

2° WORKSHOP DI PROGETTO

LA PA E LA CULTURA DELLA MISURAZIONE: TEMI, PROBLEMI, PROPOSTE
Roma, 17 dicembre 2009

SINTESI DEI LAVORI

Articolazione dei lavori

Hanno partecipato al 2° Workshop del Club MisuraPA "La PA e la cultura della misurazione: temi, problemi, proposte" (Roma, 17 dicembre presso la sede di Lattanzio e Associati) circa 14 referenti appartenenti alla PA centrale e locale nonché alle Agenzie collegate con la PA.

La giornata è stata articolata in due sessioni:

- un mattutina in cui:
 - è stato definito un inquadramento della Riforma Brunetta da parte di autorevole "osservatore" esterno - Dott. Barrera - e i referenti dei partecipanti hanno esposto il loro punto di vista di "addetti ai lavori" sui punti più critici e sui vantaggi che la riforma può portare
 - alcune PA hanno presentato i propri sistemi **di misurazione della produttività**:
 - Agenzia del Territorio, Giuseppe Telesca - Direttore Pianificazione e Controllo
 - Comune di Cesena, Silvia degli Angeli – Responsabile del Servizio Organizzazione e Controllo di Gestione
- una pomeridiana, nella quale i rappresentanti delle PA hanno continuato con la presentazione e il confronto sui propri modelli di **valutazione delle performance**:
 - Provincia di Pescara, Mario Collevocchio - ex Direttore Generale, Professore Università "Alma Mater" di Bologna
 - Archivio di Stato di Asti, Renzo Remotti – Direttore
 - Ministero dell'Economia e delle Finanze, Angelo Cagnazzo - Dirigente Ufficio programmazione e controllo di gestione DAG
 - Regione Umbria, Mirella Castrichini - Dirigente del Servizio Controllo strategico e valutazione politiche
 - INPS, Antonio De Luca - Direttore Direzione Centrale Pianificazione e Controllo di Gestione

Prime suggestioni derivanti dall'applicazione della Riforma

L'incontro è stato aperto da un "bilancio", introdotto dal Prof. Barrera e alimentato dal confronto con i partecipanti, degli aspetti positivi e dei rischi che sono collegati all'attuazione delle Riforma Brunetta, in particolare con il Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Aspetti positivi della riforma:

- Affermazione del principio che sancisce il **dovere di misurare tutto** e impone alle Pubbliche Amministrazioni di "sapere" quale lavoro/servizio viene svolto dagli uffici pubblici, quale presupposto per poter migliorare la prestazione erogata al cittadino. Una molteplicità di Enti di piccole dimensioni non erano di fatto obbligati a sistemi di governo interno e non avevano massa critica e risorse per investire nella misurazione
- Il decreto definisce in maniera univoca e pragmatica le caratteristiche degli obiettivi e il legislatore lancia un messaggio importante alla politica: bisogna si programmare, ma la **programmazione** deve essere tradotta in qualcosa di **misurabile**, con l'opportunità e la regola che si debbano apportare correttivi in corso d'opera se cambiano le condizioni di contesto, e questo deve essere affrontato come dialettica tra il management e il vertice politico che detiene il mandato.
- **Si deve limitare l'autoreferenzialità della PA:**
 - mediante il coinvolgimento dei destinatari delle prestazioni nel processo di misurazione e valutazione, anche se il salto culturali di aprirsi alle critiche è difficile da affrontare; la trasparenza e la comunicazione sono comunque due valori forti che possono portare al cambiamento
 - perché la misurazione si traduca in valutazione è necessario implementare la **confrontabilità delle misurazioni** sia nel tempo che tra amministrazioni diverse, soprattutto in ottica di territorio. Vi sono però delle difficoltà intrinseche:
 - Politiche, per i vertici politici la partecipazione alla programmazione e valutazione delle politiche da parte del cittadino è un fatto nuovo, che deve essere "inoculato" nelle logiche di governo dell'Ente;
 - Tecniche, per una misurazione comparata sono necessari dati comparabili. Si rileva invece che i dati risentono della diversa organizzazione dell'Ente: anche un semplice confronto degli organici può variare molto in quanto alcune amministrazioni esternalizzano determinati servizi.

Rischi intrinseci della Riforma:

- Occorre separare ancora di più **misurazione e valutazione**; queste vengono utilizzate nel decreto legislativo quasi come sinonimi. La valutazione rischia così di essere ricondotta ad un metodo prettamente aritmetico, mettendo in secondo piano l'elemento di soggettività e di "mestiere" proprio del valutatore.
- Per evitare di incorrere nel primo rischio (soggettività della valutazione), si tenderà a **costruire processi di misurazione troppo complessi**, con troppi dettagli e variabili e quindi diseconomici da gestire.
- Ancora: in alcuni casi **misurare** può risultare talmente difficile (es. servizi di continuità - autoparco; servizi di anticamera, servizi per cui una misurazione potrebbe essere banale anche se il servizio è fondamentale; oppure servizi di polizia, per i quali risulta estremamente difficile individuare indicatori che misurino tutti i fenomeni) che può diventare un **alibi per non valutare**.
- Il legislatore si è posto un obiettivo culturale spostando l'accento dalla **valutazione della performance** collettiva a quella **individuale**. Questo nuovo focus così esteso fa però perdere il senso delle priorità soprattutto nelle amministrazioni molto grandi nelle quali si rischia di peggiorare

l'attività valutativa. Si apprezza molto la volontà di stimolare un passaggio culturale facendo leva sulla responsabilità individuale, ma alcuni ambiti di valutazione risultano particolarmente ostici (es.: valutazione di tutti i dipendenti, che significa assegnare una performance a tutti).

