiamento del personale amministrativo.

Tuttavia, non si può non rimarcare il forte ritardo nella modernizzazione organizzativa degli uffici giudiziari, la limitata collaborazione inter-organizzativa tra gli uffici della filiera, la debole cultura gestionale sviluppata nel settore. La lentezza nella diffusione dei sistemi informatici e informativi è sintomatica di questo *gap*, così come gli elevati differenziali nelle prestazioni di uffici simili per caratteristiche sono a dimostrare l'esistenza delle opportunità di miglioramento.



3. Perché si parla sempre più di valutazione dei risultati e delle *performance* in generale nel settore giudiziario: l'emergere di due tendenze, una interna al sistema di autogoverno della magistratura ed una esterna

Questa condizione di difficoltà del sistema giudiziario italiano e l'influenza della crisi economica stanno modificando la posizione tradizionale del sistema giudiziario verso i sistemi di valutazione dei risultati e delle *performance*. Nel dibattito si fa sempre più insistente l'intervento di chi sottolinea la rilevanza del sistema giudiziario per la competitività dell'economia nazionale e dei territori; se i rapporti di organismi europei (come la DG Justice e la Cepej) e internazionali (come la World Bank e l'OECD) segnalano da tempo l'attenzione degli investitori per le condizioni della giustizia italiana, anche nel nostro Paese è emersa l'attenzione di soggetti diversi da quelli tradizionali della magistratura: 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'ex 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).

In reazione a queste istanze, il sistema giudiziario sta modificando il proprio atteggiamento sulla valutazione dei risultati e delle *performance*. Si sta assistendo all'affermazione di un nuovo paradigma culturale: si sta passando dall'idea della giustizia come potere dello Stato, che come tale è valutabile solo da "pari" e solo in termini di indipendenza e di qualità delle sentenze; ad una concezione che accetta – senza abbandonare la precedente – anche la definizione della giustizia come "servizio" e, di conseguenza, introduce l'idea di un monitoraggio continuo e di una valutazione che coinvolga altri soggetti (cittadini, imprese, portatori di interesse) per giudicare la sua efficacia rispetto alle esigenze della collettività.

In questa direzione vi sono due tendenze in atto: una innescata dall'interno del sistema di autogoverno; l'altra avviata dal basso, da una serie di singoli uffici giudiziari.

Il primo "movimento" vede al centro l'attività del CSM. Un fattore di rilievo affrontato è stato quello delle competenze organizzative dei dirigenti degli uffici giudiziari: da metà del decennio precedente, la carriera dei magistrati non è più basata solo sull'anzianità e la competenza nel campo giurisdizionale, ma è giudicata anche in base alle competenze e capacità gestionali dimostrate: queste sono diventate un fattore della valutazione periodica, così come della nomina e



conferma dei dirigenti degli uffici. Inoltre, di recente, il CSM ha richiesto per i Tribunali l'elaborazione, a cadenza annuale, di uno specifico programma di gestione, con l'obiettivo di affrontare la lunghezza della giustizia civile e di ridurre l'arretrato; programmi che pure le procure hanno il compito di elaborare sia per l'attività dei magistrati che per la parte amministrativa. Ancora, è previsto dalle norme che gli aspiranti agli incarichi di direzione seguano uno specifico corso sulle tematiche organizzative e manageriali, che la Scuola superiore di magistratura si avvia a varare. Queste iniziative hanno posto in primo piano: a) l'esigenza del sistema di dotarsi di sistemi informativi in grado di fornire dati affidabili per la costruzione di indicatori e standard di riferimento per la valutazione della produttività e della tempestività dei procedimenti; b) la necessità di strutturare i processi di *performance management*, per definire le modalità di utilizzo dei risultati delle valutazioni nell'ambito dei processi decisionali; c) la necessità di modificare la concezione dei dirigenti degli uffici, per valorizzarne il ruolo direzionale; d) l'importanza del lavoro collegiale finalizzato alla programmazione e valutazione dei risultati.

Il CSM ha avviato una sperimentazione di comparazione delle *performance* dei vari uffici, basata sulla definizione di *cluster* per tenere conto della dimensione degli uffici, della complessità dei procedimenti e delle caratteristiche territoriali.

Il dibattito è comunque acceso. Da più parti, in seno alla magistratura, si paventa l'irruzione di soggetti esterni nei processi di valutazione dei magistrati, tali da mettere in discussione i principi di autogoverno e di indipendenza; inoltre, si sottolinea l'esigenza di evitare una deriva efficientistica, basata sulla produttività a discapito della qualità dei contenuti dell'attività giurisdizionale. Tutti elementi che tendono a rallentare l'attuazione delle innovazioni sopra descritte.

Il secondo "movimento" è sorto e si sta sviluppando a partire dall'attività autonoma di singoli uffici e di programmi di modernizzazione amministrativa, avviati al di fuori del tradizionale circuito di relazioni centro-periferia. Sono note le esperienze del Tribunale di Torino in tema di eliminazione dell'arretrato in materia civile a seguito dell'adozione di nuovi criteri organizzativi; degli interventi di riorganizzazione della Procura di Bolzano; dei processi di informatizzazione avanzata degli uffici giudiziari milanesi sotto la spinta del Tribunale di Milano e di quelli emiliani. Due programmi hanno diffuso l'idea del cambiamento possibile a partire dalle iniziative locali. Da



un lato, il progetto del Processo civile telematico (Pct) – inizialmente non sostenuto dagli organismi centrali – che ha avviato l'automatizzazione delle relazioni con gli avvocati e si sta ora estendendo a tutte le materie del settore, coinvolgendo anche tutti i vari soggetti che hanno un ruolo nei procedimenti. Dall'altro lato, il progetto "Diffusione delle *best practices* negli uffici giudiziari italiani", finanziato dall'Unione Europea sulla base del successo di alcune iniziative locali; l'intervento ha supportato attività di consulenza organizzativa in quasi 200 uffici giudiziari in tutto il paese e ha avviato in molti casi la realizzazione di modalità gestionali innovative.

Un terzo fenomeno rilevante è quello del coinvolgimento di vari attori locali (in particolare le istituzioni del governo locale e gli ordini degli avvocati) nel sostegno alla modernizzazione degli uffici; in alcune realtà del Nord e del Centro Italia sono sorti "tavoli della giustizia", in alcuni casi formalizzati in fondazioni e associazioni, che hanno il compito di raccogliere risorse, sia finanziarie che di competenza, per progetti di miglioramento.

Questo movimento dal basso si caratterizza per una spiccata attenzione alla valutazione, seguendo tre direzioni. La prima direzione riguarda i controlli interni. I dirigenti di molti uffici si sono resi conto della disponibilità di ambiti di manovra a livello di singolo ufficio per migliorare le performance e la qualità dei servizi resi (accessibilità, tempestività, ecc.) e dell'esigenza di avere sotto controllo l'andamento di una serie di variabili. A questo fine hanno avviato processi di autovalutazione organizzativa, utilizzando prevalentemente il modello CAF; si citano a titolo esemplificativo le esperienze della Procura e della Corte d'Appello di Milano, del Tribunale per i minorenni di Salerno, della Procura di Gela, della Procura dell'Aquila. Inoltre, è stata avviata in alcuni casi la sperimentazione di sistemi di monitoraggio delle *performance*, per ovviare alla limitata affidabilità delle statistiche giudiziarie e impostare un vero e proprio controllo dei flussi procedurali; in questo ambito uno dei progetti più significativi è quello del "cruscotto del magistrato" del Tribunale di Milano, ma anche altri uffici (es. il Tribunale di Monza) hanno avviato sperimentazioni in tal senso (cfr. i progetti di "consolle del magistrato", che sfruttano le funzionalità del processo civile telematico). Si tratta di sistemi che permettono l'analisi dei principali indicatori di *performance* riguardanti i tempi e le modalità di trattazione dei vari tipi di fascicolo, dalla data di iscrizione fino alla sentenza e successiva sua esecuzione, consentendo l'interrogazione da parte del singolo magistrato e le aggregazioni per materia, settore e per il complesso dell'ufficio. In generale, in ogni caso, tutto il potenziamento dell'informatizzazione degli uffici sta avendo come effetto non solo quello del miglioramento dell'efficienza, ma anche – ovviamente – quello del



miglioramento degli archivi, con la conseguenza dell'aumento della qualità e affidabilità dei dati disponibili per il monitoraggio delle attività e dell'utenza (con esiti significativi anche per l'attività decisionale dei giudici), come evidenzia, ad esempio, il caso del Tribunale per i minorenni di Napoli.

La seconda direzione è costituita dall'attenzione verso gli utenti (non professionali, come cittadini e imprese; professionali, come gli avvocati) di attività tipicamente di servizio (orientamento, erogazione di certificati e documentazione, accessibilità fisica e temporale, e accessibilità multicanale, ecc.); una serie di uffici hanno elaborato sia guide ai servizi che carte dei servizi, ed alcuni (ad esempio Torino e Catania) hanno sperimentato anche rilevazioni di soddisfazione degli utenti; si segnala anche l'iniziativa dell'associazione Cittadinanzattiva, che nel 2012 ha realizzato una valutazione civica dei servizi agli utenti in alcuni tribunali italiani. Inoltre, sono stati costituiti in molti casi Uffici relazioni con il pubblico (cfr. ad es. Tribunali di Genova, Milano, Brescia; la Procura di Palermo; ecc.) e sono state potenziate le modalità di accesso telematico: funzioni che, oltre a migliorare l'accessibilità, permettono di raccogliere dati utili per le valutazioni sulle prestazioni agli utenti.

Infine, la terza direzione è quella della rendicontazione. La gran parte degli uffici che hanno partecipato al progetto "Diffusione delle *best practices*" hanno elaborato e pubblicato il proprio bilancio di rendicontazione sociale, rappresentando all'esterno i principali dati delle attività, secondo le diverse materie trattate, compresi i progetti di miglioramento avviati e i dati sulla gestione delle risorse finanziarie. Molti uffici hanno in seguito proseguito autonomamente la redazione di tale documento. In alcuni casi, gli elaborati contengono anche indagini che tendono a misurare l'efficacia esterna delle attività, attraverso indagini sulla percezione delle imprese, comprese quelle straniere, sulla qualità e affidabilità della giustizia nel territorio (cfr. ad esempio i bilanci sociali del Tribunale di Milano e quello del Tribunale di Brescia). In generale, questi documenti hanno permesso di mettere a punto i principali indicatori che permettono di comprendere l'andamento delle attività e i vincoli degli uffici, cosa che è stata utilizzata in molti casi per rinnovare e rendere meglio fruibili le relazioni di apertura dell'anno giudiziario.

In questo contesto, infine, è da ricordare (e valorizzare) il ruolo dei dirigenti amministrativi. Spesso il dibattito sul miglioramento della giustizia ha coinvolto quasi esclusivamente la parte di magistratura, quale corpo professionale predominante all'interno degli uffici giudiziari; tuttavia, non bisogna dimenticare la rilevanza strategica della componente amministrativa (e cioè il personale di



cancelleria e degli uffici di supporto), senza la quale i miglioramenti auspicati non sono perseguibili, data la rilevanza dell'apporto di questa componente nell'organizzazione e gestione di fasi essenziali dei procedimenti. I dirigenti amministrativi stanno prendendo consapevolezza dell'importanza della valutazione delle *performance* quale leva direzionale a loro disposizione, grazie anche all'introduzione dei piani di *performance* anche nel sistema giudiziario (cfr. ad es. l'esperienza della Procura generale di Bologna e della Procura di Milano); ad esempio, la Scuola per il personale amministrativo di Castelcapuano (Napoli) ha inserito nei suoi corsi anche moduli in tema di valutazione.

L'ambito che ancora risente di assenza di attenzione è costituito da più ampi studi di valutazione delle politiche. Né il CSM né il Ministero della giustizia sono dotati di strutture in grado di affrontare studi in tal senso. Attualmente, solo l'attenzione del Dipartimento della funzione pubblica per questo tema ha consentito l'avvio di un progetto di monitoraggio e valutazione del progetto "Diffusione delle *best practices* negli uffici giudiziari italiani".

4. Per saperne di più

- Sui progetti di miglioramento del sistema giudiziario italiano, si veda:
 - o Sciacca, Mariano, et alii, a cura di. 2013. *Giustizia in bilico. I percorsi di innovazione giudiziaria: attori, risorse, governance*. Roma, Aracne.
 - o Vecchi, Giancarlo, 2013. "La modernizzazione del sistema giudiziario italiano: dal modello top-down alla governance locale? Il nuovo ruolo dei territori nel sostegno all'innovazione degli uffici giudiziari." Studi Organizzativi, fascicolo 1, 2013, pp. 150-190.
 - o Vecchi, Giancarlo. 2013. "La valutazione nel settore pubblico e nel sistema giudiziario italiano", in *Questione Giustizia*, 2013, n.2/3, pp. 66-79.
- Sull'andamento del progetto "Diffusione delle *best practices* negli uffici giudiziari italiani" si vedano i molteplici documenti pubblicati nel sito: Risorse per la giustizia.it (www.mpgiustizia.it), organizzato dal Dipartimento della funzione pubblica.
- Per comparazioni tra le performance del sistema giudiziario italiano e altri sistemi giudiziari si vedano i seguenti rapporti:
 - o European Commission. 2014. *The 2014 EU Justice Scoreboard*. Brussels, EU Publications Office.
 - o Cepej. 2014. *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States*. Strasbourg, Cepej.
 - o WEF – World Economic Forum. 2013. *The Global Competitiveness Report 2013-2014*. Full Data Edition. Geneva, WEF.
 - o World Bank. 2013. *Doing Business 2014. Economy Profile: Italy*. Washington, The World Bank.



