

EFFICIENZA E MANAGERIALITÀ NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Riccardo Mercurio

1. Il contesto di riferimento

Molti dei attuali processi di cambiamento e di riforma che hanno interessato negli ultimi anni e che tuttora interessano la pubblica amministrazione in Italia sono nati sotto la spinta di esigenze e pressioni differenti, spesso esterne. Il processo di integrazione europea, ancora oggi in una fase di intenso sviluppo, ha costituito, ad esempio, un’importante fonte di ispirazione e, allo stesso tempo, la sintesi delle istanze di cambiamento espresse dai cittadini e dai soggetti economici pubblici e privati, operanti nello spazio comunitario. La vastità e la complessità di tale processo hanno richiesto radicali modifiche nelle caratteristiche organizzative e nei rapporti istituzionali tra organi dell’Unione, Stato, Regioni e altri Enti Locali. Nell’attuale contesto economico caratterizzato da spinte all’internazionalizzazione delle attività, alla liberalizzazione dei mercati, al decentramento delle funzioni di governo, tali cambiamenti riguardano, in particolare, il ruolo, le funzioni e le logiche di intervento degli enti della Pubblica Amministrazione.

In tal senso si può leggere tra gli altri, ad esempio, la diffusione del principio di “sussidiarietà”, collegato alla Carta europea delle autonomie locali e ai Trattati di Maastricht e Amsterdam, e le relative ricadute sulle legislazioni dell’Italia e degli altri Paesi membri. Ricadute che hanno avuto un impatto in numerosi interventi legislativi finalizzati ad un maggiore “decentramento amministrativo” ma anche “politico”, con le leggi 59 del 1997 e 295 del 1999, per citarne alcune, e con le riforme del titolo V della Costituzione, che hanno evidenziato un nuovo ruolo delle amministrazioni regionali e locali, centrato su una maggiore “vicinanza” ai cittadini con nuove logiche organizzative e gestionali.

Analogamente un’altra direzione di innovazione legislativa – con la L. 142/90 e il D.Lgs. 29/93 – con rilevanti influenze sull’organizzazione e gestione delle amministrazioni pubbliche è stata quella relativa alla distinzione tra competenze e livelli decisionali “politici” e competenze e livelli decisionali “amministrativi e tecnici”. Entrambe le due linee di riforma hanno notevolmente

impattato sull'organizzazione, sugli strumenti (tecnici, finanziari ecc.) e sulla gestione delle amministrazioni regionali e locali. Numerose sono state, infatti, le azioni intraprese, i risultati prodotti e i cambiamenti tuttora in corso: il decentramento dei poteri e le modifiche negli Statuti regionali, il decentramento dei servizi - che è quello poi più visibile per i cittadini e le imprese che operano in un territorio -, le numerose e, a volte, molto eterogenee “riorganizzazioni” delle macchine organizzative regionali, il riordino dei sistemi dei controlli, il nuovo ruolo della dirigenza pubblica e così via.

In questi ultimi anni ai convegni e nelle sedi istituzionali si è sempre parlato di questi temi e di concetti e parole chiave collegate, come delegificazione, deregolazione, sburocratizzazione, sussidiarietà verticale e orizzontale, federalismo politico e amministrativo, autonomia, decentramento, nuovi modelli organizzativi per gli enti regionali e locali, poteri e ruoli della dirigenza pubblica, valutazione dei dirigenti, snellimento delle procedure, ecc.. Ma c'è un tema che è una costante che è sempre stata al centro dei diversi dibattiti, ed è proprio il tema dell'efficienza e managerialità nella pubblica amministrazione.

2. Efficienza e managerialità nella pubblica amministrazione ovvero efficienza e logiche e competenze manageriali nella pubblica amministrazione.

Spesso quando si parla di efficienza e managerialità nella pubblica amministrazione si è focalizzata l'attenzione su entrambi i concetti con una chiave di lettura privilegiata: sul concetto di efficienza nella gestione della *res pubblica* e dei pubblici servizi, con particolare riferimento principalmente da parte degli economisti ai variegati concetti di efficienza, efficienza tecnica e efficienza allocativa. Sul concetto di managerialità, invece, si è fatto spesso riferimento, almeno negli interventi degli economisti aziendali, ai modelli gestionali, al rapporto tra managerialità e imprenditorialità nei pubblici servizi, all'importanza di più adeguati e coerenti modelli di valutazione della dirigenza, all'importanza di una serie di riforme nei meccanismi operativi e organizzativi, dal controllo di gestione ai modelli organizzativi più idonei, ai sistemi informativi, alla leva della formazione manageriale. Potrebbe essere pericoloso tentare di adattare modelli e soluzioni che hanno efficacia in un ambito aziendale alla pubblica amministrazione, credendo che il sistema pubblica possa o, secondo alcuni, debba avere le stesse caratteristiche (Mangia, De Nito, Hinna, 2009). Lo stesso concetto di efficienza è in ambito aziendale, e soprattutto organizzativo, parzialmente superato, o comunque da solo non basta. Il concetto di efficienza è legato principalmente a una visione fordista, è il paradigma centrale dell'impresa tayloristica, coincide con

la produttività, l’exasperata attenzione ai tempi e ai costi, la focalizzazione sulla sfera produttiva. Con il postfordismo la nuova parola chiave è *flessibilità*!

Ma è un tema centrale non solo per le aziende della cosiddetta *new economy* – già dalla nascita flessibili con strutture piatte orientate al cambiamento veloce – ma anche per quelle tradizionali che vogliono sopravvivere in un contesto competitivo sempre più turbolento.