Nel privato, in cui l'uso di questi sistemi risulta una normale leva organizzativa, si valuta molto la performance di gruppo (es.: delle unità organizzative individuali), premiando il team, anche con benefit non monetari (es.: formazione, miglior clima aziendale etc.)

Partendo da questi spunti di riflessione, i partecipanti hanno individuato alcuni punti che destano attenzione:

- rischi intrinseci della valutazione delle performance individuali
Non tutte le organizzazioni sono abbastanza mature da misurare e valutare i singoli in modo da poter discriminare le performance; è difficile trovare prestazioni e indicatori per misurare le prestazioni elementari.
Alcune, come testimonia il MEF, hanno sistemi di monitoraggio delle performance che arrivano anche al livello individuale, ma sono favorite dalla grande dimensione e da tipologie di servizi standardizzati e misurabili che rendono la misurazione più oggettiva;
- effetto dirompente del confronto con i cittadini
Il percorso di comunicazione e dialogo con i cittadini richiede l'attuazione di processi complessi (vedi rendicontazione sociale) che possono essere sostenibili solo con grandi sforzi e non attuabili nel breve periodo (es.: primo anno di attuazione della riforma); oltre al confronto servono sistemi di ascolto e di interiorizzazione "politica" del ritorno da parte dei cittadini.
Testimone di questo cambiamento e delle difficoltà che comporta è l'Agenzia del Territorio, che ha radicalmente cambiato l'assetto dei servizi professionali di Catasto migliorando il rapporto con i cittadini.
- tempi di applicazione della riforma e necessità di supporto da parte di associazioni di categoria ed enti terzi
L'adeguamento dell'assetto interno degli enti stabilito dalla riforma deve essere sincronizzato con gli opportuni supporti operativi per "chiarire" come deve essere formalmente applicato il decreto (es.: quali sono i requisiti del Piano delle performance e che relazione c'è con il PEG e la RPP degli enti locali, la tipologia di PA più numerosa).
Gli adeguamenti sono numerosi e anche le PA "eccellenza" (come testimonia il comune di Paderno Dugnano, 45.000 abitanti, certificato ISO, best practice in social accountability) non ha chiari alcuni adeguamenti tassativi da fare entro fine 2010.
I tempi pressanti stabiliti dal decreto (il "tutto e subito") rischia di ridurre la capacità di implementare le soluzioni gestionali e banalizzare in "adempimento" alcuni significativi adeguamenti, soprattutto dagli enti più virtuosi che già misurano ma vogliono compiere un ulteriore salto di qualità.
Diventa quindi fondamentale disporre dei cd. "protocolli" tra Ministro, Associazioni di categoria degli Enti e Commissione di valutazione, per valutare l'aderenza dei propri sistemi ai requisiti della riforma e per evolverli verso le richieste del decreto (es.: valutare quanto i propri nuclei di valutazione, seppur concepiti come indipendenti, lo siano ai sensi del D.Lgs. 150)
- necessità di forte commitment interno per "chiedere" e sponsorizzare la misurazione
Adottare un sistema di misurazione efficace deve essere una richiesta del vertice amministrativo e politico che "chiede" quali sono i risultati per confrontare la programmazione con la gestione; non sempre è così, sia per "disfunzioni" (es.: assenza della programmazione strategica negli enti locali, come porta in evidenza la Provincia di Pescara), che per la poca possibilità, in alcuni contesti politici-normativi- economici, di definire delle performance di lungo periodo (es.: il piano delle performance è triennale), come testimonia il MEF.
- assenza di un "processo di confronto" tra le righe della riforma
Si nota la mancanza di enfasi sul processo di valutazione; l'accento posto sulla misurazione potrebbe indurre a ridurre l'applicazione della riforma all'applicazione di punteggi, senza il successivo confronto sulle necessità di miglioramento.

- distorsioni della comparazione per enti legati al territorio
Seppur vero che la misurazione dei servizi deve essere multidimensionale (efficienza, efficacia, impatto, tempo, ottica del cittadino etc.) la comparazione degli indicatori risulta maggiormente complessa e, se fatta tra più enti, risente dei diversi contesti politici e amministrativo che caratterizza i diversi mandati degli enti locali (es.: valutare i tempi dei procedimenti in situazione di contrazione del personale e di "complicazione" normativa o in situazione di differenti scelte politiche di valorizzazione di servizi).

Esperienze portate al tavolo di confronto

Prendendo spunto dalle tematiche emerse sull'applicazione della riforma, i testimonial invitati a presentare i propri sistemi di misurazione delle performance organizzative e individuali, hanno posto l'accento su alcuni aspetti dei propri sistemi.

Le singole presentazioni esposte dai referenti della PA nel corso del workshop sono visualizzabili all'interno dell'Area **Esperienze** (<http://www.misurapa.it/esperienze>) nella parte pubblica del sito.