



## Area 3 - Le caratteristiche del lavoro pubblico

### Modulo 3 – La valutazione: il ciclo delle performance

#### Lezione 3.3.1 – Perché si valuta la performance nel settore pubblico

##### Introduzione

Salve, mi chiamo Adriano Scaletta e...

In questo video vedremo le ragioni che hanno portato il Parlamento a definire una legge che impone a tutte le Amministrazioni Pubbliche di valutare la propria performance.

Approfondiremo quindi:

- l'oggetto della valutazione, vale a dire le attività svolte dal settore pubblico;
- e i mutamenti del contesto in cui le PA operano.

Nella nostra trattazione ci concentreremo soprattutto sulla dimensione organizzativa della performance, piuttosto che su quella individuale.

##### Qual è l'oggetto della valutazione della performance

La Norma di riferimento per la valutazione della performance è il D.Lgs. 150/2009 – la cosiddetta “Legge Brunetta”, che viene spesso presentata dalla stampa come “la Legge contro i fannulloni”.

Questa espressione è stata foriera di grandi fraintendimenti, interni ed esterni alla Pubblica Amministrazione, che a distanza di dieci anni non sono ancora sopiti.

Ma cosa significa valutare la performance di un Ente pubblico? Ebbene, l'articolo 3 della succitata Legge, al comma 2 recita testualmente: “Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare e a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti”.

Il concetto di performance, dunque, si articola in tre dimensioni:

1. l'Ente;
2. il team;
3. e la persona.

Questa distinzione nella sua applicazione operativa risulta alquanto problematica, almeno da quel che emerge dalla gran parte dei Sistemi di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP) consultabili online.

Per il momento, prendiamo per buona questa definizione per mettere a fuoco l'oggetto della valutazione della performance della PA. Valutare la performance significa quindi definire “la qualità delle prestazioni erogate dalle organizzazioni pubbliche”, siano esse:

- nazionali (un Ministero, un Ente economico o non economico, un'Agenzia, ecc.);
- territoriali (Comuni, Città metropolitane, Regioni);
- di altra natura (Forze Armate, Istruzione, Ricerca e Università).

I cambiamenti socio-economici che hanno indotto a valutare le performance della PA  
Ma perché si valuta la performance nel settore pubblico?

Ebbene, per rispondere a questo quesito è utile illustrare alcuni elementi di contesto che negli ultimi decenni hanno trasformato radicalmente l'operato della PA, a tal punto da rendere "inevitabile" una norma che ne prevedesse la valutazione dell'operato.

I cambiamenti che hanno influito sul funzionamento della PA possono essere ricondotti a 3 fattori esterni, e 3 fattori interni alle Amministrazioni.

Vediamoli in dettaglio...

I cambiamenti esterni alla PA

Per quanto riguarda i cambiamenti esterni, bisogna far riferimento a:

- 1) **I cittadini.** Infatti, quando è nato lo Stato moderno la gran parte della popolazione viveva in zone rurali, possedeva un livello di scolarizzazione piuttosto basso ed era facilmente riconducibile a classi sociali definite (i contadini, gli operai, gli impiegati, gli imprenditori, ecc.). Queste classi erano portatrici di interessi e bisogni piuttosto consolidati. La società moderna, invece, è decisamente meno rigida. Ciascun cittadino manifesta una pluralità di esigenze differenziate e mutevoli, al limite della personalizzazione.
- 2) **Le imprese.** Un processo simile a quello appena illustrato riguarda un tipo di utenza della PA ancora più esigente, che a fronte di una pressione fiscale che lima gli utili, pretende legittimamente servizi di qualità all'altezza dei grandi cambiamenti dell'economia e della società contemporanea (quali la rivoluzione digitale, l'avanzamento del cosiddetto terziario avanzato, la delocalizzazione della manifattura tradizionale, ecc.).
- 3) **Le istituzioni internazionali.** Rispetto alle origini, lo Stato ha delegato competenze e poteri a soggetti sovranazionali – primo fra tutti la Comunità Europea – che offrono opportunità ormai irrinunciabili, ma che in cambio impongono condizioni, limiti di spesa e pressioni per riassetto istituzionali da cui non è possibile sottrarsi.

I cambiamenti interni alla PA

Per quanto riguarda, poi i cambiamenti interni alla PA bisogna riportare:

- 1) **Le competenze richieste.** A fronte di cambiamenti così radicali e repentini, una PA efficace deve essere in grado di riconoscere i bisogni provenienti dall'utenza (appunto, estremamente differenziati e "fluidi") e acquisire le competenze necessarie per rispondere efficacemente. Queste competenze devono essere acquisite da una parte al proprio interno (mediante la formazione continua), e dall'altra al proprio esterno (attraverso un reclutamento mirato o il ricorso a consulenze temporanee).
- 2) **Gli strumenti.** L'utente della PA, sia esso un cittadino o un'impresa, è portato inevitabilmente a confrontare il servizio pubblico con quello offerto dal mercato. In sostanza, si fa sempre più evidente la differenza tra mettersi in fila a uno sportello pubblico o accettare lunghe attese per ottenere un documento e trasferire soldi via app dal cellulare o reperire un'informazione direttamente dal portale di una banca, magari attraverso un servizio di chat. Purtroppo, l'immagine di una PA che espleta pratiche burocratiche con timbro e faldoni è ancora molto viva nell'immaginario collettivo. Quindi, per far in modo che la rivoluzione tecnologica porti ad una reale

trasformazione digitale dei servizi pubblici, occorre focalizzare l'attenzione sui risultati, vale a dire sul miglioramento effettivamente percepito della qualità del servizio erogato.