Il contesto competitivo è sempre più dinamico ed imprevedibile e spinge le imprese a dover individuare gli strumenti più idonei per fronteggiare contingenze strategiche e/o operative che richiedono flessibilità (Volberda, 1998; de Vita, Mercurio, 2000; Costa G., 2001). In tal senso diventa centrale la capacità delle imprese di cambiare velocemente. La *velocità* del cambiamento (Consiglio, 1996) imposta dall’incessante innovazione richiesta dai mercati obbliga le imprese ad adottare processi di “*trial and error*” che richiedono una grande *agilità* organizzativa.

Oggi si parla molto di flessibilità del lavoro, ma è soltanto uno degli aspetti di efficientamento di sistemi produttivi e di crescita della competitività di un’azienda. Un’impresa può, infatti, soddisfare il suo fabbisogno di flessibilità non soltanto agendo sulla gestione delle risorse umane (*flessibilità del lavoro*) ma anche e soprattutto intervenendo su altri fronti (Boldizzoni *et al.*, 1997): su quello strategico (*flessibilità strategica*), su quello organizzativo (*flessibilità organizzativa*), su quello produttivo (*flessibilità produttiva*) e su quello tecnologico (*flessibilità tecnologica*). Ciò determina che le aziende nel definire le esigenze di flessibilità e valutino le interdipendenze esistenti tra tali ambiti e combinando e creando un mix nei diversi ambiti strategico, organizzativo e produttivo (Consiglio, Moschera, 2001).

La flessibilità di cui hanno oggi bisogno le aziende e anche, in questo caso, le pubbliche amministrazioni è la capacità di “cambiamento”, di rispondere velocemente alle nuove esigenze, ad ambienti sempre più “turbolenti”. Si è sempre parlato di efficienza della pubblica amministrazione, ma la pubblica amministrazione per sua natura ha sempre, e ancor più oggi, avuto bisogno di flessibilità. Queste esigenze di flessibilità della pubblica amministrazione possono essere analizzate attraverso due differenti, ma correlate, dimensioni:

- Flessibilità come *capacità di risposta “ad hoc”* a specifiche e variegate esigenze;
- Flessibilità come *agilità organizzativa* e *velocità di cambiamento* per rispondere a nuove esigenze e nuovi bisogni sociali ed economici.

Se come detto le imprese oggi vivono scenari caratterizzati da una grande turbolenza, la pubblica amministrazione ha da sempre vissuto in situazioni di analoga turbolenza, ma soprattutto di elevata complessità. Pensiamo ad un ente regionale: deve governare politiche complesse e molto differenti, da quelle dello sviluppo produttivo, a quelle dell’innovazione, alla promozione del territorio, alla

tutela e difesa del territorio, ai servizi alle persone, alle politiche formative, e così via. Tutti sono clienti di una pubblica amministrazione: dai cittadini che vivono sul territorio, a coloro che vi transitano per turismo o lavoro, ai giovani, alle fasce deboli, alle imprese esistenti e a quelle che vi si vogliono insediare, agli enti locali, alle associazioni, alle aziende di erogazione di pubblici servizi. Sono tutti clienti che chiedono servizi differenti, veloci, e sempre più “personalizzati”. Ma una pubblica amministrazione ha anche clienti interni, complesse strutture dedicate agli affari generali, alla pianificazione, all’avvocatura, all’organizzazione e personale, che devono fornire servizi eterogenei e personalizzati alle altre unità interne. E’ soggetta, inoltre, a forti pressioni esterne: il contesto competitivo è legato alla situazione generale del paese, alle politiche dell’amministrazione centrale, alle decisioni comunitarie, al reperimento di risorse finanziarie nazionali e europee, ai cambiamenti nella legislazione nazionale e sovranazionale, e in generale al mercato. Un mercato e una concorrenza, ancora in una fase embrionale: concorrenza nei servizi pubblici con strutture private, concorrenza nelle sussidiarietà di alcuni servizi che nascono “privatisticamente” per colmare lacune della amministrazione pubblica, si pensi a titolo d’esempio, alla crescita di asili nido aziendali.

Emerge chiaramente, quindi, come la “complessità” dell’organizzazione di una pubblica amministrazione, sia sicuramente paragonabile a quella di un’azienda privata, una grande multinazionale operante su scala globale con numerosi prodotti. La complessità è la stessa se non più forte, ma l’azienda ha a disposizione numerose leve per essere flessibile e cambiare e adattarsi rapidamente, ma soprattutto, per il primo concetto di flessibilità, per rispondere in maniera differenziata ai differenziati e molteplici bisogni dei suoi clienti. Basti pensare al solo punto di vista organizzativo. Un’azienda privata può dotarsi di strutture organizzative differenziate per i diversi prodotti/servizi, clienti o aree geografiche, con l’aumentare della dimensione può assumere una forma divisionale o addirittura ad *holding*, creando nuove società specializzate, può ricorrere a strutture a matrice, a gruppi di progetto, a manager integratori responsabili di linee di prodotto o aree geografiche.

E allora come è possibile paragonare la realtà aziendale con quella di una pubblica amministrazione? Qualcosa si è fatto e si può comunque fare: gruppi di progetto e comitati, strutture speciali per gestire importanti progetti come il POR ad esempio, separazione dei ruoli tra livello politico e dirigenziale, maggiore autonomia dei dirigenti. Ma spesso la soluzione è stata più estrema, si sono avviati processi di privatizzazione o di societizzazione (soprattutto all’estero) di pubblici servizi, sono state create agenzie proprio per risolvere le esigenze di flessibilità e maggiore autonomia che alcuni servizi richiedono.

