

UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

UNADIS A FORUM PA 2019 16 MAGGIO 2019

*“La PA crea valore se...”:
reclutamento e valutazione della Dirigenza Pubblica sono meritocratici e oggettivi*

LUCA CELLESI, *Dipartimento della Funzione Pubblica:*

Il tema della valutazione della performance è uno dei temi caldi, stabilmente presenti all'ordine del giorno del dibattito sulla pubblica amministrazione da oltre vent'anni. Personalmente me ne occupo da quando, una decina d'anni fa, ho fatto parte dello staff della CiVIT e ho quindi avuto la possibilità di vedere da vicino molte delle criticità di cui ancora oggi si parla.

In questo mio intervento, quindi, voglio condividere con voi alcuni spunti di riflessione.

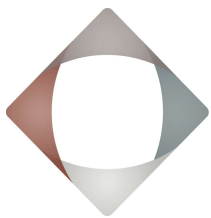
Innanzitutto, Barbara Casagrande ha già fatto riferimento all'ennesimo atto normativo, il disegno di legge delega per il miglioramento della pubblica amministrazione, che ha appena iniziato l'iter parlamentare in Senato e che dovrebbe apportare una serie di modifiche all'attuale disciplina del ciclo di gestione della performance. Tra l'altro so che Unadis ha già partecipato, come altre associazioni di categoria e altri Sindacati, alle audizioni presso le Commissioni parlamentari competenti.

Nel testo del ddl delega che abbiamo avuto modo di leggere vengono affrontati alcuni aspetti critici del ciclo di gestione della performance, fra i quali viene particolarmente enfatizzato il tema del mettere un freno al rischio di autoreferenzialità dei sistemi di valutazione (ricorderete come in una delle sue prime interviste come Ministro della Pubblica Amministrazione, l'on. Bongiorno si autodefinì: “io sarò lo stalker dei cento”, ponendosi, appunto, come obiettivo prioritario quello di evitare che si continuasse con questo sistema in cui – quasi – tutti prendono – quasi sempre – il massimo dei voti).

Altro tema presente nel ddl delega è quello della previsione di forme di coinvolgimento di soggetti esterni nel processo di misurazione e valutazione della performance. Questo aspetto appare particolarmente delicato e sarà necessaria un'approfondita analisi della situazione per declinare il concetto nel modo più corretto possibile: se da una parte, infatti, è sicuramente auspicabile “aprire” i sistemi di valutazione ai contributi dei soggetti esterni, dall'altra occorre ricordare che sistemi di valutazione della performance completamente “esternalizzati” non esistono nemmeno nei paesi da questo punto di vista più “avanzati” (es. i paesi anglosassoni). Sarà quindi importante trovare un giusto equilibrio fra le diverse componenti del sistema.

Altro tema affrontato nel ddl, ovviamente strettamente collegato al precedente, è quello della maggiore differenziazione delle valutazioni. Da questo punto di vista credo sia importante sottolineare – come veniva giustamente accennato almeno in uno, se non due interventi precedenti – che per ottenere un'adeguata differenziazione occorre partire da una migliore gestione della fase di programmazione. Se, infatti, gli obiettivi ed i relativi indicatori con i quali se ne misura il grado di raggiungimento sono scarsamente rilevanti, scarsamente interessanti, scarsamente collegati con il *core business* del funzionamento dell'amministrazione, è quasi inevitabile che, in sede di valutazione, si registri un appiattimento dei risultati, con conseguente perdita di significatività dell'intero processo.

Sempre nell'ottica del contrasto dell'autoreferenzialità dei sistemi di misurazione e valutazione sarebbe poi auspicabile che, per quanto possibile, tutti gli indicatori attraverso i quali si misura il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati alle strutture e/o ai dirigenti fossero alimentati con fonti esterne magari certificate (e questa già sarebbe una piccola rivoluzione copernicana per quanto



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

riguarda i sistemi di misurazione).

Sempre a proposito degli indicatori, inoltre, sarebbe opportuno ricordare come la performance debba essere considerata “multidimensionale”, nel senso che ci sono tanti aspetti che devono essere tenuti in considerazione e, quindi, misurati: l’efficacia, l’efficienza, l’impatto e quant’altro

Questo tema degli indicatori e delle rispettive fonti alimentanti mi fa venire in mente un aspetto che spesso ha creato confusione e che, quindi, merita di essere ben chiarito: la differenza fra la fase di misurazione e la fase di valutazione. Nella prima fase si rilevano, in modo per quanto possibile oggettivo ed incontrovertibile, i risultati ottenuti attraverso il confronto, per ciascun indicatore, fra valore atteso (target) e valore effettivamente registrato. Nella seconda fase si “interpretano” quei dati, anche tenendo conto di elementi al contorno che possono aver “condizionato” la misura e poi si formula una valutazione/giudizio.

A questo proposito, poi, vale la pena sottolineare come non si possa parlare di “valutazione oggettiva”. La valutazione, infatti, è, per sua stessa natura, inevitabilmente soggettiva (essendoci un soggetto – il valutatore – che se ne assume la responsabilità). Questo ovviamente non significa che possa essere “arbitraria”: al contrario essa deve avvenire nel rispetto di regole e di parametri ben precisi.

A dover essere assolutamente oggettiva e inattaccabile dal punto di vista dei dati su cui si basa deve essere, invece, la fase di misurazione che deve essere caratterizzata da oggettività e assoluta imparzialità.

