BRAIN COOPERATION
CENTRO STUDI PER LO SVILUPPO DEI CONTESTI ORGANIZZATIVI

EUGENIO NUNZIATA

DIECI TESI PER LA VALUTAZIONE DI PRODUTTIVITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE • [1]

1 Il monitoraggio continuo sull'effettivo miglioramento delle prestazioni delle amministrazioni è la condizione fondamentale per "dare gambe" al processo di cambiamento.

Tra le più significative novità introdotte dalla produzione legislativa degli anni Novanta nella pubblica amministrazione italiana vi è senza dubbio la valutazione. Una delle caratteristiche salienti di questa concezione riformatrice è la consapevolezza che la trasformazione e la de-burocratizzazione dell'apparato pubblico implica un confronto realistico con le prestazioni delle amministrazioni. Il monitoraggio continuo sull'effettivo miglioramento delle prestazioni delle amministrazioni è la condizione fondamentale per "dare gambe" al processo di cambiamento. Il cambiamento e l'innovazione dell'apparato tecnico-produttivo della pubblica amministrazione e il miglioramento delle prestazioni e del livello di efficienza e qualità dei servizi erogati sono i binari paralleli di uno stesso processo. E' evidente che qualsiasi processo "virtuoso" di cambiamento implichi una migliore allocazione delle risorse disponibili (in primis finanziarie e umane) e, nel contempo, deve essere compatibile con i vincoli di spesa. Quindi il recupero di produttività è una delle variabili in gioco di qualsiasi serio processo di cambiamento organizzativo, ed è ad esso subordinato … in quanto senza una visione condivisa della direzione del cambiamento l'enfasi sulla produttività può produrre seri danni alla capacità dell'Amministrazione di perseguire le sue finalità istituzionali.

2 La riflessione e l'esperienza in tema della valutazione delle prestazioni della pubblica amministrazione va collocata nel quadro di un diverso rapporto Amministrazione-cittadino.

I bisogni/diritti dei cittadini – come individui o come soggetto collettivo - divengono costitutivi della "missione" dell'ente pubblico: essi rappresentano il termine di riferimento per la definizione delle caratteristiche dei servizi resi; i servizi stessi esistono, ed hanno ragione di esistere, in virtù dei primi (i bisogni). La domanda dei cittadini diviene la "stella polare" per la concezione, ideazione e strutturazione dei servizi delle pubbliche amministrazioni.

• Copyright (c) Brain Cooperation (2008) -Tutti i diritti sono riservati. Pubblicato con l'autorizzazione dell'autore.
[1] Contributo per il gruppo di lavoro Astrid sul tema "La produttività delle amministrazioni pubbliche e la valutazione delle *performance*", settembre 2008.

Vi è in questa concezione la trasformazione dell'utente in "cliente" della Pubblica Amministrazione, anche se non va dimenticato che la P.A. opera secondo obiettivi e tutela interessi diversi da quelli di un operatore economico privato. D'altra parte, è proprio la riduzione del cittadino ad utente passivo, spesso costretto a fruire del servizio erogato in condizioni di sostanziale monopolio, che ha contribuito a generare molti dei problemi dai quali oggi si intende uscire. Il cliente, a differenza dell'utente, è in primo luogo "beneficiario del servizio", ossia colui che partecipa attivamente a determinare le prestazioni del procedimento pubblico atto a dare soddisfazione ai propri bisogni. Per questo motivo il cliente si pone sempre in posizione attiva ed è orientato alla partecipazione: in funzione dei suoi bisogni, specifici e differenziati, pretende un servizio non "massificato" e fugge da condizioni di sudditanza.

