

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO



Facoltà di Economia

Dipartimento di Studi e Ricerche Aziendali

Dottorato di ricerca in:

“Economia e Direzione delle Aziende Pubbliche”

XI Ciclo – Nuova Serie

Tesi di dottorato

***“Il processo di cambiamento nelle pubbliche
amministrazioni e il percorso verso l’eccellenza: il caso
del Comune di Pisa”***

Coordinatore
Ch.ma Prof.ssa
Paola Adinolfi

Tutor
Ch.mo Prof.
Pasquale Persico

Candidato:
Dott. Concetta Stile
Matr. 8885800022

Anno Accademico 2013/2014

Indice

Abstract

Introduzione

Presentazione della ricerca

Articolazione del lavoro

Capitolo Primo

Pubblica amministrazione e riforme: un lungo processo di semplificazione

1.1 La pubblica amministrazione negli anni '50 e '60.

1.2 Le riforme adottate negli anni '70 e '80.

1.3 Le riforme adottate dal 1990 agli anni 2000.

1.4 *La performance* nella Pubblica Amministrazione.

1.4.1 La riforma Brunetta.

1.5 Digitalizzazione e informatizzazione delle PA.

Capitolo Secondo

Il metodo di ricerca

2.1 L'approccio qualitativo.

2.1.2 La metodologia della ricerca qualitativa.

2.1.3 La raccolta dei dati.

2.2 L'approccio quantitativo.

Capitolo Terzo

Il ciclo di gestione e misurazione delle performance. Il Common Assessment Framework: un processo di autovalutazione

3.1 La pubblica amministrazione ai giorni nostri.

- 3.2** La misurazione e la valutazione della performance. Aspetti introduttivi.
- 3.3.**Il ciclo di gestione della performance.
- 3.4** Il sistema di pianificazione e programmazione e i ciclo di gestione della performance.
- 3.4.1** I documenti.
- 3.4.2** La valutazione della performance dirigenziale.
- 3.5** Il CAF: obiettivi e considerazioni generali.
- 3.6** I fattori abilitanti.
- 3.7** Criteri per l'analisi dei risultati.

Capitolo Quarto

I risultati della ricerca: la misurazione della performance con il Common Assessment Framework e gli effetti del D. Lgs. n. 150/09 sulla dirigenza pubblica

- 4.1** Il Comune di Pisa e le riforme amministrative.
- 4.2** Il progetto di autovalutazione.
- 4.3** Il questionario.
- 4.4** Lo sviluppo del questionario.
- 4.5** Analisi dei risultati ottenuti.
- 4.5.1** I risultati relativi agli obiettivi.
- 4.5.2** I risultati relativi alla comunicazione.
- 4.5.3** I risultati relativi alla gestione.
- 4.5.4** I risultati relativi all'attenzione al cittadino.
- 4.5.5** I risultati relativi all'organizzazione del lavoro.
- 4.5.6** I risultati relativi alla soddisfazione dei dipendenti e alla gestione del personale.
- 4.5.7** I risultati relativi alle risorse.
- 4.5.8** I risultati relativi al codice di comportamento.
- 4.5.9** I risultati relativi al miglioramento.

4.5.10 Risultati generali del questionario.

4.6 Intervista alla dirigenza.

Conclusioni

Bibliografia

Sitografia

Abstract

La ricerca si propone di analizzare, attraverso lo studio di un caso pratico riguardante una Amministrazione Comunale italiana che ha intrapreso con successo il percorso verso l'eccellenza utilizzando il Common Assessment Framework, gli innumerevoli processi di riforma che hanno investito la pubblica amministrazione nel suo complesso e l'hanno condotta verso l'applicazione dei principi della qualità in un'ottica di responsabilizzazione dei risultati. Negli ultimi anni, infatti, la pubblica amministrazione sotto la spinta innovatrice della mutata legislazione, ha vissuto un periodo di tensione al cambiamento, all'innovazione ed alla modernizzazione che si è tradotto in un sempre maggiore orientamento alla misurazione ed alla comunicazione dei risultati. La causa primaria di questo fenomeno sono state le crescenti esigenze da parte dei cittadini di servizi e politiche in termini di qualità, che le pubbliche amministrazioni hanno dovuto e dovranno soddisfare con risorse sempre più scarse. Da qui, la necessità di conoscere più approfonditamente la performance economico-finanziaria ed organizzativa per capire quali possano essere le modalità, le pratiche ed i processi più adeguati al fine di raggiungere gli obiettivi strategico-politici, mantenendo e migliorando la qualità dei servizi da una parte e garantendo l'efficacia dell'azione amministrativa dall'altra. Lo strumento utilizzato per analizzare i risultati è la loro misurazione in maniera sistematica, formalizzata e strutturata in modo da fornire i dati utili non solo per l'osservazione della realtà, ma anche per

supportare le decisioni strategiche successive e per poterli comunicare ai diversi stakeholder.

In questo senso si è sviluppato il decreto n. 150/2009, noto come “decreto Brunetta”, che mira ad introdurre nella pubblica amministrazione sistemi di gestione della performance simili a quelli utilizzati in contesti privati, ma tenendo in considerazione la peculiarità dei servizi offerti e conseguentemente i metodi e le difficoltà riscontrabili per misurarne i risultati. È infatti molto complesso per una amministrazione valutare l'efficacia di una politica, la qualità di un servizio o la propria capacità organizzativa.

Il lavoro di ricerca parte dallo studio sul cambiamento organizzativo, cambiamento che diventa la base su cui sviluppare competenze e capacità immateriali che a loro volta sono le basi per giungere all'eccellenza. Il problema è comprendere in che modo le organizzazioni siano in grado di apprendere, cioè di cambiare se stesse, abbandonando quella cultura formale, autoreferenziale e burocratica che ha sempre caratterizzato le amministrazioni pubbliche. L'ondata di riforme, che ha investito le Amministrazioni pubbliche in Italia, impone una riflessione relativa all'impatto del cambiamento organizzativo sul personale pubblico. Il cambiamento è la condizione essenziale per la sopravvivenza e l'evoluzione dell'Amministrazione statale e l'adeguamento strutturale e strategico della P.A. all'evoluzione della società e dell'ambiente, esterno e interno, risulta allora fondamentale. La generale esigenza di cambiamento nasce dalla constatazione che i

crescenti livelli di complessità, innovazione ed incertezza della P.A. richiedono una forte specializzazione del personale che deve essere valutato sulle *performance* e sulle competenze messe in campo.

Ecco lo spirito della riforma che ha investito la p.a., quello che obbliga la stessa nel suo complesso, ma anche le singole entità territoriali, a porre in essere processi di trasformazione interna al fine di adattarsi alle mutate condizioni normative e ambientali. Difatti, i cambiamenti hanno prodotto conseguenze sia a livello di struttura organizzativa, con aggregazione di compiti e mansioni non in base alla loro omogeneità tecnica ma alla loro idoneità nel produrre i risultati attesi, sia a livello individuale, in quanto coloro che operano all'interno dell'azienda pubblica devono essere responsabilizzati sul perseguimento di determinati risultati che devono essere oggetto di misurazione e valutazione. Non solo, l'adozione di nuovi criteri per la valutazione delle prestazioni dell'ente, di singole unità organizzative o individuali, determina anche degli impatti, diretti o indiretti, su diverse aree aziendali. Si consideri ad esempio come il sistema di pianificazione e programmazione assuma in questo senso un ruolo centrale nel definire i risultati attesi che dovranno essere confrontati con i risultati conseguiti. Si crea, pertanto, un indissolubile legame tra sistema di pianificazione e programmazione degli obiettivi e sistema di misurazione e valutazione delle performance.

La ricerca ha provato ad analizzare gli impatti che tali cambiamenti hanno avuto sui membri dell'amministrazione ed

a verificare se la cultura organizzativa dell'Ente analizzato, è mutata o evoluta oppure se il cambiamento è stato solo di facciata e verificare, altresì, se si siano avuti risultati tangibili nell'azione amministrativa derivanti dall'applicazione concreta del sistema di autovalutazione ed infine verificare se una amministrazione che lavora in qualità, con performance eccellenti e durevoli, potrà guadagnare la soddisfazione dell'intera collettività, ossia degli utenti/cittadini.

Introduzione

Presentazione della ricerca

Il presente lavoro si colloca all'interno di un'area di ricerca che ha ad oggetto il cambiamento delle pubbliche amministrazioni a seguito dell'introduzione dei sistemi di misurazione e valutazione e la conseguente responsabilizzazione sui risultati. Nelle amministrazioni pubbliche si è gradualmente passati alla responsabilizzazione sul raggiungimento dei risultati, ponendo l'attenzione al risultato intermedio, breve periodo, o finale, lungo periodo, al fine di raggiungere l'eccellenza, piuttosto che sui procedimenti, così come era negli anni passati. Le riforme che si sono succedute negli anni, a partire dagli anni novanta, sono state incentrate alla realizzazione di una Amministrazione Pubblica che abbandonasse quella cultura formale, autoreferenziale e burocratica che le aveva da sempre caratterizzate, per farla divenire una Amministrazione votata al risultato ed alla responsabilità sui risultati raggiunti o meno. Negli ultimi anni il legislatore ha cercato di far diventare l'Amministrazione Pubblica sempre più efficace, efficiente, trasparente e responsabile nei confronti della collettività mediante un utilizzo coerente delle risorse umane e finanziarie, al fine di migliorare la qualità dei servizi offerti, in una generale tensione all'eccellenza. Tali cambiamenti sono stati sia organizzativi, poiché le funzioni vengono attribuite e raggruppate in base alla loro capacità di produrre i risultati attesi, sia a livello individuale poiché ognuno è responsabile del perseguimento di determinati risultati che saranno oggetto di misurazione e

valutazione. In tale modello organizzativo assume un ruolo centrale il sistema di pianificazione e programmazione che ha il compito di fissare determinati risultati attesi che poi saranno confrontati con quelli ottenuti. Quindi, pianificazione e programmazione degli obiettivi e misurazione e valutazione delle performance diventano due facce della stessa medaglia. I cambiamenti in atto in tema di responsabilizzazione sui risultati hanno pertanto influito e continuano ad influire sia a livello di struttura organizzativa, sia a livello di singole unità organizzative e sia a livello di comportamento individuale. La presente ricerca pone l'attenzione sui cambiamenti intervenuti nelle p.a., sulle conseguenze che tali cambiamenti hanno avuto sulle risorse umane, in particolare sulla dirigenza e se tali cambiamenti sono stati solo di facciata o invece hanno portato a una generale rivisitazione della p.a. e ad una effettiva maggiore efficacia, efficienza e trasparenza della azione della stessa.

Con l'emanazione del Decreto Legislativo n.150/2009 (Decreto "Brunetta"), si è cercato di consentire alle p.a. di raggiungere vari obiettivi quali: elevati standard qualitativi nei servizi pubblici, maggiore efficienza e trasparenza nell'azione della Amministrazione, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, il riconoscimento dei meriti e delle capacità ai fini dell'attribuzione degli incarichi dirigenziali, delle progressioni di carriera e dell'attribuzione di incentivi di natura economica. È prevista la realizzazione di un ciclo di gestione della performance che vede come prima fase la definizione degli obiettivi che l'azienda intende raggiungere, dei risultati attesi e dei rispettivi indicatori e come momento centrale la misurazione e la valutazione della performance, attraverso un confronto tra quanto previsto e quanto realizzato. Quindi si tratta di

una valutazione relativa poiché basata sul confronto tra obiettivi che si intendono raggiungere, valori attesi di risultato e rispettivi indicatori e risultati raggiunti con relativi indicatori che esprimono la performance ottenuta. Lo sviluppo del ciclo di gestione della performance richiede pertanto una integrazione del sistema di pianificazione, programmazione e controllo esistente per far sì che il medesimo sia funzionale al processo di misurazione e valutazione della performance dell'ente, delle singole unità organizzative e dei singoli dipendenti. Il ruolo della dirigenza nel ciclo di gestione della performance è fondamentale in quanto ha il compito di valutare la performance individuale del personale ad esso assegnato, oltre ad essere essa stessa sottoposta a valutazione. Si introduce un sistema premiante in base ai risultati raggiunti che fa sì che i singoli dirigenti siano incentivati ad una maggiore responsabilizzazione sui risultati per ottenere gratificazioni economiche.

Pertanto, viste le considerazioni fino ad ora svolte, è opportuno verificare se un ente locale, nel caso di specie il Comune di Pisa, con l'adozione del modello CAF, Common Assessment Framework, di valutazione delle performance, sia riuscito a tendere verso l'eccellenza. Dal punto di vista organizzativo il Comune di Pisa si è adeguato alle numerose riforme emanate nel corso degli anni attraverso una revisione delle pratiche di svolgimento dei propri compiti e mediante la riorganizzazione dei processi organizzativi, operando una divisione tra i compiti spettanti agli organi che si occupano della gestione e quelli che riguardano la direzione dal punto di vista politico, con lo scopo di garantire maggiore efficienza attraverso protocolli di comportamento che hanno come obiettivo il raggiungimento di una consistente trasparenza e imparzialità.

L'amministrazione comunale pisana si è impegnata fortemente in un progetto di autovalutazione che prende come riferimento il modello CAF di valutazione delle performance, prefissandosi l'obiettivo di costruire uno strumento adatto alla valutazione delle aree critiche e di eccellenza, e progettando un programma di valutazione che contiene al suo interno diversi obiettivi da raggiungere sia nel medio che nel lungo periodo.

Per rendere effettivo il processo di misurazione, è stato distribuito da parte dell'amministrazione a tutti i dipendenti un questionario che permettesse di ricavare dei dati per quanto riguarda l'autovalutazione a livello interno, in modo da attuare una prima misurazione dell'organizzazione intera.

Questo tipo di questionario, è stato in grado di apportare informazioni riguardanti lo stato attuale della situazione, evidenziando rapidamente i punti di forza a cui fare riferimento nel futuro e le criticità rispetto ad alcuni settori per i quali è bene attuare dei processi migliorativi.

Il questionario a cui sono stati sottoposti i dipendenti del Comune di Pisa ha avuto come obiettivo, quindi, il reperimento delle considerazioni e dei giudizi di tutti i dipendenti dell'organizzazione a proposito dei processi di gestione adoperati nel loro settore, focalizzandosi sull'esperienza diretta dei singoli dipendenti, permettendo all'organizzazione di estrapolare i risultati necessari al conoscimento delle aree che eccellono e di quelle che avrebbero bisogno di essere migliorate attraverso delle strategie appropriate.

Nell'ambito dell'obiettivo generale della ricerca ci si chiede, altresì, se con il Decreto Brunetta il Comune sottoposto a verifica sia riuscito a garantire una effettiva partecipazione dei dirigenti nella fase di definizione degli obiettivi che saranno loro assegnati, anche per

una preventiva verifica tecnica circa la fattibilità degli stessi ed inoltre appare opportuno verificare se con tale sistema la dirigenza venga valutata sulla base delle effettive competenze tecniche dimostrate e non in base al colore politico.

Le principali innovazioni in materia di performance e dei suoi sistemi di misurazione sono state apportate dalla riforma Brunetta, una legge molto articolata, e soprattutto fondamentale per cercare di migliorare l'efficienza della PA. Questa riforma, che coinvolge tutti gli apparati amministrativi, è volta alla riorganizzazione del lavoro pubblico, garantendo dal punto di vista della qualità dei servizi offerti un netto miglioramento, introducendo il riconoscimento dei meriti ma anche dei demeriti del personale impiegato. Il principio ispiratore di questa legge è certamente la trasparenza concepita come totale accessibilità alle informazioni, alla gestione e alle risorse utilizzate, in modo da consentire agli utenti/cittadini un maggior potere di controllo.

Con lo scopo di migliorare la performance della PA il decreto mette il cittadino al centro degli obiettivi da perseguire attraverso l'accountability e la trasparenza.

Articolazione del lavoro

Il presente lavoro si articola in quattro capitoli.

Il primo capitolo è un capitolo introduttivo nel quale è stato fatto un excursus sulle maggiori riforme amministrative adottate in Italia a partire dagli anni '60 fino agli anni 2000 che evidenzia i cambiamenti intervenuti nelle pubbliche amministrazioni.

Nel secondo capitolo, è stato ritenuto opportuno descrivere la strategia di ricerca adottata nello svolgimento dell'elaborato

prendendo in considerazione il metodo di ricerca qualitativo, effettivamente scelto, e quello quantitativo.

Nel terzo capitolo viene proposta un'analisi della pubblica amministrazione ai nostri giorni ed in particolare viene analizzato il ciclo di gestione delle performance a seguito dell'entrata in vigore del Decreto Brunetta e poi viene descritto il CAF, acronimo di Common Assessment Framework, modello di valutazione delle performance che nasce dal bisogno della Pubblica Amministrazione di stabilire un percorso volto all'eccellenza e alla trasparenza, prodotto dalla collaborazione dei Ministri della Funzione Pubblica della UE, che nasce con lo scopo di attuare un'evoluzione dal punto di vista della cultura della qualità nella pubblica amministrazione in tutta Europa mediante gli strumenti propri del TQM.

Il CAF persegue l'obiettivo della qualità attraverso la valutazione e la misurazione delle performance, ed ha bisogno di due strumenti:

1. Il primo consiste nell'approccio euristico all'amministrazione in modo da orientarsi verso obiettivi, sempre migliori, applicando una gestione basata sul ciclo di Deming.
2. Il secondo consiste nell'orientarsi ai clienti, orientando l'organizzazione ad essi, interpretando i bisogni espressi o impliciti e cercando di soddisfare le esigenze.

Sempre nel terzo capitolo, a seguito di alcune considerazioni generali sul modello CAF segue un'attenta descrizione dei fattori abilitanti e sui criteri per l'analisi dei risultati del modello stesso.

Nel quarto capitolo viene preso in considerazione un comune italiano, in particolare quello di Pisa, che si è sottoposto all'autovalutazione delle proprie performance attraverso il modello

CAF. Viene spiegato il percorso effettuato dal Comune nel progetto di autovalutazione, dando particolare rilevanza al questionario a cui sono stati sottoposti tutti i dipendenti del suddetto ente, oltre ad effettuare un'analisi delle risposte conferite alle domande del questionario stesso raggruppate per le diverse aree di interesse e dei risultati ottenuti.

Inoltre, vengono riportati i risultati relativi alle interviste effettuate alla dirigenza del Comune di Pisa che hanno permesso di chiarire gli effetti che il Decreto Brunetta ha prodotto sulla effettiva partecipazione dei dirigenti alla definizione degli obiettivi che sono loro assegnati oltre che a verificare se la dirigenza venga valutata con obiettività ed imparzialità.

Capitolo Primo

Pubblica amministrazione e riforme: un lungo processo di semplificazione

1.1 La pubblica amministrazione negli anni '50-60.

Gli anni '50 costituiscono un momento fondamentale per la politica riformatrice della pubblica amministrazione che riceve una consacrazione ufficiale con la istituzione di un apposito Ufficio per la riforma della amministrazione. Il nuovo organismo, predecessore dell'attuale Dipartimento della funzione pubblica, cercò di fare proprie tecniche organizzative e metodi di lavoro della moderna scienza dell'organizzazione di matrice anglosassone: uffici di studio, analisi dei costi e dei tempi di esecuzione amministrativa, corsi di formazione del personale, razionalizzazione delle tecniche di lavoro, ecc.

L'ufficio ebbe indubbiamente un ruolo importante, ma più sotto il profilo della elaborazione che non di quello realizzativo, dove finì per soccombere di fronte alle forti resistenze, soprattutto culturali, dell'epoca. La sua opera mirava, però, a razionalizzare gli uffici in modo da rendere la loro attività semplice e rapida, ma sempre all'interno di un sistema rigido ed accentrato. Anche la prima parziale deconcentrazione di competenze dal centro alla

periferia (l. n. 150/1953) fu operata senza alcun significativo trasferimento di funzioni agli enti locali.

Nel corso degli anni, i governi del nostro Paese si sono battuti per disciplinare e migliorare, con molta difficoltà, il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino molto spesso condizionato negativamente dalla lentezza decisionale della prima.

Se alla fine degli anni '80 il sistema sociale attraversava un periodo di forte evoluzione, la pubblica amministrazione non sembrava fare altrettanto, ma anzi continuava a mantenere una posizione di supremazia nei confronti degli utenti, adottando un atteggiamento per il quale i servizi erogati venivano percepiti come qualcosa di concesso più che un diritto.

A tutto ciò va aggiunto che *“la pubblica amministrazione esercitava le sue funzioni senza nessun termine di confronto¹”*.

L'apparato burocratico della pubblica amministrazione di fronte alle novità legislative si è spesso dimostrato poco recettivo, opponendo una resistenza passiva. Dall'altro lato gli stessi cittadini si sono rivelati poco propensi a sfruttare gli strumenti che venivano offerti e spesso anche disattenti.

Per quanto riguarda i tentativi dei governi volti al miglioramento dell'apparato delle amministrazioni italiane, uno degli avvenimenti degni di nota in materia di semplificazione della pubblica amministrazione, fu la Legge n. 15 del 4 gennaio 1968 *“Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme”* che introduceva importanti strumenti di semplificazione nelle attività della pubblica amministrazione.

¹ Cassese S., *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Ed. Donzelli, Roma, 1998.

Questa legge raccoglieva un insieme di norme volte alla semplificazione delle procedure amministrative al fine di agevolare i cittadini nei rapporti con la pubblica amministrazione.

I principali cambiamenti apportati da questa legge interessano soprattutto:

- La conservazione di atti pubblici e privati
- La disciplina di particolari procedimenti amministrativi
- La produzione agli organi della pubblica amministrazione di atti e documenti amministrativi
- La formazione ed il rilascio di atti pubblici

Particolarmente importanti sono gli articoli 2, 3 e 4 che disciplinavano diverse modalità di dichiarazioni che i cittadini potevano presentare alla pubblica amministrazione in sostituzione delle abituali certificazioni o documentazioni.

L'articolo 2 permetteva la sostituzione definitiva dei più comuni certificati quali, per esempio, la residenza anagrafica, lo stato di famiglia, la data e il luogo di nascita, la cittadinanza, lo stato civile, il godimento dei diritti politici, l'iscrizione agli albi professionali.

Mediante la corretta applicazione di questa disposizione si intendeva scongiurare la produzione da parte dei cittadini di molteplici certificati nei confronti della PA.

L'articolo 3 disciplinava l'opportunità di presentare dichiarazioni temporaneamente sostitutive in materia di fatti, stati e qualità personali, attribuendo al cittadino la responsabilità di presentare la documentazione riguardante la dichiarazione unicamente nel caso in cui il provvedimento non venisse emanato a favore del medesimo dichiarante.

Tali dichiarazioni sarebbero state particolarmente utili nelle procedure relative ai concorsi, dove unicamente i vincitori avrebbero poi avuto il dovere di confermare le dichiarazioni effettuate con la necessaria documentazione.

L'articolo 4, invece, prevedeva la sostituzione dell'atto di notorietà in materia di fatti, stati e qualità personali, che fossero a diretta conoscenza dell'interessato, con una dichiarazione effettuata e sottoscritta dallo stesso dichiarante al funzionario della pubblica amministrazione: in questo modo si permetteva di evitare di ricorrere a un notaio ed all'assistenza di quattro testimoni.

Per quanto riguarda le autenticazioni di firma, regolate dall'articolo 20, la legge aveva previsto alcune semplificazioni in quanto le richieste da presentare agli organi della pubblica amministrazione che avevano bisogno di una firma autenticata, potevano essere sottoscritte direttamente dal dipendente pubblico o da un funzionario incaricato dal Sindaco con il compito di ricevere la documentazione. Le innovazioni che si intendevano apportare con la Legge 15/68 erano rappresentate al meglio dalla norma contenuta nell'articolo 10 che prevedeva in maniera chiara che gli uffici pubblici non avrebbero potuto richiedere atti o certificati riguardanti fatti, stati e qualità personali che risultassero confermati in documenti già in loro possesso; inoltre dovevano essere verificati d'ufficio la buona condotta, l'assenza di precedenti penali e di carichi pendenti.

Le novità significative apportate dalla Legge 15/68 per molto tempo non sono state applicate o si sono rivelate inefficaci.

A partire dal periodo in cui fu emanata e fino alla fine degli anni '80 questa legge fu ampiamente ignorata da tutti gli apparati della pubblica amministrazione e, di conseguenza, anche dai cittadini.

Il motivo per il quale questa legge non ha prodotto i suoi effetti è dovuto al fatto che negli anni '60 la pubblica amministrazione non era pronta a instaurare coi cittadini un rapporto in cui alla base ci sarebbe dovuta essere la fiducia e la collaborazione reciproca tale da potersi districare al meglio nel mondo delle autocertificazioni.

Molto probabilmente per quel periodo, i principi contenuti nella Legge n. 15 del 1968, erano esageratamente rivoluzionari tanto che vennero messi da parte e le innovazioni considerate necessarie per rendere la PA semplificata e in stretto contatto con gli utenti non vennero applicate. Al contrario, soprattutto con l'avvento di quelli che vengono definiti gli "anni di piombo" ci furono dei rallentamenti.

La Legge n. 15 del 1968 è stata presa in considerazione per questa ricerca poiché negli anni '90 le innovazioni in essa contenute saranno la base di partenza di tutte le leggi volte alla semplificazione della pubblica amministrazione.

1.2 Le riforme adottate negli anni '70-'80.

Il decennio successivo fu dominato dalla regionalizzazione e dall'avvento della dirigenza (d.P.R. n. 748/1972). Contestualmente, si affacciano nuovi modelli di amministrazione: quello del **sistema nazionale** (sperimentato per la Sanità), modello adespota che non vede al centro una struttura pubblica, creata per rendere un servizio, ma la funzione, intorno alla quale ruotano i diversi "livelli di governo"; quello della **partecipazione**, modello ispiratore della riforma degli organi collegiali della scuola. Rinnovati studi furono avviati con le commissioni Giannini (1979-1981). Questa stagione

vede il suo punto più alto nel “Rapporto sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato”, che evidenziava la necessità della convergenza sulla riforma di “politici, funzionari e sindacalisti”. Vi sono, sì, riforme parziali, accorpamenti e nuove istituzioni di Ministeri e aziende, una legge di soppressione degli enti inutili (la l. n. 70/1975), e una sull’organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio (la l. n. 400/1988), ma il risultato è una pubblica amministrazione comunque sempre meno coerente ed efficiente, una “amministrazione in briciole”.

“Negli anni ‘80 si verifica la prima inversione della tradizionale tendenza all’espansione del sistema pubblico, con l’inizio del processo di privatizzazione dei grandi servizi a rete e delle aziende industriali in mano pubblica. Parallelamente, viene consacrata l’introduzione di meccanismi negoziali nel pubblico impiego (legge quadro sul pubblico impiego del 1983), primo passo verso la privatizzazione del rapporto alle dipendenze delle P.A. Seguono le prime manifestazioni di quella crisi fiscale che porrà le premesse per le riforme Cassese.”².

Come già affermato precedentemente, la Legge n.15 del 1968 nel ventennio successivo alla sua emanazione non venne applicata da nessun apparato della PA.

Nel 1988, una circolare del Ministero per la Funzione Pubblica si propose di pubblicizzare e stimolare all’applicazione di questa legge richiamando formalmente gli organi della pubblica amministrazione all’utilizzo e all’applicazione della suddetta legge, in modo da consentire a tutti gli utenti l’esercizio dei propri diritti in tema di semplificazione e autocertificazione. Nella direttiva viene messa in risalto, oltretutto, la necessità di impiegare campagne informative sulle semplificazioni introdotte dalla legge

² <http://www.diritto.it>

in quanto “verso la metà degli anni 80 di fronte al proliferare di leggi e al conseguente pericolo che queste non vengano a conoscenza degli interessati, pur in buona fede, si è iniziato a sollevare il problema anche da un punto di vista giuridico su come mettere i cittadini nelle condizioni di conoscere tempestivamente le norme, cui sono sottoposti.”³.

In questa direttiva erano contenuti suggerimenti precisi riguardanti il bisogno di dover applicare questa legge mediante proposte di carattere pratico e organizzativo volte alla creazione di un personale decisamente più qualificato.

Nella circolare, tutti gli organi della pubblica amministrazione venivano obbligati all'impiego delle autocertificazioni e a dover verificare d'ufficio se fatti, stati e qualità personali di un dichiarante fossero già in loro possesso “richiedendo d'ufficio certificati di assenza di precedenti penali e di carichi pendenti.”⁴

Questa circolare ribadisce inoltre che per l'applicazione della Legge 15/68 non era necessario istituire degli Uffici particolari poiché, per quanto riguarda le dichiarazioni sostitutive, le autenticazioni di firma dovevano essere attuate dal funzionario incaricato a ricevere le autocertificazioni.

Nonostante la circolare ministeriale, l'applicazione della Legge 15/68 incontrò numerose resistenze tanto che molto spesso gli venne attribuita una interpretazione alterata in quanto molti uffici pubblici, soprattutto delle amministrazioni centrali dello Stato nonostante dichiarassero di accettare le autocertificazioni, chiedevano agli utenti di presentare le normali e datate certificazioni garantendo un procedimento più rapido nello

³ Ibidem.

⁴ Articolo 10 della Legge 15 gennaio 1968, n.15 .

svolgimento delle pratiche amministrative. I cittadini che ad ogni modo volevano presentare le autocertificazioni o dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà, venivano invitati dai funzionari a recarsi nel Comune di residenza per l'autenticazione della firma sulle stesse dichiarazioni.

1.3 Le riforme adottate dal 1990 agli anni 2000.

“Il decennio che va dal 1990 al 2000 è indubbiamente il periodo di maggiore impegno riformatore della pubblica amministrazione italiana a partire dall'Unità”⁵.

Per quanto riguarda le semplificazioni dell'azione amministrativa delle PA, un contributo significativo è stato dato dalla Legge 241/1990 che oltre a incidere su altri aspetti di rilevante importanza come gli accordi tra gli enti pubblici o tra questi e i privati, per la prima volta detta una disciplina generale per quanto riguarda i procedimenti da adottare.

“L'intervento, di cui pure si era a lungo discusso in sede scientifica senza raggiungere posizioni da tutti condivise, è straordinariamente rilevante sia per gli istituti introdotti che per i presupposti istituzionali da cui prende le mosse.”⁶

In questa legge, sono previsti *in primis* l'onere di concludere il procedimento in un tempo determinato e con un provvedimento espresso tale da consentire al cittadino di essere a conoscenza della durata dell'*iter* e di far valere le sue ragioni in via giurisdizionale, questione che fino a quel momento era difficile da attuare.

⁵ Cammelli M, *La stagione delle riforme: gli anni 90*, Mulino 2004, p.87.

⁶ *Ivi*, p.89.

Inoltre viene sancito l'obbligo a dover motivare ogni provvedimento che si intende assumere e quindi di *“indicare gli elementi di fatto e di diritto a base della scelta compiuta”*⁷.

Secondo questa legge gli apparati della pubblica amministrazione sono obbligati a rendere noto chi sia il funzionario a cui viene attribuita la responsabilità del procedimento, vale a dire colui che ha il compito di coordinare il tutto e che ricopre la figura di referente per chi è all'esterno di questo sistema.

La *legge generale sul procedimento amministrativo*, offre l'occasione di stipulare accordi tra il privato e la pubblica amministrazione *“destinati a essere recepiti nel provvedimento finale (accordi preliminari) o addirittura a sostituirlo in toto (accordi sostitutivi).”*⁸.

*“Basta questa semplice elencazione per rendersi conto di quanto, in precedenza, fosse marcata l'inferiorità degli interlocutori delle PA e difficile la possibilità di far valere le proprie ragioni ed è sufficiente ricordare la lunga fase attuativa della l. 241/1990 da parte di tutte le amministrazioni pubbliche (Regioni ed enti locali), resa necessaria dalla necessità di stabilire per ognuna di esse e per ogni procedimento il termine finale e della generalizzata mancanza di conoscenze (anche all'interno della PA) dei procedimenti effettivamente previsti, per comprendere come con questa legge lo stato di diritto e il principio di legalità siano entrati, per la prima volta in modo completo e generalizzato, nell'azione amministrativa”*⁹.

Dal punto di vista istituzionale la Legge 241/1990 ebbe importanti implicazioni in quanto l'ordinamento prese in atto che la decisione finale della pubblica amministrazione proviene da

7 Ibidem.

8 Cammelli M, *La stagione delle riforme: gli anni 90*, Mulino 2004, p.90.

9 Ibidem.

un'elaborata valutazione tra interessi in gioco attuata direttamente dall'amministrazione. Questa valutazione è più o meno condizionata e approfondita quanto più sia grande il numero di interessi pubblici e privati che vengono espressi.

Sempre dal punto di vista istituzionale viene garantito che l'imparzialità non viene assicurata da un discostamento o da una chiusura della pubblica amministrazione ma bensì dal fatto di voler assicurare *“la più ampia possibilità di rappresentazione delle proprie ragioni nell'istruttoria”*¹⁰ quindi per questa ragione devono essere esplicitati il più possibile i motivi della scelta.

*“Tutto ciò in termini giuridici, si traduce nel fatto che il principio di legalità si risolve nel definire le forme e la sequenza dell'esercizio del potere discrezionale, e dunque nel come procedere alla decisione piuttosto che nel che cosa decidere. E in termini istituzionali, nel fatto che la legittimazione della PA non è più assicurata (solo) dal rapporto con la legge e verso l'alto, ma è cercata e raggiunta (anche) in direzione opposta, nella relazione diretta con gli interessati e gli interessi in gioco.”*¹¹

Un'ulteriore innovazione, che nasce come conseguenza della Legge 241/90, nasce nell'ambito della conferenza dei servizi, che originariamente si trattava di una semplificazione e velocizzazione dei tempi necessari quando il procedimento da adottare coinvolgeva più di un'autorità pubblica.

Quindi per quanto riguarda l'assunzione di un provvedimento molto complesso dove è necessario che più autorità intervengano, si decise che sarebbe stato più rapido riunire tutti i rappresentanti incaricati di prendere una decisione in quella che è chiamata la

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Cammelli M, *La stagione delle riforme: gli anni 90*, Mulino, 2004, p.92.

conferenza di servizi evitando di interpellare diverse autorità in momenti diversi e quindi di allungare i tempi.

Un'altra novità è data dalla *“collocazione all'esterno e ai privati di attività prima svolte direttamente dalla pubblica amministrazione (esternalizzazione o outsourcing)”*¹².

A partire dal 1992 avviene un cambiamento che interessa molti settori pubblici che operano come imprese, sia a livello locale che centrale, come per esempio l'ENEL e molte aziende di servizi pubblici locali che hanno subito una trasformazione in S.p.a.

Il 3 febbraio 1993 viene approvato il D.L. 29 mediante il quale vengono introdotti i sistemi informativi nella pubblica amministrazione quali strumenti imprescindibili per l'efficienza e un corretto funzionamento dei servizi. Inoltre i costi sono notevolmente ridotti.

Il D.L. sopra citato è accompagnato dal D.L. n.39 sempre dello stesso anno che istituisce l'Autorità per l'informatica nella PA, che costituisce in questo modo uno strumento per garantire efficienza, tempi brevi e costi ridotti mediante l'utilizzo della tecnologia.

Un ulteriore miglioramento alle disposizioni contenute nei decreti precedenti viene apportato dalla creazione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione, che nasce con lo scopo di collegare mediante internet i vari apparati che costituiscono la PA. (1995).

Tra il 1997 e il 1998 vengono emanate quattro leggi sostenute dal Senatore Bassanini volte alla riforma della pubblica amministrazione che introdussero importanti innovazioni.

“Le leggi Bassanini toccano innumerevoli aspetti della pubblica amministrazione: sia meccanismi organizzativi generali

¹² Ivi, p.94.

che strumenti giuridico-amministrativi molto puntuali e specifici della macchina burocratica”¹³

Nella prima legge Bassanini¹⁴ *“si attuano i principi di sussidiarietà e di decentramento amministrativo delle funzioni attraverso il conferimento di innumerevoli competenze al livello amministrativo regionale e locale”¹⁵.*

Infatti si prevede che le Regioni e gli enti locali vengano delegati dal governo per ricoprire alcuni ruoli che prima spettavano a quest’ultimo. In questo modo si crea un consistente decentramento ritenuto necessario per il conseguimento dell’eccellenza per quanto riguarda la pubblica amministrazione. In questo modo gli enti locali godono di maggiore autonomia ma saranno maggiormente responsabili nei confronti della gestione dei rapporti coi cittadini ma anche con le imprese.

Il processo di decentramento graduale, sostenuto da questa legge, viene concepito in forma unitaria in modo che la qualità dei servizi venga assicurata su tutto il territorio cambiando in questo modo la struttura amministrativa da piramidale a orizzontale.

