

I PROFESSIONISTI DELLA VALUTAZIONE E DELLO SVILUPPO DELLA PA - APCO

*Contributi per il successo
della riforma della Pubblica
Amministrazione
(L. 124/2015)*



Ottobre 2015

Sommario

1. Chi siamo	3
2. Le opportunità della riforma (L.124/2015)	3
3. Il contributo che vogliamo dare	4
4. Crediti	8

1. Chi siamo

Siamo **professionisti della valutazione di performance** che da molti anni operano nella Pubblica Amministrazione e hanno contribuito allo **sviluppo organizzativo** di Comuni, Province, Regioni ed altri enti ed alla **crescita delle competenze delle risorse umane** che vi lavorano. In particolare, abbiamo operato intensamente sui **processi di misurazione e di valutazione della performance** che, soprattutto dopo il d.lgs. 150/2009 (Riforma Brunetta), hanno acquisito rilievo e importanza.

Siamo **presidenti e componenti di OIV e Nuclei di Valutazione in numerosi enti** sul territorio nazionale e siamo stati in questi anni i promotori e i sostenitori della cultura del risultato e del merito. Un processo fino ad oggi complesso e non privo di asperità, considerando anche il difficile momento che la Pubblica Amministrazione sta vivendo.

Abbiamo intrapreso con **APCO**¹, associazione di consulenti di *management* che dal 1990 attesta la qualificazione dei consulenti secondo uno schema depositato all'*International Accreditation Forum dall'International Council of Management Consulting Institutes*, un percorso volto a valorizzare le **competenze specialistiche relative alla misurazione e alla valutazione delle performance ed allo sviluppo delle pubbliche amministrazioni**.

2. Le opportunità della riforma (L.124/2015)

Come professionisti della valutazione della performance e dello sviluppo organizzativo della PA intendiamo **dare un contributo positivo, innovativo e professionale** al processo di riforma della Pubblica Amministrazione, affinché quanto previsto dalla legge produca **effetti concreti e virtuosi sul sistema pubblico**, a garanzia della qualità dei servizi erogati.

Considerando i contenuti della riforma della dirigenza pubblica, ci è parso subito chiaro come in questo disegno sia centrale il **presidio del processo di valutazione delle performance individuali e dell'organizzazione**, non solo per l'applicazione degli istituti contrattuali, ma anche e soprattutto per lo **sviluppo di carriera dei dirigenti**.

Questa riforma assegna alla valutazione della performance un chiaro ruolo di impulso all'innovazione organizzativa e allo sviluppo delle competenze del personale della PA. Per questo motivo avvertiamo e condividiamo l'esigenza di rendere i processi di valutazione sempre più lineari, razionali e confrontabili, supportati da metodologie oggettive e strutturate, gestibili in autonomia e indipendenza.

¹ APCO è associazione iscritta nell'apposito elenco del Ministero dello Sviluppo Economico e rilascia attestazione di *Certified Management Consultant* in conformità a quanto disposto dalla L. 4/2013.

3. Il contributo che vogliamo dare

L'esperienza e le competenze che abbiamo maturato come professionisti della valutazione di performance ci offre la possibilità di contribuire su **ambiti centrali e strategici per la realizzazione della riforma**.

Noi ne abbiamo individuati tre:

A. Ruolo della valutazione per lo sviluppo della dirigenza pubblica

La valutazione delle *performance* del personale rappresenta uno dei principali punti di svolta nella gestione strategica delle risorse umane e delle organizzazioni.

Se opportunamente applicata permette di generare **valore pubblico**, di valorizzare le risorse umane, di favorire il miglioramento delle prestazioni, di collegare i sistemi di gestione delle risorse umane al sistema di pianificazione e controllo, di supportare la predisposizione di un sistema oggettivo per la gestione delle politiche retributive incentivanti, di indirizzare i comportamenti organizzativi del personale verso gli obiettivi e l'organizzazione attesa, di sostenere i fattori dell'equità organizzativa e dell'utilità sociale.

Essa rende quindi un'organizzazione capace di formulare e di comunicare i propri risultati attesi, di verificare che questi siano stati conseguiti, di informare e di guidare i processi decisionali, di gestire più efficacemente sia le risorse che i processi organizzativi, di influenzare e di valutare i comportamenti di gruppi e di individui, di rafforzare **accountability** e **responsabilità** a diversi livelli gerarchici, di incoraggiare il miglioramento continuo e l'apprendimento organizzativo in un'ottica integrata.

Alcuni spunti operativi per rendere efficace il processo di valutazione a nostro avviso sono:

- Approccio orientato allo sviluppo organizzativo ed alle persone

Saper leggere l'organizzazione e le sue potenzialità di evoluzione è un approccio determinante nel caso in cui il processo di pianificazione e di valutazione costituiscano il primo passo per orientare il comportamento organizzativo dei dirigenti e sostenere lo sviluppo della loro carriera. Il professionista della valutazione di performance contribuisce alla trasformazione delle strategie formulate in concreti obiettivi di valore per la comunità di riferimento, rafforzando i sistemi di controllo perché siano orientati a generare valore e superando la *sindrome adempimentale*.

