Audizione Commissione Lavoro – Camera dei deputati 18 luglio 2021

Angelo Maria Savazzi

Il tema degli investimenti pubblici in politiche attive del lavoro e il tema del cosiddetto “Valore pubblico”, mi consentono di portare all’attenzione della Commissione un argomento, richiamato dalla risoluzione, che concerne l’utilizzo della leva valutativa per orientare le amministrazioni pubbliche, in un quadro di condivisione delle politiche pubbliche tra i diversi livelli istituzionali, ma soprattutto della verifica del loro effettivo impatto.

Lo vorrei fare richiamando l’attenzione sull’esigenza che i sistemi di valutazione delle politiche pubbliche (sia dell’impatto e dell’efficacia esterna, che degli sforzi gestionali) debbano consentire di effettuare confronti, laddove tali politiche per realizzarsi hanno bisogno del concorso

dei diversi livelli istituzionali e, quindi, dell'ampio spettro di amministrazioni che fanno parte del sistema Italia.

Vorrei partire da una considerazione: Parlare di efficacia esterna dell'azione delle amministrazioni pubbliche con il ricorso, *sic et simpliciter*, a metodi e metriche in uso nelle aziende private, rischia di non consentire di comprendere al meglio quali siano le strategie necessarie per migliorare (dove c'è da migliorare) il sistema pubblico e per valorizzare le eccellenze. Nel fare ciò occorre quindi concentrarsi sulle differenze di contesto, sulle diverse finalità, sui diversi meccanismi di governo e sui divari non solo territoriali; fermo restando che un'osmosi completa tra pubblico e privato è solo un vagheggiare delle idee perché non potrà mai esserci così come non è presente nei sistemi che spesso, in modo inappropriato, vengono presi come esempio di tale presunta osmosi.

Le logiche che governano i due sistemi sono completamente diverse, il privato è governato dal mercato mentre il settore pubblico è governato dal meccanismo del consenso e, appunto, dell'efficacia delle politiche pubbliche, che sono alla base del sistema democratico, e sono diverse le finalità (il profitto per i proprietari del capitale in un caso, l'utilità sociale delle politiche pubbliche nell'altro). Nel settore pubblico occorre dare conto alla comunità amministrata dell'utilizzo delle risorse, nel settore privato il "proprietario" con i suoi soldi fa quel che vuole (non dovrebbe essere proprio così, ma abbiamo davanti tanti esempi di situazioni in cui è difficile ricondurre ad utilità sociale l'azione delle imprese, così come ci viene chiesto dalla nostra Costituzione). Nel settore pubblico vi sono regole e vincoli che sono posti a tutela dell'interesse pubblico e generale, che non sono minimamente ipotizzabili nel settore privato.

Sulla base di questa presunta osmosi assistiamo all'assurdo di sistemi valutativi costruiti in modo assolutamente sganciati da quella che è la

realtà dei contesti delle amministrazioni pubbliche. Per cui siccome sono il presupposto per l'erogazione degli istituti premiali, spesso diventano artificiosi adempimenti. Le ragioni di ciò, probabilmente, sono da ricercare in diverse direttrici: norme fortemente permeate dalla cultura adempimentale che pure vorrebbero superare, logiche di sistemi valutativi che non intercettano correttamente i risultati significativi e rilevanti, sia a causa del loro scorretto utilizzo, sia per la incertezza definitoria dei diversi livelli di misurazione e valutazione e sia per l'inadeguatezza dei presìdi.

Tutto da rifare?

Le criticità e gli aspetti da considerare sono: in nome di un malinteso senso dell'autonomia: 1) aver lasciato libere le amministrazioni di definire obiettivi misurati attraverso il numero di riunioni o la predisposizione di bozze di documenti vari, senza intercettare la qualità e il livello dei servizi,

anche in rapporto ad amministrazioni della stessa tipologia; 2) aver lasciato libertà nella definizione di sistemi di misurazione e valutazione a dir poco creativi che non restituiscono nulla in termini di risultati e focalizzano l'attenzione su una impossibile oggettività di misurazione di fenomeni che poi si risolvono nella mera autodichiarazione da parte degli interessati, senza che venga esercitata una adeguata azione di presidio del sistema; 3) chiedere che i risultati debbano *“tendere al miglioramento della qualità dei servizi e degli interventi”* non ha nessun significato in contesti che restituiscono già risultati ottimali o addirittura eccellenti e che proprio per questo occorre premiare più di altre; 4) le priorità politiche devono essere orientate a migliorare la qualità dei servizi quando questa non è adeguata, senza che possano costituire alibi per obiettivi improbabili e comunque in modo che costituiscano un vincolo per gli organi direzione politica, come lo è, per esempio, il rispetto degli equilibri di bilancio 5) l'utilizzo di algoritmi sofisticati costituiscono una trappola

per i sistemi valutativi perché non danno la giusta attenzione agli aspetti effettivamente rilevanti; 6) i sistemi di misurazione delle performance devono essere costruiti quali strumenti di supporto alle decisioni e devono focalizzare l'attenzione su pochi fenomeni significativi da misurare e interpretare, sulla loro coerenza interna, sull'affidabilità delle misurazioni, sulla tempestività dei dati.

