

## UN APPROCCIO DI SISTEMA AI METODI DELLA VALUTAZIONE

di Giuseppe Beato\* e Antonio Zucaro\*\*

### La palude attuale

Affrontare il tema della valutazione fra esperti e tecnici della materia rischia di essere esercizio frustrante per quei pochi o molti dirigenti che credono nella valutazione e fra i quali militiamo noi, come associazione Nuova Etica Pubblica.

Questo tema ci impone di ripercorrere velocemente una storia di esperienze fallite – o meglio abortite – succedutesi con cadenza periodica da circa mezzo secolo. Ricordiamo per primo il d.p.R. n. 748 del lontanissimo 1972 che riformava l'ordinamento della dirigenza statale assegnando alla stessa compiti di

«consulenza, progettazione, programmazione; emanazione, in relazione alle direttive generali impartite dal ministro, di istruzioni e disposizioni per l'applicazione di leggi e regolamenti; propulsione, coordinamento, vigilanza e controllo, al fine di assicurare la legalità, l'imparzialità, l'economicità, la speditezza e la rispondenza al pubblico interesse dell'attività dei dipendenti uffici» (art. 2).

«I dirigenti medesimi sono specialmente responsabili sia dell'osservanza degli indirizzi generali dell'azione amministrativa emanati dal Consiglio dei ministri, e dal ministro per il dicastero di competenza, sia della rigorosa osservanza dei termini e delle altre norme di procedimento previsti dalle disposizioni di legge o di regolamento, sia del conseguimento dei risultati dell'azione degli uffici cui sono preposti» (art. 19).

A ben vedere, un paese che avesse dato lettura seria a quelle disposizioni di legge non avrebbe avuto necessità di ulteriori "riforme" legislative per iniziare a percorrere la strada della valutazione: l'enunciazione dei principi poteva essere sufficiente di per sé.

---

\* Segretario CIDA - INPS.

\*\* Consigliere CNEL.

Invece, la realtà degli uffici pubblici attende per 20 anni che in un'altra legge epocale di riforma della P.A. sia presente l'altro principio (ovvio) connesso a quelli già sanciti nel '72: il collegamento fra retribuzione e risultati conseguiti! Così leggiamo l'articolo 49 dello storico d.lgs. n. 29 del 1993:

«I contratti collettivi definiscono i trattamenti economici accessori al fine di collegarli direttamente alla produttività individuale ed a quella collettiva, ancorché non generalizzata ma correlata all'apporto partecipativo di ciascun dipendente, ovvero allo svolgimento effettivo di attività particolarmente disagiate, oppure obiettivamente pericolose per l'incolumità personale o dannose per la salute. Per la determinazione dei trattamenti accessori la contrattazione collettiva definisce criteri di misurazione obiettiva nell'ambito dei quali compete ai dirigenti la valutazione dell'apporto partecipativo di ciascun dipendente. I dirigenti sono responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori».

Questa disposizione ufficializzò in tutta la P.A. italiana il nesso fra produttività e retribuzione, principio che fu sempre eluso, in una lunga stagione tuttora in corso di contratti integrativi di ente che, ogni anno, distribuiscono (a pioggia) una significativa quota di retribuzione dei dipendenti "in relazione ai risultati conseguiti".

Cosa dire poi del successivo articolo 5 del d.lgs. n. 286 del 1999 che introdusse ufficialmente la "valutazione del personale dirigenziale"? Disposizione mai applicata.

La realtà è sotto i nostri occhi: dopo quasi 45 anni da quel 1972 in cui fu introdotta, come istituto giuridico specifico, la responsabilità dirigenziale "per l'osservanza degli indirizzi generali è... il conseguimento dei risultati", siamo ancora qui a parlare di "valutazione", come di una prassi tutta da inventare e da applicare al mondo del lavoro pubblico. E lì fuori preme un'opinione pubblica, ormai stanca e inferocita, che non tollera più le inefficienze e la coriacea resistenza alle sollecitazioni che vengo- no dal mondo del lavoro e dalla società in genere.