La seconda dimensione problematica della flessibilità è quella della velocità di risposta, di cambiamento, dell'agilità organizzativa. In azienda, deciso un cambiamento radicale o incrementale, lo si implementa velocemente, con differenti strategie e con relative resistenze. Nella pubblica amministrazione manca questa velocità: sono necessarie leggi, regolamenti atti e procedimenti amministrativi complessi. Quando il cambiamento si verifica potrebbe già esserne necessario un altro

Il problema è, quindi, proprio nella velocità di risposta e nelle resistenze che spesso si incontrano. Resistenti politiche, sindacali, legate al mantenimento di ruoli e poteri, ma soprattutto resistenze “culturali”. E allora si può continuare a parlare di efficienza e managerialità, ma da un altro punto di vista: nella pubblica amministrazione sono, infatti, necessarie *nuove logiche e nuovi modelli* di comportamento legati all'efficienza e alla managerialità, sia a livello politico sia a livello dirigenziale. Sarebbe, pertanto, più opportuno spostare il *focus* del discorso: da efficienza e managerialità a efficienza e logiche e competenze manageriali per implementare una nuova “cultura manageriale”. In tal senso gli strumenti e le leve che solitamente sono stati al centro del dibattito possono essere letti, non come esempi dell'introduzione di una maggiore managerialità nella pubblica amministrazione, bensì come importanti strumenti il cui utilizzo è di *per se* idoneo a implementare una nuova cultura e una nuova *forma mentis* nella classe dirigenziale.

Questo cambiamento culturale deve essere presente non solo al livello della dirigenza pubblica, ma anche a livello politico. E' cambiato il ruolo e sono cambiati i compiti, oltre che i poteri delle pubbliche amministrazioni. Gli enti locali e la Regione, in particolare, si stanno trasformando sempre più in luoghi di “programmazione” di risorse per la gestione e l'implementazione delle politiche pubbliche. In tal senso efficienza e managerialità potrebbero essere intese come logiche di formulazione della “mission” che l'ente deve perseguire e in coerenti logiche di formulazione di strategie di sviluppo e promozione locale, del territorio, dei servizi alle persone, dello sviluppo produttivo, dell'innovazione scientifica ecc.. Il livello politico si deve trasformare da gestore e implementatore operativo dei programmi a “decisore” e “controllore”, si deve “fidare” della macchina organizzativa burocratica che in molte realtà è già matura per correre in autonomia. E sempre attuale, in tal senso, il dibattito sulla separazione dei poteri e dei ruoli tra livello politico e livello dirigenziale, e sempre più spesso la si paragona alla distinzione tra proprietà e management in ambito aziendale. Ma è un paragone che non regge del tutto. Ci deve essere una distinzione di ruoli, ma non una netta separazione nella gestione. Una separazione totale porterebbe ad una totale assenza di controllo, d'altronde è auspicabile evitare una forte commistione e confusione tra i due ruoli.

La proprietà di un'azienda ha validi strumenti di controllo *ex post* dell'operato del management, vive spesso “lontana” fisicamente, ma soprattutto nella gestione, dalla vita aziendale. Nella pubblica amministrazione il livello politico è assorbito dalla gestione strategica e, spesso, anche da quella operativa. E ciò rappresenta un elemento fisiologico e positivo; è il livello politico che deve implementare logiche di efficienza e deve monitorare e sostenere la dirigenza alla ricerca dell'efficienza. L'efficienza in questo caso è una scelta “politica” che deve essere seguita direttamente dal livello politico, con una comunione di intenti con il livello dirigenziale. La distinzione ci deve essere tra i *ruoli* ed ha i suoi vantaggi principalmente nella possibilità di assegnare chiare responsabilità alla dirigenza. In tal senso la relazione tra i livelli politico e amministrativo può essere tutto al più letta come una relazione *principale/agente* (Jensen e Meckling, 1976), in cui sia più forte rispetto a quello attuale il processo di delega e di *fiducia* nell'agente (dirigenza) da parte del principale (decisore e controllore politico). Ma il problema, che in generale nelle relazioni principale/agente è quello del controllo e che viene risolto facendo ricorso a sistemi di incentivo, nella realtà della pubblica amministrazione rimane difficilmente risolvibile nella sua interezza. I moderni sistemi di valutazione e incentivazione della dirigenza pubblica possono non bastare, da soli, a risolvere il problema del controllo e dell'operato della dirigenza, anche se è da sottolineare che passi in avanti sono stati fatti nelle modifiche del ruolo della dirigenza pubblica, nel tentativo di ancorare i contratti dirigenziali a forme privatistiche, nella coincidenza temporale tra mandato politico e mandato dirigenziale, ecc..

E dal lato della dirigenza? Numerosi sono i cambiamenti che hanno un impatto organizzativo e che solitamente si inquadrano come fisiologici elementi per l'aumento dell'efficienza e per la diffusione di principi di managerialità nella pubblica amministrazione.

In tal senso come osservatore privilegiato della realtà dell'ente regionale, in quanto Presidente del Nucleo di valutazione della dirigenza della Regione Campania, ho potuto osservare numerose leve per il cambiamento e per l'introduzione di logiche e competenze manageriali. Notevoli cambiamenti si sono verificati e sono tuttora in corso nell'assetto organizzativo e nel “ridisegno” delle macchine amministrative degli enti regionali: l'introduzione di nuove figure manageriali (ad esempio il direttore o segretario generale), i nuovi assetti organizzativi (in tale direzione si muove oggi anche la Regione Campania con un disegno di riforma della legge di organizzazione degli Uffici della Giunta Regionale, tuttora in discussione nelle commissioni consiliari), il processo di forte decentramento in corso e visibile particolarmente in alcune aree (formazione, lavoro, agricoltura, ecc.), lo snellimento, l'appiattimento e il maggior orientamento delle strutture alle politiche. Sono interventi, tutti questi, che hanno sicuramente influenzato l'efficientamento della

macchina organizzativa regionale e in parte hanno iniziato a cambiare la “cultura” della dirigenza e dei dipendenti pubblici.

