

Sommario

1. *Editoriale*
Una community dei professionisti per le amministrazioni pubbliche
Valeria Sborlino
2. *Ago e filo. Contributo per chi misura e valuta le performance negli enti pubblici*
Bruno Susio
3. *La consulenza di direzione che genera valore*
Elisabetta Cattini
4. *La figura del professionista della valutazione delle performance pubbliche*
Pietro Bevilacqua
5. *La valutazione dell'impatto delle attività degli enti territoriali, la visione unitaria*
Riccardo Narducci
6. *Lavorare al valore pubblico*
Chiara Pollina
7. *I professionisti della valutazione e dello sviluppo della PA*
10. *Benchmarking*
ricerca a cura di Sistema Susio Srl

È nelle attese di tutti che la recente legge delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (comunemente chiamata "riforma Madia") sia in grado di produrre un effettivo miglioramento dei servizi resi, il contenimento dei costi e una piena trasparenza sull'utilizzo delle risorse pubbliche: in una parola, sia in grado di generare valore per le comunità amministrate e per la competitività del Paese.

Un programma, quello del cambiamento della pubblica amministrazione, più volte avviato ma che fino ad oggi non è stato esente da ostacoli e lentezze di varia provenienza e che ha bisogno, per arrivare a produrre risultati concreti, anche del concorso di tutte le risorse professionali da tempo impegnate su questi temi.

Una community di consulenti esperti nello sviluppo organizzativo delle amministrazioni pubbliche e nella valutazione delle performance, è lo strumento con cui APCO intende contribuire fattiva-

mente al processo di riforma, mettendo a disposizione dei soggetti istituzionalmente preposti alla sua attuazione e più in generale di tutte le amministrazioni pubbliche, idee, knowhow multidisciplinare, valutazioni comparate di esperienze e soprattutto di risultati.

Una condizione che va ben oltre la conformità di Apco ai dettami della Legge n. 4/2013 circa l'attestazione della qualificazione professionale dei propri soci, già ora tutt'altro che formale.

Apco raccoglie qui la sfida di giovare fattivamente al miglioramento della P.A. italiana, mettendo a disposizione, oltre a professionalità dall'alto profilo, rigorosamente attestate, un crogiolo di Risorse attivamente coinvolte nel successo di una Riforma essenziale al rinnovamento del Paese.

Con questa community proponiamo contemporaneamente di offrire ai soci impegnati su questi temi un'occasione di scambio di buone prassi, di confronto di metodologie, di condivisione di approcci innovativi ed evolutivi, un luogo virtuale di apprendimento continuo, che può rappresentare un rilevante plus nel loro profilo professionale.

Questo numero di Meta fornisce un pri-

mo esempio della strada che vogliamo intraprendere: gli autori degli articoli sono professionisti qualificati che operano da anni nelle amministrazioni pubbliche. I temi affrontati si intrecciano attorno ad un nodo cruciale del progetto di riforma contenuto nella legge Madia, quello della valutazione delle prestazioni, dei risultati e degli impatti.

Rinviano agli approfondimenti contenuti negli articoli che seguono, come consulente di lunga data di management pubblico voglio concludere sottolineando tre requisiti necessari per sistemi di valutazione efficaci che mi sono suggeriti dalla mia esperienza come componente di Nuclei di Valutazione prima e di Organismi Indipendenti di Valutazione ora: una visione larga e strategica della valutazione, vista non solo come strumento di premialità/penalizzazione economica o di sviluppo di carriera per i dirigenti, ma come chiave di volta per orientare attraverso il ciclo della performance tutta l'azione amministrativa ai risultati e agli impatti, un apparato solido di metodi e processi strutturati per la misurazione, e infine comportamenti professionali di integrità e indipendenza, garantiti da regole ad hoc, ma anzitutto ancorati al principio di responsabilità del consulente valutatore. In piena sintonia con l'approccio all'etica dell'agire professionale di APCO. ■



Valeria Sborlino
Presidente del Collegio dei
Probi Viri di APCO



Ago e filo. Contributo per chi misura e valuta le performance negli enti pubblici



Bruno Susio 



Bruno Susio dal 1990 opera come consulente di direzione. Prima di fondare Sistema Susio srl – consulenti di direzione – ha lavorato per primarie società di consulenza a livello nazionale. È esperto di innovazione delle PA locali. È presidente e componente di Organismi Indipendenti di Valutazione e Nuclei di Valutazione di numerosi enti pubblici.

Come cambia il mondo della valutazione negli enti pubblici con la Riforma Madia

Dalla genesi dei nuclei di valutazione e dall'introduzione dei sistemi di programmazione e controllo, a seguito della stagione di riforma degli anni novanta, ad oggi "molta acqua è passata sotto i ponti" delle pubbliche amministrazioni. Ma dopo la stagione della cosiddetta Riforma Brunetta (D.Lgs 150/2009) l'onda di piena la sta portando la nuova legge di riforma delle Pubbliche Amministrazioni, la Riforma Madia - L.124/2015.

Lo spostamento del focus della valutazione che la riforma intende perseguire è dirompente: dalla valutazione per la distribuzione delle risorse premiali previste contrattualmente alla valutazione per lo sviluppo delle possibilità di carriera (o meno) dei dirigenti della PA.

La valutazione che serve: riflessione sul ruolo del valutatore oggi

Con la riforma Madia – L. 124/2015, viene a definirsi in maniera chiara il profilo di responsabilità che attiene al valutatore delle performance nei confronti dell'amministrazione e della comunità. Oggi ci si può domandare quali siano le possibilità e le strade che hanno di

fronte i valutatori per far evolvere veramente le organizzazioni con cui collaborano. Al di là della forma e degli adempimenti previsti, quando la valutazione si trasforma veramente in una leva per il cambiamento del modo di operare delle pubbliche amministrazioni? Quando la valutazione serve? Nel senso di "è utile" ma anche "è servente" (dal concetto di Civil Servant) all'evoluzione positiva delle organizzazioni pubbliche?