L'opinione pubblica oggi giudica nel complesso negativamente il complesso mondo delle pubbliche amministrazioni, dimenticando i tanti operatori pubblici che svolgono il loro dovere (i poliziotti in servizio nei quartieri più a rischio, i carabinieri in servizio d'ordine pubblico che non reagiscono agli insulti e agli sputi, gli infermieri e i medici che ordinariamente lavorano di notte o nei pronto soccorsi, gli insegnati malpagati che non rinunciano a portare avanti la propria missione educativa, i vigili del fuoco...). Perché prevale l'attenzione sui "cattivi", pure pre-

senti in tutti gli ambiti del pubblico impiego? Secondo noi, ciò dipende dall'assenza dell'etica della valutazione. L'onda anomala della sacrosanta lotta per la tutela dei diritti si è tradotta negli ultimi venti anni nel pubblico impiego in un rifiuto generalizzato di accettare un'idea semplice, chiara anche ai bambini che frequentano le scuole elementari: valutare ed essere valutati. L'etica del servizio pubblico non può prevalere se non è accompagnata dall'altra regola della tutela e del riconoscimento dei buoni comportamenti, parallela alla severità nel giudicare, emarginare e licenziare chi ogni giorno con protervia, arroganza e delinquenza fa strage dell'etica del lavoro e del servizio pubblico. Se non c'è valutazione, la buona fede e l'alto senso etico di chi opera con sacrificio nelle pubbliche amministrazioni rimangono relegati alla buona volontà e al profilo morale dei singoli che la pongono in essere. Per diventare "Sistema" le buone pratiche dei più hanno necessità di essere ricondotte ad un criterio generale di funzionamento degli uffici in cui sappiano (operatori e cittadini) che chi opera bene è tutelato e riconosciuto, mentre chi si fa beffa dell'etica di servizio viene messo alla porta. Quale perverso meccanismo si è, invece, insinuato nei corpi della Pubblica Amministrazione nel corso dell'ultimo ventennio, vanificando nei fatti qualunque principio, canone o criterio di valutazione presente nella legislazione?

Il nocciolo della questione sta nel fatto che, a fronte dell'accettazione convinta della valutazione da parte dei dirigenti e dei funzionari più avanzati, resta un diffuso atteggiamento negativo, quasi sempre inespresso, condiviso dal grosso dei diversi attori in campo, che è la prima ragione del deficit registrato finora nell'attuazione delle procedure di valutazione previste dal sistema vigente.

I diversi attori possono classificarsi in tre ambiti: a) *i politici* a capo delle amministrazioni (coi relativi capi di gabinetto e simili), b) *i dirigenti*, c) *i dipendenti* (con le loro organizzazioni sindacali). È importante comprendere come le diverse motivazioni di rifiuto della valutazione di queste tre componenti interagiscano tra loro, sfociando in una complicità consociativa tacita ma efficace.

a) *La politica*. È ormai generalizzata, tra gli addetti ai lavori, la convinzione che la politica italiana difetti pesantemente nella progettazione di politiche di settore coerenti, articolate e condivise. In genere, i politici a capo delle amministrazioni annunciano riforme o altri interventi macro, approvano o fanno approvare i relativi provvedimenti, ma si disinteressano di quel che suc-

cede dopo; soprattutto, operano caso per caso, problema per problema (o emergenza), spesso a scopi di difesa/affermazione/estensione del proprio spazio di potere. In quest'ottica, la valutazione è affidata al corpo elettorale, o comunque al sistema politico. La valutazione dell'*outcome* di una legge o di un intervento macro, a posteriori, viene considerata con noncuranza, perché arriva di solito anni dopo, in una diversa situazione, con responsabilità diverse, e talora con diffidenza, perché può condurre ad un giudizio negativo sull'azione politica, magari distorto ed usato per strumentalizzazioni di parte. In ogni caso questo genere di valutazione è del tutto estranea alla cultura giuridico formale prevalente tra i capi di gabinetto. Così da rendere solo formale – com'è noto – l'AIR (Analisi dell'impatto della regolazione) e praticamente inattuata la VIR (Valutazione dell'impatto della regolazione).