Analogamente ma con più forza in una direzione di managerialità è stata molto importante l’esperienza della gestione del POR. Una forte formalizzazione politica e operativa delle strategie di spesa dell’ente regionale la si è avuta proprio con la redazione e i continui aggiornamenti del POR. Ma anche nell’implementazione si sono avvertiti effetti positivi e si sono perseguite – perché dettate dalla normativa sovraordinata, principalmente comunitaria – logiche gestionali manageriali. L’assegnazione di responsabilità, di fondo o azione e di misura in capo a singoli dirigenti, l’individuazione di standard di risultato e di obiettivo, il costante e continuo monitoraggio degli stessi, sono, infatti, elementi importanti che hanno aiutato maggiormente la dirigenza a lavorare secondo nuove logiche di pianificazione e controllo, spesso assenti nella gestione routinaria.

Nella stessa direzione sono da leggersi i progetti di implementazione di nuovi sistemi di controllo, primo tra tutti quello di gestione, e l’implementazione di più moderni e integrati sistemi informativi. Anche in questo caso non è importante solo il risultato prodotto o quello che si avrà a regime, ma anche il processo e lo sforzo di progettazione degli interventi, e la nuova *forma mentis* che presumibilmente si avrà. L’abitudine a ragionare per centri di costo o risultato, la possibilità di assegnare e gestire budget, l’utilizzo delle informazioni sono *di per sé* un elemento importante a prescindere dagli effettivi risultati che si avranno di migliore allocazione della spesa o del controllo della stessa.

Ma l’area che ha più impatto per l’adozione di nuove logiche manageriali e per l’acquisizione soprattutto nella dirigenza di nuove e più adeguate competenze è quella della gestione delle risorse umane. Due sono le principali leve che possono essere usate in tale direzione: la leva formativa e quella della valutazione. In azienda sono entrambe importanti e rappresentano fondamentali volani per il cambiamento organizzativo. La formazione è stata una leva molto utilizzata negli ultimi anni in tutte le pubbliche amministrazioni. Soprattutto quella destinata ai dirigenti ha permesso un avvicinamento ai principi di “managerialità”. La dirigenza pubblica è stata dotata di tecniche e strumenti tipici del mondo aziendale, da quelli per la gestione di progetti, a quelle di costruzione di scenari, a quelle legate alla pianificazione, ecc.. Ma l’impatto più importante lo si è avuto solo con nuove metodologie formative: il ricorso ai gruppi di lavoro, all’autoanalisi e autodiagnosi organizzativa, la simulazione strategica e l’assistenza tecnica, il trasferimenti di buone prassi, hanno costituito importanti elementi di cambiamento culturale e di reale acquisizione di nuove competenze non solo operative ma anche strategiche.

Ma è con la valutazione della dirigenza che si è potuto ancor meglio incidere nel processo di cambiamento culturale di cui necessita la dirigenza pubblica. Si è sopra ricordata l'importanza in azienda dei sistemi di valutazione, soprattutto in collegamento con quelli di incentivazione. Il discorso nella Pubblica amministrazione è molto diverso. I sistemi di valutazione sono finalizzati a concedere incentivi monetari che hanno un peso poco rilevante sulla retribuzione del valutato. La funzione di incentivazione non è sicuramente equiparabile a quella adottata nelle aziende. Ma bisogna sottolineare l'importanza del sistema di valutazione non nella sua funzione di incentivazione ma nella sua azione e nel suo momento di funzionamento in generale, dalla fase di individuazione degli obiettivi a quella di monitoraggio e verifica finale.

Un sistema di valutazione per i dirigenti, *in fieri* dovrebbe facilitare il raggiungimento dei risultati programmati sotto la spinta degli incentivi collegati, ma nella realtà permette di raggiungere una serie di altrettanto importanti, se non superiori, risultati accessori, e in particolare:

Pianificazione strategica e operativa. Con la strutturazione di un sistema di valutazione orientato ai risultati, il livello dirigenziale apicale, e con una logica *top down*, le posizioni dirigenziali di livello inferiore, sono obbligate a formalizzare strategie e obiettivi per la realizzazione delle politiche e delle attività dell'Area generale di coordinamento, del Dipartimento o della Direzione Generale. E' molto importante, quindi, per la definizione di un orizzonte temporale significativo. Spesso nella pubblica amministrazione si è “navigato a vista”, nell'affrontare e risolvere problemi di routine e imprevisti e incertezze giorno dopo giorno. Con la formalizzazione degli obiettivi, la definizione degli orizzonti temporali di raggiungimento, la definizione di standard di misurazione e conseguimento, si implementa una logica manageriale e si sviluppano competenze finora spesso assenti nelle amministrazioni regionali e negli enti locali.

Commitment e coinvolgimento. Il processo di definizione e assegnazione degli obiettivi, sebbene segua tradizionalmente in questi casi una logica *top down*, si arricchisce e si valorizza attraverso processi di negoziazione e partecipazione nella fissazione degli obiettivi, dei tempi e degli standard con i livelli dirigenziali inferiori, coinvolgendo l'intera struttura. In questo modo aumenta il grado di *commitment* – la forza di una serie di pressioni interne all'individuo che spinge i comportamenti individuali a conformarsi agli obiettivi organizzativi (Wiener, 1982) – e coinvolgimento del management pubblico, aumenta la consapevolezza e si facilita la diffusione di una “cultura della programmazione e pianificazione”.

