

Carta di Mantova

Prendere sul serio la valutazione della performance:

opportunità e problemi dell'applicazione del D.Lgs. 150/2009

Marzo 2010

Il decreto legislativo 150/2009 (decreto Brunetta) ha suscitato e continua a suscitare nel mondo delle pubbliche amministrazioni italiane reazioni differenziate. Vi è chi, non condividendo la filosofia di fondo che lo ispira, va alla ricerca di interpretazioni anche dei primi tre titoli sulla performance che ne limitino la portata, ne differiscano nel tempo gli effetti, estendano le aree di esclusione. Altri, sulla base di una applicazione formale delle norme, mirano a “ribattezzare” con i termini previsti dalla normativa (ciclo della performance, divisione in fasce, organismo indipendente di valutazione, eccetera) strumenti e pratiche in uso da tempo, cercando di sostenere che in fondo non cambia molto. Altri ancora si rifugiano in una sorta di resistenza passiva, attendendo che gli organi centrali – ed in particolare la Commissione per la valutazione istituita presso l'ARAN – dettino le disposizioni dettagliate alle quali, senza alcun entusiasmo, si atterranno scrupolosamente.

Noi riteniamo che queste dinamiche di elusione ed attendismo siano sbagliate e potenzialmente dannose. In particolare, proprio perché rivendichiamo il fatto che in molte amministrazioni sono state intraprese da tempo azioni efficaci di miglioramento dell'efficienza, della

efficacia e della qualità dei servizi pubblici, di riduzione degli sprechi, pensiamo che si debba prendere sul serio il decreto soprattutto perché esso può rappresentare uno strumento ed una opportunità di ulteriore miglioramento a condizione di venire attuato con quella flessibilità che discende dall'autonomia propria degli enti locali.

Anche noi, peraltro, siamo preoccupati di una interpretazione rigida e meccanicistica della legge. Intendiamo quindi da un lato ribadire alcune convinzioni di fondo e dall'altro proporre alla discussione una serie di principi – il “decalogo” che segue – che a nostro parere debbono ispirare sin da subito l'attuazione della normativa ed in prospettiva gli eventuali decreti correttivi previsti dalla legge delega. Aprire un dibattito su queste tematiche ci pare necessario ed urgente proprio per evitare che le novità vengano soffocate dalla burocrazia più deteriore e soprattutto che le attese dei cittadini, alimentate dalla campagna mediatica che ne ha preceduto l'approvazione, vengano deluse alimentando la convinzione, già sin troppo diffusa, che la pubblica amministrazione è irrimediabilmente, che rappresenta una palla al piede per l'Italia ed è popolata da fannulloni ed infingardi.

Le convinzioni di fondo

In primo luogo riteniamo che non abbia senso parlare di pubblica amministrazione al singolare. Le pubbliche amministrazioni sono tante, sono diverse per dimensioni, missioni e strutture, presentano enormi dislivelli di performance e non possono e non debbono essere tutte trattate allo stesso modo. La logica di cercare di definire vincoli e obblighi procedurali uniformi come strumento per assicurare standard minimi si è rivelata fallimentare in tutto il mondo, mentre i successi indubbiamente conseguiti in Italia e all'estero nella gestione dei servizi pubblici sono legati ad un aumento dei gradi di libertà ed alla definizione di meccanismi e regole adeguati alle specificità del singolo servizio ed alle caratteristiche della singola amministrazione.

In secondo luogo siamo convinti che proprio per i motivi appena esposti la logica della deterrenza, di "colpire senza pietà" è profondamente sbagliata. Essa, nella migliore delle ipotesi, genera reazioni difensive, fughe dalla responsabilità, disaffezione. Le ragioni dell'insufficiente performance di numerose amministrazioni sono diverse e vanno ricercate con cura. L'elusione dolosa dei propri doveri d'ufficio purtroppo non è sufficiente a spiegare i fallimenti.

Tutto al contrario crediamo che la principale leva di miglioramento, anzi

l'unica in moltissime circostanze, sia la professionalità dei pubblici dipendenti a tutti i livelli. Con tale termine intendiamo l'insieme degli elementi che rappresentano il valore del capitale umano, e quindi i saperi tecnici e gestionali, l'esperienza accumulata, i principi etici condivisi, il rispetto per i cittadini, per gli utenti e per i colleghi, eccetera. L'aumento della professionalità complessiva è il principale dovere degli amministratori e del management dal momento che può migliorare il valore della pubblica amministrazione per i cittadini.

Parimenti condividiamo l'idea che la trasparenza e l'accountability siano valori fondamentali nel servizio pubblico, vadano sempre migliorate e debbano essere oggetto di continua valutazione. Esse, vogliamo sottolineare, rappresentano obiettivi in sé, non strumenti capaci di per sé soli di migliorare i servizi. Esse vanno dunque perseguite indipendentemente da qualunque ragionamento strumentale perché viviamo in uno stato democratico nel quale i cittadini sono il principale punto di riferimento di qualsiasi politica pubblica.

