

LA VALUTAZIONE DEL SETTORE PUBBLICO. UNA PREMESSA DI METODO

di Leonello Tronti*

1. Produzione di beni pubblici e ruolo della valutazione

Il problema della valutazione dell'efficienza ed efficacia del settore pubblico raccoglie da molto tempo attenzione notevole e crescente da parte di esperti, politici e opinionisti. C'è tuttavia un aspetto del problema, relativo alla natura stessa del lavoro pubblico, che sebbene sia rilevante, addirittura cruciale, il dibattito italiano sembra largamente sottacere.

Sin dal decreto 29/93 il legislatore, ma anche la gran parte degli esperti e dei *decision-makers*, hanno esplicitamente dichiarato di voler tendere alla maggiore omologazione possibile tra lavoro pubblico e lavoro privato. Nel caso della dirigenza, questo obiettivo ha spesso assunto la forma dell'enunciazione della necessità di rendere i dirigenti pubblici il più possibile intercambiabili con quelli privati, di equipararne i redditi, le modalità di ingaggio e di carriera in modo da favorire il transito dall'una all'altra di queste tipologie di lavoro. Il modello teorico, l'idealtipo di riferimento agli esercizi di valutazione della dirigenza pubblica, esplicito o meno, era (ed è ancora) in buona misura questo.

Questo modello però, se viene assunto in modo semplicistico, senza tenere conto delle differenze strutturali tra l'ambito privato e quello pubblico, legate all'oggetto stesso della produzione e a ciò che ne discende, si dimostra errato sul piano concettuale e conseguentemente impraticabile o fallimentare¹. La scelta di questo modello discende probabilmente da una visione fondata su aspirazioni legittime, se non addirittura nobili, e comunque dalla forte caratterizzazione democratica. Ma, se basato su una mera importazione di istituti, il modello è fundamentalmente irrealistico, cosicché la sua concreta applicazione risulta densa di compromessi e ipocrisie che ne minano alla base la credibilità e l'efficacia. Se può essere legittimo desiderare una pubblica amministrazione non solo snella, ma efficiente, trasparente, *user-friendly* e a buon mercato, la realtà ci obbliga invece a scontrarci ogni giorno con rigidità ineludibili e inefficienze che appaiono inamovibili e sembrano rendere quel sogno un'irrealizzabile utopia.

L'economista non si può esimere dal ribadire il punto fondamentale che il lavoro pubblico – intendendo con questo termine il lavoro destinato in larga prevalenza alla produzione di beni pubblici (concetto economico che ovviamente include beni e servizi) – non è per sua natura regolabile dal mercato se non in modo inefficiente dato che, stanti le caratteristiche intrinseche dei beni pubblici (esternalità positive, indivisibilità, non escludibilità e non-rivalità nel consumo), il mercato non è buon giudice dell'adeguatezza quali-quantitativa della produzione di beni pubblici, a causa essenzialmente di problemi di *free-riding*; e questa viene pertanto stabilita dalla collettività attraverso criteri di natura politica, basati sull'interpretazione che il decisore politico dà (e in cui gli elettori si riconoscono) dei bisogni collettivi. Per analoghe ragioni, il prezzo implicito dei suddetti beni pubblici non viene fissato da un mercato concorrenziale (che tende per definizione a sottostimarli), ma da decisioni di carattere politico – o meglio, da una forma di contrattazione informale sui costi dei beni pubblici, le quantità prodotte e la “bolletta fiscale” a carico dei contribuenti che si instaura, per lo più implicitamente, tra politici, contribuenti-elettori e burocrazia.

D'altro canto, le decisioni politiche dovrebbero tendere al bene comune, almeno così come interpretato, in democrazia, dalle *constituencies* che gli eletti rappresentano; ma esse sono comunque inevitabilmente affette da una serie di distorsioni legate ai sistemi di rappresentanza, ai conflitti tra

* Leonello Tronti è consigliere economico del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

¹ Per una trattazione più ampia rimando a Tronti L. (1990), *Per la produttività del lavoro pubblico*, in Aa. Vv. Stato Sociale, Servizi, Pubblico impiego, Atti del 3° Simposio Interdisciplinare “Società e Lavoro”, Novene, Napoli.

le funzioni-obiettivo esplicite (*welfare function*) e implicite (*voting function*) dei politici, agli intrecci e conflitti di interesse tra i politici e i dirigenti descritti dall'economia della burocrazia e della *public choice* (Downs, Niskanen, Buchanan, Tullock ecc.).