Si tratta di una domanda che probabilmente si sono posti tutti quelli che svolgono questo mestiere con coscienza, ma soprattutto si tratta di una domanda che oggi più che mai si pongono i cittadini che devono sostenere, con le proprie tasse, i costi degli organismi scelti fiduciarmente dalle amministrazioni per presidiare il processo di corretta attuazione della programmazione degli obiettivi ed alla verifica e riconoscimento del loro raggiungimento.

Proprio gli aspetti sopra richiamati, sia quelli positivi sia quelli più critici, introdotti dalla Riforma Madia fanno emergere alcune caratteristiche del ruolo del valutatore che avvicinano oggi la figura a quella del consulente di direzione "classico". Quella di chi affianca il vertice dell'organizzazione e fornisce consigli, indicazioni per strutturare in maniera

opportuna le strategie dell'organizzazione e aiuta il vertice nel valorizzare le risorse umane che compongono la squadra direttiva.

I valutatori si trovano quindi ad affiancare le amministrazioni su diversi ambiti strategici svolgendo una consulenza che se svolta seriamente e con competenza può risultare molto utile, se non indispensabile allo sviluppo delle organizzazioni.

Il valutatore delle performance come agente di cambiamento

Quando ci si riferisce alle caratteristiche del valutatore come consulente di direzione, che cosa vuol dire? Quali sono le sue caratteristiche, le competenze che deve possedere?

Oltre alle competenze tecnico-professionali tipiche del mestiere del consulente, la caratteristica più importante è l'empatia: la capacità di riuscire a comprendere appieno il cliente nei suoi problemi per essergli veramente d'aiuto, dandogli consigli, trovando soluzioni.

È importante che il valutatore comprenda le esigenze dell'amministrazione che lo ha nominato e dell'ente a cui è al servizio ma anche del contesto relazionale in cui opera.

Uno dei requisiti fondamentali per il successo negli interventi è infatti la lettura del contesto organizzativo. All'inizio e durante il lavoro occorre cercare di rendersi conto di tutte le relazioni, formali ed informali, che esistono all'interno del contesto organizzativo con cui si interagisce.

Nell'alveo dei compiti previsti dalla legge per gli organismi di valutazione, risulta sicuramente fondamentale cercare di interpretare il contesto socio-affettivo-relazionale-culturale dell'orga-

nizzazione presso cui si interviene come valutatore, anche per comprendere se il progetto che si mette in campo possa effettivamente andare in porto o se sia invece destinato a restare nel cassetto.

Oggi è richiesto un cambiamento di attitudine a chi si occupa della pubblica amministrazione, del bene comune: è richiesta una cultura della collaborazione a favorire l'efficienza all'interno di un'organizzazione. È necessario un "distacco partecipato", come quello di un chirurgo, immedesimandosi nei bisogni altrui ma restando saldi.

Ogni contesto organizzativo in cui il valutatore opera è diverso dall'altro e non può essere effettuato un intervento standardizzato; standardizzato, il metodo diventa asettico. Applicato a qualsiasi contesto, diventa sterile, non incisivo. Per entrare in rapporto con il cliente, farsi carico dei suoi problemi, affrontare un caso, occorre metterci energia, passione, riflessione, impegno. È fondamentale vivere il rapporto non come un rapporto di fornitura, ma di partnership. L'intensità emotiva diventa forte, il rapporto di stima diventa profondo. Perché sia efficace, il lavoro di supporto del valutatore dev'essere di qualità. Bisogna prendere le misure dell'ente con cui si collabora come un sarto d'altri tempi e cucirgli l'abito addosso.

Altro è il lavoro di consulenza standardizzato, che potrebbe essere sostituito da libri: li leggi, li applichi.

Ciò avviene in ogni campo professionale. Ma sbagliando a scegliere nella pubblica amministrazione si rischia di scontentare i cittadini, di impedire una crescita collettiva. Non si stanno acquistando prodotti di consumo o benemerenze: si sta lavorando sul corpo sociale. ■

La consulenza di direzione che genera valore



Elisabetta Cattini 



Elisabetta Cattini dopo un lungo percorso manageriale in grandi aziende, da molti anni è consulente di direzione. Opera soprattutto in ambito P.A., fornendo supporto ai processi di cambiamento e di sviluppo organizzativo. È presente in Organismi Indipendenti di Valutazione e Nuclei di Valutazione di molti enti, come componente esterno o presidente.

La consulenza di direzione: il quadro attuale nella P.A.

Uno sguardo attento alla consulenza oggi presente nel mondo della Pubblica amministrazione coglie un quadro demoralizzante: non sfuggono all'attenzione incarichi professionali affidati per distribuire risorse e benefici, contraccambiare o precostituire favori, incrementare il consenso o giustificare tecnicamente decisioni amministrative discutibili, come spesso stampa e magistratura hanno messo in luce. Cosa ha a che vedere questo genere di consulenza con la consulenza di direzione? Si tratta di un caso di omonimia: identità di nome e differenza di sostanza. Ben altri infatti sono gli obiettivi dell'apporto della consulenza di direzione, finalizzato a migliorare i servizi esistenti o a creare di nuovi, a recuperare efficienza, a diffondere innovazioni in processi e sistemi, a incrementare la qualità delle decisioni e della trasparenza, a definire nuove strategie. Il punto è che di questo secondo genere di consulenza c'è necessità, se si intende veramente procedere verso un effettivo e radicale cambiamento della P.A.. E se essa viene omologata alla prima, anche in virtù di trattazioni mediatiche superficiali, ne derivano diverse conseguenze negative. Non solo vengono tagliate proprio le risorse per la "consulenza che serve" e si ritarda la progettazione e la realizzazione di trasformazioni necessarie, ma sono lasciati isolati e senza sostegno i tanti funzionari pubblici

sinceramente disponibili e interessati al cambiamento.