La valutazione nella Scuola e nell'Università. Opportunità o rischio? *di Mauro Palumbo (Università di Genova)*

Negli ultimi anni la valutazione si sta diffondendo in modo pervasivo in due mondi che a lungo sono apparsi distratti o refrattari: quelli della scuola e dell'Università. Lo sta tuttavia facendo in modi discutibili e che presentano criticità tali da mettere in discussione il contributo che può recare al miglioramento del sistema formativo italiano nel suo complesso.

In queste note si cercherà di mettere in evidenza queste criticità, secondo una prospettiva che assume che la valutazione abbia un importante ruolo da giocare, ma che questo sia condizionato da fattori dei quali non sempre i decisori paiono consapevoli, al pari dei soggetti che sono coinvolti in questi processi. Una prospettiva che privilegia, inoltre, la funzione della valutazione di strumento e stimolo al miglioramento delle politiche e degli interventi, che tuttavia non può essere dato come esito scontato della sua introduzione. La valutazione è anzi una pianta delicata che richiede molte cure per attecchire e che, per altro verso, può generare effetti perversi come un medicinale assunto in dosi sbagliate o utilizzato per terapie diverse da quelle per le quali è consigliato.

La valutazione nella Scuola

Nella Scuola la valutazione viene introdotta con un decreto dalla lunga gestazione, il D.P.R. n. 80/2013, approvato a marzo ma pubblicato solo a luglio, che contiene il Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione. Esso prevede un'architettura complessiva fondata su tre pilastri: INVALSI, che lo coordina, INDIRE, che si preoccupa delle azioni di miglioramento e un contingente ispettivo deputato a realizzare, assieme ad esperti esterni formati e selezionati da INVALSI, la valutazione "esterna" delle scuole.

Molti sono gli aspetti innovativi del decreto, tra i quali meritano di essere citati almeno i seguenti:

- a) il fatto che siano presi in considerazione congiuntamente, sia pure solo nella titolazione del decreto, sia la Scuola che la Formazione Professionale, contrariamente a quanto è prassi nel nostro Paese; si tratta di una innovazione significativa, anche se al momento si è fermata a livello di enunciato. Nell'ultimo decennio, infatti, si sono moltiplicate le attività svolte in modo variamente coordinato e integrato dalla Scuola e dalla Formazione professionale, a cominciare dai percorsi triennali di Istruzione e Formazione



Professionale, che rappresentano di certo l'esempio più innovativo e pervasivo, gli IFTS e gli ITS; dunque l'idea di valutare congiuntamente i due mondi e soprattutto di considerarli un sistema è davvero importante, anche se comporterà complesse relazioni tra Stato e Regioni, viste le competenze pressoché esclusive di queste ultime nel campo della Formazione Professionale (che peraltro ha conosciuto nel tempo importanti forme di valutazione, a causa dei vincoli posti dall'impiego del FSE).

- b) il fatto che si parli di "Sistema Nazionale di Valutazione", lemma destinato a dare (in prospettiva) stabilità, sistematicità e continuità a quanto fino ad ora era stato occasionale, rapsodico, parziale, eccezion fatta per la rilevazione INVALSI; peraltro a questo riguardo sia il precedente Presidente, Paolo Sestito, sia l'attuale, Anna Maria Ajello, hanno dichiarato ripetutamente che le rilevazioni INVALSI sono misurazioni e non valutazioni, rinviando implicitamente ai livelli politici responsabili l'impiego in chiave valutativa dei relativi dati;
- c) la stretta connessione tra valutazione e miglioramento, proclamata dal decreto, anche se in realtà realizzata con modalità un po' ingenua e criticabili. La connessione sembra importante non solo perché, come si dirà tra breve per quel che concerne l'Università, non è affatto scontata, ma anche perché è facile utilizzare la valutazione come una forma di controllo "dall'alto" piuttosto che "dal basso" o dall'esterno piuttosto che dall'interno.

In questa sede intendiamo soffermarci su alcuni aspetti problematici che sono in larga misura desumibili dall'articolo 6, comma 1, del Decreto sopra citato, che descrive il "processo di valutazione"⁴. Per la sua rilevanza il testo dell'articolo 6 è ripreso nel seguito in modo sintetico e per i punti di interesse della nostra trattazione. In breve, il processo ha inizio con un'autovalutazione sviluppata dalla scuola seguendo un quadro di riferimento prodotto da INVALSI, che fornirà alle scuole anche dati concernenti le rilevazioni degli apprendimenti⁵ ed elaborazioni sul valore aggiunto da loro prodotto. Da questo rapporto di autovalutazione (costruito

⁴ Questo il titolo dell'articolo, anche se in realtà il contenuto dello stesso fa riferimento anche alle modalità con cui dalla valutazione si passa a costruire i piani di miglioramento e anche, nei commi successivi, ad alcune delle possibili conseguenze della valutazione, ad esempio sull'assegnazione degli obiettivi e sulla valutazione dei risultati dei dirigenti scolastici.

⁵ Il comma 3 dell'art. 6 del Regolamento prevede che "le rilevazioni sono effettuate su base censuaria nelle classi seconda e quinta della scuola primaria, prima e terza della scuola secondaria di primo grado, seconda e ultima della scuola secondaria di secondo grado"



dalla scuola secondo modalità definite dall'INVALSI) deriva un piano di miglioramento (anch'esso costruito in modo standardizzato). Questa "autovalutazione", in verità piuttosto etero diretta, sarà seguita da una valutazione esterna curata da nuclei di cui faranno parte esperti selezionati da INVALSI, finalizzata alla ridefinizione dei piani di miglioramento. Come si legge in altre parti del decreto e nello stesso art. 6, la scelta delle scuole da sottoporre a valutazione esterna sarà effettuata da INVALSI sulla base di criteri di criticità (di efficacia ed efficienza) definiti dallo stesso Istituto e porterà ad una revisione dei Piani di miglioramento. A seguito delle due valutazioni (auto ed etero) le istituzioni scolastiche avviano delle specifiche azioni di miglioramento, con il supporto di INDIRE o di Università. Del processo di valutazione fa parte anche un'attività definita di "rendicontazione sociale" della scuola, che consiste nella pubblicazione e diffusione dei dati relativi ai risultati raggiunti, con il duplice obiettivo della trasparenza (verso l'esterno) e della condivisione (verso gli *stakeholder*).

È quindi forte il rischio di una involuzione centralistico-burocratica della valutazione; volendo vedere il bicchiere mezzo pieno, si può dire che gli spazi di miglioramento della scuola dipenderanno innanzi tutto dal grado in cui la singola scuola sarà capace di selezionare dai dati forniti da INVALSI i più rilevanti in termini esplicativi dei risultati e, inoltre, dalla capacità di aggiungere allo schema INVALSI ulteriori dati relativi ad altri aspetti riconducibili alle finalità perseguite dalla scuola (ad esempio, cittadinanza, inclusione sociale, ecc.). In altre parole, ogni scuola dovrebbe costruire, sulla base della propria esperienza e della discussione interna ai diversi *stakeholder*, un percorso di lettura dei dati che evidenzia linee causali prioritarie rispetto alle quali specifici dati (di input o di processo) assumono rilevanza esplicativa a fronte di specifici risultati considerati strategici. E a partire da queste linee causali progettare piani di miglioramento. In assenza di questa operazione, le scuole correranno il rischio di essere sommerse da informazioni cui risulterà difficile assegnare una lettura causale, con la conseguente costruzione di piani di miglioramento avulsi dai reali processi in atto nella singola scuola.⁶ L'autonomia della singola scuola dovrebbe esercitarsi lungo due direzioni; la prima riguarda la declinazione dei valori e degli obiettivi da perseguire nel proprio specifico contesto, valori e obiettivi alla luce dei quali leggere i dati forniti dall'esterno e rilevare ulteriori dati (di processo o di risultato) eventualmente pertinenti, ma non disponibili nel set predefinito a livello nazionale. Gli «ulteriori elementi significativi integrati dalla stessa scuola», citati dal Decreto in via apparentemente residuale, possono rivelarsi

⁶ Riprendo nel seguito alcune considerazioni sviluppate in Palumbo, 2014.



essenziali per costruire dei percorsi di lettura dei processi in atto entro le singole scuole per il conseguimento di specifici obiettivi considerati importanti dalla scuola stessa. Detto in altri termini: nel modello che verosimilmente sarà proposto da INVALSI⁷ i risultati alla luce dei quali valutare i processi sono costituiti essenzialmente dalle conoscenze e competenze acquisite dagli studenti (negli ambiti nei quali sono disponibili prove standardizzate), dai tassi di prosecuzione o abbandono, in subordine dai tassi d'inserimento lavorativo e dalla qualità percepita dell'offerta. Dunque risultati in larga misura concentrati sul successo scolastico e sugli apprendimenti certificabili in alcuni ambiti (*literacy*, matematica, forse in futuro scienze). È evidente dunque che una scuola capace di ragionare sui propri obiettivi (di apprendimento in altre aree disciplinari, di competenze trasversali, di altre acquisizioni quali la *civicsness*, ecc.) deve essere anche capace non solo di trasegliere tra i molti dati che saranno forniti quelli pertinenti ai suoi fini, ma soprattutto di rilevare ulteriori dati, di costruire ulteriori indicatori, che possano rispecchiare le priorità della singola scuola. Quanto detto vale anche per i dati relativi al contesto, all'input e ai processi, come si dirà oltre, per poter realizzare una valutazione che sia davvero "auto" (cfr. ad es. Hooge, Burns e Wilkoszewski, 2012).

Una seconda criticità riguarda la capacità della scuola di usare la valutazione per la definizione degli *interventi migliorativi*: si tratta infatti del campo in cui maggiore appare l'autonomia delle scuole, che si prevede assistita e guidata da INDIRE o da altri qualificati soggetti esterni. Gli interventi migliorativi, anche se necessariamente legati ai piani di miglioramento, non risultano, nel testo del Decreto, una mera articolazione dello stesso. Questo è un punto molto importante, per due motivi. Il primo riguarda la scarsa credibilità di ipotesi di miglioramento che derivino in modo quasi automatico dalla valutazione. Questo punto è stato ampiamente trattato nella letteratura valutativa che, oltre a sottolineare come le *recommendations* debbano essere prodotte dal valutatore solo se richieste (cfr. Scriven, 1993)⁸, mette in evidenza come non necessariamente il valutatore sia competente anche nella progettazione dell'ambito in cui la valutazione viene prodotta, dunque non necessariamente sia capace di proporre i giusti rimedi per le criticità rilevate. Inoltre, anche nel caso in cui sia bravo tanto come progettista quanto come valutatore, non necessariamente egli è in possesso di tutte le informazioni di contesto e operative di cui è dotato il

⁷ E' verosimile ritenere che INVALSI proponga il modello VALSIS (<http://www.invalsi.it/valsis/>), ispirato al CIPP di Stufflebeam (Contesto, Input, Processo, Prodotto).

⁸ L'autore arriva ad affermare, nel testo citato, che le *recommendations* sono utili quanto le biciclette per i pesci.



decisore e può quindi sostituirlo (cfr. Scriven, 1995/2007, pp. 54 e segg.). Questa constatazione, unita alla distinzione (anche cronologica) tra la fase di definizione e ridefinizione dei piani di miglioramento - fasi a) e b) - e quella della definizione e attuazione delle azioni di miglioramento - fase c) -, suggerisce che queste ultime siano decise in modo autonomo dalla singola Istituzione scolastica, sia pure con l'ausilio di qualificati esperti esterni. E' possibile dunque ipotizzare che i piani di miglioramento di cui parla il decreto siano in effetti una parafrasi degli esiti della valutazione; in altri termini, ripropongano in chiave di obiettivi le criticità individuate dalla valutazione (o altre autonomamente rilevate dalla scuola), rinviando alla (successiva) definizione e attuazione di azioni di miglioramento il modo concreto con cui raggiungere tali obiettivi. Esemplificando in modo assai schematico, in base a questa interpretazione l'autovalutazione di fase a) potrebbe individuare nelle carenze in *literacy* degli allievi uno dei punti sui quali intervenire e l'INVALSI, in fase b), potrebbe confermare tale criticità, portando l'Istituzione scolastica a individuare come obiettivo di miglioramento l'incremento delle competenze di *literacy* dei propri allievi (magari in riferimento a un *benchmark* costituito dalle scuole considerate comparabili con quella in esame da INVALSI). A ben vedere, tuttavia, affermare che vanno potenziate le competenze in *literacy* degli allievi è solo un modo di riproporre in altra forma lessicale il giudizio valutativo secondo il quale una criticità della scuola è costituita dalle carenze in *literacy* degli allievi. Di contro, in fase c), definizione e attuazione di azioni di miglioramento, ci si aspetta che da un approfondimento dei nessi causali tra i risultati da migliorare e i processi da modificare o attuare (ad es., aumentare le ore di insegnamento di una materia, modificarne i contenuti, modificare le prove intermedie, modificare le modalità di insegnamento ecc.) emergano le azioni concrete da mettere in atto e dunque sia proprio in questa fase che prende corpo e vigore l'autonomia delle Istituzioni scolastiche, apparentemente comprese nelle due fasi precedenti. Senza eccedere nell'esegesi, si potrebbe comunque affermare che il "vero" processo di identificazione dei processi causali che generano le criticità e la conseguente identificazione degli interventi da attuare si sviluppa nella fase c), in cui maggiore appare l'autonomia e la responsabilità delle Istituzioni scolastiche.