Di particolare importanza per la prima legge Bassanini è l’articolo 15 comma 2¹⁶ in quanto, a proposito di emissione dei documenti e nelle relazioni tra PA e cittadino, attribuisce validità ai documenti prodotti con strumenti informatici.

13 Cavallo M., *La comunicazione pubblica tra globalizzazione e nuovi media*, Franco Angeli, 2005, p.160

14 Legge 15 marzo 1997, n. 59

15 Cavallo M., *La comunicazione pubblica tra globalizzazione e nuovi media*, Franco Angeli, 2005, p.160

16 *“Gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge. I criteri e le modalità di applicazione del presente comma sono stabiliti, per la pubblica amministrazione e per i privati, con specifici regolamenti da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ai sensi dell’articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Gli schemi dei regolamenti sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l’acquisizione del parere delle competenti Commissioni”.*

La legge Bassanini *bis*¹⁷ ha come obiettivo la semplificazione in materia di documenti amministrativi in modo da evitare lunghi processi burocratici e offrire al cittadino un tipo di servizio volto all'eccellenza, con tempi di esecuzione notevolmente ridotti. In particolare questa legge si occupa approfonditamente di disciplinare i procedimenti riguardanti l'autenticazione di firma per le autocertificazioni introducendo nuovi principi a proposito della validità dei certificati che si producono.

*“Sempre in questa legge vengono sfoltiti i controlli sull'azione amministrativa degli enti locali e definiti assetti organizzativi in grado di rendere più “manageriale” la gestione degli enti pubblici. Figura emblematica di questa rivisitazione dei ruoli gestionali è il direttore generale o, come preferiscono chiamarlo alcuni, il city manager nei comuni e negli enti locali e territoriali”*¹⁸.

Nella legge 16 giugno 1998, n.191, conosciuta anche come legge Bassanini *ter*, viene nuovamente affrontato il tema dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Questa legge, infatti, presenta l'opportunità di richiedere il rilascio del documento d'identità sotto forma di supporto elettronico o magnetico che oltretutto disciplina la questione del telelavoro che interessa i dipendenti pubblici, a proposito di quest'ultimi questa legge sancisce alcune disposizioni per quanto riguarda la loro formazione.

Nella legge Bassanini *quater* dell'8 marzo 1999 è presente un elenco di una cinquantina di procedure da semplificare, responsabilità che verrà attribuita a un nucleo composto da 25 esperti.

¹⁷ Legge 15 maggio 1997 n.127.

¹⁸ Cavallo M., *La comunicazione pubblica tra globalizzazione e nuovi media*, Franco Angeli, 2005, p.160.

In questa legge viene inoltre disposto che venga condotta un'Analisi dell'Impatto della Regolamentazione riguardo alla maniera in cui le amministrazioni pubbliche si organizzano.

Per quanto riguarda il terzo millennio, molto importante è la legge 150/2000 che disciplina la comunicazione e l'informazione tra cittadini e pubblica amministrazione attraverso i mezzi di comunicazione di massa come per esempio gli strumenti telematici, la stampa o gli audiovisivi, favorendo in questo modo l'accesso a tutti.

Questa legge è di particolare importanza poiché per la prima volta l'informazione viene presa in considerazione nello scenario normativo, la comunicazione invece viene finalmente riconosciuta come un'azione costante della pubblica amministrazione e viene utilizzata per promuovere la conoscenza di temi di ampio interesse pubblico e sociale.

Alla base di questa legge si trovano la modernizzazione degli organi della PA e la promozione dell'immagine quest'ultima. Per quanto riguarda la formazione del personale, considerata fondamentale, con questa legge si auspica al raggiungimento di una professionalità tale da essere in grado di utilizzare i nuovi mezzi di comunicazione, riconoscendo la valorizzazione delle competenze. Vengono inoltre modificati i compiti degli uffici per le relazioni con il pubblico.

Un altro elemento innovatore di questa legge è l'introduzione della figura del portavoce che interagisce in maniera diretta con l'organo principale della pubblica amministrazione.

Le disposizioni contenute in questa legge sono particolarmente volte a promuovere la conoscenza delle leggi in modo da permetterne l'applicazione e il facile accesso da parte di

tutti gli utenti. Si intende inoltre far conoscere ai cittadini le attività e il funzionamento degli organi della PA.

Dal 1 gennaio 2006 è entrato in vigore il codice dell'amministrazione digitale che permette l'archiviazione di tutte le procedure normative.

Grazie a questa norma la pubblica amministrazione è in grado di conservare qualsiasi documento in formato elettronico, questa gestione della documentazione apporta un notevole ridimensionamento dei costi e delle tempistiche di esecuzione, migliorando di conseguenza l'efficienza e l'aspetto organizzativo delle PA.

Nel 2012 Renato Brunetta crea il Piano di *e-government* che contiene numerosi progetti al suo interno a proposito dell'innovazione digitale delle PA, in modo da modernizzare e ottimizzare ancora di più gli apparati amministrativi. Particolare attenzione è data alla trasparenza degli organi interessati e alla qualità dei servizi offerti.

1.4 La performance nella Pubblica Amministrazione.

Le questioni riguardanti la *performance* nella Pubblica Amministrazione, soprattutto a proposito dei sistemi di valutazione e misurazione da adottare, sono alla base dei dibattiti politici in numerosi Paesi del nostro pianeta.

La risposta più difficile da trovare sembra essere quella concernente l'efficacia della misurazione delle capacità di un certo apparato e dell'efficienza dei risultati conseguiti.

“Da molti, e non solo in Italia, viene sottolineata la necessità di orientare in modo significativo la ricerca nell'ambito del

management pubblico sui fattori che determinano la scarsa produttività del settore pubblico.

Questo contesto infatti, malato di autoreferenzialità, negli ultimi 50 anni ha erogato prestazioni con sempre più scarsa produttività, adottando comportamenti tesi a dimostrare che le carenze dei servizi resi erano determinate più dalla inadeguatezza quantitativa delle risorse allocate allo scopo dal soggetto politico che dai risultati derivanti da azioni inefficienti ed inadeguate.

Per contrastare l'implosione dei servizi pubblici verso modelli sempre più statici e incapaci di rispondere adeguatamente ai bisogni dei cittadini e di "creare valore", in molti paesi è stato dato spazio alla "scelta del cittadino", ossia si è tentato di creare condizioni di concorrenza tra erogatori che potessero spingere le istituzioni pubbliche verso una maggiore produttività e qualità."¹⁹.

In Italia, a partire dagli anni '90 nelle norme emanate a proposito di semplificazione e efficienza delle PA vengono progressivamente introdotte sempre più principi e criteri che si rifanno a una gestione aziendale.

Prima di focalizzarsi sul concetto di *performance* è bene considerare alcune problematiche che caratterizzano la Pubblica Amministrazione.

Innanzitutto si assiste a un'assenza che non permette un confronto con degli ipotetici concorrenti; i servizi erogati dai diversi apparati amministrativi sono totalmente differenti e risulta difficile quantificarli in maniera significativa in termini di quantità e qualità; la misurazione della *performance* viene resa complicata dalla lunghezza delle tempistiche necessarie per terminare alcuni processi.

¹⁹ Barilà M., Lovo M., *Piano industriale della pubblica amministrazione. Il nuovo testo unico sul pubblico impiego*, IlSole24Ore, 2010, p.321

La diversificazione presente tra tutti gli apparati che costituiscono la Pubblica Amministrazione fa in modo che si creino numerosi rapporti di natura diversa dai quali nascono obiettivi e interessi totalmente differenti, da qui la difficoltà di poter dare una definizione generale di buona o scarsa *performance* e appare evidente che ogni organo della PA debba dotarsi di una modalità diversa di valutazione, i cui risultati saranno ottenuti mediante valori diversi secondo gli obiettivi, le priorità e alla missione che ogni organo si impone.

Il decreto 150/2009, la riforma Brunetta, è uno di quelli in cui all'interno è contenuta la definizione di *performance* facendo riferimento a diversi concetti.

Il concetto viene analizzato secondo una dimensione verticale, dove la *performance* organizzativa si relaziona con quella individuale, quindi se il singolo raggiunge dei buoni risultati apporterà dei miglioramenti anche al gruppo. Da punto di vista orizzontale, l'analisi fa riferimento a differenti contesti e prospettive del risultato ottenuto.

Molto importanti sono gli articoli 2 e 3 di questa legge in quanto *“il primo descrittivo dell'oggetto e finalità del sistema di valutazione, il secondo illustrativo dei principi generali ispiratori a cui lo strumento deve rifarsi.*

Nell'articolo 2 è assai significativo l'ordine in cui sono presentate le finalità del sistema da adottare per valutare le strutture ed i dipendenti: in primo luogo si specifica che lo strumento serve per assicurare elevati standard qualitativi e quindi economici del servizio. [...] sempre nell'articolo due si trova in sintesi esplicitato, nella seconda parte dell'articolo, il modo con cui si vuole perseguire tale finalità, ossia la “valorizzazione” dei risultati e della performance organizzativa ed individuale.

Anche in questo passaggio del testo il termine valorizzazione assume un significato importante: si vuole sottolineare la necessità in primo luogo di dare spazio al merito e alle best practice facendo emergere con evidenze quantitative tutto l'ottimo lavoro che in molti contesti pubblici esiste e che rischia di essere offuscato dai fenomeni di scarsa produttività talvolta presenti nelle organizzazioni pubbliche.

La valorizzazione dei risultati conseguiti da chi sta svolgendo un ottimo lavoro è il meccanismo fondamentale perché il merito diventi il motore del cambiamento organizzativo e del miglioramento della performance.”²⁰.

Quando gli apparati della PA sono chiamati a prendere decisioni per quanto riguarda le politiche da attuare, cercano di focalizzarsi su quali siano le necessità dei cittadini, avendo come obiettivo di soddisfare il più possibile l'utenza mediante provvedimenti d'intervento. Successivamente, attraverso il *budgeting* e un'attenta programmazione vengono delineati gli obiettivi da perseguire.

A seguito di quanto detto si procede all'acquisizione delle risorse umane e finanziarie (*input*) necessarie al raggiungimento dello scopo, che a loro volta creeranno degli *output*, ossia beni e servizi che produrranno, con l'ausilio di fattori soggettivi o ambientali, una modificazione del benessere collettivo chiamato *outcome*, considerato il risultato più rilevante nell'azione della PA in quanto rappresentano concretamente un miglioramento delle condizioni di benessere dei cittadini.

L'*outcome*, tuttavia, è uno dei risultati più complicati da analizzare in quanto non è sempre possibile stabilire quanto il

20 Barilà M., Lovo M., *Piano industriale della pubblica amministrazione. Il nuovo testo unico sul pubblico impiego*, IlSole24Ore, 2010, p.323.

fattore causalità interferisca nella relazione che si instaura tra un'azione della PA e il miglioramento del benessere della collettività che la prima dovrebbe apportare.

“Il problema della carenza di sistemi di misurazione nella pubblica amministrazione è un elemento già denunciato dal famoso rapporto Giannini nel lontano 1979; da allora i sistemi di misurazione non hanno fatto grandi passi in avanti nonostante i grandi investimenti in informatica e formazione.

Ci si è limitati quasi sempre a misurare la dimensione dell'input, ovvero, le risorse assegnate, contabilizzate ancora in molti casi con sistemi ispirati alla sola contabilità finanziaria che non consentono elaborazioni di tipo economico, trascurando la dimensione dell'output ed ignorando quasi totalmente la dimensione dell'outcome, ovvero i risultati ottenuti in termini sociali con i denari spesi per la realizzazione delle politiche pubbliche.”²¹

Tabella 1: Elementi che costituiscono la *performance* e relativi indicatori.

Elemento	Informazioni	Indicatori
Input	Fornisce informazioni per quanto riguarda l'ammontare delle risorse umane, economiche e finanziarie impiegate.	Sui processi di produzione dei beni e di servizi sono presenti dei costi tra cui quelli fissi.
Processi	Si ricavano dalle attività che vengono avviate per raggiungere l' <i>output</i> e dalle tempistiche. Tramite	Le tempistiche di erogazione sono medie.

²¹ Hinna L. *Et alii, Gestire e valutare la performance nelle PA: guida per una lettura manageriale del D.Lgs.150/90*, Maggioli, 2010, p.101.

	questi si può valutare la qualità dei servizi offerti e della gestione.	
Output	Le informazioni si ricavano dalla qualità e dalla quantità dei servizi erogati e dei beni prodotti in certo momento.	Questi indicatori dovrebbero essere in grado di dare informazioni utili al controllo della gestione e quello strategico che hanno necessità differenti secondo i criteri che si utilizzano.
Outcome	Attraverso questi dati si è in grado di valutare l'efficacia dei provvedimenti attuati	Vengono definiti in base al tipo di <i>outcome</i> .

Fonte: Monteduro F., *Misurare per decidere*, Rubettino, 2006, pp. 33

Per quanto riguarda la misurazione della performance, questa si è particolarmente sviluppata negli ultimi anni come conseguenza delle forti pressioni e richieste esercitate dalle istituzioni, anche esterne alla PA, in modo da aumentare la produttività, vale a dire fermare l'aumento della spesa pubblica offrendo i medesimi servizi.

Il periodo che stiamo vivendo, quello della crisi economica, ha rafforzato le pressioni da parte delle istituzioni che sempre di più chiede un ridimensionamento dei costi unito a una maggiore trasparenza per evitare che gli utenti siano sempre più sfiduciati nei confronti degli apparati che compongono la Pubblica Amministrazione.

Mediante un provvedimento mirato, gli organi della PA creano il proprio sistema di misurazione della *performance* al cui interno sono descritte la struttura che costituisce il sistema stesso, vale a dire le modalità, le tempistiche, le responsabilità e i soggetti a cui si rivolge.

“Per performance, parola che figura più di cento volte nel 150/2009 si intende il contributo, inteso come risultato e modalità di raggiungimento dello stesso, che una determinata entità, intesa come individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione, programma o politica pubblica, apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi che hanno come punto di riferimento la soddisfazione dei bisogni della collettività per i quali l’organizzazione è costituita”²².

Vengono oltretutto descritti i procedimenti che hanno come fine la conciliazione e il raccordo con dei sistemi di gestione che sono già presenti, quindi il decreto che disciplina questa materia non intende eliminare i sistemi già esistenti ma bensì cerca di migliorarli, integrandoli in un sistema più vasto che ha come obiettivo l’efficacia dei servizi offerti che dovrebbero soddisfare pienamente l’utente.

Perché il sistema di misurazione funzioni in maniera adeguata bisogna tenere conto di alcuni fattori che possono influenzare positivamente o negativamente il processo. Uno di questi è la formazione del personale che permettono a quest’ultimo di entrare in confidenza coi sistemi di misurazione, o per esempio influisce positivamente una buona organizzazione in cui le responsabilità siano equamente suddivise e la scelta di un efficace strumento di misurazione.

²² Hinna L. *Et alii, Gestire e valutare la performance nelle PA: guida per una lettura manageriale del D.Lgs.150/90*, Maggioli, 2010, p. 226.

Fissare degli obiettivi che soddisfino minimamente e ignorare le competenze specifiche per la misurazione della *performance* incidono negativamente, così come avvalersi di un sistema contabile estremamente complesso che complicherebbe la contabilizzazione dei costi.

Secondo le modalità suggerite il sistema di misurazione dovrebbe essere caratterizzato da una multidimensionalità grazie alla quale è possibile rendere noti quei fenomeni studiati mediante prospettive differenti.

Per quanto riguarda la misurabilità dei risultati in Italia “*le istituzioni pubbliche faticano a ragionare sui numeri, ed a considerarli un supporto ai processi decisionali*”²³.

Il grado di misurazione dei risultati detiene come maggiore conseguenza una maggiore presa di responsabilità nei confronti dei cittadini da parte dei soggetti politici o tecnici, ed è basato su alcuni indicatori volti a soddisfare dei requisiti tra i quali:

1. *“Validità: l’indicatore deve poter misurare ciò che vuole misurare ed essere coerente con altri indicatori correlati;*
2. *Sensibilità: l’indicatore deve poter registrare fedelmente i cambiamenti nel tempo e nello spazio;*
3. *Comparabilità: l’indicatore deve mantenere lo stesso significato nel tempo e nelle diverse realtà locali;*
4. *Consistenza: la variazione del valore dell’indicatore non deve essere dovuta ad errori casuali”*²⁴.

23 Barilà M., Lovo M., *Piano industriale della pubblica amministrazione. Il nuovo testo unico sul pubblico impiego*, IlSole24Ore, 2010, p.331.

24 Barilà M., Lovo M., *Piano industriale della pubblica amministrazione. Il nuovo testo unico sul pubblico impiego*, IlSole24Ore, 2010, p.331.

Nella misurazione è di fondamentale importanza tenere conto che gli indicatori devono essere semplici e comprensibili a tutti e inoltre si devono ottenere a dei costi ragionevoli e accessibili.

I sistemi di misurazione sono fondamentali in quanto conferiscono attenzione alle strategie messe in atto dagli organi che hanno un indirizzo politico. Inoltre raccolgono in maniera sistematica le informazioni apportate dai risultati dell'analisi.

La prima fase per una corretta misurazione della performance è quella di definire degli obiettivi concreti in modo che le risorse impiegate ne siano consapevoli e ne siano stimolate.

“Nell’articolo 10 del decreto si descrive il processo temporale con cui il sistema di misurazione e valutazione deve svilupparsi. Si richiede che ogni anno entro il 31 gennaio l’Amministrazione debba redigere un documento programmatico triennale in cui siano specificati gli obiettivi, gli indicatori di misurazione e i livelli/standard che complessivamente, per unità organizzativa ed infine per singolo dirigente si intende raggiungere.

Sempre nello stesso articolo al comma B si prevede che entro giugno venga redatta una “relazione sulla performance” che evidenzia a consuntivo i risultati raggiunti l’anno precedente”²⁵.

L'apparato amministrativo che deve porsi degli obiettivi deve innanzitutto rendersi conto di quale sia la domanda di servizi o di beni per i quali si pone degli scopi, analizzando a fondo le caratteristiche della domanda stessa e raccogliendo informazioni mediante le quali conoscerà l'esatta quantità di servizi che deve produrre. Tuttavia le fasi per analizzare la domanda necessitano di elementi specifici, come quelli statistici o di questionari.

25 Barilà M., Lovo M., *Piano industriale della pubblica amministrazione. Il nuovo testo unico sul pubblico impiego*, IlSole24Ore, 2010, p.334.

Particolarmente di aiuto sembrerebbe il coinvolgimento degli *stakeholders* che sono in grado di fornire una grande quantità di informazioni.

Inoltre deve analizzare quali siano i bisogni, le aspettative e il livello di soddisfazione personale dei cittadini a cui si rivolge.

Secondo quanto disciplinato dai provvedimenti presi in materia gli obiettivi devono essere:

“rilevanti, ossia significativi rispetto alla missione stessa dell’amministrazione e in grado di fare “la differenza” rispetto alla capacità di garantire un maggior livello di qualità e di servizio ai cittadini. In particolare nell’articolo 8 si precisa che devono riguardare il miglioramento del livello di soddisfazione finale dei bisogni della collettività, sviluppando nuove modalità di relazione con gli utenti più partecipative e collaborative;

specifici, misurabili e riferibili ad un arco temporale specifico in linea con la progettazione. In proposito è da segnalare che nelle pubbliche amministrazioni esiste una grande propensione alla progettualità ma assai frequentemente alla definizione dei progetti e dei piani di intervento non segue la fase della verifica sistematica dei risultati conseguiti. Al termine della definizione di un progetto si parte con una nuova iniziativa dedicando spesso poca attenzione e risorse alla verifica di quanto è stato effettivamente raggiunto. La mancanza del feed-back limita fortemente i processi di apprendimento dell’organizzazione e di eventuale rettifica delle linee di azioni intraprese con scarsa efficacia. Nella fase progettuale, soprattutto negli enti locali, risulta cruciale e di grande interesse la garanzia della partecipazione diffusa e della “condivisione”, mentre la fase della verifica, che impone un processo di responsabilizzazione sulle azioni realizzate, spesso non viene sviluppata con altrettanta

attenzione. In questo senso il decreto impone un cambiamento sostanziale, richiedendo la misurazione sistematica e trasparente dei risultati raggiunti;

misurabili e confrontabili nel tempo e nello spazio, ossia rispetto al trend degli anni precedenti e rispetto a standard di riferimento o risultati stessi di altre amministrazioni. Il tema del confronto nel tempo chiarisce la necessità di introdurre un sistema che permetta la misurazione ripetuta nel tempo del grado di raggiungimento degli obiettivi, al fine di misurare il trend, mentre la confrontabilità con altri soggetti del sistema pubblico merita un approfondimento specifico”²⁶.

La seconda fase per la misurazione della *performance* è da ricercare nella progettazione del sistema stesso.

Secondo alcuni studiosi del campo il sistema di misurazione dovrebbe essere concepito in modo che sia credibile e si incoraggi al suo utilizzo, dimostrandone l'utilità e formando chi dovrà utilizzare tale sistema.

Inoltre bisognerebbe conferire una maggiore autonomia decisionale e responsabilità a chi deve decidere.

Integrare i sistemi che gestiscono le informazioni con le informazioni di *performance* sembrerebbe un ottimo modo di costruire il sistema di misurazione così come revisionare in maniera periodica le misure di *performance* in modo da valutare quanto sia utile.

Una parte fondamentale per la misurazione è costituita dagli indicatori che si sviluppano in relazione ai risultati che si vogliono perseguire.

26 Barilà M., Lovo M., *Piano industriale della pubblica amministrazione. Il nuovo testo unico sul pubblico impiego*, IlSole24Ore, 2010, p.338.

Gli indicatori dovrebbero essere semplici, dovrebbero inoltre mantenere una certa coerenza nel tempo e fare riferimento alla qualità dei servizi che vengono offerti, al grado di efficienza dal punto di vista economico che apportano i servizi prestati che viene definito in base alle risorse impiegate e al grado di soddisfazione dei soggetti che interagiscono facendo riferimento al diritto.

Quando gli indicatori saranno creati, bisognerà tenerli sotto costante controllo attraverso il personale che dovrà utilizzare appositi sistemi informatici.

Una volta creati gli indicatori, vengono utilizzati per ricavare informazioni utili alla valutazione della *performance* mettendoli a confronto con quella che viene definita la *performance* attesa, un valore mantenuto costante che dipende dalle priorità politiche, sotto il quale non è possibile scendere, mantenendo in questo modo lo stesso livello di *performance* del passato.

I risultati ottenuti vengono successivamente raccolti ed elaborati per poi essere comunicati agli *stakeholders*, inoltre sono fondamentali per quanto riguarda il concetto di *accountability* ossia la rendicontazione relativa alle risorse impiegate con lo scopo di soddisfare gli utenti fornendo servizi e producendo dei beni.

Le informazioni ottenute vengono comunicate sotto forma di *report*, che viene realizzato entro una determinata tempistica ed è creato su misura di chi deve ricevere suddette informazioni.

La relazione deve contenere al suo interno i dati più significativi, ricavati da uno *screening* precedente in modo che risaltino le informazioni e gli obiettivi raggiunti più importanti.

Ricapitolando, i principali obiettivi che si intende perseguire nel momento in cui si crea un sistema di misurazione della *performance*, sono il miglioramento dei servizi offerti e della *accountability*.

Inoltre i sistemi di misurazione sono fondamentali per la creazione di un sistema di gestione budgetaria o il *benchmarking* che nasce per favorire la gestione delle innovazioni da parte delle aziende con tempistiche ridotte e con più semplicità.

“Il benchmarking è un metodo di apprendimento (attuato attraverso lo studio e l’analisi delle esperienze di altri) aziendale, finalizzato all’innovazione tecnica ed economica.

Sulla base delle applicazioni fino a oggi effettuate esistono tre tipi di base di benchmarking e precisamente:

il benchmarking dei processi

il benchmarking sulle performance

Il benchmarking strategico

[...] Il benchmarking sulle performance si focalizza tipicamente su elementi quali il prezzo, la qualità tecnica, la velocità di erogazione ecc. La tecnica utilizzata in questa forma di benchmarking è tipicamente il confronto diretto dei servizi”²⁷.

Le informazioni ricavate dalla misurazione hanno come fine ultimo quello di essere utilizzati per una continua gestione della *performance*.

“La gestione della performance (performance management) è un processo che si articola in fasi, ciascuna delle quali necessita di elementi critici da gestire e si conclude con un preciso output che può essere considerato lo strumento gestionale. Queste fasi, complessivamente, vanno a costituire il ciclo della performance che si sviluppa attraverso delle macro aree quali la pianificazione, la misurazione, la valutazione, il controllo e la eventuale ripianificazione nel ciclo gestionale successivo o nello stesso ciclo,

²⁷ Ruffini R., *L’evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, 2010, p.129

qualora gli scostamenti registrati rispetto a quanto programmato siano troppo elevati e non tollerabili.”²⁸.

I momenti più importanti del ciclo di gestione della *performance* sono, quindi: individuazione degli obiettivi e definizione delle modalità di raggiungimento di tali scopi; misurazione della *performance*, che viene utilizzata per conoscere i punti di forza e di debolezza dell’organizzazione; determinazione di *feedback* e di un sistema di ricompense.

Il *performance management*, nell’ottica di una gestione continua, ciclica, si avvale di diversi strumenti quali:

Il *Balanced Scorecard*, che “*nasce come strumento di controllo strategico con lo scopo di collegare gli obiettivi strategici di un’organizzazione agli obiettivi operativi e organizzativi mediante il confronto tra misure di performance interna ed esterna.*”²⁹. Con questo tipo di strumento la misurazione avviene secondo quattro punti di vista, vale a dire: finanziario; orientamento al cliente, gestione dei processi interni e apprendimento.

VIC (Valutazione Integrata del Cambiamento): formato da un *set* di indicatori volti alla valutazione come si sviluppa il processo di cambiamento e di innovazione. Questi indicatori sono raggruppati in specifiche categorie.

Il *Common Assessment Framework* o Caf, che verrà trattato più a fondo nel terzo capitolo, modello concepito dall’*European Institute for Public Administration*, si basa sull’idea che se si monitorano le funzioni organizzative di maggior rilievo i risultati dovrebbero migliorare così come se vengono rilevati dei

28 Hinna L. *Et alii, Gestire e valutare la performance nelle PA: guida per una lettura manageriale del D.Lgs.150/90*, Maggioli, 2010, p. 227.

29 Sangiorgi G., *Manangement e governance nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, 2008, p.225.

problemi riguardo alla *performance* bisogna agire sui fattori abilitanti.

1.4.1 La Riforma Brunetta.

Come analizzato nel paragrafo precedente, le principali innovazioni a proposito di *performance* e i suoi sistemi di misurazione sono state apportate dalla riforma Brunetta. Una legge molto articolata, considerata molto importante per quanto riguarda il cammino verso l'efficienza della PA.

Questa riforma, che coinvolge tutti gli apparati amministrativi, è volta alla riorganizzazione del lavoro pubblico, garantendo dal punto di vista della qualità dei servizi offerti un netto miglioramento, introducendo il riconoscimento dei meriti ma anche dei demeriti del personale impiegato.

Il principio ispiratore per questa legge è sicuramente la trasparenza concepita come totale accessibilità alle informazioni, alla gestione e le risorse utilizzate in modo da consentire agli utenti un maggior potere di controllo.

La riforma Brunetta, come già detto, è quella che inserisce al suo interno il riconoscimento del merito, incentivato economicamente o con un avanzamento di carriera o ancora con l'accesso a un corso di alta formazione mentre i lavoratori che risultino meno meritevoli non percepiranno nessun incentivo. Vengono inoltre riconosciuti degli incentivi per il raggiungimento della *performance* di eccellenza.

Con lo scopo di migliorare la *performance* della PA il decreto mette il cittadino al centro degli obiettivi da perseguire attraverso l'*accountability* e la trasparenza.

Con la riforma Brunetta viene istituita per ogni apparato amministrativo una Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità che presenta ogni anno una graduatoria delle *performance* di ciascun apparato e Organismi indipendenti di valutazione.

Ai dirigenti spetta la responsabilità di attribuire i trattamenti economici poiché è a loro che compete la valutazione delle *performance* di ogni dipendente secondo il sistema di misurazione adottato. Inoltre per garantire l'equità del trattamento di ogni dipendente viene redatto un catalogo contenente le infrazioni con la relativa pena, per esempio il licenziamento

In linea generale nell'articolo 2 comma 1 della riforma sono contenuti i principali obiettivi del decreto ossia:

“a) convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali

b) miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva;

c) introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità e a consentire agli organi di vertice politici delle pubbliche amministrazioni l'accesso diretto alle informazioni relative alla valutazione del personale dipendente;

d) garanzia della trasparenza dell'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e dei relativi sistemi retributivi

e) valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali per i singoli dipendenti sulla base dei risultati conseguiti dalle relative strutture amministrative

f) definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici;

g) affermazione del principio di concorsualità per l'accesso al lavoro pubblico e per le progressioni di carriera;

h) introduzione di strumenti che assicurino una più efficace organizzazione delle procedure concorsuali su base territoriale, conformemente al principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici, da garantire, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato;

i) previsione dell'obbligo di permanenza per almeno un quinquennio nella sede della prima destinazione anche per i vincitori delle procedure di progressione verticale, considerando titolo preferenziale nelle medesime procedure di progressione verticale la permanenza nelle sedi carenti di organico”³⁰.

La riforma Brunetta dà il via a un processo complesso in cui i funzionari amministrativi sono chiamati a riconquistare la fiducia degli utenti mediante l'instaurazione di una cultura dedicata all'efficienza e al merito.

Il dipendente pubblico viene così responsabilizzato, essendo chiamato a dare prova della qualità del suo servizio, in questo modo risulta più facile individuare i funzionari poco meritevoli.

Anche il cittadino è chiamato ad assumersi maggiori responsabilità mediante una partecipazione costante e il controllo reso possibile dalla trasparenza delle informazioni relative per esempio ai costi.

³⁰ <http://www.camera.it/parlam/leggi>

Un altro aspetto innovativo della legge 15/2009 riguarda il lavoro pubblico e il suo rapporto con la privatizzazione favorito dall'esaltazione del ruolo assunto dalle classi dirigenti.

1.5 Digitalizzazione e informatizzazione della PA.

La digitalizzazione della pubblica amministrazione è stata oggetto di numerose riforme volte alla semplificazione sin dagli anni '90.

Negli ultimi anni è stato introdotto il termine di *e-government* ossia la distribuzione dei servizi richiesti attraverso i sistemi informatici per raggiungere un più alto livello di efficienza. Questa modalità libera finalmente il cittadino dal doversi continuamente recare negli uffici e dal dover fornire continuamente informazione che ora le PA conserva sotto forma di documento digitale, anche le imprese giovano di questa innovazione poiché i costi dei servizi pubblici si riducono drasticamente.

Questa modalità contribuisce al miglioramento dei servizi offerti, che ora sono *on-line*, rendendo la pubblica amministrazione più dinamica, moderna, trasparente e accessibile a tutti.

Negli ultimi anni molte sono state le iniziative legislative prese a riguardo della digitalizzazione della PA, in particolare dal 2002 in poi vengono pubblicate le Linee Guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'Informazione nella legislatura, in cui sono contenuti i provvedimenti da adottare che sono dieci.

Tabella 2: Obiettivi strategici del Sistema nazionale di *e-government*.

<i>E-government per l'efficienza della</i>	<i>E-government per i servizi ai</i>
--	--------------------------------------

<i>pubblica amministrazione</i>	<i>cittadini e imprese</i>
Migliorare l'efficienza della PA	Costruire la cittadinanza digitale promuovendo l' <i>e-democracy</i> e superando "il digitale divide".
Realizzare l'interoperabilità e la piena cooperazione fra le amministrazioni.	Creare un ambiente favorevole alla competitività delle imprese e dare impulso alla crescita dell'industria .
Migliorare la trasparenza e l'efficacia della spesa pubblica.	Rendere l'Italia protagonista del processo di innovazione amministrativa in Europa.

Fonte: www.funziionepubblica.gov.it

Il progresso tecnologico degli ultimi anni non poteva rimanere indifferente alla pubblica amministrazione poiché questi costituiscono un fondamentale strumento per l'innovazione.

In molti Stati dell'Unione Europea, la digitalizzazione della PA ha raggiunto degli ottimi risultati in termini di qualità e di efficienza, utilizzando appunto i nuovi sistemi informatici come elemento imprescindibile per l'innovazione.

I sistemi informativi in Italia vengono introdotti nelle riforme della PA dagli anni '90, tuttavia il ruolo svolto da questi si è modificato sempre di più nel corso degli anni in quanto da strumento di ausilio per i singoli apparati amministrativi è arrivato ad avere una copertura pressoché totale degli organi della PA soprattutto nel nord del nostro Paese.

La prima fase dei provvedimenti presi in merito all'*e-government* è tra il 2001 e il 2003 quando il progetto viene promosso con l'obiettivo di sviluppare i servizi relativi alle infrastrutture e dei servizi finali ai cittadini. Viene inoltre creato il CRC, il Centro Regionale di Competenza.

La seconda fase è costituita da vari provvedimenti mirati presi secondo cinque linee d'azione, vale a dire lo sviluppo del SPC (Sistema Pubblico di connettività) e la diffusione territoriali dei servizi. Vengono inoltre coinvolti i piccoli Comuni, in modo da garantire a questi il sostegno e l'incoraggiamento all'innovazione tecnologica.

In questa fase è prevista anche la digitalizzazione della cittadinanza in modo da rendere i sistemi informatici uno strumento di partecipazione alla vita della PA unito ai progetti di *e-democracy* che interessano soprattutto interventi sociali, ambiente e territorio, sanità, tasse locali.

Altra particolarità di questa fase è che si suggerisce agli apparati amministrativi di pubblicizzare i servizi *on-line* offerti in quanto è necessario che tutta l'utenza sia informata riguardo alle innovazioni apportati. Un esempio ne sono i cittadini anziani, abitudinari delle code agli sportelli.

La firma digitale rappresenta un altro aspetto della digitalizzazione della PA, nonostante già nel 1997 un decreto avesse attribuito validità giuridica sia ai documenti che alle firme digitali, ma nel 2000 viene dato un ulteriore impulso all'utilizzo di questi strumenti dall'Unione Europea.

“Dal punto di vista tecnico e realizzativo è ben definita la firma “forte” ovvero quella che il legislatore definisce firma digitale. Essa è basata su un sistema a chiavi crittografiche asimmetriche, utilizza un certificato digitale con particolari

*caratteristiche, rilasciato da un soggetto con specifiche capacità professionali garantite dallo Stato, e viene creata mediante un dispositivo con elevate caratteristiche di sicurezza che in genere è una smart card*³¹.

Quindi, i funzionari amministrativi sono obbligati per legge ad accettare un documento firmato digitalmente e come ulteriore garanzia coloro che hanno intenzione di rilasciare un certificato valido per le sottoscrizioni di dichiarazioni che sono inviate telematicamente *“possono dimostrare di possedere particolari e comunque superiori caratteristiche di qualità e sicurezza e ottenere quindi la qualifica di “certificatore accreditato” Tale qualifica è sotto il controllo ed è garantita in Italia dallo Stato*”³².

La firma digitale può essere impiegata per esempio in tutti quei procedimenti che presuppongono una sottoscrizione di una volontà come il cambio di residenza e domicilio, la richiesta di esenzioni a pagamenti, richieste di contributi, denunce e ricorsi.

Con l'avvento di internet anche per quanto riguarda le comunicazioni, di particolare importanza è l'utilizzo della posta elettronica o *e-mail* quale strumento che più di tutti gli altri garantisce l'immediatezza della trasmissione delle informazioni.

A tale proposito viene creata la PEC, ossia la Posta Elettronica Certificata il cui utilizzo nelle comunicazioni pone questo strumento *“sullo stesso piano della raccomandata con ricevuta di ritorno”*³³.

In questo tipo di servizio viene data al mittente la documentazione elettronica che ha valore legale, che attestano

31 Buonomo G., *Il nuovo processo telematico. Nell'era dell'amministrazione digitale*, Giuffrè Editore, 2009, p.99.

32 Ivi, p.100.

33 Macrì I. *Et alii*, *Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale Le tecnologie informatiche e le norme che ne disciplinano l'uso, aggiornate al D.Lgs. n. 235/2010*, IPSOA, 2011, p.51.

l'invio e la ricezione di tali documenti, ossia certificare mediante una ricevuta legale che la spedizione del messaggio è avvenuta.

Allo stesso modo quando al ricevente viene consegnato il materiale, questo invia al mittente una ricevuta di mancata o avvenuta consegna. Un importante novità al riguardo è costituita dal DPR del 2005 in cui viene sancito che nella catena di trasmissione, i messaggi possono essere scambiati sia dai privati sia dalla pubblica amministrazione.

