

# VERIFICA DEI RISULTATI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA E VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI: PROFILI STRUTTURALI, FUNZIONALI E RETRIBUTIVI

di Francesca Gagliarducci e Andrea Tardiola.

## 1. *La valutazione della performance dirigenziale: lo stato dell'arte*

Una dirigenza valutata in base ai risultati che raggiunge. È questo il *refrain* che dalla stagione di riforme amministrative dello scorso decennio si ripete senza che nessuno ne abbia mai messo in dubbio il valore di concetto cardine per un'amministrazione più moderna. Quando poi si passa dal piano delle affermazioni di principio all'analisi dei processi e delle norme (specie quelle non scritte) che regolano in concreto il comportamento amministrativo, l'aspettativa rimane piuttosto delusa.

Pressoché tutte le amministrazioni si cimentano con processi di valutazione. E a tal fine consumano risorse (giornate di lavoro, incarichi ad esperti e progettisti di sistemi, ecc.). Ma difficilmente utilizzano poi la valutazione stessa al fine di desumerne comportamenti gestionali coerenti: premiando, intervenendo a supporto del cambiamento o anche sanzionando in maniera sostanziale.

Il giudizio deve essere però articolato, tanto che la valutazione della dirigenza può ben essere utilizzata come cartina al tornasole per distinguere i fronti in cui il processo di innovazione amministrativa è stato più costante da quelli su cui ha ceduto il passo. La valutazione si integra virtuosamente con un modello operativo orientato ai risultati solo laddove sussistono alcune caratteristiche, che potremmo definire « ambientali »:

1) la stabilità dei cicli gestionali (si pensi al caso dei Comuni, dove il mandato del sindaco offre maggiori ga-

ranzie di stabilità nel medio periodo, con ovvie ricadute anche sull'attività del singolo dirigente), e quindi

2) la stretta connessione con i sistemi di programmazione e misurazione delle attività (anche in questo caso le esperienze di molti Comuni hanno fatto da apripista, come anche quelle di alcuni grandi enti nazionali – si pensi a quelli previdenziali – che, presentando una maggiore uniformità di linee di attività, hanno potuto adeguatamente monitorare e confrontare le performance conseguite all'interno dei vari settori operativi);

3) l'attribuzione di un peso significativo alla quota di retribuzione di risultato.

Rimangono fuori da questo elenco di base fattori ancora più di contesto (a partire dalla ben nota differenziazione qualitativa delle amministrazioni in ragione del posizionamento geografico). Resta il fatto che la valutazione della dirigenza svolge un ruolo a dir poco ancillare nell'amministrazione ministeriale; ancora insufficiente, seppure ricca di esperienze di rilievo (in ragione del loro numero) negli enti locali; debole nelle Regioni; avanzata negli enti previdenziali, alcuni dei quali, come l'Inps, possono essere considerati delle buone pratiche.

Questo quadro, benché appena accennato, descrive una realtà in cui la valutazione del dirigente non può essere considerata come un elemento che vive di vita propria, ma come uno strumento che acquista o perde significato se collocato in un contesto che complessivamente «tiene» sul fronte delle dinamiche gestionali. Un contesto nel quale:

1) si programmano le attività in base alle risorse disponibili (pur scontando tutte le rigidità legate al loro utilizzo nel settore pubblico);

2) si formalizzano modalità di monitoraggio dell'andamento e degli esiti della gestione.

## 2. *I fattori condizionanti l'effettivo funzionamento dei sistemi di valutazione*

### 2.1. *Il progressivo ma ancora insufficiente sviluppo dei sistemi di pianificazione e controllo*

Proprio in considerazione del fatto che la valutazione si presenta come fase finale del processo di controllo direzionale (pianificazione, programmazione, misurazione dei risultati e *reporting*), risulta indispensabile ragionare di monitoraggio delle performance dirigenziali a partire dall'analisi dei sistemi di gestione manageriale all'interno dei quali essa deve essere sviluppata.

Se la lente attraverso cui si osserva la realtà amministrativa è quella che si rivolge all'attività di controllo strategico, che nei ministeri si sostanzia prevalentemente nella predisposizione e nel monitoraggio della direttiva annuale, si rilevano oramai esperienze in ciascuna amministrazione, benché esse presentino forti differenziazioni in ordine alla capacità di utilizzo della strumentazione di supporto all'adozione delle scelte gestionali.

