

**Contributo del prof. Lorenzo Bordogna**  
Direttore del Dipartimento di Studi  
del Lavoro dell'Università di Milano

## PREMESSA

Il tema della valutazione della performance della pubblica amministrazione, e più in generale dei servizi pubblici, non è nuovo, né è tipico del nostro paese. Esso è al centro di quel movimento di riforma della pubblica amministrazione che da circa due decenni, con intensità e forme diverse, interessa la maggioranza dei paesi di area Oecd, spesso indicato con l'etichetta di *New public management* (NPM). Non solo le iniziative dei governi in argomento si sono moltiplicate negli anni, ma ormai, specie nei paesi anglosassoni, esiste una letteratura vastissima dedicata a questi problemi, nella forma sia di lavori monografici che di riviste specialistiche, ma anche di documenti interni alla pubblica amministrazione. Non è possibile in questa sede una trattazione sistematica del tema, né chi scrive ne ha la competenza. Mi limiterò quindi ad alcune semplici osservazioni di carattere generale ed introduttivo, al fine di fornire spunti per la discussione, tratti per lo più dalla recente esperienza inglese, che possono essere approfonditi in altri interventi e nel dibattito<sup>1</sup>.

## PERCHE' E' IMPORTANTE LA VALUTAZIONE E PER QUALI FINALITÀ SI VALUTA

La valutazione non è un fine in sé, ma uno strumento di gestione delle organizzazioni, sia pubbliche che private. Uno strumento funzionale a molte e diverse finalità. Per richiamarne solo alcune, si può valutare per esercitare controlli efficaci, per introdurre incentivi a strutture e al personale, per 'rendere conto' a principali interni e esterni, per aiutare utenti e cittadini nei loro orientamenti e

nello loro decisioni, per apprendere e migliorare l'organizzazione, per formulare e riformare le politiche pubbliche.

Al di là delle possibili articolazioni e finalità dei processi di valutazione, e della loro multidimensionalità, l'enfasi crescente sulla valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni, come già ricordato, è strettamente legata all'approccio del *New Public Management*, che dalla metà degli anni ottanta ha dominato l'agenda della riforma del settore pubblico in molti paesi industrializzati. Fondato sugli assunti della scuola della *Public choice*, sulle teorie economiche dell'organizzazione (teoria dei costi di transazione, teoria dell'agenzia) e su varie versioni degli approcci manageriali, il NPM ha introdotto un importante mutamento di prospettiva nella gestione della pubblica amministrazione, articolato su due aspetti essenziali: il tentativo di ridurre o persino eliminare ogni differenza tra settore pubblico e settore privato, da un lato, e, dall'altro, lo spostamento di attenzione dalla responsabilità rispetto al processo alla responsabilità sui risultati (Hood 1991 e 1995). Di qui – al di là della condivisione di questo programma - una serie di implicazioni che includono, tra altre, l'enfasi su un più elevato potere discrezionale della dirigenza; l'importanza di standard espliciti, formali e misurabili di performance, in contrapposizione alla tradizionale fiducia nelle competenze professionali del personale, specie dei dirigenti; la focalizzazione sul controllo degli *output* e degli *outcome* delle amministrazioni piuttosto che sul controllo degli *input* e dei processi, come era prevalentemente nell'amministrazione weberiana tradizionale (o almeno nel suo idealtipo). L'enfasi sulla valutazione della performance è dunque legata, oltre che alle pressioni economiche per una maggiore efficienza delle pubbliche amministrazioni, ad una trasformazione dell'amministrazione stessa, alla crescente eterogeneità della sua composizione interna, allo sviluppo

sempre maggiore di personale e di attività dedicati alla produzione e fornitura di servizi ai cittadini/utenti, accanto all'attività tradizionale di supporto all'esercizio delle funzioni autoritative dello Stato.

Processi di valutazione della performance, utilmente applicabili in ogni organizzazione, acquisiscono particolare rilevanza nella amministrazione pubblica perché spesso qui manca, o è difficilmente praticabile, quel meccanismo correttivo fondamentale di performance organizzative deficitarie costituito dall'*exit*, dalla possibilità di uscita. Come ci ricorda il classico e ben noto lavoro di Albert Hirschman (1970), esistono due meccanismi fondamentali per reagire al declino delle imprese, delle organizzazioni e degli Stati. Uno è l'*exit*, il votare con i piedi, il rivolgersi ad altri fornitori, tipico del mercato (concorrenziale). Attraverso questa strada – estremamente semplice e parsimoniosa, ove disponibile - cittadini, utenti e consumatori segnalano la loro insoddisfazione alle organizzazioni di appartenenza ed esercitano la propria pressione perché esse migliorino i beni e servizi offerti. L'altro è il meccanismo della *voice*, della protesta, della esplicita manifestazione di insoddisfazione rivolta ai responsabili delle organizzazioni di appartenenza; un meccanismo più costoso del precedente, perché richiede impegno personale, tempo, risorse, spesso conoscenze adeguate.