Da questa premessa non discende affatto la conclusione che valutare i dirigenti pubblici sia impossibile o errato. Al contrario: è assolutamente necessario, più necessario ancora che per i dirigenti privati; ed è anche ragionevolmente possibile. Ma bisogna riconoscere che è anche difficile, più di quanto non sia per i dirigenti privati, per il semplice motivo che in una condizione di libera concorrenza è l'impresa che è continuamente sottoposta alla pressione della valutazione "oggettiva" del mercato, da cui discendono non solo la sopravvivenza stessa dell'impresa e dei posti di lavoro, ma anche le risorse per premiare, eventualmente, dirigenti e dipendenti. Tutto questo non vale per il settore pubblico, dove la sopravvivenza delle istituzioni e dei posti di lavoro, così come le risorse per incentivare e premiare dirigenti e dipendenti derivano dalla normativa, dagli esiti del ciclo politico-elettorale, dai complessi e spesso opachi giochi dall'azione e dell'influenza delle rappresentanze collettive. Dunque, per valutare in analogia con quanto avviene nel privato il lavoro di dirigenti e dipendenti pubblici non è possibile trasferire banalmente al settore pubblico procedure utilizzate, anche con successo, nel privato.

Il punto da cui partire consiste quindi nel comprendere e accettare senza remore le profonde differenze che caratterizzano il settore pubblico rispetto a quello privato. Se assumiamo questa prospettiva corretta, ci rendiamo immediatamente conto che, per poter valutare i dirigenti pubblici in analogia con quanto avviene nel privato, il primo e fondamentale passo da compiere – tutt'altro che semplice – consiste nel riprodurre artificialmente nel pubblico, per quanto possibile, gli stimoli e le responsabilità che gravano sui dirigenti delle imprese private.

Infatti non è possibile (è anzi un esercizio inutile e retorico) valutare il singolo dirigente se prima non si sia valutata l'amministrazione nel suo insieme: la presenza di un campione in una squadra che perde sempre può essere un fenomeno interessante, ma al presidente, così come ai tifosi e all'allenatore, importa anzitutto che la squadra vinca. È dunque pragmaticamente, a partire dai risultati complessivi dell'amministrazione, che si può valutare l'adeguatezza della sua dirigenza – non viceversa.

Il problema della valutazione dei dirigenti pubblici richiede così, prima di ogni altra cosa, che si sostenga la sfida a ideare e gestire un sistema di procedure finalizzato a valutare la performance dell'amministrazione che essi dirigono: ovviamente un sistema di procedure il più possibile continuo, "oggettivo" e "imparziale", tanto quanto può esserlo un mercato concorrenziale per un'impresa che produce beni economici. Il settore pubblico si deve perciò dotare di strumenti in grado di produrre, a cadenze ravvicinate e regolari, una valutazione dell'attività dell'amministrazione che serva a politici, dirigenti e opinione pubblica per sostenere le opportune decisioni di crescita e cessazione.

Nel merito, le valutazioni debbono partire (com'è naturale) dai bilanci²; e, quindi, implicano lo sviluppo e la diffusione di forme di controllo di gestione. Tuttavia, in considerazione della natura e della missione pubblica delle amministrazioni, che implica che il loro risultato non possa e non debba essere valutato esclusivamente in termini di costi, la valutazione deve andare anche oltre gli aspetti meramente gestionali e addentrarsi in quelli, assai più ardui da valutare in modo "neutrale", del valore politico e del consenso.