È sulla base di queste convinzioni che, senza nessuna pretesa di completezza, e per combattere l'elusione e l'attendismo, vogliamo proporre al dibattito pubblico i seguenti principi.

10 principi per l'attuazione del D.Lgs 150/09

1. L'oggetto della performance

L'oggetto primario della performance è il valore del servizio pubblico. Esso è dato dalla capacità di rispondere ai bisogni dei destinatari oltre che dall'efficiente utilizzo delle risorse ad esso destinate, tra cui il lavoro.

La valutazione dell'apporto individuale, la produttività del singolo dipendente, può essere quindi analizzata solo nel contesto della valutazione dell'efficacia del servizio.

2. Il ciclo della performance

Il ciclo di performance deve partire dall'analisi del posizionamento dell'Ente rispetto alla propria missione istituzionale, ai risultati conseguiti dagli enti migliori e dall'analisi delle principali criticità.

La definizione degli obiettivi non è quindi un esercizio astratto da compiersi esclusivamente sulla base della analisi di elementi esterni, ma consegue dai risultati della valutazione di performance (di ciò che si è fatto nei periodi precedenti), oltre che dalle condizioni presenti nell'ambiente circostante.

3. Il piano della performance

Qualunque piano ha senso se è efficace per l'Ente che lo redige. Il nuovo strumento previsto dal D.lgs.150/09 può essere quindi un'occasione per compensare le eventuali lacune del sistema di programmazione e controllo, ma la sua efficienza sta nel non sovrapporsi agli strumenti esistenti.

Il piano deve quindi assumere diverse configurazioni in base alla qualità e copertura della strumentazione già in uso.

4. La relazione sulla performance

La valutazione dei risultati conseguiti nell'anno è il punto centrale del ciclo di performance. La relazione sulla performance è il punto di partenza del processo di definizione degli obiettivi strategici ed operativi dell'Ente. La relazione di performance deve precedere quindi logicamente e cronologicamente il relativo piano e la relativa programmazione.

Qualunque altra concezione del ciclo della performance è scolastica e astratta.

5. La tempistica

I tempi della valutazione devono essere adeguati ai tempi della azione amministrativa. Per essere uno strumento di gestione efficace, la relazione di performance deve essere disponibile già in fase di pre-consuntivo.

Ciò implica rinunciare all'onnicomprendività, a favore della tempestività della valutazione.

6. La politica del personale

Le PA sono organizzazioni di professionisti e lo sviluppo professionale costituisce la principale leva per il miglioramento della qualità del servizio. La valutazione delle professionalità non è un sistema unico, ma deve essere articolata.

In particolare, lo sviluppo delle competenze professionali individuali deve stare alla base dei percorsi di carriera (promozioni, attribuzione di incarichi, responsabilità di progetti, ecc.).

7. L'attribuzione dei premi

La parte variabile del salario serve essenzialmente ad aumentare la motivazione del personale.

La valutazione dei comportamenti organizzativi, della performance individuale e di quella collettiva deve stare alla base della corresponsione dei premi monetari. Per garantire l'obiettivo di migliorare la motivazione e di stimolare l'impegno, il sistema premiale deve essere capace di favorire la differenziazione dei trattamenti, di coinvolgere positivamente la maggioranza degli addetti e di adattarsi continuamente alle circostanze.

Non solo non esiste il "sistema perfetto", ma uno dei requisiti di efficacia è la sua continua trasformazione.

8. Gli eventi avversi

Gli eventi avversi (criticità, errori, reclami...) devono essere rilevati per prevenirne l'insorgere in futuro. L'analisi degli eventi avversi è funzionale al miglioramento del servizio e non alla sanzione dell'individuo.

È necessario che il codice etico e disciplinare stabiliscano che tali eventi se segnalati tempestivamente non danno luogo a procedimenti disciplinari salvo ovviamente i casi di dolo e colpa grave.

Al contrario, la mancata segnalazione nei termini fissati rappresenta illecito disciplinare.

9. I controlli di regolarità

I controlli interni di regolarità devono essere basati su ispezioni sistematiche.

Per questo motivo, a partire dalle proprie peculiarità, ogni amministrazione deve procedere alla identificazione dei rischi in funzione dei quali attivare i programmi delle ispezioni.

10. L'OIV

L'Organismo Indipendente di Valutazione ha il compito di certificare il sistema di valutazione e di supportare l'Ente nel processo di rafforzamento istituzionale.

Non deve sostituirsi al management nella responsabilità del sistema di valutazione e controllo.

Se necessario, e solo in una fase transitoria, l'OIV è responsabile dell'introduzione del controllo interno di regolarità.

Per commenti ed adesioni:

cartadimantova@gmail.com