Responsabilizzazione e frammentazione delle responsabilità. Nella stessa direzione con i processi negoziali e di partecipazione alla definizione degli obiettivi sui quali verrà basata la valutazione, aumenta anche il senso di “responsabilizzazione” nella dirigenza per il perseguimento delle attività

prioritarie e strategiche della struttura di riferimento. Analogamente la frammentazione di responsabilità ai diversi livelli della struttura facilita la condivisione degli obiettivi e migliora il coordinamento per il loro raggiungimento.

Tensione al risultato. Strettamente collegato al tema del coinvolgimento è quello della tensione al risultato che si sviluppa nella formalizzazione degli obiettivi e soprattutto nell’attivazione di comportamenti finalizzati al loro perseguimento.

Misurazione e monitoraggio. L’ultimo risultato complementare è nell’implementazione di una logica di monitoraggio continuo del raggiungimento degli obiettivi e nella loro misurazione. La difformità nei tempi e nei modi di raggiungimento rispetto agli standard previsti pone in essere azioni correttive, ma soprattutto introduce una cultura del controllo costante dello stato di avanzamento di progetti e lavori, che spesso manca nella pubblica amministrazione. Sono, quindi, questi i principali benefici accessori collegati ad un sistema di valutazione basato sui risultati. Questi benefici rappresentano le competenze manageriali – o ne facilitano l’acquisizione – di cui si deve dotare oggi in Italia la dirigenza di una pubblica amministrazione: la tensione al risultato, la capacità di pianificazione, la capacità di costruire scenari, il *problem solving*, le tecniche di definizione di standard, le tecniche di monitoraggio, la capacità di coinvolgere la struttura, l’ancoraggio a orizzonti temporali di media e lunga durata, la responsabilizzazione e la capacità di frammentare a cascata le responsabilità sui singoli obiettivi, ecc..

3. La valutazione dei dirigenti: l’esperienza di alcune Regioni italiane e della Regione Campania

La valutazione della prestazione dei dipendenti di un’organizzazione costituisce un processo decisionale fondamentale nel più ampio processo di gestione e valorizzazione delle risorse umane. Le decisioni di mobilità orizzontale, di carriera, di incentivazione e di formazione, infatti, si basano tutte su un “giudizio”, e quindi su un processo di valutazione, che ha per “oggetto” il dipendente (Fabbri, 2001, 53). In particolare, il processo di valutazione può riguardare la posizione organizzativa ricoperta da un individuo (profilo di competenze e di responsabilità), il comportamento organizzativo agito, i risultati conseguiti nello svolgimento dei propri compiti lavorativi e il suo potenziale di crescita professionale. La Regione Campania è intervenuta nel corso del 2001 per implementare gli obiettivi posti dalla normativa nazionale e dal vigente C.C.N.L. in tema di differenziazione e valorizzazione dei ruoli dirigenziali e di valutazione delle prestazioni. Dopo il rinnovo del Nucleo di valutazione si è, così, proceduto ad introdurre un nuovo sistema di

valutazione delle prestazioni dirigenziali; un sistema integrato di valutazione, finalizzato alla valutazione dei risultati raggiunti e del comportamento organizzativo agito, fondato sulla piena responsabilizzazione del ruolo della dirigenza regionale e sulla stretta correlazione tra efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e raggiungimento di risultati attesi. Nel più ampio e generalizzato processo di cambiamento organizzativo, rinvenibile nella maggior parte della regioni italiane e orientato al decentramento dei poteri e alla responsabilizzazione del management, un ruolo di particolare rilievo può essere riconosciuto ai sistemi di valutazione in generale e a quelli della dirigenza in particolare. Sulla base di una recente indagine sui modelli organizzativi e gestionali adottati dalle regioni italiane (Salotti, 2001) è possibile descrivere sinteticamente le principali caratteristiche dei sistemi di valutazioni adottati in Italia. I dati forniti dall'Osservatorio sul Decentramento del Ministero della Funzione Pubblica nel mese di ottobre 2001 affermano che la quasi totalità (86%) delle regioni esaminate (Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Toscana, Veneto e Umbria) ha istituito un Nucleo di Valutazione della dirigenza, composto da esperti esterni e da referenti interni, ed ha adottato un sistema di valutazione basato sia sul grado di raggiungimento degli obiettivi stabiliti sia sul comportamento organizzativo (67%).

La Regione *Basilicata* ha istituito l'attuale Nucleo di Valutazione nel 2000. La valutazione dei risultati e dei comportamenti è compiuta annualmente dai singoli Dirigenti Generali attraverso momenti di verifica intermedi e colloqui con i soggetti valutati). Gli esiti della valutazione sono approvati dal Comitato Interdipartimentale di Coordinamento Organizzativi (CICO) e sono utilizzati per la determinazione della retribuzione di risultato. Il N.d.V. deve effettuare il controllo strategico dell'attività della Regione, supportare la valutazione dei Dirigenti Generali di Dipartimento e deve validare le metodologie di valutazione delle posizioni e delle prestazioni dei dirigenti e dei dipendenti.

In *Emilia Romagna* il Nucleo di Valutazione è stato istituito nel 1996. Inizialmente il processo di valutazione aveva per oggetto gli obiettivi, definiti in un "colloquio di pattuizione" tra il singolo dirigente e il rispettivo direttore generale, e lo sviluppo di alcune competenze gestionali. Nel nuovo sistema che entrerà in vigore nel 2002, la valutazione dovrà considerare non solo la realizzazione del programma annuale, ma altresì la capacità di attivare le competenze organizzative. A fine anno, ogni dirigente presenta una relazione delle attività svolte e dei programmi realizzati e una scheda di autovalutazione dei risultati e dei comportamenti.