Ora, il mercato, con il suo meccanismo fondamentale dell'*exit*, nella pubblica amministrazione spesso è limitato, in alcuni casi è praticamente inesistente, a volte è costoso, a volte ha effetti controproducenti, se non accompagnato da adeguati correttivi. Non sempre consentire la scelta illimitata da parte dei cittadini/utenti tra fornitori di servizi pubblici alternativi è la soluzione ottimale. Gli economisti ci ricordano, ad esempio, che dove esistono elevate asimmetrie informative, come spesso nel caso dei servizi sanitari, permettere la scelta

illimitata del fornitore può avere effetti controproducenti. E' anche per questo che nell'esperienza del *National Health Service* inglese, in caso di necessità di servizi ospedalieri, la possibilità di scelta da parte dei pazienti è stata introdotta solo da pochi anni (dal 2005), guidata dai medici di base e all'interno di un numero limitato di fornitori (4 o 5, anche se se ne prevede una estensione). Un discorso analogo riguarda anche il settore dell'istruzione obbligatoria, dove la possibilità di scelta illimitata, come sottolineano vari studi di economisti inglesi e americani, può produrre i cosiddetti fenomeni di *cream skimming*, ovvero di scuole che si 'appropriano' degli studenti migliori mentre il resto del sistema si deteriora. Il che non comporta, dal punto di vista delle politiche pubbliche, l'indicazione di eliminare ogni possibilità di scelta, ma la necessità di introdurre adeguati meccanismi correttivi per evitare o ridurre gli effetti indesiderati. In tutti i casi ricordati, dunque, in cui nel settore pubblico meccanismi di scelta non possono essere introdotti, o è troppo costoso introdurli, o possono avere effetti controproducenti, la valutazione della performance, e la connessa comunicazione dei risultati agli utenti/cittadini, possono esercitare un ruolo molto rilevante. Anche sotto questo profilo l'esperienza inglese, a partire dagli ultimi anni '90, fornisce utili indicazioni. Sia le strutture scolastiche che le strutture sanitarie (ospedaliere) sono sottoposte a processi di valutazione molto accurati, fino al limite dell'ossessivo secondo alcuni osservatori, relativi sia alle performance accademiche e sanitarie, sia al funzionamento organizzativo interno. Tali processi danno luogo poi ad una informazione sintetica, efficace, trasparente e facilmente accessibile agli utenti. Nel caso della scuola, ad esempio, vengono annualmente prodotte le cosiddette *school league tables*, ovvero una graduatoria sintetica delle scuole pubbliche, che tiene conto di numerosi indicatori di qualità, resa facilmente accessibile alle famiglie in

modo da orientare la loro scelta. Peraltro, la pubblicazione di queste graduatorie è normalmente accompagnata da ampi commenti sia sulla più autorevole e prestigiosa stampa nazionale che su quella locale, a testimonianza dell'interesse pubblico che esse suscitano. Un sistema analogo si applica anche agli ospedali, con la pubblicazione dall'inizio degli anni 2000 di una graduatoria basata su un numero di stelle fino a 3 (*star rating system*), che sintetizza in maniera semplice ed efficace un insieme molto ampio e composito di indicatori; il sistema delle stelle è stato modificato nel 2006-2007, ma la logica della valutazione della performance, e dell'informazione pubblica dell'esito della valutazione stessa, non è mutata.

Entrambe queste esperienze, con alcune cautele e qualificazioni su cui tornerò tra poco, sono a mio avviso esempi istruttivi di come la valutazione possa essere messa efficacemente al servizio sia dell'*exit* (nei limiti in cui questa opzione è possibile) che della *voice* da parte dei cittadini/utenti. E confermano anche come l'enfasi sulla *performance assessment* sia probabilmente uno dei lasciti più positivi portati dal *New Public Management* nella riforma delle amministrazioni pubbliche, mentre su altri aspetti è lecito nutrire qualche riserva. Non che la valutazione della performance non sia importante anche per le aziende private che operano sul mercato, ma lì, appunto, al di là di ogni enfasi ideologica, c'è una sorta di valutatore di ultima istanza costituito precisamente dai meccanismi di mercato, i quali sanciscono chi ha successo e chi no, discriminano tra i fornitori che soddisfano la domanda degli utenti/clienti e quelli che forniscono prodotti/servizi ritenuti insoddisfacenti. Tanto più questo regolatore è inesistente, o è inopportuno attivarlo (e, come abbiamo visto, non mancano nel settore dei servizi pubblici casi del genere), la realizzazione di adeguati processi di valutazione è di grande importanza.