Negli ultimi anni si sono sempre più affermati i sistemi di protocollo informatici, cioè l'insieme delle reti di comunicazione e delle procedure informatiche che hanno come scopo la gestione della documentazione automatica e sono sempre di più diventati strumento di garanzia per quanto riguarda la trasparenza poiché permette all'utente di conoscere lo stato di attuazione dei procedimenti che li riguardano e forniscono inoltre una forte garanzia per quanto riguarda l'osservanza delle regole e l'impegno.

In questo modo i registri cartacei vengono sempre di più messi da parte e gli uffici di protocollo si riducono, inoltre questo strumento garantisce e rende effettivo il diritto di accesso del cittadino alla documentazione e ai procedimenti che gli riguardano.

Nel 2006 entra in vigore il Codice dell'amministrazione digitale, in cui *“si evidenzia il chiaro intento del legislatore di modernizzare la Pubblica Amministrazione, oltre alle società attraverso le quali la stessa opera, diffondendo il più possibile l'utilizzo dell'informatica nella erogazione dei servizi e prevedendo specifiche sanzioni per quelle amministrazioni che non si uniformano ai nuovi moduli organizzativi [...] quest'opera di modernizzazione deve avvenire utilizzando le risorse umane,*

strumentali e finanziarie già disponibili, senza ulteriori oneri, che graverebbero sulla finanza pubblica”³⁴.

Nel Codice sono presenti una serie di diritti sia per le PA che per i cittadini quali:

Il diritto all'utilizzo delle tecnologie per quanto riguarda i rapporti con gli organi amministrativi.

Il diritto di poter effettuare qualsiasi pagamento per via telematica.

Diritto alla ricezione di comunicazioni pubbliche via mail.

Diritto dei cittadini a usufruire di servizi erogati di qualità.

Diritto di partecipazione al processo democratico.

Diritto per il cittadino a usufruire dei moduli, costantemente aggiornati, presenti su internet.

Tutti questi diritti sono garantiti dalla PA mediante gli strumenti informatici sopra elencati: firma digitale, Pec, documenti digitali, i siti internet appositi dei diversi organi della PA e i documenti d'identità elettronici.

Nel 2012 è stata istituita l'Agenda Digitale Italiana, in cui a proposito di *e-government* si propone di riorganizzare alcuni processi interni e quelli relativi alle relazioni con il cittadino in vista di una crescita economica.

In particolare si propone di digitalizzare al pari dei servizi fiscali nei rapporti tra PA e imprese, per esempio i certificati di malattia o di processi giudiziari.

34 Italia V., *I nuovi processi amministrativi*, Giuffrè Editore, 2009, p.378.

Capitolo Secondo

Il metodo di ricerca.

2.1 L'approccio qualitativo.

Prima di approfondire i metodi e le tecniche utilizzate nella ricerca qualitativa, è bene definire brevemente il concetto di ricerca e quello di ricerca qualitativa.

Nelle ipotesi di partenza della ricerca qualitativa si individuano le ragioni che portano a discutere di metodi e tecniche specifiche per questo tipo di ricerca.

La ricerca può essere definita come *“il processo per arrivare a soluzioni affidabili ai problemi attraverso la raccolta e l'analisi pianificata e sistematica dei dati”*³⁵.

Questa definizione generale comprende diverse realtà degli studi di ricerca e diversi modi di affrontare questa realtà che si riassumono in ricerca qualitativa quantitativa.

La differenza tra i due si trova nel processo utilizzato per trovare soluzioni. In questo senso, si può affermare che la differenza non si basa solamente sulla metodologia, i metodi e le tecniche utilizzate da uno o un altro tipo di ricerca, ma bensì sui

35 Newman I., Benz C., *Qualitative-quantitative research methodology*, Southern Illinois University Press, 1998, p. 110.

principi dai quali partono i ricercatori per lo svolgimento di una ricerca qualitativa o quantitativa.

“Il modo di percepire la complessità del mondo reale, nonché la natura dei problemi da analizzare porterà il ricercatore ad intraprendere un tipo di ricerca o un altro in quanto entrambi sono basati su determinati principi che li rendono più efficaci o più adatti allo studio di determinati problemi”³⁶.

Dal punto di vista storico, la metodologia qualitativa viene fortemente impiegata a partire dagli anni '60 nel campo dell'istruzione quando la confluenza di diversi fattori rende possibile l'esaltazione di questa metodologia di ricerca.

Ciò che ha portato allo studio dei problemi dal punto di vista qualitativo è stata la necessità di comprendere le problematiche educative dal punto di vista dell'attore, partendo dalla relazione che intercorre tra il ricercatore e le materie di studio, in modo da cogliere il significato delle azioni sociali.

La ricerca qualitativa parte da una serie di ipotesi, come osservato in precedenza, che necessitano di un cambiamento nelle strategie volte a risolvere un determinato problema. Guba in suo articolo chiamato *“criteri di credibilità indagine naturalistica”* esamina questi presupposti, vale a dire:

“Natura della realtà: dando per scontato che ci sono molteplici realtà e che lo studio di una parte di questa necessariamente influenza tutte le altre.

Natura del rapporto tra il ricercatore e l'oggetto di ricerca: il rapporto tra il ricercatore e le persone fa in modo che entrambe le parti si condizionino. Questa relazione è migliorata, sebbene il ricercatore mantenga una distanza tra sé e l'oggetto della sua ricerca.

³⁶ Taylor S, Bogdan L, *Introduction to qualitative research methods*, John Wiley, 1986, p.34.

Natura degli enunciati legali i quali assumono che le generalizzazioni non sono possibili”³⁷.

La ricerca qualitativa è caratterizzata, inoltre, da alcune prese di posizione relative a:

Metodi.

Criteri di qualità.

Tipi di conoscenza usati: utilizzare una conoscenza tattica basata su intuizioni, sentimenti, ecc.

Strumenti per la ricerca: il ricercatore è lo strumento, perdendo l’obiettività ma guadagnandone in termini di flessibilità.

Pianificazione: assumendo che esistono molteplici realtà e tenendo conto dell’interazione tra ricercatore oggetto di analisi che si influenzano e modificano tra loro, bisogna che la progettazione sia aperta, non strutturata, ma bensì sviluppata in base a come la ricerca si evolve.

Scenario: la ricerca si svolge in un contesto naturale, dove si verificano gli eventi.

Alcune di queste posizioni sono state punti di riflessioni in entrambe le metodologie di ricerca, per esempio la generalizzazione dei risultati è stata argomento di dibattito tra razionalisti e naturalisti, e ciò ha permesso una maggiore precisione nella ricerca qualitativa.

Le critiche provenienti dai sostenitori dell’altra metodologia, di stampo prettamente positivista, rivolte al tipo di ricerca qualitativa sono servite come punto di riflessione e hanno contribuito al chiarimento di concetti quali la “validità esterna” e la “validità interna”.

³⁷ Guba, G, Lincoln, Y, *Competing paradigms in qualitative research.*, Thousand Oaks, 1994, p.112.

Per quanto riguarda la metodologia di ricerca qualitativa, questa *“richiede sensibilità alle differenze, ai processi unici e anomali, agli eventi e ai significati latenti”*³⁸.

Quindi, si può affermare che le ipotesi, gli interessi e gli scopi da cui il ricercatore parte, lo portano a scegliere una o l'altra metodologia, come strategia di ricerca.

In questo senso, si pianifica l'utilizzo della metodologia qualitativa nella ricerca qualitativa e della metodologia quantitativa nella ricerca quantitativa i quali, come già affermato, donano delle risposte migliori per certi tipi di problemi.

Tuttavia, entrambe le ricerche possono condividere i metodi e le tecniche di raccolta e analisi dei dati.

Spesso sarà necessario raccogliere e analizzare i dati da diverse prospettive, con metodi diversi, se si ha intenzione di analizzare e interpretare la realtà nel modo più oggettivo possibile.

La ricerca qualitativa adotta diversi metodi e tecniche come strategie che aiuteranno a raccogliere i dati da utilizzare per l'inferenza e l'interpretazione, così come per la spiegazione e la previsione.

*“É davvero difficile stabilire quali siano i metodi della ricerca qualitativa e stabilire una tipologia degli stessi. La natura delle domande che ci si pone guida e orienta il processo di analisi e, quindi, la scelta dei metodi”*³⁹.

Ma i metodi di ricerca nascono dalle concezioni e dalle necessità dei ricercatori che lavorano partendo da una disciplina concreta del sapere, che determina in qualche modo a sua volta, l'uso di metodi specifici e possibili problemi da trattare. Pertanto, la

38 Tejedor J., *La estadística y los diferentes paradigmas de la investigación educativa*, 1986, p.15.

39 Newman I., Benz C., *Qualitative-quantitative research methodology*, Southern Illinois University Press, 1998, p. 90.

metodologia viene ritenuta come la forma caratteristica dello studio determinata dall'obiettivo che vuole perseguire. I metodi principali che sono stati utilizzati nella ricerca qualitativa sono:

Fenomenologia: la ricerca fenomenologica mette l'accento sull'esperienza individuale e soggettiva: “*La fenomenologia è l'indagine sistematica della soggettività*”⁴⁰. In breve, cerca di capire i significati che gli individui attribuiscono alla loro esperienza, imparando il processo di interpretazione con cui le persone definiscono il loro mondo e di conseguenza il loro agire. Il fenomenologo cerca di vedere le cose dal punto di vista degli altri, descrivendo, capendo e interpretando.

Etnografia: quando si fa riferimento all'etnografia, si intende il metodo con cui il modo di vita di una particolare unità sociale viene appreso. Attraverso la descrizione etnografica o la ricostruzione analitica con carattere interpretativo della cultura, stili di vita e struttura sociale del gruppo analizzato.

Grounded theory: questa metodologia cerca di scoprire teorie, concetti, ipotesi e proposte partendo direttamente dai dati, non dalle ipotesi a priori o dalla ricerca o da altri quadri teorici esistenti. La *Grounded theory* è quindi una metodologia generale per lo sviluppo di teorie che si basano sulla raccolta e l'analisi dei dati. La teoria è sviluppata nel corso dell'indagine, e questo si realizza attraverso un'interpolazione continua tra l'analisi e la raccolta dei dati.

Etnometodologia: cerca di studiare i fenomeni sociali incorporati nei nostri discorsi e azioni attraverso l'analisi delle attività umane. La caratteristica distintiva di questo metodo è concentrarsi sullo studio di strategie utilizzate dalle persone per

40 Ivi. P.95.

costruire, dare senso e significato alle loro pratiche sociali quotidiane.

Azione di ricerca: è una forma di ricerca auto-riflessiva condotta dai partecipanti in situazioni sociali, per migliorare la logica e la correttezza delle proprie pratiche sociali o educative.

Metodo biografico: mediante la testimonianza personale di una persona si raccolgono sia i fatti che le valutazioni che questo soggetto fa della sua vita.

“Caratteristica dei metodi qualitativi è che l’obiettivo è quello di catturare e ricostruire il significato, il linguaggio è essenzialmente concettuale e metaforico e il suo modo di catturare l’informazione non è strutturato ma flessibile. La procedura è più induttiva che deduttiva e l’orientamento non è particolaristica e generalizzante, ma olistico e concretizzante. E le tecniche di ricerca qualitativa sono soggette a un processo di sviluppo che è fondamentalmente lo stesso per qualsiasi altra ricerca di natura quantitativa”⁴¹ e si svolge in cinque fasi:

Definizione del problema: nessuna ricerca qualitativa può iniziare senza una definizione più o meno precisa del problema. La definizione del problema è sempre provvisoria, nel senso che il compito centrale di un’analisi qualitativa è capire se la definizione è ben data e quindi non vuol dire limitare o circoscrivere precisamente un problema, ma collocarlo e orientarlo.

Lavori di progettazione: dopo la definizione del problema è necessario sviluppare un disegno o progetto di lavoro. Il disegno presuppone delle decisioni che vengono conosciute e accettate in anticipo. Il disegno comprende tutte le fasi principali che costituiscono una ricerca e di conseguenza comporta lo sviluppo di

41 Newman I., Benz C., *Qualitative-quantitative research methodology*, Southern Illinois University Press, 1998, p. 67.

un calendario fissando spazi e impegni, bilancio finanziario e un programma di lavoro.

La raccolta dei dati: sono presenti tre tecniche di raccolta dei dati che spiccano sopra tutte le altre nell'ambito della ricerca qualitativa e sono l'osservazione, l'intervista in profondità e i testi di lettura. Il principio guida della raccolta dei dati qualitativi è quello che impone al ricercatore di cercare una maggiore vicinanza alla situazione, trovare un approccio descrittivo e studiare il comportamento di ogni routine senza interferenze. I dati qualitativi sono raccolti in situazioni in cui l'osservatore ha una facile accessibilità all'acquisizione, senza ricorrere o creare situazioni di finta realtà e senza dover utilizzare intermediari.

Analisi dei dati: l'osservazione, l'intervista e la lettura sono strumenti per svolgere l'analisi, dopo aver ricodificato informazioni, interpretando correttamente le interpretazioni o spiegando alcune situazioni. L'analisi dei dati in studi qualitativi è quello di svelare le strutture di significato e determinare il loro campo sociale e la loro portata.

Relazione e convalida delle informazioni: l'obiettivo ultimo di tutto lo studio di ricerca, sia quantitativo che qualitativo, è quello di garantire la validità. Questo è destinato, soprattutto, a generare interpretazioni concettuali di echi che sono già a portata di mano, non progettare risultati di possibili manipolazioni di questi dati. Il lavoro qualitativo è quello di elencare e specificare la diagnosi della situazione, vale a dire stabilire il significato sociale che certi atti hanno per i loro attori.

2.1.2 La metodologia della ricerca qualitativa.

Ambito di questa ricerca è lo studio della valutazione delle *performance* nella Pubblica Amministrazione, con particolare riferimento al comune di Pisa, per poter portare a termine lo studio in questione verrà utilizzato il *Case study* che nella ricerca sulla valutazione è molto comune, al contrario invece di altri metodologie come indagini e esperimenti.

Rappresenta una modalità diversa per svolgere una ricerca nelle scienze sociali; questo metodo sembra essere quello preferito quando il ricercatore ha poco controllo sugli eventi che vuole analizzare, e quando l'attenzione è posta su un fenomeno attuale che si sviluppa in un contesto di vita reale.

Lo studio di caso viene impiegato in molte ricerche riguardanti la politica, la pubblica amministrazione così come per gli studi manageriali e gestionali.

Per *case study* si intende “*un’indagine empirica che studia un fenomeno contemporaneo entro il suo contesto di vita reale, particolarmente quando i confini fra fenomeno e contesto non sono chiaramente evidenti.*”

Il ricercatore che mette in atto il *case study* osserva le caratteristiche di un’unità, un bambino, una classe, un’istituzione, per analizzare profondamente i diversi aspetti di uno stesso fenomeno.

Il concetto di caso è applicabile solo se non ci sia da parte del ricercatore la pretesa di raggiungere conclusioni generalizzabili.

Dal punto di vista analitico si parte dal presupposto che in ogni caso esistano molteplici realtà e che sia necessario che il ricercatore si immerga totalmente nel campo di studio in modo da conoscere a fondo il problema.

Ciò a cui si fa riferimento è uno studio naturale in cui il ricercatore fa parte del paesaggio naturale delle persone, istituzioni, ecc. che sono oggetto di studio.

Questo permetterà al ricercatore di chiedere informazioni e trovare risposte basate su fatti studiati e quindi non dai suoi preconcetti, sarebbe a dire concependo gli eventi così come i partecipanti li concepiscono.

In questo modo, è possibile analizzare e interpretare temi controversi condividendo per un lungo periodo le esperienze degli attori nel loro solito posto e relazionandosi in modo da approfondire il significato sociale delle loro azioni.

Alcune delle più importanti caratteristiche distintive del caso di studio sono:

Partecipazione intensiva a lungo termine in un contesto di campo.

Interrelazione continua tra ricercatore e soggetti della ricerca nello scenario naturale.

Comprensione del significato di queste azioni dai fatti osservati, senza specificazione della teoria precedente.

“Un'altra metodologia è quella della ricerca/azione. Il termine deriva dall'autore Kurt Lewin e fu utilizzato la prima volta nel 1944, per descrivere una forma di ricerca che poteva collegare l'approccio sperimentale alla scienza sociale, con programmi di azione sociale per rispondere ai problemi sociali principali di allora. Attraverso la ricerca - azione, Lewin ha sostenuto che si sarebbe potuto realizzare in forma simultanea progressi teorici e cambiamenti sociali”⁴².

42 Newman I., Benz C., *Qualitative-quantitative research methodology*, Southern Illinois University Press, 1998, p. 87.

La ricerca-azione si riferisce a una vasta gamma di strategie utilizzate per migliorare il sistema educativo e sociale.

Eisner, il principale rappresentante della ricerca-azione, fornisce un approccio interpretativo definendo la ricerca azione come *“lo studio di una situazione sociale al fine di migliorare la qualità dell’azione all’interno di esso”*⁴³. Intesa, quindi, come una riflessione sulle azioni umane e situazioni sociali vissute dal ricercatore che si propone di ampliare la comprensione (diagnosi) dei docenti nei loro problemi pratici. Le azioni sono finalizzate a cambiare la situazione una volta che si ottiene una comprensione più profonda dei problemi.

Kemmis e McTaggart hanno descritto esaurientemente le caratteristiche della ricerca-azione. Come peculiarità troviamo le seguenti:

“É partecipativa in quanto le persone lavorano con l'intento di migliorare la loro propria pratica. La ricerca segue una spirale introspettiva: una spirale di cicli pianificazione, azione, osservazione e riflessione.

È collaborativa poiché viene eseguita dal gruppo coinvolto: crea comunità auto-critiche di persone che partecipano e collaborano in tutte le fasi del processo di ricerca. Si tratta di un processo di apprendimento sistematico orientata alla prassi

Induce a teorizzare a proposito della pratica.

Mette a prova idee e ipotesi.

Registra, raccoglie e analizza i giudizi, reazioni e impressioni su ciò che accade, richiede di tenere un diario in cui sono registrate le riflessioni .

Si tratta di un processo politico perché si tratta di modifiche che interessano la gente.

43 Eisner, E., *Forms of understanding and the future of educational research*, 1993, p.5

Esegue l'analisi critica delle situazioni.

*Procede gradualmente a grandi cambiamenti. Si inizia con cicli piccoli di pianificazione, azione, osservazione e riflessione, arrivando a trattare i problemi più consistenti*⁴⁴.

Altri autori vedono ricerca azione come un approccio alternativo alla ricerca sociale tradizionale, che si caratterizza per la sua natura:

Pratica: i risultati e le conoscenze acquisite dalla ricerca non hanno solo importanza teorica per l'avanzamento della conoscenza nel campo sociale, ma soprattutto porta a miglioramenti nella pratica prima e dopo il processo di ricerca.

Partecipativa e collaborativa: il ricercatore non è considerato un esperto che realizza una ricerca esterna con delle persone, ma un co-investigatore che la ricerca con e per le persone interessate ai problemi pratici e il miglioramento della realtà.

Emancipativa: l'approccio non è gerarchico, ma simmetrico, nel senso che i partecipanti coinvolti stabiliscono un rapporto tra pari nell'apportare un contributo alla ricerca.

Interpretativa: la ricerca sociale non valuta i risultati dal punto di vista degli enunciati del ricercatore positivista basati su risposte corrette o sbagliate per la questione analizzata, ma si basa su soluzioni sui punti di vista e sulle interpretazioni delle persone coinvolte nella ricerca. La validità della ricerca si raggiunge mediante strategie qualitative.

Critica: la comunità critica dei partecipanti non cerca solo un miglioramento pratico del lavoro nelle restrizioni sociopolitiche date, ma al contrario si comporta come un attore nel cambiamento critico e autocritico di queste restrizioni.

⁴⁴ Kemmis, S., McTaggart, *The Action Research Reader*. Deakin University Press, Victoria, 1988 p.79.

2.1.3 La raccolta dei dati.

L'osservazione partecipante si riferisce all'introduzione dello studio di ricerca nel disegno di ricerca, impiegato come strumento di raccolta dati. Questa *“comporta l'interazione sociale tra il ricercatore e informatori e inoltre i dati sono raccolti in modo naturale e non invadente”*⁴⁵.

Partendo dall'interesse dei ricercatori naturalisti di catturare la realtà dal punto di vista dell'attore o partecipante nello studio, il rapporto ricercatore-partecipante porterà a ottenere un corpo di dati descrittivi: le parole della gente, dette o scritte, lo sviluppo di fenomeni raccolti attraverso le descrizioni dettagliate degli eventi osservati dallo sperimentatore.

Il mezzo per raggiungere la comprensione e la spiegazione della realtà è stato quindi quello dell'osservazione partecipante. L'osservatore partecipa alla situazione che sta osservando, cioè entra nell'esperienza degli altri in un gruppo o istituzione.

Esso mira a diventare uno di più, analizzando le proprie reazioni, le intenzioni e le motivazioni insieme a quelle degli altri.

*“Tuttavia, non per tutti gli autori “partecipare” significa entrare in un ambiente e osservare, esplorare, interagire con i partecipanti, ma attribuiscono questo termine in base all'impegno dell'osservatore nel far parte delle attività che potrà osservare “come uno in più”, è il caso del docente-osservatore che non assume la connotazione di partecipante quando semplicemente si limita a coprire la figura di spettatore di ciò che accade, osservando ma non intervenendo nelle azioni”*⁴⁶.

45 Taylor S, Bogdan L, *Introduction to qualitative research methods*, John Wiley, 1986, p.99.

46 Ivi, p.115.

Per il lavoro dell'osservatore sul campo sarà necessario affrontare una serie di questioni o strategie, prima e durante la permanenza di questo presso l'ambiente di studio.

Prima di entrare in campo e, una volta deciso il problema centrale da studiare, è necessario prendere decisioni circa la scelta dello scenario o gli scenari di osservazione.

In uno studio di ricerca eseguito per esempio in una classe, la persona chiave per negoziare l'accesso al campo di studio è il professore. È lui che ci permetterà o rifiuterà l'ingresso in qualità di osservatori. In questo negoziato l'osservatore esporrà all'informatore:

La natura del lavoro che si desidera eseguire

Il tempo stabilito per le osservazioni.

la confidenzialità dei dati.

La possibilità di utilizzare altre tecniche di raccolta dei dati. Anche se questa può essere negoziata nel corso dell'inchiesta.

La raccolta di appunti durante l'introduzione nel campo, come conversazioni con le persone direttamente coinvolte, o quelle che sono servite come un ponte per questa introduzione (amministratori, dirigenti e così via) può aiutare a capire le situazioni prodotte lungo l'osservazione.

Senza fermarsi troppo sui problemi che possono sorgere nell'accesso al campo di studio bisogna sottolineare l'importanza, in questa ricerca, di adottare le misure necessarie per garantire la riservatezza dei dati e specificarle gli informatori, se si desidera che il rapporto con loro sia soddisfacente.

In questo senso, il fatto di riferire i risultati a un pubblico composto da scienziati non espone le persone a rischio, ma ciò può avvenire nel momento in cui i dati vengono esposti al pubblico coinvolto.

L'indagine sul campo inizia con domande di ricerca che guidano lo studio. Erickson individua tre aspetti da considerare, una volta sul campo:

“Identificare la gamma completa di variazioni nelle modalità di organizzazione sociale, formale e informale, e le prospettive di significato.

Registrare eventi che succedono in maniera reiterata.

Osservare gli eventi che si verificano su ogni livello del sistema (classe, scuola, istituzione) nel contesto degli eventi che si verificano nei livelli immediatamente sopra e subito sotto”⁴⁷.

Inizialmente, l'osservazione raccoglie la più ampia prospettiva possibile e mentre avanza lo studio si concentrerà su una gamma più ristretta all'interno degli eventi che caratterizzano il contesto. Nella fase finale il focus della ricerca può essere molto più limitato in quanto le ipotesi di lavoro sono sempre più specifiche

Un altro strumento volto alla raccolta dei dati è l'intervista. In questo tipo di ricerca qualitativa l'intervista si riferisce alla conversazione tra ricercatore e soggetto della ricerca per capire, attraverso le parole degli intervistati, prospettive, situazioni, problemi, soluzioni, esperienze che caratterizzano le loro vite.

La tecnica dell'intervista viene utilizzata come fonte di informazione sia per i *case studies* sia per la ricerca-azione. In questo senso, può essere impiegata in diverse fasi del processo di ricerca e nelle seguenti situazioni:

Ricerca di informazioni generali, la cui analisi dei dati porterà alla focalizzazione sul campo da analizzare, prima di dare inizio alle osservazioni. Un caso particolare è quello dell'intervista

⁴⁷ Erikson F, *Critical Ethnography in Education: Origins, Current Status, and New Directions*, 1989, p.37.

aperta, simile a un faccia a faccia con i partecipanti selezionati, dove vengono richieste informazioni generali sull'argomento di studio.

Analisi di dati che aiutino a comprendere le situazioni che si verificano nel momento in cui si compiono le osservazioni. {SI tratta di un'intervista semi-strutturata, in cui le informazioni vengono raccolte dalle domande sollevate nell'analisi dei dati, note di campo, documenti, ecc.

Raccolta di informazioni, forse più impegnativa, che potrebbe creare qualche problema se si avviasse il processo di osservazione. In questa situazione si osservano delle contraddizioni nei dati. Corrisponde alla intervista semi-strutturata.

Un questionario è una tecnica elaborata (almeno nella sua forma più comune) per sondare le opinioni di un gruppo relativamente ampio di soggetti, chiamati a impiegare un minimo di tempo per la compilazione.

Il numero consigliato di questionari da sottoporre è sotto i trenta.

Non si può dire che i questionari siano una delle tecniche più rappresentative della ricerca qualitativa. In quanto l'utilizzo di questionari è spesso associato a progetti e approcci di indagine tipicamente quantitativi, tuttavia, il questionario come tecnica di raccolta dati può fornire contributi importanti nella ricerca qualitativa.

La pianificazione di un questionario comporta la progettazione di una serie di domande che hanno come fine il far emergere convinzioni o assunzioni dell'intervistatore nei confronti del problema studiato.

Secondo le informazioni che si desidera raccogliere l'intervistatore prenderà in considerazione due tipi di questionario,

uno che fornisce determinate informazioni descrittive o uno che mira a raccogliere informazioni qualitative.

I questionari che cercano un'informazione descrittiva comune, le opzioni di risposta che vengono offerti agli intervistati rappresentano le distinzioni che l'intervistatore tiene conto nella definizione di una certa variabile o concetto presente nella loro struttura concettuale. Va osservato che le opzioni sono presentate in modo da fornire risposte a tutti i soggetti, anche quelli che non vogliono dare alcune informazioni o non sono in grado di darne altre.

Quando il ricercatore tenta di ottenere un'informazione di stampo più qualitativo, le domande dovrebbero indicare le opzioni che vengono offerte a chi compila il questionario.

Tutti i questionari devono avere un titolo che si riferisce, in forma abbreviata, alla questione centrale per la quale si chiede informazioni. Se si utilizzano acronimi o abbreviazioni, occorre chiarire il termine completo al quale questi si sta alludendo. Accanto al titolo dovrebbe trovarsi il nome dell'autore.

Secondo la forma delle domande i questionari sono di solito classificati in tre categorie:

Le questioni aperte sono formulate per ottenere le risposte espresse nella lingua del convenuto, senza un limite preciso sulla risposta.

Le domande chiuse sono formulate per ottenere una risposta di conferma o negazione nei confronti di una certa situazione.

Le domande a scelta multipla sono un tipo di domande chiuse che costituiscono una serie di possibili alternative di risposta

In questo contesto la modalità chiusa presente nelle domande potrebbe essere modificata introducendo la possibilità che

l'intervistato apporti possibili soluzioni o alternative non incluse nel questionario..

La scelta delle domande è condizionata da vari fattori quali la natura delle informazioni da ottenere, il livello socio-culturale che sarà preso in considerazione, caratteristiche, regole, costumi e abitudini di conflitto delle persone che si ha intenzione di prendere in considerazione. E 'chiaro che non ci sono regole generali utili per tutti i questionari.

Una volta strutturato e progettato il questionario, dovrebbe essere testato. Alcune delle variabili che determinano la qualità e buona funzionamento del questionario e delle istruzioni sarà il numero di dichiarazioni negative, la percentuale di non so, non risponde, le domande lasciate in bianco e libere annotazioni degli intervistati.

2.2 L'approccio quantitativo.

La seguente definizione, data da Aliaga e Gunderson (2000), descrive molto bene ciò che si intende per metodo di ricerca quantitativo: *“la ricerca quantitativa si propone di spiegare i fenomeni attraverso la raccolta di dati numerici che sono analizzati con metodi matematici (in particolare le statistiche).”*

Il primo elemento che appare nella definizione è costituito dallo spiegare i fenomeni e rappresenta un elemento chiave di tutte le ricerche, sia quantitative che qualitative.

Nel momento in cui si decide di compiere uno studio, si decide di dare una spiegazione a qualcosa, per esempio nell'ambito dell'educazione potrebbe essere condotto uno studio per trovare risposte a domande relative all'abbandono della professione da

parte degli insegnanti oppure relative ai fattori che influenzano i risultati scolastici degli alunni.

La specificità della ricerca quantitativa si trova nella parte successiva della definizione che è stata citata inizialmente. Nella ricerca quantitativa, vengono raccolti i dati numerici.

Ciò è strettamente collegato alla parte finale della definizione relativa all'analisi, in cui viene affermato l'impiego di metodi basati sulla matematica. Per poter utilizzare queste metodologie i dati devono essere in forma numerica, peculiarità che distingue questo approccio di ricerca da quello qualitativo in quanto i dati ricavati con quest'ultima metodologia non essendo numerici difficilmente possono essere impiegati in uno studio a livello statistico.

Date le caratteristiche della ricerca quantitativa, che riguarda essenzialmente la raccolta di dati numerici per spiegare un particolare fenomeno, appare molto più semplice trovare una risposta a tutte quelle domande che richiedono un utilizzo delle percentuali come per esempio: “quanti ragazzi rispetto alle ragazze hanno conseguito un master?”, “quale percentuale di insegnanti appartiene a una minoranza etnica?”.

Queste sono tutte domande che si possono considerare dal punto di vista quantitativo, in quanto i dati che si necessitano per la raccolta sono già a disposizione in forma numerica.

“Per alcuni studiosi del campo queste caratteristiche della metodologia quantitativa sembrerebbero limitarne l'utilità. Ci sono molti fenomeni che si vorrebbero analizzare dal punto di vista quantitativo ma alcuni non sembrano produrre dati spendibili per questo tipo di ricerca. Infatti in alcuni campi, come quello dell'istruzione, pochissime volte i fenomeni che si verificano sono direttamente quantificabili, ma possono essere trasformati attraverso la progettazione di strumenti di ricerca finalizzati

specificamente a convertire quei fenomeni che in natura non esistono in forma quantitativa in dati quantitativi, che possono così analizzare statisticamente”⁴⁸.

Un esempio di ciò che è stato affermato sopra ne sono i comportamenti o le credenze, che sebbene non esistano in natura in forma quantitativa, possono essere analizzate attraverso un questionario che chiede agli alunni di valutare una serie di affermazioni a cui sono abbinata delle risposte come “condivido pienamente”, “sono d’accordo”, “disaccordo” o “in forte disaccordo”, a cui sono abbinati dei numeri (per esempio, 1 per “forte disaccordo”, 4 “per condivido pienamente”).

Allo stesso modo, si è in grado di raccogliere dati su un ampio numero di fenomeni, e renderli analizzabili quantitativamente attraverso strumenti di raccolta dati quali questionari o test.

“Il numero di fenomeni che possiamo studiare in questo modo è quasi illimitato, rendendo la ricerca quantitativa abbastanza flessibile. Questo non vuol dire che tutti i fenomeni siano analizzabili meglio con i metodi quantitativi poiché mentre questi apportano alcuni vantaggi notevoli, hanno ovviamente anche degli svantaggi, il che significa che alcuni fenomeni sono meglio analizzabili utilizzando metodi diversi come quelli qualitativi”⁴⁹.

L’ultima parte della definizione si riferisce all’utilizzo di metodi matematici, in particolare statistici, per analizzare i dati. Questa è la parte più comune della definizione data inizialmente, in quanto la maggior parte delle persone collega l’approccio quantitativo all’impiego di dati numerici e la considera la parte centrale di questo tipo di approccio.

48 Newman I., Benz C., *Qualitative-quantitative research methodology*, Southern Illinois University Press, 1998, p.120.

49 Newman I., Benz C., *Qualitative-quantitative research methodology*, Southern Illinois University Press, 1998, p.112.

Spesso si tratta di un luogo comune in quanto pur utilizzando gli strumenti di analisi dei dati che si rilevano comunque molto efficaci, in alcune situazioni il punto cruciale dell'analisi si concentra sul disegno di ricerca o la metodologia di raccolta dei dati. È spesso visto come la parte più importante di studi quantitativi. I metodi statistici impiegati in questo tipo di ricerca sembrano spesso scoraggiare di molto chi tenta di analizzare un fenomeno utilizzando questo tipo di approccio, ma negli ultimi anni si sta facendo sempre più uso di strumenti informatici per i calcoli in modo da permettere una maggiore rapidità e facilità di esecuzione.

“Se si utilizza un approccio pragmatico per definire le metodologie impiegate per l'approccio quantitativo, la questione principale a cui sembra ci sia bisogno di rispondere è “quali sono le domande per le quali il metodo quantitativo sia migliore di quello qualitativo?”⁵⁰.

Ci sono quattro tipi principali di domande di ricerca per le quali la ricerca quantitativa è particolarmente adatta per trovare una risposta :

Il primo tipo di domanda di ricerca è quella che richiede una risposta quantitativa. Per esempio: “quanti studenti scelgono di avviarsi alla professione di insegnante?” o “di quanti impiegati ha bisogno un certo ufficio?” È ovvio che ci sia bisogno di applicare i metodi della ricerca quantitativa per rispondere a questo tipo di domande, in quanto i metodi qualitativi non sono in grado di fornire la risposta numerica a queste richieste.

Il cambiamento numerico può, allo stesso modo, essere accuratamente studiato solo utilizzando dei metodi quantitativi. È il caso di domande quali: “il numero di persone impiegate in un

⁵⁰ Ibidem.

determinato ufficio è in aumento o in diminuzione?”. Per poter dare una risposta a questa tipologia di domanda si richiede l’utilizzo di un metodo quantitativo.

Oltre a voler conoscere lo stato di qualcosa, spesso si vuole spiegare i fenomeni. “Quali fattori determinano l’assunzione di nuovi impiegati?” o “quali fattori sono legati alle variazioni di rendimento degli impiegati nel tempo?” Anche questo tipo di domande possono essere analizzate con successo mediante metodi quantitativi, e sono state sviluppate molte tecniche statistiche che permettono di prevedere i risultati su un fattore, o variabile come per esempio, l’assunzione degli impiegati, partendo dai risultati ottenuti su uno o più fattori diversi come per esempio tassi di disoccupazione, retribuzioni o condizioni.

Un’altra attività per la quale la ricerca quantitativa è particolarmente adatta è la verifica delle ipotesi. Un ricercatore potrebbe voler spiegare qualcosa, per esempio se esiste una relazione tra la soddisfazione lavorativa degli impiegati e la loro autostima oppure lo sfondo sociale.

La prima e la seconda tipologia di domande descritte sopra vengono chiamate descrittive mentre la terza e la quarta vengono denominate inferenziali.

Con il termine strategie di analisi quantitativa si fa riferimento a modelli di lavoro che permettono l’analisi dei dati ottenuti utilizzando una base numerica, sulla base di una serie di sistemi di calcolo e di interpretazione disciplinati da una norma pressoché standardizzata.

- Analisi descrittiva: descrive le caratteristiche di un insieme di osservazioni.

- Analisi esplorativa: esplora la struttura delle relazioni alla base dei dati riducendo le variabili sottostanti; raggruppando soggetti e casi.
- Analisi inferenziale univariata, dove sono presenti dei rapporti di contrasto tra le due variabili o insiemi di osservazioni (analisi tabella di contingenza, confronto di mezzi).
- Analisi inferenziale multivariata dove si assiste a un contrasto tra una o più variabili dipendenti e due o più variabili indipendenti (analisi della varianza, analisi discriminante).
- Modellizzazione: creazione e collaudo di strutture complesse di relazioni tra variabili.

La ricerca quantitativa con verifica delle ipotesi elimina il rischio di rifiutare un'ipotesi e quantificare la rilevanza di un fenomeno misurandone la riduzione relativa e assoluta del rischio.