2. Il *tradeoff* tra bisogni collettivi e consenso

I criteri da adottare per effettuare la valutazione delle amministrazioni devono, in altri termini, tenere conto del fatto che esse sono tenute a risolvere nel concreto un delicato *tradeoff*: quello tra il soddisfacimento di bisogni collettivi, che il settore pubblico è chiamato a perseguire sulla base

² Anche sui bilanci, però, va ripetuta la fondamentale differenza fra il privato, dove gli avanzi di bilancio sono utili e vengono usati per premiare azionisti, dirigenti e lavoratori, e il pubblico, dove la situazione dei dipendenti e spesso anche dei dirigenti è in buona sostanza indipendente dal fatto che il bilancio sia in passivo, in pareggio o in attivo.

dell'assunto "paternalistico" del vantaggio informativo di cui esso dispone e del fallimento del mercato nella soddisfazione quali-quantitativa del fabbisogno di beni pubblici, e il consenso politico, che si basa invece sulle attese e sulla percezione individuale che gli elettori e gli utenti hanno della qualità dell'azione pubblica. Di conseguenza, le amministrazioni vanno valutate in base alla loro capacità di comporre il raggiungimento degli obiettivi "politici" proposti ad esse dalle priorità indicate dalla normativa e dagli indirizzi del decisore politico, con l'effettivo gradimento degli specifici utenti immediati e dell'opinione pubblica in generale.

Questa duplicità si riflette sulla natura degli strumenti di valutazione. Da un lato, il raggiungimento degli obiettivi politici, che devono soddisfare bisogni della collettività che il mercato non può esaudire, può essere valutato solo se essi sono chiaramente esplicitati, resi pubblici e quantificati, così che sia possibile almeno ogni anno misurare quanto è stato effettivamente realizzato rispetto al programmato. A questo fine giova che gli obiettivi, oltre ad essere quantificati e resi pubblici, siano organizzati in singoli programmi di azione (un'organizzazione con analogie, ma anche con significative differenze rispetto a quella per processi che caratterizza le imprese innovative), e che si tenga una specifica contabilità delle risorse impegnate in ciascun programma, in modo che politici, dirigenti e opinione pubblica possano esserne debitamente informati e possano mettere i risultati in relazione con i costi³.

Il raggiungimento del gradimento degli utenti, all'opposto, va valutato sulla base di tecniche di *customer satisfaction*, che rilevano in buona sostanza la soddisfazione dei loro bisogni individuali e la corrispondenza tra il servizio atteso e quello percepito. Ma è comunque necessario tenere sempre a mente che: a) l'azione pubblica è sempre chiamata a trovare un difficile equilibrio tra la soddisfazione di bisogni collettivi e quella di bisogni individuali delle popolazioni beneficiarie delle politiche; b) questi due bisogni sono naturalmente divergenti; c) se l'economia non cresce, le risorse per conciliare la divergenza diventano scarse, e l'equilibrio si dimostra più instabile e difficile da comporre.

3. Valutazione delle amministrazioni e valutazione dei dirigenti

Se si supera il problema di impiantare un buon sistema di valutazione della *performance* delle amministrazioni, il passaggio alla seconda fase, quella del giudizio dei dirigenti e degli stessi dipendenti, diviene molto più facile. Anzi, non è inutile ribadire che ogni modello di valutazione dei dirigenti che pretenda di prescindere dalla valutazione della performance dell'amministrazione è infondato e destinato al fallimento proprio perché non crea sull'amministrazione nel suo complesso quella spinta al continuo miglioramento di processi e prodotti che si riscontra nel mercato di concorrenza.

Sotto questo profilo, per essere efficace la valutazione dei dirigenti deve coincidere con la valutazione del loro effettivo contributo, diretto o indiretto, al conseguimento del risultato complessivo dell'amministrazione. Per questo il legame tra valutazione di *performance* dell'amministrazione e valutazione di merito dei dirigenti diventa ancor più chiaro – e quest'ultima ancor più semplice – se l'amministrazione stessa viene organizzata per programmi anziché per funzioni, se ogni programma viene messo sotto la precipua responsabilità di un dirigente, e se gli obiettivi di ciascun programma vengono quantificati e resi pubblici, come pure vengono resi pubblici e facilmente accessibili gli obiettivi effettivamente conseguiti rispetto a quelli programmati.