## CHI E COSA VALUTARE

Appurata l'importanza dei processi di valutazione, questioni importanti sono poi chi e come valutare. Valutare le strutture o le persone? E, nel secondo caso, valutare tutto il personale o solo una parte di esso? Queste domande implicano semplificazioni estreme, ma nascondono anche problemi reali di scelta. Tuttavia, almeno in certa misura, l'alternativa è più apparente che reale. La valutazione, positiva o negativa, di una struttura non può non essere, più o meno immediatamente, anche la valutazione della persona o del gruppo che ne ha la responsabilità di direzione. Almeno a questo livello, vi è un legame tra i due processi.

Nel già citato caso del sistema scolastico inglese, ad esempio, una agenzia (semi-)indipendente<sup>2</sup>, *Office for Standards in Education (Ofsted)*, istituita nei primi anni novanta e riformata a partire dal 1° aprile 2007 dall'*Education and Inspections Act* dell'anno precedente, svolge periodicamente una valutazione di tutte le strutture scolastiche pubbliche, attraverso un sistema capillare di ispezioni che ogni due – tre anni, con una maggiore frequenza per gli istituti più critici, valuta in profondità ciascuna struttura, sia negli aspetti didattici e di apprendimento che organizzativo-gestionali. Al termine delle ispezioni - nelle quali vengono sentiti docenti, alunni, famiglie e in generale tutti gli *stakeholders* interni ed esterni - vengono predisposti dei (breve) rapporti che sono consegnati al *Board of governors*, ai capi di istituto e agli interessati, sono facilmente accessibili da chiunque sul sito di Ofsted (anno per anno, istituto per istituto), ed una sintesi è fatta avere anche ai genitori di tutti gli allievi. Dopo la riforma avviata nel 2007, che ha tenuto conto delle osservazioni dei valutati stessi, le ispezioni sono state in parte alleggerite, rese meno intrusive e basate in misura maggiore che in passato sull'autovalutazione della struttura interessata, più marcatamente

orientate a finalità di miglioramento della qualità ed efficacia dei servizi offerti. Ma la sostanza non è mutata. E' da notare che il processo di valutazione riguarda normalmente la performance della struttura rispetto agli obiettivi stabiliti nella pianificazione strategica nazionale (v. par. successivo), non direttamente il personale. Ma una valutazione negativa della struttura ha ripercussioni abbastanza immediate sul responsabile della scuola stessa. In caso di aree o attività valutate negativamente, o anche di singoli docenti, sarà il responsabile della struttura a prendere provvedimenti (si noti che le singole scuole hanno autonomia di assumere e licenziare il personale).

Nel caso degli ospedali e delle strutture sanitarie, dove la valutazione è fatta annualmente da un'altra agenzia indipendente sulla base di dati forniti dalle strutture stesse, la *Healthcare Commission*, una valutazione positiva può tradursi in maggiori risorse e soprattutto in maggiore autonomia. Dopo l'introduzione dei *Foundation Trusts* nel 2003-2004, ad esempio, solo agli ospedali con il massimo di stelle è stata concessa la possibilità di assumere la nuova forma giuridica, dotata di maggiore autonomia gestionale e maggiori risorse finanziarie.

La questione relativa a "chi valutare" comporta anche un ulteriore interrogativo, ovvero fino a dove, nella scala gerarchica del personale, sia opportuno spingere i processi (formalizzati) di valutazione ai quali collegare effetti retributivi: fermarsi al livello dirigenziale ed alla fascia alta dei non-dirigenti, o includere anche i livelli inferiori di inquadramento, fino a coinvolgere l'intero personale? La questione è rilevante, perché vi è un possibile trade-off (sul quale torniamo più avanti) tra effetti motivazionali e incentivanti della valutazione, e dell'individualizzazione dei trattamenti, e costi di transazione che vengono a gravare sull'organizzazione (Bordogna 2007).