Un'ultima notazione riguarda infine la fase d), di rendicontazione sociale delle scuole, che costituisce un'ulteriore innovazione introdotta dal Decreto e che recupera la dimensione contestuale delle Istituzioni scolastiche, messa in ombra nelle fasi precedenti. La scuola è infatti inserita in un contesto specifico, affollato di *stakeholder*, e questo contesto non si limita a



influenzare il funzionamento della scuola, come potrebbe far supporre l'adozione del modello CIPP, ma costituisce il riferimento prioritario per la reale *accountability* della scuola, che avviene non solo nei confronti dei suoi utenti diretti (che comunque fanno parte della comunità locale che ospita la scuola), ma anche dei suoi numerosi utenti indiretti (famiglie, istituzioni, imprese, società locale). A questo riguardo va anzi considerato come in altri Paesi le esigenze di trasparenza e *accountability* portino alla diffusione dei risultati degli apprendimenti, che possono orientare le scelte degli studenti e delle famiglie. Si tratta di una prospettiva non esente da rischi, con la quale tuttavia le scuole italiane dovranno fare i conti (cfr. sul tema Martini, 2012).

La valutazione nell'Università

In questo caso la valutazione viene introdotta su diversi piani e con diverse norme, ma la norma cardine è la legge 240/2010, che contiene alcune affermazioni chiave (e discutibili) alle quali saranno poi ispirate, almeno in parte, le norme e i dispositivi successivamente messi in atto dal MIUR e dall'ANVUR. La legge 240/2010 afferma infatti, all'articolo 5, comma 1, che il Governo è delegato ad emanare decreti legislativi finalizzati al conseguimento di vari obiettivi, tra cui, alla lett. a), prima parte, "la valorizzazione della qualità e dell'efficienza delle università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche sulla base di criteri definiti *ex ante*, anche mediante previsione di un sistema di accreditamento periodico delle Università". Dunque in questo caso, a differenza di quello della scuola, si precisa fin da subito che la valutazione (ammantata dalla nobile finalità della "valorizzazione della qualità e dell'efficienza dell'università") sarà utilizzata per l'introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse, assumendo quindi due ipotesi entrambe assai discutibili: la prima, che la valutazione debba essere finalizzata ad attivare meccanismi di premi e punizioni e la seconda che tali meccanismi siano (gli unici) che possono valorizzare la qualità e l'efficienza. La messa in pratica di questo assunto avviene con il D.Lgs. 19/2012, che ripete fin dal titolo che la valorizzazione dell'efficienza delle università è conseguenza di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse e che prevede, all'articolo 2, comma 1, "l'introduzione di un sistema di valutazione e di assicurazione della qualità, dell'efficienza e dell'efficacia della didattica e della ricerca" e il "potenziamento del sistema di autovalutazione della qualità e dell'efficacia delle attività didattiche e di ricerca delle università". In breve, prevede un sistema analogo a quello del Sistema Nazionale di Valutazione della Scuola, composto da un sistema di valutazione esterna e di uno di



autovalutazione, che assumono tuttavia i caratteri dell'accREDITamento e che sono finalizzati (a differenza del SNV) ad incidere sulla distribuzione delle risorse. Nel caso dell'Università il sistema viene declinato dall'ANVUR (Agenzia di valutazione istituita in verità ai tempi del Ministro Mussi, ma attivata sotto l'egida del Ministro Gelmini) e si articola sostanzialmente in tre aree.

Prima di analizzarle metto in evidenza un ulteriore elemento che favorisce questo uso piuttosto anomalo ma molto penalizzante della valutazione, costituito dalla sovrapposizione tra accREDITamento e valutazione, posti in capo, per di più, ad un unico organismo, l'ANVUR, di nomina ministeriale e di cui il Ministero è il referente unico. L'accREDITamento, infatti, avviene di solito *ex ante* e consiste nel controllo del possesso di requisiti minimi che secondo la scienza, la prassi o la norma dovrebbero essere necessari a rendere un servizio adeguato. La valutazione invece ragiona per gradi e non in termini di "on" "off" e non per rilasciare o negare autorizzazioni, ma per consentire ai soggetti interessati di assumere decisioni e di intraprendere azioni in modo consapevole; inoltre è tanto più autorevole quanto più deriva da soggetti "terzi", quindi non dipendenti da chi ha il potere o da chi vi è soggetto. E' questo in verità un difetto d'origine dell'ANVUR, che, a differenza di importanti agenzie di valutazione come il GAO statunitense, dipende dall'esecutivo e non dalle Assemblee elettive, ma questo difetto si aggrava per il costante mix di funzioni valutative e di accREDITamento assegnate all'ANVUR dai vari Governi. Occorrerebbe peraltro aggiungere che i criteri definiti per ottenere l'accREDITamento sono piuttosto discutibili e perfino il CUN, di norma piuttosto prudente, si è apertamente dichiarato contrario con un documento del 27 marzo 2013 (cfr. Palumbo, 2013).

La prima area è costituita dal sistema di AutoValutazione e AccREDITamento (AVA), introdotto dal Decreto Ministeriale n. 47/2013 e strutturato da specifiche linee guida dell'ANVUR (<http://www.anvur.org/attachments/article/26/Linee%20Guida%20Accr%20%20Periodico.pdf>), che prevedono anche per l'Università che ad un'autovalutazione condotta su modelli di provenienza esterna segua una valutazione esterna, che in buona sostanza per così dire valuterà l'autovalutazione. Gli strumenti di autovalutazione sono costituiti da una Scheda Unica Annuale, diversa per Corsi di Studio e per i Dipartimenti, che porta poi a Rapporti Annuali di Riesame, in cui si valutano gli scostamenti dalle attività programmate e si prevedono eventuali correttivi. In una seconda fase, come si legge nelle Linee Guida dell'ANVUR, è prevista una valutazione esterna da parte di ANVUR che consiste in un riesame critico dei documenti prodotti dai Corsi di Studio o dai



Dipartimenti, accompagnato da visite in loco delle Commissioni di Esperti della Valutazione (CEV). Come si vede, un meccanismo simile a quello istituito per la scuola con il D.Lgs. 80/2013, che è solo più formalizzato di AVA, ma meno penalizzante nei suoi effetti, dal momento che per le scuole “peggiori” si pensa ad interventi di sostegno e non a “punizioni” come nel caso dell’Università.

L’AVA sostanzialmente chiede ai corsi di laurea di precisare inizialmente e di verificare periodicamente alcune questioni assolutamente ragionevoli e sensate: se dispongono delle risorse interne (umane e materiali) per svolgere le attività programmate, se le figure in uscita sono coerenti con i bisogni manifestati dagli *stakeholder*, se sono ascoltate le opinioni degli *stakeholder* (ivi inclusi gli studenti), se le modalità di verifica degli apprendimenti funzionano (e prima ancora se gli obiettivi di apprendimento sono prestabiliti in modo formalizzato), se gli organi di governo periodicamente si interrogano su criticità quali i tassi di dispersione, la durata media degli studi, gli esiti occupazionali e come si organizzano per fronteggiare tali criticità. In verità si tratta di domande non solo legittime, ma che colpevolmente per lungo tempo le Università non si sono poste, o si sono poste poco e tardi; domande indispensabili per passare da un’Università centrata sul Professore (con la P maiuscola) ad una centrata sullo studente. Il sistema è a mio avviso criticabile sostanzialmente in due punti. Il primo, che è tipico di molte procedure di qualità, nate non a caso sul terreno della produzione di beni e non su quello di produzione dei servizi, è quello di prevedere un sistema che rischia di essere autoreferenziale proprio mentre appare rivolto all’esterno. In breve, se si documenta che sono stati ascoltati gli *stakeholder*, si è tenuto conto delle opinioni degli studenti, sono stati investiti gli organi di governo dei problemi effettivi, è stata prodotta la giusta documentazione, il più è fatto e si rischia in questo modo di produrre miglioramenti solo sulla carta. La seconda critica riguarda il fatto che il sistema rispecchia un modello uniforme, calato dall’alto in modo abbastanza acritico (anche se lascia al suo interno molti margini di manovra sia ai Presidi qualità degli Atenei che a quelli dei Corsi di laurea) e, soprattutto, contiene rigidità poco comprensibili, anche perché connesse a processi di accreditamento che andrebbero invece separati da quelli di qualità e di valutazione. Analoghe considerazioni potrebbero essere svolte sull’accREDITAMENTO dei corsi di dottorato e sulla recente valutazione dei Dipartimenti (lì l’accREDITAMENTO era per fortuna implicito nel fatto che esistessero). Anche qui si nota la richiesta di produzione di grandi quantità di informazioni, a sottolineare la conflazione tra modelli burocratico-dirigisti (quelli e non altri sono i dati necessari per capire se un Dipartimento



funziona) e modelli volti a stimolare l'autovalutazione (invitando in questo caso i Dipartimenti a chiedersi cosa non va e cosa si può migliorare).

Da notare che il primo aspetto (richiesta di grandi quantità di dati, utilizzo di schemi a volte meccanicistici e comunque imposti dall'alto) fa spesso premio sul secondo e produce irritazione, frustrazione e fastidio anche tra i colleghi maggiormente convinti della necessità di render conto a terzi e non solo a noi stessi dell'attività dell'Università.

Nel caso dell'AVA potremmo dire che siamo dinnanzi ad una valutazione con finalità di *accountability*, doverosa, per chi produce servizi pubblici con fondi pubblici. Tuttavia è abbastanza evidente il rischio duplice connesso a tale finalità. Da un lato, quello di far sconfinare l'*accountability* in una funzione di controllo, cosa abbastanza facile quando il primo *stakeholder* a cui è destinata la valutazione è il Ministero e il primo effetto della valutazione è la premialità nella distribuzione delle risorse (che in periodo di risorse calanti in realtà significa minori tagli e mancata premialità maggiori tagli ...). Come osserva Reborà nel bel libro dedicato alla valutazione dell'università (2013: 19), citando Trow (1996), l'*accountability* nasconde spesso una mancanza di fiducia ed è per questo, aggiungo io, che sconfinata nella concezione di controllo. Dall'altro lato, quello di far convergere l'*accountability* nei confronti degli altri *stakeholder* (in primis gli studenti e le loro famiglie) in una visione di "quasi mercato", che sembra ipotizzare che una buona conoscenza da parte dei potenziali utenti di pregi e difetti dei vari corsi di laurea possa davvero farli "scegliere con i piedi", in un Paese in cui i costi dell'istruzione terziaria sono già improbi per famiglie impoverite⁹ se sostenuti "sotto casa", figuriamoci se inviando i propri figli a studiare altrove. Senza contare che non si colgono strategie alternative alla chiusura, nelle politiche implicite nella legge 240/2010, per gli Atenei in condizioni "peggiori", né un'autonomia piena delle Università sul piano del reclutamento per quelle che volessero introdurre miglioramenti significativi.

In verità quel che pare mancare è anche una riflessione sui possibili effetti della valutazione sui comportamenti organizzativi (vedi sul punto il cap. 3 di Reborà, 2013), che fornirebbe una giustificazione scientifica all'introduzione della valutazione in queste forme e con questi effetti.

Cito solo di passata in questa sede il secondo tipo di valutazione che nasce dalla legge "Gelmini", quello dell'Abilitazione Scientifica Nazionale, che ha il compito di stabilire quali studiosi siano idonei ad accedere a procedure concorsuali o di chiamata diretta indette dalle Università per

⁹ La caduta nelle iscrizioni all'università si sovrappone sia all'impoverimento delle famiglie, sia alla riduzione del differenziale di occupabilità e di reddito dei laureati rispetto ai non laureati.



i ruoli di Professore Associato ed Ordinario. In questo caso oggetto delle critiche sono stati, in buona sostanza, i seguenti punti:

- a) La composizione delle commissioni. Il passaggio da concorsi locali con commissioni elette dai colleghi a una abilitazione nazionale con quattro commissari sorteggiati tra i candidati commissari dotati di determinati requisiti (superare le mediane in almeno due su tre degli indicatori previsti dal D.M. 7/6/2012) e un commissario straniero sorteggiato da un elenco costruito dall'ANVUR, ha prodotto l'esautorazione completa della comunità scientifica nella selezione dei commissari, che ha favorito risultati assai difformi tra le diverse commissioni; l'inclusione di un commissario straniero, segno ulteriore di provincialismo e sfiducia nel corpo accademico italiano; la scarsa competenza di molte commissioni, chiamate a valutare candidati spesso specializzati in ambiti scientifici lontani dalle conoscenze dei commissari; le modalità decisionali previste per i lavori delle Commissioni, che richiedono almeno quattro voti favorevoli su cinque per conferire l'idoneità e che quindi assegnano ad una minoranza di commissari un potere superiore a quello esercitabile dalla maggioranza;
- b) I criteri di selezione dei commissari e di accesso alla procedura dei candidati: entrambi dovevano infatti superare le mediane di indicatori, in parte diversi per settori bibliometrici e non bibliometrici, anche se poi le Commissioni avrebbero potuto, motivatamente, derogare a questo criterio (per i candidati, ovviamente); la critica più rilevante riguarda il fatto che diversi potenziali commissari, magari impegnati in incarichi gestionali o di rappresentanza, avrebbero avuto competenze (ma non mediane) tali da poter svolgere molto bene il compito di giudici. In linea generale, poi, l'uso delle mediane (anche, come si vedrà, nella VQR) sembra adombrare un principio quantitativo astratto (metà da salvare, metà da buttare, metà bravi, metà lavativi) di impianto Brunettiano¹⁰, che tra l'altro sembra assegnare valore nullo a chiunque si trovi al di sotto della mediana ...;
- c) La definizione dei criteri di scientificità e dei settori concorsuali; la prima avrebbe dovuto essere operata dalle Commissioni ad integrazione di quelli già contenuti nel DM 7/6/2012 e invece in taluni casi non è stata effettuata, oppure è stata effettuata in modo da aggirare le disposizioni generali relative alle mediane;

¹⁰ Mi riferisco all'articolo 19, comma 2, del D. Lgs. 150/2009, in forza del quale i dipendenti pubblici sono collocati in tre fasce di merito e precisamente il 25% in quella alta, il 50% in quella media e il restante 25% in quella bassa, a prescindere dal livello complessivo di efficienza della struttura valutata.