I risultati su questo fronte, seppure non poco significativi, debbono essere considerati ancora insufficienti. Basti pensare che in un passato ancora recente (solo dieci anni fa) nessuna organizzazione ministeriale faceva ricorso a meccanismi di programmazione per orientare la propria attività. Tutt'al più ci si limitava ad adottare atti di indirizzo normativamente previsti, che però non rispondevano in alcun modo a logiche manageriali di tipo direzionale<sup>1</sup>. Nell'ultimo decennio si sono invece verificati significativi passi in avanti, tali per cui:

1) allo stato attuale tutte le amministrazioni adottano strumenti di pianificazione e programmazione, secondo una logica di articolazione «ad albero» che connette gli obiettivi strategici di ampio respiro con specifici obiettivi

<sup>1</sup> Con esclusione degli strumenti di programmazione impiegati per l'utilizzo dei fondi comunitari.

operativi, finalizzati a dare concreta attuazione alle linee di indirizzo;

2) si sta determinando un diffuso processo di apprendimento di nuove modalità di indirizzo, sviluppo e verifica delle attività amministrative (quelle proprie del controllo strategico e del controllo di gestione) fino a poco tempo fa sconosciute, e che oggi coinvolgono invece ogni singolo dirigente;

3) si accresce progressivamente (seppure in modo non del tutto uniforme) la qualità tecnica delle direttive elaborate, che migliorano sul piano della definizione dei risultati attesi, e, in taluni casi, cominciano a prevedere la quantificazione delle risorse associate a ciascun obiettivo.

## *2.2. La resistenza a trasformare la valutazione da forma a sostanza*

Contestualmente al consolidarsi degli elementi di successo descritti si registra, tuttavia, il permanere di rilevanti aspetti di debolezza del sistema, che possono essere ricondotti essenzialmente ad un fenomeno: lo scarso utilizzo dei processi di valutazione nelle reali dinamiche operative. Ciò in quanto l'astratta circolarità del processo di programmazione, controllo e valutazione, non determina coerenti conseguenze in termini di scelte gestionali. In altre parole, la verifica della rispondenza tra i rendimenti conseguiti e quelli programmati all'inizio di attività non è di fatto utilizzata per valutare adeguatamente la qualità dell'operato della dirigenza e definire in modo correlato una buona dinamica di premialità, delineare un'opportuna strategia di sviluppo del personale o sanzionare le performance ripetutamente negative.

Al contrario, gli incentivi sono ancora distribuiti «a pioggia» (con la conseguenza che, di fatto, nessuno è veramente premiato), si sanziona solo in casi eccezionali e si progettano con scarsa consapevolezza gli interventi di formazione.

A ben vedere, quello che può apparire come un com-

portamento incoerente – si prescrive l'adozione di metodologie di moderno management senza che esse vengano poi utilizzate per dirigere l'organizzazione – appartiene alla più tipica attitudine della burocrazia pubblica, e si sostanzia nell'accettazione solo formale di regole di comportamento, che nasconde la mancanza sostanziale di contenuti. Il risultato è che «la montagna partorisce il topolino»: a fronte di migliaia di ore/persona dedicate a diffondere all'interno delle amministrazioni le metodologie di controllo direzionale, alle molte risorse spese in consulenze, alle giornate di lavoro dedicate al controllo di gestione, non corrisponde un processo di cambiamento di pari entità.

### *2.3. Le ragioni e le responsabilità del fallimento dei sistemi di valutazione*

In primo luogo possono essere individuate ragioni di «fallimento» riconducibili a caratteristiche tecniche degli strumenti di programmazione e monitoraggio. Infatti, nonostante la chiarezza del quadro di riferimento definito dal d.lgs n. 286 del 1999, anche laddove nella fase di programmazione sono stati individuati correttamente obiettivi, risultati attesi e relativi responsabili, in molti casi si sono rivelati ancora inadeguati i meccanismi per la verifica degli stadi di avanzamento conseguiti.

Allo stato attuale, solo con riferimento a pochissime esperienze si può parlare di metodologie di controllo strategico (per non parlare di quelle di controllo di gestione) «stabilizzate», fondate sulla disponibilità non solo di un progetto teorico, ma anche di un sistema informativo che consenta l'alimentazione automatica e affidabile dei dati e la produzione di una reportistica standardizzata, oltre a un utilizzo di routine di tutti gli elementi conoscitivi necessari nelle fasi di programmazione, controllo e valutazione.

In secondo luogo, i sistemi implementati non presentano sempre una coerenza interna rispetto al modello teorico delineato dal disegno normativo. Il rapporto tra

programmazione strategica e programmazione finanziaria fa registrare la maggiore distanza tra l'architettura prevista dalla disciplina di riferimento (e dalla logica di sistema) e quanto invalso nella prassi. La criticità consiste nel fatto che il processo di programmazione strategica (e quindi la fissazione di obiettivi strategici, la loro articolazione in obiettivi operativi, la conseguente traduzione di questi ultimi in programmi di azione e la costruzione dei connessi indicatori) ha avuto inizio per lungo tempo e lo ha ancora oggi, in alcuni casi, solo dopo l'approvazione del bilancio dello Stato, con la conseguenza che la ripartizione delle risorse viene effettuata in assenza di una chiara definizione degli obiettivi da conseguire. In sintesi, posto che la gestione inizia prima che si formalizzi l'atto di programmazione (la direttiva), si determina una grave cesura tra il processo di definizione degli obiettivi e l'assegnazione delle risorse alle strutture che dovranno realizzarli.