Nel *Lazio*, dal 1999 ha avuto inizio un processo di valutazione sperimentale in cui: in prima istanza, il dirigente sovraordinato valuta il dirigente in base agli obiettivi e alle capacità espresse. Il giudizio

è validato sia dal dirigente di dipartimento che dalla Giunta che, in ultima istanza, valuta anche il dirigente di dipartimento.

Il Nucleo di Valutazione è stato istituito ed è operativo nella Regione *Lombardia* dal 1996. Per il 2001 si prevede che la retribuzione di risultato per i dirigenti dipenda dalla valutazione di tre aspetti complementari, che influiscono sui risultati raggiunti: risultati gestionali, risultati di utilizzo delle risorse umane e risultati per gli utenti finali dei processi amministrativi. Compito del NdV è di definire le metodologie di valutazione, stabilire le attività di formazione in base ai criteri di valutazione utilizzati e operare una conciliazione nel caso di contestazione di un giudizio.

Nelle *Marche*, il NdV è operativo dal 1996 e si è avvalso di una metodologia sperimentale. Ogni dirigente presentava a fine anno un'auto-valutazione sulle capacità manageriali valutate in base ai criteri stabiliti dal nucleo; questa valutazione incideva per il 50% sulla valutazione finale; il restante giudizio era espresso dalla Giunta o dall'Assessore in base al grado di raggiungimento degli obiettivi. Nel 1999 il NdV ha cessato di operare, l'anno successivo la valutazione della prestazione dei dirigenti di servizio è operata dal Comitato di Coordinamento e per i Coordinatori di Area dalla Giunta Regionale. Per il 2001, è prevista la costituzione di un comitato interno di controllo attraverso una legge regionale.

In *Toscana*, la valutazione dei dirigenti avviene su due livelli: da parte della Giunta per i coordinatori di dipartimento e da parte dei coordinatori per i dirigenti. Il NdV è operativo dal 1998 e svolge la funzione di ridefinire il sistema di valutazione dei risultati e dei comportamenti rilasciato alla discrezionalità del singolo coordinatore. Per il 2002 è previsto un nuovo sistema di valutazione che colleghi più efficientemente la valutazione delle prestazioni al sistema incentivante.

In *Umbria* nel 2000 è stato istituito il NdV. La valutazione dei dirigenti poggia sul grado di raggiungimento del risultato e sui comportamenti organizzativi prioritari. Questi ultimi sono valutati considerando tre differenti aree: promozione del cambiamento e controllo gestionale, promozione integrazione e funzionalità e motivazione, sviluppo e valutazione dei collaboratori. Dalla valutazione dei risultati e dei comportamenti organizzativi scaturisce un giudizio globale riportato in una scheda di valutazione compilata dal direttore con momenti di confronto con i dirigenti e inviate alla Giunta

Anche la Regione *Veneto* ha previsto nel 1998 la creazione di un Comitato di Valutazione per validare le valutazioni dei dirigenti in base agli obiettivi e ai risultati. I valutatori sono il segretario regionale per i direttori regionali e i direttori regionali per i dirigenti di servizio; il livello di rispondenza del valutato rispetto ai dieci fattori di prestazione definiti è espresso nelle schede di

valutazione attraverso valori numerici. Il valutatore deve motivare dettagliatamente i propri giudizi espressi. Oggi, l'attuale sistema di valutazione ha pochi consensi perché è caratterizzato da un elevato numero di valutatori ognuno dei quali adotta un proprio metodo; nell'ottobre del 2000, si è avuto il contratto decentrato integrativo del personale dell'area dirigenza che prevede un nuovo sistema di valutazione delle attività delle amministrazioni pubbliche.

La Regione *Liguria*, la Regione *Sardegna* e la Regione *Calabria* presentano sistemi di valutazione delle prestazioni dirigenziali legate al grado di raggiungimento degli obiettivi prestabiliti.

La *Liguria* prevede una valutazione effettuata dalla Giunta Regionale e dai direttori generali in base alle modalità di assegnazione degli obiettivi previste dal Controllo Interno, non prevedendo un NdV.

La *Sardegna* non ha ancora previsto la costituzione di un nucleo, ma delega la valutazione all'Ufficio Controllo di Gestione Interno che verifica i risultati conseguiti dal dirigente ed esprime un giudizio di adeguatezza o d'inadeguatezza sull'operato del dirigente; infine, il giudizio è sottoposto a delibera della Giunta Regionale.

In *Calabria*, il NdV è stato istituito ma non è ancora operativo; ha il compito di verificare con la valutazione comparativa dei costi rendimenti: il grado di raggiungimento degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche e l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa.

La *Puglia* è stata l'ultima ad adeguarsi alle altre regioni italiane, prevedendo la costituzione del NdV solo nel marzo del 2001; il nucleo non è ancora operativo e la Giunta Regionale non ha ancora fissato gli obiettivi per la dirigenza.

Come si può notare già da anni le pubbliche amministrazioni e gli enti regionali, principalmente, mostrano un crescente interesse per l'introduzione di sistemi di valutazione della dirigenza. La maggior parte dei sistemi adottati è improntata ad una logica mista che consideri non solo le prestazioni e i risultati, ma anche una valutazione delle competenze e dei comportamenti dei dirigenti. Una logica simile è stata quella adottata per la valutazione della dirigenza nella Regione Campania. In particolare, caratteristiche e finalità del sistema di valutazione sono state influenzate da alcune più generali caratteristiche o criticità organizzative della Regione Campania:

- la mancanza di un sistema di programmazione e di controllo;
- l'assenza di un sistema informativo del personale;
- il ritardo dell'entrata in vigore del nuovo ordinamento contabile;
- il molteplici processi di cambiamento in atto dell'assetto strutturale delle Aree Generali di Coordinamento.