- d) Due degli effetti non voluti (auspichiamo) ma prevedibili di quanto sopra sono stati l'estrema eterogeneità nei tassi di idoneazione (che qualche anima bella ha voluto giustificare con la difforme qualità dei candidati – tesi insostenibile davanti al *range* di variazione riscontrabile, ad esempio, tra il 12% e l'83% in prima fascia e tra il 12% e il 69% in seconda), anche all'interno delle stesse macro aree disciplinari (tristemente noto il caso di Sociologia generale, politica e giuridica, con tassi medi di idoneati attorno al 18%, a fronte di risultati meno devastanti negli altri due settori concorsuali) e, in secondo luogo, l'attribuzione da parte di molti Atenei di una parte dei punti organico disponibili in base al tasso di idoneati e non in base ad altri indicatori di fabbisogno.

Il caso per certi versi più interessante è quello della Valutazione Quinquennale della Ricerca, cui la legge 240/2010 assegna una funzione esplicita di esercizio finalizzato al riparto delle risorse finanziarie tra le università, assumendo implicitamente, anche in questo caso, che meccanismi di premi/punizioni in base al “merito” scientifico siano strumenti efficaci di miglioramento dell'Università.¹¹ Questo aspetto ci pare vada sottolineato preliminarmente perché esso presuppone che l'accettazione di un processo di valutazione della ricerca, in sé assolutamente auspicabile e opportuno, comporti l'accettazione acritica del principio “miglior valutazione-maggiore finanziamento”, che appare invece piuttosto discutibile e comunque non implicito in un sistema di valutazione, che ragionevolmente potrebbe essere finalizzato ad un miglioramento perseguibile per altre strade.

In generale gli effetti negativi dei *ranking* sono fenomeno ampiamente studiato in letteratura; una recente pubblicazione dell'EUA (Rauhvargers, 2013), che discute la metodologia adottata dalle graduatorie più diffuse delle università, evidenzia che i *ranking* favoriscono comportamenti “opportunistici” delle università, spingendole a migliorare soprattutto nelle aree in cui gli indicatori sono misurati. Anche se i *ranking* internazionali possono favorire processi decisionali più informati, generano conseguenze spesso inattese (pp-21-23); ad esempio la concessione della *green card* agli studenti stranieri che frequentano le *top class universities* (Danimarca), la selezione dei *partner* nei progetti internazionali (India), perfino il riconoscimento in regime di reciprocità dei titoli di studio (Federazione Russa). Recentemente l'Associazione dei

¹¹ Il paragrafo riprende parte di un documento predisposto dall'autore, con il concorso di altri colleghi, in vista di un'audizione del CUN e richiama inoltre il lucido saggio del collega La Rocca (2013).



sociologi tedeschi ha deciso di boicottare il *ranking* 2013 del CHE (Center for the Development of Higher Education), adducendo motivazioni interessanti, che connettono l'affermarsi del *New Public Management* con la crescita degli adempimenti burocratici e dello stress da risultato in ambito universitario.¹² (cfr. Palumbo, 2013).

Inoltre, mentre nella originaria proposta alla VQR è stata assegnata la funzione di valutare le strutture, essa sta giocando poi un ruolo anche in ambiti diversi, in cui non operano le strutture ma i singoli componenti, ad esempio nelle valutazioni dei collegi docenti dei dottorati a fini dell'accREDITamento dei corsi stessi. Per non dire di singoli Atenei in cui si vanno proponendo impieghi aberranti degli esiti VQR, che inducono a prevedere una doppia valutazione, delle strutture e delle persone, per prevenire utilizzi impropri della prima.

Ma le critiche nel merito si coniugano con notevoli opacità e incongruenze rilevanti nella definizione operativa dei criteri indicati dal decreto istitutivo della VQR (rilevanza, originalità/innovazione, internazionalizzazione), nella metrica utilizzata e nella costruzione dell'indice finale e nella sua ritraduzione in una scala numerica costruita in modo difforme dalla sommatoria degli indicatori sopra detti.

I tre criteri chiave (rilevanza, innovatività, internazionalizzazione) non sono infatti né univoci né chiari (cfr. per una critica ancor più dettagliata e argomentata, di cui siamo debitori, il saggio di La Rocca, 2013):

Le maggiori criticità che presentano le diverse forme di valutazione che si sono in brevissimo tempo avvicendate sulla scena in ambito universitario sono compendiabili come segue:

- a) La contemporaneità: prima non si parlava gran che di valutazione, ora se ne parla a ogni piè sospinto e per ogni attività di un qualche rilievo per gli Atenei;

¹²Più precisamente, Klaus Dörre, Stephan Lessenich, and Ingo Singe, della Friedrich-Schiller-University di Jena, sulla Newsletter *Global Dialogue* (2013, vol. 3, issue 3) dell'International Sociological Association scrivono che "Academic capitalism has entered Germany, and its main instruments are university department rankings and league tables. The downside is an academic routine biased towards quantitative performance indicators (research funding, number of doctorates and graduates) and a neglect of qualitative criteria. Work in academia has changed fundamentally in both design and content. Teaching and research are increasingly being obstructed by the growth of administrative responsibilities. There is a logic of escalation inherent in performance measurement exercises ("more and more and never enough"), resulting in work intensification, stress, and overload amongst all groups of the academic workforce. Negative effects on the quality of research and teaching are increasingly being felt." (<http://www.isa-sociology.org/global-dialogue/2013/04/german-sociologists-boycott-academic-ranking/>).



- b) La sinergicità o complementarietà: molte delle valutazioni in atto finiscono per presentarsi intrecciate e per avere spesso (in virtù anche di tali intrecci) effetti non previsti e (forse) non voluti di ampiezza superiore a quelli dichiarati;
- c) La confusione: non tanto quella generata da episodici impieghi maldestri di indicatori, mediane, algoritmi, quanto quella tra accreditamento, valutazione, qualità, controllo, misurazione e valutazione, efficienza ed efficacia ...¹³;
- d) L'essere calate dall'alto: al di là delle forme più o meno garbate con cui sono state introdotte, molte valutazioni sono letteralmente "piovute sulla testa" degli Atenei (a volte anche per la loro complice colpevole distrazione) senza essere frutto di/o aver favorito la crescita di una cultura della valutazione e quindi un suo uso consapevole da parte degli Atenei e delle loro strutture, mentre la letteratura in argomento (e la comune esperienza) assegnano alla partecipazione il ruolo chiave nel decretare il successo e il corretto utilizzo della valutazione (es. Patton, 2010);
- e) L'essere figlie (più o meno consapevoli) di un disegno di riduzione dell'autonomia degli Atenei e di verticalizzazione della loro *governance* contenuto già nella legge 240/2010 e successivamente "inverato" dal Ministero e dall'ANVUR¹⁴.

Riflessioni conclusive

Se guardiamo alla recente massiccia introduzione della valutazione nella scuola e nell'Università possiamo constatare alcuni rischi reali e immediati e qualche opportunità futura.

¹³ Tale confusione nasce già dal D. Lgs. 19/2012, attuativo della legge 240/2010. Esso precisa fin dal titolo che la valorizzazione dell'efficienza delle università è conseguenza dell'introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse (assunto in verità da dimostrare) e che tali meccanismi sono sostenuti anche dalla previsione di un sistema di accreditamento periodico delle Università. Non contento di questo, all'articolo 2, comma 1, parla di "introduzione di un sistema di valutazione e di assicurazione della qualità, dell'efficienza e dell'efficacia della didattica e della ricerca" e di "potenziamento del sistema di autovalutazione della qualità e dell'efficacia delle attività didattiche e di ricerca delle università". In breve, di un sistema di valutazione esterna e di uno di autovalutazione che assumono tuttavia i caratteri dell'accREDITamento e che sono finalizzati ad incidere sulla distribuzione delle risorse (come del resto apoditticamente previsto dall'articolo 5, comma 1, lett a), prima parte, della legge 240/2010, richiamata esplicitamente dal D. Lgs. In questione)

¹⁴ Sull'uso della valutazione per legittimare il neocentralismo dilagante in molti ambiti della vita pubblica italiana e in particolare nell'Università cfr. ad es. Pennisi, 2008; Palumbo e Pennisi, 2011; Chessa e Vargiu, 2011; La Rocca, 2013, che conia l'efficace termine di "neovalutazione" per riferirsi a questa forma di valutazione che vede iscritte al proprio interno le finalità neocentralistiche e di controllo.



I rischi son costituiti, sostanzialmente, da un utilizzo in chiave neocentralistica della valutazione, sia pure in modi diversi nella Scuola e nell'Università. Questo porterebbe all'ulteriore deresponsabilizzazione delle unità valutate (Università, scuole) rispetto agli effetti delle loro azioni, all'accentuazione della valutazione come controllo, alla (ulteriore) divergenza tra processi decisionali reali e processi amministrativi attivati. E' in effetti questa conseguenza un secondo rischio, accentuato dalla sovrapposizione confusiva tra accreditamento, qualità e valutazione, in un'allegria insiemistica che impone, soprattutto ai decisori, di arrotondare le conclusioni di ogni discorso con termini dall'indubbia connotazione positiva, come efficienza, efficacia, qualità. Il rischio che documenti auto o etero valutativi, raccomandazioni e previsioni, assicurazioni di qualità e consultazioni degli *stakeholder* si moltiplichino sulla carta senza tradursi in miglioramenti reali ma producano solo aggravii di lavoro, adempimenti burocratici, quando non reazioni e opposizioni più o meno motivate è davvero forte. E non è da trascurare che molti colleghi pensino che la connessione tra valutazione e sistema di premi-punizioni, che in verità è dichiarata espressamente nella legge Gelmini, esista quasi in natura e che per evitare ogni punizione sia bene "resistere" ad ogni valutazione¹⁵.

L'opportunità è costituita dal fatto che il dibattito sulla valutazione si sta allargando e che un impiego della valutazione a fini di miglioramento delle politiche è possibile solo se una pluralità di *stakeholder* è coinvolta e prima che coinvolta consapevole e interessata. Compito di chi crede nella valutazione è quello di sollecitare il dibattito sui suoi impieghi, sulle sue finalità e conseguenze, di mostrare che tecniche e approcci debbono essere finalizzate agli usi e non viceversa, che la valutazione in sé non è né buona né cattiva, semmai che deve essere adeguata alle ragioni per cui viene svolta. E che il futuro della scuola e dell'università dipendono innanzi tutto dal dibattito sulle loro funzioni in una società che cambia e solo in rapporto alla necessità di svolgere al meglio queste funzioni va orientata la valutazione. Come dovrebbe accadere in un Paese normale, che non confonde i mezzi con i fini e le tecniche con le scelte politiche.

¹⁵ Così sostiene, in modo molto argomentato ancorché discutibile, Valeria Pinto nel suo fortunato pamphlet "Valutare e punire" (2012).



Riferimenti bibliografici

- Chessa S., Vargiu A. (2011) *“Valutazione universitaria e mutamenti istituzionali in Europa”*, *Studi di Sociologia*, IL, 1, p. 3-34.
- Hoodge E., Burns T., Wilkoszewski H. (2012), *“Looking beyond the numbers: stakeholders and multiple school accountability”*, in *OECD Education Working Papers*, 85, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k91dl7ct6q6-en>.
- La Rocca C. (2013), *“Commisurare la ricerca. Piccola teleologia della neovalutazione”*, *aut aut*, 360, pp. 69-108.
- Martini A. (2012), *“I risultati delle singole scuole nelle prove Invalsi devono esser pubblicizzati?”*, in *Rivista dell'istruzione*, 3, maggio-giugno, pp. 63-76.
- Palumbo M., Pennisi C. (2011), *“Le ragioni delle regole per la valutazione dell'Università: per un'etica della pratica accademica”*, *Studi di Sociologia*, XLIX, 1, pp. 35-50.
- Palumbo M. (2013), *“Chi ha paura della valutazione cattiva?”*, *Sociologia e Ricerca Sociale*, 100, pp. 52-65.
- Palumbo M. (2014), *“Valutare per migliorare: il contributo della valutazione alla scuola”*, in M. Faggioli (a cura di), *Migliorare la Scuola. Autovalutazione, valutazione e miglioramento per lo sviluppo della qualità*, Junior-Spaggiari, Bergamo, pp. 155-171.
- Patton M. Q. (2010), *Developmental Evaluation*, Guilford Press, New York, NY.
- Pennisi C. (2008), *“Valutare gli Atenei per trovare l'Università”*, *Rassegna Italiana di Valutazione*, XI, 38, pp. 21-48.
- Pinto V. (2012), *“Valutare e punire. Una critica della cultura della valutazione”*, Cronopio, Napoli.
- Rebora G. (2013), *Nessuno mi può giudicare? L'Università e la valutazione*, Guerini, Milano.
- Rauhvargers A. (2013), *Global University Rankings and their Impact, Report II*, European University Association.
- Trow M. (1996), *“Trust, markets and accountability in higher education: a comparative perspective”*, *Higher Education Policy*, 9, pp. 309-324.
- Scriven M. (1993), *Hard-Won Lessons in Program Evaluation*, San Francisco, New Directions in Program Evaluation, n. 58, Jossey-Bass.
- Scriven M. (1995), *“The Logic of Evaluation and Evaluation Practice”*, in D.M. Fournier (ed.), *Reasoning in Evaluation: Inferential Links and Leaps*, “New Developments in Evaluation”, 68, Jossey Bass, San Francisco; trad. it. *“Logica della valutazione e pratica della valutazione”*, in N. Stame (a cura di) (2007), *Classici della valutazione*, FrancoAngeli, Milano, pp. 47-73.