Un terzo genere di cause della incompleta realizzazione dei sistemi di controllo e valutazione va addebitata all'inconsistente cultura gestionale delle leadership politiche, che determina una scarsa legittimazione degli strumenti considerati inficiandone, in moltissime occasioni, la complessiva credibilità. Eppure da quasi dieci anni i ministri dispongono di (nutriti) uffici di diretta collaborazione, all'interno dei quali figurano anche i servizi di controllo interno, istituiti proprio al fine di supportare l'autorità politica nella traduzione delle *policies* in programmi operativi di intervento. Ma queste strutture non si sono ancora affermate come protagoniste del processo di cambiamento gestionale e, d'altra parte, il loro utilizzo è stato spesso orientato a soddisfare esigenze differenti, di generico rinforzo dello staff del vertice politico piuttosto che di supporto ai processi di direzione organizzativa.

Infine, proprio con riferimento a quest'ultimo fronte non è possibile eludere il tema della continua destabilizzazione provocata a danno delle strutture e dei processi gestionali dal susseguirsi di momenti di ri-organizzazione che poco rispondono ad una scelta strategica di medio-

lungo periodo, manifestandosi, al contrario, nella gran parte dei casi, come interventi episodici rispondenti a logiche di altro genere: basti pensare al passaggio da processi di riorganizzazione collegati al decentramento delle funzioni e all'accorpamento dei ministeri a quelli, più recenti (e dannosi), legati allo «spacchettamento» delle strutture deputate all'amministrazione del welfare. L'instabilità è, infatti, fisiologicamente ostile alla funzionalità dei sistemi di controllo direzionale, pensati per orientare i processi di implementazione di medio-lungo periodo delle politiche pubbliche.

Un'ultima causa di indebolimento dei sistemi di programmazione e valutazione è riconducibile al comportamento della dirigenza. Anche in questo caso occorre rammentare come il management pubblico italiano si caratterizzi per un'anzianità di servizio molto elevata, e, quindi, come categoria di professionisti che solo in anni recenti ha cominciato a confrontarsi con una logica meritocratica, che teme i meccanismi di premio/sanzione e pertanto non ha favorito il passaggio da una condizione professionale complessivamente più «statica» e tutelata ad una più dinamica, fondata sulla verifica delle competenze. Se tale elemento viene considerato in modo combinato con quanto rilevato in merito alla scarsa attenzione del vertice politico per i sistemi di controllo direzionale, si comprende ancor meglio la causa dello scarso investimento operato dalla dirigenza nei confronti dei nuovi strumenti gestionali, che ha fatto propri solo formalmente, senza una reale trasformazione del proprio stile di direzione.

### 3. *Ipotesi di intervento*

#### 3.1. *Conciliare due esigenze: valutare le amministrazioni e amministrare valutando*

Il quadro delineato evidenzia, quindi, l'esistenza di organizzazioni che, a fronte di una consistente «retorica» sui modelli di direzione per obiettivi e sul controllo e la

valutazione dei risultati, esprimono una logica gestionale rispondente ad altri criteri, certamente meno coerenti con l'affermazione di una reale responsabilità per i rendimenti conseguiti, da far valere per i singoli come per le unità organizzative.

A partire da questa situazione, considerata largamente insoddisfacente, è scaturito, soprattutto nel corso dell'ultimo anno, un dibattito sulle performance delle amministrazioni e dei loro lavoratori, nel corso del quale è stata posta grande enfasi sulle funzioni di controllo e valutazione. Un'enfasi che in molti commenti è stata declinata in un'ottica di sanzione dei *bad performers*, riassumibile nella richiesta – peraltro in sé condivisibile – di licenziare i «fannulloni». Rimane il fatto che questa impostazione risolve solo parzialmente l'esigenza fondamentale di concepire la funzione di controllo e valutazione come esercizio proprio dell'azione di governo degli apparati pubblici. In altri termini, il fallimento della valutazione così come oggi configurata non può trovare una soluzione univoca nell'avocazione della funzione da parte di organismi terzi, privando le amministrazioni di una loro fondamentale responsabilità.

Il tema va piuttosto impostato tenendo conto di esigenze distinte che vanno messe in coerenza:

- 1) da una parte, quella di mettere in opera meccanismi di controllo e valutazione «terzi» e, in quanto tali, non influenzabili dalla resistenza al cambiamento che la valutazione suscita all'interno delle singole organizzazioni;

- 2) dall'altra, quella di non abdicare al tentativo di sviluppare modelli gestionali per la macchina pubblica che facciano della valutazione una componente imprescindibile del ciclo di governo direzionale, che parte dalla programmazione (fondata sulla valutazione dei cicli precedenti) e si conclude con la valutazione (per programmare i cicli successivi).