D'altra parte, troppo spesso l'Amministrazione per l'organo politico di vertice costituisce un corpo opaco operante incomprensibili adempimenti di routine, che serve: 1) a innestare le azioni necessarie a promuovere ed esibire iniziative di "riforma", destinate all'opinione pubblica; 2) ad intervenire in eventuali situazioni di emergenza, sempre per l'opinione pubblica; 3) a realizzare determinate operazioni di potere. Il tutto evitando disfunzioni vistose, ovvero percepite dall'opinione pubblica, e riducendo le spese, in omaggio alla tendenza generale. Di qui la prevalenza dell'interesse alla fedeltà degli apparati, nel senso di obbedienza puntuale e tempestiva ai propri comandi, rispetto all'interesse verso una valutazione effettiva del buon andamento dell'amministrazione, dei suoi uffici, dei singoli addetti. Ritenendo sufficiente, per l'opinione pubblica, il rispetto degli adempimenti formali vigenti al riguardo.

b) *La dirigenza*. In generale è diffidente verso la valutazione del proprio operato, o delle performance del proprio ufficio, perché: 1) sospetta possa essere distorta da altri fini e finalizzata alla rimozione dall'incarico con relativa sostituzione con soggetto più fedele; 2) dubita dell'efficacia di metodologie spesso troppo astratte e troppo complicate; 3) in ogni caso teme la situazione di incertezza che ne deriva rispetto alla propria retribuzione futura (meglio meno ma certo, piuttosto che una possibilità elevata ma incerta), per potervi fondare un budget familiare fatto anche di mutui, di rate, di spese.

c) *Il personale*. Teme la valutazione del proprio operato perché: 1) possibile strumento di subordinazione nei confronti del dirigente/valutatore, nonché causa di costrizioni della propria attività all'interno dei processi di produzione (più pratiche in

meno ore, spostamenti, mutamento di procedure, ecc.); 2) come il dirigente, paventa la situazione di incertezza per la propria retribuzione.

La combinazione dei tre atteggiamenti di cui sopra conduce ad una situazione collusiva per cui ciascuna delle tre categorie di soggetti tende a schivare conseguenze negative per sé, evitando di porre problemi alle altre due e contando, così, su una medesima complicità nei propri confronti. La politica – comunque poco incline e poco attrezzata ad una valutazione del proprio operato – tende a scambiare la mancata valutazione sostanziale dei dirigenti (e relative conseguenze) con l'obbedienza dei medesimi ai propri comandi, anche di parte o ai margini della legalità; quanto al personale, l'assenza di valutazione significa pace sociale coi sindacati, e magari consenso elettorale. I dirigenti, una volta realizzato il suddetto scambio con la politica, tendono ad evitare la valutazione effettiva del personale e la conseguente differenziazione dei trattamenti, assecondando le spinte sindacali in tal senso, per evitare problemi col livello politico (cui si rivolgerebbero i sindacati) e coi sindacati medesimi, anche in materia di trattamento dei dirigenti (soggetto a contrattazione, e quindi all'intervento sindacale). Il personale, ovvero i sindacati, non sollevano problemi sulla inconsequente valutazione degli uffici e dei dirigenti se questi si comportano "bene", tenendo l'argomento come arma di riserva in caso di conflitti. Naturalmente, in molte amministrazioni si registrano per ciascuna delle tre categorie eccezioni virtuose, ma il comportamento di silenziosa complicità fin qui denunciato sembra essere ancora prevalente, rientrando appieno nel consolidato sistema di rapporti tra una politica autoreferenziale ed un'amministrazione autoreferenziale. Comportamento che dà ragione anche della sostanziale inapplicabilità del regime disciplinare, pur divenuto più rigoroso a seguito della legge 15 del 2009.

Al riguardo sarebbe opportuna un'indagine sul campo, anche a campione, per comprendere quanto sia ancora diffuso, e come, questo fenomeno.

