



## Associazione Italiana di Valutazione

**La valutazione in atto: le prime esperienze di  
applicazione della riforma e prospettive future.  
*Un momento di confronto nazionale per gli  
Organismi Indipendenti di Valutazione.***

**Roma, 10 Maggio 2011**

Giovanni Urbani

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Urbani'.

**FORUM PA 2011**





**La valutazione in atto: le prime esperienze di applicazione della riforma e prospettive future. *Un momento di confronto nazionale per gli Organismi Indipendenti di Valutazione.***

*La Riforma Brunetta ha segnato una decisa **discontinuità** rispetto al passato attraverso l'affermazione di alcuni principi cardine quali **valutazione, merito e trasparenza**. Certamente si è avviato un percorso di medio periodo in cui le prime esperienze di applicazione possono rappresentare un riferimento importante per il futuro e permettere una rilettura pro-attiva della norma per tutti gli Organismi Indipendenti di Valutazione.*

*“La riforma del settore pubblico”– scrive Geert Bouckaert nella prefazione del volume *Valutare la pubblica amministrazione: tra organizzazione e individuo. Visioni dei valutatori italiani per performance e competitività* (collana AIV, FrancoAngeli 2010) – “dovrebbe essere **condivisa e partecipata** dalla società”. E' pertanto doveroso prima che opportuno interrogarsi per analizzare lo stato di applicazione della riforma e per approfondire quanto gli stessi principi cardine siano condivisi, nell'immaginario e soprattutto nelle pratiche, con la **consapevolezza che, per elevare la pubblica amministrazione italiana, occorre liberarla da pesi che più che normativi sono innanzitutto organizzativi e comportamentali.***

*Naturalmente oggi parliamo di **valutazione possibile** e non ideale dell'intera politica di riforma, con l'obiettivo di far emergere le resistenze e gli effetti indesiderati delle pratiche, per essere più **produttivi facendo cose utili.***

*Il Convegno si propone come una occasione di confronto in cui i protagonisti sono i neo-costituiti OIV, per una riflessione partecipata sulle criticità e - soprattutto - sulle opportunità della riforma.*

# Programma

## *Introduce e Coordina*

- [Giovanni Urbani](#) (Associazione Italiana Valutazione)

## ◆ *Relazioni*

- [Antonio Martone](#) (Presidente - Authority CiVIT)
- [Renato Ruffini](#) (Componente unico OIV - Regione Lombardia)
- [Germana Panzironi](#) (Capo Ufficio Legislativo - Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca)
- [Manin Carabba](#) (Consigliere CNEL- Consiglio Nazionale Economia e Lavoro)
- [Alberto Vergani](#) (Componente OIV - Ente Parco Nazionale della Val Grande)
- [Mita Marra](#) (Docente di Analisi delle Politiche Pubbliche - Dipartimento di Scienze economiche e statistiche - Università degli Studi di Salerno)

## ◆ *Dibattito*

## ◆ *Conclusioni*

- [Antonio Naddeo](#) (Capo - Dipartimento della Funzione Pubblica)

# AIV e Performance p.a.

- ◆ Master PA a Forum Pa nel 2007
- ◆ Workshop all'Università Federico II di Napoli (Facoltà di Economia) nel 2008
- ◆ Istituzione Gruppo Tematico "Valutazione Performance nella P.A." nel 2009
- ◆ Convegno Forum Pa "L'etica del lavoro pubblico e il riconoscimento del merito" nel 2009
- ◆ Workshop all'Università di Pisa nel marzo 2010
- ◆ Evento Seminariale UniRoma 3 nel settembre 2010 (con Presidente CiVIT) – *Il Sole 24 Ore*
- ◆ Realizzazione libro collettaneo del GT dal titolo *"Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione ed individuo. Visioni dei valutatori italiani per performance e competitività"* (con prestigiosa prefazione di Geert Bouckaert) nel novembre 2010
- ◆ Sessione Trento "Valutare le performance della PA, oltre la norma" (15 aprile 2011)
- ◆ Organizzazione congiunta con Forum PA il 10 maggio a Roma della Convention Nazionale degli OIV (oggi)
- ◆ In corso di realizzazione evento seminariale sulla valutazione delle performance pubbliche all'UniRoma 3 a fine settembre con AIV, Forum PA e UniRoma 3.