La consulenza di direzione come supporto al presidio organizzativo gestionale

Il presidio efficace della dimensione organizzativo-gestionale è non solo premessa di innovazione, ma anche una delle condizioni necessarie per passare dall'anticorruzione "di intrattenimento" (cioè di pronto consumo sul piano della comunicazione, ma povera di contenuti e sostanzialmente sterile) o solo formale all'anticorruzione reale, che incida significativamente su sistemi e processi operativi della Pubblica amministrazione. Chi oggi nella P.A. assicura un presidio efficace della dimensione organizzativo-gestionale? La domanda non è retorica. Spesso assistiamo ad una "doppia patologia". Da un lato, la distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo e funzioni gestionali non è sempre chiara, sia nelle realtà medio-piccole sia in quelle di maggiori dimensioni. Dall'altro, all'interno delle organizzazioni prevale la dimensione giuridico-formale su quella organizzativa e sono concepite e messe in atto soluzioni che, lungi dall'essere risolutive, accentuano limiti che sono parte integrante del problema: ipertrofia burocratica, diffusione tra dirigenti e funzionari di atteggiamenti difensivi di puro conformismo a norme e procedure, deresponsabilizzazione rispetto ai risultati... In questo

quadro di responsabilità e ruoli sfilacciati, le competenze della consulenza di direzione possono essere di fondamentale rilievo per focalizzare la centralità dei processi organizzativi e per concepire e mettere in atto risposte adeguate.

La consulenza di direzione come contributo per la realizzazione di progetti finalizzati

In regime di risorse scarse, che è la condizione nella quale si trova la P.A. in questi ultimi anni, è sempre più rilevante finalizzare energie e risorse per realizzare progetti specifici, senza dispersioni e sprechi, e con capacità di programmazione e gestione di molteplici variabili. È necessario, molto spesso, concepire progetti trasversali all'interno dell'ente e gestirli con un alto livello di integrazione tra più unità organizzative, più settori o direzioni, talvolta coinvolgendo anche altri soggetti del territorio, stakeholder e cittadini. Il project management torna di attualità. Su questo terreno, le competenze manageriali dovrebbero avere un notevole rilievo, mentre spesso all'interno degli enti prevalgono ruoli e orientamenti che mettono al centro la questione dei regolamenti, dei controlli formali e dell'osservanza di normative di riferimento: che costituiscono la condizione necessaria ma non sufficiente alla creazione di valore... Anche qui, la consulenza di direzione può fornire un valido supporto, non solo nell'ottica di "supplenza" di competenze carenti nel sistema manageriale pubblico, ma anche e soprattutto nella logica di far crescere nel management le capacità che servono. Più in generale, l'utilizzo della consulenza di direzione può favorire la creazione di valore sull'intero processo di programmazione, controllo e valutazione dei risultati: un consistente apporto di cultura "orientata ai risultati" può essere utile pure per riconoscere e superare i limiti del paradigma contabile, dell'idea che la quadratura dei conti possa essere il criterio prevalente di valuta-

zione e decisione. La teoria e la pratica della gestione dell'impresa hanno da tempo evidenziato l'inadeguatezza dell'approccio contabile in situazioni di crisi. In politica, invece, esso ha oggi un ampio spazio, spesso mostrando carenza di visione strategica. La consulenza direzionale può dare un contributo al delineamento e alla realizzazione di tale visione e di strategie operative coerenti.

La consulenza di direzione come agente di cambiamento

È sempre più avvertita l'esigenza di cambiamenti non solo incrementali: l'operazione di cambiamento auspicabile – per migliorare il posizionamento competitivo del sistema paese – sembra essere un vero e proprio cambiamento radicale e multidimensionale, che investa tutti gli aspetti dell'organizzazione pubblica: finalità, strategie, strutture, sistemi operativi, sistema di valori, approcci gestionali, risorse umane, competenze distintive. Il coordinamento di operazioni di adeguamento-miglioramento e i turnaround presentano problematiche diverse e richiedono competenze diverse. Quelle necessarie alla progettazione e al coordinamento di cambiamenti complessi e radicali sono scarsamente presenti nella Pubblica amministrazione. Il sostanziale blocco delle assunzioni – con la conseguenza di ridottissimo ricambio generazionale – e la scarsa mobilità dei manager pubblici nel loro percorso di crescita professionale hanno costituito, insieme ad altre cause più "storiche", ulteriore ostacolo alla diffusione di capacità di innovare. Le competenze necessarie devono dunque essere ricercate all'esterno, attraverso l'introduzione di approcci manageriali in grado di esprimere una leadership trasformazionale e attraverso l'utilizzo di consulenza direzionale. Un buon antidoto per tutte le organizzazioni che hanno la tentazione di diventare sistemi chiusi e lontani dai cittadini. ■

La figura del professionista della valutazione delle performance pubbliche



Pietro Bevilacqua 



Pietro Bevilacqua dopo esperienze di management in aziende multinazionali, dal 1989 è consulente di direzione e organizzazione per il settore pubblico. Attualmente è consulente del Ministero della Funzione Pubblica – FORMEZ, di Atenei, enti pubblici e presiede Organismi Indipendenti di Valutazione e Nuclei di Valutazione di Regioni, Province, Unioni di Comuni e Comuni.

La nascita del valutatore pubblico

Nel nostro Paese la figura del valutatore delle performance delle Pubbliche Amministrazioni nasce alla fine degli anni '90 con la norma istitutiva dei cosiddetti Nuclei di Valutazione; i Nuclei, composti in prevalenza da soggetti esterni alle amministrazioni, furono vocati a valutare le prestazioni dei manager pubblici al fine della eventuale corresponsione della premialità correlata al raggiungimento di risultati di particolare rilevanza e qualità.