Un quadro, quindi, nel quale valutazione interna ed esterna non sono alternative, ma compensano i rispettivi limiti: quello della compiacenza per la valutazione interna

e quello della eccessiva distanza della valutazione dalla gestione per quella esterna.

### 3.2. *Consolidare la valutazione interna: più commitment e vincolo all'incentivo*

Su questo fronte occorre distinguere un primo aspetto, direttamente collegato al grado e al tipo di legittimazione che viene assegnata alla funzione di valutazione, a partire da quella proveniente dal *commitment* politico: in tal senso, per quanto concerne l'amministrazione nazionale, meritano di essere ricordate le indicazioni fornite per il processo di definizione di priorità e programmi operativi dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007.

In essa, in primo luogo, viene messa in luce l'esigenza di garantire un coinvolgimento molto più deciso e generalizzato del vertice politico nel processo di programmazione, da parte di tutte le strutture deputate al coordinamento e all'impulso in tale ambito. In questa fase dovrebbe essere inoltre resa vincolante l'individuazione di obiettivi che siano effettivamente rispondenti ai compiti istituzionali assegnati alle strutture e che siano correlati alle reali risorse umane ed economico-finanziarie disponibili. In caso contrario, infatti, gli atti di indirizzo si rivelerebbero del tutto astratti, e la loro effettiva probabilità di realizzazione sarebbe seriamente compromessa. Pertanto, nonostante le direttive si caratterizzino come provvedimenti unilaterali, e non come atti negoziati, sarebbe necessario formalizzare un'adeguata fase istruttoria in cui pervenire, sulla base delle priorità indicate dall'organo di governo e della conoscenza dei vertici amministrativi rispetto alle potenzialità ed ai limiti delle macrostrutture da loro coordinate, a documenti di programmazione concordati il cui livello di concreta fattibilità non debba poi essere messo in discussione nel corso della gestione.

Connessi con questo primo aspetto sono tre elementi,

che sono stati ripetutamente segnalati come pre-condizioni per il successo del processo di valutazione:

a) assicurare ai servizi di controllo interno una composizione qualificata, in grado di garantire la presenza nelle amministrazioni di competenze gestionali e organizzative;

b) incentivare interventi formativi sul management pubblico, tesi ad assicurare lo sviluppo delle professionalità in materia di programmazione, controllo e valutazione;

c) costruire una base di conoscenza comune, a disposizione di tutte le amministrazioni, relativamente agli strumenti tecnici a sostegno del processo di programmazione (articolazione degli obiettivi, indicatori per la misurazione del rendimento, standard di riferimento, schede per l'elaborazione dei programmi di azione).

Il secondo aspetto da tenere in considerazione riguarda invece gli aspetti tecnici del processo di valutazione. A tale proposito, si rileva che per garantire una maggiore efficacia dei meccanismi di verifica delle performance già previsti dalla normativa vigente non occorre revisionare radicalmente l'attuale architettura del sistema delineata dal d.lgs. n. 286 del 1999 e dal d.lgs. n. 165 del 2001 in tema di valutazione della dirigenza. Al contrario, un intervento di questo tipo rischierebbe di determinare un dannoso disorientamento. Piuttosto, occorre rendere stringente l'utilizzo della valutazione, anche introducendo forti vincoli per:

1) differenziare le valutazioni (ad esempio, definendo l'utilizzo obbligatorio di un «indice standard di eterogeneità» delle retribuzioni, al di sotto del quale dovrebbero determinarsi delle penalità per il successivo ciclo gestionale);

2) rendere più significativa la quota parte della retribuzione connessa alla performance conseguita, rendendo effettiva la modulazione dei diversi livelli di indennità di risultato in considerazione dei differenti carichi di lavoro attribuiti o dei differenti standard di rendimento attesi;

3) coinvolgere più cospicuamente i responsabili dello sviluppo del personale nella gestione del sistema di va-

lutazione, in modo da rendere sempre più strettamente collegata quest'ultima alle attività di gestione delle risorse umane (ad esempio, mettendo in relazione gli esiti della valutazione con una parziale rotazione periodica e obbligatoria degli incarichi);

4) definire degli standard di risultato anche per le strutture deputate a sovrintendere ai processi di valutazione e controllo (i Secin nei ministeri), che hanno sì sofferto delle note problematicità connesse all'introduzione in ambito pubblico della logica dei risultati, ma non hanno al contempo frequentemente operato con la necessaria coerenza ed incisività;