# Il GT AIV e l'esclusività degli OIV

INTERVENTO

## Più «elasticità» sugli organismi di valutazione

di Giovanni Urbani

Con il Dipsavo la misurazione delle performance diventa essenziale per il miglioramento della Pubblica Amministrazione. I 300 enti di valutazione (Oiv) rappresentano uno strumento fondamentale per permettere il processo di valutazione della performance organizzativa individuale. L'ambito di applicazione della riforma è ampio e variabile, in quanto ci sono norme rientranti nelle potestà legislative esclusiva dello Stato e direttamente applicabili alle regioni, e norme che incidono solo per gli fondamentali dell'ordinamento cui si applicano le amministrazioni territoriali. Per gli Oiv non c'è assoluta chiarezza sul loro funzionamento, né in materia degli "altri" enti, né in merito all'ultima Circolare Oiv. D'altra parte la società ha bisogno di sperimentazione e di approfondimenti sul campo. Di certo, oltre i ministeri e gli organismi sensibili al Dipsavo, gli estensori più giusti

dei piccoli e medi grandi enti territoriali (come comuni, province, camere di commercio) in cui dovranno essere nominati i componenti degli Oiv, la forma organizzativa o meno. La validità di questi componenti, intesa come autorità e autorevolezza degli stessi, non è una volontà di legislazione specificata nella delibera 4 della Cilev, deve essere elevata, per non vanificare tutta la riforma Brunetta. Ciò che è oggettivo è che in Italia si stanno solamente cominciando a formare, in migliaia di soggetti, enti da bilanciare nell'Oiv, con "tutti" i requisiti necessari all'area delle conoscenze, del rispetto di base generali, delle esperienze professionali, dell'apertura, così come indicato in dettaglio dalla Circolare Oiv. Si rammenta che nella scorsa Associazione nazionale di valutazione, l'Associazione più accreditata in Italia in materia di valutazione pubblica, sono presenti meno di 300 soci valutatori (tra aziende manager pubbliche e private, onisi).

Il problema di contemporaneo della esclusività del rapporto per i componenti degli Oiv, come dato dal punto di vista della Circolare Oiv, è tale condizione appare compressibile per i ministeri e altri organismi e similari dalla riforma, risulta assurda per gli enti territoriali. Se è chiaro che non si può appartenere contemporaneamente a più Oiv nello "stato", magari di ininterferenza per gli enti territoriali (in fatti, nella legislazione vigente il rischio dell'esclusività del rapporto assoluto anche negli enti territoriali, di fatto avrebbe consentito di voler coprire solo una piccola percentuale dei posti di componente Oiv con soggetti autorevoli (centinaia di valutatori per decine di migliaia di posti disponibili in Italia). Il resto sarebbe coperto da "non designati", così come è stato per i centri di valutazione interni con la stagione del "terzo millennio". Non migliorerebbe di molto questa situazione nemmeno

la possibilità di costituire l'Oiv in forma associata. Il gap è sempre troppo elevato. Sarebbe il fallimento della riforma Brunetta, con una quota di copertura idonea dei posti di componenti nemmeno sufficiente al 10 per cento. Naturalmente alcuni limiti potrebbero essere stabiliti, per evitare, altresì, che un componente possa fare più di più Oiv all'interno di enti territoriali, che, in modo esagerato, a scapito della qualità del suo lavoro (al massimo 4-5 enti). Si anticipa, pertanto, che l'esclusività di composizione dell'Oiv non debba applicarsi agli enti territoriali. Il Circolo avrebbe la propria posizione in tal senso, per la definizione reale della cultura della valutazione nella pubblica amministrazione e per l'attuazione della riforma. Occorre migliorare gli standard qualitativi della Pa per la competitività, essere, essere più produttivi facendo bene ciò che.