Nel 2009, la cosiddetta Riforma Brunetta viene a rafforzare la funzione valutativa nella propria indipendenza e finalità (miglioramento dei servizi alla comunità e crescita professionale del personale), e attribuisce ai nuovi OIV, Organismi Indipendenti di Valutazione, anche il compito di valutare le performance delle organizzazioni pubbliche, e non più solo quelle del management.

Successive delibere dell'ANAC, l'Autorità Nazionale Anticorruzione, vengono ad attribuire ai valutatori anche nuovi compiti di controllo via via più rilevanti, affiancando così al ruolo originario di agente di cambiamento anche funzioni di natura ispettiva talvolta difficilmente conciliabili con la vocazione originaria.

La funzione del professionista della valu-

tazione delle performance pubbliche

Finalità primaria della valutazione di performance è orientare costantemente al miglioramento l'agire dell'organizzazione e del management pubblico. La spinta al miglioramento costituita dalla valutazione è tanto più rilevante e preziosa in quanto, tipicamente, la pubblica amministrazione non è soggetta al mercato come agente regolatore; il valutatore pubblico diventa quindi un insostituibile fautore di innovazione e cambiamento, il cui apporto deve contribuire a generare valore per le comunità amministrative almeno quanto la competizione del mercato spinge le aziende private a evolvere il proprio prodotto. Per fare ciò il valutatore pubblico, oltre ai "ferri del mestiere" più tipici (strumenti di pianificazione, misurazione e valutazione), deve disporre di ampi elementi comparativi, deve individuare, diffondere e rendere metabolizzabili le buone prassi, in sintesi deve saper seminare miglioramento.

A tal fine risulta chiaro come l'esperienza, che il valutatore può mettere in circolo, di più realtà pubbliche omologhe sia un importante elemento di valore, così come il poter rendere disponibili metodologie diverse, casistica più ricca, nuovi strumenti, capacità di problem setting e problem solving.

Il know-how del professionista della valutazione delle performance pubbliche

Per realizzare le finalità anzidette il valutatore di performance pubbliche deve avere un profilo altamente e latamente consulenziale, quindi possedere e saper trasferire un know-how spiccatamente multidisciplinare.

Egli presidia le principali variabili di mix organizzativo sia delle organizzazioni complesse in generale (la visione d'insieme dell'organizzazione, l'audit, il controllo strategico e di gestione, la gestione e valorizzazione delle risorse umane, l'analisi e revisione dei processi di produzione di valore, la comunicazione organizzativa), sia delle pubbliche amministrazioni in particolare (norma e prassi sui temi di maggiore rilievo per i compiti attribuiti, la contrattualistica di lavoro nazionale di settore e i contratti decentrati con i relativi orientamenti applicativi e la giurisprudenza aggiornata, norma e prassi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, i fondamenti di finanza e contabilità pubblica e i loro riflessi sugli aspetti programmatici, anche con riferimento al contesto allargato in cui l'ente eroga servizi, e in

particolare al mondo degli organismi partecipati).

La valutazione e il valutatore delle performance pubbliche nella Riforma Madia

La valutazione nel settore pubblico è stata recentemente riportata al centro dell'attenzione dal nuovo corso della pubblica amministrazione disegnato nella L. 124/2015, la cosiddetta Riforma Madia. La riforma recente correla sempre più strettamente la figura del dirigente pubblico alla valutazione delle performance proprie e dell'ente di appartenenza, e ciò non solo per la retribuzione accessoria, ma anche per la carriera e per lo stesso mantenimento del ruolo dirigenziale. In questo quadro, con gli imminenti decreti attuativi della citata legge delega, verranno a essere rafforzati i requisiti di indipendenza, integrità e professionalità dei valutatori pubblici; contestualmente saranno meglio strutturati e più coprenti gli elementi oggettivi di raffronto (standard, benchmark) utili a valutare sempre più puntualmente la performance organizzativa e rendere confrontabili gli esiti valutativi anche per lo sviluppo delle carriere dei dirigenti e per la più equa gestione della premialità. Come è noto, nel mondo anglosassone detti elementi oggettivi esistono da decenni e consentono un approccio significativamente più strumentato alla valutazione delle performance.

Una siffatta rinnovata centralità della valutazione richiede valutatori sempre più preparati, consapevoli del ruolo, capaci di interagire con le organizzazioni pubbliche e gli stakeholder, di traguardare la propria azione a evolvere e migliorare le risposte dell'ente alla comunità amministrata, figure che, in sintesi, siano "Civil Servant" protagonisti di una vera e propria nuova professione. ■

FINALITÀ PRIMARIA DELLA VALUTAZIONE DI PERFORMANCE È ORIENTARE COSTANTEMENTE AL MIGLIORAMENTO L'AGIRE DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL MANAGEMENT PUBBLICO

La valutazione dell'impatto delle attività degli enti territoriali: la visione unitaria



Riccardo Narducci 



Riccardo Narducci dottore commercialista a Montecatini Terme (PT), consulente di direzione di amministrazioni locali, altre PA e di società dalle stesse partecipate. È revisore contabile in Comuni ed altri enti pubblici, ed è membro del Nucleo di valutazione di enti pubblici. Condirettore di "Guida Normativa per l'amministrazione locale", e autore di varie pubblicazioni in materia di PA locale; collabora con «Il Sole 24 ore» ed altre riviste.

Una chiave di lettura della "riforma Madia", nella stessa diffusamente emergente, è la ricerca del miglioramento delle risposte della PA ai cittadini, da conseguire a tutto tondo, dai tempi ai modi dei procedimenti, fino alla soddisfazione degli stessi cittadini, quest'ultima naturalmente intesa come corrispondenza delle azioni amministrative ai bisogni delle comunità e dei singoli.