Ci sono numerosi tipi di ricerca quantitativa risultanti dall'applicazione di uno o più criteri di classificazione. Così, a seconda dell'obiettivo principale, la ricerca quantitativa può essere classificata in descrittiva ed esplicativa.

“A seconda del momento temporale in cui si svolgono gli studi, la ricerca si distingue in sincronica o trasversale, che fanno riferimento all'obiettivo della ricerca in un certo periodo di tempo, e gli studi diacronici o longitudinali in cui gli individui vengono analizzati per qualche tempo, più o meno costante”⁵¹.

Un'altra classificazione importante della ricerca quantitativa si basa sulla capacità del ricercatore di controllare la variabile

51 Newman I., Benz C., *Qualitative-quantitative research methodology*, Southern Illinois University Press, 1998, p. 39.

indipendente dello studio e altre situazioni (per esempio formando il proprio gruppo o gruppi che sono oggetto dello stesso studio).

Secondo questo criterio i seguenti tipi generali di ricerca possono distinguersi in tre tipi.

Nella ricerca sperimentale, il ricercatore ha il controllo della variabile indipendente, che può essere modificata in modo che sia più appropriata per i suoi obiettivi. Allo stesso modo, è possibile controllare la formazione di gruppi che devono essere studiati.

In generale, le indagini sperimentali servono per stabilire:

- L'effetto di una variabile indipendente (chiamato anche causale, incoraggiamento o trattamento) su una variabile dipendente
- Effetti differenziali di due o più modalità di una variabile indipendente da altri dipendenti.
- L'effetto combinato di due o più variabili indipendenti su un'altra.

Le tipologie di ricerca specifiche maggiormente utilizzate sono:

Progettazione con un gruppo sperimentale e gruppo di controllo e misurazioni prima e dopo in entrambi i gruppi. Questa costituisce la forma classica della ricerca sperimentale. In questa, i soggetti dello studio sono assegnati in modo casuale al gruppo sperimentale e al gruppo di controllo.

Progettazione con un gruppo sperimentale e gruppo di controllo e solo dopo quello delle misurazioni. Questa metodologia si differenzia da quella classica solo per un motivo, non vengono effettuate misurazioni della variabile dipendente in nessuno dei due gruppi.

La seconda tipologia è la ricerca quasi-sperimentale. Vista l'importanza che assume la randomizzazione dei gruppi in molte

circostanze non è possibile raggiungere lo scopo di controllo sopra indicato. Sono progetti che sembrano mancare di casualità nella formazione dei gruppi.

Le maggiori tipologie impiegate di progetti quasi-sperimentali sono:

Progettazione con un gruppo di controllo non equivalente. Viene utilizzato, sebbene non esclusivamente, con gruppi naturali come quello costituito dagli studenti di un determinato corso di Laurea o da impiegati in un certo ufficio. Tali gruppi formano il gruppo sperimentale, mentre il gruppo di controllo è formato mediante soggetti eletti non in maniera casuale e che hanno caratteristiche molto simili a quelle del gruppo sperimentale.

Progetto di serie cronologiche: è un disegno quasi sperimentale che non richiede gruppi di controllo. Consiste in una serie di misurazioni periodiche effettuate nei soggetti studiati prima e dopo aver inserito la variabile sperimentale.

Il terzo tipo è costituito dalle indagini non sperimentali. La ricerca non sperimentale è quella in cui il ricercatore non ha alcun controllo sulla variabile indipendente, che è una caratteristica di ricerca sperimentale e quasi-sperimentale, e né si unisce ai gruppi di studio.

*“In questa ricerca, la variabile indipendente è già verificata quando il ricercatore effettua lo studio. Questo tipo di ricerca comprende, tra quelle principali, l’indagine sociale, studio di caso, l’osservazione strutturata, la ricerca partecipativa e la ricerca di valutazione”*⁵².

52 Newman I., Benz C., *Qualitative-quantitative research methodology*, Southern Illinois University Press, 1998, p.140.

Capitolo Terzo

Il ciclo di gestione e misurazione delle performance. Il Common Assessment Framework: un processo di autovalutazione

3.1 La pubblica amministrazione ai giorni nostri.

Attualmente, si sta assistendo ad un ampio dibattito sullo stato della pubblica amministrazione italiana.

I risultati rilasciati da alcune organizzazioni internazionali circa le prestazioni italiane possono aiutare a capire i recenti sforzi del settore pubblico nel produrre alcuni cambiamenti.

L'Esame dell'OCSE sulla riforma della regolamentazione in Italia, pubblicato nel 2001, ha valutato positivamente una serie di riforme strutturali attuate nel corso degli anni Novanta.

Il nostro Paese ha dimostrato di essere a conoscenza della necessità di adottare misure per garantire l'apertura del mercato e regole trasparenti per superare "*la viscosità amministrativa e l'immobilità*" e, soprattutto, per ridurre gradualmente la centralizzazione di potenza e l'intervento dello Stato ereditato dai decenni passati.

Infatti, le politiche dell'Unione europea a favore della liberalizzazione del mercato e della concorrenza hanno spinto

l'Italia a intraprendere una riforma regolamentare coerente. L'appartenenza all'Unione europea e alla zona Euro hanno reso necessaria una rigida rettitudine fiscale e monetaria, ma ha anche incanalato fondi considerevoli per lo sviluppo del Paese, tutto ciò ha notevolmente aiutato l'Italia ad adottare le misure necessarie.

In particolare, sono state le leggi Bassanini, emanate a partire dal 1997, che hanno permesso una riforma della regolamentazione più incisiva per perseguire la semplificazione amministrativa e l'equilibrio dei poteri tra autorità pubbliche centrali e locali.

L'OCSE ha dimostrato di apprezzare la relativa introduzione di meccanismi di consultazione e l'Analisi dell'Impatto Regolatorio (AIR), considerati strumenti efficaci.

Risultati positivi sono stati subito evidenti in termini di trasparenza delle procedure e delle istituzioni così come anche dal punto di vista economico, a causa del fatto che la riforma regolamentare è stata sostenuta mediante l'utilizzo di tecnologie informatiche.

Nel quadro delle iniziative di *e-government*, il programma di autocertificazione, per esempio, ha consentito una riduzione del numero di certificazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione che consisteva in oltre il 50% tra il 1996 e il 2000.

È stato stimato che tale programma ha permesso alle famiglie e alle imprese di risparmiare circa 2.200 miliardi di lire (corrispondenti a € 1.100 milioni in tutto). Per quanto riguarda la semplificazione delle procedure amministrative, 163 su 184 procedure sono state semplificate tra l'entrata di vigore della legge 59/97, la cosiddetta Bassanini I, e i primi anni 2000.

I primi entusiasmanti risultati della riforma regolamentare hanno spinto l'OCSE ad affermare nell'Esame del 2001 che

“l’Italia del 2001 è molto diversa da Italia del 1990”⁵³ e “il progresso è impressionante”⁵⁴.

In generale, va sottolineato che tutti i risultati positivi ottenuti nel corso degli anni Novanta sono stati così evidenti poiché si è anche approfittato del contemporaneo e veloce sviluppo della rete Internet e dell’informazione digitalizzata.

In ogni caso, l’OCSE ha previsto che *“l’esplosione di iniziative di e-government e di altre innovazioni tecnologiche potrebbe consentire all’Italia di scavalcare gli altri paesi in termini di comunicazione a sostegno della regolamentazione”⁵⁵.*

In realtà, la tendenza al rialzo delle riforme pubbliche italiane, tra cui l’utilizzo delle tecnologie nel settore della pubblica amministrazione, che si sono verificate fino al 2000 hanno subito una battuta d’arresto negli ultimi anni.

Una prova evidente può essere fornita dagli ultimi indicatori sull’andamento del livello di competitività del Paese volte a dimostrare che la liberalizzazione del mercato a favore dei cittadini e delle imprese non si è affatto realizzata.

Secondo alcuni dati dalla Banca Mondiale contenuti nel documento *Doing Business 2008*, l’Italia è al 53esimo posto dopo la Mongolia, Botswana e Taiwan.

Ciò che è importante sottolineare è che le economie più avanzate del mondo, delle zone europee e non, come gli Stati Uniti, Danimarca, Regno Unito, Canada, Giappone, Svizzera e Germania, occupano le prime venti posizioni.

Anche alcuni indicatori relativi alla crescita economica, alla finanza pubblica e al livello della globalizzazione economica, particolarmente consistente nel commercio di beni, possono essere

53 www.parlamento.it

54 Ibidem.

55 Ibidem.

considerati dati importanti per valutare il livello di competitività dell'Italia e, a sua volta, l'efficacia del sostegno della pubblica amministrazione al settore privato.

I dati statistici estratti dal “*Country Statistical Profile 2008/Italy*”, pubblicato sempre dall'OCSE nel 2008, evidenziano la situazione economica attuale dell'Italia in cui si afferma che il Paese soffre di un evidente *trend* negativo, precursore dell'attuale crisi.

Quando questi dati vengono confrontati con i dati di altri Paesi la situazione italiana appare ancora più preoccupante. Per quanto riguarda la finanza pubblica italiana, per esempio, la percentuale di tasso di indebitamento pubblico/impieghi netti sul PIL, come media del periodo 2004-2006, stimata al -4,1%, quasi raddoppia il suo valore rispetto alla media dei Paesi della zona Euro nello stesso periodo, arrivando a -2,3%.

Per questo, l'OCSE ha esplicitamente dichiarato che la crescita italiana è in ritardo rispetto a quella della zona Euro, a causa di un calo della produzione industriale.

Tale tendenza malsana delle prestazioni italiane, appare in contraddizione con la cosiddetta Strategia di Lisbona, formulata nel marzo 2000 e progettata per rendere l'Unione europea “*un'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, capace di una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*”⁵⁶ entro il 2010.

Tuttavia, alle prestazioni italiane verrà dato modo di migliorare in seguito alle nuove disposizioni comunitarie che verranno emanate a partire dal 2005.

56 www.europa.eu

Da ottobre di tale anno, infatti, la Commissione europea, consapevole del chiaro legame tra produttività, competitività e oneri amministrativi, ha invitato gli Stati membri a partecipare a una metodologia comune per misurare e ridurre i costi amministrativi superflui imposti dalla legislazione.

La metodologia si basa sul ben noto “*European Standard Cost Model*”, volto a ridurre i costi di funzionamento di ciascuno dei Paesi europei e stimolare il coordinamento dei loro quadri giuridici.

In linea con i requisiti UE e gli standard mondiali, in Italia venne quindi creato il Ministero per l’Innovazione e le Tecnologie sotto il secondo governo Berlusconi (2001-2005), che promosse una campagna di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

Successivamente venne istituita una “costituzione digitale”, in vigore dal 1 gennaio 2006 sotto il terzo Governo Berlusconi che elenca tutti i diritti e i doveri dei cittadini e delle imprese nel contesto della società dell’informazione, compresi il diritto di utilizzare le tecnologie digitali nei loro rapporti con le istituzioni pubbliche.

Alcune delle pratiche più importanti già introdotte riguardano la firma digitale e la carta d’identità elettronica necessaria per utilizzare i servizi di *e-government*, l’uso crescente di *e-mail* della maggior parte degli uffici pubblici invece dei costosi servizi di posta e anche l’utilizzo della posta elettronica certificata in sostituzione della tradizionale lettera raccomandata con ricevuta di ritorno firmata.

Al fine di mettere in pratica le disposizioni più specifiche dell’Unione Europea, il secondo governo Prodi, durato dal 2006 al 2008, ha approvato una proposta di legge, presentata nel settembre 2006 dal Ministero per le Riforme della Pubblica Amministrazione e l’Innovazione, con lo scopo di garantire un’ulteriore e sostanziale

semplificazione delle procedure che coinvolgono i cittadini e le imprese nel contesto delle interazioni tra questi e la pubblica amministrazione.

Nel marzo 2007, il Governo ha finalmente lanciato un “*Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione*”, le cui iniziative principali sono:

Semplificare la legislazione e ridurre il numero delle leggi

Migliorare la qualità delle proposte legislative a partire da una versione semplificata di RIA

Semplificazione amministrativa per le imprese, con particolare riferimento a misure quali: notifica unica per le nuove imprese, requisiti amministrativi semplificati per i nuovi impianti di produzione e l'imprenditoria femminile

Ridurre gli oneri per i cittadini attraverso l'adozione di un sistema informatico per la gestione dei conti correnti in uffici diplomatici e consolari, ampliando le modalità di assistenza post-ospedaliera, riducendo il tempo necessario per risolvere le controversie

Semplificazione e reingegnerizzazione delle procedure per gli immigrati, nonché la razionalizzazione delle procedure per la concessione della cittadinanza italiana

Semplificazione normativa e amministrativa delle attività delle regioni e degli enti locali per il miglioramento della qualità della regolazione a livello regionale e la definizione di “*livelli minimi essenziali di semplificazione*”⁵⁷ e “*livelli massimi di oneri burocratici a livello nazionale*”⁵⁸.

Da un lato, tale piano d'azione è stato concepito come parte integrante della strategia dell'Unione Europea intesa come

57 www.funzionepubblica.gov.it

58 www.funzionepubblica.gov.it

strumento per raggiungere un importante risultato: quello di ridurre i costi amministrativi sia dell'UE stessa che delle istituzioni nazionali del 25% entro il 2012, guadagnando 1,4 % in più del PIL dell'UE corrispondente ad un aumento di 150 miliardi di Euro.

D'altra parte, il governo italiano ha adottato il piano d'azione anche al fine di rafforzare il livello di competitività del Paese che può essere dimostrato da un notevole miglioramento della posizione italiana nelle classifiche internazionali.

In realtà, tutte queste iniziative del governo dovrebbero essere esaminate nella ricerca dell'allineamento alle disposizioni comunitarie e alla luce del fatto che ogni sforzo verso una razionalizzazione dei costi amministrativi possa facilmente produrre risparmi concreti a breve-medio termine a favore della stessa pubblica amministrazione, ma anche di cittadini e imprese.

Le strategie a lungo termine devono includere considerazioni su debolezze strutturali che differiscono da paese a paese e che richiedono misure specifiche per superarle.

A questo proposito, l'identificazione e la consapevolezza di tali carenze rappresentano i primi passi importanti da attuare per un sostanziale processo di cambiamento.

Le strategie a lungo termine prevedono di includere anche alcune idee per innovare l'intero apparato amministrativo, quindi non solo innovazioni incrementali, ma anche innovazioni radicali.

Nonostante i notevoli passi avanti attuati dai governi italiani negli ultimi dieci anni, la situazione complessiva della pubblica amministrazione soffre ancora di alcune carenze strutturali che consentono una forma insidiosa di inerzia burocratica a qualsiasi livello delle istituzioni pubbliche, ritardando l'attuazione di pratiche innovative.

Anche l'Esame dell'OCSE 2001 sulla riforma della regolamentazione in Italia, comunque accogliendo alcune riforme positivamente, non coglie l'occasione per sottolineare che l'amministrazione italiana è ancora *“un mare di inefficienza costituito da isole di eccellenza”*⁵⁹.

Infatti, tutte le iniziative normative volte alla qualità introdotte hanno dovuto affrontare alcune complessità e ambiguità causate dalla mancanza di adeguati incentivi e capacità dei dipendenti pubblici, nonché la sovrapposizione di responsabilità pubbliche, il che rende difficile l'adeguamento alle norme.

Alcuni segni di inerzia burocratica italiana sono relativi a una mancanza di motivazione e spirito imprenditoriale dei funzionari pubblici.

Le cause principali possono essere trovate in una forma di gestione debole delle risorse umane, legata a particolari sistemi contrattuali e gratificanti di lavoro per i dipendenti della pubblica amministrazione.

Recentemente, alcune leggi sono state approvate per inaugurare una nuova tendenza nel pubblico impiego, ma la loro piena attuazione sta incontrando alcune difficoltà pratiche.

Nel corso del tempo si è sviluppata una nuova tendenza che è destinata a implementare il processo di privatizzazione nel quadro giuridico della pubblica amministrazione e che è stata intrapresa per legge nel 2005, stabilendo che *“la Pubblica Amministrazione nell'adozione di misure non autorevoli, agisce in conformità con le disposizioni del diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente”*⁶⁰.

59 www.parlamento.it

60 www.giurcost.gov

Nel corso di questo processo, un sistema contrattuale ha sostituito il sistema di carriera tradizionale.

La differenza principale tra i due sistemi si trova nei criteri gratificanti, essendo il sistema tradizionale basato su avanzamenti automatici di carriera in base a criteri di anzianità e il nuovo sistema contrattuale basato su criteri meritocratici legati al raggiungimento di determinati risultati.

In particolare, il decreto del 2001 denominato “*Disposizioni generali in materia di diritto del lavoro per i dipendenti della Pubblica Amministrazione*” ha stabilito le nuove condizioni per il pubblico impiego.

Alcune di queste sono:

La creazione di posizioni organizzative tra le quali è riconosciuta la posizione di preminenza dei manager pubblici che acquistano autonomi poteri di bilancio e di spesa per l'organizzazione delle risorse umane; inoltre, grazie a questo nuovo quadro giuridico, a singoli individui possono essere affidate delle missioni temporanee con le quali possono svolgere compiti di alta responsabilità.

L'introduzione di avanzamento verticale, vale a dire passare attraverso diverse categorie o aree di lavoro, in conformità a quanto è stato affermato dalla Corte Costituzionale, tale progressione verticale è consentita dal concorso pubblico proprio come una procedura di assunzione iniziale.

L'introduzione di progressione orizzontale, che deve essere facilitata da corsi di formazione organizzati dalle amministrazioni pubbliche.

L'introduzione di criteri di produttività per valutare il servizio pubblico fornito e garantire la responsabilità delle azioni e un sistema premiante più adeguato.

Nonostante questi sforzi legislativi importanti, il cambiamento nel pubblico impiego risulta lento e complicato.

Ciò è dovuto a molte ragioni. *“Una causa della difficile attuazione delle nuove leggi è legata al presunto potere discrezionale che i manager pubblici dovrebbero avere, il Dipartimento della Funzione Pubblica, ha parlato di una dicotomia reale, prodotta dalle nuove disposizioni legislative, tra il diritto-dovere di esercitare autonomi poteri dati ai manager pubblici e la conformità richiesta con il principio di concorso pubblico istituito con l’articolo 97 della Costituzione italiana”*⁶¹.

Ultimo ma non meno importante, i sindacati svolgono un ruolo centrale in tutti gli accordi collettivi e, forti di tale potere, possono facilmente rallentare la tendenza di cambiamento quando quest’ultima potrebbe compromettere alcune delle vantaggiose condizioni di cui godono i dipendenti pubblici.

Alcune di queste condizioni consistono, per esempio, nell’assenza di legami tra retribuzione e la qualità del lavoro svolto e nell’inesistenza di sanzioni da applicare in caso di sbagli o di non rispetto degli obblighi dovuti.

Nel tentativo di preservare queste e altre condizioni simili, le pressioni inibitorie esercitate dai sindacati sono molto potenti. E fino ad ora, l’unico risultato sembra essere un gioco di potere che ha prodotto un *trade-off* tra salari bassi e posti di lavoro a vita per tutti i dipendenti pubblici.

In un tale contesto si spera che un’implementazione più rapida di disposizioni legislative già adottate insieme alla costituzione concordata delle nuove condizioni giuridiche, superino gli ostacoli strutturali e perfino concettuali.

61 Basilica F., *L’esternalizzazione strategica delle amministrazioni pubbliche*, Rubettino Ed, 2006, p.98.

A questo proposito, le capacità di gestione delle risorse umane diventano fattori chiave del successo e la pubblica amministrazione italiana è chiamata a provvedere al più presto.

Oltre che le inefficienze relative al pubblico impiego, la pubblica amministrazione italiana rivela un'altra debolezza strutturale in termini di un certo grado di frammentazione degli enti pubblici e la duplicazione delle responsabilità tra autorità centrali e locali, che rende ogni tentativo di nuove politiche e i processi di cambiamento non in grado di produrre miglioramenti rilevanti.

In linea con l'obiettivo principale delle prime riforme nel 1990, quelle volte a ridurre la centralizzazione del potere e rendere la tradizionale struttura gerarchica più snella e partecipativa, nel 2001 la Costituzione italiana è stata definitivamente riformata con l'approvazione parlamentare e successivamente con un referendum. Secondo il nuovo articolo costituzionale, il 117, le Regioni hanno acquisito il potere legislativo e amministrativo in tutte le zone non espressamente di dominio del governo centrale.

In questo senso, è stato messo in pratica il principio comunitario di sussidiarietà nel quadro normativo italiano. Alcuni hanno affermato che questa riforma ha costituzionalizzato un decentramento amministrativo già in precedenza avvenuto attraverso misure legislative adottate dal Ministro per la Pubblica Amministrazione, Bassanini.

Sulla base di questa riforma, una serie di questioni sono soggette ad una legislazione concorrente secondo cui le Regioni possono esercitare un potere legislativo autonomo nel rispetto dei principi statali fondamentali.

Lo Stato deve intervenire quando il potere delle Regioni è carente o inefficace. Oggetto di questa riforma sono le relazioni internazionali e comunitarie delle Regioni, il commercio estero, reti

di trasporto e di navigazione, promozione di attività culturali, innovazione scientifica e la ricerca tecnologica a sostegno dell'apparato produttivo e di molti altri settori e attività.

In tutti i settori di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati esteri e/o autorità locali degli altri Stati, anche se nelle forme stabilite dalla legislazione dello Stato.

Quindi, in un certo senso, si può affermare che le Regioni abbiano acquisito il potere di condurre autonomamente le relazioni internazionali. Ciò dimostra l'ampia devoluzione di poteri di regolamentazione a livello regionale e la crescente importanza del dibattito sull'efficienza e l'efficacia delle capacità amministrative delle Regioni e l'armonizzazione tra le istituzioni centrali e locali.

L'OCSE ha studiato, su richiesta dell'Italia, le riforme e le pratiche di regolamentazione che avrebbero preso posto all'interno del recente sistema multi-livello italiano.

La ricerca dal titolo *“Riforme regolatorie Italia: garantire la qualità della regolazione di tutti i livelli di governo”* pubblicata nel 2007, evidenzia chiaramente i punti deboli di questo sistema particolare.

Ciò che è stato messo a fuoco è la complessità di questa impostazione istituzionale dal quale deriva una mancanza di coerenza, chiarezza e responsabilità.

In primo luogo, il principio di sussidiarietà non è ancora ben riconosciuto e quindi avvengono sempre di più eccessi di regolamentazione e la duplicazione delle funzioni e delle misure tra i poteri centrali e periferici.

In secondo luogo, a causa dei diversi Statuti delle Regioni, differiscono enormemente in capacità per la regolazione della qualità, in questo modo alcune Regioni possono vantare sistemi amministrativi avanzati, mentre altre sembrano fare passi

indietro. Di conseguenza, qualsiasi azione di armonizzazione e di controllo viene esercitata non senza difficoltà.

Al fine di realizzare una distribuzione efficace delle competenze nel sistema normativo multistrato italiano, una profonda responsabilizzazione degli enti locali e il loro coordinamento e partnership, l'OCSE ha suggerito il miglioramento della definizione dei ruoli e delle responsabilità, il rafforzamento dell'uso di consultazioni e meccanismi di comunicazione, nonché l'adozione di pratiche di AIR.

Oltre a queste linee guida specifiche, è evidente la necessità per l'Italia e le sue istituzioni di iniziare ad acquisire esperienza, e quindi beneficiare, di pratiche di gestione delle conoscenze e delle prestazioni già utilizzati dal settore privato.

In realtà, molti politici e analisti sono convinti che qualsiasi riforma sostanziale e sostenibile a lungo termine sia difficile da realizzare a causa delle leggi elettorali proporzionali che producono rapporti governativi instabili e precari tra maggioranza e opposizione impossibili da conciliare, anche su temi di diffuso interesse per il Paese, e scontri politico-amministrativi tra le autorità centrali e locali quando appartengono a diverse fazioni politiche.

Al di là di ogni considerazione di natura politica, molti sono convinti che in assenza della attuazione delle misure già adottate e l'introduzione di nuove misure più adeguate per le particolari condizioni strutturali italiane, sarà inevitabile un peggioramento del livello di competitività del Paese e una crescente sfiducia da parte dei cittadini italiani e stranieri nelle istituzioni pubbliche.

Tutto ciò continuerebbe a confermare quella reputazione stereotipata della pubblica amministrazione italiana vista per lungo tempo come “*una burocrazia pesante e inefficiente*”⁶².

Inoltre, quello che sarebbe ancora peggio è che, in condizioni di *performance* di *governance* inefficienti, i casi di crimini e corruzione, tra cui i cosiddetti “crimini dei colletti bianchi” potrebbero aumentare invece di essere definitivamente superati.

Bisogna osservare che oggi, nonostante si stia andando nella giusta direzione, esistono ancora molte amministrazioni pubbliche, con un inadeguato livello di sviluppo tecnologico, dove le apparecchiature *hardware* e *software* sono presenti, ma non sempre aggiornate e, soprattutto, non sempre sfruttate fino in fondo.

Inoltre, il livello effettivo di sviluppo dell’integrazione della rete tra le amministrazioni è ancora più bassa, non tanto semplicemente in termini di accesso a Internet, che ormai è piuttosto comune, ma in termini di creazione di reti capaci di realizzare l’integrazione orizzontale delle varie amministrazioni pubbliche.

Questa situazione dipende molto dalla persistenza di una cultura amministrativa, dominata dalla logica di una chiara separazione delle diverse articolazioni organizzative, dalle quali deriva un basso livello di integrazione e l’abitudine di gestire le informazioni in maniera lontana dalla comunicazione reciproca.

Questo ha prodotto una mancanza all’interno delle amministrazioni pubbliche italiane di una specifica sensibilità nei confronti delle opportunità di integrazione organizzativa offerti dal settore informatico e, quindi, poca attenzione al suo sviluppo in questo senso.

62 Perlangeli R., Ellerano D., *Tecniche di performance management per migliorare la PA. Un percorso di qualità per l’applicazione della Riforma Brunetta*, 2012, FrancoAngeli, p.72.

Al fine di superare il problema sono state introdotte alcune disposizioni specifiche ricavate dalle norme e dai regolamenti precedentemente trattati, e mirano a focalizzare l'attenzione sugli aspetti strategici e operativi dell'informatica attraverso una definizione più esigente delle competenze esistenti all'interno dell'organizzazione amministrativa per l'uso e lo sviluppo di sistemi informativi automatici.

Con la riforma del d.lgs. 150/2009, tutti i dipendenti pubblici sono sottoposti a valutazione, questa riforma è stata definita come una complicata architettura che le amministrazioni devono adottare per operare una valutazione che, oggi, riguarda non solo gli individui ma anche l'organizzazione nel suo complesso, le unità organizzative e le aree di responsabilità sottolineando che *“il rispetto della disciplina relativa alla misurazione e alla valutazione delle performance è condizione necessaria per l'erogazione di premi legati al merito ed alla performance”*⁶³.

La finalità della valutazione è di migliorare la qualità dei servizi, nonché la crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle organizzazioni in un quadro di pari opportunità e diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.

3.2 La misurazione e la valutazione della performance. Aspetti introduttivi.

La performance delle amministrazioni pubbliche è molto diversa da quella delle aziende private a causa dei settori particolari

63 www.parlamento.it

3.5 Il CAF: obiettivi e considerazioni generali.

*“Il processo di modernizzazione della pubblica amministrazione si inserisce in un dibattito che affonda le proprie radici negli anni Ottanta e Novanta, con al centro le questioni del recupero di efficacia ed efficienza e improntate ai concetti di trasparenza, rendicontazione e a una forte attenzione all'erogazione di servizi. L'approccio scientifico di riferimento è stato principalmente il New Public Management (NPM), che certamente ha influenzato il processo di cambiamento delle amministrazioni pubbliche di molti Paesi, specialmente quelli anglosassoni”*⁶⁴.

Con il passare del tempo nelle tematiche del New Public Management è entrato a far parte sempre di più il ruolo del cittadino, che è anche cliente, e la sua soddisfazione, e di conseguenza i responsabili delle politiche attuate dalla PA hanno iniziato a creare modelli e fornire strumenti per migliorare la qualità del servizio offerto.

L'attenzione viene puntata sugli approcci del settore privato, affermatasi ormai da tempo, che hanno come obiettivo il miglioramento *“dell'efficienza interna delle organizzazioni e dell'efficacia esterna del cliente attraverso le tipiche modalità gestionali improntate al Total Quality Manager (TQM)”*⁶⁵.

In questo contesto dal 1998 si sviluppa il CAF, acronimo di Common Assessment Framework, prodotto dalla collaborazione dei Ministri della Funzione Pubblica della UE, che nasce con lo scopo di attuare un'evoluzione dal punto di vista della cultura della

64 Calzoni C., Rossi E., *Credito, innovazioni e ciclo economico: un modello di sviluppo schumpeteriano*, 1980, FrancoAngeli, p.91.

65 Ibidem.

qualità nella pubblica amministrazione in tutta Europa mediante gli strumenti propri del TQM.

La composizione dei CAF rimanda alla struttura del modello EFQM, ossia l'European Foundation for Quality Management che rappresentava un simbolo di efficienza largamente utilizzato dalle imprese del continente europeo.

“Con buona ma non perfetta approssimazione, si può affermare che il CAF rappresenta il modello EFQM “tradotto” per le amministrazioni pubbliche. In realtà, l’esigenza di un modello improntato ai principi del TQM e specificatamente rivolto alla pubblica amministrazione è emersa proprio dalle esperienze delle organizzazioni pubbliche che hanno adottato il modello EFQM: esse hanno in molti casi ampiamente beneficiato dall’uso del modello, ma allo stesso tempo hanno evidenziato molti aspetti che lo rendevano di difficile implementazione all’interno delle amministrazioni pubbliche. Era dunque giunta l’ora di dar vita a un modelli di Total Quality Management che fosse pensato e perfettamente funzionale alle caratteristiche specifiche del settore pubblico”⁶⁶.

Nel 2000 appare una prima versione del CAF alla Prima Conferenza sulla Qualità per la pubblica amministrazione tenuta dall'European Public Administration Network (EUPAN), ma la forma definitiva al modello viene data nella Seconda Conferenza del 2002.

A partire dai primi anni del 2000, sono stati tenuti gli Eventi Europei CAF, ossia degli incontri dedicati al tema e specifici. Le iniziative intraprese *“da un lato hanno supportato la diffusione del modello presso le strutture delle pubbliche amministrazioni*

66 Calzoni C., Rossi E., *Credito, innovazioni e ciclo economico: un modello di sviluppo schumpeteriano*, 1980, FrancoAngeli, p.92.

europee e, dall'altro, hanno consentito un primo scambio di esperienze legate al concreto uso dello strumento nelle organizzazioni e alle problematiche che esso comportava"⁶⁷.

Nell'elaborazione di tale modello risulta che si sia cercato di comprendere quali fossero i miglioramenti da attuare per rendere questo stesso modello adattabile ai bisogni della PA stessa, arrivando nel 2006 a revisionare il modello del CAF alla Quarta Conferenza per la Qualità.

Il CAF è utilizzato al giorno d'oggi da circa 3000 apparati del settore pubblico dei Paesi dell'Unione Europea, questo successo costituisce un traguardo importante, *"specialmente se si tiene conto dell'impegno che l'adozione del modello comporta"*⁶⁸ in quanto questo stabilisce l'impegno da parte di chi lo adotta di cambiare il proprio approccio culturale, molto consolidato soprattutto per quanto riguarda i settori che costituiscono la pubblica amministrazione.

L'Istituto Europeo di Pubblica Amministrazione (EIPA), di fronte al grande successo dell'impiego del CAF nei settori interessati, ha attuato molte iniziative volte a favorire e diffondere ancora di più l'utilizzo di questo modello creando per esempio nel 2001 il CAF Resource Centre che ha come compito *"quello di sviluppare e aggiornare il database sul CAF, raccogliendo sistematicamente le esperienze delle organizzazioni pubbliche europee, e fungendo da polo per l'individuazione delle buone pratiche e per il loro scambio"*⁶⁹.

67 Ibidem.

68 Calzoni C., Rossi E., *Credito, innovazioni e ciclo economico: un modello di sviluppo schumpeteriano*, 1980, FrancoAngeli, p.92.

69 Ivi, p.93.

Viene istituito l'External Feedback Actors (EFAC) che detiene un ruolo determinante nella Procedura di CAF External Feedback. La procedura assegna loro i seguenti compiti:

“valutare l'utilizzo del modello CAF verificando la qualità del processo di autovalutazione e pianificazione del miglioramento realizzato e analizzare se l'organizzazione stia integrando nella cultura organizzativa i principi del TQM;

fornire un feedback e suggerimenti sui punti di forza e le aree da migliorare;

supportare e rinnovare l'entusiasmo all'interno dell'organizzazione per favorire un approccio olistico alla qualità e un utilizzo efficace del modello CAF”⁷⁰.

Questo modello, creato nel 2009, nasce con l'obiettivo di apportare un supporto esterno alle singole strutture, costituito da interventi di esperti, in modo che l'uso del modello venga facilitato *“anche attraverso la partecipazione delle organizzazioni o a eventuali premi o ad altre forme di riconoscimento”*⁷¹.

Come si è accennato, il CAF persegue l'obiettivo della qualità attraverso la valutazione e la misurazione delle performance, e ha bisogno di due strumenti.

*“Il primo consiste nell'approccio euristico o olistico all'amministrazione in modo da orientarsi verso obiettivi, sempre migliori, applicando una gestione basata sul ciclo di Deming: plan, do, check, act”*⁷². Il secondo consiste nell'orientarsi ai clienti/cittadini ed agli stakeholders, orientando l'organizzazione

70 www.eipa.it

71 Calzoni C., Rossi E., *Credito, innovazioni e ciclo economico: un modello di sviluppo schumpeteriano*, 1980, FrancoAngeli, p.93.

72 Trad. “Pianifica e progetta, eroga, verifica misurando, migliora e correggi.”

ad essi, interpretando i bisogni espressi o impliciti e cercando di soddisfare le esigenze”⁷³.

In Italia, esempi efficaci di adozione del modello CAF sono da ricercare in CAF giustizia e il CAF università.

L’applicazione del CAF è concepita come un’analisi di quelli che vengono chiamati fattori abilitanti o organizzativi insieme ai risultati che vengono conseguiti che produrranno una valutazione di tipo numerico relativa ai singoli fattori ma anche ai risultati complessivi dell’intero apparato in esame.

La valutazione che si andrà a ottenere, sarà quella che meglio aiuterà a definire e creare i piani di miglioramento *“in cui analizzare le criticità ed i punti di forza rilevati in modo da programmare la loro riduzione con un metodo che ne garantisca la concreta fattibilità”⁷⁴* punti di forza vengono analizzati per stabilire provvedimenti volti a un ulteriore miglioramento o rielaborazione degli obiettivi strategici e politici.

I fattori che vengono denominati organizzativi o meglio abilitanti sono valutati mediante una matrice che prende in considerazione, per ognuno di questi fattori, gli aspetti PDCA⁷⁵, mentre i risultati verranno esaminati in base alla tendenza o trend, alla disponibilità di benchmark, al raggiungimento degli obiettivi e secondo la copertura.

“L’analisi così effettuata ricopre tutta l’organizzazione che viene valutata in ogni parte come un unico complesso d’attività processi, politica, mission, vision, e persone”⁷⁶.

73 Perlangeli R., Ellerano D., *Tecniche di performance management per migliorare la PA. Un percorso di qualità per l’applicazione della Riforma Brunetta*, 2012, FrancoAngeli, p.54.

74 Perlangeli R., Ellerano D., *Tecniche di performance management per migliorare la PA. Un percorso di qualità per l’applicazione della Riforma Brunetta*, 2012, FrancoAngeli, p.54.

75 Ndr. *Plan, do, check and act.*

76 Perlangeli R., Ellerano D., *Tecniche di performance management per migliorare la PA. Un percorso di qualità per l’applicazione della Riforma Brunetta*, 2012, FrancoAngeli, p.56.

Per quanto riguarda la sua struttura il CAF è composto da nove criteri che a loro volta sono suddivisi in sottocriteri per i quali sono riportati alcuni esempi in cui *“vengono indicate attività/cose/orientamenti che possono confermare la coerenza con il principio enunciato”*⁷⁷.

Per quanto riguarda la valutazione, questa può essere elaborata in diverse maniere quali la partecipazione a Laboratori mirati o avviando il procedimento mediante l'intervento di una persona incaricata ed esperta.

