

Senato della Repubblica
I Commissione Affari Costituzionali
(Disegni di legge n. 847 e n. 746)

Audizione del 10.09.2008

Prof. Federico Butera

Ordinario e Coordinatore del Corso di Laurea in Scienze dell'Organizzazione –Università di Milano Bicocca; Presidente Fondazione Irso

Performance del personale pubblico: il contributo di sistemi di valutazione dei dirigenti e dei piani di cambiamento organizzativo

Mi concentrerò su alcuni aspetti specifici diversi da quelli che gli altri illustri colleghi tratteranno con specifica competenza.

Gli obiettivi della legge indicati nell'**art. 1** corrispondono a forti attese dei cittadini, del sistema produttivo e da tempo sono indicati, in queste o altre forme, anche da studiosi di tutte le discipline e di tutti gli orientamenti scientifici e ideali come linee direttrici per azioni legislative e di governo. Una amministrazione che offra migliori servizi, che sia più equa, che costi meno, che disponga di personale qualificato e responsabile è stato l'obiettivo di fondo di tutti i programmi di cambiamento delle Pubbliche Amministrazioni nei paesi occidentali, dagli Stati Uniti alla Gran Bretagna, alla Danimarca.

La modifica dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni che potenzi la responsabilità e la valorizzazione del merito va considerata un elemento essenziale per il ridisegno, il miglioramento della produttività e il monitoraggio dei servizi, l'aumento della produttività e il controllo dei costi di cui all'**art. 3** dello stesso disegno di legge. La legge tende opportunamente a contribuire a rimuovere vincoli e a orientare i comportamenti in questa direzione. Occorre notare però che risultati significativi si otterranno solo se le Amministrazioni che si avvieranno effettivamente a sviluppare programmi di miglioramento dei servizi: a) ripenseranno la concezione dei servizi; b) identificheranno e ascolteranno i bisogni degli utenti finali; c) re-ingegnerizzeranno i processi di servizio e progetteranno congiuntamente tecnologia, organizzazione e persone, per migliorare la produttività. Questo creerà le basi sia per fissare e conseguire obiettivi, impegni, operosità, sia per ottenere migliori comportamenti, sia infine per l'esercizio efficace di nuovi e migliori sistemi di valutazione, incentivazione, controllo.

Il disegno di legge in esame in particolare può generare effetti positivi su due piani distinti, fra loro legati, ma non riconducibili l'uno nell'altro:

A) **la valutazione**: lo sviluppo di sistemi di monitoraggio dei servizi, il controllo della produttività e dell'efficienza, la valutazione del funzionamento delle singole organizzazioni e dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni, lo sviluppo di meccanismi sanzionatori per azioni negative e premiali per quelle positive da parte dei dirigenti e del personale pubblico;

B) **la progettazione**: la progettazione e il monitoraggio di servizi, processi, strutture, tecnologie, ruoli, sistemi di gestione che producano "amministrazioni che funzionino meglio e costino meno".

A) Valutazione

Sulla valutazione, l'**art. 5** afferma la piena autonomia e responsabilità del dirigente come datore di lavoro pubblico rafforzando il potere di indirizzo, di sanzione e di premio sui propri collaboratori. Opportuna è quindi la proposta di riforma dell'ARAN in direzione del rafforzamento della sua indipendenza dalle organizzazioni sindacali. Come indicato anche dalla Commissione sulla Valutazione istituita l'anno scorso presso il Dipartimento della Funzione Pubblica e a cui ho avuto l'opportunità di partecipare, si attrae l'attenzione sui seguenti punti:

1. è cruciale soprattutto la valutazione dei dirigenti, perché essa fa specifico riferimento alla *performance* della unità organizzativa di cui il dirigente è responsabile. Questa *performance* coincide molto spesso con quella della "quantità e qualità dei servizi", il cui miglioramento è al centro delle preoccupazioni in materia di efficienza del lavoro del Pubblico Impiego. La maggiore responsabilità enunciata nell'**art. 5** ha per oggetto la qualità dell'organizzazione, delle tecnologie e soprattutto l'impegno, qualità professionale e partecipazione dei dipendenti pubblici a tutti i livelli. Questa responsabilità sostanziale è, più ancora delle norme, ciò che può conferire responsabilità e autorità al dirigente per intervenire sui comportamenti dei dipendenti, utilizzando le leve attuali e quelle maggiori previste dal disegno di legge in esame. In una parola, si suggerisce di rafforzare obiettivi e strumenti previsti nel disegno di legge per **intervenire in primo luogo su quella leva chiave che è il *management pubblico***. Ciò è ancora più efficace ed economico di azione generalizzate sui comportamenti della generalità di dirigenti pubblici, appartenenti ad amministrazioni e operanti in situazioni diversissime;
2. occorre attivare un processo formale di valutazione di ogni Capo Dipartimento, ogni Segretario Generale, ogni Dirigente Generale **al momento dell'assunzione dell'incarico, che parta dalla attribuzione dell'incarico affidato**. Esso dovrebbe essere basato rigorosamente sulla assegnazione degli obiettivi – strategici e operativi – da conseguire, sulla loro misurazione e sulla analisi dei comportamenti organizzativi, ivi compresa, ovviamente, la dimensione della valutazione dei dirigenti e del restante personale su cui essi hanno la responsabilità. Tale valutazione andrebbe poi essere ripetuta con periodicità annuale e dovrebbe concludersi con un giudizio finale. Tale valutazione dovrebbe generare un documento e un giudizio sintetico che, in un processo dialogico col dirigente interessato, indicazioni sui necessari miglioramenti e che sia esplicitamente riferito alla responsabilità politica del Ministro. Questo punto potrebbe essere rafforzato nella formulazione del Disegno di Legge;
3. può essere opportuno anche prevedere una supervisione esterna sull'esercizio del potere di nomina alle posizioni apicali (quelle, cioè, la cui responsabilità ricade sugli organi politici). Tale controllo, orientato ad assicurare il massimo di professionalità di tali figure, può svolgersi attraverso meccanismi politici, come l'*advice and consent* da parte delle commissioni parlamentari; oppure attraverso meccanismi professionali espressi da una *authority* indipendente (come la *Civil Service Commission* inglese); oppure attraverso un misto di questi due sistemi;
4. per quanto riguarda l'incentivazione dei risultati ottenuti, si potrebbe introdurre la previsione di aumenti retributivi non legati alla posizione organizzativa ma a un bonus legato "effettivamente" ai risultati conseguiti da parte di un dirigente, che poi potrebbe dare origine ad un aumento stabile e permanente, che crei differenziali salariali che registrino una serie ininterrotta di successi del dirigente.
5. è opportuno sviluppare una funzione di supporto professionale di alto livello tecnico nella funzione di valutazione della dirigenza svolta da ogni singola Amministrazione, una sorta di "ufficio tecnico della valutazione", inserito o meno nei Dipartimenti del Personale;

6. appare opportuno che il Disegno di Legge impegni i membri del Governo a provvedere alla valutazione dei propri dirigenti apicali e attribuisca al Dipartimento per la Funzione Pubblica, quale struttura centrale con competenza in materia di politica delle risorse umane, lo svolgimento della funzione di supporto di cui al punto precedente, come sembra recepito nel l'**art. 3, comma d)** del disegno di legge. Tale funzione dovrebbe esprimersi non in termini ispettivi, ma attraverso la predisposizione di momenti di confronto tra le pratiche in uso all'interno e all'esterno dell'amministrazione dello Stato, attraverso interventi formativi, attraverso la predisposizione di linee guida e schemi di manuali operativi, attraverso la tenuta di un elenco di soggetti in possesso delle necessarie professionalità e competenze;
7. in aggiunta a quanto enunciato nel punto precedente, la Commissione costituita a suo tempo presso il DFP suggerì creare una **Agenzia per la Valutazione** composta da figure di alta professionalità e prestigio impegnate per una parte maggioritaria del proprio tempo e distaccate per un periodo limitato da altre Amministrazioni o Università o Enti professionali. Essa, scientificamente indipendente e autorevole, avrebbe dovuto prioritariamente attivare un processo per pervenire in tempi brevi a un nuovo *frame* (un sistema di riferimento) per la valutazione sia della qualità dei servizi che dei comportamenti dei dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni. Tale sistema dovrebbe possedere, fra gli altri, i seguenti requisiti generali: contribuire a definire standard che migliorino la qualità dei servizi ai cittadini, alla comunità e alle altre Istituzioni; controllarne il raggiungimento effettivo; definire obiettivi di efficienza e di efficacia chiari e raggiungibili e controllarne l'effettivo raggiungimento; supportare e monitorare azioni di innovazione, miglioramento, riorganizzazione, buone prassi, attivate da progetti e energie di cambiamento; dare sistematica voce agli utenti dei servizi; assicurarsi che vengano fatti seguire effetti personali a tale valutazione (mobilità verticale, incentivi e premi, rimozione). In una parola, una struttura professionale. Tale eventuale nuova Agenzia non dovrebbe sostituire, ma supportare i processi di valutazione svolti dai singoli enti, rafforzarli e aiutarli a divenire più efficaci. Essa dovrebbe svolgere soprattutto un ruolo culturale autorevole di promozione ed attivazione del nuovo *frame* di riferimento sopra descritto anche verso l'esterno (i media, il mondo politico, la scuola le relazioni sindacali, la comunità accademica, le imprese di servizio che servono le Pubbliche Amministrazioni etc): un organo che assomigli allo JUSE giapponese, una struttura professionale di grande prestigio che fece decollare e supportò fin dagli anni '60 lo sviluppo dei sistemi di Qualità in Giappone, lasciando la responsabilità della realizzazione alle singole aziende e amministrazioni. In una parola, una nuova cultura e una nuova strumentazione tecnica della valutazione delle Pubbliche Amministrazioni, dei loro dirigenti e dei loro dipendenti, sottratta alle visioni contingenti della politica e della gestione e ai tecnicismi delle società di consulenza. Questa proposta, se accolta, richiederebbe un emendamento all'**art. 5**, rafforzando le funzioni e le attività di tale organismo, anche se venisse confermata la sua costituzione entro il Dipartimento della Funzione Pubblica.