Marco Pavesi e Valter...  
ORGANIZZAZIONE

### PROBLEMA E SOLUZIONE

Pochi i veri esperti disponibili per comuni, province e Cdc: bisognerebbe affinare la regola dell'esclusività



**Prospettive future = *valutazione performance al di là della norma - I***

*E se valutassimo la p.a. per capire “veramente” cosa imparare, come migliorare, come allocare risorse e come risparmiare?*

*(G.U., FrancoAngeli 1043.30, 2001)*

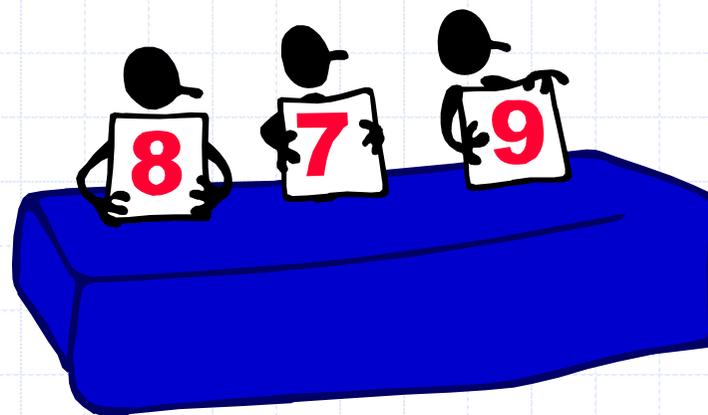
## Prospettive future = *valutazione performance al di là della norma - I*

....per permettere di elevare la P.A. italiana occorre liberarla da pesi che, più che normativi, sono *organizzativi e comportamentali*....

*(G.U. 2010 da "Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione ed individuo" p.16)*

# La vera innovazione per l'Italia: la valutazione

Non è possibile lasciare nel dimenticatoio quello che si conclude; è innovativo per la p.a. sapere cosa si è fatto, e come lo si è fatto e, soprattutto, cosa è andato a buon fine e cosa no (e perchè). Lo scopo è imparare. E' necessario fare in modo che i risultati – attesi e realizzati – diventino componente essenziale dei meccanismi operativi delle decisioni allocative e guidino la governance. Solo promuovendo la cultura della valutazione si favorisce l'innovazione per il paese. L'innovazione è indispensabile per costruire scenari con **cittadini** e **imprese**.



*La performance è innovazione*

# Performance (termine positivo!)

*<< E' il contributo che un soggetto apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi...>>*

Del.89/10 CiVIT

## Gestione attraverso il performance management

*Un sistema di misurazione di performance con regole e incentivi coerenti tra loro e sinergici che possono essere allineati con le più ampie strategie e politiche della p.a.*

# Utilità delle Performance ?

## Performance **organizzativa**

- soddisfare esigenze e aspettative cittadini e imprese (innovazione)
- allocare le risorse razionalmente (efficacia ed efficienza)

## Performance **individuale**

- equità sociale e democrazia (miglioramento clima interno)
- coltivare i talenti (produttività e innovazione)

*Si merito, no cooptazione (crisi?)*

# L'inizio: crisi e bassa produttività?

◆ Assunto: la crisi ingigantisce i problemi della p.a., dove però esiste un bacino di produttività latente e inespressa

La Commissione Europea ha stimato che i costi amministrativi sulle imprese sono pari al 4,6% del PIL

La strategia di Brunetta intenderebbe ridurre di un 20-25% l'impatto (pari a 25 miliardi di euro) in 5 anni

Dinamiche salariali nel decennio:  
privato + 27%, pubblico + 45%

Si è partiti dal disincentivo all'assenteismo e poi la misurazione...