## PIANIFICAZIONE STRATEGICA, PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA E VALUTAZIONE

Un altro elemento interessante dell'esperienza inglese è l'integrazione tra i processi di valutazione (delle strutture ed eventualmente del personale in esse impiegato), il processo di programmazione finanziaria e di formazione del bilancio dello Stato, e la definizione e attuazione degli obiettivi strategici del governo. Una integrazione che nel caso in questione si svolge sotto la stretta regia di un attore centrale, rappresentato dal Ministero del Tesoro. E' infatti nell'ambito delle procedure periodiche di *spending review*, direttamente coordinate dal Tesoro, che si realizza l'articolazione delle priorità politiche in obiettivi strategici, obiettivi operativi e *performance targets*. Tali procedure valutano i programmi di spesa dei singoli ministeri e definiscono i piani per gli anni successivi, in genere ogni due anni per il triennio successivo. Nel 1998 si è avuta la prima *Comprehensive Spending Review*, cui sono seguite *spending reviews* nel 2000 per il periodo 2001-2004, nel 2002 per il 2003-2005, nel 2004 per il 2005-2008, ed è attualmente in corso, a dieci anni di distanza dalla prima, una *Comprehensive Spending Review* per il periodo 2008-2011. Parte integrante della procedura è la definizione di accordi tra il Tesoro e i singoli ministeri, detti *Public Service Agreements* (PSAs), nei quali, a partire dalle priorità politiche, vengono stabiliti obiettivi strategici, obiettivi operativi e *targets* dei ministeri, sui quali sarà esercitata l'attività di monitoraggio e di valutazione. Secondo un documento del Tesoro del 2000, confermato nel 2004 e nel 2006<sup>3</sup>, l'introduzione dei PSA a partire dalla *spending review* del 1998, che legano l'allocazione delle risorse e i programmi di spesa dei ministeri a obiettivi specifici e misurabili, ha costituito una pietra miliare nel miglioramento della qualità dei servizi pubblici.

E' da notare come, nell'indicare il "cosa" perseguire, i PSA non si fermano a finalità o priorità politiche molto generali, ma arrivano ad individuare, in un processo a cascata, un insieme di obiettivi operativi e singoli *performance targets* per ciascun ministero o struttura di erogazione di servizi. Più dettagliati *Service Delivery Agreements* e *Technical Notes* definiscono poi le linee guida circa il "come" perseguire gli obiettivi individuati, nonché i relativi indicatori e le fonti di dati per la misurazione delle attività e dei risultati conseguiti. Su tali obiettivi e *target* specifici vengono poi esercitati il monitoraggio e la valutazione della performance, anche del personale. Come già ricordato, gli obiettivi riguardano di norma un periodo triennale, ma possono anche abbracciare un arco temporale più lungo (come ad esempio per quanto riguarda la riduzione del numero di bambini che vivono in condizioni di povertà), ed in non pochi casi possono coinvolgere l'azione di più ministeri, e quindi comparire in più PSA. Ciascun PSA contiene infine una dichiarazione di responsabilità, relativa al Ministro o alla combinazione di Ministri e amministrazioni che sono responsabili dei vari *targets*. Il tutto – piani di spesa, PSA, obiettivi specifici e metodi di misurazione - è facilmente accessibile in rete sul sito del Tesoro da parte di chiunque sia interessato ([www.hm-treasury.gov.uk/spending\\_review](http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review)), così come informazioni relative alla performance dei servizi pubblici. E' altresì da sottolineare come gli obiettivi definiti nei PSA si riferiscano sia a *outcomes* relativi a politiche specifiche di ciascun ministero, sia a risultati relativi ad una maggiore efficienza e al miglioramento dell'attività istituzionale ordinaria di ciascuna amministrazione. Per dare un'idea, un esempio di obiettivi del primo tipo è l'impegno del Ministero del Lavoro e delle Pensioni, definito nel PSA del 2004, di dimezzare entro il 2011 il numero dei bambini che vivono in famiglie povere rispetto alla situazione del 1998-99; questo, peraltro, è anche un

esempio di obiettivo congiunto tra il Ministero in questione e il Ministero del Tesoro. Un esempio del secondo tipo è l'impegno dello stesso Ministero, sempre nel PSA del 2004, di realizzare guadagni annuali di efficienza di almeno 960 milioni di sterline entro il 2007-2008, attraverso misure che prevedono, tra l'altro, una riduzione totale di circa 30.000 posti di *civil servant*, la ricollocazione di 10.000 posti in ruoli di *front-line* e lo spostamento di 4.000 al di fuori dell'area di Londra e del Sud-Est. Analogamente, per il Ministero dell'Istruzione, due esempi di obiettivo del primo tipo sono la riduzione entro il 2008 della percentuale di scuole nelle quali meno del 65% degli allievi raggiunge il livello 4, così come il raggiungimento in tutte le scuole del livello 5 o superiore sia in inglese che in matematica e scienze da parte di almeno il 50% degli allievi. Ed un esempio di obiettivi del secondo è la realizzazione di guadagni di efficienza annuali di almeno 4.3 milioni di sterline entro il 2007-2008 (con la possibilità di reinvestirne una parte in attività *front-line*), attraverso, tra l'altro, misure di riduzione di 1960 posti di *civil servant*, di cui 1460 nel Ministero centrale e 500 nell'*Office for Standards in Education*. Il Tesoro, dunque, in vista dei periodici programmi di spesa, svolge un importante ruolo di coordinamento e supervisione, cercando di dare coerenza a tutta l'attività della pubblica amministrazione, controllando non solo gli obiettivi di efficienza ma anche quelli di efficacia e relativi agli *outcomes*, che sono gli aspetti che più interessano i cittadini. Ovviamente, questa attività centralizzata di coordinamento e controllo comporta notevoli oneri burocratici, ed è essa stessa soggetta a valutazione allo scopo di possibili auto-correzioni. Così, a partire dalla *spending review* del 2000 è stato ridotto in assoluto il numero dei *targets* previsti nei PSA, onde alleggerire il carico di controlli e di adempimenti informativi che il processo di definizione degli obiettivi e di *performance assessment*