In questo modo, il compito dell'amministrazione diventa quello della traduzione delle indicazioni politiche e normative in ben identificati programmi di azione, ciascuno dotato di obiettivi quantificati e disponibili per la pubblica opinione. Tali programmi vanno incardinati all'interno dell'amministrazione, identificando i processi e le risorse necessari a produrli e

³ Un interessante esempio dell'organizzazione per specifici programmi dell'azione delle amministrazioni e del suo valore ai fini della trasparenza e accessibilità al pubblico delle informazioni sulla loro attività, è quello offerto dal programma *Expect More* degli Stati Uniti (<http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/>).

attribuendone la responsabilità ai dirigenti e, quindi, a cascata, ai responsabili dei processi che li compongono.

I programmi possono identificare come beneficiari le popolazioni-obiettivo delle politiche, oppure possono avere un valore soltanto gestionale ed essere quindi di staff ai programmi rivolti all'esterno dell'amministrazione. Ma la logica organizzativa è sempre la stessa: identificazione e quantificazione degli obiettivi, organizzazione per processi, identificazione delle risorse e dei responsabili di processo, valutazione dei risultati in rapporto alle risorse impegnate.

4. Valutazione e apprendimento organizzativo: il modello di Parasuraman

Invece, sotto il profilo della *customer satisfaction*, ogni programma può essere concepito come la produzione di un servizio a favore di un utente, intermedio o finale; e, tenuto conto di alcune differenze rilevanti che saranno approfondite più avanti, la valutazione può essere effettuata con l'ausilio di modelli di valutazione organizzativa ormai consolidati, tra i quali uno dei più interessanti e completi è quello di Parasuraman⁴.

Uno dei motivi di maggiore interesse tecnico del modello di Parasuraman (fig. 1) consiste nel fatto che esso risolve il problema cruciale dell'aggregazione in un unico indicatore di qualità delle valutazioni sull'entità dei cinque scostamenti fondamentali che la determinano, attraverso un sistema a pesi variabili che offre rilevanti elementi di giudizio per l'impianto di un percorso di apprendimento organizzativo, innovazione e miglioramento continuo di processi e prodotti.

I cinque scostamenti che il modello individua come cruciali per la qualità del servizio offerto sono: a) lo scostamento tra le effettive aspettative dei clienti e la loro percezione da parte dei dirigenti del servizio; b) quello tra la percezione dei dirigenti e le indicazioni che essi danno all'amministrazione sulle specifiche di qualità del servizio da erogare; c) quello tra le specifiche di qualità indicate e quelle effettivamente realizzate dall'amministrazione; d) lo scostamento tra queste ultime e quelle trasmesse ai clienti dalla comunicazione esterna; e) infine, lo scostamento tra qualità attesa e qualità percepita dai clienti stessi.