In questo contesto devono inquadrarsi anche i numerosi elementi di delega legislativa che coinvolgono il personale e le risorse pubbliche, nonché la misurazione della performance organizzativa ed individuale.

Le PA, ivi compresi gli enti locali, saranno quindi chiamate ad adeguare (in taluni casi a "stravolgere") le loro strutture ed il loro modus operandi affinché siano incentrati sull'impatto che l'azione amministrativa ha sui cittadini, e quindi sui territori e sulle comunità, togliendosi (laddove ancora presenti) ogni residuo di autoreferenzialità.

È proprio questa la chiave di volta – e forse, proprio per questo, il punto debole – dell'intera costruzione della riforma delegata dalla legge n. 124, almeno per gli enti territoriali: in altri termini, non è possibile affrontare la riforma senza una rilettura approfondita del ruolo e della

stessa missione dell'ente locale. Non si tratta, in realtà, di un "pensiero nuovo", ma, in fin dei conti, di un sensato richiamo ai principi ordinamentali per i quali i comuni costituiscono l'istituzione più direttamente rappresentativa della comunità amministrata, che "ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo".

I criteri delegati di riordino della dirigenza pubblica, della disciplina del pubblico impiego, delle società partecipate e dei servizi pubblici locali (ma pure per la Carta della cittadinanza digitale, almeno per i servizi on line) hanno a fattor comune la valutazione dei risultati ottenuti, che non può che leggersi come "valutazione dell'impatto delle attività" – e non, appunto, delle sole attività svolte in quanto tali, altrimenti potendosi reintrodurre surrettiziamente elementi di autoreferenzialità della PA.

Nel caso dell'ente locale le attività da considerare sono evidentemente quelle del "gruppo Comune", comprendendo cioè gli organismi partecipati latu sensu, ovvero del "Comune associato", per gli enti di minore dimensione che fanno parte di una unione o di una convenzione associativa. È infatti l'impatto complessivo delle attività dell'ente, nei suoi diversi modi di essere (che poi sono semplicemente modalità gestorie di funzioni e servizi allo

stesso attribuite), che incide sul territorio e sui cittadini amministrati, per cui occorre gioco forza considerare unitariamente gli effetti provocati dalla sua azione amministrativa, quale che sia lo strumento utilizzato. La performance organizzativa dovrà quindi essere misurata in relazione a questa configurazione "estesa" dell'ente locale, se si vorrà valutare effettivamente l'impatto delle attività dallo stesso svolte. È altresì evidente l'importanza dell'analisi preventiva dell'impatto degli obiettivi (assegnati alla struttura), oltre che di quella a consuntivo. La valutazione preventiva dell'impatto di un determinato obiettivo/progetto è (dovrebbe essere) svolta dall'ente territoriale sulle base delle informazioni fornite dal dirigente proponente il progetto, oltre che dalla partecipazione dei cittadini e dei gruppi di interesse di riferimento sul territorio; a ben vedere si tratta, però, di soggetti che hanno qualche tipo di "conflitto di interessi" nella definizione dello stesso progetto (i dirigenti saranno valutati per i risultati raggiunti, i cittadini ne saranno i fruitori), per cui si ravvisa l'utilità anche di un coinvolgimento metodologico da parte di terzi aventi specifiche capacità

professionali, per verificare, in particolare, con equilibrata oggettività, la coerenza fra il programma di mandato, gli obiettivi strategici definiti nel Documento Unico di Programmazione e gli obiettivi gestionali assegnati alla dirigenza.

L'introduzione di elementi metodologici, predefiniti e ritenuti generalmente validi, ossia condivisi, nella valutazione preventiva degli obiettivi assegnati alla struttura, dovrebbe favorire l'efficacia dell'azione amministrativa, una maggiore distinzione di ruoli fra amministratori e dirigenti e più elevati livelli di trasparenza. Se i dirigenti devono essere valutati in ordine al grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati (e su questo si fonderà la loro carriera), questi ultimi devono essere definiti quanto più adeguatamente e coerentemente rispetto alle finalità che l'amministrazione intende raggiungere, per migliorare l'intera azione amministrativa e quindi le risposte fornite ai cittadini. Forse è proprio questa una fra le più profonde trasformazioni del modo di essere delle amministrazioni locali (e non solo di quelle locali) che viene prefigurata e richiesta (seppur indirettamente) dalla riforma. ■



Lavorare al Valore Pubblico



Chiara Pollina



Chiara Pollina è componente del Comitato Esecutivo at Transparency International Italia e dell'Organismo Indipendente di Valutazione della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. È presidente di ILES srl dal 2004

Autostrade che vengono costruite per scoprire (solo dopo) che sono sotto-utilizzate. Comuni nei quali vengono aperti mercati che devono essere chiusi dopo pochi mesi perché i clienti sono troppo pochi.

Manifestazioni sportive alle quali partecipano una ventina di persone.

Ragionieri che fanno rispettare al Comune il patto di stabilità, ma creano residui incompatibili con la scarsità di risorse dell'ente. Lavoratori che eseguono con attenzione i procedimenti per l'assegnazione delle case, ma non si attivano per coordinarsi con chi si occupa della manutenzione degli stabili, causando così lunghi periodi di non assegnabilità degli appartamenti sfitti. Con danno per l'ente e per i cittadini che di quelle case avrebbero bisogno.

Sono tutti esempi di situazioni nelle quali non si è lavorato avendo presente il Valore Pubblico prodotto.

Il Valore Pubblico è il valore generato per la collettività.

Superando i problemi connessi con il cercare analogie tra i risultati della PA e la "bottom line" dei bilanci delle aziende private, Mark Moore lo definisce come "il beneficio netto dalla PA": la Pubblica amministrazione produce valore quando eroga servizi il cui costo complessivo è inferiore ai benefici (depurati dagli effetti

negativi) che la collettività ottiene.