- Posizionamento dell'ente in termini di strumenti di misurazione e valutazione delle performance

I professionisti della valutazione aderenti ad APCO ritengono che, per qualificare ulteriormente l'apporto dell'organismo di valutazione, possa essere utile all'inizio del mandato/incarico comunicare agli organi di indirizzo politico-amministrativo formalmente lo stato dell'ente, relativamente all'esistenza e alla validità di sistemi di programmazione e valutazione, al funzionamento dei relativi processi, al sistema di *governance* della programmazione e controllo, alla trasparenza identificando sostanzialmente condizioni e limiti di partenza. La ricognizione consentirebbe di indicare le aree critiche su cui avviare il processo di miglioramento e di segnalare le

misure di salvaguardia. Il posizionamento che ne deriva potrebbe rappresentare anche una formale dichiarazione del professionista che potrebbe consentire la valutazione, anche in itinere, dell'evoluzione dell'ente e rappresentare anche la base per una valutazione dell'efficacia dell'attività degli organismi di valutazione.

- Valorizzazione degli organismi di valutazione unici per più enti (già prevista dalla legge)

Organismi di valutazione che possono interagire con più enti del medesimo territorio offrono la possibilità di raccogliere dati più affidabili e realistici e di realizzare processi di *benchmarking*. Ad esempio, organi *di filiera* che, permettendo di rilevare unitariamente i dati informativi su processi gestiti da più enti, assicurano maggiore oggettività e qualità del dato informativo e quindi indipendenza e autonomia della valutazione. Oppure organi che permettono di apprezzare gli effetti di sistema su certo territorio del raggiungimento degli obiettivi di performance organizzativa e individuale e quindi identificare in modo più chiaro il livello di performance conseguita.

B. Ruolo e figura del professionista della valutazione e dello sviluppo della PA

Il valutatore delle *performance* delle Pubbliche Amministrazioni è agente di innovazione e fautore attivo di cambiamento. Il suo apporto alla vita delle organizzazioni pubbliche contribuisce a **generare valore per le comunità amministrate**. Grazie alla piena padronanza dei processi di pianificazione, di misurazione e di valutazione, alla disponibilità di ampi elementi comparativi e di buone prassi, il valutatore professionista può contribuire a orientare al miglioramento costante le prestazioni dell'organizzazione nel suo complesso e dei suoi vertici, contribuendo a rafforzare consapevolezza di ruolo e strumenti, senso etico e trasparenza.

L'appartenenza a molteplici nuclei o organismi di valutazione è a nostro avviso un elemento di valore per l'organizzazione presso cui si presta attività in quanto consente di disporre di una ricchezza di metodologie, di strumenti e di dati di confronto che solo chi svolge abitualmente e professionalmente attività di valutazione può disporre.

Per realizzare queste finalità il valutatore in forma monocratica o gli organismi di valutazione possiedono e pongono in essere il **know-how multidisciplinare**. E' infatti indispensabile saper governare l'*audit* (da "audire" - ascoltare) dell'organizzazione, impostare e sviluppare il controllo strategico e di gestione, valorizzare le risorse umane, saper analizzare e revisionare i processi di produzione di valore, presidiare la comunicazione organizzativa, tenendo conto dello specifico della pubblica amministrazione e del contesto allargato in cui l'ente eroga servizi [in particolare, con riferimento al mondo degli organismi partecipati].

Alcuni spunti operativi per orientare la figura del professionista della valutazione, secondo la nostra visione, possono essere:

- Scambio di buone prassi e metodologie: i professionisti della valutazione e dello sviluppo della PA necessitano di confrontarsi con periodicità e sistematicità rispetto ad approcci metodologici che se non coordinati tra loro non permettono

alle organizzazioni pubbliche con cui operano di avere modalità omogenee di valutazione. La definizione di criteri metodologici omogenei e condivisi per la misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali consentirebbe la confrontabilità degli esiti valutativi anche ai fini dello sviluppo delle carriere dei dirigenti e per la corretta gestione della premialità.

- Comunità qualificata: gli esperti della valutazione e dello sviluppo della PA devono costituire una comunità ad alta qualificazione professionale per contribuire fattivamente in termini innovativi ed evolutivi all'applicazione delle norme vigenti in materia di misurazione e valutazione della performance e della riforma della Pubblica Amministrazione. Sotto questo profilo, con il network tra professionisti della valutazione della performance che si è costituito in APCO, le esperienze curriculari diverse dei valutatori e la possibilità comparativa di buone prassi nazionali ed internazionali costituiscono un rilevante *plus* per la qualità della risposta alle comunità amministrate.
- Visione sistemica dell'organizzazione: la pubblica amministrazione è in continua evoluzione. Le frequenti modifiche normative e le sempre più diffuse e spesso contrastanti interpretazioni generano negli enti difficoltà operative e comportamenti difensivi. Chi opera nella valutazione della *performance* deve avere visione globale e capacità di lettura del contesto e del tessuto normativo e giurisprudenziale vigente, divenendo veicolo di buone prassi, di conoscenze metabolizzabili e di concreta esperienza applicativa.