La “discrezionalità” (nei termini prima precisati) della valutazione rappresenta, tra l’altro, una delle poche leve manageriali che è veramente in possesso dei dirigenti nei confronti dei rispettivi collaboratori.

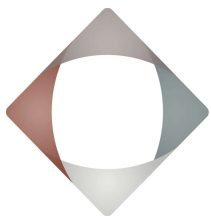
Nell’avviarmi verso la conclusione, vi sottopongo due ultime riflessioni, anzi tre.

La prima è quella del collegamento tra performance organizzativa e performance individuale a cui quasi tutti coloro che mi hanno preceduto hanno già fatto riferimento, tema sul quale abbiamo cercato di intervenire anche come Ufficio per la valutazione della performance. Di fatto, almeno a livello di amministrazione centrale, salvo poche virtuose eccezioni, questo collegamento non esiste perchè di fatto non esiste la valutazione della performance organizzativa, che, nella migliore delle ipotesi, è una mera somma delle performance individuali dei dirigenti di vertice.

Su questo aspetto, tra l’altro, io ho una mia personalissima posizione (a dire il vero non del tutto compatibile con le attuali disposizioni del dlgs n. 150/09) in virtù della quale la retribuzione di risultato dovrebbe essere collegata esclusivamente alla performance organizzativa dell’intera amministrazione. L’amministrazione ha raggiunto i suoi obiettivi? Tutti si prendono il premio. Non ha raggiunto i risultati prefissati? Nessun premio. Viceversa la performance individuale (che, ovviamente, deve essere valutata comunque) dovrebbe essere scollegata dalla retribuzione di risultato e dovrebbe essere utilizzata per altre finalità: gli avanzamenti di carriera, i percorsi di sviluppo professionale, la formazione, l’assegnazione degli incarichi e quant’altro.

La seconda riflessione è che la maggiore enfasi sulla performance organizzativa dovrebbe comportare che essa dovrebbe essere considerata non solo a livello di singola amministrazione ma anche (e soprattutto) a livello “superiore” di gruppi di amministrazioni che perseguono le medesime finalità. Mi spiego: la stragrande maggioranza dei servizi o più in generale degli impatti sulla società, sul cittadino, sull’utente, non sono frutto dell’operato di una sola amministrazione ma sono frutto dell’operato di N amministrazioni, ognuna delle quali fornisce il proprio contributo al perseguimento di un obiettivo più ampio: il Ministero definisce le linee di indirizzo, la Regione declina questi indirizzi e distribuisce fondi, il Comune, piuttosto che altro soggetto, si occupa dell’attuazione operativa.

Bisognerebbe, quindi, imparare a ragionare in un’ottica di “filiera”, prendendo come riferimento finale il cittadino al quale deve arrivare il servizio. Faccio un esempio: al cittadino che sta aspettando



UNADIS

UNIONE NAZIONALE DEI
DIRIGENTI DELLO STATO

l'autobus su via Cristoforo Colombo interessa che il servizio avvenga nel rispetto di determinati standard (puntualità, pulizia del mezzo, sicurezza, ecc.); ma affinché quegli standard siano rispettati è necessario che tanti soggetti (non tutti necessariamente noti all'utente) forniscano il proprio contributo: l'Azienda di trasporto pubblico deve gestire mezzi, orari e autisti, il Comune deve assicurare la qualità delle strade, la Polizia Municipale deve curare la viabilità, la regione deve erogare i finanziamenti, il Ministero deve definire un piano complessivo per il trasporto pubblico locale, ecc. Ragionare in un'ottica di filiera, quindi, significa che tutti i soggetti coinvolti in una determinata linea di policy si mettono intorno ad un tavolo, definiscono i rispettivi contributi e accettano la sfida di farsi misurare sul risultato finale.

Ultima sollecitazione: a me ha fatto molto riflettere il titolo di questa edizione del Forum "Creare valore pubblico". Il valore pubblico è un concetto di cui si parla da qualche anno in maniera sempre più insistente e sta gradualmente sostituendo nel dibattito sulla valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche i concetti di *outcome*, impatto, impatto sociale, ecc. A me piace pensare che questo concetto del valore pubblico sia, una volta per tutte, l'occasione per prendere definitivamente coscienza, ove ce ne fosse bisogno, che lavorare nel settore pubblico, sia per i livelli operativi, sia, soprattutto, per i livelli manageriali, non è come lavorare nel settore privato. Il valore pubblico, infatti, è un qualcosa che esiste soltanto nella pubblica amministrazione (è vero, ci sono anche soggetti privati che possono collaborare a crearlo, ma avere come risultato la creazione di valore pubblico è un qualcosa che è tipico solo della pubblica amministrazione).

Nel settore privato il principale obiettivo è creare "valore", generalmente in termini di "profitto" per l'imprenditore, per il consiglio d'amministrazione, per gli azionisti, e chi più ne ha più ne metta.

Nel settore pubblico, invece, abbiamo l'obiettivo di creare valore pubblico, una grandezza assolutamente complessa da definire e che necessita, inevitabilmente, di un forte coinvolgimento dei cittadini e degli stakeholder per capire "quale" valore occorre creare. E credo che in tutto questo, qui sposo in pieno il titolo che Unadis ha dato al suo convegno, il ruolo della dirigenza sia decisivo, perché tutte queste cose, sulle quali mi sono rapidamente soffermato, si possono mettere in atto e funzionano soltanto se il management che è coinvolto e che deve farsi carico di tutte queste attività, ha un livello adeguato di competenza, di professionalità, di serietà e di valori etici e morali in grado di supportarlo nello svolgere tutte queste funzioni.