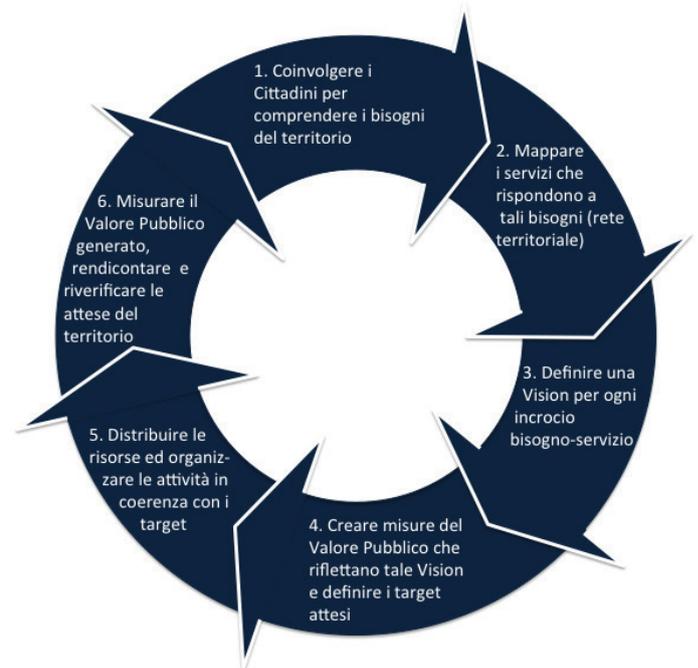
La misurazione del valore implica alcune complessità:

- i benefici e gli effetti negativi possono essere molto mediati e di difficile misurazione: rispetto alla trasformazione in una città di un viale da spoglio ad alberato, come misurare il risparmio di spesa sanitaria generato dal minore inquinamento?
- i benefici prodotti possono essere difficilmente monetizzabili: che valore ha la cultura? Limitarsi a misurare le entrate dei biglietti dei musei non consente di mettere in luce il valore attuale in termini di qualità della vita né quello futuro, come pilastro dello sviluppo del Paese;
- gli enti non sono organizzati per misurare il costo di un servizio: la contabilità economica è spesso ad uno stadio rudimentale;
- gli interessi della collettività di riferimento sono sfaccettati e spesso hanno dimensioni in conflitto fra loro. Come valutare sotto il profilo del valore generato un'iniziativa che sostiene il rilancio degli esercizi commerciali del centro, ma incrementa le segnalazioni per schiamazzi notturni (o, viceversa, una regolamentazione che tutela la quiete pubblica, ma a discapito dell'economia

dei locali serali)?
Se le difficoltà sono innegabili, è però evidente che solo la definizione e misurazione, seppur approssimative, del Valore Pubblico generato consente di uscire da quelle forme distorte di gestione dell'interesse pubblico che sono sotto gli occhi di tutti e che stanno creando uno scollamento della politica e della PA dai bisogni reali del Cittadino comune e, di conseguenza, una sfiducia sempre più netta del Cittadino comune nella PA e nella politica.

Un percorso possibile prende avvio da una migliore comprensione dei bisogni della collettività di riferimento attraverso un'attenta analisi dei dati a disposizione dell'amministrazione ed un coinvolgimento dei cittadini, dove lo stakeholder engagement non ha la finalità di far decidere alla popolazione come utilizzare una parte del bilancio pubblico (scelta che rischia di scivolare in una dimensione un po' populista e demagogica), ma di conoscere, mappare al meglio i bisogni presenti, le loro interconnessioni ed i loro conflitti.

Questa mappatura consente di leggere con spirito critico i servizi attualmente esistenti: coprono tutti i bisogni rilevati e che rientrano nella mission dell'ente? Sono strutturati in modo da rispondere adeguatamente ai bisogni espressi dalla comunità o sono opportuni dei ripensamenti? Quali altre organizzazioni (pubbliche o private) erogano servizi che rispondono a questi stessi bisogni? C'è sovrapposizione? Ci sono distonie? È possibile attivare forme di collaborazione che valorizzino le sinergie? Ottenuta la mappa dei bisogni e dei servizi che insistono su ogni bisogno, si passa a definire la vision per ciascun incrocio bisogno-servizio. Ad esempio, rispetto ad un bisogno rilevato di inclusione nella società di persone espulse dal mondo del lavoro in età matura, un ente può porsi come vision quella di sostenere il processo di reinserimento attraverso l'emancipazione dall'assistenzialismo. Su questo bisogno influiranno tutti i servizi che possono essere utili ad una persona che deve reintegrarsi nella società: i





voucher lavoro, i lavori socialmente utili, i servizi di orientamento e collocamento lavorativo, ma anche i servizi diretti al sostegno dell'emergenza abitativa e quelli per la mobilità (come insegnava De Sica in "Ladri di biciclette"). È importante notare che l'individuazione dei servizi rilevanti ai fini del soddisfacimento di un bisogno dipende dalla vision dell'amministrazione rispetto a tale bisogno: è la chiave di "emancipazione" che fa rientrare fra i servizi significativi anche la mobilità, che altrimenti non avrebbe grande attinenza. Sarà quindi opportuno – ove possibile – attivare contatti con tutte le organizzazioni che offrono tali servizi, per attivare una rete territoriale.

A questo punto, si torna a guardare all'interno dell'ente e per ogni servizio si definiscono delle misure del Valore Pubblico prodotto; molto utile è la tecnica delle Balanced-scorecard, che consente di legare indicatori di impatto con indicatori relativi all'organizzazione interna ed all'utilizzo e gestione delle risorse. La fase operativa di distribuzione delle risorse e gestione delle attività implica anche l'attivazione delle tecniche di people management (fra le quali fondamentale è l'azione di generazione di senso, cioè l'attenzione che dedicano i capi a ricondurre alle motivazioni di fondo - nel nostro caso ai bisogni della collettività - i compiti assegnati ai collaboratori) necessarie per garantire che le

persone che operano nell'organizzazione abbiano le competenze ed il livello di motivazione necessari per contestualizzare efficacemente la vision rispetto alla realtà quotidiana.

