

## Chi gestirà il cambiamento?

Focalizzo il mio intervento su tre punti, che giudico i più critici e interessanti.

1. Innanzitutto mi pare che la bozza di decreto legislativo confermi quanto già emerge dalla legge 15/2009: la scelta di fondo compiuta da Brunetta è di continuità, non di rottura, rispetto alla direzione delle riforme amministrative degli anni '90, in particolare rispetto all'impostazione originaria di Amato e Cassese del 1992-1993. Si punta ancora sulla direzione per obiettivi, come perno per raccordare l'indirizzo politico e la gestione e come riferimento per le retribuzioni variabili; si delinea un sistema incentivante orientato alla produttività e alla qualità della prestazione individuale; si insiste ancora sulla "privatizzazione" e "contrattualizzazione" del rapporto di lavoro, riconducendola in pratica entro quegli argini che erano già previsti dalla prima legge delega (quella del 1992) e sono stati poi in parte erosi dalla pressione sindacale. Sul terzo punto c'è qualche attenuazione e compromesso, sui primi due si sceglie invece di "forzare" la situazione con misure drastiche (almeno nella loro prima formulazione). In sostanza di fronte alle difficoltà applicative emerse nel tempo, sia della direzione per obiettivi che della incentivazione individuale, la scelta è quella di forzarne l'adozione con una normativa più stringente, sostenuta dall'azione della Commissione per valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (a livello nazionale) e degli Organismi indipendenti di valutazione delle *performance* (a livello degli enti). L'elemento più nuovo è dato dall'evocare la spinta esterna dell'opinione pubblica, sia al livello diffuso di cittadini e utenti, sia a quello qualificato di associazioni, centri di ricerca, esperti, puntando sulla trasparenza e sulle opportunità di diffusione dei dati attraverso Internet. Sappiamo che le difficoltà applicative delle precedenti riforme sono

di  
*Gianfranco Rebola*

*L'elemento più nuovo è dato dall'evocare la spinta esterna dell'opinione pubblica, sia al livello diffuso di cittadini e utenti, sia a quello qualificato di associazioni, centri di ricerca, esperti, puntando sulla trasparenza e sulle opportunità di diffusione dei dati attraverso internet*

originate dalla mancanza di una strategia di cambiamento e di una realistica considerazione dei livelli reali di cultura gestionale, e soprattutto della loro forte divergenza nelle diverse aree territoriali del paese. L'intervento mediante normative trasversali, e quindi uguali per tutte le amministrazioni, ha aperto spazi per una vera evoluzione solo per una minoranza di enti, più maturi del punto di vista organizzativo e manageriale, e generato altrove comportamenti opportunistici e di *free riding*. Per il futuro bisognerà quindi capire se basteranno queste norme più stringenti, la commissione centrale e gli organismi locali, sostenuti da una pressione della pubblica opinione, e anche l'esperienza comunque accumulata almeno da una parte degli enti negli ultimi 15 anni per determinare un processo di cambiamento con una valenza positiva più generalizzata.

2. La bozza di decreto legislativo insiste tantissimo sul *performance management*, tanto che il termine *performance* ricorre continuamente nei vari articoli. Purtroppo questo costituisce un metodo complesso che non si può introdurre soltanto con una disciplina; proprio se questa è "organica" e dettagliata diventa pericolosa, perché irrigidisce il funzionamento e non può tenere conto delle differenze tra le varie amministrazioni. Sappiamo che la direzione per obiettivi è già un metodo debole e con molti limiti anche nell'esperienza delle imprese e per di più non si adatta a molte attività della p.a. Il ciclo di gestione delle *performance* è definito all'art. 4 in modo scolastico con il rischio che ancora una volta la forma prevalga sulla sostanza. Di fatto già oggi, almeno negli enti locali, esiste una pleora di documenti di programmazione e di gestione economica che il più delle volte sono impostati in modo tecnicamente povero e soprattutto sono avulsi dai reali processi di funzionamento. C'è il rischio che il piano triennale della *performance* si inserisca in questo contesto come ulteriore elemento formale che aumenta e non riduce lo scarto tra programmi e comportamenti. Invece, l'aspetto che giudico più interessante e innovativo dei nuovi

*Il ciclo di gestione della performance è definito all'art. 4 in modo scolastico con il rischio che ancora una volta la forma prevalga sulla sostanza*

provvedimenti consiste nelle misure di trasparenza. A mio avviso la rendicontazione della *performance* è l'aspetto più importante del ciclo e quello su cui si dovrebbe insistere di più soprattutto nella fase iniziale. È possibile rendicontare la *performance* anche a prescindere dagli obiettivi e questo ha comunque un effetto positivo di trasparenza e di stimolo. Sul terreno della trasparenza la possibilità che alcune forzature indotte dalla legge abbiano successo sono più alte che sugli altri argomenti. Naturalmente, è necessario definire precise linee guida, direttive e schemi di riferimento, ma proprio su questo terreno il ruolo della Commissione nazionale ha la possibilità di incidere in modo forte. Il fatto di rendere pubblici e accessibili a tutti i dati sulle risorse utilizzate per i diversi servizi e interventi e sui risultati ottenuti si presta, se il processo è adeguatamente coordinato e gestito, a far salire il livello del dibattito e del confronto sull'operato di enti e amministratori, sia nelle realtà territoriali che complessivamente nel paese. In questo campo anche i centri di ricerca, le università, le associazioni potrebbero trovare uno spazio di intervento molto utile per diffondere una percezione più approfondita dei problemi legati all'interesse pubblico.