Logicamente, quando tali sistemi e meccanismi operativi gireranno a regime, le attività di valutazione e i benefici di cui si è parlato sopra, relativi alle competenze manageriali, ne beneficeranno ulteriormente. Il sistema di valutazione introdotto in Regione Campania nel corso del 2001 consente la realizzazione congiunta di una serie di obiettivi di miglioramento e sviluppo delle modalità di gestione delle risorse umane:

1. realizzazione di uno strumento univoco e condiviso di direzione collegato
2. direttamente al Sistema Premiante;
3. strutturazione di un patrimonio informativo sulle caratteristiche qualitative delle risorse dirigenziali ai fini dell'attivazione di processi di valorizzazione e sviluppo in termini di carriera ed opportunità professionali;
4. Sviluppo delle competenze relazionali dei dirigenti;
5. erogazione selettiva e motivante della retribuzione di risultato;
6. gestione degli effetti sanzionatori previsti dall'art. 23 del CCNL del 10.4.1996 così come modificato dall'art.14 del CCNL del 23.12.1999.

Per realizzare tali obiettivi il Nucleo di Valutazione ha proposto l'introduzione di un sistema basato sulla valutazione congiunta di due fattori: i risultati raggiunti e i comportamenti organizzativi effettivamente messi in atto. Per la valutazione del primo aspetto si propone l'impiego di un sistema di obiettivi e di indicatori che "a cascata" investono tutti i livelli della dirigenza. Per valutare il secondo aspetto si ricorre all'analisi di un insieme di fattori di valutazione quali la competenza tecnica, la propositività, la persuasività, la gestione delle risorse umane, l'autonomia, la gestione economica e organizzativa, la decisionalità, la tensione al risultato, la flessibilità, l'attenzione alla qualità e l'innovazione.

L'enfasi posta su entrambi gli oggetti della valutazione nasce dalla convinzione del potere motivante di un adeguato sistema di gestione per obiettivi e sulla circostanza per cui, i fattori di valutazione del comportamento organizzativo "premiati" esprimono la cultura ed i valori guida che la Regione Campania intende promuovere in una fase di sua evoluzione organizzativa. Una particolarità del Sistema di valutazione inaugurato nel 2001 è, infatti, la sua connessione al più generale processo di cambiamento organizzativo. Esso rappresenta uno dei primi strumenti gestionali introdotti nel percorso di cambiamento che investe l'organizzazione dell'Ente Regione, che oltre a supportare l'operato del management permette anche di diffondere un nuovo orientamento culturale tra gli operatori interni. In quest'ottica è stato suggerito ai dirigenti apicali di

porre particolare attenzione nell’assegnazione degli obiettivi per il 2001 alle azioni di snellimento dei processi operativi e delle innovazioni organizzative tese al miglioramento dei tempi di risposta e/o alla qualità delle attività.

4. References

- AA.VV., G. Valotti (a cura di), *Le regioni a confronto*, SDA Bocconi, Milano novembre 2001.
- Adinolfi, P. (2010). “Efficienza ed efficacia degli uffici giudiziari: la prospettiva organizzativa”, in F. Alvino e L. Lepore, *Efficienza, efficacia ed economicità del Sistema Giudiziario italiano: la prospettiva economico – aziendale*, Napoli: ESI
- Antonelli G., Consiglio S. (2012) I caratteri del gruppo di potenziali imprenditori per la costituzione di un’impresa innovativa, in Izzo F. (2012) a cura di, *Reti per l’Innovazione*, McGraw-Hill Companies, Milano 155-175.
- Antonelli G., Moschera L. e Mollona E. (2010) Incentivi e dinamiche evolutive all’interno della catena del valore, in (a cura di) Boari C., *Dinamiche evolutive nei cluster geografici di imprese*, Il Mulino, Bologna.
- Berni A. (2009), I modelli organizzativi dei sistemi di controllo, cap 4, in Garzella S., Mancini D, Moschera L., *Sistemi di controllo interno e soluzioni organizzative*, Giappichelli, Torino. pp. 57-81. ISBN: 9788834896549
- Canonico P., De Nito E., Mangia G., Mercurio L., Pezzillo Iacono M. (2011), Regulation issues in the Italian local transport industry: aligning transactions and governance structures, *Journal of Management and Governance*. Vol. 15.
- Cicellin M. (2009), “Dall’approccio teorico del New Public Management all’approccio critico della Public Governance”, pp. 19-22, in (a cura di) Mercurio R., Martinez M. “Modelli di governance e processi di cambiamento nelle public utilities”, FrancoAngeli, ISBN 978-88-568-2488-9.
- Cicellin M., Galdiero C. (2009) “L’evoluzione dei modelli di governance nel sistema sanitario italiano”, pp. 121-160, in (a cura di) Mercurio R., Martinez M. “Modelli di governance e processi di cambiamento nelle public utilities”, FrancoAngeli, ISBN 978-88-568-2488-9.
- Consiglio S., 1996, La sfida del cambiamento nelle aziende di pubblici servizi, *Sinergie*, n° 40 Giugno.
- Consiglio S e Moschera L., *Le società di fornitura di lavoro temporaneo in Italia. Organizzazione e performance*, Franco Angeli, 2001;
- Costa G., (a cura di), 2001, *Flessibilità & Performance. L’organizzazione aziendale tra old e new economy*, ISEDI, Torino;