# D.Lgs.150/09: qual è il problema?

1. rivedere (se non creare) gli standard qualitativi
2. rafforzare l'autonomia e le responsabilità della dirigenza
3. superare D'Antona: *si agisce sulle leggi non sui contratti*
4. tagliare risorse e migliorare processi
5. essere più competitivi *e meno nasometrici*
6. superare la cultura della sfiducia del *sistema dei controlli* degli anni '90 (?)

# **“Applicazione” della R. Brunetta: *performance, trasparenza e merito***

*le amministrazioni pubbliche devono misurare e valutare la performance (organizzativa e individuali)*

*le buone performance devono essere premiate, abbandonando logiche di appiattimento e introducendo nel settore pubblico la meritocrazia*

*le amministrazioni pubbliche devono rendere visibile e trasparente la performance, anche attraverso il confronto con standard internazionali e con le migliori pratiche a livello nazionale*

*“essere più produttivi facendo cose utili”*

*(G.U., da “Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione ed individuo” p. 18 )*

# SPUNTI INTRODUTTIVI

- ◆ L'effetto più importante che la riforma potrà dispiegare non sarà quello di punire i fannulloni, non è su questi che si fonda il presente e il futuro delle organizzazioni.
- ◆ Piuttosto l'**efficacia** della riforma andrà misurata nella PROGRESSIVA capacità di mobilitare, con nuovo entusiasmo e determinazione, i bravi e i meritevoli.
- ◆ Le organizzazioni pubbliche hanno un gran bisogno di meritocrazia (e di ETICA), perché solo questa può garantire il *miglioramento* dei risultati (ciclo della performance), la **motivazione** e la crescita professionale degli operatori – al di là dei vincoli imposti dal D.L. 78/2010.

# L'etica della valutazione delle performance

La meritocrazia è fondamentale, perché serve per:

- ◆ l'equità sociale;
- ◆ elevare i talenti (da *brain drain* a *brain gain*);
- ◆ favorire i miglioramenti nelle organizzazioni pubbliche (è difficile se non impossibile migliorare ciò che non si misura).

Quindi qualità e merito sono un binomio per l'eccellenza.

Il modello che con il decreto si vorrebbe adottare è un mix di modelli europei e internazionali in quanto, valutare i risultati e premiare il merito, è un modello emergente anche in altri paesi tra cui, ad esempio, il Regno Unito con la cosiddetta *delivery unit*.

Solo con buone valutazioni si favorisce l'etica del lavoro pubblico: la responsabilizzazione dei dipendenti sulle proprie azioni all'interno e all'esterno dell'organizzazione, la sfida sana sulle capacità reali come pari opportunità per tutti, l'equilibrio sociale. L'etica del lavoro pubblico esiste se esiste l'etica della valutazione, che riguarda l'integrità personale e professionale dei valutatori.

(G.U., da "*Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione ed individuo*" p. 25)

# Il contesto, ma ora l'applicazione? - I

- ◆ La Riforma Brunetta era un *elemento di discontinuità importante* nella introduzione della valutazione della p.a. e nel riconoscimento del merito, ma che così non si sarebbe attuata. Iniziava un lungo processo – e questo di per sé era già molto positivo - che si sarebbe maturato lentamente e diversamente. Una grande intuizione *Valutare la pubblica amministrazione tra organizzazione ed individuo*: un manuale per la valutazione futura della p.a.
- ◆ L'errore di impostazione più grande della Riforma Brunetta, di stampo economicistico, è stato quello di concentrarsi troppo sulle performance individuali, come **sistema meritocratico ultra-selettivo**, come nel privato sino a 10-15 anni fa. I benefici per l'organizzazione non sempre coincidono – ahimé - con quelli individuali (infatti, le grandi multinazionali hanno abbandonato tali sistemi). E le semplicistiche tre fasce così nette e scientificamente precostituite, adattabili sempre e ovunque, di certo non promettevano nulla di buono.
- ◆ Sappiamo tutti dell'**intesa sindacale** Presidenza Consiglio Funzione pubblica/Sindacati del 4 febbraio scorso che va a sgonfiare un po' la Brunetta, ma a mio avviso nei suoi aspetti negativi: cancella o limita proprio la distribuzione obbligatoria dei dipendenti nei tre livelli di valutazione. Cancella le fasce se non esistono nelle diverse amministrazioni pubbliche le risorse aggiuntive, frutto di risparmi di spesa realizzati; limita l'applicazione delle fasce al di fuori della conservazione del trattamento economico 2010 proprio laddove si trovano le risorse aggiuntive appena citate.