inevitabilmente comporta su ministeri, scuole, ospedali, e organizzazioni *front-line*. E' poi diminuita la proporzione dei *targets* relativi ai processi e agli *outputs*, e aumentata quella relativa agli *outcomes*. Oltre a ciò, è stata progressivamente affinata e semplificata la specificazione delle modalità di misurazione della performance delle amministrazioni rispetto agli obiettivi indicati nei PSA, e, specie a partire dal 2004, si è posta enfasi sul coinvolgimento degli operatori dei servizi e dei vari *stakeholders* anche a livello decentrato nella definizione e misurazione degli obiettivi, allo scopo di contrastare comportamenti di "gaming" da parte delle strutture valutate ed effetti perversi ben noti in letteratura. Un approccio crescentemente decentrato alla fornitura dei servizi pubblici, specie dal 2004, si è accompagnato alla definizione di robusti standard nazionali al fine di evitare disparità territoriali e locali nella qualità dei servizi forniti ai cittadini. Al di là di possibili approfondimenti, ciò che ben documenta l'esperienza in esame è l'importanza del processo di definizione degli obiettivi ai fini di un efficace sistema di valutazione della performance: gestione della performance e valutazione della performance sono strettamente collegati.

### VALUTAZIONE E INCENTIVI

Si è già detto qualcosa sul legame, nell'esperienza esaminata, tra valutazione della performance e incentivi. Questi ultimi possono riguardare sia la struttura che il personale. Nel caso della scuola, il legame tra valutazione della performance della struttura e incentivi retributivi del personale sembra debole o assente, a parte ovviamente il non trascurabile rischio di perdere il posto da parte del dirigente responsabile dell'istituto o di singoli docenti. Nel caso degli ospedali, come si è visto, il legame con gli incentivi riguarda in

primo luogo le risorse finanziarie assegnate alle strutture (che possono avere effetti indiretti sui compensi del personale) e la loro maggiore autonomia gestionale e di bilancio una volta trasformate in *Foundation Trusts*. Un legame più stretto sembra esserci per quanto riguarda il personale dell'amministrazione centrale dello Stato (circa 500 mila addetti), ed in particolare i *senior civil servants*, ovvero il nucleo dirigenziale, composto di poco meno di 4.000 persone. In proposito, ad esempio, le linee guida relative al 2007-2008 per la gestione della performance del *senior civil service* raccomandano un legame più stretto tra obiettivi della struttura fissati nei PSA e obiettivi individuali, a cui è legato un sistema di bonus annuali<sup>4</sup>.

Il tema merita naturalmente ben più accurati approfondimenti, al di là di queste osservazioni estremamente scarse. Tuttavia è da sottolineare come recenti studi dell'Oecd mostrino che in molti paesi la quota di retribuzione degli alti dirigenti dell'amministrazione pubblica legata alla performance, e quindi variabile, sia piuttosto limitata, in genere inferiore all'8%, la restante parte essendo costituita da retribuzione di base e compensi garantiti (Oecd 2007b: pp. 14-20 e Tab. 5). Questo perché la prevedibilità nella retribuzione sarebbe essenziale ai fini della capacità di trattenere i dirigenti più capaci, il che è a sua volta essenziale ai fini della performance delle strutture. Ed anche perché il regime di nomina dei dirigenti, l'attribuzione degli incarichi e la gestione delle carriere possono svolgere un ruolo altrettanto incentivante ai fini della performance, a cui spesso i dirigenti sono sensibili tanto quanto agli incentivi finanziari variabili<sup>5</sup>.