Concepire l'ente pubblico come erogatore di servizi è cosa assai diversa dalla concezione espressa dalla scuola amministrativa classica (amministrazione come adempimento di procedimenti burocratici): la prima infatti si caratterizza per un forte orientamento verso l'esterno (il destinatario del servizio), mentre nel secondo caso l'amministrazione è interamente ripiegata su se stessa. In base alla concezione dell'amministrare come servizio (pubblico), gli atti amministrativi, le procedure, le attività operative non rappresentano altro che uno strumento per conseguire la soddisfazione dei bisogni individuali e collettivi dei destinatari dei servizi stessi. Una organizzazione - pubblica/privata - orientata al servizio, non si accontenta di espletare correttamente le attività e le procedure previste, ma ha cura innanzitutto che quelle stesse attività e quegli stessi procedimenti giungano al risultato di rispondere ai bisogni dei "clienti". Non raggiungere tale fine equivale a vanificare e svuotare di senso tutto il lavoro svolto, sia pure scrupolosamente e/o con alti livelli di produttività. Per questo, una amministrazione così orientata è ben predisposta alla innovazione e alla ricerca di soluzioni alternative per fare meglio e per meglio soddisfare le istanze dei "clienti".

L'attenzione crescente, sia in sede politica che legislativa, alla semplificazione dei processi amministrativi può essere quindi efficacemente collocata nell'azione di riprogettazione o, come alcuni preferiscono dire, di "re-ingegnerizzazione" dei servizi e dei processi di servizio, ossia delle attività materiali e simboliche organizzate in modo da soddisfare il bisogno del cliente. Solo in questo quadro ha senso collocare la riflessione e l'esperienza sul tema della valutazione della pubblica amministrazione, ed il più recente dibattito in tema di produttività.

3 - La valutazione fornisce informazioni e feed-back sulle prestazioni, consentendo a chi dirige di tenere o di modificare la rotta stabilita, e quindi diviene una funzione non accessoria ed esterna, bensì una funzione interna strettamente connessa all'esercizio del ruolo manageriale.

La valutazione trova nella precedente affermazione (cfr. 2) un terreno fecondo in quanto processo che fornisce informazioni e feed-back sulle prestazioni dei servizi e sulla gestione, consentendo a chi dirige - ma anche a chi opera - di tenere o di modificare la rotta stabilita. In questo senso esso si discosta, come vedremo, dal concetto più tradizionale di "controllo", in particolare dal controllo di legittimità.

Il quadro è completato da una visione dell'agire della pubblica amministrazione maggiormente orientato in chiave manageriale. Il controllo diviene una funzione non accessoria ed esterna, affidata a poteri autonomi dello Stato, bensì una funzione interna e di rilevanza fondamentale per il conseguimento del "buon andamento" che la legge prescrive (d. lgs. 29/93), e proprio per questa ragione obbligatorio per tutte le amministrazioni.
La funzione del controllo sulla gestione "non è quella sanzionatoria ... ma di apprendimento, di messa in opera di meccanismi riflessivi che consentano di comprendere su quale strada si sta procedendo, a quali punti della strada si è giunti, quali sono i fattori associati ad una velocità maggiore o minore" (Dente)

4 Le modalità di produzione dei servizi sotto il profilo dell'efficienza e della produttività in senso stretto sono subordinati al perseguimento delle finalità di efficacia strategica ed operativa degli stessi servizi erogati.

Le conseguenze principali di questo modo di concepire la valutazione sono almeno quattro:

- anzitutto, la ragione primaria dei controlli orientati all'efficienza (in senso lato) non è la riduzione dei costi dell'amministrazione - come potrebbe apparire in una visione semplicistica del problema - ma la tutela di alcuni valori / missioni (quindi "metagiuridici") che deve essere assicurata (prevalenza del criterio di efficacia rispetto a quello di efficienza gestionale);
- i valori/missioni che devono essere tutelati dall'azione amministrativa sono quelli impliciti nei bisogni/interessi della cittadinanza/utenza/collettività che esprime la domanda di "servizi"/interventi pubblici;
- in quanto espressi dalla società civile, i valori a cui si riferisce costantemente l'azione amministrativa sono per definizione mutevoli nel corso del tempo per effetto dei mutamenti a livello della cultura; non cambiano dunque soltanto le esigenze dei cittadini, ma gli stessi valori che ne sono a fondamento;
- se i valori non sono immutabili, dunque anche le variabili di controllo (e conseguentemente il sistema dei parametri che permette la misurazione dell'efficienza) non è dato una volta per tutte, ma deve invece essere sottoposto a revisione periodica.
- alla finalità di efficacia strategica ed operativa dei servizi erogati si affianca - anche se in posizione subordinata - una seconda esigenza: migliorare in modo continuo la modalità di produzione dei servizi stessi sotto il profilo dell'efficienza e della produttività in senso stretto.

5 Esiste un'ampio dibattito su quali siano la natura ed i limiti del controllo di gestione in una Amministrazione pubblica, lasciando spazio ad una notevole confusione concettuale e terminologia, che è sfociata in una estesa casistica di esperienze applicative.

La terminologia impiegata per designare questa nuova filosofia dei controlli ("controllo di gestione") produce tuttavia non poche discussioni. Essa infatti rinvia alle ben note tecniche di controllo di natura

economica, introdotte già da lungo tempo nelle imprese private. Esiste pertanto in dottrina un'ampio dibattito su quali siano la natura ed i limiti del controllo di gestione in una Amministrazione pubblica, sottolineando la necessità di una maggiore ampiezza del nuovo concetto di controllo rispetto ad una prospettiva unicamente economica.
Negli indirizzi emergenti in materia di controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche, spiccano in particolare tre approcci teorici:

- un approccio di tipo microeconomico, che esaurisce il controllo di gestione nella analisi dei costi di produzione dei servizi e nel rapporto costi-rendimenti;
- un secondo approccio (socio-politologico, legato al filone dell'analisi delle politiche pubbliche) che guarda alla efficacia dell'azione amministrativa;
- un terzo approccio, di tipo aziendalistico, imperniato sulla analisi della organizzazione e delle sue caratteristiche, e sulla funzione del management.

Le disposizioni normative che si sono susseguite nel tempo non hanno mai approfondito l'esame, evitando di prendere posizione in favore dell'una o dell'altra posizione, lasciando spazio ad una notevole confusione concettuale e terminologia, che è sfociata in una estesa casistica di esperienze applicative che hanno rappresentato una quota significativa degli investimenti in innovazione della P.A.. Non si dimentichi che in tema di controllo di gestione e valutazione, non c'e Amministrazione italiana che non abbia fatto le sue esperienze, troppo spesso condizionate dai fornitori esterni di tecnologie e servizi professionali, e non sufficientemente orientate con consapevolezza strategica da parte vertici politico-amministrativi.

6 Su questi temi gestionali, occorre uscire assolutamente da un dibattito che nasconde una visione indifferenziata e massificante delle Amministrazioni Pubbliche. Una varietà di Amministrazioni il cui successo poggia su di una peculiare definizione e misurabilità di dimensioni quali produttività, efficienza, economicità, qualità, efficacia operativa ed efficacia strategica.