La valutazione dei servizi alla persona: il caso della sanità

di Carla Collicelli

I livelli di protezione sociale raggiunti in Europa sono una grande conquista da difendere, ma incerte appaiono le nuove frontiere di sviluppo del settore, mentre gli effetti della crisi economica e le politiche di contenimento della spesa sociale cominciano a produrre effetti negativi per le condizioni di vita dei cittadini europei. Deboli sono state le riforme migliorative del passato, tanto da far sperare in una ripresa rapida, ma soprattutto efficace, della spinta riformistica, da orientare in maniera adeguata rispetto alle sfide poste dalla situazione sociale ed epidemiologica, dagli obiettivi di benessere e dalle nuove potenzialità tecnologiche. Il che significa soprattutto lavorare, oltre che su interventi volti a rivedere gli assetti strutturali della macchina di offerta dei servizi, su altri aspetti, che partano dalla consapevolezza del valore della persona come riferimento principale delle politiche sociali, e puntino alla responsabilità degli operatori, all'*empowerment* degli utenti, al sostegno dei comportamenti di autotutela, al superamento dei confini tradizionali tra settori, comparti e discipline, alla presa di coscienza di un benessere a tutto campo (economico, ma anche sociale e psicologico) ed alla valorizzazione della reciprocità e del volontariato. Solo così sarà possibile rispondere efficacemente alle sfide degli squilibri tra generazioni, dello stallo della redistribuzione di redditi e risorse e dell'inceppamento dei meccanismi di rappresentanza, che tanta parte hanno avuto nel rendere difficile il contrasto ed il superamento della crisi economico-finanziaria che dal 2008 ci avvolge. Il sistema, entrato in una fase diversa, caratterizzata da una complessità politica, economica e sociale del tutto nuova, richiede in altre parole che si proceda attraverso interventi di maggiore spessore, oltre che di aggiustamento progressivo e graduale, da incardinare su processi diffusi di responsabilizzazione a tutti i livelli. Volendo ridurre ad alcuni punti basilari le difficoltà che si presentano nel mancato incontro tra domanda e offerta di servizi e di previdenza, e dunque le azioni da intraprendere, tre sono gli aspetti principali da considerare. Da un lato la funzionalità degli apparati pubblici, con i problemi che si sono in parte determinati ed in parte accentuati nel corso dei processi di devoluzione delle responsabilità dal centro alla periferia. In secondo luogo un certo tipo di opacità informativa (un paradosso apparentemente, vista la ricchezza dei dati disponibili nel comparto), nel senso che mancano spesso proprio le informazioni che sarebbero indispensabili per una buona gestione, ed in particolare: i costi reali delle prestazioni, la contabilità per centri di costo, la valutazione dei risultati degli interventi e dell'impatto delle prestazioni e le



verifiche sulla qualità dell'offerta. In terzo luogo la "mobilitazione cognitiva" di tutti rispetto agli obiettivi di benessere, allo sviluppo di attività centrate sulla sua promozione, al coinvolgimento delle realtà più dinamiche dal punto di vista economico e sociale (come le grandi imprese o le città), nella promozione di reti per il benessere, alla valutazione approfondita della efficacia e degli esiti economici e sociali degli interventi. In altre parole sembra plausibile sostenere che la sostenibilità del sistema di *welfare* possa trovare un suo equilibrio soprattutto agendo sul modo e sui tempi con cui si gestiscono i processi di produzione, ma anche e soprattutto quelli di valutazione e monitoraggio.

Anche i ricorrenti fenomeni e segnali di disfunzioni nella sanità italiana, dagli errori umani alle carenze organizzative e di sistema, come pure la quotidiana lotta con l'insufficienza delle risorse rimandano sempre più spesso alle capacità di capire, guidare e misurare il sistema, a ciò in sostanza che attiene al *software* gestionale e relazionale, al di là di quanto è già stato realizzato negli anni passati. Anzi, più ci si addentra nei processi di governo e risanamento economico-finanziario, dalla contabilità per centri di costo agli interventi per i ripiani di bilancio, e più ci si rende conto di quanto continuo la cultura gestionale, gli approcci e le procedure, la qualità come obiettivo a più dimensioni, la capacità di misurare l'impatto sulla società, il dialogo con i destinatari e gli operatori.

In particolare in sanità, è arrivato il momento di mettere mano con maggiore decisione agli strumenti di valutazione dei servizi e dei sistemi di offerta, rendendosi conto che la logica da abbracciare deve essere tale da considerare assolutamente non separabili le tre aree prioritarie su cui bisogna spingere di più nella sanità italiana di questi anni: la prima quella della qualità, della sicurezza e della appropriatezza delle cure; la seconda quella della promozione della salute, della prevenzione e della comunicazione; la terza quella del governo clinico e del coordinamento delle responsabilità. E va ricordato che le esperienze regionali e locali indirizzate verso questi obiettivi non mancano, in qualche caso con risultati anche molto interessanti, ma ciò che necessita è la condivisione generale del metodo, dei criteri, degli indicatori per la interpretazione dei risultati, ed anche la capacità e la voglia di diffondere le esperienze più avanzate a tutto campo. La nuova fase che si sta aprendo deve poter dire qualcosa di più e di nuovo rispetto, ad esempio, ai risultati prodotti dai tradizionali controlli di gestione ed anche dalle tante indagini di soddisfazione degli utenti, effettuate a livello locale e regionale. Spesso questi strumenti sono stati utilizzati in chiave prevalentemente amministrativa, senza sforzarsi di coglierne il portato culturale e sociale, per



quanto riguarda i controlli di gestione, ed in chiave di mero ascolto della propria personale utenza, per le indagini di soddisfazione. In realtà ciò che occorre è un riorientamento generale dei sistemi di offerta verso la valutazione della qualità, una qualità che sia obiettivo a lungo termine, concetto globale ed unificatore della attenzione all'utente come dell'efficienza gestionale, dell'eccellenza, della produttività, della sicurezza, del recupero della fiducia. Soprattutto, bisogna lavorare in un'ottica di collaborazione interistituzionale, sia in senso verticale che in senso orizzontale. Ricordando che la Costituzione chiama il sistema a produrre salute e non sanità ed a garantire per tutti gli italiani quello che viene oramai considerato un diritto fondamentale. E solo una buona valutazione ci può aiutare in questo senso.

Volendo riassumere quanto accaduto in un recente passato, si può dire che uno dei principi fondamentali della governance della sanità pubblica italiana, quello della risposta ai bisogni sottesi alla crescente domanda di sanità e benessere secondo criteri di equità e sostenibilità, è stato con grande frequenza al centro del dibattito pubblico. A tale principio si collegano molte delle azioni di politica sociale messe in campo negli ultimi anni, sia a livello centrale che regionale, dalla definizione dei Livelli essenziali di assistenza (Lea) e di rimborsabilità, a quella di strumenti di adeguata buona pratica clinica, ai numerosi interventi relativi alla formazione degli operatori, alla informazione degli utenti o alle linee-guida diagnostico-terapeutiche. Una lacuna evidente nel processo in corso sta nella discrasia tra l'impegno dispiegato nella definizione, sia pure oculata e mediata, delle caratteristiche dell'offerta, da un lato, e la capacità di monitorare e valutare ciò che sta a monte ed a valle del processo di produzione dei servizi offerti, dall'altro, e cioè la domanda di cure e di salute, a monte, ed i risultati finali ed effettivi dell'azione di cura, a valle. In una parola è lo iato tra *output* ed *outcome* ad apparire come una delle carenze più evidenti nella governance e nelle relative strumentazioni, nel senso che, mentre si è a buon punto nella definizione e nei controlli sull'*output* (sia pure con i problemi ben noti), rispetto alla capacità di misurare l'*outcome*, e di tarare il sistema in funzione dei risultati ottenuti, e non solo e non tanto delle prestazioni erogate, la strada da compiere è ancora molto lunga. E non si dà buona governance laddove non si punti a determinare guarigioni e /o miglioramenti significativi dello stato di salute, al di là della correttezza tecnica e formale dei servizi prestati, e che solo una corretta considerazione dell'*outcome*, ed una conseguente taratura del sistema, permettono di ottenere significativi risultati anche in termini di rapporto costi/benefici.



Non vi è dubbio che a livello di definizioni generali e di principi operativi, il Servizio sanitario nazionale sia già sufficientemente e fermamente orientato al raggiungimento di positivi risultati di *outcome* “stabili e a distanza”, il che significa nello specifico puntare alla diminuzione della mortalità, alla guarigione del maggior numero possibile di patologie ed alla qualità della vita dei malati, acuti e soprattutto cronici. E ciò in presenza di un contesto istituzionale di per sé mobile e dinamico, caratterizzato negli ultimi anni da continui aggiustamenti rispetto al processo di aziendalizzazione ed al trasferimento delle responsabilità dal centro alla periferia nell’ambito della devolution sanitaria. L’aziendalizzazione che ha investito il settore dagli anni ‘90 in poi, è anzi di per sé legata proprio al tentativo di sostituire, nella gestione dei servizi sanitari, i risultati ottenuti alla correttezza formale ed al rispetto delle regole, in coerenza con il movimento internazionale ispirato dai principi del *value for money* - dalle unità di efficienza e agenzie esterne della Gran Bretagna di Margaret Thatcher in poi, al *Reinventing Governement* di Bill Clinton in Usa, ai concetti di quasi-mercato, di *contracting-out* e di *voucher* della moderna economia sanitaria, al *Redefining Health Care, Creating a Value-based Competition on Results* di Michael Porter ed Elisabeth Olmsted Teisberg -.¹⁶ Ed anche la devoluzione degli anni 2000 prende le mosse di fatto dall’obiettivo della sussidiarietà verticale ed orizzontale, nello spirito di un avvicinamento sempre maggiore delle strategie ai destinatari, e degli obiettivi operativi ai risultati finali attesi dalla popolazione di riferimento.

Aziendalizzazione e *devolution* hanno dunque attivato, e in qualche caso accelerato, processi importanti di responsabilizzazione rispetto ai risultati dell’azione sanitaria, alle metodologie di verifica, alla ricerca della efficienza ed efficacia, e di ridefinizione del valore della governance e dei risultati nei servizi sanitari, intesa come dimensione interdisciplinare e trasversale, dando vita ad una nuova stagione di sviluppo delle pratiche gestionali e valutative. Ed anche la fase attuale sembra caratterizzata, specie ad alcuni livelli di dibattito e di operatività, proprio dal passaggio dell’impegno istituzionale dagli obiettivi più tipicamente formali e burocratici, prevalenti in passato, ad obiettivi più strettamente e direttamente legati al governo clinico ed alla qualità dei servizi in senso ampio.

Con il termine *clinical governance*, entrato nell’uso per indicare l’obiettivo principe della gestione sanitaria, si intende infatti proprio “il complesso dei mezzi attraverso i quali il sistema

¹⁶ M. Porter, E. Olmsted Teisberg, *Redefining Health Care, Creating Value-based Competition on results*, Boston, Harvard Business School Press, 2006.



sanitario assicura la disponibilità di cure cliniche di qualità, rendendo gli operatori responsabili dello stabilire, mantenere e monitorare standard di rendimento”¹⁷. Attorno alla *clinical governance* sono cresciute negli ultimi anni le esperienze più significative di riforma e innovazione e si sono avviati importanti programmi di revisione organizzativa, di formazione degli operatori e di valutazione di impatto. Le esperienze locali, sia regionali che aziendali o di territorio, di cui dicevamo, si collocano però in un ambito ancora di frontiera e di sperimentazione, una sorta di minoranza che vorrebbe e potrebbe essere trainante, ma non lo è ancora. Così le decine di progetti di sperimentazione gestionale condotti nell’ambito del Programma ministeriale di ricerca finalizzata¹⁸, ad esempio, hanno dato prova di saper produrre una lunga serie di analisi degli strumenti gestionali e valutativi, in singole Regioni o in collaborazione tra più Regioni. Ma ancora poco di quanto fatto in questo ambito è diventato routine e pratica corrente delle istituzioni sanitarie. E siamo lontani dall’aver messo mano alla strumentazione di un sistema di indicatori completo di contesto, *input*, processo, *output* e *outcome*, definiti e descritti in numerosi documenti di programmazione nazionale e regionale¹⁹, ma a tutt’oggi difficilmente reperibili. Gli sforzi fino ad ora compiuti sembrano in sostanza ancora decisamente insufficienti, ed il peso dei vincoli economici e finanziari continua ad apparire preponderante rispetto agli obiettivi di qualità ed efficacia, tanto da preconstituire una situazione di stallo ed avvitamento sulle esigenze della efficienza economica.