In parte collegato a questi aspetti è il tema della eventuale 'individualizzazione' dei trattamenti del personale legata a processi di valutazione della performance, specie ove questa arrivasse ad interessare anche il personale dei livelli inferiori di inquadramento. Senza negarne la

possibile utilità gestionale, merita tuttavia riportare l'osservazione di un altro recente studio dell'Oecd (2007a: 8 e 54): "il valore dell'individualizzazione [dei trattamenti] spesso è stato sopravvalutato. Essa comporta più alti costi di transazione rispetto a trattamenti uniformi e accordi collettivi, e si dovrebbe assumere che un manager razionale usi contratti standard, condizioni standard e strutture retributive collettive a meno che ci sia un chiaro valore aggiunto connesso all'individualizzazione". Anche sotto questi profili, come per altri aspetti su cui torneremo tra breve, l'esperienza comparata suggerisce di evitare orientamenti ingenui, affrettati e poco fondati. Come orientamenti che postulano, nello specifico, un legame meccanico e direttamente positivo tra entità della quota di retribuzione legata alla valutazione della performance, e conseguimento dei risultati stessi.

### CENNI ALL'ESPERIENZA ITALIANA

L'esperienza italiana non parte certamente da zero per quanto riguarda i processi di valutazione, con riferimento sia alla valutazione della performance delle strutture della pubblica amministrazione che alla valutazione del personale, sia all'amministrazione statale che alle amministrazioni di settore e decentrate (scuola e sanità in particolare). Essi sono da tempo previsti nella legislazione come nei contratti collettivi di lavoro dei dipendenti pubblici.

Per quanto riguarda l'amministrazione centrale dello Stato, molto importante è, in particolare, il D.Lgs. n. 286/99 e successive modificazioni, che disegna un articolato sistema di controlli interni, distinti dai controlli esterni affidati alla Corte dei conti e alla Ragioneria Generale dello Stato. In questo ambito si colloca anche la valutazione dei dirigenti e dei dirigenti apicali, accanto al controllo strategico, affidato alla responsabilità degli organi di indirizzo politico, al controllo di gestione, e al

controllo di regolarità amministrativa e contabile<sup>6</sup>.

Secondo tale normativa, la valutazione dei dirigenti apicali dei ministeri, titolari dei centri di responsabilità, è di competenza del Ministro, che si avvale degli uffici di diretta collaborazione ed in particolare dei Servizi di Controllo Interno, istituiti dal medesimo decreto; la valutazione dei dirigenti preposti ad uffici di livello dirigenziale generale spetta al capo del dipartimento o altro dirigente generale sovraordinato; e per la parte restante la valutazione è adottata dal responsabile dell'ufficio dirigenziale generale interessato.

Nonostante la presenza di una normativa che, secondo alcuni osservatori, è allineata agli standard dei principali paesi europei, la prassi applicativa solleva qualche perplessità.

La prima perplessità riguarda una diffusione a dir poco parziale dei processi di valutazione applicazione, congiunta a modalità di applicazione inappropriate. In proposito, un rapporto del 2006 del Comitato tecnico scientifico per la valutazione e il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato (CTS), rileva una applicazione limitata e ancora sperimentale del sistema di valutazione in diversi ministeri, a causa di varie resistenze e di una sottovalutazione del tema da parte dei responsabili politici. E sottolinea che "le amministrazioni dello Stato continuano a corrispondere alla dirigenza una indennità di risultato in modo normalmente generalizzato", osservando che "questo modo di procedere rischia non solo di apparire iniquo e di comportare un incremento ingiustificato della spesa pubblica, ma di vanificare la stessa possibilità di una trasformazione delle amministrazioni secondo i principi della responsabilizzazione, della programmazione e della gestione per obiettivi. Infatti, quando i dirigenti, in assenza di una valutazione rigorosa, ottengono una remunerazione di risultato, viene a cadere qualsiasi stimolo a migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi"<sup>7</sup>. Peraltro, se gli

stessi dirigenti non sono soggetti a valutazione, è difficile pensare che essi applichino processi di valutazione al personale che sono chiamati a dirigere. Una seconda perplessità riguarda la carente integrazione tra pianificazione strategica, programmazione finanziaria e valutazione della performance delle strutture e del personale, a partire da quello dirigenziale, nonostante queste dimensioni siano tutte regolate nel D.Lgs. n. 286/99. Negli anni recenti non sono mancati sforzi in tale direzione da parte del Ministero dell'Economia nell'ambito del ciclo di formazione del bilancio dello Stato, con richiami peraltro espliciti alle procedure britanniche di *spending review* descritte in una sezione precedente<sup>8</sup>. Ma la strada da compiere sembra ancora notevole e ancora molto debole o inesistente, in particolare, il legame con la valutazione dei dirigenti. La terza perplessità riguarda la scarsa pubblicità dei processi di valutazione e la difficile accessibilità ai risultati da parte di utenti/cittadini interessati. Non sono disponibili indagini sistematiche sulla diffusione e le modalità applicative dei processi di valutazione dei dirigenti e del personale nelle amministrazioni pubbliche non statali. Ma gli studi di caso e le indagini campionarie che si conoscono rendono plausibile ipotizzare che le stesse debolezze in termini di diffusione a macchia di leopardo e di applicazione inappropriata caratterizzino anche queste realtà. E' possibile, tuttavia, che, almeno per quanto riguarda la fascia dei dirigenti dello Stato immediatamente al di sotto dei Segretari Generali e dei Capi Dipartimento, le recenti sentenze della Corte Costituzionale (n. 103 e 104 del 2007) in tema di *spoils system* costituiscano una spinta importante alla affermazione di meccanismi formalizzati di valutazione. Esse infatti stabiliscono che la valutazione della performance deve essere parte integrante del procedimento di attribuzione dell'incarico, di riconferma alla scadenza, o della sua revoca; in