I parametri da tenere in considerazione per condurre in maniera migliore un percorso autovalutativo come quello del CAF sono:

- ⇒ Tipologia dell'organizzazione
- ⇒ Dimensione dell'organizzazione
- ⇒ La cultura
- ⇒ L'esperienza

Di particolare importanza sembra essere il ruolo e il coinvolgimento della leadership e il coinvolgimento del personale. Per quanto riguarda il coinvolgimento del primo un monito potrebbe essere attraverso la stimolazione e la chiarificazione dei *“punti di forza dell'applicazione del modello. I principali vantaggi vengono dall'identificazione dei punti di forza e le aree da migliorare. Segue la possibilità di individuare una gradualità di possibili azioni di miglioramento, un'evoluzione del livello di comunicazione dell'organizzazione ed un aumento dell'interesse del personale a tutti i livelli nel tema della qualità”*⁷⁸.

Per quanto riguarda l'autovalutazione, questa può essere estesa a tutti i settori strategici e ben definiti purché la scelta sia

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Perlangeli R., Ellerano D., *Tecniche di performance management per migliorare la PA. Un percorso di qualità per l'applicazione della Riforma Brunetta*, 2012, FrancoAngeli, p.56.

collegata a peculiarità specifiche del contesto e in base alle risorse che sono disponibili, ma anche alla tempistica e alla logistica.

La responsabilità riguardo a questa viene affidata a un soggetto interno che conosce a fondo l'organizzazione e che non faccia parte di figure dirigenziali sebbene sia necessario che occupi un ruolo che sia a contatto con la dirigenza stessa in modo da poter interagire con questa in maniera efficace.

“La decisione di autovalutarsi deve essere comunicata in maniera capillare e diffusa a tutto il personale, graduando il livello tecnico e politico delle informazioni secondo i livelli gerarchici e degli ambiti d'applicazione. L'importante è raggiungere tutto il personale riuscendo a coinvolgerne il numero più alto possibile. L'autovalutazione è un processo a cui il personale aderisce in maniera volontaria e quindi il livello di partecipazione al metodo può fornire dati utili per lo studio”⁷⁹.

Per fare in modo che l'autovalutazione sia oggettivata, appare necessario trovare i soggetti adeguati per fornire dei dati di sintesi, infatti vengono creati più gruppi di autovalutazione formati da un numero di personale non troppo numeroso ma che rappresenti tutti i livelli gerarchici presenti nell'organizzazione *“incorporando tra questi un solo responsabile dell'intero processo. La formazione del gruppo di autovalutazione e della dirigenza deve seguire le fasi di coinvolgimento, in modo da smussare, con incontri dedicati, quelle perplessità risalenti dalle informazioni ricevute in fase d'avvio dell'iniziativa”⁸⁰.*

Una volta stabiliti i gruppi, è possibile procedere all'autovalutazione che può essere condotta in maniera diretta distribuendo a questi dei documenti relativi all'apparato in esame,

⁷⁹ Perlangeli R., Ellerano D., *Tecniche di performance management per migliorare la PA. Un percorso di qualità per l'applicazione della Riforma Brunetta*, 2012, FrancoAngeli, p.56.

⁸⁰ Ibidem.

preparati appositamente e in grado di far risaltare gli elementi fondamentali per la valutazione con la metrica classica mediante l'assegnazione di un determinato punteggio a ogni sottocriterio e successivamente calcolando matematicamente la media del punteggio finale per ciascuno di questi.

“É altresì possibile procedere in un modo più completo dove, in momenti diversi, vengono somministrati questionari al personale, intervistate le leadership e raccolte le evidenze sulle affermazioni rese”⁸¹.

I risultati ottenuti alla fine dell'indagine, vengono successivamente raccolti in una guida dove sono inseriti i risultati di performance e che riguardano l'intero apparato della pubblica amministrazione preso in esame.

I dati vengono raccolti e resi coerenti nel Rapporto di Autovalutazione, anche questo composto da diversi sottocriteri per i quali vengono descritti sinteticamente i punti di forza e i punti di debolezza.

In base a questo Rapporto il gruppo che sta procedendo all'autovalutazione è chiamato ad attribuire dei punteggi che consentono di rilevare i suddetti punti di forza e criticità.

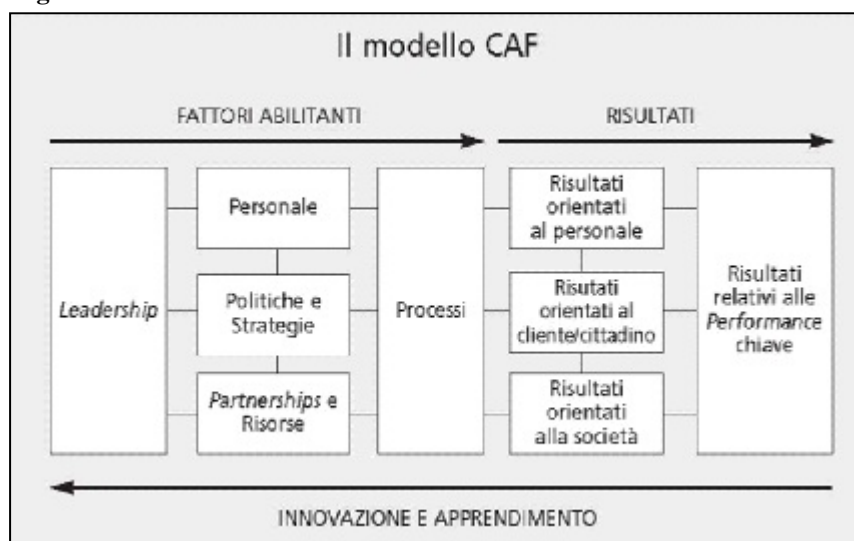
“Il risultato dell'autovalutazione, per ultimo, viene comunicato al personale in modo da manifestare quell'intenzione della leadership di leggere la propria organizzazione in modo condiviso per innescare un processo di miglioramento”⁸². Dopo ciò, si procede alla stabilizzazione delle priorità rispetto alle debolezze rilevate nell'autovalutazione in maniera da focalizzare l'attenzione su quelle più importanti volte al miglioramento dell'apparato.

81 Ivi, p.57.

82 Perlangeli R., Ellerano D., *Tecniche di performance management per migliorare la PA. Un percorso di qualità per l'applicazione della Riforma Brunetta*, 2012, FrancoAngeli, p.57.

“Ciascuna criticità viene esplosa in dettagli operativi per definire attentamente le modalità per la sua riduzione o, possibilmente estinzione. Il piano di miglioramento è quel documento conclusivo che definisce le priorità e le attività da svolgere per migliorare il sistema”⁸³.

Figura 1 Il modello CAF.



Fonte: www.altalex.com

Con la creazione del modello CAF si cerca di perseguire gli obiettivi contenuti nelle Linee Guida per l’Autovalutazione e il Miglioramento e cioè:

- sostenere quegli amministratori pubblici che *“desiderino migliorare le proprie capacità manageriali e che siano interessati ad applicare il Quality Management nella propria organizzazione”*⁸⁴;
- rappresentare uno strumento di collegamento tra i vari modelli e metodologie utilizzate nel Quality Management nell’ambito della pubblica amministrazione dei diversi paesi dell’UE,

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ www.db.formez.it, *Linee guida per l’autovalutazione e il miglioramento*.

“introducendo indicatori di confrontabilità tra i risultati prodotti dai diversi sistemi”;

- *“consentire l’avvio di studi di benchmarking tra le organizzazioni del settore pubblico per trovare il miglior modo di fare le cose, partendo dal confronto delle performance e conducendo assieme un confronto strutturato degli approcci adottati dalle amministrazioni che si confrontano ai diversi fattori organizzativi (rappresentati nella parte sinistra del modello)”.*

Il principale obiettivo del CAF, però, è da ricercare principalmente nell’individuazione degli elementi che consentono l’organizzazione e una miglior spiegazione della propria missione oltre che una valutazione dei risultati e delle *performance* che questi permettono di raggiungere.

Tale obiettivo implica una logica interna allo stesso modello costituita dalla relazione tra causa ed effetto che interessa i fattori organizzativi e i risultati di questo modello.

Sulla base di questo presupposto viene *“costruita l’intera struttura concettuale dello strumento, qualora questa premessa non fosse ritenuta valida, l’edificio del modello crollerebbe inificiandone totalmente la validità. Se invece il presupposto è considerato corretto, allora si pone il problema di come il modello debba essere letto”*⁸⁵.

Secondo quest’ultima affermazione le modalità sembrano essere di due tipi:

Quella considerata tradizionale, che implica una lettura che si sposta da sinistra del modello raffigurato in Figura 1 verso destra,

85 Calzoni C., Rossi E., *Credito, innovazioni e ciclo economico: un modello di sviluppo schumpeteriano*, 1980, FrancoAngeli, p.98.

vale a dire dai fattori abilitanti ai risultati ottenuti. Tali risultati sembra che siano assunti come convalida dell'efficacia del sistema organizzativo messo in esame, *“cioè come verifica della sua adeguatezza in relazione agli obiettivi”*⁸⁶;

Attraverso una metodologia considerata alternativa che implica una lettura del modello da destra verso sinistra, quindi partendo dai risultati e arrivando ai fattori abilitanti. In questa metodologia i risultati ottenuti sono concepiti come punto di partenza in quei procedimenti di diagnosi dei processi volti a determinare le motivazioni che hanno portato a dati insoddisfacenti o talvolta assenti.

Le due metodologie sopra citate non sono da considerare come alternative tra loro ma costituiscono una scelta da applicare a diversi contesti per i quali l'una o l'altra sono particolarmente efficaci, ma anche secondo le motivazioni per le quali si intende intraprendere un percorso di autovalutazione.

*“Qualunque sia la metodologia prescelta, ciò che è importante è che si giunga a una visione contestuale dei fattori e dei risultati, verificando le relazioni fattori-risultati in entrambi i sensi del modello, destra-sinistra e sinistra-destra. Se è vero che il modello può essere certamente utilizzato per le letture al contrario, non è altrettanto corretto considerare biunivoca la relazione fra fattori e risultati, in quanto esiste una dipendenza logica dei secondi dai primi”*⁸⁷.

La relazione tra i fattori e risultati dal punto di vista causale fornirà un tipo di approccio diagnostico partendo dai risultati che vengono considerati come un sintomo di una patologia. Ma la causa comunque risiederà nei fattori organizzativi ai quali sarà opportuno

86 Ibidem.

87 Calzoni C., Rossi E., *Credito, innovazioni e ciclo economico: un modello di sviluppo schumpeteriano*, 1980, FrancoAngeli, p.98.

apportare alcuni miglioramenti dal punto di vista dell'organizzazione e della *performance*.

*“Non solo: la disponibilità stessa dei risultati, o meglio degli indicatori di misura, dipende dagli approcci legati ai fattori. L'indicatore che produce il risultato “risiede” infatti nel fattore abilitante che ne governa il relativo processo”*⁸⁸. Questo implica che il soggetto che compie l'autovalutazione deve farsi carico di mettere in risalto la possibile mancanza di indicatori di misura per quanto riguarda il fattore organizzativo.

*“Può accadere che alcune contingenze rendano i risultati ottenuti da una organizzazione non necessariamente e/o interamente ascrivibili agli approcci intrapresi: è possibile che fenomeni ed eventi imprevedibili, sui quali l'organizzazione non può esercitare controllo diretto, influenzino sia i processi, e per questa via i risultati, sia, talvolta, direttamente i risultati”*⁸⁹.

L'adozione del modello CAF, è una scelta che dovrebbe provenire dai responsabili dell'apparato in esame, i quali dovrebbero farsi carico di predisporre al meglio gli strumenti di comunicazione necessari alla diffusione di tale decisione.

I dirigenti sono chiamati a reperire le risorse necessarie ad attuare il processo di autovalutazione e a conferire le responsabilità a ciascun delegato, nonché ad analizzare i risultati prodotti e a definire le priorità che interessano i piani di miglioramento delle criticità individuate.

“L'esperienza di applicazione del CAF ha dimostrato che il coinvolgimento dei responsabili delle organizzazioni è uno dei punti critici del processo: capita sovente, e non solo nel settore pubblico, che l'alta dirigenza manifesti il proprio sostegno

88 Ivi, p.99.

89 Ibidem.

all'autovalutazione nelle fasi iniziali, per poi assumere un comportamento assai più defilato nella fase di attuazione del processo di autovalutazione"⁹⁰.

La comunicazione rappresenta una tappa importante per avviare questo processo ed è compito della dirigenza servirsi al meglio di questo strumento.

In particolare il dirigente è chiamato a:

- Dichiarare che lo scopo dell'autovalutazione consiste nel miglioramento progressivo e volto alla soddisfazione del cliente e degli *stakeholder*.
- Chiedere ai soggetti che si intende coinvolgere la disponibilità a partecipare al procedimento.
- *“Spiegare che tutti prima o poi, in questo ciclo o nei cicli successivi, saranno coinvolti nell'attività di autovalutazione e nei relativi progetti di miglioramento (comunque anche coloro che non sono direttamente ascoltati possono far giungere il proprio contributo di idee ed esperienze attraverso i colleghi che partecipano)”*⁹¹.
- Spiegare al personale che è fondamentale il contributo di tutti per ottenere i risultati che si desiderano ottenere.
- Dichiarare che tutti i risultati ricavati verranno resi noti in maniera sistematica.

La maniera in cui il dirigente decide di comunicare queste scelte dipendono in primo luogo dalle dimensioni dell'apparato amministrativo preso in considerazione, in quanto per una corretta

90 Calzoni C., Rossi E., *Credito, innovazioni e ciclo economico: un modello di sviluppo schumpeteriano*, 1980, Franco Angeli, p.100.

91 www.db.formez.it, *Linee guida per l'autovalutazione e il miglioramento*.

comunicazione del procedimento bisogna che tutto il personale ne sia al corrente e che quindi ogni livello gerarchico venga informato.

Per ottenere questo risultato dal punto di vista comunicativo, il dirigente può avvalersi dei seguenti strumenti:

- Riunioni istituzionali, come per esempio quello di inizio anno nella quale solitamente viene presentata l'intenzione di avvalersi dell'autovalutazione.
- Reti intranet, notiziario interno, lettere al personale.

“La comunicazione a cascata, top-down, capo-collaboratori: i responsabili ad ogni livello dell'amministrazione illustreranno tramite riunioni apposite o nell'ambito di riunioni già istituzionalizzate il contenuto, le finalità dell'autovalutazione e il contributo che ci si aspetta dal personale”⁹².

Il piano di comunicazione che deve essere redatto in maniera snella e non burocratica, in modo da poter assicurare le condizioni necessarie per il successo di tale procedimento, vale a dire che tutti i soggetti coinvolti siano consapevoli di quello che gli viene domandato di fare. Questo piano, deve anche contenere al suo interno, incontri di ritorno già pianificati dove verranno mostrati i risultati conseguiti.

Per quanto riguarda gli obiettivi preposti per raggiungere la qualità dei servizi offerti, si nota che i criteri per raggiungere quest'ultima per quanto concerne il CAF, sono pressoché simili ai criteri che stanno alla base della certificazione dei sistemi di gestione della qualità UNI EN ISO 9001:2008 e UNI EN ISO 9004:2009 e dai quali vengono determinati per il CAF quelli che sono i criteri per i fattori abilitanti e i criteri per i risultati.

Tabella 3 Gli otto principi della qualità.

92 www.db.formez.it, *Linee guida per l'autovalutazione e il miglioramento.*

Orientamento al cliente	Le Organizzazioni dipendono dai propri clienti e dovrebbero pertanto capire le loro esigenze presenti e future, soddisfare i loro requisiti e mirare a superare le loro stesse aspettative.
Leadership	I leader stabiliscono unità di intenti e di indirizzo dell'Organizzazione. Essi dovrebbero creare e mantenere un ambiente interno che coinvolga pienamente le persone nel conseguimento degli obiettivi dell'Organizzazione
Coinvolgimento delle persone.	Le persone, a tutti i livelli, costituiscono l'essenza dell'Organizzazione ed il loro pieno coinvolgimento permette di porre le loro capacità al servizio dell'Organizzazione
Approccio per processi	Un risultato desiderato si ottiene con maggiore efficienza quando le attività e le relative risorse sono gestite come un processo
Approccio sistemico alla gestione	Identificare, comprendere e gestire, come fossero un sistema, processi tra loro correlati contribuisce all'efficacia e all'efficienza dell'Organizzazione nel conseguire i propri obiettivi.

Miglioramento continuo.	Il miglioramento continuo delle proprie prestazioni complessive dovrebbe essere un obiettivo permanente dell'Organizzazione.
Decisioni basate su dati di fatto	Le decisioni efficaci si basano sull'analisi di dati e di informazioni.
Rapporti di reciproco beneficio con fornitori	Un'Organizzazione ed i suoi fornitori sono interdipendenti ed un rapporto di reciproco beneficio migliora, per entrambi, la capacità di creare valore.

Fonte: Perlangeli R., Ellerano D., *Tecniche di performance management per migliorare la PA. Un percorso di qualità per l'applicazione della Riforma Brunetta*, 2012, Franco Angeli

3.6 I Fattori abilitanti

Per quanto riguarda il primo fattore, la *leadership*, “questa è comunemente attribuita ai vertici gerarchicamente più elevati in un'organizzazione”⁹³. Designa le modalità con cui la dirigenza facilita l'attuazione di missione e vision dell'organizzazione.

Se si guarda a un sistema di tipo democratico, i rappresentanti eletti sono coloro che determinano gli scopi e gli obiettivi da perseguire in diversi ambiti. I soggetti posti a un livello gerarchico elevato in una organizzazione pubblica sostengono le figure

⁹³ Perlangeli R., Ellerano D., *Tecniche di performance management per migliorare la PA. Un percorso di qualità per l'applicazione della Riforma Brunetta*, 2012, FrancoAngeli, p.61.

politiche nelle formulazioni di politiche pubbliche attraverso suggerimenti e analisi o apporti strategici.

All'interno di un'organizzazione pubblica, quindi, appare necessario operare una distinzione tra *leadership* di tipo politico e di tipo gestionale.

“Il CAF focalizza l'attenzione sulla gestione di un'organizzazione pubblica piuttosto che sulla qualità delle politiche pubbliche, che è responsabilità del livello politico”⁹⁴.

I *leader* detengono quindi il compito di diffondere nell'organizzazione, quei valori che accomunano le amministrazioni a livello europeo quali la legalità, la trasparenza, l'equità e il rifiuto dei conflitti di interesse, attraverso la creazione di codici di condotta volti all'orientamento professionale del personale.

I *leader* sono costantemente impegnati in progetti di ricerca e innovazione in modo da consentire all'apparato che dirige una continua modernizzazione, attraverso per esempio la costante introduzione di strumenti tecnologici nelle mansioni del personale.

“I leader delle organizzazioni pubbliche devono raggiungere gli obiettivi e conseguire i risultati attesi con le risorse loro assegnate. Questo alcune volte rende necessario un bilanciamento dei bisogni di cittadini, politici e portatori di interesse. Perciò chi dirige deve dimostrare di avere una chiara idea di chi sono i propri clienti, di quali sono le loro richieste e di come queste possano essere bilanciate con le istanze della politica, dimostrando una chiara assunzione di responsabilità verso i cittadini/clienti, così come verso gli altri portatori di interesse”⁹⁵.

94 www.qualitàpa.gov.it

95 www.qualitàpa.gov.it

I sottocriteri derivati da questo primo fattore abilitante possono essere così sintetizzati:

- Orientare l'organizzazione, attraverso lo sviluppo di un missione, una visione e dei valori.
- Sviluppare e implementare un sistema di gestione dell'organizzazione, delle sue performance e del cambiamento
- Motivare e supportare il personale dell'organizzazione e agire come modello di ruolo.
- Gestire i rapporti con i politici e gli altri portatori d'interesse al fine di assicurare la condivisione delle responsabilità.

Il secondo fattore abilitante preso in considerazione è quello riguardante le politiche e le strategie, descrivendo in quale maniera l'organizzazione mette in atto la propria strategia concentrandosi sui portatori d'interesse mediante il supporto di politiche e piani adeguati.

Questo tipo di fattore organizzativo, fa parte del ciclo PDCA analizzato nel precedente paragrafo, *“inizia con la raccolta delle informazioni sui bisogni presenti e futuri dei portatori d'interesse, sui risultati e sugli impatti, al fine di orientare il processo di pianificazione. Ciò comporta l'uso di informazioni affidabili, incluse le percezioni dei portatori di interesse, per indirizzare adeguatamente l'operatività, la pianificazione e l'orientamento strategico”*⁹⁶.

In questo contesto, appare importante l'utilizzo del *feedback* per ciò che concerne i piani di miglioramento a proposito della *performance* da realizzare.

96 www.qualitàpa.gov.it

Per quanto riguarda l'analisi dei risultati finali, è importante analizzare e identificare i fattori di successo, ossia le condizioni necessarie per apportare un miglioramento per definire quelli che saranno gli obiettivi. Questi ultimi dovranno essere concordati in maniera da potere distinguere i risultati dagli impatti. *“Le organizzazioni dovrebbero monitorare in maniera coerente e critica l'attuazione delle loro politiche e strategie ed aggiornarle ed adattare laddove necessario”*⁹⁷.

I sottocriteri collegati a questo fattore sono:

- Raccogliere le informazioni collegate alle necessità presenti e future dei portatori di interesse
- Sviluppare, rivedere e aggiornare politiche e strategie considerando le necessità dei portatori di interesse e le risorse di cui si dispone.
- Implementare le strategie e le politiche nell'intera organizzazione
- Pianificare, attuare e rivedere le attività intraprese aventi come scopo la modernizzazione e l'innovazione

Il terzo criterio preso in considerazione è quello riguardante il personale, designa in che modo l'organizzazione in esame sviluppa le competenze del proprio personale e in che modo consente a quest'ultimo di dimostrare ed esprimere appieno la propria professionalità sia in maniera individuale che per quanto riguarda un gruppo. Ciò appare importante poiché se l'organizzazione favorisce e stimola la crescita delle competenze dei propri dipendenti, l'organizzazione stessa ne trarrà maggiori profitti.

“Il criterio 3 valuta se l'organizzazione è in grado di gestire le risorse umane in modo coerente con i propri obiettivi strategici analizzandone le caratteristiche, preparandole, allocandole e

97 Ibidem.

assistendole al fine di utilizzarle al meglio e garantire il successo dell'organizzazione. L'ambito di intervento della gestione del personale dovrebbe essere così ampio da condurre al massimo vantaggio sia per l'organizzazione che per il personale stesso. Il personale dovrebbe essere aiutato ad esprimere pienamente il proprio potenziale. Avere cura del benessere dei propri dipendenti rappresenta un aspetto importante della politica di gestione del personale”⁹⁸.

Favorire la crescita delle competenze professionali dei dipendenti è possibile accertandosi che gli obiettivi relativi alla *performance* di questi ultimi siano collegati agli scopi strategici dell'apparato in cui è impiegato.

Un'altra modalità è quella che presuppone il coinvolgimento dei dipendenti nelle politiche di formazione e riconoscimento.

“Infine il criterio 3 evidenzia la capacità dei managers/leaders e del personale di cooperare attivamente allo sviluppo dell'organizzazione, abbattendo le barriere organizzative attraverso il dialogo, dando spazio alla creatività, all'innovazione e ai suggerimenti per migliorare le performance. Anche questo concorre ad aumentare la soddisfazione del personale”⁹⁹.

Il compito di gestire il personale, spetta, oltre che all'ufficio o settore predisposto, a tutti i soggetti come dirigenti e manager che si trovano ai vertici della gerarchia dell'organizzazione. Questi devono promuovere una comunicazione volta alla trasparenza e all'efficienza dimostrandosi interessati alle problematiche che coinvolgono i dipendenti.

“Nel valutare la propria performance le organizzazioni possono prendere in considerazione tutte le restrizioni alla propria

98 www.qualitàpa.gov.it

99 www.qualitàpa.gov.it

libertà di azione che derivino dalle politiche del personale nazionali/generali, dalle politiche retributive, etc. e indicare come esse riescono ad operare all'interno di tali restrizioni per ottimizzare le potenzialità del proprio personale”¹⁰⁰.

Per quanto riguarda i sottocriteri relativi a questo terzo fattore abilitante troviamo:

- Pianificare, gestire e potenziare le risorse umane in maniera trasparente e secondo le politiche e le strategie da intraprendere.
- Sviluppare, identificare, e utilizzare le competenze professionali del personale impiegato equiparando gli obiettivi di ogni individuo a quelli dell'organizzazione;
- Coinvolgere il personale attraverso lo sviluppo del dialogo e l'*empowerment*.

Il quarto fattore abilitante è costituito dalla *Partnership* e dalle risorse. Determina in che maniera l'organizzazione gestisce quelle che sono denominate le *partnership* chiave con lo scopo di attuare le proprie politiche e garantire un'operatività efficace.

“Nella nostra società in continua evoluzione e a complessità crescente, alle pubbliche amministrazioni è richiesto, per realizzare i propri obiettivi strategici, di gestire relazioni con altre organizzazioni sia pubbliche che private. Un'altra conseguenza di tale complessità è la necessità di un ruolo sempre più attivo dei cittadini/clienti, in qualità di partner chiave. Le organizzazioni pubbliche, nel gestire le proprie risorse, sono spesso soggette a vincoli e pressioni superiori a quelle proprie del settore privato”¹⁰¹.

100 Ibidem.

101 www.qualitàpa.gov.it

In questo ambito è ritenuto importante individuare le necessità conoscitive e di informazione facendo riferimento al processo di revisione di strategie e politiche da attuare.

Queste informazioni dovrebbero essere costantemente disponibili in maniera facilmente accessibile in modo da favorire il personale nello svolgimento del proprio dovere, dovrebbero inoltre essere condivise con gli *stakeholders* e i partner chiave dell'organizzazione in relazione alle necessità di entrambi.

Le modalità con le quali l'organizzazione gestisce queste *partnership*, garantendo un'efficace operatività dei processi, sono indicate dai sottocriteri che ne derivano, e cioè attraverso:

- *“Sviluppo e implemento delle relazioni con partner chiave*
- *Sviluppo e implemento delle relazioni con clienti / cittadini*
- *Gestione delle risorse finanziarie*
- *Gestione delle informazioni e della conoscenza*
- *Gestione della tecnologia*
- *Gestione delle infrastrutture”*¹⁰²

La gestione dei processi e del cambiamento rappresenta il quinto fattore abilitante, specificando in quale maniera i processi chiave sono identificati e gestiti in modo da ottenere un sostegno alle strategie e alle politiche che vengono adottate.

I due punti cardine nello sviluppo dei processi sono rappresentati dall'innovazione e dalla necessità di creare valore aggiunto per quanto riguarda la cittadinanza che è anche la clientela.

“Qualsiasi organizzazione che funzioni correttamente è gestita attraverso una molteplicità di processi ciascuno dei quali

rappresenta un insieme di attività consecutive che trasforma le risorse ovvero gli input in risultati e cioè in prodotti (output) ed impatti (outcome) e, quindi, in valore aggiunto. Questi processi possono essere di diversa natura. Coinvolgere i cittadini/clienti nelle differenti fasi della gestione dei processi e prenderne in considerazione le aspettative contribuisce alla qualità e affidabilità dei processi”¹⁰³.

I processi attuati possono detenere una differente natura a seconda che si tratti di attività astratte, come quella di sostegno all’attuazione delle politiche, o attività concrete come la fornitura di un certo servizio.

Il ruolo del cittadino o cliente può essere attuato su molteplici livelli:

“Attraverso il coinvolgimento nella definizione dei servizi e prodotti dell’organizzazione di rappresentanti dei cittadini/clienti, associazioni o gruppi di cittadini costituiti ad hoc”¹⁰⁴;

Mediante un coinvolgimento nella creazione dei servizi e dei prodotti offerti dall’organizzazione.

Attraverso la responsabilizzazione dei clienti per quanto riguarda l’accesso o la realizzazione di tali servizi.

Questi vengono definiti processi interfunzionali che sembrano essere comuni agli organi della PA.

“È fondamentale integrare con successo questi processi, perché da tale integrazione dipende la loro efficacia ed efficienza. A questo scopo devono essere perseguite forme collaudate di integrazione organizzativa, come anche la creazione di gruppi di

103 Ibidem.

104 www.qualitàpa.gov.it

gestione dei processi interfunzionali coordinati da appositi team leader”¹⁰⁵.

Appare necessario in questo contesto, la necessità di rivedere continuamente le fasi di realizzazione del progetto in quanto le nuove tecnologie e le tecniche di innovazione migliorano ogni giorno.

Le modalità con le quali l’organizzazione sostiene le proprie strategie derivano quindi dall’identificazione, gestione, miglioramento e sviluppo dei propri processi chiave e sono suggerite dai relativi sottocriteri:

- Identifica, progetta, gestisce e migliora i processi su base sistematica
- Sviluppa e eroga i servizi e i prodotti orientati al cittadino/cliente
- Innova i processi coinvolgendo i cittadini/clienti

3.7 Criteri per l’analisi dei risultati.

Come indicato dalla tabella 3 di questo elaborato, i primi cinque criteri sono relativi ai fattori abilitanti di un’organizzazione e sono relativi a ciò che bisogna mettere in atto per conseguire i risultati che si vogliono ottenere.

“Dal criterio 6 in poi la valutazione viene condotta sui risultati. Nei criteri relativi ai risultati si misurano le percezioni: che cosa il personale, i cittadini/clienti, la società pensano dell’organizzazione. Si usano anche indicatori interni di

105 Ibidem.

performance che misurano quanto l'organizzazione stia facendo rispetto ai traguardi che si è prefissata”¹⁰⁶.

L'analisi dei risultati sembra richiedere un tipo di valutazione differente da quella predisposta per i fattori abilitanti, ciò che rimane comune è l'attribuzione dei punteggi a ognuno dei criteri e sottocriteri del CAF in modo da aumentare i processi volti alla misurazione che conducono a un miglioramento continuo *“favorendo anche all'interno delle PPAA, pratiche di benchmarking”*¹⁰⁷. Quest'ultimo termine indica l'insieme delle misure a confronto e costituisce uno strumento efficace per le organizzazioni per quanto riguarda la buona pratica e per evitare l'autoreferenzialità, confrontandosi con altre organizzazioni.

Il primo criterio per i risultati, corrispondente in realtà al sesto per quanto riguarda il CAF, fa riferimento ai risultati ottenuti a seconda del grado di soddisfazione dei clienti, nei confronti dell'organizzazione e dei servizi che vengono prodotti.

*“Le organizzazioni pubbliche intrattengono relazioni complesse con la collettività. In alcuni casi queste relazioni si caratterizzano come rapporto di clientela – specialmente nel caso di erogazione diretta di servizi – mentre in altri casi possono essere descritte come rapporti con il cittadino all'interno dei quali la pubblica amministrazione è coinvolta nel determinare e rafforzare l'ambiente in cui si svolge la vita sociale ed economica. Poiché i due casi non sono sempre chiaramente separabili, tale relazione complessa viene qui descritta come rapporto con il “cittadino/cliente”*¹⁰⁸.

106 Baldassarre et alii, *Public procurement. Gli acquisti pubblici fra vincoli giuridici e opportunità gestionali*, 2013, FrancoAngeli, p.62

107 Ibidem.

108 www.qualitàpa.gov.it

Questi ultimi sono i beneficiari diretti di ogni prodotto, servizio o attività degli apparati pubblici, vengono infatti concepiti da questi come gli utilizzatori primari dei prodotti offerti.

In accordo con le politiche locali o centrali, le organizzazioni offrono questi servizi e devono rendere conto della propria *performance* alle figure politiche alle quali fanno riferimento.

“Gli obiettivi delle politiche pubbliche sono quelli stabiliti dai governi nazionali, regionali e locali, e possono essere o meno orientati alla soddisfazione delle aspettative dei cittadini/clienti. La misurazione della soddisfazione dei cittadini/clienti si indirizza, di norma, su aspetti che sono stati identificati come rilevanti da gruppi di utenti e su ciò che l’organizzazione può migliorare nell’ambito della propria operatività”¹⁰⁹.

Se ne consegue quindi, che la misurazione del grado di soddisfazione dei clienti che usufruiscono dei servizi erogati, è importante per ogni settore della pubblica amministrazione, che deve misurarla in relazione all’immagine totale dell’organizzazione, ai servizi proposti e alla sua capacità di coinvolgimento.

Per misurare il livello di soddisfazione, spesso viene utilizzato il questionario o viene effettuata un’indagine, ma risultano efficaci anche i *focus group*. Esempi di informazioni che possono essere ricavate sono quelle che rimandano a prodotti e servizi e all’immagine dell’organizzazione ma anche a cortesia, disponibilità e cordialità del personale. I sottocriteri in questo ambito sono:

- I risultati della misurazione della soddisfazione del cittadino/cliente.
- Gli indicatori di orientamento al cittadino.

109 Ibidem.

Il settimo criterio, secondo relativo ai risultati è costituito dall'analisi dei risultati relativi al personale. Sono costituiti dai risultati che vengono ottenuti nello sviluppo delle *performance* del personale, nella motivazione e nello sviluppo delle competenze.

“Questo criterio si riferisce alla soddisfazione di tutto il personale dell'organizzazione. Generalmente le organizzazioni realizzano indagini interne per rilevare i livelli di soddisfazione del personale, ma si possono utilizzare anche altri strumenti complementari come focus group, interviste al termine del rapporto di lavoro e sessioni di valutazione. Si possono anche utilizzare sistemi per valutare le performance del personale e lo sviluppo delle competenze”¹¹⁰.

La facoltà di organizzazione in quest'ambito può essere condizionata da alcuni vincoli esterni, che dovrebbero essere esposti in maniera chiara insieme alle modalità mediante le quali superarlo.

Per ogni apparato della pubblica amministrazione, è opportuno che vengano svolte delle indagini riguardanti l'immagine che essa detiene, all'ambiente di lavoro, alla *leadership* e alla gestione dei processi, ai prodotti che vengono offerti ma anche riguardo alle possibilità di carriera e accrescimento delle proprie capacità professionali.

“È inoltre utile che le organizzazioni si dotino di una batteria di indicatori di performance per misurare i risultati raggiunti, rispetto agli obiettivi e alle aspettative, relativamente al grado di soddisfazione del personale, alle performance, allo sviluppo delle competenze, alla motivazione e al livello di coinvolgimento nell'organizzazione”¹¹¹. I sottocriteri collegati sono:

110 www.qualitàpa.gov.it

111 www.qualitàpa.gov.it

- I risultati della misurazione della motivazione e della soddisfazione del personale
- Gli indicatori di risultato del personale

L'ottavo criterio, interessa i risultati relativi alla Società, che vengono ottenuti *“nella soddisfazione dei bisogni della comunità locale, nazionale ed internazionale. Questo può includere anche la percezione relativa all’approccio e al contributo dell’organizzazione alla qualità della vita e dell’ambiente e alla conservazione delle riserve globali, nonché le misurazioni che l’organizzazione stessa conduce per verificare l’efficacia del proprio contributo alla società”*¹¹².

Gli apparati della pubblica amministrazione sono responsabili di un forte impatto nella società molto probabilmente a causa della natura del loro mandato e delle attività che svolgono che andranno a influenzare i beneficiari diretti e non.

Per quanto riguarda i beneficiari diretti, gli effetti immediati che tali attività producono su di questi sono analizzati secondo il sesto criterio, precedentemente descritto, e il nono criterio.

“Il criterio 8 ha lo scopo di misurare gli impatti intenzionali o non intenzionali che l’organizzazione determina sulla società al di là di quelli connessi con le sue attività primarie e con il suo mandato istituzionale.

*In questo senso, l’analisi deve prendere qui in considerazione sia gli impatti derivanti dagli obiettivi pianificati, che le conseguenze non intenzionali, come gli effetti collaterali, che possono avere un impatto positivo o negativo sulla società. La valutazione prende in considerazione sia le misurazioni qualitative della percezione che gli indicatori quantitativi”*¹¹³.

112 Ibidem.

113 www.qualitàpa.gov.it

I risultati che vengono ricavati in quest'ambito possono essere relativi a:

L'impatto economico

Una certa dimensione della società come per esempio le persone diversamente abili.

Effetti sull'ambiente

Qualità della vita e della democrazia

Anche per quanto riguarda questo ottavo criterio esistono due sottocriteri a esso collegati e sono:

- I risultati sociali percepiti dai portatori di interesse
- Gli indicatori di performance sociale dell'organizzazione

L'ultimo e nono criterio è quello che riguarda i risultati relativi alle *performance* chiave, ossia “*i risultati che l'organizzazione ottiene come effetto delle strategie e delle politiche attuate per soddisfare i bisogni e le richieste dei vari portatori di interesse (risultati esterni); e i risultati che l'organizzazione ha ottenuto nella gestione e nei processi di miglioramento (risultati interni)*”¹¹⁴.

Questo tipo di risultati, che sono misurabili e forniscono i dati sul successo dell'organizzazione sia nel breve che nel lungo periodo, interessano quindi tutto quello che quest'ultima ha reputato essere necessario.