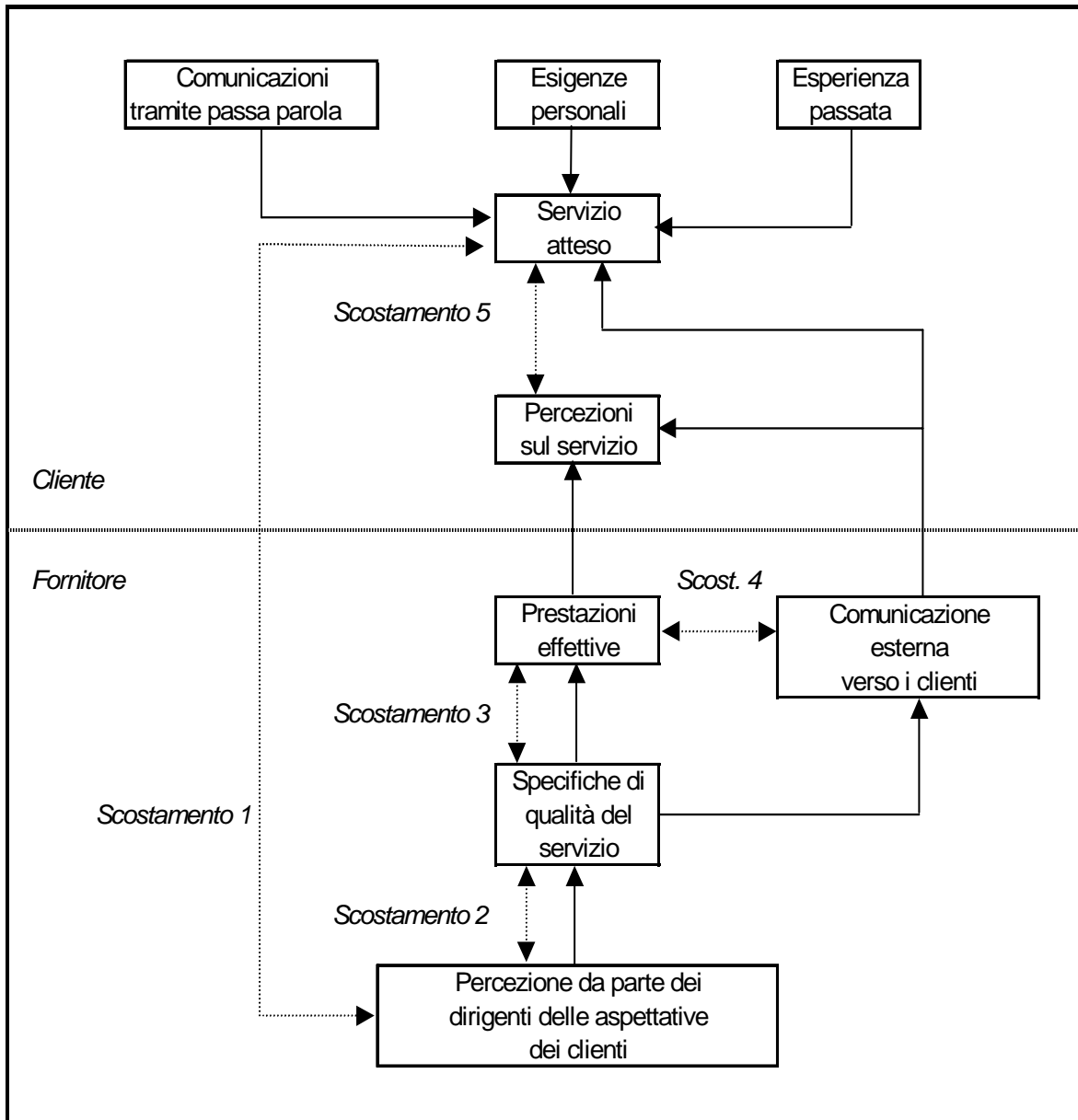
L'esame dei cinque scostamenti viene effettuato per mezzo di una doppia valutazione a questionario (di importanza e di qualità) che viene richiesta contemporaneamente ad entrambi i lati coinvolti dallo scostamento⁵. Ad esempio, la valutazione dello scostamento tra le effettive caratteristiche delle prestazioni erogate e quelle comunicate agli utenti finali viene effettuata somministrando ai responsabili della produzione e della comunicazione uno stesso questionario, che richiede l'attribuzione di valutazioni numeriche di importanza (pesi) e di qualità (punteggi) a una lista di item concordata, che individua i possibili motivi di scostamento. I punteggi servono a identificare le aree di disfunzionalità, e le divergenze nei pesi e nei punteggi quelle di incomprendimento o di attribuzione non ottimale di risorse tra le strutture. I dirigenti possono poi attribuire un valore finale ai pesi (normalmente una soluzione di compromesso tra i due rilevati) e, quindi, aggregare i risultati rilevati in un'unica valutazione quantitativa dell'entità dello scostamento (e così via per tutti e cinque gli scostamenti), mentre i responsabili di produzione e comunicazione dispongono ormai di elementi concreti per il miglioramento della propria struttura e della sua interazione con le altre.

Il modello di Parasuraman ha anche altri aspetti di notevole interesse, tra i quali spicca l'evidenza che la valutazione, se vuole essere efficace e servire non solo per attribuire premi e punizioni ma anche per innescare processi di miglioramento continuo, non può limitarsi a percorrere la gerarchia in modo monodirezionale.