assenza di valutazione, il rischio di contenzioso sarebbe molto elevato, e ciò potrebbe spingere le amministrazioni ad attrezzarsi adeguatamente su tale terreno<sup>9</sup>.

### EFFETTI INATTESI E CAUTELE APPLICATIVE

Infine, merita richiamare alcuni effetti inattesi, ed anche perversi, che possono accompagnarsi ai processi di valutazione della performance – come mostrano l'esperienza internazionale e la letteratura in argomento. In via assolutamente schematica possiamo ricordarne tre.

Il primo, in realtà abbastanza prevedibile, riguarda gli oneri burocratici connessi ai processi di *performance appraisal*, tanto maggiori quanto più complessa e articolata sono la definizione degli obiettivi da raggiungere, la specificazione degli indicatori relativi, la conseguente raccolta ed elaborazione di informazioni, ecc. Senza arrivare necessariamente a parlare di "incubo burocratico", come alcuni studiosi hanno fatto a proposito dell'esperienza britannica (Le Galés 2004), non vi è dubbio che gli appesantimenti burocratici possono essere estremamente rilevanti, e quindi è necessaria una attenta analisi costi/benefici prima e nel corso dell'applicazione dei meccanismi in questione. L'esperienza britannica di *spending review* sopra richiamata, caratterizzata da una progressiva riduzione quantitativa e semplificazione qualitativa degli obiettivi di performance da sottoporre a valutazione, illustra come siano opportuni continui e accurati processi di 'manutenzione' degli strumenti in questione.

Un secondo rischio è di indurre le strutture valutate a concentrarsi su obiettivi di breve periodo, quelli più facilmente soggetti a valutazione, a scapito di obiettivi di medio-lungo termine.

Strettamente connesso è il rischio di distorsione dell'attenzione e delle risorse delle strutture per soddisfare i *targets* oggetto di valutazione, eventualmente a scapito di obiettivi più rilevanti ma non rilevati, fino a veri e propri comportamenti strategici di *gaming*, di inganno o presa in giro delle procedure di valutazione. L'esperienza britannica (ma non solo), specie nel settore dell'istruzione e della sanità, è ricca di insegnamenti a tali propositi, e vasta è la letteratura in argomento<sup>10</sup>. La considerazione di questi effetti, più o meno inattesi e perversi, sconsiglia applicazioni ingenui e raccomanda, al contrario, grande accuratezza e ponderazione nel disegnare le procedure e gli indicatori relativi, così come nel monitorarne l'effettivo funzionamento.

## BREVISSIME CONCLUSIONI

Si può forse chiudere questa breve e non sistematica<sup>11</sup> ricognizione sul tema della valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni ribadendo che la valutazione non costituisce un fine in sé, ma uno strumento di gestione, lo scopo essendo quello del miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi pubblici. Uno scopo per il raggiungimento del quale è consigliabile l'attivazione di una pluralità di strumenti, quali la disponibilità di scelta e di *exit* per gli utenti (ove possibile e non controproducente); la disponibilità di efficaci canali di espressione della *voice* (ad es. rilevazioni sistematiche e obbligatorie sulla soddisfazione degli utenti, che abbiano effetti sia pure ben ponderati, sul piano organizzativo e della gestione del personale); la presenza di valutazioni e controlli di organismi interni e indipendenti, che abbiano effetti organizzativi in primo luogo sui dirigenti e i responsabili dei servizi; il ruolo delle ispezioni, sia pure in senso non punitivo ma orientato al miglioramento della qualità; il

potenziamento della trasparenza e della pubblicità dei risultati della valutazione, al servizio dell'*exit* e della *voice* di utenti e cittadini.