Ultima osservazione necessaria è che il recente disegno di legge di riforma delle pubbliche amministrazioni (n. 1577/2014) affronta in termini di pura e semplice declamazione la tematica della valutazione, non tenendo conto di due considerazioni fondamentali: *a)* la mancata attuazione di tutte le leggi precedenti richiedeva un severo e approfondito esame preventivo, atto a comprendere le ragioni e ad attivare contromisure efficaci; *b)* la presenza di un sistema di valutazione delle politiche pubbliche,

delle amministrazioni, della dirigenza e dei dipendenti pubblici è la condizione indispensabile per il buon funzionamento del sistema immaginato del d.d.l. medesimo. Senza un sistema di valutazione funzionante cade qualunque obiettivo di riforma basata sul merito e prevale invece la dinamica della forza, della raccomandazione, della fedeltà politica e degli affari. In altri termini, la partita della riforma delle pubbliche amministrazioni è persa in partenza per l'ennesima volta.

### **Come si esce dalla palude?**

È necessario procedere a una corretta definizione e qualificazione dei contenuti della valutazione, onde evitare confusioni e infingimenti. Lo stesso decreto Brunetta (n. 150/2009) non è chiaro in tal senso.

La "valutazione" è un termine generico, il cui significato e la cui operatività concreta cambiano fortemente a seconda dell'oggetto, della materia e dei metodi della valutazione. È necessario, pertanto, declinare e differenziare il termine "valutazione" a seconda si tratti di:

- a) valutazione delle politiche pubbliche;
- b) valutazione delle performance delle varie singole amministrazioni;
- c) valutazione delle performance dei singoli uffici e dei loro dirigenti;
- d) valutazione dirigenziale dei dipendenti dei singoli uffici;
- e) valutazione dei processi di lavoro, fondamentale per favorire l'emersione di aree di efficientamento organizzativo e di risparmio.

Ognuna di queste cinque accezioni di valutazione va curata e introdotta *autonomamente* nel corpo delle pubbliche amministrazioni, operando tuttavia con logiche e modalità di intervento specifiche per ciascuna di esse, ma interconnesse quanto all'utilità dei risultati di ciascuna sul percorso delle altre.

#### *a) Valutazione delle politiche pubbliche*

La valutazione delle politiche pubbliche è uno dei casi più rilevanti in cui, pur esistendo una disciplina legislativa regolamentare articolata – si vedano la legge 246/2005 e i d.P.C.m. n. 170/2008 e 212/2009 sulle analisi di impatto (AIR) e sulla veri-

fica d'impatto (VIR) – un plesso normativo fondamentale rimane completamente inattuato: si è assolto ai propri compiti “prevedendo misure”, nulla di più. Legislazione tutta produttiva, da un lato, di sole carte. L'insuccesso “bipartisan” di queste iniziative legislative e di governo va a nostro parere ascritto alla scarsa attenzione degli organi di direzione politica agli effetti non immediati e non mediatici delle proprie iniziative legislative, congiunta all'assoluta prevalenza della cultura giuridico-amministrativo-contabile nei Gabinetti dei medesimi, ha fatto sì che la valutazione degli effetti reali delle leggi fosse considerata una mera formalità. È necessario affidare la partita della valutazione a l'elaborazione delle politiche pubbliche, oltre che agli uffici legislativi dei Gabinetti che operano in un'ottica meramente giuridica, anche ad altre professionalità – statistiche, economiche, organizzative di *project management* – capaci di disegnare la *processualità* della politica pubblica oggetto di attenzione, dal punto di vista dei tempi, dei metodi, degli attori da coinvolgere, delle risorse necessarie, degli esiti e dei rischi. Altro gravissimo *handicap* del metodo attuale di elaborazione delle politiche è il mancato coinvolgimento delle burocrazie interne, destinate al ruolo passivo di impersonali interpreti ed esecutrici future dei dettati astratti della legge. Va, infine, seguito con attenzione il processo in corso di riforma della Carta costituzionale che affida, in perfetta somiglianza con il sistema giuridico USA, al Senato della Repubblica una potestà generale di valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni, di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato, di controllo e valutazione delle politiche pubbliche. Per consentire una valutazione di qualità delle politiche pubbliche è necessario acquisire un *knowhow* specifico, capace di cogliere non solo gli aspetti “repressivi” della valutazione, ma soprattutto le opportunità, le potenzialità, i risultati sociali comunque conseguiti: valutare le politiche pubbliche significa:

«Capire la logica degli interventi (teoria del programma), la loro rilevanza rispetto ai bisogni (merito, valore), i meccanismi che sono stati innescati, e dare un giudizio sugli esiti. Per farlo occorre usare metodologie di indagine di vario tipo, partecipate, sperimentali, con studi di caso, eccetera, a seconda dei programmi e delle situazioni. Non possiamo basarci su direttive uniformi dettate dall'alto, ma creare forme di collaborazione tra chi commissiona le valutazioni, gli attori, i beneficiari delle politiche e i valutatori, per formulare domande di valutazione pertinenti e individuare disegni di valutazione appropriati. In questo campo il disegno di legge di riforma costituzionale che prevede che il Senato valuti le politiche pubbliche darebbe finalmente spazio

alla valutazione delle politiche al livello del legislativo, ed essendo il nuovo Senato più legato alle autonomie territoriali potrebbe consentire una migliore attenzione ai problemi legati alla attuazione delle politiche» (così Nicoletta Stame sull'argomento - *nda*).

Negli USA è il Congresso che valuta e vigila sull'andamento delle politiche pubbliche poste in campo dal governo federale. L'attività del Congresso è supportata dal Congressional Research Service, istituito nel 1914 durante la Presidenza Wilson, con 700 dipendenti fra giuristi, informatici ed esperti in discipline varie, che ha il compito di supportare il Congresso e ciascuno dei suoi membri con analisi e consulenze. Sono richieste a questa Agenzia doti di autorevolezza, obiettività e spirito non partitico.

Si tratta, di fondo, di agevolare un percorso di modificazione culturale del ruolo stesso delle Camere, Organi con funzioni non solo legislative, ma anche di vigilanza sull'operato del Governo della Repubblica in senso generale, ma essenzialmente dell'azione delle amministrazioni pubbliche, quali esecutrici concrete delle leggi dello Stato e delle politiche pubbliche in queste prefigurate e volute.

#### *b) Valutazione delle performance delle varie singole amministrazioni*

L'indeterminatezza del termine "valutazione" – vera cuccagna per coloro che fanno della confusione uno strumento di equivoco e di conservazione – ha influito sulle definizioni e sui criteri dettati dal decreto legislativo n. 150 del 2009. Quest'ultimo, pur avendo come segno distintivo la "valutazione della performance" e dettando le caratteristiche cui si dovevano uniformare i relativi indicatori (articolo 5, comma 2), ascrive questa regolazione ai dirigenti, alle unità operative e al personale delle varie amministrazioni pubbliche, omettendo completamente di considerare la valutazione delle performance di tali amministrazioni considerate nella loro unitarietà. Errore inescusabile, soprattutto dal punto di vista del cittadino utente, il quale "non vede" e non ha di fronte a sé i singoli componenti di un'Amministrazione Pubblica, ma è interessato a conoscere i risultati di quell'Amministrazione nel suo complesso. In parole povere, il cittadino del Comune X vuole sapere qual è il livello e la tempistica della raccolta dei rifiuti urbani, oppure con quale frequenza ed efficacia viene effettuato il lavoro di manutenzione delle strade, mentre non è per nulla interessato al numero di pratiche trattate dall'ufficio Y del Comune. In altri termini, ciò che interessa di una Pubblica



