



IL MERITO NELLA BUROCRAZIA PUBBLICA IN ITALIA

*«è fatto della stessa materia
di cui sono fatti i sogni»*

W. Shakespeare « La Tempesta »

C N E L



GRUPPO DI LAVORO
SULLA MISURAZIONE
DELL'AZIONE
AMMINISTRATIVA

PRIMA
CONFERENZA
NAZIONALE
SULLA
MISURAZIONE

3 - 4 LUGLIO 1995

Il Gruppo di lavoro inter-istituzionale sui problemi della misurazione e valutazione dell'azione amministrativa, la cui attività ha avuto inizio nel 1994, si propone di diffondere la cultura del controllo di risultato nella Pubblica Amministrazione.

Il Gruppo è attualmente composto da : Giuseppe De Rita (Presidente), Enzo Berlanda (Consob), Giuseppe Carbone (Corte dei Conti), Nadio Delai (FS), Andrea Monorchio (Ragioneria Generale dello Stato), Gianemilio Osculati (McKinsey), Tommaso Padoa Schioppa (Banca d'Italia), Guido Mario Rey (Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione), Sergio Ristuccia (Ernst & Young), Giuseppe Roma (Censis), Armando Sarti (Cnel), Alberto Zuliani (Istat).

MERITO: REALTA' E PROGETTO

1. La realtà sono i convegni, i fiumi d'inchiostro, i corsi di formazione organizzati in più di trent'anni per importare nelle pp aa le metodologie di misurazione e di valutazione delle performance.
2. Il progetto (per ora «sogno») è quello di applicare in concreto nella burocrazia italiana un sistema di pesi e misure che **premi i migliori**.
3. Per **introdurre il merito** nelle pp. aa. sono state promulgate molte leggi.

MA,

LA CORTE DEI CONTI, in una relazione dello scorso 13 maggio 2024, HA RILEVATO NELLA QUASI TOTALITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE:

- una definizione di *target* troppo prudenti;
- l'assenza di un adeguato sistema di controllo di gestione;
- un generale appiattimento verso l'alto delle valutazioni del personale.

LEGIFERARE NON BASTA, POI DEVI ATTUARE!

LA LEGISLAZIONE ITALIANA SULLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE ABBONDA DI DISPOSIZIONI CHE PRESCRIVONO MINUTAMENTE CRITERI, MODI E PROCEDURE ATTRAVERSO LE QUALI VALUTARE LE PERFORMANCE DEI DIPENDENTI PUBBLICI E DIVERSIFICARE INCENTIVI E PREMI.

IL FAMOSO «DECRETO BRUNETTA» DELL'ANNO 2009 DETTÓ REGOLE SULLE PROCEDURE DA SEGUIRE PER VALUTARE DIRIGENZA E PERSONALE PUBBLICO. ESSE SONO DILIGENTEMENTE OSSERVATE NELLA FORMA DA TUTTE LE PP AA

LA REALTA' ATTUALE SUL MERITO NELLE PP. AA.

UNA FORTE **DISCONNESSIONE**

FRA **BUONE INTENZIONI** ESPRESSE IN STUDI,
CONVEGNI, LEGGI E INIZIATIVE POLITICHE

E **RISULTATI CONSEGUITI**

COSA E' ANDATO STORTO?

FORSE ALLA BASE:

LA PRESUNZIONE

DI UNIFORMARE COSE FRA LORO DIVERSE

E

**DI PRENDERE «PEZZI SPARSI» DELLE LOGICHE
AZIENDALI PRIVATE.**

1. CONFONDERE COSE FRA LORO DIVERSE

- UN'**IMPRESA PRIVATA** È OBBLIGATA, PER LEGGE DI SOPRAVVIVENZA, A PERSEGUIRE IL MERITO, PERCHÉ SENZA MERITO NON C'È QUALITÀ DEI PRODOTTI E SENZA QUALITÀ DEI PRODOTTI IL MERCATO TI PUNISCE E TU PORTI I LIBRI IN TRIBUNALE.
- UN'**AMMINISTRAZIONE PUBBLICA NON FALLISCE MAI! PER CUI NON C'È MAI UNA SPINTA INTERNA ALLA QUALITÀ E AL MERITO. QUESTA SPINTA VA INDOTTA E CHI LA PUÒ INDURRE SONO I CONTROLLI ESTERNI SULLE PERFORMANCE AZIENDALI COMPLESSIVE. SENZA CONTROLLI ESTERNI PREVALE UN'AUTODIFESA DELLE POSIZIONI «A PRESCINDERE», IN ALTRI TERMINI PREVALE L' AUTOREFERENZIALITA'.**

2. PRENDERE DELLE LOGICHE AZIENDALI PRIVATE SOLO I «PEZZI» CHE FANNO COMODO

LA LEGISLAZIONE DEGLI ANNI '90 MUTUO' DALL'ESPERIENZA DEL MONDO IMPRENDITORIALE PRIVATO LA REGOLA DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

COME BASE

PER FISSARE I CRITERI DI REMUNERAZIONE AI LAVORATORI:

CCNL E CONTRATTI COLLETTIVI AZIENDALI.

QUESTI ULTIMI SONO IL LUOGO DOVE SI CONTRATTANO I PREMI PER LA *PRODUTTIVITA'*, *REDDITIVITÀ, QUALITÀ, EFFICIENZA E L'INNOVAZIONE* ACCERTATE

MA

NEL PRIVATO LA CONTRATTAZIONE AZIENDALE SI FA **SOLO** AD UTILI CONSEGUITI.