# Il contesto, ma ora l'applicazione? - II

- ◆ Non possiamo però dimenticare **effetti trascinatori** fondamentali della Riforma Brunetta, sia culturali e addirittura nella carta fondativa della Repubblica Italiana. Ad esempio la riforma costituzionale in atto ha già previsto la modifica dell'art.97 della Costituzione introducendo finalmente i principi di meritocrazia, oltre che le p.a. assicurino efficienza, efficacia e trasparenza. Le pubbliche amministrazioni "sono al servizio del bene comune". Tutti temi scontati probabilmente, ma che non lo erano fino a pochi mesi fa nella riforma costituzionale e nei principi della nostra democrazia.
- ◆ Insomma **NON è assolutamente una bocciatura** della nuova riforma della p.a. - come da molti annunci denigratori, ma una sua naturale *sedimentazione*. Lo avevamo previsto nel volume AIV e indicavamo anche le strade future (es. approccio co-relazionale).
- ◆ In conclusione tutto è ancora possibile per la Brunetta (figliastro del *Memorandum Nicolais*), grimaldello per la p.a. e per la competitività del paese, **"se ci si crede, se si riesce ad estendere una vera cultura della valutazione e a sradicare il sistema nasometrico e di cooptazione tutto italiano. Insieme si puo'."**

# Il contesto, ma ora l'applicazione? - III

**“Le Riforme non trovano  
applicazione con un colpo di  
bacchetta magica”**

(Prof. Antonio Martone, Presidente CiVIT  
- *Seminario AIV 29 settembre 2010*)

# I numeri della CiVIT per la riforma

Indagine\* dopo 15 mesi di lavoro:

- ◆ oltre il 90% enti pubblici ha l'**OIV**
- ◆ il 74% di questi sono altamente competenti
- ◆ 11 Regioni non hanno recepito ancora la riforma
- ◆ oltre il 70% degli enti ha adottato il **piano delle performance**
- ◆ il 30% delle amministrazioni ha definito gli **standard di qualità dei servizi** (l.g. Civit)



CiVIT



# Criticità del “tecnicismo”: la burocrazia della valutazione ?

- ◆ Quello che richiede la norma (criticità) è una sorta di **esercizio stilistico** della valutazione delle performance?
- ◆ Il problema non è tecnico (o solo parzialmente), ma di cultura della valutazione della **politica** italiana (completamente assente).
- ◆ Oggi si chiede di sfoggiare **burocrazia manageriale** (s/formiamo la politica!).

# Il futuro: sano e costruttivo confronto (opportunità)

Occorre fare propria la riforma Brunetta *in particolare* quando prevede di ottimizzare le pubbliche amministrazioni con il benchmarking, fissando standard (autonomie) e chiedendosi il perché degli scostamenti di rilievo nelle comparazioni tra amministrazioni omologhe.

# THANKS FOR YOUR ATTENTION!

◆ ANY QUESTION OR REMARK?

◆ A DOPO...

◆ LA PAROLA AI RELATORI



**Per approfondimenti e materiali via mail**

**urbani.giovanni@gmail.it**

10 Maggio 2011