⁴ A. Parasuraman *et al.* (1992), *Servire Qualità*, McGraw Hill, Milano.

⁵ Nel caso del quinto scostamento, ovviamente, il questionario coinvolge soltanto gli utenti.

Fig. 1 – Il modello di valutazione della qualità dei servizi di Parasuraman



Fonte: Parasuraman (1992).

Prendiamo il caso del *top management*: a questo non spetta soltanto il compito di interpretare correttamente le esigenze degli utenti finali, ma anche quello di trasferire correttamente al livello gerarchico inferiore questa comprensione, riformulata in termini di obiettivi produttivi strategici (qualità/quantità). Per poter valutare la qualità dell'azione del top management è quindi necessario assumere informazioni anche su questo secondo aspetto, e la fonte primaria di queste informazioni non può che essere lo stesso livello gerarchico inferiore. E così via, di gradino in gradino della scala gerarchica.

Per guadagnare concretezza e significatività agli esercizi di valutazione è dunque necessario introdurre anche la prospettiva del giudizio o della raccolta continua di suggerimenti dal basso, che risponde all'esigenza fondamentale di inquadrare la valutazione dei singoli dirigenti in quella, più ampia, dell'amministrazione nel suo complesso e di consentire l'impianto di quel processo di

apprendimento organizzativo che è il requisito fondamentale per il miglioramento della qualità dei servizi offerti e della soddisfazione dei loro “clienti”.

5. Valutazione e “depaternalizzazione” dell’intervento pubblico

Si noti che l’impostazione che abbiamo schematicamente delineata, che evidenzia il problema del giusto equilibrio tra priorità politiche “paternalistiche” e priorità “di consenso” in termini di *customer satisfaction*, non fa che riverberare l’eterno problema delle amministrazioni pubbliche, strette tra l’impegno a dare attuazione a norme e direttive da un lato e il bisogno di consenso della popolazione e degli utenti dall’altro.

Oggi, sulla base delle spinte tendenti a rompere l’autoreferenzialità delle amministrazioni pubbliche, si tende a risolvere il problema dando maggiore rilevanza al consenso: è di questo che si parla – oltre a rilevare il notevole aumento di potenzialità produttive consentito dalle nuove tecnologie – quando si indica la necessità di personalizzare e “depaternalizzare” i servizi pubblici⁶.

Per questo, l’impiego di modelli di valutazione organizzativa complessi e articolati, come quello di Parasuraman, seppure fondati su di una visione “privatistica” del ruolo del dirigente, possono essere di grande utilità per fare acquisire concretezza, consenso ed efficacia ai sistemi di valutazione delle amministrazioni, dei loro dirigenti e del loro personale.

In quella letteratura, il dirigente di un’organizzazione che “produce qualità” deve essenzialmente saper individuare e soddisfare i bisogni del cliente, e deve inoltre assicurare che i processi produttivi fondamentali dell’organizzazione (progettazione, produzione, comunicazione), che vengono interpretati come il tramite che lega il dirigente al cliente, eseguano nel modo migliore le sue indicazioni. Il dirigente di Parasuraman non è vincolato alla necessità di temperare questa abilità con quella, ben diversa, di assicurare comunque l’attuazione di normative e direttive politiche riferite al bene comune e non necessariamente al benessere immediato dei clienti o al benessere dei clienti immediati – anche in autonomia dal loro consenso diretto. In estrema sintesi, infatti, il dirigente privato riguarda un solo committente da soddisfare, il consumatore/cliente finale, dalla cui soddisfazione dipende la solidità dell’impresa, il suo posto di lavoro e la sua remunerazione; mentre il dirigente pubblico deve riguardare contemporaneamente sia il cliente che la normativa e il decisore politico, che a loro volta dovrebbero rappresentare il bene comune, che naturalmente diverge dal benessere immediato dei singoli clienti del servizio pubblico.