- De Nito E. e Esposito V., 2011, Commento agli art. 1-26 al D.LGS 27 ottobre 2009 n° 150, in Amoroso, Di Cerbo, Fiorillo e Maresca (a cura di), *Diritto del lavoro III – Il lavoro pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, 2011, ISBN 88-14-15024-9
- de Vita P., Martinez M. (2001), «Flessibilità e performance dei sistemi di public utility». Costa G. (a cura di). *Flessibilità e performance. L'organizzazione aziendale tra old e new economy*, ISEDI, Torino
- de Vita P., Mercurio R., 2000, *Flessibilità: parola d'ordine o categoria scientifica?*, Cuoia, n° 2; 2001, p.53
- de Vita, P., Mercurio, R., Testa, F. (a cura di), (2007). *Organizzazione Aziendale: assetto e meccanismi di relazione*, Torino, Giappichelli.
- Esposito V. (2011), *Centralità del paziente e organizzazione per processi*, in Franco M., De Simone S., *Organizzazioni sanitarie: dal design al management*, McGraw Hill, Milano, Italy, pp. 71-96 (26 pagine) , ISBN: 978-88-386-7277-4.
- Fanelli A., 1997, *Il triangolo della flessibilità: un modello di analisi della flessibilità in Italia ed all'estero*, Sviluppo & Organizzazione, n°162 Luglio/Agosto 1997
- Franco M., De Simone S.(2011) *Organizzazioni sanitarie: dal design al management*, McGraw Hill, Milano
- Franco M., (2010) *"Approcci, modelli e strumenti organizzativi – Introduzione"*, in Santucci R., Natullo G., Esposito V., Saracini P. (a cura di), *"Diversità" culturali e di genere nel lavoro tra tutele e valorizzazioni"*, Franco Angeli, Milano.
- Garzella, S., Mancini, D., Moschera, L., (2009) *Sistemi di controllo interno e soluzioni organizzative*, S, Giappichelli, Torino.
- Mangia G, De Nito, E. A. Hinna, 2009, *Board of directors within public organisations: a literature review*, International Journal of Business Governance and Ethics, vol. 5, p. 131-156, ISSN: 1477-9048
- Martinez M, Jamison M Tillmar M (2011) *Public utilities corporate governance*, Journal of Management and Governance Online First, December 2011
- Martinez M, (2009) *Cambiamento organizzativo e compliance*, Editoriale scientifica, Napoli
- Nucleo di valutazione dei dirigenti della Regione Campania, *Relazione illustrativa dei lavori svolti dal Nucleo di Valutazione*, 2001
- Mercurio R. ; Adinolfi P. (2005). *La clinical governance: possibile soluzione ai fabbisogni d'integrazione nelle aziende sanitarie* in Mecosan, n.53, pp.85-98, ISSN:1121-6921.

- Mercurio R., Canonico P., Mangia G., De Nito E., Esposito V. (2009). Interpreting projects - bureaucratic mechanisms or level for change?. ORGANIZACJA I ZARZADZANIE (ISSN:1899-6116) pp.5- 17 Vol.N 3 (7).
- Mercurio R., Mangia G. (2009), L'approccio teorico dei critical management studies, in H. Willmott, D. Knights, R. Mercurio e G. Mangia, *Comportamento Organizzativo*, Isedi, Torino, ISBN/ISSN: 9788880083504.
- Mercurio R., Martinez M. (2009) “Modelli di governance e processi di cambiamento nelle public utilities”, FrancoAngeli, ISBN 978-88-568-2488-9.
- Mercurio R., Martinez M (1999) *Il trasporto ferroviario europeo: organizzazione e regolazione del mercato*, Gangemi Roma
- Mercurio R., Martinez M., Moschera L., (2000) “Le imprese di trasporto ferroviario in Europa: pressioni istituzionali e nuove forme organizzative” in MAGGI B., (a cura di), *Le sfide organizzative di fine e inizio secolo. Tra postfordismo e regolazione*, ETAS, Milano, 2000
- Martinez M., Galdiero C., Perrini M., Mercurio R., Cerbo M., (2011) *Organizzazione, governance e controllo delle società miste pubblico privato in sanità: tra opportunità e criticità*, in Borgnonovi E., Mussari R, ISBN 9788815234070 *Collaborare e competere per un mercato responsabile e solidale*, Il Mulino, Bologna, 2011
- Martinez M., Pezzillo Iacono M., (2012), "Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi", *Management, Cambiamento e Legittimazione Istituzionale nelle Public Utilities in Italia*, *Management delle utilities*; vol. 1/12, pp. 21-31.
- Moschera, L., (2000), *Analisi di teorie dell'organizzazione. Logiche e modelli per un confronto*, Franco Angeli, Milano;
- Moschera, L., (2007), *Forme organizzative e contributi teorici*, in de Vita P., Mercurio R., Testa F., (a cura di), *Organizzazione aziendale: assetto e meccanismi di relazione*, G. Giappichelli Editore, Torino
- Moschera, L., (2000), *L'efficacia organizzativa*, capitolo 8, in Mercurio R. e Testa F., *Organizzazione. Assetto e relazioni nel sistema di business*, Giappichelli, Torino.
- Pezzillo Iacono M., Martinez M., Mangia G., Galdiero C. (2012), “Knowledge creation and inter-organizational relationships: the development of innovation in the railway industry”, *Journal of Knowledge Management*, Vol. 16, No. 4, forthcoming.
- Piscopo G., 2010. “La gestione delle risorse umane nella P.A.: principi e strumenti della “riforma Brunetta”, in Mele R., Adinolfi R., *Gestione e controllo delle Pubbliche Amministrazioni dopo la riforma Brunetta*, Aracne, Roma.

Volberda H. W., 1998, Building the Flexible Firm, Oxford Univ. Press., New York;

Wiener Y. (1982), Commitment In Organizations: A Normative View, Academy of Management Review, 7, pagg. 418-428.