- 3) **Le risorse.** I vincoli di finanza pubblica provenienti da accordi internazionali, il debito pubblico, le crisi economiche e la cattiva reputazione della PA, sono tutti fattori che concorrono alla razionalizzazione delle risorse. Tutto ciò a fronte di esigenze di specializzazione e professionalizzazione sempre più avanzate, necessarie per affrontare le sfide della società e dell'economia contemporanea.

#### Quando funziona una PA: dalla regolarità procedurale alla qualità e all'impatto

La combinazione di questi fattori inevitabilmente ha spostato il fuoco del funzionamento della PA da una prospettiva tutta interna centrata sulla regolarità procedurale (ai limiti dell'autoreferenzialità), a una più aperta che si concentra sulla qualità del servizio e sugli impatti generati.

In altri termini, mentre fino a pochi decenni fa, il rispetto delle regole era di per sé garanzia del "servizio pubblico", nel mondo contemporaneo ciò non appare più sufficiente. Risulta ormai chiaro, infatti, che pur garantendo la legalità, le PA possono rispondere alle istanze degli utenti più o meno velocemente, impiegando risorse in modo più o meno appropriato.

In sostanza, al netto di fenomeni corruttivi che certamente persistono e rispetto ai quali sarebbe un errore abbassare la guardia, si possono comunque registrare performance differenti, conseguenza di modelli gestionali più o meno adatti al contesto organizzativo in cui vengono applicati.

#### Prospettiva strategica e performance organizzativa

La consapevolezza dell'esistenza di più Pubbliche Amministrazioni, con missioni, assetti organizzativi e risultati differenti, fa sì che le modalità di impiego delle risorse pubbliche prelevate da redditi, profitti e patrimoni debbano essere oggi dichiarate a priori, monitorate in corso d'opera e rendicontate a posteriori.

Viene introdotta così nel settore pubblico una "prospettiva strategica" fino a pochi anni fa del tutto sconosciuta. A ben vedere l'esigenza di esplicitare una strategia è propria di soggetti che operano in un contesto di incertezza, com'è tipicamente il mercato per un'impresa. Le istituzioni pubbliche, al contrario, "esistono in quanto tali" e fino a pochi anni fa non avevano alcuna necessità di "giustificare" alcunché.

Oggi, invece – ed è questo il senso ultimo della disciplina sulla valutazione della performance – gli organi di indirizzo politico-amministrativo di tutte le PA sono chiamati a dichiarare gli obiettivi che intendono perseguire e gestire in modo trasparente le azioni e le risorse che mettono in campo per realizzarli.

Nel linguaggio della nostra normativa a questa idea corrisponde il concetto di "performance organizzativa", che secondo quanto indicato all'articolo 8, concerne:

- l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività;
- l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;

- lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

### Il nuovo D.Lgs. 74/2017

Trascorsi otto anni dalla sua emanazione, la Legge sulla performance è stata modificata con il D.Lgs. 74/2017, che ha rafforzato l'enfasi sull'ascolto dell'utenza e, più in generale, sulla valutazione delle performance organizzative.

Tali provvedimenti sono stati voluti per contrastare la deriva adempimentale che vede nella Legge sulla performance un odioso meccanismo burocratico finalizzato esclusivamente a elargire premi e ricompense a Dirigenti e dipendenti pubblici, "a prescindere" dai meriti.

In buona sostanza viviamo una fase in cui si sta cercando di stemperare l'eccessiva enfasi attribuita alla performance individuale, concentrando l'attenzione su quella organizzativa.

### Conclusioni e Riepilogo

Siamo giunti alla fine di questa lezione.

Ricapitolando, abbiamo visto:

- come i profondi cambiamenti socio-economici che negli ultimi decenni hanno investito la Pubblica Amministrazione dall'interno e dall'esterno hanno indotto il Legislatore a introdurre nel sistema pubblico italiano una norma sulla valutazione delle performance;
- cosa si intende con valutazione della performance, cioè l'individuazione di metodi e criteri per rilevare la qualità delle prestazioni erogate dalle Pubbliche Amministrazioni;
- come il fuoco della valutazione si sposti dalla tradizionale cultura della "regolarità amministrativa" a quello del valore pubblico effettivamente generato;
- come la valutazione della "performance organizzativa" non possa prescindere dalla rilevazione della soddisfazione dei servizi erogati da parte di utenti e cittadini.

Tutti questi aspetti confluiscono in una sfida nuova per la PA italiana, che può davvero portare ad un cambio di passo nell'erogazione dei servizi pubblici.