B) Progettazione

La progettazione di sistemi efficienti e innovativi di organizzazione, tecnologie e persone non può essere fatta per la Pubblica Amministrazione in generale, ma per le **Pubbliche Amministrazioni**, che hanno storie, livelli di efficienza, vincoli e soprattutto risorse manageriali molto differenziati.

È attualmente stato predisposto per il Dipartimento della Funzione Pubblica uno studio volto a concepire e realizzare un programma nazionale di promozione, animazione, supporto e diffusione di progetti esemplari di riorganizzazione di singoli "pezzi" delle amministrazioni dello Stato, ossia piani di cambiamento precisi che ottengano simultaneamente, in tempi brevi, miglioramenti non

incrementali di efficienza (riduzione dei costi e aumento della produttività), di efficacia (miglioramento del servizio), di qualità (soddisfazione dei clienti), di valorizzazione professionale del lavoro pubblico, di relazione positiva con il contesto economico e sociale del paese. Questo tipo di programmi (con una varietà enorme di soluzioni) sono stati realizzati nel passato in diversi paesi: USA (*Reinventig Government*); Gran Bretagna (*Next Step*), Francia, Danimarca etc.

Tale **Programma Nazionale di Cambiamento delle Amministrazioni dello Stato**, qualora accolto e realizzato, potrebbe attivare un insieme di progetti e piani di azioni delle Pubbliche Amministrazioni che vogliano riorientarsi al potenziamento dei sistemi di regolazione, alla qualificazione dei servizi, alla gestione per processi, al monitoraggio della qualità del servizio e della soddisfazione dei cittadini, alla qualità della vita di lavoro professionale attraverso una modifica della struttura e del modo di operare.

Tale programma prevede anche la possibilità di trasformazione in Agenzie con buoni margini di autonomia gestionale di quelle Amministrazioni che si candidano ad ottenere i più marcati risultati di produttività, qualità del servizio, qualificazione e responsabilizzazione del personale e li ottengono.

Tale programma, nella proposta avanzata dalla Fondazione Irso e dal Politecnico di Milano che hanno condotto lo studio, dovrebbe essere coordinato da un organismo di forte autorità e condivisione dell'intero Consiglio dei Ministri e affidato alla responsabilità del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione.

Tale Programma potrebbe fortemente avvalersi di quelle modifiche positive inserite nel Decreto Legge in esame e potrebbe assicurare alle nuove norme una forte efficacia, non solo nelle singole Amministrazioni ma in generale per l'effetto benefico di *benchmark* e "contagio" positivo.

Per questi motivi, qualora questa proposta dovesse essere accolta, occorrerebbe inserire un articolo che consenta un futuro raccordo con i contenuti del presente Decreto Legge.