Il passaggio conclusivo consiste nella misurazione del Valore Pubblico effettivamente generato, attività che consente di:

- verificare l'efficacia delle iniziative intraprese, se necessario riprogettandole per il futuro;
- rendicontare alla collettività di riferimento gli effetti generati dall'amministrazione in relazione ai bisogni rilevati;
- attivare, sulla base di tale rendicon-

tazione, una nuova riflessione con gli stakeholder relativa ai bisogni ancora presenti ed alle nuove priorità.

Strutturare il proprio ente secondo il ciclo sopra descritto permette di dare una risposta sostanziale ai bisogni della collettività di riferimento, massimizzando l'utilità delle risorse a disposizione – anche grazie all'attivazione di reti sul territorio ed alla valorizzazione delle capacità delle persone che operano all'interno dell'organizzazione – e di costruire una relazione di fiducia con i cittadini non basata su logiche clientelari, ma sulla consapevolezza che l'amministrazione sta lavorando nell'interesse pubblico. ■

I professionisti della valutazione e dello sviluppo della PA

Contributi per il successo della riforma della Pubblica Amministrazione

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 nu-

merosi 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, 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 speciali-

stiche relative alla misurazione e alla valutazione delle performance ed allo sviluppo delle pubbliche amministrazioni.

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.

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:

1. 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 miglio-

ramento 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 costituiscono 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 posizio-

ramento 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 di territorio permettono di apprezzare gli effetti di sistema sul raggiungimento degli obiettivi di performance organizzativa e individuale e quindi identificare in modo più chiaro il livello di performance conseguita.

2. 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. 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 amministrare.

• **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.

3. **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 carenza 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 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 diffamanti da parte degli enti. ■

Il presente articolo 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

Benchmarking sull'impatto organizzativo dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione tra i comuni capoluogo di provincia italiani

SINTESI DELLA RICERCA a cura di Sistema Susio srl - con la collaborazione di Samuele Motta (Ricercatore presso l'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli studi di Milano – CROSS)

Obiettivo principale della ricerca è conoscere quanto i dettami proposti dalla Legge 190/2012 (Legge Severino) in materia di prevenzione della corruzione e di norme sulla trasparenza siano effettivamente recepiti nei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) dei comuni capoluogo di provincia e se ed in che modo essi sono stati utilizzati in questo periodo per evidenziare e migliorare situazioni a rischio corruzione. Il presupposto è infatti che la prevenzione dei fenomeni corruttivi si realizza, oltre che con l'educazione all'etica degli addetti delle PPAA, principalmente attraverso la messa in atto di misure organizzative che prevengono "a monte" il manifestarsi dei problemi. A tre anni di distanza dall'applicazione della Legge ed in vista del rinnovo, con possibili adeguamenti della stessa e del Piano Nazionale Anticorruzione, si è voluto comprendere quindi quali siano state le azioni intraprese dai comuni in tema di corruzione e trasparenza, quale la loro efficacia, quali gli elementi positivi e quali le difficoltà. Evidenziando cioè se la declinazione delle azioni sia stata sempre fatta "avendo riguardo alle opportunità di cogliere e sviluppare azioni, magari già in atto, ma anche del tutto nuove, dando priorità ad un'ottica non meramente adempimentale, ma utile ai

fini di razionalizzazione, imparzialità e trasparenza delle attività dell'ente".

Metodologia e ambito di analisi

L'analisi è stata condotta avendo come punto di riferimento principale i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione dei 118 comuni capoluogo di provincia e tutti i documenti ad essi collegabili (es. Piani Triennali dell'Integrità e della Trasparenza, Piani della Performance), nonché attraverso una serie di interviste strutturate a responsabili della prevenzione della corruzione.

L'obiettivo del lavoro di ricerca ha voluto fare il punto su alcuni aspetti del fenomeno, sempre in evoluzione, all'autunno 2015 e in particolare:

- individuare il grado di compliance istituzionale da parte degli enti in termini di presenza, rintracciabilità del PTPC sul sito istituzionale e della nomina del responsabile della prevenzione della corruzione;
- approfondire le modalità di analisi e di valutazione delle aree a rischio per i fenomeni corruttivi, in aderenza o meno a quanto suggerito dal Piano Nazionale Anticorruzione ovvero attraverso modalità autonomamente definite e/o su aree ultranee;
- analizzare le modalità di gestione dei rischi individuati, al fine di

mettere in evidenza la relazione tra rischi individuati e misure effettivamente agite o messe in campo per prevenire i fenomeni corruttivi;

- verificare l'effettività delle misure specificamente organizzative e di coinvolgimento degli stakeholders adottate all'interno dei PTPC, quali ad esempio la rotazione degli incarichi, l'informazione ed il coinvolgimento della comunità locale;
- individuare alcuni amministrazioni locali possono essere considerate "best practice" in questo campo e verificare come hanno applicato in questi anni le indicazioni derivanti dalla L. 190/2012.

I risultati.

Una situazione work in progress

Benché nella sostanziale totalità le amministrazioni osservate si siano dotate del PTPC, l'analisi mette in evidenza che sotto un profilo multidimensionale e di aderenza alle indicazioni del PNA, la situazione è ancora lontana dall'essere soddisfacente. La fotografia mostra un evidente work in progress, che richiede ancora impegno per essere completato.