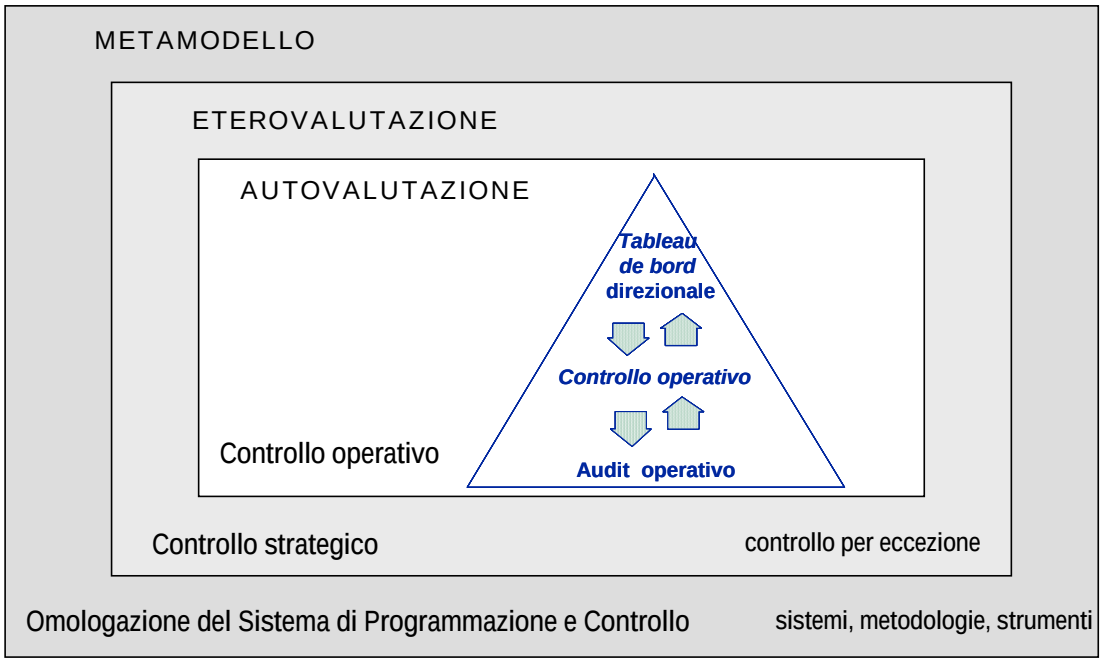
Il caso della valutazione è parte di una più generale prassi, tutta italiana, di definire per via legislativa non soltanto i criteri di funzionamento dell'amministrazione, ma la stessa organizzazione ed i sistemi di gestione. In questo modo si finisce per trasformare degli strumenti intesi ad accrescere la capacità operativa delle amministrazioni in ulteriori fattori di rigidità e deresponsabilizzazione del management. D'altra parte per avere qualche probabilità di successo su questi temi gestionali, occorre uscire assolutamente da un dibattito che nasconde una visione indifferenziata e massificante delle Amministrazioni Pubbliche. Esse fanno riferimento ad una pluralità di modelli gestionali ed organizzativi (Dipartimenti Ministeriali, Agenzie, Enti economici, Enti non economici, Autonomie locali, Autonomie funzionali, etc.), e ciascuna tipologia di organizzazione pubblica è titolare di Missioni estremamente differenziate in termini di spessore strategico, tipologia di stakeholders, contesti di riferimento, priorità, competenze, risorse critiche, Fattori Chiave di Successo. Una varietà di

Amministrazioni il cui successo poggia su di una peculiare definizione e misurabilità di dimensioni quali produttività, efficienza, economicità, qualità, efficacia operativa ed efficacia strategica.

Di fronte a questa visione dello scenario, una politica di governo tesa a riformare, innovare, o più semplicisticamente ridurre i costi, non può che prendere atto del dover operare su più livelli :

- produrre una visione condivisa del modello di funzionamento atteso da parte della Pubblica Amministrazione, che consenta di offrire una "direzione" chiara ed univoca del processo riformistico e del conseguente cambiamento . (cfr. punto 1) Il recupero di produttività è una delle variabili in gioco di qualsiasi serio processo di cambiamento organizzativo, ed è ad esso subordinato … in quanto senza una visione condivisa della direzione del cambiamento l'enfasi sulla produttività può produrre seri danni alla capacità dell'Amministrazione di perseguire le sue finalità istituzionali.
- un livello di indirizzo, attraverso la affermazione di "metamodelli" concettuali che aiutino a finalizzare le iniziative delle singole Amministrazioni
- politiche di intervento "differenziative", supportive non normative, tese a sostenere i progetti di cambiamento elaborati dalle singole Amministrazioni o aggregati di esse.
- un livello di monitoraggio, teso a individuare alcuni indicatori macroeconomici che consentano di verificare il "tasso" di cambiamento delle Amministrazioni, per grandi aggregati tipologici (cluster omogenei), rispetto ad obiettivi politico-programmatici, standard di riferimento.