NEL MONDO PUBBLICO LA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE AVVIENE **A PRESCINDERE.**

L'ASSENZA DI PRESSIONE ESTERNA (FA PREVALERE L'AUTOREFERENZIALITA')

- Senza il mercato, che vadano bene o male le performance aziendali, non si generano mai effetti né positivi né negativi sulla vita di un'azienda pubblica;
- Chi opera all'interno di un'amministrazione senza pressione esterna percepisce sé stesso e il proprio ruolo NON dentro prospettive sfidanti.
- L'organizzazione formale e informale dell'azienda pubblica non subisce pressioni sulle performance.
- Non si genera tensione organizzativa verso la valorizzazione dei migliori e la diversificazione.
- L'utilizzo dei fondi di incentivazione, piuttosto che alla necessita di valorizzare qualità e merito, è orientato a una «soddisfazione distribuita» fra coloro che operano nell'azienda.
- Senza pressione esterna prevalgono quelle che Sabino Cassese chiama «**le voci di dentro**», cioè logiche interne incontaminate dai risultati conseguiti all'esterno.

LA PREVALENZA DELL'AUTOREFERENZIALITA': LE VOCI DI DENTRO:

I QUATTRO ATTORI

- a) I **vertici politico-amministrativi**: non hanno interesse a ben programmare e controllare il management. Prevale la necessità di conseguire risultati di parte politica in termini di soddisfazione dell'elettorato di riferimento. Si preferisce una dimensione di quiete e di collaborazione coi sindacati interni.
- b) I **sindacati**: prevale l'interesse alla tutela degli iscritti nella loro generalità; come comprensibile, le logiche di merito sono recessive rispetto al consenso diffuso.
- c) I **dirigenti**: ben pagati, accettano la norma non scritta che, per vivere tranquilli e fare carriera, non è consigliabile diversificare le valutazioni dei singoli.
- d) Il **personale**: si abitua presto a considerare la parte di retribuzione percepita a titolo d'incentivo come stabile e non «negoziabile».

SENZA PRESSIONE ESTERNA

Non c'è

VALUTAZIONE DEL MERITO AZIENDALE.

Se non c'è valutazione delle performance aziendali, prima di quelle individuali,

NON S'IMPORRÀ MAI

LA NECESSITÀ DI

FARE MERITO ALL'INTERNO

LA REGOLAMENTAZIONE VIRTUOSA

1. E' QUELLA CHE METTE SOTTO **PRESSIONE DALL'ESTERNO** LE BUROCRAZIE PUBBLICHE.
2. LA PRESSIONE SI ESERCITA ATTRAVERSO UN **CONTROLLO POLITICO** SUI VERTICI BUROCRATICI DELLE AMMINISTRAZIONI, OPERATO DA ASSEMBLEE RAPPRESENTATIVE ORGANIZZATE IN COMMISSIONI.
3. IL CONTROLLO POLITICO E' SUPPORTATO DA ANALISI ESTERNE E NEUTRALI DI **AUTORITA' INDIPENDENTI** NON CONDIZIONABILI.

LA REGOLAMENTAZIONE VIRTUOSA: LE ESPERIENZE STRANIERE

1. Negli **USA** operano commissioni del Congresso che, oltre agli andamenti delle politiche pubbliche, valutano ogni anno in sede di approvazione del bilancio federale le richieste di fondi avanzate dalle agenzie governative, alla luce dei risultati di performance conseguiti e misurati con indicatori adeguati. Li supporta Il Government Accountability Office.
2. In **Gran Bretagna** esistono da più di un secolo commissioni delle Camere preordinate ad hoc per audizioni e controlli dei vertici burocratici dei ministeri. Li supporta il National Audit Office.
3. In **Francia**, sull'onda delle riforme realizzate in U.S.A., il Parlamento decide ogni anno in sede di bilancio se e quanto finanziare le attività dei ministeri, in relazione agli obiettivi conseguiti. A supporto esterno e neutrale opera la Cour des Comptes.

E IN ITALIA?

Le leggi hanno confusamente emanato regole di procedimento, mutuata qua e là dalle legislazioni straniere,

ma

NON HANNO MAI FISSATO I CRITERI CARDINE DEL CONTROLLO ESTERNO:

1. Non c'è valutazione del merito delle amministrazioni **PRIMA** della valutazione dei singoli;
2. Non c'è **controllo politico** del Parlamento sull'operato della burocrazia pubblica, gestito sistematicamente e non solo con isolate interrogazioni e interpellanze;
3. Non c'è attività di **supporto al controllo** del Parlamento - neutrale, esterna e professionale - affidata a un'**autorità indipendente da condizionamenti esterni**.

(Nulla a che vedere con gli attuali Organismi Indipendenti di Valutazione, che non sono organi di audit esterni, operano dentro le pubbliche amministrazioni e sono designati e retribuiti dalle amministrazioni pubbliche che devono controllare)

CONCLUSIONE 1

SENZA CONTROLLO ESTERNO
DELLE PERFORMANCE COMPLESSIVE DELLE
AMMINISTRAZIONI
NON PUO' PREVALERE LA LOGICA DEL MERITO
NEGLI UFFICI PUBBLICI

CONCLUSIONE 2

NON SI INTRODUCE IL MERITO NELLE BUROCRAZIE
PUBBLICHE

CON LA BUONE INTENZIONI O CON MERITEVOLI INIZIATIVE

MA

ATTRAVERSO UN ADEGUATO SISTEMA DI REGOLE

DA ELABORARE RIFLETTENDO SULLE ESPERIENZE

DI ALTRI PAESI OCCIDENTALI

The background is a solid dark red color. In the four corners, there are decorative elements consisting of thin, light red lines that resemble circuit traces or a stylized tree structure. These lines end in small circles of varying sizes. The lines are more densely packed in the bottom-left and top-right corners.

Grazie per l'attenzione.

Giuseppe Beato