I dati raccolti costituiscono le informazioni in grado di determinare se le attività intraprese soddisfino gli obiettivi prefissati, inclusi i risultati specifici per quanto riguarda traguardi da raggiungere suggeriti a livello politico.

Questo tipo di risultati possono essere suddivisi in due tipologie differenti:

114 www.qualitàpa.gov.it

Risultati esterni, cioè quelli ricavati dalla misurazione dell'efficacia di quei servizi offerti e di quelle politiche attuate che apportano un miglioramento nelle condizioni dei beneficiari diretti e che raggiungono gli obiettivi prefissati prendendo in considerazione sia gli *output*, come i prodotti, che gli *outcome* della stessa organizzazione sui portatori di interesse esterni.

Risultati interni, vale a dire la misurazione del funzionamento interno dell'apparato amministrativo dal punto di vista gestionale, del miglioramento della *performance* finanziaria.

Questo tipo di misure sono strettamente correlate a quelle del secondo, quarto e quinto criterio. I due sottocriteri che si sviluppano sono da ricercare nei:

- Risultati esterni: ossia gli *output* e gli *outcome* collegati agli obiettivi prefissati;
- Risultati interni.

Capitolo Quarto

I risultati della ricerca: la misurazione delle performance con il Common Assessment Framework e gli effetti del D. Lgs. N. 150/09 sulla dirigenza pubblica.

4.1 Il Comune di Pisa e le riforme amministrative.

La città di Pisa, capoluogo dell'omonima provincia toscana bagnata dal fiume Arno, detiene ad oggi una popolazione di circa 86.000 abitanti sebbene agli inizi degli anni '90 registrasse una popolazione superiore al 15% rispetto a quella attuale.

La città rappresenta un importante snodo ferroviario, inoltre è collegata in maniera ottimale alle altre città come Viareggio, Lucca o Livorno, con le quali condivide un'area di notevole interesse turistico e culturale, mediante una fitta rete di autostrade, mentre possiede un aeroporto in forte espansione per quanto riguarda le destinazioni nazionali ed estere.

Mentre l'area circostante alla città toscana si presta a moltissime attività quali l'agriturismo, il trekking e in generale a tutti gli sport svolti all'aria aperta, la città in sé rappresenta un vero e proprio museo a cielo aperto, non a caso è una delle mete culturali e turistiche italiane più richieste, sia a livello nazionale ma soprattutto a livello mondiale.

L'UNESCO, ha dichiarato la famosa Piazza del Duomo di Pisa patrimonio dell'umanità contribuendo ancora di più a rendere la Torre pendente un'icona dell'arte italiana e simbolo della città.

Le opere d'arte presenti nella città sono frutto dell'applicazione di un particolare stile architettonico che nacque proprio in questa città e sembra essere volto a testimoniare la grandezza del Comune all'epoca delle repubbliche marinare.

Per quanto riguarda la cultura e dal punto di vista accademico, Pisa ancora una volta spicca tra le varie città italiane, con una delle Università più antiche del continente europeo. Napoleone nel XVII secolo fondò la Scuola Normale Superiore che ancora oggi gode di assoluto prestigio.

Inoltre Pisa sembra essere molto famosa storicamente per quanto riguarda la pratica dell'ospitalità.

Dal punto di vista organizzativo il Comune si è adeguato alle numerose riforme descritte nei capitoli precedenti attraverso una revisione delle pratiche di svolgimento dei propri compiti e mediante la riorganizzazione dei processi organizzativi.

In maniera particolare, si è operata una divisione tra i compiti spettanti agli organi che interessano la gestione e quelli che riguardano la direzione dal punto di vista politico, con lo scopo di garantire maggiore efficienza attraverso protocolli di comportamento che hanno come obiettivo il raggiungimento di una consistente trasparenza e imparzialità.

Per quanto riguarda i primi, si è preferito attribuire le responsabilità alla dirigenza, mentre per quanto riguarda la direzione politica vengono attribuiti quei compiti relativi alla definizione dei programmi per la Pubblica Amministrazione, degli obiettivi e quindi di costatarne l'attuazione.

Il ruolo relativo al coordinamento spetta al Direttore Generale che realizza i propri obiettivi secondo le disposizioni di legge, mentre ai Dirigenti viene assegnato il compito di gestire dal punto di vista economico, amministrativo e tecnico, espressione di un potere autonomo in termini di organizzazione del personale e spese finanziarie.

A questi, inoltre, viene attribuito il compito di gestire tutti quei processi che coinvolgono l'apparato amministrativo esternamente e che non fanno parte della gestione amministrativa o politica, inoltre è compito dei Dirigenti mettere in atto tutta una serie di obiettivi e di programmi che vengono adottati dal sindaco o dal Consiglio Comunale.

Di seguito viene illustrato quello che rappresenta lo schema organizzativo del Comune di Pisa, composto da venticinque direzioni che detengono una serie di funzioni, posizioni organizzative, progetti che vengono determinati sotto la diretta responsabilità del Dirigente e strutture.

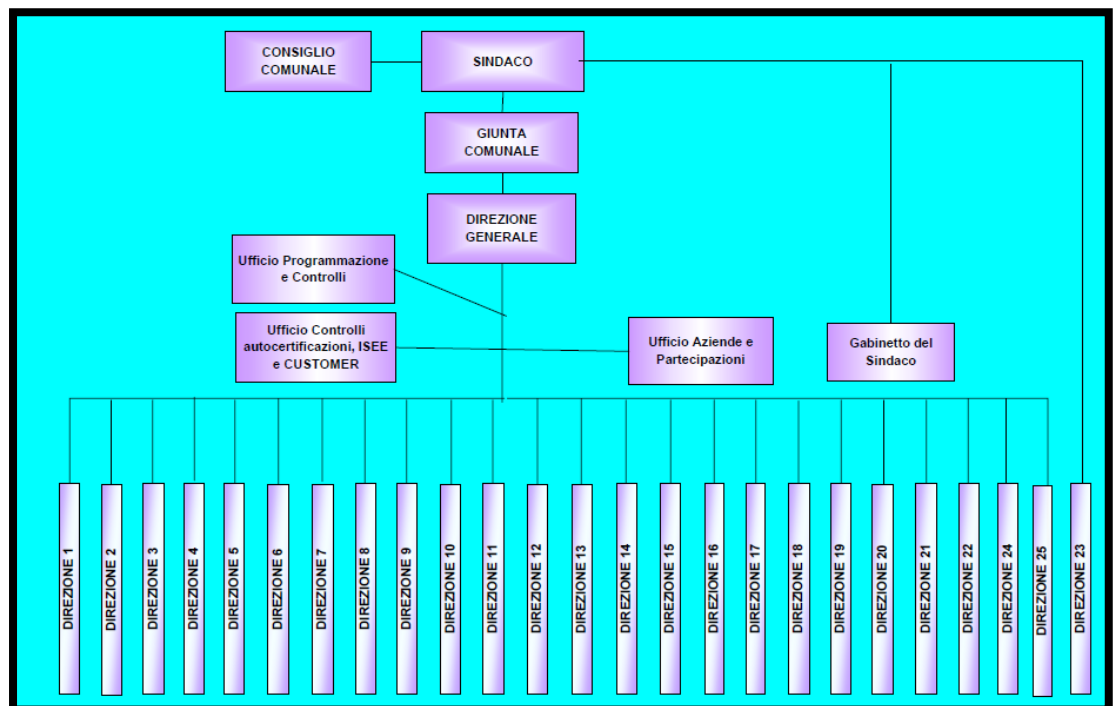
“Le Direzioni individuano un insieme di funzioni, strutture, progetti e posizioni organizzative assegnati alla diretta ed esclusiva responsabilità del Dirigente e costituiscono, nel complesso, la “posizione dirigenziale” per l’assegnazione dell’incarico di cui al D.Lgs. 267/2000 e, correlativamente, l’ambito per la valutazione delle prestazioni dirigenziali ai fini dell’erogazione della retribuzione di risultato All’interno delle direzioni sono individuati i progetti e/o obiettivi e/o attività tematiche di rilevante entità e complessità, per le quali viene individuato un responsabile a livello di coordinamento tra più uffici infradirezionali. L’organizzazione

di livelli di coordinamento è demandata a successivo atto e collegata alla revisione della microstruttura”¹¹⁵.

Nell’ambito dei vertici direzionali vengono determinati gli obiettivi più importanti da raggiungere o i progetti più impegnativi, e per ciascuno di questi viene designato un responsabile.

Un documento molto importante per quanto riguarda la programmazione è il “Piano Esecutivo di Gestione” denominato anche PEG, (di cui abbiamo trattato nel capitolo precedente) questo “*individua gli obiettivi da raggiungere affidando il compito della loro realizzazione ai responsabili dei servizi. Ai responsabili sono affidati gli obiettivi, unitamente alle dotazioni necessarie*”¹¹⁶

Figura 2: Organigramma del Comune di Pisa.



Fonte: www.comune.pisa.it

¹¹⁵ www.comune.pisa.it

¹¹⁶ Propersi A., *Contabilità e bilanci negli enti locali. Contabilità finanziaria, bilanci, programmazione e controllo di gestione, revisione e bilancio sociale*, 2006, Franco Angeli ed., p.122.

Figura 3 – Le 25 Direzioni del Comune di Pisa.



Fonte: www.comune.pisa.it

Per quanto riguarda i compiti delle diverse Direzioni, questi possono essere sintetizzati nella maniera che segue:

Tabella 4 – Compiti delle Direzioni.

Direzioni	Funzioni
Direzione Servizi Istituzionali	Questa direzione si occupa di tutto ciò che riguarda i servizi istituzionali, anche dal punto di vista cerimoniale. Adotta strategie per la comunicazione all'esterno. Detiene inoltre alcuni poteri per quanto riguarda i rapporti con l'estero, per esempio: gemellaggi.

Direzione finanze e politiche tributarie	Questa si occupa della gestione del bilancio e della contabilità, gestisce crediti e debiti e i servizi finanziari.
Direzione Turismo	Si occupa di regolare le attività che interessano il turismo, ad esempio di caccia e pesca.
Direzione Provveditorato e Contratti	Questa Direzione si occupa delle attività che interessano la gestione e l'acquisizione di beni o servizi, è anche quella che regola i bandi di gara per alcuni servizi.
Direzione Patrimonio	Cura il patrimonio commerciale e delle istituzioni, si occupa inoltre della regolazione dei processi amministrativi ed economici come per esempio concessioni, acquisti o vendite.
Direzione supporto L.O.D.E.	Sono collegati alla Direzione Patrimonio.
Direzione Avvocatura Civica	Si occupa della consulenza legale, gestisce le polizze assicurative. Mantiene rapporti istituzionali con altri enti. Offre supporto giuridico o amministrativo agli organi dell'ente.
Direzione Manifestazioni, Sport e Supporti Logistici	Si occupa della gestione delle manifestazioni folkloristiche o cittadine. Per quanto riguarda lo sport, gestisce la parte amministrativa e promuove iniziative in questo ambito.

Direzione Servizi Educativi	Il suo campo di interesse è la pubblica istruzione e tutto ciò che riguarda quest'ultimo.
Direzioni Affari Sociali e Farmacie	Si occupa della gestione amministrativa per quanto riguarda i servizi farmaceutici.
Direzione politiche abitative	Gestisce quelle che sono le pratiche per quanto riguarda il patrimonio e le politiche sull'abitazione.
Direzione tutela ambientale	Si occupa della tutela ambientale del territorio, a questa è collegata la Protezione Civile. Prende provvedimenti in materia di inquinamento e smaltimento dei rifiuti.
Direzione sviluppo economico	Si occupa del progredimento dal punto di vista economico e turistico. Assume responsabilità per quanto riguarda le politiche sul lavoro.
Direzione Urbanistica	Si occupa di sviluppare dei piani urbanistici interfunzionali.
Direzione Edilizia Privata.	Si occupa per esempio di interventi di riqualificazione urbana, del centro storico per esempio.
Direzione Mobilità	Gestisce i trasporti pubblici, regola quelle politiche riguardanti il traffico e la sosta, partecipa alla pianificazione urbanistica.

<p>Direzione Sportello al Cittadino e Sistema Informativo</p>	<p>Gestisce i servizi al cittadino e i servizi informativi. Si occupa della comunicazione interna e della trasmissione dei dati. Sono di sua competenza anche i servizi demografici e statistici.</p>
<p>Direzione Grandi Opere e Urbanizzazione primaria</p>	<p>Gestisce le reti tecnologiche e le infrastrutture. Sono di sua competenza gli strumenti volti alla programmazione territoriale. Si occupa della costruzione di nuove opere, mantenimento della rete fognaria e della costruzioni di nuovi ponti. Per questa Direzione troviamo delle competenze anche per quanto riguarda la riqualificazione di alcune aree cittadine.</p>
<p>Direzione Edilizia Pubblica e Progetti Speciali</p>	<p>Si occupa dell'edilizia a livello scolastico e abitativo. Gestisce il recupero e la riqualificazione di edifici o aree storiche o artistiche.</p>
<p>Direzione tecnica impianti sportivi e cimiteri</p>	<p>Ha il compito di gestire gli impianti sportivi o i cimiteri dal punto di vista tecnico attraverso le manutenzioni o nuovi interventi</p>
<p>Direzione Prevenzione e Sicurezza</p>	<p>Si occupa per esempio della prevenzione contro gli incendi, dei rapporti con gli organi di vigilanza e</p>

	della tutela salutare dei dipendenti.
Direzione Polizia Municipale	Gestisce l'organo di vigilanza.
Direzione Cultura	Si occupa di politiche rivolte ai giovani o alle pari opportunità. Gestisce e sviluppa spazi culturali come musei, biblioteche.
Direzione Statistica	Si occupa dei servizi statistici

Fonte: adattamento da Monea P., Mordenti, *Il rapporto di lavoro nelle Regioni e negli Enti locali*, 2013, Maggioli Ed., 234.

“Sono inoltre previsti un certo numero di dirigenti in posizione di staff per attività di studio e di elaborazioni particolarmente rilevanti, le quali richiedono necessariamente una professionalità di esperienza di tipo dirigenziale. Il Segretario Direttore con proprio provvedimento individua forme di coordinamento anche limitate a specifici progetti e/o progetti”¹¹⁷.

Tabella 5 - Gli uffici in posizione di staff al Direttore Generale.

Ufficio	Caratteristiche
Ufficio programmazione e controllo	Tra le funzioni specifiche che gli competono, spicca quella della definizione e compimento degli obiettivi relativi alla gestione, anche dei controlli interni. A questo ufficio compete inoltre la gestione della disciplina e la valutazione degli organi dirigenziali

Ufficio aziende e partecipazioni	Il suo compito è quello di controllare “ <i>le aziende, partecipazioni ed esternalizzazioni in base alle linee strategiche individuate dal direttore generale.</i> ” ¹¹⁸
----------------------------------	--

Fonte: www.comune.pisa.com

4.2 Il progetto di autovalutazione.

L'amministrazione comunale pisana, vista la notevole importanza che il Comune ricopre, per le ragioni esplicate precedentemente, si è impegnata fortemente in un progetto di autovalutazione che prende come riferimento il modello CAF di valutazione delle *performance*.

Prefissandosi l'obiettivo di costruire uno strumento adatto alla valutazione delle aree critiche e di eccellenza, il Comune ha progettato un programma di valutazione che contiene al suo interno diversi obiettivi da raggiungere sia nel medio che nel lungo periodo.

Le tappe principali da raggiungere nel breve periodo possono essere sintetizzate in due punti principali, vale a dire attraverso l'identificazione di:

1. Aspetti positivi riguardo all'organizzazione. Attraverso questi, focalizzarsi su quelli che più riguardano la clientela che usufruisce dei servizi offerti, puntando alla creazione di progetti specifici volti al miglioramento degli stessi servizi.

2. Criticità nel sistema organizzativo, anche in questo caso si punta all'identificazione di quelle che interessano maggiormente i servizi offerti al cittadino in modo da creare dei programmi di miglioramento specifici per trasformare tali criticità in fattori di successo.

Per quanto riguarda gli obiettivi prefissati nel lungo periodo, più numerosi di quelli da raggiungere a breve termine, vengono individuati i seguenti:

Si mira ad ottenere una perfetta conoscenza dello strumento volto all'autovalutazione della *performance* in modo da poterne usufruire anche negli anni seguenti.

Si mira a conseguire una migliore *performance* per quanto riguarda la soddisfazione dell'utenza, mediante l'attivazione di servizi erogati in maniera rapida ed efficiente, che mirino a soddisfare le esigenze dei singoli cittadini.

Con il progetto di autovalutazione si intende diffondere nella Pubblica Amministrazione, questo tipo di cultura in modo che tutti i dipendenti possano familiarizzare sempre di più con questa, arrivando a fare propri i significati di efficacia e efficienza in questo ambito.

Mediante questo strumento di autovalutazione si intende intraprendere un percorso di misurazione continua da parte dei vertici dirigenziali in modo da avere maggiore controllo per quanto riguarda i provvedimenti volti al miglioramento.

Miglioramento delle *performance* relative alla soddisfazione dei cittadini a proposito di infrastrutture, cura nella gestione delle risorse finanziarie.

Infine, con questo programma di autovalutazione si intende far acquisire al personale le conoscenze gestionali relative ai

processi, considerate imprescindibili per una buona riuscita nel processo di miglioramento.

Tale progetto di autovalutazione, ha inizialmente preso il via attraverso la formazione di un Comitato di Autovalutazione composto da alcuni membri esterni, esperti riguardo all'autovalutazione, e da sei persone che ricoprivano un ruolo fondamentale o di prestigio all'interno dell'organizzazione e che mantenevano dei contatti con i vertici dirigenziali. Oltre a questi, hanno preso parte al Comitato anche i responsabili del personale e della pianificazione.

La Direzione Generale successivamente ha conferito al Comitato appena creato, la debita autorità da esercitare per compiere al meglio le attività legate al processo di autovalutazione.

Per rendere effettivo il processo di misurazione, è stato distribuito a tutti i dipendenti un questionario che permettesse di ricavare dei dati per quanto riguarda l'autovalutazione a livello interno, in modo da attuare una prima misurazione dell'organizzazione intera.

Questo tipo di questionario, è stato in grado di donare informazioni riguardanti lo stato attuale della situazione, evidenziando rapidamente quali siano i punti di forza a cui fare riferimento nel futuro e le criticità rispetto ad alcuni settori per le quali è bene attuare dei processi migliorativi.

“Nell’ambito della valutazione delle performance, lo strumento del questionario autovalutativo risulta fondamentale. Sebbene sia forse più importante che lo stesso Dirigente confidi fortemente nel progetto intrapreso, con lo scopo di individuare i settori da migliorare o da incoraggiare”¹¹⁹.

119 Bigoni M, *Programmazione e controllo dei gruppi pubblici locali. Dagli strumenti esistenti alle soluzioni innovative per la governance.*, 2012, Giuffrè Ed., p. 234.

Il progetto di autovalutazione, è stato presentato ai rappresentanti sindacali, al Comitato e al Gruppo di Supporto, in un incontro tenuto dal Comune dove sono stati esplicitati i bisogni della PA in ambito qualitativo insieme alle fasi di realizzazione e svolgimento del progetto, e non per ultimo è stato presentato il modello al quale si faceva riferimento, ossia il modello CAF.

Successivamente alla fase che ha riguardato la formazione dei vertici dirigenziali e per i membri del Comitato, anche tutto il resto del personale è stato avvisato riguardo al progetto mediante posta elettronica in cui veniva ribadita l'importanza di questo e del contributo di ciascun dipendente, che veniva così chiamato a rispondere al suddetto questionario relativo all'organizzazione del Comune, in maniera anonima.

Il Gruppo di Supporto si è occupato della distribuzione e della raccolta dei questionari autovalutativi attraverso una modalità che ha permesso di salvaguardare l'anonimato di ogni dipendente.

Il personale ha avuto così circa una settimana per compilare il documento, restituito dopodiché in busta chiusa ai loro responsabili che li avrebbero successivamente consegnati a un punto di raccolta creato dallo stesso Gruppo di Supporto.

I dati sono stati poi raccolti in un software di elaborazione dati che ha permesso l'analisi dei risultati mediante la creazione di grafici.

Questo tipo di procedimento di autovalutazione rappresenta per il Comune la prima volta in cui quest'ultimo si è sottoposto a una valutazione avente come fine la qualità.

4.3 Il questionario.

Prima di analizzare il questionario sottoposto ai dipendenti del Comune di Pisa, è bene precisare alcuni concetti generali riguardanti l'uso del questionario autovalutativo nell'ambito di questo progetto.

Questo tipo di metodologia presuppone lo sviluppo di uno o molteplici questionari che sono correlati agli scopi che si vogliono perseguire, distribuendoli nella fascia del personale che non ha rapporti diretti con la dirigenza, o a gruppi di persone rappresentative di un certo settore dell'organizzazione preso in esame.

La creazione del documento, costituisce una fase fondamentale nell'attuazione del modello CAF, che deve essere sviluppato secondo le modalità dettate dal suddetto modello. Per ogni elemento considerato pertinente alla valutazione è bene formulare più affermazioni che chiariscano il più possibile le tematiche che si vogliono affrontare.

Tali constatazioni devono essere espresse in positivo o in negativo e devono fare riferimento alla realtà del settore per il quale si intende svolgere la valutazione. Il dipendente a fronte di tali affermazioni sarà quindi chiamato a formulare un giudizio, sia questo positivo o negativo.

Il questionario autovalutativo deve contenere al suo interno un numero ragionevole di domande che devono essere sottoposte al personale in maniera comprensibile.

Per quanto riguarda la distribuzione, una maniera molto efficace viene individuata nell'organizzare una riunione esplicativa sui contenuti e sulle finalità del questionario, dove vengono chiarite quelle domande che potrebbero essere interpretate male da chi è chiamato a rispondere.

Per quanto riguarda le risposte, queste vengono elaborate e raggruppate tenendo conto dei livelli dei singoli sottocriteri del modello CAF.

Il questionario a cui sono stati sottoposti i dipendenti del Comune di Pisa ha avuto come obiettivo, quindi, il reperimento delle considerazioni e dei giudizi di tutti i dipendenti dell'organizzazione a proposito dei processi di gestione adoperati nel loro settore, focalizzandosi sull'esperienza diretta dei singoli dipendenti.

Tutto ciò ha quindi permesso all'organizzazione di estrapolare i risultati necessari al conoscenza delle aree che eccellono e di quelle che avrebbero bisogno di essere migliorate attraverso delle strategie appropriate.

Alcuni soggetti eletti dal Comitato, si sono occupati di distribuire e raccogliere i questionari mediante una modalità che scongiurasse il rischio di violazione di privacy, facendo così in modo che attraverso nessun questionario si potesse risalire alla persona che lo aveva compilato.

Proprio per garantire l'anonimato del personale, l'organizzazione ha optato per un raggruppamento delle Direzioni, descritte precedentemente e in particolare la 4, la 6 e la 25, che risultavano meno numerose, in quanto sarebbe stato possibile identificare il dipendente mediante il questionario, visto il numero ristretto di dipendenti all'interno delle predette Direzioni rispetto alle altre.

A ciascun membro del personale è stato consegnato il questionario avente come allegato un documento volto a mostrare sinteticamente il progetto di autovalutazione e le modalità con le quali sottoporsi a questo, nonché a chiarire alcuni termini presenti sul questionario.

Insieme al documento è stata consegnata una busta chiusa nella quale inserire il questionario successivamente alla compilazione. La busta chiusa, è stata poi consegnata dopo circa una settimana, tempistica concessa per permettere a tutti di compilarlo, al responsabile di ogni Direzione che ha provveduto a spedire tutti i questionari di sua competenza ai membri del Gruppo di Supporto che avevano istituito un punto di raccolta.

Il questionario distribuito ai dipendenti si compone di quarantatre quesiti di cui trentanove a risposta chiusa e quattro aperta.

Per la valutazione delle domande a risposta chiusa è stata adoperata una scala di misurazione di tipo combinato. Le possibili risposte presenti nel questionario erano:

- Assolutamente No
- Più No che Si
- Più Si che No
- Assolutamente Si
- Non So

Per quanto riguarda le affermazioni proposte come risposta, si nota che sono presenti due tipi di risposta con una connotazione negativa e due con una connotazione positiva volutamente create per fare in modo che il dipendente prenda una posizione in uno dei due sensi senza opzioni di scelta intermedia, tralasciando ovviamente l'ultima affermazione.

Per le domande che richiedono un'opinione su base quantitativa piuttosto che qualitativa, caratteristica della maggior parte dei quesiti, le cinque possibili alternative sono:

- Per niente
- Poco
- Abbastanza

- Molto
- Moltissimo

Nel questionario sono inoltre presenti alcuni quesiti che mirano a conoscere e valutare la soddisfazione dei dipendenti sulla base di cinque alternative di risposta, anche in questo le prime due possibilità denotano un giudizio prettamente negativo mentre le due successive denotano un tipo di risposta con carattere positivo. In questo ambito le scelte proposte tra i tipi di risposta sono:

- Molto insoddisfatto
- Insoddisfatto
- Soddisfatto
- Molto soddisfatto
- Non so

Altri quesiti ancora mirano a reperire quelle informazioni che permettono la valutazione relativa alla soddisfazione, le risposte a queste domande sono:

- No
- Si
- Non so

É presente solo un quesito riguardante i dati generali del dipendente che compila il questionario, ed è attinente alla Direzione alla quale appartiene. In questa maniera e grazie a questo ultimo quesito è stato possibile per chi di competenza ricavare i risultati e ottenerli in modo che fornissero informazioni separate per ogni Direzione in materia di gestione del personale e grado di soddisfazione di questi, *leadership* e comunicazione.

4.4 Lo sviluppo del questionario.

Come accennato in precedenza, le domande presenti nel questionario sono concepite sulla base dei principi dettati dal modello di autovalutazione CAF.

Ogni quesito fa riferimento a uno dei sottocriteri dettati dal modello, sebbene ci siano casi in cui la stessa domanda si riferisca a più sottocriteri.

A seguire, per ogni quesito del questionario vengono individuati tali sottocriteri ai quali questi si riferiscono:

Obiettivi, indirizzi e piani di azione della nostra amministrazione sono comunicati chiaramente a tutti i dipendenti. Si collega al sottocriterio 1.1 “*Orientare l’istituzione, attraverso lo sviluppo di una missione, una visione e dei valori.*”¹²⁰. Per quanto riguarda questo quesito si nota che non sono stati presi in considerazione alcuni concetti richiamati dal modello CAF quali missione e visione, poiché ritenuti troppo distanti dall’ambito della gestione amministrativa comunale.

Il nostro responsabile ci aiuta a capire come ciò che ci viene chiesto sia legato agli obiettivi dell’amministrazione. Rimanda al sottocriterio 1.1 es. c, ossia “*stabilire, con il coinvolgimento dei portatori di interesse, l’insieme dei valori di riferimento comprendenti trasparenza, etica, spirito di servizio ed un codice di condotta*”¹²¹. Per quanto riguarda il responsabile, questo nell’ambito del questionario è da intendersi come il Dirigente al quale il dipendente è solito fare rapporto in modo diretto.

Il codice di comportamento è conosciuto e diffuso all’interno della mia direzione. Il sottocriterio 1.1 es. b caratterizza questo quesito, “*Definire appropriate forme di gestione (livelli, funzioni, responsabilità o competenze) o assicurare un sistema di gestione*

120 www.qualitàpa.it

121 Ibidem

dei processi".¹²². Questo quesito mira a valutare l'effettiva conoscenza del codice di comportamento che ogni dipendente dell'amministrazione è tenuto, per doveri contrattuali, a fare riferimento.

Il nostro responsabile ci incoraggia nel rispettare il codice di comportamento. Caratterizzato dal sottocriterio 1.3, che suggerisce di *"motivare e supportare il personale dell'organizzazione e agire come modello di ruolo"*¹²³.

Il mio lavoro si svolge attraverso una chiara definizione ed attribuzione di compiti e responsabilità. Il sottocriterio di riferimento è l'1.2, es. b.

Il modo in cui siamo organizzati è funzionale al raggiungimento degli obiettivi della nostra amministrazione. Condizionato dal sottocriterio 1.2, es. a, che suggerisce di *"sviluppare attraverso l'uso delle tecnologie disponibili processi e strutture organizzative coerenti con la strategia, la pianificazione operativa e i bisogni e le aspettative dei portatori di interesse"*.¹²⁴;

Nello svolgimento del mio lavoro mi viene dato un sufficiente margine di autonomia, caratterizzati dal sottocriterio 1.2, es. b, e dal sottocriterio 1.3, es. f che suggerisce di *"promuovere una cultura dell'innovazione e del miglioramento incoraggiando e sostenendo il personale a fornire suggerimenti per il miglioramento e ad essere proattivi nel loro lavoro quotidiano"*¹²⁵;

I miei obiettivi e i modi per misurarli sono definiti. Fa riferimento al sottocriterio 1.3 h che prevede di *"mantenere il personale regolarmente informato sulle questioni chiave dell'organizzazione"*, e di *"rispettare e dare risposta adeguata ai*

122 Ibidem

123 Ibidem

124 "www.qualitàpa.it

125 Ibidem

*bisogni individuali e alle problematiche personali e dei dipendenti*¹²⁶;

Siamo valutati sulla base del raggiungimento degli obiettivi. Questa affermazione è stata concepita secondo il sottocriterio 3.3, es. c che suggerisce di *“coinvolgere i dipendenti e i loro rappresentanti nello sviluppo di piani, strategie, obiettivi, progettazione di processi e nella definizione e attuazione delle azioni di miglioramento*¹²⁷, e il sottocriterio 1.2, es. c;

Riceviamo le informazioni necessarie per il corretto svolgimento del nostro lavoro. I sottocriteri di riferimento sono l'1.2, es. e ossia *“formulare e allineare la strategia net/e-government con gli obiettivi strategici e operativi dell'organizzazione”*¹²⁸, e il sottocriterio 1.3, es. d che consiglia di *“stimolare, incoraggiando e creando le condizioni per la delega delle attività, responsabilità e competenze (empowerment)”*¹²⁹;

Il mio responsabile mi coinvolge nelle decisioni che mi riguardano. Per questo quesito appare evidente che si faccia riferimento al sottocriterio 3.3, es. c cioè *“coinvolgere i dipendenti e i loro rappresentanti nello sviluppo di piani, strategie, obiettivi, progettazione di processi e nella definizione e attuazione delle azioni di miglioramento.”*¹³⁰;

Siamo sempre incoraggiati ad assumere maggiori responsabilità. Il sottocriterio di riferimento è l'1.3, es. f che invita a *“promuovere una cultura dell'innovazione e del miglioramento incoraggiando e sostenendo il personale a fornire suggerimenti per il miglioramento e ad essere proattivi nel loro lavoro quotidiano”*;

126 Ibidem

127 www.qualitàpa.it

128 Ibidem.

129 Ibidem.

130 Ibidem.

Il nostro responsabile ci motiva e ci supporta nel raggiungimento degli obiettivi. Rifacendosi al sottocriterio 1.3, es. e che propone di *“accettare feedback costruttivi e suggerimenti per migliorare il proprio stile di leadership”*¹³¹

Siamo continuamente stimolati ad identificare e realizzare interventi di innovazione e miglioramento. Affermazione da collegare al sottocriterio 1.3, es. g che invita a *“riconoscere e ricompensare gli sforzi individuali e di gruppo”*¹³²;

Nel mio lavoro raccolgo e trasferisco al mio responsabile informazioni sui bisogni e sulle aspettative del cliente Il sottocriterio di riferimento è il 2.1, es. b ossia *“raccolgere sistematicamente informazioni sui portatori d'interesse, sui loro bisogni e aspettative”*¹³³.

Le informazioni che raccolgo sulle esigenze dei clienti vengono considerate nella definizione di obiettivi ed indirizzi operativi. Domanda condizionata dal sottocriterio 2.1: *“raccolgere informazioni relative ai bisogni presenti e futuri dei portatori di interesse”*¹³⁴

Nella gestione del personale vengono tenuti in considerazione i nostri bisogni e le nostre aspettative. Affermazione legata al sottocriterio 3.1, es. b che suggerisce di *“sviluppare e comunicare la politica di gestione delle risorse umane adottata in coerenza con le strategie e i piani dell'organizzazione”*.

All'interno della mia direzione vi è una equa distribuzione dei carichi di lavoro. Quesito che fa riferimento al sottocriterio 3.1, es. c cioè *“assicurare (attraverso processi di reclutamento, allocazione*

131 Ibidem.

132 www.qualitàpa.it

133 Ibidem.

134 Ibidem.

e sviluppo) il potenziale di risorse umane necessario per eseguire i compiti affidati e bilanciare compiti e responsabilità”¹³⁵.

Negli imprevisti del mio lavoro mi rivolgo abitualmente ai miei colleghi. Per questo quesito è bene fare riferimento al sottocriterio 1.3, es. h che indica di *“rispettare e dare risposta adeguata ai bisogni individuali e alle problematiche personali e dei dipendenti”*, e al sottocriterio 3.1, es. e che suggerisce di *“sviluppare e concordare (con il personale) una chiara politica contenente criteri oggettivi di reclutamento, promozione, remunerazione, riconoscimento e assegnazione di funzioni direttive”¹³⁶*. Questa non rappresenta una domanda che trova diretto riscontro negli esempi del CAF, ma permette di valutare i rapporti tra dipendenti e di conseguenza il livello di collaborazione che si instaura internamente agli uffici;

Nell’assegnare le responsabilità c’è grande attenzione ad identificare conoscenze, competenze e attitudini necessarie. Il sottocriterio da prendere in considerazione per questa affermazione del questionario è il 3.1, es. d che indica di *“monitorare le risorse umane assegnate alla produzione e lo sviluppo dei servizi in rete”¹³⁷*.

Siamo stimolati ad un continuo ed efficace scambio di informazioni e conoscenze con i nostri colleghi.

Il nostro responsabile individua e promuove interventi di formazione tenendo conto sia delle nostre esigenze personali sia di quelle dell'intera amministrazione. Il sottocriterio 3.2, es. b è quello che ispira questo quesito, suggerendo di *“promuovere la mobilità interna ed esterna del personale”¹³⁸*.

135 Ibidem.

136 www.qualitàpa.it

137 Ibidem.

138 Ibidem.

Il nostro responsabile promuove la mobilità interna in quanto uno degli strumenti per accrescere le nostre conoscenze e competenze. Per questa affermazione si veda ciò che viene fermato nel sottocriterio 3.2, es. b.

Nella nostra amministrazione viene promossa la cultura della comunicazione aperta (bacheche, giornali...) e non legata a rapporti gerarchici. Il sottocriterio 3.3, es. a è quello che caratterizza questa domanda in quanto indica di *“promuovere una cultura di comunicazione aperta e di dialogo e incoraggiare il lavoro di gruppo”*¹³⁹.

Il nostro responsabile ci coinvolge nell'analisi dei problemi, qualunque sia il nostro livello, sulla base delle nostre competenze e conoscenze. In questo caso il sottocriterio 3.3, es. c è quello designato per lo sviluppo di questo quesito in quanto suggerisce di *“coinvolgere i dipendenti e i loro rappresentanti nello sviluppo di piani, strategie, obiettivi, progettazione di processi e nella definizione e attuazione delle azioni di miglioramento”*¹⁴⁰.

La valutazione del raggiungimento degli obiettivi è un momento importante di dialogo con il mio responsabile. Il sottocriterio da prendere come riferimento è il 3.3, es. d, ossia *“cercare l'accordo/consenso fra i dirigenti e il personale su obiettivi e modalità di misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi”*¹⁴¹.

Il nostro responsabile attiva frequenti rapporti di collaborazione con soggetti esterni per realizzare progetti di miglioramento. Secondo il sottocriterio 4.1 che afferma che il

139 www.qualitàpa.it

140 Ibidem.

141 Ibidem.

responsabile debba sviluppare e implementare le relazioni con i *partner* chiave.

Nella nostra direzione raccogliamo regolarmente suggerimenti e lamentele dei nostri clienti. Per quanto riguarda questa affermazione bisogna fare riferimento al sottocriterio 5.2, es. h che indica di *“sviluppare dei validi sistemi di gestione delle richieste di informazione e dei reclami”*¹⁴².

Le risorse finanziarie disponibili per la realizzazione delle nostre attività sono adeguate. Il sottocriterio 4.3 è quello che caratterizza questa domanda e si riferisce alla gestione delle risorse finanziarie.

Gli strumenti e le tecnologie informatiche a nostra disposizione sono adeguate alla realizzazione delle nostre attività. Domanda che fa riferimento al sottocriterio 4.5 che regola la gestione della tecnologia.