In tema di valutazione delle prestazioni delle Amministrazioni Pubbliche, un metamodello di riferimento potrebbe articolarsi all'interno del seguente schema :



(E. Nunziata, 2000)

Il Metamodello , adottabile univocamente sul piano nazionale, dovrebbe garantire l'omologazione delle esperienze e dei sistemi adottati delle singole Amministrazioni in termini di finalità, approcci, metodologie, processi di gestione.

Il sottosistema del Controllo Strategico e Direzionale, rappresenta la modalità di eterovalutazione che, nel rispetto della specificità strategica della singola Amministrazione, si colloca nello snodo tra vertici politici e vertici tecnico-amministrativi, al fine di consentire il contraddittorio riguardo al rispetto della direzione di marcia pianificata in relazione al perseguimento delle politiche pubbliche e degli obiettivi strategici.

Il sottosistema del Controllo Operativo, riguarda le modalità di autovalutazione che il management deve saper esprimere su tutte le variabili che devono contribuire al raggiungimento degli obiettivi di performance programmati, sul piano della produttività, efficienza, economicità, qualità, efficacia operativa ed efficacia strategica.

7 Distinzione tra livello "politico" e livello gestionale, individuando ambiti di responsabilità, compiti e funzioni differenti per gli organi istituzionali di governo ed il management.

Un sistema di controllo delle prestazioni dell'Amministrazione pubblica deve recepire la distinzione tra livello "politico" e livello gestionale, individuando ambiti di responsabilità, compiti e funzioni differenti per gli organi istituzionali di governo ed il management. Ai primi spetta la definizione degli obiettivi di medio-lungo periodo dell'Ente, ai secondi la responsabilità di tradurre e "mettere in opera" gli indirizzi generali e le politiche trasformandoli in attività e risultati realmente conseguiti. La valutazione diviene un momento di sintesi tra le due sfere, oltre che la cartina di tornasole della bontà, della adeguatezza e della concretezza della programmazione e della gestione: essa infatti costituisce il momento in cui si prende in esame il rapporto tra i risultati prodotti dall'azione amministrativa e gli obiettivi programmatici dell'Ente, per capire in che misura i primi corrispondano ai secondi e siano coerenti con questi ultimi.

8 La valutazione deve essere in grado di innescare processi di miglioramento continuo delle prestazioni in relazione ad obiettivi assegnati.

Un mero approccio "consuntivo" (ex post) del controllo, addirittura statistico, non è sufficiente: occorrono invece sistemi di valutazione che aiutino a operare correzioni di marcia in itinere.

La "valutazione" è parte integrante di un più ampio sistema di programmazione e controllo.

L'attività di programmazione vede implicati nella veste di attori principali:

- gli organi politici per la definizione degli obiettivi strategici e degli indirizzi di lungo periodo
- i vertici "tecnico-amministrativi" per la definizione di piani e programmi di breve-medio periodo che rendano operativi gli indirizzi provenienti dagli organi politici.

Il sottosistema della valutazione , teso a rilevare le prestazioni effettive dell'Ente "a consuntivo" ed a valutarne la maggiore/minore capacità di tradurre in atto la programmazione effettuata. Il sottosistema di valutazione è di competenza prevalente del management dell'amministrazione, che ne comunica i

risultati agli organi politici e gestionali. Questi ultimi sono chiamati ad analizzare i risultati ottenuti ed a trarne conseguenze sia per la programmazione che per la gestione delle attività dell'Ente.
La valutazione deve essere in grado di innescare processi di miglioramento continuo delle prestazioni, e quindi dei servizi erogati. Il sistema di valutazione ha la finalità di fornire indicazioni sulle aree di criticità che ostacolano il conseguimento delle prestazioni attese e fornire quindi indicatori relativi al funzionamento dei processi/attività che concorrono a determinare tali prestazioni. Per attivare processi di miglioramento, il sistema deve sviluppare nella dirigenza capacità di programmazione, gestione e valutazione.