5) prevedere il condizionamento dell'operatività del bilancio rispetto alla definizione della programmazione annuale e degli obiettivi di risultato e di performance in essa contenuti. Si tratterebbe, in altre parole, di impedire l'inizio del nuovo ciclo gestionale in mancanza dell'emanazione della direttiva annuale e del riavvio periodico dei sistemi di controllo relativi all'attività «routinaria», a seguito di una verifica dei risultati conseguiti nell'anno precedente. Tale vincolo potrebbe, peraltro, influire positivamente sul livello di consapevolezza relativo all'esigenza di dedicare alle funzioni considerate professionalità specifiche e qualificate, piuttosto che continuare ad operare, come accade nella gran parte dei casi, con mezzi di fortuna. Contestualmente e nella stessa logica dovrebbe essere eliminata la previsione della lettera c del medesimo comma 1 dell'art. 4 del d.lgs. n. 165 del 2001, in base alla quale allo stato attuale l'attribuzione e la ripartizione delle risorse tra gli uffici di livello dirigenziale generale è effettuata dall'autorità politica. Ciò allo scopo di definire con maggiore chiarezza il confine, spesso ancora troppo incerto, tra l'attività di indirizzo, di competenza del vertice amministrativo, e quella più propriamente gestionale, di competenza della dirigenza. Un simile risultato non sembra conseguibile in assenza di sanzioni significative e chiaramente predefinite come quelle prospettate. E ciò nonostante gli sforzi compiuti nel tempo al fine di incentivare le amministrazioni a muoversi in una logica di stretta integrazione e dipendenza

dei processi di programmazione operativa e finanziaria, compiuti anche con la già citata direttiva di indirizzo del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007, meritoria sul piano della definizione di un impianto complessivo più coerente ed interconnesso rispetto a quanto non accadesse in passato<sup>2</sup>, ma ancora troppo debole sul fronte delle conseguenze negative imputabili a quanti non dovessero adempiere alle indicazioni date;

6) considerare anche ipotesi in cui alla valutazione annuale della performance realizzata possa essere affiancata, preso atto delle caratteristiche dell'attività svolta, una valutazione pluriennale connessa al monitoraggio complessivo del rendimento conseguito alla data di scadenza dell'incarico ricoperto.

<sup>2</sup> All'interno della menzionata direttiva guida, si afferma, infatti, che «occorre accentuare e stringere il legame e le connessioni fra il ciclo della pianificazione strategica e il ciclo della programmazione finanziaria, che nell'attuale assetto hanno punti di contatto, ma restano separate nel momento essenziale: la decisione strategica sull'allocazione delle risorse. L'attività di valutazione e controllo strategico si pone, oggi, infatti, a valle di decisioni sul bilancio prese prevalentemente secondo un metodo incrementale, sul quale incide profondamente la contingenza politica, mentre restano oscurate e opache le priorità definite nel programma di Governo. Sembra utile, invece, invertire questo ciclo e definire un ciclo all'interno del quale la definizione delle priorità di Governo – proprie del Governo nel suo complesso e di ciascun ministro responsabile di settore – guidino le scelte in ordine all'allocazione delle risorse e siano, quindi, già determinate, condivise e articolate prima della definizione del Dpef, che deve rifletterle, in modo che poi esse trovino traduzione anche nella legge finanziaria [...].

Il ciclo integrato di pianificazione strategica e di formazione del bilancio di previsione deve articolarsi nelle seguenti fasi:

- 1) Definizione delle priorità politiche.
- 2) Elaborazione della prima proposta di obiettivi strategici e della prima nota preliminare.
- 3) Aggiornamento della proposta di obiettivi strategici e della nota preliminare.
- 4) Determinazione definitiva degli obiettivi strategici e dei relativi piani d'azione ed emanazione della direttiva annuale.
- 5) Il monitoraggio dell'attuazione della direttiva».

In sintesi, le principali linee di intervento su cui muoversi sono le seguenti:

- rendere più vincolante il coinvolgimento del vertice politico nei processi di pianificazione/programmazione, introducendo meccanismi sanzionatori nel caso di inadempienza su questo fronte;

- garantire una composizione altamente qualificata delle strutture organizzative deputate al coordinamento dei sistemi di controllo direzionale all'interno delle amministrazioni;

- prevedere adeguate iniziative di formazione progressiva del management pubblico relativamente all'utilizzo di strumenti di controllo direzionale;

- incentivare lo scambio delle buone pratiche.

Inoltre, si dovrebbe:

- incrementare consistentemente la quota parte della retribuzione connessa ai risultati conseguiti, differenziandola anche allo scopo di collegarla in modo più stringente alla complessità ed al rilievo dell'incarico ricoperto;

- coinvolgere più cospicuamente le strutture competenti per la gestione del personale nello sviluppo e nell'applicazione degli strumenti per la valutazione della performance dirigenziale;

- prevedere dei meccanismi di valutazione anche per l'attività svolta dalle strutture deputate al coordinamento dei sistemi di controllo direzionale;

- impedire l'effettiva operatività del bilancio annuale assegnato ad una struttura fino al momento dell'adozione dei necessari e connessi documenti di pianificazione e programmazione preventiva a cui legare l'utilizzo delle risorse stanziate;

- affiancare alla valutazione annuale un'eventuale valutazione pluriennale, in considerazione della natura dell'incarico considerato.