3. Un altro punto molto interessante e delicato riguarda gli organismi indipendenti di valutazione della *performance*. È chiaro che una revisione del quadro normativo degli organi di controllo interno o dei nuclei di valutazione è auspicabile. Occorre però riconoscere che l'attuale normativa è largamente inapplicata, in quanto gli adempimenti valutativi riguardanti le retribuzioni incentivanti, in particolare dei dirigenti, prevalgono largamente sulle altre funzioni che la legge attribuisce ai servizi di controllo interno. Sembra quasi che si valuti solo per retribuire ignorando tutti gli aspetti che riguardano l'analisi delle *performance* delle amministrazioni a scopo di miglioramento e apprendimento. Dalle ricerche che ho compiuto negli ultimi anni risulta un enorme problema di *governance* che ricade sui controlli: l'indifferenza degli organi di governo per i risultati delle valutazioni è il dato che

*Sembra quasi che si valuti solo per retribuire, ignorando tutti gli aspetti che riguardano l'analisi della performance delle amministrazioni a scopo di miglioramento e apprendimento*

emerge con evidenza, e che del resto non riguarda solo le p.a. ma anche banche, imprese e organizzazioni *non profit* <sup>(1)</sup>. *Manager* e amministratori in genere non amano essere controllati e monitorati, tantomeno in un contesto di trasparenza pubblica, al di là di ciò che riguarda i rapporti con gli “azionisti di riferimento”, o comunque i centri decisionali da cui dipendono i loro stessi incarichi. Quindi alla fine si accetta la valutazione e il controllo *ob torto collo* solo in quella parte che serve a distribuire soldi ai dirigenti e al personale. Se si guarda a come l’art. 14 del decreto definisce i compiti dei nuovi Organismi indipendenti risulta chiara una loro natura di garanti della correttezza dei procedimenti valutativi, di controllo interno e di trasparenza, che comporta anche un rapporto di responsabilità e rispondenza rispetto alla Commissione nazionale (rafforzato tra l’altro dall’obbligo di comunicare le “criticità riscontrate” alla stessa oltre che alla Corte dei conti e all’Ispettorato per la funzione pubblica). Ciò conferma la lettura complessiva delle nuove norme nel segno di una “forzatura”: quantomeno qui si evita di creare un organo dai contenuti ambigui. Pur nominato dagli organi di governo dell’ente (ma con l’approvazione della Commissione nazionale), l’Organo indipendente ha un ruolo e una responsabilità di garante che prevale su quello di collaborazione e di consulenza nei confronti di amministratori e dirigenti. Stante questa scelta di fondo, si profila un ruolo molto complesso e delicato, per il quale l’innalzamento delle competenze professionali dei valutatori è fondamentale. Il decreto rimanda alla Commissione nazionale la definizione di criteri in materia. Sarà quindi uno dei primi argomenti critici che la stessa dovrà affrontare. Io credo che si debba porre fine quantomeno alla prassi per cui normali dirigenti di enti fanno i valutatori in altri enti in base a una competenza manageriale generale, senza essere specialisti di valutazione. I valutatori dovrebbero uscire da processi formativi specifici e dedicarsi a questa attività in modo prevalente, almeno per un periodo definito.

*Si ritiene che si debba porre fine quantomeno alla prassi per cui normali dirigenti di enti fanno i valutatori in altri enti in base a una competenza manageriale generale, senza essere specialisti di valutazione*

(1) Cfr., G. REBORA, *La crisi dei controlli*, Pearson, 2007.

In conclusione, mi sembra utile puntualizzare un fatto: una riforma imperniata su nuove norme e strutture rivolte ad enfatizzare un criterio, quello del merito e della valutazione della *performance*, che confligge con la realtà sino ad ora predominante ha un senso soprattutto dal punto di vista del cambiamento culturale. Non si tratta di una riforma che facilita la vita, nel breve, per chi ha la responsabilità di amministrare e gestire; anzi, il suo significato consiste proprio nel generare criticità e stress per i responsabili e i decisori, stimolandoli ad assumere comportamenti nuovi più rischiosi e innovativi.

Tutto questo può funzionare solo se si mettono in moto agenti di cambiamento diffusi, all'interno delle organizzazioni pubbliche, ma che siano recettivi rispetto sia alla spinta sociale, di cittadini e utenti, sia agli impulsi che vengano dall'alto, dagli organi che assicurano la regia del processo.

Uno dei concetti di fondo da cui lo stesso Brunetta è partito consiste nell'attivare pienamente il ruolo e le prerogative del datore di lavoro pubblico. Non bisogna dimenticare che questo è un soggetto complesso, composto da tante componenti e attraversato da diversità forti di visioni e obiettivi; al centro del sistema datoriale pubblico non c'è solo il Ministero per la pubblica amministrazione l'innovazione, con le sue agenzie e commissioni, ma ci sono altri organismi con un ruolo forte come *in primis* il Ministero dell'economia e, per altri aspetti, la Corte dei conti; soprattutto, esiste il datore di lavoro diffuso nella galassia di enti territoriali e funzionali. Non ci può essere vero cambiamento culturale nel pubblico impiego se non si realizza una ragionevole unità di intenti, a partire dal centro del sistema, o se le diverse componenti considerano l'intero processo solo strumentalmente e opportunisticamente.

*Uno dei concetti di fondo consiste nell'attivare pienamente il ruolo e le prerogative del datore di lavoro pubblico*