Da un punto di vista teorico, le considerazioni di carattere generale che appare opportuno porre alla base di questo lavoro si ritrovano ben descritte nel volume di Porter e Olmsted Teisberg già citato (vedi nota 16). I due autori partono dal presupposto che il modello sanitario statunitense, basato sulla concorrenza, presenta dei limiti evidenti, che negli anni hanno inficiato il buon funzionamento del sistema, tra i quali soprattutto i costi (i più alti al mondo), il fatto che una gran parte della popolazione (47 milioni di americani circa) abbia un accesso molto limitato alle cure, e l’evidenza che la qualità delle prestazioni sanitarie è inferiore rispetto alle attese. Gli autori ritengono che la concorrenza in Usa abbia fallito soprattutto perché non è riuscita ad intervenire sui fattori che possono davvero incidere sull’efficienza e migliorare la qualità. Ed il sistema sanitario americano viene definito a “somma zero”, perché non vi è miglioramento del valore del sistema stesso, ed ogni attore trasferisce i costi su altri attori: l’ospedale sui servizi domiciliari,

¹⁷Le parole della nuova sanità, Dizionario per gli operatori del sistema sanitario, Roma, Il Pensiero Scientifico Editore, 2002.

¹⁸Bando annuale riservato alle Regioni, agli Irccs ed alle Agenzie ed Istituti governativi, ai sensi dell’art. 12 del d.lgs 502/1992, vedi Censis, *Gestire e valutare i servizi per la salute*, Note e Commenti, 4-5, 2006.

¹⁹a partire dal decreto del 12 dicembre 2001



l'assicurazione sui pazienti, il piano assistenziale sull'ospedale, etc. La somma non risulta positiva, come avviene quando tutti gli attori traggono benefici dal processo.

I cosiddetti fallimenti di mercato nella sanità statunitense (scadente informazione; concentrazione delle proprietà; rapporto di agenzia medico-paziente per cui il medico agisce come agente del paziente, prescrivendo, dopo aver formulato una diagnosi, una serie d'esami) hanno dimostrato chiaramente che un meccanismo di concorrenza o competizione, secondo le regole del libero mercato economico, è difficilmente realizzabile e applicabile all'ambito sanitario. In sanità il dovere e l'etica della cura del paziente dovrebbero prevalere, anche alla luce della necessità di accrescere il valore del sistema stesso, ed un sistema sanitario può crescere veramente solo se a "somma positiva", e dunque se tutti i soggetti coinvolti ne guadagnano in benessere. Un analogo tipo di valutazione, con le dovute tarature e contestualizzazioni, può essere applicato anche alle esperienze europee, soprattutto laddove vige o è in corso di implementazione il cosiddetto "quasi-mercato", e dove si sta insistendo in maniera forte sul ruolo aziendalistico di chi gestisce la sanità.

Da un punto di vista propositivo, la trattazione di "*Redefining Health Care*" non intende screditare *tout court* la competizione, ma piuttosto insistere sul fatto che sinora essa si è basata su presupposti sbagliati, in quanto focalizzata quasi esclusivamente sui costi, e non sulla qualità erogata. In realtà il valore in sanità è innanzitutto il guadagno in termini di salute, e proprio su questo assunto dovrebbe essere valutato e costruito un sistema sanitario che funzioni e che sia economicamente sostenibile e concorrenziale. Gli autori sostengono quindi che il valore aggiunto ed il vero guadagno in sanità dovrebbero essere gestiti soprattutto dal medico, un medico però ben più responsabilizzato e proiettato verso risultati di salute ed esiti di cura, con al centro del sistema il paziente e non l'organizzazione, come ora avviene. Un altro errore commesso, secondo gli autori, è stato quello di accentuare eccessivamente l'uso dell'alta tecnologia per ridurre i costi e migliorare la qualità. La pratica clinica ha secondo loro sufficientemente dimostrato che tale scelta non ha consentito di raggiungere i risultati ambiti di miglioramento della qualità, di riduzione dei costi e di "effetto traino" su tutto il sistema economico.

Una "buona" concorrenza dovrebbe invece poter intervenire su alcuni requisiti fondamentali, che sono per gli autori l'efficienza, la soddisfazione del paziente, la sua facoltà di scelta e l'equità. Ma sinora queste caratteristiche non sono state prese in considerazione perché non comportavano un ritorno economico nel breve termine. Se invece vi fosse competizione vera sui risultati di salute, ovvero sugli esiti delle cure e sullo stato di salute dei cittadini, si potrebbe



anche pensare a ridimensionare l'offerta di prestazioni indotte dalla domanda. Non verrebbero cioè più proposte, con la frequenza di oggi, prestazioni sanitarie che incidono poco sulla salute e che sono invece molto condizionate dagli effetti della medicina difensiva o dalle possibilità di ottenere maggiori guadagni.

Per la realizzazione della loro proposta, Porter e Teisberg indicano per gli Stati Uniti un sistema di copertura sanitaria universale e a partecipazione pubblica. E lo giustificano non solo sulla base degli aspetti etici, ma anche perché "è il solo modo per attuare un sistema che produce un alto valore per i singoli in quanto "si potrebbero ottenere rilevanti risparmi garantendo la prevenzione e la cura della persona malata".

Questi i punti principali del pensiero dei due autori in sintesi. Bisogna puntare sul valore di cui può beneficiare il paziente, cioè i risultati di salute, e non sulla riduzione della spesa; la competizione deve avvenire non sui costi, ma sulla qualità erogata e sugli esiti di cura, in modo da evitare accertamenti diagnostici e cure inappropriate, che aumentano la spesa e i rischi per il paziente; il valore del sistema deve risultare non solo dalla singola prestazione sanitaria ma dall'intero ciclo di cure, tanto da seguire meglio il paziente e limitare ritardi nelle cure ed errori; lo stesso vale per le forme di pagamento o rimborso: il paziente dovrebbe essere guidato e sostenuto nelle scelte dei percorsi cura, in modo da evitare duplicazioni di prestazioni ed esami inutili; le prestazioni devono essere erogate in base all'esperienza che ogni struttura ed ogni medico sviluppano, di modo che diventi più conveniente rivolgersi a strutture di dimensioni consistenti con esperienza nel trattamento di una singola condizione morbosa, oppure nel trattamento di tutto il ciclo delle cure, come dovrebbe essere nelle malattie croniche; fattori principali per il miglioramento delle cure e la riduzione dei costi sono allora una buona integrazione dei percorsi di cura, la prevenzione, la riabilitazione e il *disease management*; la concorrenza deve avvenire su base nazionale e non solo locale; le prestazioni sanitarie vanno misurate in modo da consentire il confronto e l'emulazione (*evidence based medicine, benchmarking, best practice*); un ruolo importante assume l'innovazione, stimolata dalla competizione, tanto da rappresentare un volano per la qualità; deve esserci un reale coinvolgimento del paziente nel percorso delle cure, con conseguenti migliori risultati di salute per l'autogestione della malattia, l'aumento dell'*empowerment* del paziente e minori ricorsi legali; vanno individuati vari sistemi di responsabilizzazione, di valutazione e soprattutto di motivazione del personale sanitario, tanto da consentire una più stretta aderenza delle prestazioni ai risultati di qualità; va distinto sempre il



pagatore dal fornitore, perché se accorpati in un'unica figura, non saranno mai interessati a perseguire l'eccellenza necessaria per migliorare la qualità.

Fondamentalmente, secondo gli autori, non è necessaria tanto una trasformazione delle leggi in vigore, anche se essa è certamente auspicabile, quanto piuttosto una revisione del rapporto tra decisori e operatori, che da *top-down* deve diventare *bottom-up*, con maggiore partecipazione di tutti i soggetti coinvolti, pazienti compresi, ad un processo di riforma nel quale vi sia un forte rapporto di fiducia (*jointventure*) tra pazienti e medici.

Quando parliamo di qualità nell'ambito dei servizi dobbiamo sempre ricordare, d'altra parte, che il concetto stesso di qualità assume connotazioni specifiche e molto differenti da quelle della qualità dei prodotti industriali, peculiari del mondo dei servizi.

A differenza dei prodotti industriali, nella sanità i servizi sono intangibili, eterogenei; la produzione, la distribuzione e il consumo sono spesso processi simultanei; il valore viene essenzialmente prodotto nelle interazioni tra soggetto erogatore e utente; gli utenti partecipano alla produzione; i servizi non consentono accumulo, non c'è trasferimento di alcuna proprietà.

Secondo uno dei più eminenti e produttivi studiosi del settore, Gronroos²⁰, la qualità in sanità è ciò che i clienti percepiscono. Nell'azienda sanitaria la qualità pertanto deve essere definita nello stesso modo in cui viene percepita e definita dagli utenti, pena, nello sviluppo di programmi di gestione e miglioramento dei servizi, il rischio di intraprendere azioni sbagliate, ossia non centrate sui bisogni reali, e di investire malamente tempo e denaro.

Per un'efficace progettazione della valutazione occorre pertanto porre la massima attenzione ai criteri ed alle dimensioni della qualità nei servizi sanitari, tenendo bene a mente che tutti, operatori in primis, ma anche utenti, contribuiscono alla qualità del servizio e che in un'organizzazione di servizi sanitari esistono molte fonti di qualità²¹.

Al fine di individuare e classificare le dimensioni della qualità, vanno quindi considerati anche e innanzitutto quegli aspetti e quegli elementi che influiscono inevitabilmente sulla percezione della qualità del servizio in senso ampio: nella progettazione del servizio; nella

²⁰ Christian Gronroos è Professor of Service and Relationship Marketing alla Swedish School of Economics and Business Administration in Finland e Chairman del Board del Centro CERS – Centre for Relationship and Service Management.

²¹ Gronroos C. (1994) *“Management e marketing dei servizi”*, ISED, Torino



produzione del servizio; nella consegna-fruizione del servizio; nella relazione tra soggetto erogatore e utente; nel risultato dei prodotti-servizi; nei processi interattivi.

La considerazione di questi aspetti sola può consentire di inserire l'analisi della qualità nel suo contesto, dove diverse sono le variabili e i processi fonti di qualità, e secondo un approccio di rilevazione funzionale al più generale processo di gestione e miglioramento dei servizi sanitari, sia in termini economici sia in termini di efficienza ed efficacia. Solo così i dati della rilevazione della qualità percepita possono quindi essere utilizzati al fine di una razionalizzazione dei servizi sanitari; contribuire a strutturare i processi di controllo, gestione e miglioramento della qualità; far confluire le informazioni sulla qualità percepita nello sviluppo di azioni e politiche per l'incremento dell'affidabilità e la funzionalità del sistema sanitario; contribuire a dar vita a processi e strutture di "gestione della qualità" che offrono un rilevante contributo all'ottimizzazione delle spese e degli investimenti sia a livello regionale, sia a livello locale e territoriale.

La formulazione di alcune possibili ipotesi di lavoro discende dallo stato dell'arte qui brevemente sintetizzato, e deve necessariamente integrarsi con le altre prospettive di sviluppo di una corretta governance sanitaria con il supporto delle tecnologie.

Le possibili proposte in tema di *outcome* per la *governance* della sanità ruotano attorno a quattro possibili aree di investimento e sviluppo, elencate qui di seguito in ordine di priorità e praticabilità nel tempo:

A. *Eventi avversi*, come primo possibile approccio alla utilizzazione su larga scala di dati di *outcome* per la costruzione di una nuova *governance*, in stretta relazione con lo sviluppo del Risk Management, con gli archivi esistenti ed in fase di costruzione un po' ovunque sui "casi di malasanaità", e con il ruolo degli Urp.

B. *Qualità percepita*, come elemento fondamentale sui cui fondare la saldatura tra domanda e offerta in termini di *governance* e come fattore maggiormente collegato con il concetto di efficacia del servizio, perché intrinsecamente costruito sulla prospettiva del cliente/paziente. Gli strumenti a tale proposito sono variegati, e sono in corso più di un tentativo di creare un sistema nazionale di riferimento. Particolare attenzione andrebbe riservata all'*Euro Health Consumer Index*.

C. *Esito*, come fase più avanzata della verifica e valutazione dei risultati a lungo termine della azione sanitaria, allo scopo della revisione delle strategie e modalità di intervento. A questo



proposito occorrerebbe dare maggiore e decisivo impulso alle esperienze più significative condotte fino ad oggi, anche in ambito di *Health Technology Assessment*.

D. Infine il *fascicolo elettronico*, come supporto indispensabile per la raccolta di tutte le informazioni necessarie a qualsiasi valutazione di *outcome*.

Il lavoro svolto recentemente dal Cnel su incarico del Governo sulla qualità e l'impatto sociale dei servizi sanitari in Italia ha permesso di mettere a fuoco per sommi capi i livelli qualitativi dei servizi sanitari dal punto di vista dell'impatto sociale, analizzati attraverso gli indicatori - di spesa, *output*, *outcome*, qualità percepita, soddisfazione e costi/benefici - disponibili a livello internazionale, nazionale e locale.