Amministrazione sono i risultati, non gli adempimenti effettuati: questi ultimi (gli *output* produttivi) hanno rilevanza sì, ma nel contesto interno dei vari uffici di un'amministrazione, *subordinatamente* ai risultati generali di quell'amministrazione. L'elaborazione, l'utilizzo e la pubblicazione sui siti istituzionali di indicatori di risultato dell'azione complessiva delle pubbliche amministrazioni si identifica con gli indicatori di *outcome*, vero metro di giudizio del cittadino, misura, ad esempio, della qualità della gestione dei rifiuti, del tempo impiegato a rispondere a una domanda di servizi, della gestione della persona in caso di ricovero ospedaliero, della qualità dell'insegnamento della scuola: gli indicatori di *outcome* sono normalmente adottati dalle amministrazioni USA, inglese e francese. A titolo esemplificativo riportiamo un esempio di indici di *outcome* adottati dal governo francese in sede di deliberazione del bilancio per missioni e programmi introdotto in quello Stato nell'anno 2001: missione "Tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici" (a - Tasso di apertura delle sale al pubblico. L'obiettivo è considerato raggiunto se tale tasso è superiore al 95%; b - Costo della sorveglianza per metro quadrato aperto al pubblico. L'obiettivo è considerato raggiunto se tale valore si assesta su 250 euro al metro quadrato; c - Numero dei visitatori (paganti e non paganti) negli istituti culturali. Il valore obiettivo è pari a 37,5 milioni di persone (il trend deve essere positivo); d - Percentuale di visitatori al di sotto dei 18 anni negli istituti culturali. Il valore obiettivo è 20,5% (il trend deve essere positivo); e - Percentuale di visitatori dei monumenti nazionali intervistati che si sono dichiarati molto soddisfatti della visita. Il valore obiettivo deve essere 57%).

Come si vede, tali indicatori sono orientati alla misurazione dell'impatto esterno e dei risultati generali dell'azione della Pubblica Amministrazione.

Per loro natura gli indicatori di *outcome* debbono essere omogenei per i vari comparti delle amministrazioni pubbliche (scuola, sanità, previdenza, autonomie locali, ecc.) quindi non devono essere fissati singolarmente dalle Amministrazioni stesse, ma per grandi comparti di attività, sulla base del Sistema "Pubblica Amministrazione.Stat" dell'ISTAT<sup>1</sup> istituito in sinergia con il CNEL in applicazione dell'articolo 3, comma 72, della legge n. 244 dell'anno 2007<sup>2</sup>.

Gli indicatori di *outcome* si sottraggono per loro natura ai pericoli di autoreferenzialità cui soggiacciono gli indicatori elaborati dalle stesse amministrazioni pubbliche, che non possono essere contemporaneamente soggetto e oggetto di valutazione.

Perché il modello di indicatori dei risultati delle pubbliche amministrazioni è noto solo agli esperti e non si fa strada nelle proposte ufficiali e ufficiose di riforma della Pubblica Amministrazione? La risposta è tanto semplice quanto maliziosa: perché misurano la performance dell'amministrazione nel suo complesso comprendendo quindi nella valutazione sia i punti di responsabilità di vertice politico che quelli di vertice dirigenziale. La cecità della resistenza a questo tipo di valutazione è talmente sciocca da non comprendere che, al contrario, il coinvolgimento in un unico ambito di responsabilità di politica e dirigenza avrebbe (avrà) il benefico effetto di indurre alla collaborazione i due centri di responsabilità, pur nella distinzione dei ruoli, con beneficio sicuro di cittadini e imprese.

Ultima necessaria osservazione: la definizione "esterna" di indici di risultati e di parametri di successo, nonché la misurazione e valutazione finale dei risultati conseguiti dalle varie amministrazioni, presuppone l'esistenza di un'Autorità indipendente dotata di centinaia di professionalità nella materia. In questo senso la CiVIT, istituita dal d.lgs. 150/2009, era senz'altro un valido inizio, ma la legislazione successiva ha inteso disciogliere e dileguare questa istituzione nell'alveo delle attribuzioni dell'ANAC (Autorità anticorruzione), le cui funzioni e competenze sono ben distanti dalla valutazione come processo fisiologico e necessario della Pubblica Amministrazione.