Dal quesito 31 al quesito 36 (escludendo la domanda 34) le affermazioni contenute in questi sono caratterizzate dal quinto criterio del CAF, che come notato nel capitolo precedente determina *“in che modo l’organizzazione identifica, gestisce, migliora e sviluppa i suoi processi chiave volti a sostenere le strategie e le politiche. L’innovazione e il bisogno di generare valore aggiunto per i cittadini/clienti e gli altri portatori di interesse sono due delle principali linee direttrici nello sviluppo dei processi”*¹⁴³.

Le domande del questionario relative a questo criterio sono:

In quale maniera il suo lavoro può considerarsi ripetitivo?

In che misura ricorre nel suo lavoro all’utilizzo di procedure scritte?

142 www.qualitàpa.it

143 Ibidem.

In quale misura il suo lavoro è vincolato dalle leggi?

Sono presenti degli indicatori che misurano il risultato del suo lavoro?

Sono presenti dei momenti di controllo intermedi per verificare la correttezza del lavoro svolto?

Le domande 34, 37,38 e 39 sono caratterizzate da quei criteri, che al contrario dei precedenti non riguardano più i fattori abilitanti ma i risultati raggiunti. In questo modo il Comune di Pisa ha potuto valutare il livello di soddisfazione dei suoi dipendenti a proposito di molteplici aspetti.

Qual è il suo livello di soddisfazione relativo a: rapporto con i dipendenti, livello generale della qualità dei servizi offerti, possibilità di bilanciare carriera e famiglia, coinvolgimento nelle decisioni e nella definizione degli obiettivi, luminosità, pulizia e manutenzione degli uffici.

Consiglierebbe ad un altro di lavorare in questo comune?

Nell'esperienza quotidiana del suo lavoro si sente apprezzato?

Si sente soddisfatto del proprio lavoro?

Le ultime domande, cioè dalla 40 alla 43, sono aperte e hanno l'obiettivo di raccogliere dati per la valutazione riguardo all'opinione che detiene il personale circa le aree di efficienza e quelle critiche relative al loro ambiente di lavoro.

Quale ritiene che sia un punto di debolezza della sua amministrazione?

Quale ritiene che sia un punto di forza della sua amministrazione?

Descriva almeno un punto di debolezza della sua direzione.

Descriva almeno un punto di forza della sua direzione

Come accennato in precedenza, una volta elaborato il questionario da sottoporre a tutti i dipendenti del Comune si è

proceduto alla sua effettiva distribuzione stabilendo la riconsegna una settimana dopo.

Scaduto il tempo a disposizione, i questionari in busta chiusa sono stati raccolti dai vari responsabili che hanno provveduto a consegnarli al punto di raccolta organizzato dal Gruppo di Supporto.

In linea con la volontà di garantire la riservatezza di tutti i dipendenti, i questionari sono stati aperti solo dopo che tutte le Direzioni avevano consegnato il proprio. In questa maniera è stato possibile garantire che in nessun modo si potesse risalire a chi aveva compilato il documento.

L'unico segno in grado di poter distinguere un questionario dall'altro è offerto dalla possibilità, non vincolante, di ogni dipendente di apporre in una casella un numero identificativo che rimandava alla sola Direzione di appartenenza.

I questionari restituiti sono stati 614 su 782, tra questi 557 sono stati compilati e solo 57 non riportavano il numero indicante la Direzione di appartenenza.

4.5 Analisi dei risultati ottenuti.

Successivamente alla compilazione e alla raccolta di tutti i questionari, i risultati ottenuti sono stati raggruppati da chi di dovere per aree di interesse.

In questo paragrafo è presentata un'analisi delle risposte date dai dipendenti secondo:

- gli obiettivi,
- la comunicazione,
- il coinvolgimento,

- l'organizzazione del lavoro,
- la gestione e soddisfazione del personale
- l'attenzione al cittadino
- le risorse
- il codice di comportamento
- il miglioramento

4.5.1 I risultati relativi agli obiettivi.

Domanda numero 1: Obiettivi, indirizzi e piani di azione della nostra amministrazione sono comunicati chiaramente a tutti i dipendenti?

Per quanto riguarda questa prima affermazione sembra che sia stata ottenuta una risposta con connotazione negativa in quasi tutte le Direzioni che hanno risposto, in questo senso la comunicazione degli obiettivi rappresenta già di per sé un elemento critico da migliorare.

Domanda numero 2: Il nostro responsabile ci aiuta a capire come ciò che ci viene chiesto sia legato agli obiettivi dell'amministrazione?

Anche in questo caso si sono registrati molti riscontri negativi, anche se tuttavia viene segnalato in maniera minore rispetto al primo quesito.

Questo potrebbe lasciar intendere che è presente una asimmetria tra il comportamento in generale del vertice a livello di intera amministrazione e comportamento del proprio responsabile.

I risultati provenienti dalla Direzione Generale sono tra quelli con una connotazione più positiva, in particolare la direzione 12 (Direzione Politiche Abitative) mostra un giudizio pienamente

positivo, mentre la direzione 14 (Sviluppo Economico) presenta una quasi totalità di risposte negative.

Domanda 6: Il modo in cui siamo organizzati è funzionale al raggiungimento degli obiettivi della nostra amministrazione?

Questo sesto quesito a proposito degli obiettivi, presenta nei suoi risultati una parità a livello di risposte negative e positive. Appare in questo modo necessario capire cosa succede a livello di ogni singola Direzione.

Alcune direzioni affermano di sentirsi largamente organizzate facendo riferimento agli obiettivi, è il caso della direzione 12 (Politiche Abitative) che ha donato ai valutatori un pacchetto di risposte che sono positive nella totalità dei casi.

Anche le direzioni 3 (Finanze), 15 (Urbanistica) e 2 (Organizzazione del Personale e Segreteria Organi Costituzionali) hanno risposto positivamente, mentre quelle che spiccano tra le direzioni che hanno fornito più risposte negative in questo senso sono rappresentate dalle direzioni, tra l'altro molto numerose, 23 (Polizia Municipale) e 20 (Edilizia Pubblica).

Da questi risultati sembra emergere una notevole difficoltà da parte dei dipendenti nel rispondere a questo quesito, ne sono testimoni l'ingente quantità di risposte "Non so".

Domanda numero 8: I miei obiettivi e i modi per misurarli sono definiti?

Per quanto riguarda le risposte a questa domanda, viene rilevato che in linea generale si è avuto un giudizio largamente positivo. A livello di singole direzioni in ogni caso troviamo la direzione 14 (Sviluppo Economico), 20 (Edilizia Pubblica), 23 (Polizia Municipale), e 24 (Cultura) che tuttavia rispondono abbastanza negativamente.

Le direzioni che più si sono espresse positivamente sono invece la direzione 1 (Servizi Istituzionali), la 16 (Edilizia Privata) la 18 (Sportello al Cittadino). La direzione 12 (Politiche Abitative), invece, dona dei risultati totalmente positivi.

Domanda numero 9: Siamo valutati sulla base del raggiungimento degli obiettivi?

Per questo tipo di affermazione non sembra ci sia una corrispondenza tra le risposte date nella domanda 8 riportata qui sopra e questo quesito. Dalle risposte che sono state ricavate, pare che gli obiettivi siano stati definiti, così anche come le modalità per misurarli, ma i dipendenti sentono, nonostante ciò, di non venire valutati facendo riferimenti a questi.

Le direzioni infatti, se per l'affermazione numero 8 avevano risposto in maniera positiva nella maggior parte dei casi, in questo quesito hanno risposto in maniera nettamente più negativa.

Fra le direzioni che vengono prese in considerazione maggiormente per questa affermazione spiccano la 23 (Polizia Municipale) che ha risposto molto negativamente mentre la 18 (Sportello al Cittadino) appare quella che sembra aver risposto in maniera più positiva rispetto alle altre.

Domanda numero 13: Il nostro responsabile ci motiva e ci supporta nel raggiungimento degli obiettivi?

Per quanto riguarda questa domanda, l'atteggiamento assunto è molto diverso da direzione a direzione.

La Direzione Generale 3 (Finanze) e la 12 (Politiche Abitative), hanno risposto in maniera particolarmente positiva mentre direzioni numerose quali la 10 (Servizi Educativi), la 14 (Sviluppo Economico) e la 23 (Polizia Municipale) danno l'impressione che il loro responsabile non li motivi abbastanza nella realizzazione degli scopi prefissati.

Domanda numero 16: Le informazioni che raccolgo sulle esigenze dei clienti vengono considerate nella definizione di obiettivi e indirizzi operativi?

Per questa affermazione la maggior parte delle direzioni risponde positivamente, fanno eccezione la direzione 10 (Servizi Educativi) e la 23 (Polizia Municipale), è necessario considerare che queste ultime due, per le quali spesso si registrano dei pareri negativi, raccolgono al loro interno un ampio numero di dipendenti, è probabile che all'interno di queste sezioni ci siano dei problemi da parte della dirigenza nel motivare e gestire il personale.

Domanda numero 26: La valutazione del raggiungimento degli obiettivi è un momento di dialogo con il mio responsabile?

Le risposte date a questa affermazione registrano una tendenza generale alle risposte negative. Sono presenti direzioni come quella Generale e la 12 (Politiche Abitative) che rispondono positivamente a questa affermazione mentre al contrario la 10 (Servizi Educativi), la 20 (Edilizia Pubblica) e la 23 (Polizia Municipale) affermano il contrario.

Domanda 34: Qual è il suo livello di soddisfazione relativamente al grado di coinvolgimento nella definizione degli obiettivi?

Anche in questo caso le direzioni più numerose come la 23 (Polizia Municipale) e la 10 (Servizi Educativi) hanno risposto in maniera molto negativa, ma in questo caso anche la 5 (Provveditorato e Contratti), la 8 (Avvocatura Civica), la 14 (Sviluppo Economico) la 20 (Edilizia Pubblica), e la 24 (Cultura) hanno risposto in maniera prettamente negativa.

Le direzioni con pochi dipendenti come la 3 (Finanze), la 9 (Manifestazioni, Sport e Supporti Logistici) e la 12 (Politiche

Abitative) hanno invece risposto complessivamente in maniera positiva.

Domanda 35: Esistono degli indicatori che misurano il risultato del suo lavoro?

Per quanto riguarda questa domanda bisogna segnalare che molte persone non hanno risposto o hanno barrato la casella “Non so”, se ne deduce quindi che probabilmente il personale ha fatto fatica a capire il contenuto del quesito presentatogli.

Per quanto riguarda il personale nelle varie direzioni, risalta particolarmente la direzione 9 (Manifestazioni, Sport e Supporti Logistici) con la maggioranza di risposte negative, la 12 (Politiche Ambientali) con dei risultati complessivamente positivi.

Ancora una volta si può notare come le direzioni con meno personale coinvolto al suo interno abbiano risposto in maniera positiva al quesito mentre quelle più numerose nella maggior parte dei casi hanno prodotto dei giudizi negativi.

Per ciò che concerne il concetto di obiettivi da raggiungere si può affermare che questo, nelle direzioni meno numerose dove esiste un rapporto tra il responsabile e il personale, è ben radicato nella cultura dell'ufficio.

Per quanto riguarda invece le direzioni numerose come per esempio la 23 (Polizia Municipale) sembrano esserci dei problemi a livello di leadership, probabilmente a causa di una cattiva gestione del personale da parte del responsabile, che non potendo instaurare un contatto significativo coi propri dipendenti non riesce in questo modo a promuovere positivamente una politica lavorativa orientata al raggiungimento degli obiettivi.

4.5.2 I risultati relativi alla comunicazione.

Domanda 10: Riceviamo le informazioni necessarie per il corretto svolgimento del nostro lavoro?

Per quanto riguarda i giudizi dati a questa affermazione, si nota un bilanciamento tra le risposte positive e quelle negative.

Nelle direzioni meno numerose come la 3 (Finanze), fatta eccezione per la 22 (Prevenzione e Sicurezza) prevalgono dei giudizi positivi. Se ne deduce quindi che nelle direzioni più piccole il dialogo sia di più semplice realizzazione.

Domanda numero 15: Nel mio lavoro raccolgo e trasferisco al mio responsabile informazioni sui bisogni e sulle aspettative del cliente?

Per questa domanda non ci sono casi particolare da segnalare per quanto riguarda le risposte negative, in quanto tutte le direzioni, dalle più alle meno numerose, hanno risposto in maniera positiva. Si evidenzia quindi uno svolgimento regolare di questa attività che costituisce quindi un'area di eccellenza per il Comune di Pisa.

Domanda numero 21: Siamo stimolati ad un continuo ed efficace scambio di informazioni e conoscenze con i nostri colleghi?

Se per le direzioni più piccole e la Direzione Generale non si evidenziano criticità, per la maggior parte delle direzioni questa affermazione ha apportato dei giudizi negativi da parte del personale.

Si evidenzia nelle risposte a questa domanda, una criticità rappresentata dal fatto che i dipendenti di uno stesso ufficio comunicano tra loro ma non fanno altrettanto con i colleghi che si trovano occupati in altre direzioni.

Domanda numero 24: Nella nostra amministrazione viene promossa la cultura della comunicazione aperta (bacheche, giornali..) e non legata a rapporti gerarchici?

Per questa domanda i risultati sono difficilmente interpretabili in quanto molte direzioni hanno risposto con “Non So”. Per quanto riguarda le altre risposte si rileva in ogni caso un giudizio abbastanza negativo, particolarmente per la 20 (Edilizia Pubblica) e la 23 (Polizia Municipale), mentre la 22 (Prevenzione e Sicurezza) è quella che ha risposto in maniera più positiva. In linea generale sembra che la comunicazione costituisca un aspetto del Comune da migliorare.

Domanda numero 28: Nella nostra direzione raccogliamo regolarmente suggerimenti e lamentele dei nostri clienti?

Per quanto riguarda le risposte a questa domanda si può affermare che quella sopra menzionata, sia un'area che costituisce un punto di forza del Comune. Le risposte lasciate in bianco per quanto riguarda alcune direzioni come la 5 (Provveditorato e Contratti) o la 14 (Sviluppo Economico) sono probabilmente dovute al fatto che queste direzioni non mantengono dei contatti con i clienti/cittadini.

Per quanto riguarda l'area della comunicazione, si può affermare che in linea generale tutte le direzioni raccolgono e trasferiscono ai loro responsabili, i suggerimenti dei cittadini.

Sembra anche che nelle direzioni ci sia bisogno di un miglioramento per quanto riguarda la comunicazione aperta che non sia influenzata dai rapporti di gerarchia. Unica eccezione viene fatta per la direzione 22 (Prevenzione e Sicurezza).

In maniera particolare, si registrano delle criticità in questo senso nelle direzioni 10 (Servizi Educativi), 20 (Edilizia Pubblica) e 23 (Polizia Municipale).

Queste tre direzioni, probabilmente a causa del numeroso gruppo di persone impiegate al loro interno, registrano un bassissimo tasso di comunicazione con i responsabili e tra i dipendenti stessi, dove le informazioni utili a svolgere un lavoro corretto non vengono date, così come non viene dato nessuno stimolo ad una corretta comunicazione tra i dipendenti dove ci sia uno scambio di informazioni utili.

Un fattore che sicuramente incide su una comunicazione efficace è sicuramente la numerosità di una direzione, l'unica direzione numerosa per la quale la comunicazione non rappresenta un problema è la numero 18 (Sportello al Cittadino e Sistema Informativo).

4.5.3 I risultati relativi alla gestione.

Domanda numero 7: Nello svolgimento del mio lavoro mi viene dato un sufficiente margine di autonomia?

In questo ambito, tutte le direzioni hanno risposto in maniera abbastanza positiva, solo la direzione 13 (Tutela dell'Ambiente), poco numerosa e che sembra essere l'unica poco soddisfatta sotto questo aspetto.

Particolarmente positive sono le risposte date dalla Direzione Generale e dalle direzioni 3 (Finanze), 12 (Politiche Abitative), 17 (Mobilità) e 21 (Direzione Tecnica Impianti Sportivi e Cimiteri).

Domanda numero 11: Il mio responsabile mi coinvolge nelle decisioni che mi riguardano?

Più della metà delle direzioni rispondono positivamente a questa affermazione, in particolare si nota che quando le domande interessano il responsabile siano presenti dei giudizi abbastanza

positivi. Anche in questo caso si potrebbe parlare di quest'area come un punto di forza del Comune di Pisa in quanto sono presenti in maniera significativa le risposte "Assolutamente Sì".

Anche in questa caso le direzioni più numerose come la 10 (Servizi Educativi) e la 23 (Polizia Municipale) sono quelle che hanno risposto in maniera negativa. Le direzioni meno numerose come la Direzione Generale, la 3 (Finanze) e la 12 (Politiche Abitative) hanno invece dato un giudizio positivo.

Domanda numero 12: Siamo sempre incoraggiati ad assumere maggiori responsabilità?

Dai risultati ottenuti per questa affermazione è facile constatare che le direzioni meno numerose sono quelle in cui ci si sente più incoraggiati mentre quelle più numerose come la 2 (Organizzazione, Personale e Segreteria Organi Istituzionali) o la 14 (Sviluppo Economico) presentano dei problemi, testimoniati dall'ingente numero di giudizi negativi.

Domanda numero 14: Siamo continuamente stimolati ad identificare e realizzare interventi di innovazione e miglioramento?

Per quanto riguarda questa affermazione si rileva che nonostante i dipendenti siano continuamente incoraggiati nell'assumersi nuove responsabilità si preferisca rimanere alla situazione del momento, come una situazione di stallo, senza quindi identificare quelle che rappresentano degli strumenti di miglioramento e che introducono degli elementi innovativi.

Come di consueto a questa affermazione hanno risposto in maniera positiva solo quelle direzioni dove il numero del personale è ridotto. Di conseguenza questa affermazione, alla luce dei risultati, informa il Comune a proposito di criticità presenti in quest'area.

Domanda numero 25: Il nostro responsabile ci coinvolge nell'analisi dei problemi qualunque sia il nostro livello, sulla base delle nostre competenze e conoscenze?

Anche in questo caso le risposte positive sono fornite dalle direzioni con meno dipendenti tranne la 5 (Provveditorato e Contratti) e la 14 (Sviluppo Economico), mentre in linea generale l'atteggiamento nei confronti di questa affermazione è stato negativo. Particolarmente negative sono le risposte date dalle direzioni 10 (Servizi Educativi) e 23 (Polizia Municipale).

Domanda 34: Qual è il suo livello di soddisfazione relativamente al grado di coinvolgimento nella definizione degli obiettivi?

Come al solito le direzioni più numerose sono quelle che rispondono negativamente a questa domanda mentre si rilevano risposte positive nelle più piccole, soprattutto per la direzione 8 (Avvocatura Civica) e 14 (Sviluppo Economico.) Le risposte della Direzione Generale registrano alti livelli di soddisfazione.

Domanda numero 34 I: Qual è il suo livello di soddisfazione relativamente al grado di coinvolgimento nelle decisioni?

Per questa domanda hanno risposto più che positivamente la Direzione Generale, la direzione 15 (Urbanistica), e la 12 (Politiche Abitative). Tuttavia nella maggior parte dei casi le direzioni rispondono abbastanza negativamente.

Domanda numero 38: Nell'esperienza quotidiana del suo lavoro si sente apprezzato?

Sono presenti dei risultati molto diversi per ciascuna direzione, anche se in linea generale la maggior parte del personale risponde positivamente a questa domanda.

Per quanto riguarda la gestione si può affermare quindi che le direzioni godano di una certa autonomia, dimostrazione del fatto

che nella maggior parte dei casi i dipendenti hanno risposto in maniera positiva alle domande che riguardano il coinvolgimento nella definizione e nell'attuazione degli obiettivi.

Tra tutte sembra che la Direzione Generale sia quella che più risponde positivamente alle domande che interessano questo ambito, mentre la direzione 10 (Servizi Educativi) sembra quella meno soddisfatta in questo senso.

4.5.4 I risultati relativi all'attenzione al cittadino.

Domanda numero 15: Nel mio lavoro raccolgo e trasferisco al mio responsabile informazioni sui bisogni e sulle aspettative dei clienti?

Per quanto riguarda le risposte date a questa affermazione si può constatare che questa sia un'attività ben radicata nel personale impiegato e che costituisce un punto di eccellenza per il Comune di Pisa. La dimostrazione di ciò proviene dal fatto che tutte le direzioni hanno risposto in maniera più che positiva, le poche risposte negative che si sono avute sono state probabilmente fornite da personale non abitualmente coinvolto nelle interazioni con la clientela.

Domanda numero 16: Le informazioni che raccolgo sulle esigenze dei clienti vengono considerate nella definizione di obiettivi e indirizzi operativi?

Se nella domanda precedente si riscontra una quasi totalità di pareri positivi, questi sembrano essere contraddetti dalle risposte date a questa affermazione. Bisogna evidenziare che molti hanno risposto con "Non So", mentre l'unica direzione in cui non sono presenti risposte negative è la numero 12 (Politiche Abitative). In

linea generale si assiste a un bilanciamento delle risposte negative e positive con una prevalenza di queste ultime nelle direzioni meno numerose.

Domanda numero 28: Nella nostra direzione raccogliamo regolarmente suggerimenti e lamentele dei nostri clienti?

Anche in questo caso la maggioranza delle risposte date sono di stampo positivo, solo la direzione 20 (Edilizia Pubblica) risponde in maniera negativa, anche in questo caso le risposte “Non So” sono fornite da chi generalmente non ha rapporti con l’utenza.

Domanda 34 L: Qual è il suo livello di soddisfazione relativamente al livello generale della qualità dei servizi offerti dal comune?

Emerge un punto di debolezza. Per quanto riguarda la qualità dei servizi offerti si incontrano dei pareri discordanti e delle incongruenze con le risposte date a proposito della raccolta di lamentele e esigenze della clientela in quanto dalle informazioni ricavate sembra che l’amministrazione non abbia la volontà di utilizzare tali informazioni e quindi fornire servizi in grado di soddisfare le esigenze dei clienti.

In linea generale si può affermare che le risposte fornite dal questionario sottoposto ai dipendenti delineano un quadro in cui le direzioni non si sentono affatto soddisfatte dei servizi offerti dall’amministrazione. Sicuramente è presente un certo tipo di attenzione al cittadino, ma le esigenze e le lamentele raccolte , spesso non vengono prese in considerazione nella definizione degli obiettivi.

4.5.5 I risultati relativi all'organizzazione del lavoro.

Domanda numero 5: Il mio lavoro si svolge attraverso una chiara definizione ed attribuzione di compiti e responsabilità?

In linea generale i dipendenti hanno risposto positivamente a questa affermazione indipendentemente da quanto le direzioni a cui appartengono siano più o meno numerose. Da quanto emerge risulta che la definizione e l'attribuzione dei compiti nel Comune di Pisa appare trasparente e chiara, rappresentando quindi un punto di eccellenza nell'amministrazione.

Domanda numero 18: All'interno della mia direzione vi è un'equa distribuzione dei carichi di lavoro?

Per questa affermazione si assiste a un forte senso di contrarietà per quanto riguarda i giudizi raccolti, fatta eccezione per la Direzione Generale dove sembra che il carico di lavoro sia distribuito equamente. In questo caso si nota che in molti non si sono espressi, sintomo di probabile incertezza da parte dei dipendenti che hanno compilato il questionario.

Domanda numero 20: Nell'assegnare le responsabilità c'è grande attenzione ad identificare conoscenze, competenze e attitudini necessarie?

Da quanto emerge dai risultati, sembra che il personale pensi che le responsabilità, equamente condivise, non provengano da un'analisi dettagliata delle competenze specifiche dei dipendenti. Le risposte negative arrivano soprattutto dalle direzioni numerose, la 10 e la 23, mentre quelle più positive arrivano dalla Direzione Generale, probabilmente perché composta da un numero esiguo di personale.

Domanda numero 31: In che misura il suo lavoro può considerarsi ripetitivo?

In questo caso le risposte più frequenti sono state “Abbastanza” e “Poco”. Come di consueto le direzioni più numerose hanno risposto in maniera negativa.

Domanda numero 32: In che misura ricorre nel suo lavoro all'utilizzo delle procedure scritte?

Per la metà delle direzioni che fanno parte del Comune di Pisa, l'utilizzo delle procedure scritte è una pratica molto diffusa, le restanti ne fanno un utilizzo moderato mentre alcune direzioni addirittura hanno risposto “Per niente”.

Domanda numero 33: In quale misura il suo lavoro è vincolato da leggi?

In questo caso troviamo le direzioni più numerose che esprimono una maggioranza di voti assolutamente positiva, è ovviamente il caso del personale impiegato nella direzione 23 (Polizia Municipale).

Domanda 35: Esistono degli indicatori che misurano il risultato del suo lavoro?

Per quanto riguarda questo quesito si nota che nella maggioranza delle risposte raccolte, il personale ha risposto con “Non so” o addirittura non ha risposto. Dai risultati emerge una notevole confusione per quanto riguardo le conoscenze relative a quest'ambito e le informazioni apportate non sono coerenti con quelle fornite nella domanda a proposito della definizione degli obiettivi e dei metodi per misurarli.

Domanda numero 36: Esistono dei momenti di controllo intermedi per verificare la correttezza del lavoro svolto?

Anche in questo caso, molti sono i questionari in cui a questa domanda non è stata data risposta. Per quanto riguarda le direzioni, quelle meno numerose come la Direzione Generale affermano che sono presenti dei momenti intermedi di controllo, se ne deduce

quindi che sebbene a livelli molto bassi, la cultura della misurazione dei risultati è presente.

Dalle informazioni ricavate, emerge che la definizione dei compiti è pratica comune all'interno dell'amministrazione comunale pisana, e costituisce un'area di eccellenza.

Nonostante ciò, si nota che i dipendenti abbiano la percezione che le responsabilità non siano attribuite in rapporto alle competenze specifiche di ognuno. Per quanto riguarda i carichi di lavoro assegnati, sembra che questi non siano distribuiti equamente, tranne che nelle direzioni con molto personale al suo interno. Fatta eccezione per le direzioni più numerose, il lavoro dei dipendenti non sembra essere considerato troppo soggetto alle limitazioni di leggi o regolamenti.

4.5.6 I risultati relativi alla soddisfazione dei dipendenti e alla gestione del personale.

Domanda numero 7: Nello svolgimento del mio lavoro mi viene dato un sufficiente margine di autonomia?

Fatta eccezione per la direzione numero 13 (Tutela Ambiente), i risultati appaiono decisamente positivi.

Domanda numero 11: Il mio responsabile mi coinvolge nelle decisioni che mi riguardano?

La maggior parte dei dipendenti si trova in accordo con questa affermazione, tuttavia a livello di direzioni, le più grandi spesso rispondono in maniera negativa.

Domanda numero 12: Siamo sempre incoraggiati ad assumere maggiori responsabilità?

Anche in questo caso, le direzioni esprimono un giudizio generalmente positivo, tranne la 23 (Polizia Municipale) e la 14. In questo caso l'ambiente di lavoro rappresenta un luogo stimolante per la maggior parte del personale dell'amministrazione, le direzioni più piccole si sentono oltretutto parecchio incoraggiate.

Domanda numero 14: Siamo continuamente stimolati ad identificare e realizzare interventi di innovazione e miglioramento?

Al contrario delle domande precedenti, i giudizi apportati dalle risposte a questa domanda sono totalmente negativi per almeno la metà delle direzioni pisane.

In questo contesto, sembra che il miglioramento sia in qualche modo scoraggiato e il Comune in una situazione di stallo. Anche in questo caso, le direzioni meno numerose apportano dei giudizi positivi.

Domanda numero 17: Nella gestione del personale vengono tenuti in considerazione i nostri bisogni e le nostre aspettative?

Anche in questo caso, i giudizi sono largamente negativi tranne che per la Direzione Generale, direzione 12 (Politiche Abitative) e la direzione 3 (Finanze). Appare evidente che in quest'ambito sono presenti delle criticità.

Domanda numero 18: All'interno della mia direzione vi è un'equa distribuzione dei carichi di lavoro?

La metà degli intervistati si trova in disaccordo con questa affermazione oppure non ha risposto. Tra quelle che hanno dato un giudizio totalmente positivo troviamo la Direzione generale mentre per quelle che hanno dato un giudizio negativo troviamo la 13 (Tutela Ambientale).

Domanda numero 19: Negli imprevisti del mio lavoro mi rivolgo abitualmente ai miei colleghi?

Dai risultati ricavati, emerge che i rapporti tra i dipendenti di una stessa direzione siano solidi e vanno a costituire un punto di forza dell'amministrazione comunale.

Domanda numero 22: Il nostro responsabile individua e promuove interventi di formazione tenendo conto sia delle nostre esigenze personali sia di quelle dell'intera amministrazione?

Questo quesito è forse l'unico a proposito del responsabile per il quale è stato dato un giudizio negativo, in particolare dalle direzioni più numerose.

Domanda numero 23: Il nostro responsabile promuove la mobilità interna in quanto uno degli strumenti per accrescere le nostre conoscenze e competenze?

Anche in questo caso le risposte sono prevalentemente negative, alcune direzioni hanno risposto negativamente all'unanimità, fattore per cui quest'area rappresenta sicuramente un punto debole del Comune.

Domanda 34 E: Qual è il suo livello di soddisfazione relativamente a equità di trattamento?

Le risposte apportate a questo quesito sono in linea con la domanda 18 a proposito dei carichi di lavoro.

Domanda numero 34 G: Qual è il suo livello di soddisfazione relativamente alla possibilità di bilanciare il lavoro con la vita familiare?

Per quanto riguarda questa domanda si può affermare che i giudizi apportati sono nel complesso positivi, anche se non ottimi. Il livello di soddisfazione del personale sembra buono anche se sembra che si possa ulteriormente migliorare.

Domanda numero 37: Consiglierebbe a qualcun altro di lavorare in questo Comune?

Le risposte a questa domanda sembrano essere state condizionate dalla percezione personale di ognuno a proposito di efficienza e criticità delle molte aree dell'organizzazione. Infatti si assiste a un numero consistente di risposte da collegare a "Non so".

Domanda numero 38: Nell'esperienza quotidiana del suo lavoro si sente apprezzato?

Per questa domanda si sono ottenuti dei risultati piuttosto positivi, anche se da direzione a direzione la situazione varia, ma di poco.

Domanda numero 30: È soddisfatto del suo lavoro?

La maggior parte dei dipendenti sembra esserlo, per le direzioni più numerose si assiste a un certo numero di risposte negative.

Da ciò che emerge da questa analisi, si può affermare che i dipendenti siano generalmente soddisfatti in termini di autonomia sul lavoro, così come nel rapporto tra i colleghi.

Inoltre si assiste a un giudizio positivo del personale per quanto riguarda il bilanciamento tra obblighi lavorati e vita privata, andando a costituire un punto di forza insieme agli elementi citati sopra.

Per quanto riguarda il coinvolgimento nelle decisioni e l'assunzione di responsabilità la situazione sembra essere positiva, sebbene in maniera minore rispetto ad altri elementi

Per quanto riguarda le criticità, sembra emergere una mancata stimolazione al miglioramento e alla modernizzazione. Costituiscono un punto debole per l'amministrazione comunale, le aspettative dei dipendenti e la mobilità interna intesa come strumento per permettere al dipendente di assumere nuove competenze.

4.5.7 I risultati relativi alle risorse

Domanda numero 29: Le risorse finanziarie disponibili per la realizzazione delle nostre attività sono adeguate?

Emerge un nuovo punto di debolezza a causa dell'ingente numero di risposte negative fornite dal questionario per ogni direzione. L'unica direzione che risponde positivamente è la numero 3 (Finanze).

Domanda numero 34 A: Qual è il suo livello di soddisfazione relativamente alle dimensioni del luogo di lavoro?

Per questa domanda sono state date delle risposte particolarmente positive tranne che per la direzione 5 (Provveditorato e Contratti) e 24 (Cultura).

Domanda numero 34 B: Qual è il suo livello di soddisfazione relativamente al grado di luminosità del luogo di lavoro?

Fatta eccezione per un paio di direzioni, la situazione appare estremamente positiva.

Domanda 34 C: Qual è il suo livello di soddisfazione relativamente alla pulizia del luogo di lavoro?

Per questa domanda invece si registrano pareri piuttosto negativi, con quasi la metà delle direzioni che si dichiarano insoddisfatte a tal proposito.

Domanda numero 34 D: Qual è il suo livello di soddisfazione relativamente alla manutenzione del luogo di lavoro.

Anche in questo caso le risposte sono generalmente negative fatta eccezione per le direzioni più piccole, dove tuttavia il numero di pareri negativi rimane comunque significativo.

Da quanto emerge dai risultati relativi a quest'area, i punti critici più significativi sono quelli che riguardano l'insufficienza delle risorse disponibili e la mancanza di una strumentazione

tecnologia adeguata. Questi strumenti sebbene siano presenti non sono considerati adeguati per svolgere al meglio alcune attività.

Per quanto riguarda l'ambiente di lavoro, si può ritenere che ci sia una soddisfazione sufficiente anche per quanto riguarda la pulizia dei locali alcune direzioni hanno risposto in maniera negativa.

4.5.8 I risultati relativi al codice di comportamento.

Domanda numero 3: Il codice di comportamento è conosciuto e diffuso all'interno della mia direzione?

In questo caso la maggior parte dei questionari riportano delle risposte negative per quanto riguarda la conoscenza del codice di comportamento, soprattutto nelle direzioni più numerose.

Domanda numero 4: Il nostro responsabile ci incoraggia nel rispettare il codice di comportamento?

Per quanto riguarda questa domanda, si può notare un'incongruenza con il quesito precedente. Infatti questa volta i dipendenti hanno risposto in maniera più positiva.

Da quello che risulta, pare che il personale delle direzioni più numerose abbiano poca conoscenza del codice di comportamento, probabilmente perché è poco diffuso. Ancora una volta si nota come i responsabili non favoriscano in nessun modo la conoscenza di tale documento.

4.5.9 I risultati relativi al miglioramento.

Domanda numero 14: Siamo continuamente stimolati ad identificare e realizzare interventi di innovazione e miglioramento?

Ancora una volta si nota dalle risposte date, che il personale risulta poco incoraggiato dai propri responsabili all'innovazione e al miglioramento, in quanto quasi la metà delle direzioni risponde negativamente e questa volta pare che la numerosità di queste non condizioni il risultato. Questo rappresenta sicuramente un fattore critico per il Comune.

Domanda numero 27: Il nostro responsabile attiva frequenti rapporti di collaborazione con soggetti esterni per realizzare progetti di miglioramento?

Questa domanda sembra essere risultata poco chiara in quanto in molti hanno lasciato in bianco. Anche questo costituisce un fattore critico dell'amministrazione in quanto nelle risposte date in molti hanno risposto "Non so", quindi si considera il risultato in maniera negativa poiché il fatto che i dipendenti non capiscano significa che probabilmente non hanno familiarità coi concetti affermati nella domanda.

Domanda numero 34 M: Disponibilità dell'amministrazione ad affrontare processi di cambiamento e modernizzazione?

Anche in questo ambito troviamo delle criticità piuttosto rilevanti in quanto sono presenti maggiormente dei giudizi negativi.

Per quanto riguarda la questione dell'innovazione sembra che ci siano quindi stati dei risultati parecchio deludenti, dai quali si evidenziano molteplici criticità da risolvere.

Nella maggior parte dei casi in cui i dipendenti non hanno compreso la domanda, si pensa che più che per una questione di formulazione, questa incomprendenza derivi dal fatto che gli argomenti che riguardano tale quesito non sono promossi dal responsabile e quindi i dipendenti non li conoscono.

Assolutamente negativo è il giudizio espresso dal personale per quanto riguarda la stimolazione volta alla creazione di

programmi o percorsi di miglioramento e innovazione. Il Comune di Pisa sotto questo punto di vista può essere considerato come in una fase statica per quanto riguarda i processi di ammodernamento, appare dunque necessario che vengano attuati degli interventi mirati alla risoluzione di questo problema.

4.5.10. Risultati generali del questionario.

Riassumendo complessivamente i risultati del questionario, si può affermare che questo ha permesso di raccogliere un giudizio anche per quanto riguarda la gestione dei dipendenti all'interno del Comune di Pisa, facendo riferimento alle loro esperienze e al loro grado di soddisfazione.

Per quanto riguarda i servizi erogati, il personale si dimostra abbastanza insoddisfatto. L'amministrazione comunale pisana costruisce relazioni con altre società e i clienti/cittadini mediante contributi che sono destinati alle varie associazioni che costituiscono una buona parte della società pisana.

A proposito degli obiettivi, il personale ha mostrato un certo grado di difficoltà per quanto riguarda la comprensione dei propositi generali relativi a questi; la comunicazione degli obiettivi costituisce sicuramente un fattore critico per il Comune.