SOLO CONOSCENDO IL PROPRIO TERRITORIO E LA SUA STRUTTURA ECONOMICO- SOCIALE, SI CREA UNA SERIA POSSIBILITÀ DI AFFRONTARE CON SUCCESSO QUELLA PREPONDERANTE INSIDIA CHE PRENDE IL NOME DI "CORRUZIONE"

mentionale e di aderenza alle indicazioni del PNA, la situazione è ancora lontana dall'essere soddisfacente. La fotografia mostra un evidente work in progress, che richiede ancora impegno per essere completato.

• **Solo il 40% dei PTPC passa l'esame**
Per il 60% circa dei comuni il PTPC non risulta conforme a quanto richiesto dal PNA e insufficiente nelle misure adottate o nelle modalità utilizzate per valutare i rischi. Le carenze sono legate a diversi aspetti: imperfetto legame fra i rischi e le aree o fra i rischi e le misure preventive; valutazione quantitativa non chiara o non del tutto esplicita o con delle carenze; tempistiche o responsabili non esplicitamente indicati; lettura complicata da una certa caoticità e dispersione delle informazioni o da una presentazione eccessivamente tecnica. Il 25% circa degli enti invece ha Piani di Prevenzione della Corruzione ottimi o addirittura considerabili best practices in quanto a completezza, chiarezza, coerenza delle misure organizzative adottate ecc. In questi casi gli enti si caratterizzano per particolare intraprendenza e slancio nella identificazione di aree di rischio e di misure di intervento che vanno addirittura al di là di quanto previsto dal PNA.

• **Rischi e misure di prevenzione ben identificati, ma tempistiche e responsabili delle azioni vaghi**
Mentre nella quasi totalità dei



casi, a rischi identificati nei PTPC corrispondono misure specifiche, per quanto riguarda la chiara identificazione di tempistiche di attuazione delle misure previsti e delle responsabilità gli enti sono piuttosto vaghi. Come è noto, questi due fattori sono infatti indispensabili per la buona applicazione delle stesse misure di prevenzione della corruzione; in quanto permettono una precisa calendarizzazione delle azioni da compiere, indicando quelle più urgenti e quelle meno, e una certa corrispondenza delle responsabilità riguardo l'applicazione delle misure necessarie al contrasto della corruzione. Difatti, sebbene esista un responsabile per la prevenzione della corruzione (RPC), ogni settore e quindi ogni misura che in esso si deve compiere per affrontare e prevenire i rischi possibili ivi previsti, necessitano di un più stretto osservatore della loro applicazione, che poi proprio all'RPC faccia riferimento. Dall'analisi emergono purtroppo dei dati ancora non positivi riguardo questa particolare parte dello sviluppo dei PTPC; infatti solo un comune su tre presenta una chiara disposizione delle misure secondo tempistiche ben indicate e rimandabile a responsabili esplicitamente identificati.

- **Nota positiva: Ciclo della Performance collegato ai PTPC**

Nel 60% circa dei casi è evidente un collegamento tra PTPC e Ciclo della Performance con un'apposita sezione dedicata a questo coordinamento oppure anche soltanto con un breve richiamo diretto. Nei casi restanti, il legame è presente all'interno del Piano della Performance o nel Piano Esecutivo di Gestione (P.E.G.) o nella Relazione Previsionale e Programmatica (R.P.P.), con

un richiamo diretto al Piano stesso o all'anticorruzione oppure nel Piano Triennale per la Trasparenza e l'Integrità. Qui tendenzialmente è presente un'apposita sezione che evidenzia i nessi tra lo stesso Piano della Trasparenza, il PTPC e il Ciclo della Performance.

- **Rotazione quasi a metà**

Tra gli elementi di maggior carenza nelle misure organizzative adottate vi è la rotazione dei responsabili sulle aree a rischio di corruzione. Questa modalità, tra le più efficaci nel contrasto alla "sedimentazione" delle relazioni non sane e nel mettere in evidenza eventuali prassi non corrette, è adottata (almeno come impegno nei PTPC) solo da poco più del 40% delle amministrazioni. Considerando che l'analisi ha riguardato enti, comuni capoluogo di provincia, sufficientemente strutturati in termini di risorse umane disponibili, la nostra considerazione è che occorre avere maggiore incisività in questo campo, anche mettendo in gioco le necessarie misure organizzative e di formazione/addestramento delle risorse coinvolte.

- **Neanche uno su tre coinvolge l'utenza sui temi della prevenzione della corruzione**

Tra le misure di coinvolgimento dell'utenza e delle azioni di ascolto e sensibilizzazione della cittadinanza dovrebbero avere grande importanza gli incontri tra l'amministrazione e il pubblico. Le cosiddette "Giornate della Trasparenza". Si sottolinea il termine "dovrebbero" perché di queste giornate ne sono organizzate ben poche. Per lo meno stando a ciò che è trasmesso attraverso i PTPC o i Piani della Trasparenza, solo il 30,2% degli enti ha infatti messo in atto azioni in questa direzione.

Considerazioni e prospettive

Il lavoro di ricerca evidenzia che certamente si sta procedendo e migliorando in questa impresa titanica che è il contrasto alla corruzione, in tutte le sue forme, nella Pubblica amministrazione. Ma presenta anche, ancora, numerosi punti da implementare e ottimizzare; a partire dal supporto centrale all'operato degli enti, tramite la necessità di indicazioni più chiare, passando per una migliorabile gestione effettiva del rischio da parte dei comuni, concludendosi con una necessaria formazione matura dei dipendenti ed un accresciuto coinvolgimento dell'utenza e della cittadinanza.

Infatti solo conoscendo il proprio territorio e la sua struttura economico- sociale, solo confrontandosi e aprendo un dibattito con i propri cittadini e stakeholders, solo informando e formando sé stessi e gli altri, si crea una seria possibilità di affrontare con successo quella preponderante insidia che prende il nome di "corruzione". ■

Per saperne di più

[La Ricerca completa in formato pdf](#)