### *c) Valutazione delle performance dei singoli uffici e dei loro dirigenti*

Il contesto di riferimento per questo tipo di valutazione è quello diffusamente articolato all'interno del decreto legislativo n. 150 del 2009 (cosiddetta riforma Brunetta). Si trattava di un'interessante costruzione normativa che andrebbe ripresa e attuata, correggendo tuttavia due punti di caduta che ne hanno minato l'intero impianto. Il primo è la stravagante previsione dell'articolo 19, comma 1, che prevede tre "fasce di merito" a percentuale fissa per ciascun ufficio di un'Amministrazione Pubblica: *a)* alla prima "fascia di merito", pari al 25% del personale in forza, dovevano essere attribuite la metà delle risorse destinate al trattamento retributivo accessorio; *b)* l'altra metà di tali risorse doveva essere attribuita alla seconda "fascia di merito" (intermedia) pari al 50% del personale assegnato al singolo ufficio; *c)* al restante 25% del personale, collocato nella fascia di merito bassa, non doveva essere attribuita alcuna risorsa stipendiale aggiuntiva. Quanto a dire che, per legge, viene predetermi-

nato nel 25% la quota di personale pubblico che non ha diritto ad alcuna incentivazione economica e che, per definizione, può essere qualificato come "fannullone". La percentuale dei "bravi", dei "medi" e dei "cattivi" fissata per legge sembrerebbe una *boutade* da bar, invece questo criterio è tutt'oggi una legge dello Stato italiano, seppure messa in *stand by* da un provvedimento successivo che arginò in qualche modo le proteste generali (articolo 6 del d.lgs. n. 141 del 2011, che rinvia tale differenziazione alla tornata contrattuale successiva al quadriennio 2006-2009, ancora oggi di là da venire). Non è possibile concepire un sistema di valutazione in cui siano predeterminati i livelli e le percentuali delle valutazioni da effettuare: se l'obiettivo dell'articolo 19 era quello di superare il malcostume delle valutazioni a pioggia al 100% del personale valutato (vero scandalo della cogestione sindacale dell'ultimo ventennio), il rimedio è sicuramente peggiore del male che si deve curare.

L'altro punto di caduta del sistema di valutazione della legge Brunetta sono gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) che tutto sono fuorché indipendenti: i suoi componenti sono prescelti dall'Organo di vertice delle amministrazioni pubbliche che individua dirigenti dei ruoli delle stesse amministrazioni oppure esperti esterni; è evidente che tali soggetti siano in forte misura "sensibili" ai *desiderata*, sia dei propri colleghi dirigenti che dei vertici politici delle loro amministrazione e che siano comunque tutti, anche gli esterni, "a libro paga" delle amministrazioni stesse. L'indipendenza vera non si può concretizzare nei fatti se il soggetto chiamato a valutare non è fattualmente indipendente dal valutato, cioè non dipendente e non retribuito dall'amministrazione che deve essere valutata. Notoriamente il diavolo opera nei particolari e di "particolari" perversi è piena la legislazione amministrativa del nostro paese.

La valutazione delle performance degli uffici rimane, comunque, un'accezione del generale mondo della Valutazione assolutamente necessaria e ineliminabile. Si tratta di connettere la valutazione dell'*outcome* delle politiche con la valutazione delle performance realizzate dai singoli apparati, cioè (sinteticamente) degli *output* rapportati ai costi. In altri termini: collegare gli obiettivi assegnati e realizzati dal singolo apparato con gli obiettivi strategici conseguiti dall'intera amministrazione. Il che consente di valutare meglio sia l'*outcome* che l'*output*, facendo emergere vincoli e distorsioni reciprocamente indotti tra i due ambiti.