A tale scopo, gli indicatori sono stati selezionati e presentati in chiave critica e secondo una modalità adatta, affinché potessero essere sottoposti al vaglio ed alla discussione delle parti sociali del Cnel, sulla cui base verrà poi prodotto un documento più avanzato.

Le ipotesi di lavoro poste alla base della selezione e presentazione degli indicatori sono state quindi le seguenti:

- dal punto di vista strategico-politico, si sono utilizzati indicatori di valutazione della realizzazione degli obiettivi universali di prevenzione, cura e riabilitazione e i principi di appropriatezza ed equità;
- dal punto di vista socio-economico, sono stati selezionati indicatori di valutazione della qualità dell'*output* e dell'*outcome*, della sostenibilità economica e dell'equilibrio costi/benefici;
- dal punto di vista del *benchmark* territoriale, si è puntato ad indicatori che permettono un confronto tra Italia ed altri Paesi e tra le diverse regioni italiane.

D'alla analisi condotta nel 2011, 2012 e 2013 ²² escono confermate a livello generale alcune ipotesi, che possono essere riassunte come segue:

- la sanità italiana presenta una *performance* che in termini generali è di buon livello, come emerge sia dai dati statistici ufficiali che dalle indagini di rilevazione sugli utenti ed i cittadini, la cui percezione della qualità dei servizi sanitari è mediamente molto positiva;

²² C. Collicelli (a cura di), *Qualità e impatto sociale dei servizi sanitari in Italia*, edizioni 2011, 2012, 2013, Cnel



- mediamente alto è il livello qualitativo nei presidi territoriali tradizionali (medicina di base, farmacie, ambulatori di medicina specialistica e diagnostica), nella maggior parte degli ospedali e nelle aree settentrionali del paese, sia sulla base degli indicatori oggettivi che di quelli relativi alla percezione sociale;
- mediamente medio-basso è, invece, il livello qualitativo della sanità dei nuovi servizi territoriali (distretto, Adi, cure palliative, in generale servizi per le cronicità e la continuità assistenziale);
- criticità più o meno serie sussistono in diversi comparti del sud del paese, nella capitale, e nell'area della non autosufficienza;
- particolarmente problematica dal punto di vista degli utenti è la situazione relativa ad alcuni principi fondamentali della sanità pubblica, quali l'equità (liste di attesa, informazione, disparità tra regioni per prestazioni e dotazioni infrastrutturali), gli sprechi (duplicazioni, sottoutilizzazione delle strutture, iperprescrizione, ricoveri impropri, ecc.), umanizzazione (centralità del paziente e delle famiglie, comunicazione empatica, tempi e modi delle cure, ecc.), ed *outcome* (prevenzione, esiti, mortalità evitabile, qualità della vita).

Da un punto di vista qualitativo, l'analisi condotta mette in risalto l'importanza di due aspetti in maniera particolare. Il primo riguarda la relazione non scontata tra spesa sanitaria e *performance* dei servizi: i dati segnalano un rapporto non sempre lineare tra investimento economico e risultati raggiunti, ed anche spesso un peggioramento della qualità percepita e dei processi di attrazione dei pazienti da altre regioni, a seguito degli interventi realizzati, ad esempio laddove si è avviato il processo che va sotto il nome di Piano di rientro. Il secondo aspetto riguarda il tema della appropriatezza, che si rivela, alla luce dei dati analizzati, centrale per la qualità dei servizi sanitari prestati.

Recenti programmi avviati dall'autorità centrale, ed in particolare il programma Proqual ed il Piano Esiti, dovrebbero pertanto concentrare l'attenzione soprattutto sui due aspetti indicati. Il programma Proqual, a cura del Ministero della Salute, è finalizzato alla promozione della qualità e della *clinical governance* secondo una articolazione di obiettivi che, accanto ai diritti fondamentali dei cittadini rispetto alla salute (informazione, partecipazione, sicurezza), considera proprio l'appropriatezza, la valutazione degli investimenti e le buone pratiche come obiettivi prioritari. Il Piano Esiti, a cura della Agenas, intende lavorare affinché ai dati comunemente disponibili per la



Anno 2, n. 02 - giugno 2014

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

valutazione delle prestazioni possano essere affiancati, ed anche messi a disposizione, quelli sugli esiti delle cure a distanza di tempo e rispetto alla qualità complessiva della vita dei pazienti trattati.

Infine, particolare importanza riveste, nell'ambito della valutazione delle *performance* sanitarie, la questione dei Livelli Essenziali di Assistenza (Lea). L'intera storia normativa dei Lea, sin dalla loro prima introduzione, con l'art. 2 del D.Lgs. 502/92, rimanda a due esigenze strettamente collegate al lavoro qui svolto, e cioè alla necessità della misurazione dell'assistenza erogata attraverso indicatori, ed alla inscindibilità della essenzialità dalla appropriatezza, intesa come corretto utilizzo. Cui si aggiungono ulteriormente l'obiettivo della individuazione progressiva di standard di riferimento condivisi, relativi a tempi di attesa, tecnologie, livelli formativi del personale, efficienza ed efficacia, e l'obiettivo della massimizzazione del rapporto risorse-prestazioni, e dunque della individuazione di modalità ottimali di raccordo tra prestazioni erogate e risorse disponibili.



Le politiche per la valorizzazione del personale nelle pubbliche amministrazioni

di Sonia Mecenate

Le politiche del personale rappresentano la strategia organizzativa che ogni Ente dovrebbe perseguire; si tratta di un tema assai complesso e ampio che ha inevitabilmente delle forti ripercussioni sia sulla vita professionale delle persone sia sull'efficienza dell'organizzazione.

L'approccio strategico rappresenta il punto di riferimento indispensabile per consentire alla Direzione del personale di gestire la risorsa umana come critica variabile fondamentale. Ciò nonostante, proprio nelle pubbliche amministrazioni, le Direzioni del personale presentano le maggiori carenze in termini di pianificazione, di progettazione e realizzazione di modelli di valorizzazione del patrimonio professionale ed umano.

La realizzazione delle strategie presuppone la revisione della "funzione del personale" che, fino ad oggi, ha prevalentemente svolto le attività di amministrazione tradizionali (*in/out, payroll*), adeguandola con l'introduzione di attività di valutazione e di sviluppo delle risorse umane ed, in generale, orientandola all'ideazione ed implementazione di piani di miglioramento organizzativo (migliorare la capacità dell'organizzazione di perseguire lo scopo per il quale è stata creata).

La carenza di politiche del personale adeguate rende determinante il ruolo del Manager Pubblico. Pur in assenza di supporti strategici per il governo del personale, è il singolo "responsabile" che deve cimentarsi quotidianamente in solitudine per cogliere le aspirazioni e le potenzialità del lavoratore. L'obiettivo è concretamente quello di massimizzare il contributo in termini di produttività che ciascuna risorsa può dare nell'ottica del miglioramento delle performance degli apparati pubblici e quindi della qualità del servizio finale reso ai cittadini.

Questa attività di gestione delle risorse assegnate a ciascun Manager Pubblico è un punto di centrale importanza perché impatta sulla motivazione al lavoro dei singoli individui e può tradursi in efficienza complessiva della macchina pubblica. Pertanto, è anche dall'impegno e dall'attenzione del Manager Pubblico verso i collaboratori (fornire alle persone opportunità di crescita personale e professionale, valorizzarne competenze e capacità individuali, sviluppare le



loro potenzialità e altro ancora) che può discendere l'incremento dell'efficienza organizzativa. Tutto ciò alimenta un circuito virtuoso, eticamente corretto, riconosce il merito individuale e garantisce

pari opportunità professionali per uomini e donne nel lavoro. È fondamentale, perciò, tenere in considerazione le aspettative delle persone che aspirano al riconoscimento del valore del proprio lavoro attraverso il "riconoscimento del merito" (premiabilità) e attraverso la valutazione delle proprie competenze professionali (sviluppo di carriera).

A tale proposito, è peculiare che in questi ultimi tempi si parli molto di riforma della dirigenza pubblica senza accennare minimamente al tema cardine della valorizzazione delle persone che lavorano nella pubblica amministrazione, funzionari e impiegati che ogni giorno prestano la loro opera con senso etico e massima professionalità anche in assenza di strutturati percorsi di carriera o scenari di crescita professionale ed economica.

Le persone fanno l'organizzazione e non viceversa.

Tuttavia la valutazione di questo "fatto" sembra non pesare sull'azione concreta della maggior parte degli amministratori pubblici e su quella propositiva delle rappresentanze sindacali. E' singolare, infatti, notare che la maggior parte delle richieste sindacali restino anacronisticamente ancorate alle tutele collettive senza dare evidenza di adeguamento ai mutamenti della società, senza pretendere il riconoscimento del valore e del merito e il diritto alla carriera di ciascuno sulla base di competenze e professionalità dimostrate.

Occorre individuare percorsi di sviluppo professionale anche per il pubblico impiego (personale e dirigenti) per alimentare la motivazione al lavoro di ognuno e generare valore positivo, sia in termini di raggiungimento ottimale degli obiettivi dell'Amministrazione, sia in termini di clima/benessere individuale.

Il tema dello sviluppo del personale nella pubblica amministrazione (soprattutto in quella centrale) è stato fino ad oggi sostanzialmente trascurato e incluso in logiche contrattuali prive di prospettiva; si tratta quindi di incentivare la progettazione di politiche del personale attraverso la condivisione di sistemi e modelli applicativi, fornendo al contempo alle pubbliche amministrazioni gli strumenti giuridici idonei.



Le risorse umane hanno una connotazione strategica per l'organizzazione in quanto sono leve da allineare alle politiche dell'Ente e rappresentano la variabile chiave nelle trasformazioni organizzative; pertanto, devono essere incentivate e soprattutto valorizzate. Ciò consentirebbe anche di dare una risposta concreta alla crisi d'identità che sta attraversando la pubblica amministrazione, legando lo sviluppo delle persone allo sviluppo delle competenze e, di conseguenza, all'innalzamento delle *performances*.

In assenza di tutto ciò, continueremo ad avere un impiegato pubblico demotivato che, pur garantendo la "presenza" sul posto di lavoro, non risponderà alle aspettative di risultato richieste. L'effetto negativo di tale carenza è duplice: da un lato, il personale in servizio continuerà a non trovare stimoli per la propria crescita professionale e non s'identificherà nella "*mission*" per produrre i risultati auspicati, dall'altro, non aumenterà l'attrattività della pubblica amministrazione in sede di reclutamento dei "migliori".

D'altra parte, parlando di risorse umane, non si può non tenere conto della struttura motivazionale dell'individuo, dei meccanismi d'incentivazione disponibili e delle caratteristiche del contesto organizzativo.

La conoscenza della struttura motivazionale dell'individuo e dei meccanismi attraverso i quali l'individuo determina i comportamenti è quindi indispensabile per una gestione consapevole del capitale umano che si ha a disposizione.

In generale, poiché tutti i comportamenti umani sono motivati, nel senso che presuppongono un motivo che spinge all'azione per il raggiungimento di uno scopo, il manager ha sicuramente l'esigenza di temperare i diversi interessi in campo; quello dell'individuo di soddisfare un proprio bisogno che potrebbe essere di tipo economico o di sviluppo di carriera, e, quello proprio, orientato al raggiungimento ottimale dell'obiettivo dell'amministrazione.

Tali criticità attualmente sono difficilmente gestibili dal Manager Pubblico, poiché possono essere attenuate o neutralizzate soltanto in presenza di opportune politiche del personale di sviluppo organizzativo e retributivo. Inoltre, in ambito pubblico, la gestione manageriale delle risorse umane risente di moltissime limitazioni e vincoli e non ha a disposizione strumenti/leve minimamente equiparabili a quelle previste per il manager di una azienda privata.



Dunque, le difficoltà dell'individuo potrebbero essere neutralizzate e comunque attenuate con strumenti idonei quali le politiche di sviluppo organizzativo, che assumono rilevanza nel processo motivazionale individuale (studi consolidati hanno evidenziato che l'organizzazione possiede un rilevante valore di incentivazione per il successo, lo sviluppo, la sicurezza e l'autorealizzazione e l'effetto della spinta motivazionale che si riflette immediatamente sulla performance).

In sintesi, senza una gestione strategica della risorsa umana, ovvero senza adeguate politiche per la valorizzazione del personale, è temerario sperare di rendere efficiente e professionale la macchina pubblica; l'intervento riformatore sulla dirigenza non sarà sufficiente per produrre risultati fino a quando non si porrà l'attenzione sul tema dello sviluppo delle persone che sono nell'Amministrazione e la rappresentano.