---

### 3.3. *La valutazione esterna: una «meta-valutazione» di quella interna, a garanzia di trasparenza, informazione e partecipazione*

Sul fronte della definizione dell'assetto da conferire ai sistemi di valutazione delle performance dirigenziali all'interno dell'amministrazione possono trovare spazio differenti soluzioni: da un canto, quelle che reputano più proficuo il tentativo di mettere in opera gli interventi di sviluppo e consolidamento degli attuali processi di valutazione; dall'altro, quelle incentrate sulla previsione di nuovi organismi «supervalutatori», a cui è stato dedicato ampio margine nel recente dibattito pubblico.

La scelta di conservare un ruolo importante agli organismi collocati all'interno delle strutture amministrative interessate, piuttosto che immaginare di attribuire una funzione «salvifica» esclusivamente al nuovo soggetto titolare di compiti di valutazione esterna delle performance, è motivata principalmente da due ordini di ragioni. Il primo motivo è legato all'esigenza di salvaguardare la logica complessiva dei sistemi di controllo e valutazione introdotti negli anni Novanta, nella consapevolezza che l'obiettivo da perseguire non è quello di scardinarne l'impianto, ma di metterlo finalmente in opera. Il secondo motivo è di tipo concettuale, e deriva dai principali filoni di analisi del funzionamento delle organizzazioni pubbliche che sono alla base dell'impianto generale del sistema di *public management* introdotto nella seconda metà dello scorso decennio: tali correnti di pensiero concepiscono quelle di controllo e valutazione come funzioni per loro natura e finalità interne alle organizzazioni, e in particolare modo come strumenti che queste ultime devono utilizzare per meglio dirigere il proprio operato.

L'ipotesi alternativa, che vorrebbe la valutazione al di fuori delle amministrazioni (sostenendo che in tal modo se ne migliorerebbe il requisito di imparzialità), si ispira ad una logica differente, prevalentemente orientata alla sola verifica degli *output* e degli *outcome* finali, più che all'inclusione, nel monitoraggio, dei processi gestionali

preliminari al conseguimento dei risultati finali. L'ipotesi non è neppure nuova nell'esperienza italiana: si tratta, al contrario, di una delle funzioni più importanti della Corte dei Conti, che pure ha contribuito solo parzialmente a promuovere comportamenti manageriali più virtuosi.

D'altro canto, poiché il tema della valutazione, se affrontato nella sua interezza, ricomprende sia la questione dell'analisi della performance finale di un'organizzazione (qualità dei servizi resi a cittadini, famiglie, imprese, ecc.), sia la verifica delle modalità di utilizzo dei fattori produttivi disponibili, l'idea di ricorrere unicamente a un valutatore esterno perde efficacia: infatti, come potrebbe quest'ultimo acquisire piena conoscenza e consapevolezza delle dinamiche gestionali, così da poter esprimere giudizi appropriati? La complessità dell'universo di riferimento e gli esiti dei tentativi in tal senso più volte intrapresi in passato, fanno quanto meno presupporre che si tratterebbe di un'impresa estremamente ardua.

Senza trascurare il fatto che, nella logica collaborativa che è alla base dei sistemi di controllo direzionale, la valutazione si delinea come ultima fase di un processo ben più ampio, che muove dal coinvolgimento di valutatori e valutati nell'elaborazione degli obiettivi, nella definizione delle modalità e delle risorse più adeguate per il loro raggiungimento, nella verifica *in itinere* degli stati di avanzamento e nella comune individuazione delle soluzioni da adottare in caso di eventuali criticità. In un simile contesto, l'attribuzione dei compiti di valutazione ad un soggetto esterno farebbe saltare i presupposti della partecipazione e della condivisione delle scelte adottate, contrapponendo di nuovo, come accadeva in passato, valutatori e valutati (si pensi, in tal senso, a quanto accaduto con riferimento alle tradizionali note di merito o di demerito).

Tuttavia, poiché non è possibile eludere la constatazione del fatto che la valutazione interna è risultata nella pratica finora poco incisiva (come più ampiamente evidenziato nel paragrafo 2.1.), appare non solo possibile, ma opportuno pensare all'introduzione di un organismo terzo: il quale, peraltro, dovrebbe essere chiamato non

a sostituire gli organi esistenti, ma a garantire assistenza e sostegno alle attività di valutazione svolte da ciascuna amministrazione nel suo ambito, oltre che uno specifico ruolo di vigilanza sulle modalità con le quali tale monitoraggio interno viene effettivamente sviluppato.