## Riferimenti bibliografici

- Bordogna L. (2007), *Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations*, paper presented at the 8th IIRA European Regional Congress, Manchester, September 3<sup>rd</sup>-6<sup>th</sup>, introduction to the Plenary Session on Public Service Employment Relations
- Commissione per lo studio e l'elaborazione di linee guida per un sistema di valutazione del personale delle pubbliche amministrazioni (2007), *Relazione*, Roma: Dipartimento della Funzione Pubblica, luglio
- Cabinet Office (2007), *Performance Management Guidance 2007/08 for Permanent Secretaries and the Senior Civil Service*, London: March
- Della Rocca G. (2007), *Le politiche di valutazione: confronto tra Regno Unito e l'Italia*, in "Arannewsletter", 2: 16-23
- Hirschman A. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge (MA): Harvard University Press
- James O. (2004), *The UK Core Executive's Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance*, in "Public Administration", 2/2004, pp. 397-419
- Johnsen A. (2005), *What Does 25 Years of Experience Tell Us About The State of Performance Measurement in Public Policy and Management?* In "Public Money and Management", January: 9-17
- Le Galés P. (2004), *Contrôle et Surveillance. La Restructuration de l'État en Grande-Bretagne*, in Lascombes P.-Le Galés P. (eds), *Gouverner par les instruments*, Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, pp. 237-71
- Mastrogiuseppe P. (2007), *Valutazione dei risultati pubblici e contratti collettivi*, in "Arannewsletter", 6: 15-33
- Oecd (2007a) *Governance of Decentralised Pay Setting in Selected Oecd Countries*, OECD Working Papers on Public Governance, 3, Paris: OECD Publishing
- Oecd (2007b), *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants. Oecd and other Countries Experiences*, Oecd Working Papers on Public Governance, 5, Paris: Oecd Publishing
- Ofsted (2007), *Raising standards, improving lives. Strategic plan 2007-2010*, London: October, pp. 1-32 (scaricabile da [www.ofsted.gov.uk](http://www.ofsted.gov.uk))

- Presidenza del Consiglio dei Ministri-Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato (2006), *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri: stato e prospettive – Rapporto di legislatura*, Roma: Marzo

## NOTE

<sup>1</sup> Queste note sono la rielaborazione dell'intervento introduttivo al seminario "Le politiche di valutazione tra merito e incentivo", tenuto all'Aran il 26 novembre 2007, e ne conservano il carattere poco sistematico.

<sup>2</sup> I *non-executive members* del consiglio di amministrazione (9 su 10) sono nominati sulla base di una procedura competitiva dal ministro competente, il *Secretary of State for Education and Skills*. La struttura di *governance* dell'agenzia si avvale poi di un *Corporate Management Team*, composto da 5 direttori esecutivi e guidato dall'*Her Majesty's Chief Inspector*, che è il decimo componente del *Board*. Ofsted si avvale di circa 2700 dipendenti sparsi in tutta l'Inghilterra, di cui oltre la metà sono ispettori; ad essi si aggiungono circa 1100 ispettori collaboratori esterni (v. Ofsted 2007).

<sup>3</sup> HM Treasury, *Outcome Focused Management in the United Kingdom*, 2000; HM Treasury, *Spending Review 2004. Stability, security and opportunity for all*, ch. 3, "Better Public Services", p. 28; HM Treasury, *Pre-Budget Report 2006. Investing in Britain's potential*, ch. 6, "Delivering High Quality Public Services", p. 149.

<sup>4</sup> Cabinet Office, *Performance Management Guidance 2007/08 for Permanent Secretaries and the Senior Civil Service*, March 2007. Insieme alla performance sono valutati anche i comportamenti organizzativi.

<sup>5</sup> Ovviamente ciò dipende anche dalla impostazione generale dei sistemi di gestione del personale, se *career-based* o *position-based*.

<sup>6</sup> Una ricostruzione si può vedere in Mastrogiuseppe (2007).

<sup>7</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri-Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri: stato e prospettive – Rapporto di legislatura*, Roma: marzo 2006, p. 93.

<sup>8</sup> V. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri approvata in data 7 marzo 2007, che contiene anche le linee guida del Comitato tecnico scientifico. In particolare a p. 30 ss. si annuncia l'avvio da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, su mandato del Presidente del Consiglio, di un processo di analisi dei programmi di spesa dei Ministeri, e più in generale di modalità di costruzione del controllo strategico, che hanno vari tratti di somiglianza con l'esperienza britannica sopra richiamata.

<sup>9</sup> Commissione per lo studio e l'elaborazione di linee guida per un sistema di valutazione del personale delle pubbliche amministrazioni, *Relazione*, Roma: Dipartimento della Funzione Pubblica, luglio 2007, p. 14-5.

<sup>10</sup> V., a solo titolo di esempio, Johnsen (2005), James (2004), lo stesso Le Galés (2004), vari saggi in "Oxford Review of Economic Policy", 2003, 2.

<sup>11</sup> Tra gli innumerevoli temi qui trascurati, vi è certamente quello del ruolo degli utenti/cittadini nella valutazione dei servizi pubblici e della pubblica amministrazione.