RECENSIONI

Giulio Prosperetti

Nuove politiche per il welfare state

G. Giappichelli Editore – Torino 2013

Giulio Prosperetti, professore ordinario di diritto della sicurezza sociale all'Università di Tor Vergata di Roma, appartiene alla scuola di Leopoldo Elia e di Gino Giugni. Nel suo ultimo lavoro "Nuove politiche per il welfare State", egli prosegue in un'opera espositiva iniziata da anni sulle ipotesi di riforma dei redditi da lavoro. Il suo ragionamento postula una "liberazione" dai vincoli giuridici tradizionali che relegano in ambiti separati gli interventi di assistenza e i redditi da lavoro. Prosperetti propone un'interpretazione estensiva degli articoli 36 e 38 della Costituzione in ordine alle tutele poste a presidio dei lavoratori: il diritto alla retribuzione "*proporzionale e in ogni caso sufficiente a garantire a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa*" va garantito, non più solo agli occupati e agli inabili al lavoro, ma anche agli "inoccupati involontari", intendendosi con ciò soprattutto i giovani, e, comunque, coloro i quali si trovino in situazione di assenza prolungata di lavoro. Inoltre, nel rapporto sinallagmatico lavoro/retribuzione può intervenire lo Stato, sobbarcandosi una parte della retribuzione. E', insomma, la richiesta di un "salario di cittadinanza" per gli inoccupati e di una "fiscalizzazione degli oneri sociali" generalizzata per tutti i lavoratori. L'Autore, pur tralasciando di affrontare considerazioni attinenti ai noti vincoli di finanza pubblica, sviluppa una serie di argomenti giuridici - di contesto normativo costituzionale e comunitario - a favore della fiscalizzazione degli oneri sociali per tutti i lavoratori occupati, anche nella prospettiva di una riforma strutturale della previdenza pubblica. L'argomento che sta alla base di tutta la costruzione teorica è difficilmente oppugnabile: l'entrata dell'Italia nel mercato globale e il superamento del modello *taylorista* nell'organizzazione del lavoro hanno indotto mutazioni di carattere non ciclico, ma strutturale, nel mercato del lavoro nazionale: penalizzazione delle imprese "*labour intensive*" a causa del *dumping* sociale derivante dai Paesi una volta chiamati "in via di sviluppo", delocalizzazione delle imprese italiane, endemica precarietà dei nuovi rapporti di lavoro, fuga dai lavori precari, poco pagati, faticosi e sgradevoli, che diventano appannaggio di immigrati disperati. In questo contesto, un forte intervento dello Stato sulla leva della fiscalizzazione generale degli oneri sociali per tutti i lavoratori e le imprese indurrebbe a un minore



incentivo alla delocalizzazione, all'emersione del lavoro nero cui molti imprenditori si rivolgono per disperazione e - contributo teorico originale del Prosperetti - incentiverebbe al lavoro tutti quei cittadini inoccupati che oggi rifiutano contratti di lavoro a causa della eccessiva esiguità del salario offerto. L'idea, quindi, è quella di uno Stato che garantisca uno "zoccolo base" retributivo per tutti gli occupati, nella prospettiva di un incremento strutturale indotto del tasso di occupazione nazionale.

Per quanto attiene, invece, al "reddito di cittadinanza" per i non occupati, le proposte del Prosperetti per evitare la "trappola del *welfare*" corrispondono in tutto alle politiche già in vigore in tutti gli altri Stati europei: erogazione del reddito di cittadinanza non per sempre, ma in collegamento con l'accettazione da parte del lavoratore inoccupato di partecipazione a programmi di recupero e formazione e di offerte di lavoro su tutto il territorio nazionale o, anche, collaborazioni in attività di enti pubblici o di onlus. Francia, Spagna, Inghilterra, Olanda, hanno da tempo abbandonato sistemi di assistenza pubblica "a vita" e "senza condizioni", per convertirsi al "*welfare to work*", cioè sussidi pubblici a tempo in cambio di disponibilità a nuovi lavori. Quanto a dire che, se le proposte dell'Autore sulla fiscalizzazione degli oneri sociali sono indubbiamente innovative, quelle sul "reddito di cittadinanza" sono da anni patrimonio consolidato di tutti gli Stati europei avanzati: si veda in proposito l'interessantissima carrellata sulla legislazione *welfare* dei nostri "*competitor*" più vicini per tradizione e geografia.

Anche in questo campo, l'Italia marca una "distanza dal gruppo di testa" non legata solo ai problemi derivanti dal suo debito pubblico, ma anche all'ormai endemica incapacità di fare riforme. In tal senso, segnaliamo la pregevole ricostruzione delle vicende del *Reddito Minimo di Inserimento* (RMI), ipotizzato nel 1997 dalla Commissione ONOFRI, introdotto in via sperimentale con il d.lgs. 237/98, demandato dalla legge 328/2000 alle Regioni che nulla fecero, modificato in *Reddito di Ultima Istanza* (RUI) dalla legge n 350 del 2003, poi dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale perché in contrasto con l'intervenuto nuovo Titolo V della Costituzione, demandato infine alla legislazione regionale quanto alla definizione della misura. Uniche Regioni che abbiano tentato l'approccio, il Lazio e la Campania, chiuse ambedue nella tenaglia "*spesa eccessiva/benefici limitati e irrisori*". "E' l'Italia bellezza!"

di Giuseppe Beato



Giovanni Pino

Uno studio su Gino Giugni e il conflitto collettivo

G. Giappichelli Editore – Torino 2014

Giovanni Pino – studioso di diritto del lavoro e attualmente Capo di Gabinetto dell'Autorità di garanzia sugli scioperi nei servizi essenziali - ripercorre alcune tappe degli studi e dell'attività di Giugni dal dopoguerra fino allo scorso decennio, concentrando il focus sul conflitto collettivo e sul diritto di sciopero, con particolare riferimento, per quest'ultimo, dapprima alla sua definizione ed estensione in rapporto alla realtà normativa creatasi con la carta costituzionale, e successivamente alla sua regolamentazione nei servizi pubblici essenziali, con la Commissione di garanzia istituita dalla legge n. 146/90.

Lo studio, anche se ha come asse principale il pensiero dell'illustre giuslavorista, è in realtà qualcosa di più: una sintesi storica dell'evoluzione della materia negli ultimi sessant'anni che emerge dalla citazione e dai confronti con gli studi e la dottrina dei primi anni della Repubblica, soprattutto fra quella più tradizionale del diritto del lavoro come diritto e prerogativa dei singoli attori del rapporto di lavoro, e le idee di chi, come Giugni, prendeva spunto dalla nuova realtà giuridica ed economico-sociale per estendere le previsioni e le tutele ad ambiti più ampi e cioè quelli comprensivi delle organizzazioni collettive e dei prodotti delle loro azioni, fino a qualificare la contrattazione collettiva come fonte di diritto alla pari delle altre, inclusa la legge ordinaria.

Il conflitto, punto di partenza di tutto l'exkursus del libro, viene inteso come elemento dinamico permanente del rapporto fra datori di lavoro e lavoratori e non necessariamente come un momento di tensione o di rottura del rapporto. Tale visione, promanante dalla realtà del primo Novecento, non viene però interpretata nei primi scritti di Giugni come mero recepimento dei principi marxiani della lotta di classe a fini di sovvertimento sociale, ma eleva la contrattazione collettiva a mezzo non solo di contemperamento o superamento di singole vertenze, ma, nel suo insieme, come mezzo delle classi inferiori per conquistare più potere e migliori condizioni di vita nella società.

Seguono interessanti puntualizzazioni sugli articoli 39 e 40 della Costituzione e sulla necessità immediatamente avvertita nei primi anni della Repubblica di considerare inapplicabili, anche prima di una loro esplicita abrogazione, le norme del codice Rocco sullo sciopero, e le ricadute a seguito della mancata attuazione dei commi 2 e 3 dell'art. 39 (registrazione delle



organizzazioni sindacali). Sono quindi riportati con particolare attenzione i dibattiti e le posizioni di Giugni relativamente alle clausole di tregua sindacale, cioè quelle norme dei contratti collettivi che, specie in periodi antecedenti il '68, prevedevano il divieto di astensione in costanza di CCNL.

La parte centrale dello studio è dedicata al periodo dagli anni '80 in poi, con il contributo dato da Giugni al dibattito sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, dapprima come parlamentare e Presidente della Commissione Lavoro del Senato, fino all'approvazione della legge n.146/90 sulla regolamentazione di tale sciopero, e successivamente come Presidente della Commissione di Garanzia prevista dalla stessa normativa. Sono sottolineati, per tale periodo, i dibattiti per la migliore operatività della legge e poi per la sua modifica, intervenuta qualche anno dopo con la legge n. 83/2000. Sono inoltre illustrate le azioni per includere nell'ambito normativo altre categorie, connesse funzionalmente a quelle citate in via esemplificativa dalla legge n.146, per prevedere una attività preliminare di persuasione da parte della Commissione nei riguardi dei soggetti in conflitto e per rendere obbligatorio il sistema di sanzioni in un primo tempo lasciato esclusivamente alla discrezionalità della parte datoriale.

Le ultime pagine sono dedicate dall'autore a riprendere il problema della titolarità del diritto di sciopero ed a rilevare una "sottile contraddizione" nella posizione di Giugni: egli sarebbe fra coloro che scindono fra titolarità del diritto – affidata al singolo lavoratore – ed esercizio dello stesso da porsi in capo agli organismi collettivi. Ma nelle normative più rilevanti alle quali ha fornito un apporto determinante, e cioè lo Statuto dei lavoratori – legge n. 300 del 1970 - e la legge n.146 più volte citata, risulterebbe predominante quando non esclusiva l'attribuzione ai soggetti collettivi di potestà in materia. Il Pino sottolinea in proposito la portata degli artt. 19 e 28 della legge n. 300 e, per la legge n.146, le preventive procedure di raffreddamento e di conciliazione definite obbligatorie in capo esclusivamente alle organizzazioni collettive. Per queste e per altre considerazioni esplicitate nel testo, l'autore si colloca fra gli studiosi che abbracciano decisamente la opzione della titolarità collettiva del diritto di sciopero.

In complesso, un saggio agile e sintetico, con riflessioni e approfondimenti più che adeguati alla conoscenza di una materia che affonda le sue radici concettuali e speculative nelle teorie del primo Novecento ma approda alle tematiche più attuali delle questioni specificamente affrontate, con la problematicità teorica e pratica che le contraddistingue.



Anno 2, n. 02 - giugno 2014

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

Nicola Bellè e Giovanni Valotti

Forum idee per la crescita

I manager pubblici che vogliamo - Una proposta di riforma della dirigenza dei Ministeri

(e-book del Corriere della Sera 2014)

Nicola Bellè ha conseguito il Ph.D. presso l'Università degli Studi di Parma, un M.P.P. con menzione alla University of California, Los Angeles e una Laurea con lode presso l'Università Bocconi. Attualmente è Assistant Professor presso l'Università Bocconi

Giovanni Valotti - Laureato in Economia e commercio presso l'Università di Brescia. Attualmente è Professore ordinario di Economia delle Aziende e delle Amministrazioni pubbliche presso il Dipartimento di Analisi delle Politiche e Management Pubblico dell'Università Bocconi

La riforma della Pubblica Amministrazione annunciata dal Governo Renzi trova una parziale risposta nella proposta Bellè – Valotti sulla dirigenza pubblica. Il libro ha l'ambizioso obiettivo di mappare le criticità del sistema italiano della dirigenza pubblica e formulare proposte per intervenire su tali criticità. Tuttavia, il campo di azione è piuttosto limitato, infatti, le analisi e le proposte si riferiscono alle sole amministrazioni centrali. Dopo un primo inquadramento sul tema si dà conto, attraverso una serie di elaborazioni di dati tratti dal Conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato, circa i *trend* relativi alla popolazione dirigenziale dei Ministeri (numero dei dirigenti, numero di dipendenti per dirigente, presenza femminile, qualificazione post-laurea, età, anzianità di servizio, mobilità e retribuzione). Vengono poi fornite indicazioni e proposte, elaborate anche sulla base di sistemi adottati in ambito internazionale, finalizzate ad un rinnovamento profondo della classe dirigente italiana. Il “set” di proposte tocca i settori più nevralgici dell'organizzazione ministeriale ma sostanzialmente mira a ridefinire la disciplina della dirigenza pubblica, attraverso un riordino normativo finalizzato ad avvicinare regole e condizioni di lavoro tra pubblico e privato. Si va dalla proposta di rinnovamento nella composizione della classe dirigente (ricambio del 50% - non solo fisiologico - entro 10 anni), la revisione del sistema di inquadramento (ruolo unico e mobilità obbligatoria), il sistema di reclutamento e selezione (sistema EPSO), il sistema di attribuzione degli incarichi, il licenziamento (collegato al mancato ottenimento di incarichi e al diniego da parte del dirigente di mobilità obbligatoria) e il sistema di valutazione.



Anno 2, n. 02 - giugno 2014

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

75

La proposta complessiva, se pur condivisibile nell'impostazione di base orientata al rinnovamento della pubblica amministrazione e alla valorizzazione dei manager più capaci e competenti, risulta "assertiva" e sicuramente poco vagliata rispetto alla complessità dell'universo "pubblica dirigenza", di cui il campione ministeriale è forse scarsamente rappresentativo.

Dalla lettura del testo emerge la propensione degli autori ad un rinnovamento fondato prevalentemente sul "ricambio" generazionale piuttosto che su processi di modernizzazione basati su competenze ed esperienze che valorizzino adeguatamente la classe dirigente attualmente in servizio.

di Sonia Mecenate

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

<http://www.eticapa.it/eticapa/>
redazione.eticapa@gmail.com

Direttrice responsabile:

Daniela Carlà

Redazione:

Giuseppe Beato
Leonella Cappelli
Loredana Mattei
Sonia Mecenate
Carlo Mochi Sismondi
Elisabetta Moffa
Alberto Stancanelli
Alessandro Tombolini
Giovanni Vetrutto
Antonio Zucaro

Se non vuoi più ricevere la rivista, invia una e-mail all'indirizzo

<mailto:redazione.eticapa@gmail.com>