A proposito dei responsabili, i dipendenti assumono un atteggiamento piuttosto positivo per quanto riguarda i compiti interni, ripartiti in modo equo così come lo sono anche le responsabilità e gli obiettivi e le maniere per misurarli. Ancora per quanto riguarda i responsabili, si può notare come anche se gli obiettivi siano comunicati in maniera insufficiente, i compiti siano attribuiti in maniera positiva e come in alcune direzioni gli stessi

responsabili coinvolgano i propri colleghi nelle decisioni da prendere.

Il Comune di Pisa in questa indagine appare come una figura statica poco propenso a incoraggiare al cambiamento e al miglioramento, ciò è confermato dal fatto che i dipendenti si dichiarino insoddisfatti a proposito della disponibilità dell'organizzazione a sostenere dei processi evolutivi.

Per quanto riguarda le sedi dell'amministrazione comunale, i dipendenti si dichiarano insoddisfatti in termini di pulizia e manutenzione, ma soddisfatti per quanto riguarda le dimensioni degli spazi adibiti al lavoro.

I rapporti tra i colleghi del Comune di Pisa sono abbastanza buoni, è presente una forte collaborazione per quanto riguarda i dipendenti di uno stesso ufficio che in caso di problemi sono in grado di prendere posizioni utili alla risoluzione degli stessi.

Un certo grado di insoddisfazione traspare per quanto riguarda la divisione equa dei carichi di lavoro, determinata spesso da una mancanza di personale in termini di numeri o dal fatto che alcuni dipendenti debbano farsi carico del lavoro di un altro collega.

Un punto a favore dell'amministrazione comunale pisana deriva dal grado di soddisfazione particolarmente dei dipendenti a proposito di flessibilità lavorativa e bilanciamento tra lavoro e vita privata. Per quanto riguarda le decisioni, invece, il personale non si sente particolarmente coinvolto.

Dai risultati emerge, inoltre, che le richieste dei clienti/cittadini vengono sistematicamente raccolte, così come le lamentele, ma successivamente si riscontra una mancanza per quanto riguarda l'inserimento di questi nel momento in cui vengono definiti gli obiettivi e i percorsi di miglioramento da intraprendere.

4.6 Intervista alla dirigenza.

Nell'ambito dell'obiettivo generale della ricerca i cui risultati sono stati appena enucleati, si sono individuati alcuni aspetti da analizzare, in particolare, ci si è chiesto se l'emanazione del D. Lgs. n. 150/09 con l'introduzione del sistema di misurazione e valutazione della performance dirigenziale, abbia prodotto effetti rilevanti per quanto riguarda la effettiva partecipazione dei dirigenti nella fase di definizione degli obiettivi che saranno assegnati agli stessi e se la dirigenza venga valutata con obiettività ed imparzialità.

Per rispondere a tali domande sono state realizzate apposite interviste ai dirigenti del Comune di Pisa che ci permettono di rappresentare in modo sintetico ed uniforme le rilevazioni effettuate. L'intervista ha previsto una serie di domande prevalentemente aperte in quanto questo tipo di intervista garantisce al soggetto intervistato maggiore libertà nella formulazione della risposta ed è più rispettosa del contesto naturale rispetto ad un questionario a domande chiuse.

L'intervista si è composta di 16 domande a cui sono stati sottoposti tutti i dirigenti del Comune di Pisa, oltre al Segretario Generale. In particolare, le prime cinque domande dell'intervista ci danno risposte riguardanti la partecipazione dei dirigenti nella fase di definizione degli obiettivi che devono essere assegnati alla loro responsabilità valutando eventuali effetti prodotti dalla riforma, le domande dalla 10 alla 16 ci danno risposte in merito alla valutazione della performance dei dirigenti e alla garanzia di imparzialità e obiettività valutando eventuali effetti prodotti dalla riforma Brunetta.

Per quanto riguarda la partecipazione dei dirigenti nella

definizione degli obiettivi attribuiti alla loro responsabilità, si è cercato di verificare quale soggetto nel Comune definisce operativamente gli obiettivi che devono essere perseguiti dai dirigenti ed in relazione ai quali è effettuata la valutazione della performance al fine di attribuire la remunerazione di risultato. In particolare, si è voluto verificare se vi è una partecipazione dei dirigenti nella definizione degli obiettivi da attribuire alla loro responsabilità ed in caso affermativo attraverso quali modalità. Infine, si è voluto indagare se in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09 il livello di partecipazione dei dirigenti alla definizione degli obiettivi da attribuire alla loro responsabilità è variato o rimasto costante.

Dall'analisi di quanto emerso dalle interviste effettuate è possibile pervenire alle seguenti conclusioni.

Innanzitutto, per quanto riguarda i documenti di pianificazione e programmazione adottati dal Comune, si rileva che in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09 ha provveduto ad adottare un nuovo documento, il Piano della performance che rappresenta uno strumento indispensabile nell'attività di valutazione dei dirigenti. Per quanto riguarda poi la partecipazione dei dirigenti nella definizione degli obiettivi che devono essere attribuiti alla loro responsabilità e in relazione ai quali è effettuata la valutazione della performance, si sono riscontrate una maggioranza di risposte positive. Quindi vi è partecipazione, che si realizza sia con rapporti diretti formali (riunioni) sia con rapporti informali (nella forma di colloqui, discussioni) che si possono avere con i diversi soggetti che a vari livelli contribuiscono alla definizione degli obiettivi (assessore di riferimento, direttore generale, componenti dell'Organismo indipendente di valutazione).

Inoltre, per la maggioranza dei dirigenti, in seguito alla riforma, vi è stata una maggiore partecipazione dei dirigenti stessi nella fase di definizione degli obiettivi da assegnare alla loro responsabilità, partecipazione che si realizza con le modalità consuete (rapporti diretti formali e informali) . Nel Comune preso in esame i dirigenti si occupano delle attività di gestione e del coordinamento delle risorse per il perseguimento degli obiettivi attribuiti alla loro responsabilità anche se il livello di autonomia dei dirigenti nell'attività di gestione e coordinamento delle risorse non è variato in seguito all'emanazione del D. Lgs. 150/09. L'autonomia dei dirigenti nell'attività di gestione e coordinamento delle risorse per il perseguimento degli obiettivi a loro assegnati è testimoniata da alcuni elementi, innanzitutto, i dirigenti definiscono le risorse finanziarie e umane da impiegare compatibilmente con le disponibilità di bilancio e la dotazione organica adottando tutti gli atti sia formali che sostanziali, non si registrano particolari ingerenze da parte di altri soggetti; in particolare gli organi politici non partecipano all'attività di gestione e al coordinamento delle risorse.

Con le altre domande dell'intervista si è cercato di verificare, nell'ambito del tema più generale della valutazione della performance dei dirigenti, se all'interno del Comune sono riconosciute ai dirigenti garanzie affinché la valutazione avvenga con imparzialità e obiettività. Tale analisi è stata effettuata con particolare riferimento alle condizioni presenti in seguito all'emanazione del D. Lgs. 150/09.

Dall'analisi dei risultati derivanti dalle sintesi delle interviste effettuate si giunge alla conclusione che l'organo che fornisce o dovrebbe fornire garanzia di imparzialità e obiettività nella valutazione della performance dirigenziale è l'Organismo

indipendente di valutazione delle performance (OIV). In merito alla partecipazione del dirigente, soggetto valutato, al processo valutativo vi è partecipazione, in particolare, in merito alle modalità attraverso cui si realizza la partecipazione, si rilevano incontri dedicati periodici con ciascuna direzione o con l'Organismo indipendente di valutazione delle performance, la stesura di report sull'attività svolta in cui si descrive il grado di realizzazione degli obiettivi, le eventuali difficoltà e criticità riscontrate e le fasi non realizzate, la valutazione congiunta dei report.

In merito ai fattori di criticità che potrebbero compromettere l'obiettività e l'imparzialità nella valutazione della performance dirigenziale si evidenzia la possibile interferenza della parte politica nella figura del sindaco (infatti la nomina dei componenti dell'OIV viene fatta dal sindaco e ciò potrebbe inficiarne l'indipendenza di giudizio). Sarebbe perciò opportuno prevedere l'istituzione di un albo regionale o comunale dei "valutatori" a cui chi ha i requisiti previsti può iscriversi previo superamento di una selezione per titoli ed esami. Il sindaco si limiterebbe, a quel punto, ad attingere tra gli idonei della graduatoria.

Conclusioni

Il presente lavoro ha avuto come scopo quello di verificare se un ente locale, in particolare, il Comune di Pisa, con l'adozione del modello CAF di autovalutazione delle performance, sia riuscito nell'intento di migliorare la qualità dei servizi della amministrazione in termini di soddisfazione dell'utenza/cittadini, in una tensione generale verso l'eccellenza. Nell'ambito dell'obiettivo generale della ricerca si è poi verificato se, a seguito della riforma della p.a. avvenuta da ultimo con l'emanazione del D. Lgs. n.150/09, il sistema di misurazione e valutazione delle performance dirigenziali abbia avuto l'effetto di garantire la partecipazione dei dirigenti alla fase di definizione degli obiettivi loro assegnati ed inoltre se la dirigenza venga valutata sulla base delle competenze e quindi in base a criteri di imparzialità ed obiettività.

In Italia, a partire dagli anni '90 nelle norme emanate a proposito di semplificazione e efficienza delle PA vengono progressivamente introdotte sempre più principi e criteri che si rifanno a una gestione aziendale, da qui la necessità di misurare le proprie *performance*.

La diversificazione presente tra tutti gli apparati che costituiscono la Pubblica Amministrazione fa in modo che si creino numerosi rapporti di natura diversa dai quali nascono obiettivi e interessi totalmente differenti, da qui la difficoltà di poter dare una definizione generale di buona o scarsa *performance* e appare evidente che ogni organo della PA debba dotarsi di una modalità diversa di valutazione, i cui risultati saranno ottenuti mediante

valori diversi secondo gli obiettivi, le priorità e alla missione di ogni apparato che la compone.

Il concetto di misurazione della performance si è particolarmente sviluppato negli ultimi anni come conseguenza delle forti pressioni e richieste esercitate dalle istituzioni, anche esterne alla PA, in modo da aumentare la produttività, vale a dire fermare l'aumento della spesa pubblica offrendo gli stessi servizi.

Mediante un provvedimento mirato, gli organi della pubblica amministrazione creano il proprio sistema di misurazione della *performance* al cui interno viene descritta la struttura che costituisce il sistema stesso, vale a dire le modalità, le tempistiche, le responsabilità e i soggetti a cui si rivolge.

I principali obiettivi che si intende perseguire nel momento in cui si crea un sistema di misurazione della *performance*, sono il miglioramento dei servizi offerti e dell'*accountability*.

Con la riforma Brunetta viene istituito per ogni apparato amministrativo una Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità che presenta ogni anno una graduatoria delle *performance* di ciascun apparato e Organismi indipendenti di valutazione.

Nonostante i notevoli passi avanti dei vari governi italiani negli ultimi dieci anni in materia di semplificazione, la situazione complessiva della pubblica amministrazione soffre ancora di alcune carenze strutturali che consentono una forma insidiosa di inerzia burocratica a qualsiasi livello delle istituzioni pubbliche, ritardando l'attuazione di pratiche innovative. Alcune cause di quanto detto sono da ricercare nella mancanza di motivazione e di spirito imprenditoriale dei funzionari pubblici.

Le cause principali possono essere anche trovate in una gestione debole delle risorse umane, legato a particolari sistemi

contrattuali e gratificanti di lavoro per i dipendenti della pubblica amministrazione.

A questo proposito, le capacità di gestione delle risorse umane diventano fattori chiave del successo e la pubblica amministrazione italiana è chiamata a provvedere al più presto, inoltre appare evidente la necessità per l'Italia e le sue istituzioni di iniziare ad acquisire esperienza, e quindi beneficiare, di pratiche di gestione delle conoscenze e delle prestazioni già utilizzati dal settore privato.

Con la riforma del d.lgs. 150/2009, tutti i dipendenti pubblici sono sottoposti a valutazione, questa riforma è stata un protocollo di comportamento complesso che le amministrazioni devono adottare per operare una valutazione che, oggi, riguarda non solo gli individui ma anche l'organizzazione nel suo complesso, le unità organizzative e le aree di responsabilità. Obiettivo della valutazione è di migliorare la qualità dei servizi, nonché la crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle organizzazioni in un quadro di pari opportunità e diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.

In questo contesto dal 1998 si sviluppa il CAF, nato dalla collaborazione dei Ministri della Funzione Pubblica della UE, con lo scopo di attuare un'evoluzione dal punto di vista della cultura della qualità nella pubblica amministrazione in tutta Europa mediante gli strumenti propri del *Total Quality Manager*.

Il CAF è utilizzato al giorno d'oggi da circa 3000 apparati del settore pubblico dei Paesi dell'UE, questo successo costituisce un traguardo importante in quanto questo stabilisce l'impegno da parte di chi lo adotta di cambiare il proprio approccio culturale,

molto consolidato soprattutto per quanto riguarda i settori che costituiscono la PA.

L'applicazione del modello CAF è concepita come un'analisi di quelli che vengono chiamati fattori abilitanti o organizzativi insieme ai risultati che vengono conseguiti che produrranno una valutazione di tipo numerico relativa ai singoli fattori ma anche ai risultati complessivi dell'intero apparato in esame. L'adozione di tale modello di autovalutazione, è una scelta che dovrebbe provenire dal responsabile dell'apparato in esame, i quali dovrebbero farsi carico di predisporre al meglio gli strumenti di comunicazione necessari alla comunicazione di tale decisione.

Per quanto riguarda il Comune di Pisa si può affermare che il questionario sottoposto ai dipendenti ha raggiunto un'alta percentuale di ritorno sintomo del fatto che gli stessi vogliono dare il loro contributo attivo esprimendo un giudizio sull'intera amministrazione e sui loro responsabili.

Mediante l'analisi delle risposte date a tali questionari è stato quindi possibile rilevare quali fossero i punti critici e i punti di forza di tale amministrazione.

Le risposte del questionario forniscono dei risultati che sono in grado di determinare quindi i pregi e i difetti dai quali i responsabili possono trarre delle conclusioni in vista di progetti futuri di miglioramento.

In particolare, si può affermare che il questionario ha permesso di raccogliere un giudizio anche per quanto riguarda la gestione dei dipendenti all'interno del Comune di Pisa, facendo riferimento alle loro esperienze e al loro grado di soddisfazione.

Per quanto riguarda i servizi erogati, il personale si dimostra abbastanza insoddisfatto. L'amministrazione comunale pisana costruisce relazioni con altre società e i clienti/cittadini mediante

contribuiti che sono destinati alle varie associazioni che costituiscono una buona parte della società pisana.

A proposito degli obiettivi, il personale ha mostrato un certo grado di difficoltà per quanto riguarda la comprensione dei propositi generali relativi a questi; la comunicazione degli obiettivi costituisce sicuramente un fattore critico per il Comune.

A proposito dei responsabili, i dipendenti assumono un atteggiamento piuttosto positivo per quanto riguarda i compiti interni, ripartiti in modo equo così come lo sono anche le responsabilità e gli obiettivi e le maniere per misurarli. Ancora per quanto riguarda i responsabili, si può notare come anche se gli obiettivi siano comunicati in maniera insufficiente, i compiti siano attribuiti in maniera positiva e come in alcune direzioni gli stessi responsabili coinvolgano i propri colleghi nelle decisioni da prendere.

Il Comune di Pisa in questa indagine appare come una figura statica poco propenso ad incoraggiare al cambiamento e al miglioramento, ciò è confermato dal fatto che i dipendenti si dichiarano insoddisfatti a proposito della disponibilità dell'organizzazione a sostenere i processi evolutivi.

Per quanto riguarda le sedi dell'amministrazione comunale, i dipendenti si dichiarano insoddisfatti in termini di pulizia e manutenzione, ma soddisfatti per quanto riguarda le dimensioni degli spazi adibiti al lavoro.

I rapporti tra i colleghi del Comune di Pisa sono abbastanza buoni, è presente una forte collaborazione per quanto riguarda i dipendenti di uno stesso ufficio che in caso di problemi sono in grado di prendere posizioni utili alla risoluzione degli stessi.

Un certo grado di insoddisfazione traspare per quanto riguarda la divisione equa dei carichi di lavoro, determinata spesso da una

mancanza di personale in termini di numeri o dal fatto che alcuni dipendenti debbano farsi carico del lavoro di un altro collega.

Un punto a favore dell'amministrazione comunale pisana deriva dal grado di soddisfazione particolarmente dei dipendenti a proposito di flessibilità lavorativa e bilanciamento tra lavoro e vita privata. Per quanto riguarda le decisioni, invece, il personale non si sente particolarmente coinvolto.

Dai risultati emerge, inoltre, che le richieste dei clienti/cittadini vengono sistematicamente raccolte, così come le lamentele, ma successivamente si riscontra una mancanza per quanto riguarda l'inserimento di questi nel momento in cui vengono definiti gli obiettivi e i percorsi di miglioramento da intraprendere.

Dall'analisi generale delle risposte date al questionario dai dipendenti del Comune di Pisa è emerso con assoluta chiarezza che le Direzioni con all'interno un numero minore di dipendenti sono quelle in cui si sono registrate in assoluto un maggior numero, se non addirittura la totalità, di risposte positive. Questo a riprova del fatto che la gestione delle risorse umane rimane sempre il fattore di criticità delle amministrazioni pubbliche che non sono ancora riuscite nel cambiamento proprio per le difficoltà connesse alla gestione del personale. Ecco perché nella maggior parte dei casi il cambiamento è stato solo di facciata e quindi si auspica che nel futuro il management cerchi di superare del tutto quella cultura formale, burocratica ed autoreferenziale che caratterizza da sempre la p.a. e ponga l'accento sulle risorse umane che sono quelle che possono davvero cambiare la amministrazione pubblica italiana. È vero che un passo avanti è stato fatto con l'introduzione del sistema di misurazione e valutazione delle performance e con l'introduzione di sistemi premianti, ma tali sistemi registrano ancora molte falle soprattutto quando si tratta di amministrazioni

centrali o regionali dove la realtà è molto più ampia rispetto a quella dei Comuni dove invece la situazione è molto più positiva.

In merito poi all'effetto della riforma sul livello di partecipazione dei dirigenti nella definizione degli obiettivi da assegnare alla loro responsabilità, si è pervenuti ai seguenti risultati.

Il Comune di Pisa era già caratterizzato da una situazione di partenza (ante riforma) in termini di partecipazione dei dirigenti nella definizione degli obiettivi da attribuire alla loro responsabilità, da una partecipazione attiva che si realizzava sia con rapporti diretti formali (riunioni) sia con rapporti informali (colloqui, discussioni) con i vari soggetti che contribuiscono alla definizione degli obiettivi (assessori di riferimento, direttore generale, componenti dell'OIV – Organismo indipendente di valutazione delle performance).

Pertanto, non si sono rilevati effetti significativi della riforma in termini di maggiore partecipazione dei dirigenti ma naturalmente non è possibile escludere che la riforma produca in futuro effetti sul livello di partecipazione dei dirigenti nella definizione degli obiettivi da attribuire alla loro responsabilità.

Infine ci si è chiesti se il sistema di misurazione e valutazione delle performance adottato dagli enti locali in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09 fornisca opportune garanzie affinché la dirigenza sia valutata con imparzialità e obiettività a prescindere dallo schieramento politico.

Dalle risposte all'intervista somministrata al management del Comune, si può affermare che vi sono opportune garanzie di imparzialità e obiettività della valutazione.

La principale garanzia è rappresentata dalla presenza dell'Organismo Indipendente di Valutazione delle performance; inoltre, in merito alle ulteriori garanzie riconosciute al soggetto

valutato, si è rilevata, oltre alla possibilità di impugnare la valutazione finale presentando ricorso, anche la possibilità riconosciuta al soggetto valutato di partecipare al processo valutativo attraverso incontri dedicati periodici con ciascuna direzione o con l'Organismo indipendente di valutazione delle performance, la stesura di report sull'attività svolta in cui si descrive il grado di realizzazione degli obiettivi, le eventuali difficoltà e criticità riscontrate e le fasi non realizzate, la valutazione congiunta dei report.

In merito ai fattori di criticità che potrebbero compromettere l'obiettività e l'imparzialità nella valutazione della performance dirigenziale, si è rilevata la possibile interferenza della parte politica nella figura del sindaco, soprattutto in considerazione del fatto che lo stesso si occupa della nomina dei componenti dell'OIV.

La presente ricerca ha offerto l'opportunità di analizzare una realtà locale che ha da molti anni quale obiettivo la ricerca dell'eccellenza e per questo si è dotata di sistemi di misurazione della performance ed ha permesso non solo di fornire una risposta agli interrogativi inizialmente posti, ma anche di elaborare nuove possibilità di ricerca che potranno essere affrontate in futuro. In particolare dall'analisi della realtà locale sono emerse le seguenti riflessioni che possono costituire uno stimolo per studi futuri.

Infatti, considerando che la principale garanzia di imparzialità e obiettività della valutazione della dirigenza è rappresentata dall'Organismo indipendente di valutazione delle performance, potrebbe costituire una interessante opportunità di studio la verifica dell'operato di quest'ultimo e l'attendibilità delle valutazioni fornite; si consideri, infatti, che nel momento in cui i componenti sono esterni all'ente si hanno minori possibilità di

monitorare e, pertanto, “conoscere” la dirigenza con evidenti rischi per l’attendibilità del giudizio.

Bibliografia

Airoldi G., Forestieri G. (1998), *Corporate governance. Analisi e prospettive per il caso italiano*, Milano, ETAS.

Amigoni F., (1995), *Misurazioni d'azienda. Programmazione e controllo*, Milano, Giuffrè.

Anessi Pessina E. (1998), *Il Piano Esecutivo di Gestione: un'analisi critica della letteratura*, Azienda Pubblica n. 5.

Anselmi L. (1997), *Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche: un approccio aziendale*, Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale, Luglio – Agosto 1997.

Anselmi L. (2003), *L'azienda Comune*, Rimini, Maggioli.

Azzone G., Dente B. (1999), *Valutare per governare: il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, ETAS.

Baldassarre et alii, *Public procurement. Gli acquisti pubblici fra vincoli giuridici e opportunità gestionali*, 2013, FrancoAngeli

Barbieri M. (2009), *Nuove sfide per la valutazione dei dipendenti pubblici*, Economia & Management, n. 5.

Barbieri M., Valotti G. (2010), *Valutare e premiare nella pubblica amministrazione*, in Hinna L., Valotti G., *Una lettura manageriale della riforma della pubblica amministrazione*, Maggioli Editore.

Barbieri M., Cucciniello M., Galli D., Nasi G., Valotti G. (2010), *PA performance. Una proposta per attuare la riforma*, Economia & Management, n. 5.

Barilà M., Lovo M., *Piano industriale della pubblica amministrazione. Il nuovo testo unico sul pubblico impiego*, IlSole24Ore, 2010

Basilica F., L'esternalizzazione strategica delle amministrazioni pubbliche, Rubettino Ed, 2006

Bergamin Barbato M. (1991), Programmazione e controllo in un'ottica strategica, Torino, Utet.

Bertocchi M., Bisio L., Latella G. (2006), Manuale di programmazione, contabilità e controllo negli enti locali, Milano, Il Sole 24 Ore Spa.

Bianchi M. (1998), Dal controllo di processo alla programmazione esecutiva. Logica e strumenti del P.E.G., in Caloprisco A. e De Polis M. (a cura di), I servizi di controllo interno e i nuclei di valutazione delle pubbliche amministrazioni. Fondamenti, compiti, tecniche, nodi problematici, esperienze, Padova, CEDAM.

Bigoni M, Programmazione e controllo dei gruppi pubblici locali. Dagli strumenti esistenti alle soluzioni innovative per la governance., 2012, Giuffrè Ed

Bisio L., Mastrogiuseppe P., (1996), Il Piano esecutivo di gestione degli enti locali. Progettazione, attuazione e processi organizzativi, Milano, Il Sole 24 Ore, 1996.

Bisio L. (2005), La corporate governance negli enti locali, Azienditalia n. 9/2005, Milano, Ipsoa.

Bolognino D., (2010), Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. "decreto "Brunetta": ruolo del dirigente, garanzie procedurali e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo", Congresso Annuale 2010 della Associazione Italiana di Valutazione sul tema "Valutare nella crisi. Idee, esperienze, problemi", Pisa 25 e 26 marzo 2010.

Bonacchi M., (2004), Aziende multi-utility e misurazione delle prestazioni, Milano, Franco Angeli.

Borgonovi E. (1988), I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica amministrazione, Azienda Pubblica n. 1.

Borgonovi E. (1988), Management, riforma istituzionale e della pubblica amministrazione, Economia & Management, n. 1.

Borgonovi E. (1991), La logica aziendale per realizzare l'autonomia istituzionale, Azienda Pubblica, n. 2.

Borgonovi E. (1999), La direzione generale dell'ente locale tra futuro e passato, Azienda Pubblica, n. 1 – 2.

Borgonovi E. (2002), Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, Milano, Egea.

Broglio A. (1992), Il sistema di valutazione delle prestazioni in Costa G., Manuale di gestione del personale, Torino, UTET.

Brondoni S. (1999), La comunicazione nell'azienda pubblica. I paradigmi di efficacia e di efficienza, Torino, Giappichelli.

Brusa L. (2000), Sistemi manageriali di programmazione e controllo, Milano, Giuffrè. Busco C., Riccaboni A. (1999), Dal controllo di gestione all'incentivazione aziendale. Il nucleo di valutazione negli enti locali, Padova, CEDAM.

Buonomo G., Il nuovo processo telematico. Nell'era dell'amministrazione digitale, Giuffrè Editore, 2009

Calzoni C., Rossi E., Credito, innovazioni e ciclo economico: un modello di sviluppo schumpeteriano, 1980, FrancoAngeli

Cammelli M, La stagione delle riforme: gli anni 90, Mulino 2004

Cassese S., Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane, Ed. Donzelli, Roma, 1998.

Cavallo M., La comunicazione pubblica tra globalizzazione e nuovi media, Franco Angeli, 2005

Caperchione E. (1996), Il regolamento di contabilità dell'ente locale, Rimini, Maggioli. Caperchione E. (1997), Il PEG come strumento di responsabilizzazione: aspetti organizzativo contabili e soluzioni operative, Azienda pubblica, n. 2.

Caperchione E., Pezzani F. (2000), Responsabilità e trasparenza nella gestione dell'ente locale, Milano, EGEA.

Carpino R., Gallo A., Perrotta C., (1999), La riforma degli enti locali, Milano, Il Sole 24 Ore.

Carter Neil, Klein Rudolf, Day Patricia (1992), How organisations measure success, London, Routledge.

CNEL (1998), La misurazione della soddisfazione dell'utente per le prestazioni pubbliche.

CNEL (2009), La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni. Corbetta P. (1999), Metodologia e tecniche della ricerca sociale, Bologna, Il Mulino. D'Alessio (1992), La gestione delle aziende pubbliche, Torino, Giappichelli. D'Alessio G. (2008), L'amministrazione come professione, Bologna, Il Mulino.

De Bruijn H. (2007), Managing performance in the public sector, Routledge, London & New York.

Del Bene L. (2008), Lineamenti di pianificazione e controllo per le amministrazioni pubbliche, Torino, Giappichelli.

Del Vecchio M. (2001), Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche, Milano, Egea.

Dente B., Vecchi G., Valutare per governare: il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni, Milano, ETAS.

Donato F. (2000), La programmazione e il controllo della qualità negli enti locali, Milano, Giuffrè.

Eisner, E., Forms of understanding and the future of educational research, 1993

Erikson F, Critical Ethnography in Education: Origins, Current Status, and New Directions, 1989

Fabris G. Rolando S. (1999), La customer satisfaction nel settore pubblico, Milano, Franco Angeli.

Farneti G., (1992), Il controllo economico nell'ente locale, Rimini, Maggioli.

Farneti G. (1995), Introduzione all'economia dell'azienda pubblica: il sistema, i principi, i valori, Torino, Giappichelli.

Farneti G., Mazzara L. Savioli G. (1996), Il sistema degli indicatori negli enti locali, Torino, Giappichelli.

Farneti G., (1998), Enti locali. Il piano esecutivo di gestione: principi, metodologie e casi pratici, Milano, Ipsoa.

Farneti G., Ziruolo A., (1998), Enti locali. Il piano esecutivo di gestione, Milano, Ipsoa. Farneti G. (1999) Gestione e contabilità dell'ente locale, Rimini, Maggioli.

Farneti G., (2001), Gestione e contabilità degli enti locali: il nuovo bilancio, il PEG, la contabilità economica, il controllo di gestione, il rendiconto, la revisione, Rimini, Maggioli.

Fertonani M. (2000), Le competenze manageriali. Dalla valutazione delle prestazioni e del potenziale alla valutazione delle competenze manageriali, Milano, Franco Angeli. Fiorentini G., Meneguzzo M., Zangrandi A. (1987), La pubblica amministrazione da sistema burocratico a network di servizi, in Imprese senza confini. Sviluppo e nuove forme di alleanze fra aziende, a cura di Fiocca R., Milano, Etas.

Foschi S., Morri G., (2004), Il piano esecutivo di gestione e il piano dettagliato degli obiettivi. Principi e metodologie per la pianificazione e il controllo dell'Ente locale, Rimini, Maggioli.

Gallo G. (1998), Enti locali: alla ricerca della qualità, Azienda Pubblica n. 3.

Garlatti A. (1997), I nuclei di valutazione ed il controllo interno negli enti locali, Azienda pubblica, n. 2.

Garlatti A. (1999), Il piano esecutivo e la nuova contabilità, Guida agli enti locali n. 40, Milano, Il Sole 24Ore.

Garlatti A. Pezzani F. (2000), I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali. Progettazione, sviluppo e impiego, Milano, ETAS.

Golzio L. (1993), La retribuzione variabile legata ai risultati aziendali, in Scritti in onore di Carlo Masini, tomo secondo, Milano, Egea.

Gori E. Vittadini G. (1999) Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità, Milano, ETAS.

Guba, G, Lincoln, Y, Competing paradigms in qualitative research., Thousand Oaks, 1994

Hagemann G. (1997), Eccellenza nella motivazione: incentivi materiali, comunicazione aperta, partecipazione, Milano, Franco Angeli.

Halachmi A., Bouckaert G. (1996), Organizational performance and measurement in the public sector, London, Quorum Books.

Hinna L. Et alii, Gestire e valutare la performance nelle PA: guida per una lettura manageriale del D.Lgs.150/90, Maggioli, 2010

Hughes, O.E. (1998), Public management and administration. An introduction, London, Macmillan.

Ippolito A. (2003), La valutazione del personale negli enti locali e nelle aziende sanitarie, Padova, CEDAM.

Ippolito A.(2010), Indicatori di performance secondo il Decreto “Brunetta”, Torino, Cortina.

Jones Lawrence R., Schedler Kuno, Wade Stephen W. (1997), International perspectives on the New Public Management, Jai Press, Greenwich, Connecticut.

Joyce P. (1999), Strategic management for the public services, Buckingham, Open University Press.

Kemmis, S., McTaggart, *The Action Research Reader*. Deakin University Press, Victoria, 1988

Lane J. – E. (2000), New public management, London, Routledge.

Latella G. (2003), Peg, strumento di management dell’ente, Guida agli enti locali, n. 46/2003, Milano, Il Sole 24 Ore.

Maggi D. (1998), Misure ed indicatori di performance negli enti locali, in Pezzani F., Maggi D., (a cura di), Letture di programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche e nelle aziende non – profit, Milano, Egea.

Mazzara L. (2003), Processi e strumenti di misurazione dei risultati negli enti locali, Torino, Giappichelli.

Molteni M. (1997), Le misure di performance nelle aziende non profit di servizi alla persona: implicazioni per la direzione aziendale e gli enti erogatori, Padova, Cedam. Mordenti M., Monea P. (2010), Manovra finanziaria e pubblico impiego, Milano, Gruppo24Ore.

Macrì I. Et alii, Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale Le tecnologie informatiche e le norme che ne disciplinano l'uso, aggiornate al D.Lgs. n. 235/2010, IPSOA, 2011

Monea P., Mordenti , Il rapporto di lavoro nelle Regioni e negli Enti locali, 2013, Maggioli Ed.

Monteduro F., Misurare per decidere, Rubettino, 2006

Moore M. H. (1995), *Creating public value*, Harvard university press, Cambridge, Mass.

Mulazzani M., (1996), *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Padova, CEDAM.

Mulazzani M., (2005), *L'evoluzione del sistema contabile nel quadro dell'aziendalizzazione degli enti locali*. Azienditalia n.12.

Mulazzani M., (2006), *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche. Gli enti locali e le Regioni. Lineamenti economico – aziendali*, Volume II, Padova, Cedam.

Mussari R. (1993), *La performance dei servizi pubblici: una messa a punto concettuale*, Comuni d'Italia, luglio – agosto 1993.

Mussari R. (1994), *Il management delle aziende pubbliche. Profili teorici*, Padova, CEDAM.

Mussari R. (1996), *L'azienda del Comune tra autonomia e responsabilità*, Padova, CEDAM.

Mussari R. (1999), *La valutazione dei programmi nelle aziende pubbliche*, Torino, Giappichelli.

Mussari R., (2002), *Economia dell'azienda pubblica locale*, Padova, Cedam.

Newman I., Benz C., *Qualitative-quantitative research methodology*, Southern Illinois University Press, 1998

Olmeti S. (1998), *Innovazioni contrattuali, sistemi di ricompensa e sviluppo del personale negli enti locali*, Azienda pubblica, n. 6.

Paletta A. (1999), *Assetti istituzionali ed economicità dell'azienda pubblica*, Padova, Cedam.

Perlangeli R., Ellerano D., *Tecniche di performance management per migliorare la PA. Un percorso di qualità per l'applicazione della Riforma Brunetta*, 2012, FrancoAngeli

Propersi A., Contabilità e bilanci negli enti locali. Contabilità finanziaria, bilanci, programmazione e controllo di gestione, revisione e bilancio sociale, 2006, Franco Angeli

Persiani N., (2002), Modelli di programmazione e sistemi di controllo interno nella pubblica amministrazione, Milano, Franco Angeli.

Pezzani F. (2000), Nuovi strumenti finanziari nella gestione degli enti locali, *Economia & Management*, n. 3.

Pezzani F. (2008), Ripensare il ruolo e la governance delle Regioni, Milano, Egea. Pizzetti F., Rughetti A. (2010), La riforma del lavoro pubblico, Studi Cis Anci, EDK editore.

Pollit C., Bouckaert G. (2000), *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford, New York, Oxford University Press.

Pollitt C., Bouckaert G. (2002), *La riforma del management pubblico*, Milano, Egea. Puddu L., (2001), *Ragioneria Pubblica. Il bilancio degli enti locali*, Milano, Giuffrè. Rebora G. (1983), *Organizzazione e direzione dell'ente locale*, Milano, Giuffrè.

Rebora G. (1997), *Il nuovo assetto della dirigenza pubblica nei contratti di lavoro*, Azienda Pubblica n. 1.

Rebora G. (1999a), *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche: proposte operative e di metodo*, Milano, Guerini e Associati.

Rebora G. (1999b), *Un decennio di riforme: nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Guerini e Associati.

Rogers S. (1999), *Performance Management in Local Government*, London, Pitman Publishing.

Ruffini R., *L'evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, 2010

Sangiorgi G., Management e governance nella pubblica amministrazione, Franco Angeli, 2008

Sforza V. (2006), I limiti dell'implementazione del controllo di gestione negli enti locali in assenza di cultura manageriale, Quaderni Monografici, Rirea, n. 50.

Silvi R. (1995), La progettazione del sistema di misurazione della performance aziendale, Torino, G. Giappichelli Editore.

Taylor S, Bogdan L, Introduction to qualitative research methods, John Wiley, 1986

Valdani E., Carù A. (1997), Customer satisfaction: un punto di avvio per la reingegnerizzazione dei processi di erogazione dei servizi pubblici, Azienda Pubblica n. 3.

Valotti G. (1996), La valutazione del personale negli enti locali: principi e metodologie, Milano, Franco Angeli.

Valotti G. (1998), Scenari e prospettive di evoluzione delle politiche del personale negli enti locali, Azienda Pubblica n. 6.

Valotti G. (2000), La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda, Milano, Egea.

Valotti G. (2005), Management pubblico. Temi per il cambiamento, Milano, Egea. Zangrandi A. (1994), Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche, Milano, Giuffrè.

Zuffada E. (1999), Il Peg: aspetti di metodo e organizzativi, Azienda pubblica, n. 1 – 2.

Sitografia

www.altalex.com

www.camera.it/parlam/leggi

www.comune.pisa.it

www.db.formez.it

www.diritto.it

www.europa.eu

www.funzionepubblica.gov.it

www.giurcost.gov

www.parlamento.it

www.qualitàpa.gov.it