9 Nella prospettiva di una valutazione che sostenga politiche incisive di contrasto alla dispersione di risorse e individuazione di sacche di improduttività, il livello dell'audit è indispensabile per identificare con correttezza i fattori su cui intervenire per migliorare le prestazioni stesse.

Un sistema degli indicatori, per le funzioni che riveste, potrebbe presentare un livello di dettaglio molto approfondito. Serve un secondo livello del sistema di valutazione, costituito dal quadro di sintesi che riassume la "direzione di marcia" dell'Ente rispetto agli obiettivi istituzionali e programmatici ("pannello di guida direzionale") . Il pannello di guida direzionale consente di focalizzare le variabili "critiche" della gestione, ovvero quelle che influiscono significativamente sul perseguimento degli obiettivi istituzionali e strategici dell'Ente.
Ma per dare concretezza allo sforzo per la costruzione d sistemi di indicatori ed ala loro gestione, serve un terzo ed ultimo livello della valutazione, consistente nel processo di rinvenimento delle cause che hanno prodotto "eccezioni" significative segnalate dagli indicatori di performance. La modalità di valutazione utilizzata nel mondo anglosassone – ma ancora sconosciuta nel mondo pubblico - è quella dell'Audit operativo.
L'Audit operativo viene attivato solo a fronte di "eccezioni" negative rilevanti, e si realizza attraverso una indagine del tipo "tick and test", ovvero basata su rilevazioni a campione entro aree di indagine ben delimitate (determinate fasi del processo lavorativo, o uffici, o procedure, o voci di spesa) ove si presume che risiedano le cause che hanno provocato fenomeni di sub-ottimizzazione. L'Audit, attraverso specifiche metodiche di analisi, tende ad individuare le cause che hanno prodotto effetti sub-ottimali delle prestazioni di servizio, ed a proporre linee di azione per la loro rimozione. Nella prospettiva di una valutazione che sostenga politiche incisive di contrasto alla dispersione di risorse e individuazione di sacche di improduttività, il livello dell'audit è indispensabile per identificare con correttezza i fattori su cui intervenire per migliorare le prestazioni stesse.

10 Lo sviluppo della valutazione nella PA deve essere concepito e gestito non come un progetto "tecnico-normativo", ma come un vero e proprio processo di cambiamento, da condurre sul campo in modo mirato in ogni singola Amministrazione.

L'introduzione della valutazione e del monitoraggio della gestione rappresenta per la prevalente cultura pubblica un cambiamento culturale e gestionale di non poco conto. Esso apre allo sviluppo di

nuove funzioni professionali per la dirigenza; modifica l'assetto dei ruoli e delle responsabilità; richiede di sviluppare nuove competenze; introduce parametri trasparenti di valutazione dei servizi e delle prestazioni, organizzative e individuali; pone le basi per una diversa relazione tra Organi politici e Dirigenza tecnico-amministrativa.

Un sistema di valutazione, d'altra parte, come ogni nuovo strumento di gestione può trovare una efficace applicazione solo alla condizione che il management ne comprenda l'utilità e ne padroneggi le logiche e gli strumenti operativi. I casi di innovazione mancata o di realizzazione di progetti azzoppati a causa delle resistenze del management e delle strutture operative, come è noto, non si contano.

A partire da queste considerazioni, lo sviluppo della valutazione nella PA deve essere concepito e gestito non come un progetto "tecnico-normativo", da realizzare a tavolino, ma come un vero e proprio processo di cambiamento, da condurre sul campo in modo mirato in ogni singola Amministrazione.