C. **Indipendenza dell'Organo di Valutazione**

Da tempo chi opera all'interno di Nucleo di valutazione e OIV si è posto la questione dell'indipendenza, spesso rilevando in prima persona limiti e vincoli nell'esercizio delle proprie funzioni e a garanzia del ciclo della performance.

Molte le cause che ad oggi limitano una completa indipendenza degli organi. In primo luogo il **processo di selezione di Nuclei e OIV**. Gli avvisi di selezione sono spesso molto eterogenei, talvolta eccessivamente prescrittivi oppure a maglie troppo ampie, non favorendo una effettiva trasparenza del processo selettivo né una concreta puntualizzazione dei requisiti necessari. Riteniamo che sarebbe utile individuare delle linee guida differenziate per tipologia e dimensione di Ente che indichino i criteri che il bando di selezione deve rispettare.

L'indipendenza dei Nuclei/OIV è spesso limitata anche durante lo svolgimento del proprio ruolo per la **carezza dei sistemi di controllo interno** (strategico, di gestione e della qualità dei servizi) e, più in generale, di dati e informazioni strutturate relative alla gestione mette l'organo in condizioni di dipendenza da fonti spesso incerte, soggettive e qualche volta non realistiche.

Il quadro normativo, non ha sempre favorito **prassi uniformi** né a livello di strumenti e metodologie né di ruolo dell'organo e dei processi presidiati. Tale situazione non ha favorito l'indipendenza e l'autonomia del processo di valutazione, che noi riteniamo di cruciale rilevanza innanzitutto per il miglioramento della qualità dei servizi e per la generazione di valore pubblico.

Alcune condizioni che renderanno possibile l'indipendenza degli organi di valutazione sono già presenti nel testo di legge (ad esempio, l'elenco dei professionisti).
Suggeriamo altri possibili percorsi:

- Adozione di un Codice Etico, con il quale il professionista si impegna ad assumere comportamenti professionali di indipendenza, oltre a quelli già previsti per norma (vedasi Delibera 12/2013 ANAC), come ad esempio non assumere incarichi di consulenza nella stessa amministrazione dove è componente dell'organo.

APCO si impegna, a tale scopo, per i gli aderenti all'associazione a formulare un proprio Codice di Indipendenza dei professionisti della valutazione e dello sviluppo della PA sulla base dei principi sopra espressi con la conseguente attivazione di un comitato di controllo per il suo rispetto.

- Istituzione di un elenco di professionisti accreditati a cura del Ministro competente, peraltro previsto dalla riforma, come unico bacino per l'accreditamento dei componenti degli organismo di valutazione, contenente requisiti di accesso, cause di esclusione, criteri di assegnazione, Codice Etico, ecc., secondo regioni di appartenenza.
- Rotazione dei componenti degli organi, limitando a 3-4 anni gli incarichi dei professionisti e regolamentando con attenzione la politica dei rinnovi.
- Attestazioni/pareri o validazioni degli organismi di valutazione: per essere autorevole ed efficace, è necessario che, nell'ambito del processo di valutazione della performance organizzativa e individuale, siano previste specifiche attestazioni a garanzia del processo stesso. La previsione che le attestazioni, i pareri o le validazioni da parte degli organismi di valutazione debbano essere pubblicati nella sezione Amministrazione Trasparente dei siti istituzionali può rappresentare una garanzia in caso di eventuali comportamenti difformi da parte degli enti.

4. Crediti

Il presente documento è stato coordinato da Bruno Susio e raccoglie i contributi di:

- Pietro Bevilacqua
- Paolo Braccini
- Giuseppe Bruni
- Daniele Cassano
- Elisabetta Cattini
- Fabrizio Gambaro
- Claudio Geniale
- Melania Monaco
- Riccardo Narducci
- Chiara Pollina
- Valeria Sborlino

Hanno condiviso le idee e i contenuti:

- Gilberto Ambotta
- Andrea Antelmi
- Emanuele Barbagallo
- Gianluca Bertagna
- Luca Bisio
- Giuseppe Canossi
- Federica Caponi
- Bruno Carapella
- Cecilia Crescioli
- Fernando De Rossi
- Gaetana Gagliano
- Maria Pia Papa
- Alberto Parolini
- Cristiana Rogate
- Angelo Maria Savazzi
- Andrea Scacchi
- Riccardo Sonzogni
- Giampaolo Vannutelli
- Luigi Vero