*d) Valutazione dirigenziale dei dipendenti del singolo ufficio*

Questa distinta accezione della valutazione è forse la più nota e la più evocata quando si parla di valutazione delle performance pubbliche. Eppure, anch'essa costituisce, come detto in precedenza, un'attività generalmente "dismessa". La cointeressenza perversa fra politica, dirigenza e sindacato ha prodotto in questo ventennio la cultura del "lasciar vivere", del "non stuzzicare", del "non diversificare". Questo malcostume, del quale la dirigenza pubblica è corresponsabile, ha provocato danni enormi all'efficienza complessiva della Pubblica Amministrazione, per ragioni intuitivamente evidenti: la mancanza di reale valutazione incentivante comportamenti lassisti e rinunciatari. Se non ci sono premi e punizioni, una parte maggioritaria del personale è alla lunga indotta a dare e lavorare il minimo indispensabile, mai a migliorarsi e mettersi alla prova. La valutazione del personale deve essere sì basata su elementi oggettivi e criteri di misurazione del lavoro effettuato (vedi parametri e misure previste dal d.lgs. 150 del 2009), ma non può prescindere dalla sensibilità personale del dirigente. Pur nella fallacità del giudizio umano, l'aspetto discrezionale della valutazione del singolo non può essere rimosso e/o eliminato. Ciò importa una particolare sensibilità del dirigente valutatore, ma non solo: egli deve essere valutato a sua volta sulla propria capacità di valutare, dai superiori gerarchici e dai suoi collaboratori. Queste tecniche abbondantemente utilizzate nelle aziende private debbono essere mutate nelle amministrazioni pubbliche.

*e) Valutazione dei processi di lavoro e delle performance organizzative*

L'oggetto di osservazione non cambia rispetto agli altri tipi di valutazione: è costituito dai processi produttivi di un'Amministrazione Pubblica e dai risultati derivati da tali processi. Ciò che muta profondamente è l'approccio analitico e critico di questo tipo di valutazione: invece di limitarsi a misurare i risultati, la valutazione dei processi di lavoro indaga sulla successione degli adempimenti di lavoro adottati, sul sistema delle competenze, sull'utilizzo dei sistemi informativi e ricerca discrasie, duplicazioni, errori d'impostazione che possano essere utilmente corretti. Tali analisi sono finalizzate alla riorganizzazione dei processi e, per derivazione necessaria, alle rimodulazioni utili e necessarie degli assetti organizzativi di un'Amministrazione Pubblica. È una fonte preziosa di conoscenza amministrativa, tuttavia non

va confusa con gli altri tipi di valutazione, per la diversità radicali dei metodi e per le distinte professionalità necessarie.

La valutazione dei processi di lavoro, pertanto, riveste valore strategico e sottende proiezioni sugli assetti organizzativi futuri possibili. Tuttavia, lo studio, l'analisi e la valutazione dei processi di lavoro ha attraversato per molti anni la vita di molte pubbliche amministrazioni: erano all'opera società esterne di consulenza, per lo più chiamate dai vertici politico-amministrativi per dare crisma di scientificità a decisioni sugli assetti organizzativi già maturati in precedenza. Da quelle esperienze non sono mai emerse professionalità specifiche interne alle amministrazioni in grado di monitorare costantemente la qualità dei processi di lavoro esistenti per far emergere elementi di miglioramento e/o di utile correzione. Circostanza, quest'ultima, da ascrivere allo stato di perenne "emergenza e crisi" in cui gli uffici delle amministrazioni pubbliche si trovano sempre a convivere, dimensione quest'ultima inconciliabile con prassi che richiedono riflessione, ordine e programmazione.

Siamo convinti che l'attuazione della valutazione nelle amministrazioni pubbliche sia la chiave di volta per due risultati storici auspicabili e auspicati: *a)* il recupero di efficienza e di qualità dell'azione degli uffici pubblici; *b)* l'unico possibile, valido e corretto riferimento al sistema degli incentivi, degli incarichi e delle carriere di tutti i dipendenti pubblici, dirigenza in primo luogo.

Ai fini di una sua seria attuazione è necessario, tuttavia, premettere una chiara distinzione degli ambiti di valutazione, come si è cercato di delineare in questo scritto.

### **Note**

<sup>1</sup> <<http://dati.statistiche-pa.it/>>.

<sup>2</sup> <<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2007-12-24;244!vig=>>>.