La funzione di valutazione esterna non corre il rischio di comprimere la funzione di valutazione interna, che deve continuare a supportare la gestione, se si struttura come risorsa di affiancamento, supporto e certificazione dell'attività di valutazione diffusa (cioè presente in ciascuna amministrazione); inoltre, a condizione che, accanto a questa prima attività, se ne attivi una seconda finalizzata a rendere trasparenti, accessibili e confrontabili le informazioni sulle performance delle singole strutture. In questo modo un soggetto terzo rispetto alle singole amministrazioni avrebbe la chance di intervenire su quei fattori che finora hanno consentito di eludere un utilizzo davvero incisivo degli esiti della valutazione interna.

In tale veste, un soggetto terzo di nuova costituzione potrebbe assumere il ruolo di certificatore dei processi di verifica delle performance dirigenziali (ipotizzando una certificazione a cui collegare, ancora una volta, meccanismi di premio/sanzione), e pertanto:

a) dovrebbe validare *ex ante* l'adeguatezza delle soluzioni metodologiche e organizzative adottate per la valutazione, oltre che degli strumenti di controllo direzionale su cui essa si fonda e dai quali trae le informazioni che l'alimentano;

b) sarebbe responsabile del monitoraggio *in itinere* del corretto svolgimento del processo di valutazione (con modalità di intervento che potrebbero richiamare quelle dei soggetti certificatori delle Iso).

Il ruolo di soggetto «certificatore» dovrebbe, in ogni modo, affiancarsi allo svolgimento di opportune funzioni di consulenza e supporto alle amministrazioni nell'impostazione dei propri sistemi di valutazione. La mancanza di una certificazione positiva, o di una censura formale relativamente alle modalità di gestione del processo di valutazione da parte di un'amministrazione, dovrebbero

quantomeno impedire la ripartizione della componente della retribuzione collegata al risultato.

Accanto a questa funzione, il soggetto in questione dovrebbe svolgere quella di «facilitatore» della misurazione della qualità dei servizi, in questo senso rispondendo positivamente alle esigenze emerse nel dibattito sulle performance delle amministrazioni. Tale misurazione potrebbe essere realizzata da soggetti esterni alle amministrazioni erogatrici, oppure tramite modalità che arricchiscano i sistemi di valutazione interna attraverso la partecipazione di terzi quali, ad esempio, le categorie degli utenti delle differenti attività finali poste in essere. Si tratterebbe, in pratica, di ricorrere a strumenti di *audit* civico, rispetto ai quali esistono una vasta esperienza ed un'ampia letteratura. In questo modo la valutazione esterna potrebbe senza dubbio svolgere un ruolo di grande rilievo, senza tuttavia sostituirsi alla valutazione interna e garantendo, così, il mantenimento dei descritti equilibri gestionali su cui si fonda l'impianto dei cruscotti direzionali delineati all'interno dell'attuale assetto organizzativo e normativo del *management* pubblico. Il ruolo dell'organismo potrebbe essere, dunque, quello di garante di tale azione, mettendo in connessione, da un lato, le misurazioni esterne e partecipate dell'*output* delle amministrazioni e, dall'altro, la messa in trasparenza degli esiti delle valutazioni interne, in modo che esse non rimangano «chiuse» all'interno delle amministrazioni: evitando, così, che i loro esiti possano eventualmente essere depotenziati e non determinino effettive conseguenze gestionali (ad esempio a favore del mantenimento di talune «rendite di posizione»), come frequentemente avvenuto finora.

Sarebbe necessario delineare, pertanto, un modello di verifica dei rendimenti conseguiti che venga esercitata all'interno dell'organizzazione, ma con caratteristiche di trasparenza e conoscibilità profonde dall'esterno, oltre che di predeterminazione e formalizzazione di occasioni in cui l'amministrazione si «esponga» ad una valutazione di secondo grado effettuata, ciascuno secondo i propri ambiti di competenza, da tutti gli *stakeholders* di riferimento. In

concreto ciò potrebbe significare, ad esempio, che le informazioni relative ad alcuni significativi aspetti gestionali (numero, tipologia, contenuti degli incarichi dirigenziali attribuiti, obiettivi assegnati alle strutture organizzative ed ai singoli dirigenti, distribuzione delle risorse, misurazione del raggiungimento dei risultati) debbano essere pubblicate sui siti web di ciascuna amministrazione. Prevedendo, inoltre, il consolidamento di apposite procedure di *public review* nell'ambito delle quali i giudizi espressi da terzi siano messi a confronto con gli esiti dei sistemi di valutazione interna.