Tuttavia, pur con la consapevolezza di questo limite, l’impiego di strumenti che, come il modello di Parasuraman, consentono di valutare con un’unica operazione sia l’organizzazione che i diversi processi che la compongono, e di innescare sulla base dei risultati della valutazione percorsi di apprendimento organizzativo, di innovazione e di miglioramento continuo di processi e prodotti, può certamente aiutare in misura significativa le amministrazioni pubbliche a migliorare il proprio lavoro e a conseguire più elevati livelli di soddisfazione degli utenti.

6. La valutazione del settore pubblico: una nuova stagione

Possiamo dunque riassumere quanto abbiamo argomentato ripetendo che, per valutare efficacemente le attività della pubblica amministrazione, è necessario trovare l’equilibrio opportuno tra la specificità del settore pubblico, che è e rimane ineliminabile in quanto fondata sulla produzione di un particolare tipo di beni (i beni pubblici), e il desiderio che la dirigenza pubblica sia il più omogenea possibile con quella privata, e la soddisfazione dei cittadini “clienti” delle amministrazioni sia più elevata possibile. Il primo passo è valutare sistematicamente, in termini comprensibili e trasparenti per la pubblica opinione, la *performance* dell’amministrazione nel suo complesso, nei confronti sia della sua missione politico-istituzionale – tradotta in programmi di azione e in obiettivi strategici, quantificati e resi pubblici –, sia della soddisfazione dei suoi utenti.

⁶ Si veda, ad esempio M. Paci (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, il Mulino, Bologna.

Solo sulla base di queste premesse è quindi possibile valutare utilmente la performance dei singoli dirigenti, individuandone l'apporto dato al risultato complessivo dell'amministrazione.

In particolare, ai fini della *customer satisfaction* e dell'apprendimento organizzativo, un punto di riferimento di notevole interesse è costituito dal modello di Parasuraman, che, pur essendo calibrato sul settore privato, può essere utilizzato con successo per valutare la *performance* dei singoli processi, sia di *line* sia di *staff*, dei loro dirigenti e dei dipendenti in essi impegnati, rispetto al fine di migliorare la soddisfazione dei clienti, interni o esterni. Il modello fornisce importanti indicazioni, utili a impiantare processi di apprendimento organizzativo, innovazione e miglioramento continuo e, tra l'altro, evidenzia che, nelle procedure di valutazione, è indispensabile tenere conto anche di giudizi e suggerimenti espressi dai livelli gerarchicamente inferiori circa la capacità dei livelli superiori di individuare correttamente e comunicare efficacemente gli obiettivi da perseguire, nonché di organizzare nel modo più opportuno le risorse umane allo scopo di raggiungere i risultati programmati.

La possibilità di valutare correttamente dirigenti e dipendenti pubblici si fonda, pertanto, sulla possibilità di porre in opera sistemi capaci di valutare in misura differenziale e trasparente all'opinione pubblica anzitutto la *performance* delle istituzioni – sistemi capaci di creare in esse e intorno ad esse un clima generale di attenzione, se non di pressione, di spinta all'apprendimento organizzativo, all'innovazione e al miglioramento continuo: un clima durevole nel tempo, che esprima concretamente il principio secondo il quale all'istituzione che lavora bene (con entrambi i suoi "due padroni") possono essere assegnate più risorse, più competenze e più poteri, mentre a quella che funziona male trasferimenti, competenze e poteri devono essere ridimensionati.

I decreti previsti dal recente disegno di legge delega finalizzato "all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico" (Atto Senato n. 847/2008) dovranno riuscire a creare attorno alle amministrazioni pubbliche questo clima, a impiantare questa nuova tradizione quale requisito di un'efficace e durevole miglioramento della performance delle amministrazioni e del lavoro di dirigenti e dipendenti pubblici.

Al di là dei casi eccezionali, basati sull'impegno di dirigenti dotati di capacità straordinarie, la qualità dei sistemi di valutazione adottati dovrà essere giudicata proprio a partire dal fatto che essi si dimostrino in grado di impiantare, nell'ordinario svolgimento delle attività istituzionali, processi di apprendimento organizzativo, innovazione e miglioramento continuo di processi e servizi.