Sotto il profilo strutturale, pur lasciando impregiudicata in questa sede la collocazione e la configurazione istituzionale dell'organismo di supporto esterno alla valutazione, si possono indicare le seguenti caratteristiche relative alla sua composizione:

a) i membri del collegio dovrebbero essere obbligatoriamente scelti tra soggetti che, oltre ad aver svolto specifici studi nel settore dei sistemi di controllo direzionale applicati alle amministrazioni pubbliche, abbiano altresì maturato una consolidata e certificata esperienza in tale ambito, sul piano nazionale ed internazionale. I *curricula* degli esperti designati dovrebbero inoltre essere resi pubblici e disponibili all'interno del sito dell'organo stesso;

b) i componenti del collegio dovrebbero rimanere in carica per un unico mandato, introducendo, pertanto, il divieto esplicito di rinnovo dell'incarico;

c) i nominativi dei soggetti prescelti dovrebbero essere individuati attraverso procedure idonee a garantire che essi siano espressione di una posizione condivisa del Parlamento e, conseguentemente, quanto più possibile in grado di svolgere il loro compito con indipendenza.

Due ultime considerazioni concernono la funzionalità di questa pista di lavoro ed il senso complessivo dell'investimento nella valutazione dell'azione amministrativa.

Sul primo aspetto merita di essere ricordato che, per una amministrazione nella quale operano circa 3,5 milioni di persone, e che serve una platea ben più ampia, non è ipotizzabile che tali funzioni possano essere seriamente

e diffusamente svolte da organismi di ridotte dimensioni. La valutazione è o non è. Per essere richiede spalle larghe: l'*Audit Commission* che svolge funzioni simili per i servizi locali inglesi e per il servizio sanitario vanta un organico di 2.500 persone, con strutture diffuse sul territorio che le permettono di sviluppare una funzione reale di *auditing*, di consultazione ampia degli *stakeholders* e di consistente restituzione al paese delle informazioni raccolte<sup>3</sup>.

Sul secondo aspetto, infine, è necessario tenere presente che l'impiego di adeguati meccanismi di valutazione dei rendimenti conseguiti non solo risponde all'esigenza di garantire un costante monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa a tutela del pubblico interesse, ma rappresenta, altresì, un indispensabile strumento di garanzia della dirigenza a fronte del rischio di eventuali indebite ingerenze da parte di soggetti terzi (in primo luogo, dei vertici politici) nell'esercizio delle proprie funzioni. In tal senso è opportuno richiamare, da ultimo, le recenti sentenze della Corte costituzionale n. 103 e n. 104 del 2007, nell'ambito delle quali, contestando la legittimità di disposizioni che prevedevano una stretta connessione tra la durata degli incarichi dirigenziali e quella dei relativi organi di riferimento, nonché il ricorso a forme di spoils system *una tantum*, si ribadisce fortemente il bisogno di assicurare ai dirigenti la massima

<sup>3</sup> Cfr [www.audit-commission.gov.uk](http://www.audit-commission.gov.uk): il sito dell'unità ne precisa le funzioni e lo *status*: «The Audit Commission is an independent body responsible for ensuring that public money is spent economically, efficiently and effectively, to achieve high-quality local services for the public. Our remit covers around 11,000 bodies in England, which between them spend more than £180 billion of public money each year. Our work covers local government, health, housing, community safety and fire and rescue services. As an independent watchdog, we provide important information on the quality of public services. As a driving force for improvement in those services, we provide practical recommendations and spread best practice. As an independent auditor, we ensure that public services are good value for money and that public money is properly spent».

indipendenza ed autonomia nell'esercizio dei propri poteri gestionali, rimandando la possibilità di procedere ad eventuali interruzioni anticipate o a rimozioni dagli incarichi ricoperti solo nei casi in cui siano effettivamente verificati i risultati negativi dell'attività svolta, a valle di un adeguato processo di valutazione realizzato secondo le modalità definite nella normativa vigente.

### *Scheda di sintesi*

---

A garanzia di un adeguato impulso e monitoraggio dell'applicazione dei sistemi di valutazione della dirigenza nell'ambito delle amministrazioni pubbliche sarebbe necessario:

- attribuire ad un costituendo soggetto il compito di validare *ex ante* l'adeguatezza delle soluzioni metodologiche e organizzative adottate per la valutazione, oltre che degli strumenti di controllo direzionale su cui essa si fonda e dai quali trae le informazioni che l'alimentano;

- prevedere che lo stesso soggetto sia responsabile del monitoraggio *in itinere* del corretto svolgimento del processo di valutazione (con modalità di intervento che potrebbero richiamare quelle dei soggetti certificatori delle Iso);

- stabilire che i membri del collegio debbano essere obbligatoriamente scelti tra soggetti che, oltre ad aver svolto specifici studi nel settore dei sistemi di controllo direzionale applicati alle amministrazioni pubbliche, abbiano maturato una consolidata e certificata esperienza in tale ambito, sul piano nazionale ed internazionale; i *curricula* degli esperti designati, da individuare attraverso procedure che ne garantiscano l'imparzialità, dovrebbero inoltre essere resi pubblici e disponibili su Internet.

---