È possibile agire già utilizzando gli strumenti offerti dall'attuale assetto normativo, che in parte è ancora inattuato. A tale proposito mi preme ricordare, come correttamente ripreso nella risoluzione oggetto della presente audizione, che l'art. 5 del DLgs. 150/2009 definisce una gerarchia di obiettivi: quelli generali definiscono le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con le priorità nazionali definite nel quadro del programma di governo e degli indirizzi adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri, mentre quelli specifici, da una lettura sistematica con l'art. 10, non sono altro che gli obiettivi strategici ed

operativi del Piano della performance.

Per poter definire gli obiettivi generali occorre attendere le linee guida adottate su base triennale con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e comunque gli indirizzi del governo nazionale che al momento non risultano emanati.

I livelli di performance che le amministrazioni devono misurare e valutare richiedono che tra di loro vi sia coerenza per cui non dovrebbe essere possibile che amministrazioni che presentano livelli di performance generale carenti esprimano livelli di performance individuali eccellenti e viceversa.

Il tema dell'occupazione e delle politiche attive del lavoro è quello che sicuramente si presta ad una gestione multilivello e multidimensionale sia per i livelli istituzionali coinvolti (lo stato, le regioni, le autonomie territoriali) e sia per le caratteristiche multidimensionali della misurazione

dell'efficacia esterna (la prospettiva economico-finanziaria, la prospettiva sociale, la prospettiva delle competenze, la prospettiva del miglioramento dei processi produttivi) e quindi è un tema che si presta per l'utilizzo degli obiettivi generali nel quadro di risorse certe e in una prospettiva pluriennale (che poi è quella sulla quale deve poggiare la gerarchia di obiettivi cui ho fatto cenno prima).

Dare delle indicazioni generali per settori delle amministrazioni pubbliche non significa irrigidire l'autonomia delle amministrazioni né intaccare le relazioni sindacali (al confronto sono rimessi i criteri generali dei sistemi valutativi e non la gerarchia degli obiettivi), bensì significa valorizzare la prospettiva comune; ma questo non significa che la misurazione e valutazione multidimensionale debba avere come riferimento target definiti centralmente ed avulsi dai singoli contesti. Dare una indicazione, accompagnare queste indicazioni da un quadro finanziario certo, consente di valorizzare quello che dovrebbe essere un livello di servizi

minimali verso i quali tendere, di interpretare le differenze e intervenire sui divari.

È forse il caso di pensare a pochi e significativi indicatori in grado di valorizzare i contesti che già sono di eccellenza, senza, invano, chiedere ancora miglioramenti ma chiedendo di puntare a mantenere il livello di eccellenza e di spingere i contesti che presentano criticità a muoversi nella direzione del miglioramento; il tutto in un quadro di risorse certe.

La negoziazione non dovrebbe riguardare il fenomeno oggetto di misurazione bensì i target. Amministrazioni che forniscono gli stessi servizi possono essere valutati in modo diretto con la misurazione di fenomeni comparabili e rispetto a questi definire, laddove necessario, i miglioramenti verso cui tendere. Già oggi i parametri finanziari rendono comparabili enti della stessa tipologia; se si estendesse tale comparazione ad altri fenomeni, correlati ai servizi e ai processi presidiati dalle

amministrazioni pubbliche, vi sarebbe spazio per definire quando l'amministrazione può qualificarsi una buona amministrazione o addirittura un'amministrazione eccellente.

Attenzione, lo ribadisco, una cosa sono i fenomeni che misuriamo (le politiche attive gli asili nido ecc.) e una cosa sono gli obiettivi in termini di target verso i quali puntare. (in alcuni contesti abbiamo necessità di mantenere e valorizzare le eccellenze, in altri abbiamo bisogno di generare cambiamenti (i fenomeni che misuriamo possono essere uguali, quello che cambia sono i target che sono influenzati dal contesto di partenza....***asili nido reggio emilia e reggio calabria***).

Vorrei, infine ricordare che nel sistema pubblico esistono vincoli forti all'azione delle autonomie territoriali (pensiamo agli equilibri di bilancio, ai limiti posti alla spesa di personale il cui paradigma solo di recente è stato radicalmente innovato), per cui pensare che possano essere definiti

obiettivi generali cui orientare l'azione non sarebbe affatto una novità. Ecco perché appare di particolare interesse quanto previsto dalla risoluzione di impegnare il governo, con particolare riferimento all'ambito delle politiche attive del lavoro, ad utilizzare i meccanismi, fino ad oggi rimasti inoperanti, introdotti dall'articolo 5, comma 01, lettera a) e comma 1, del decreto legislativo n. 150 del 2009, con le modifiche apportate dal decreto legislativo n. 74 del 2017 che consentono al Governo di indirizzare, anche attraverso apposite linee guida e con appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, l'azione delle amministrazioni pubbliche, nella direzione in un appropriato utilizzo di strumenti di misurazione del valore pubblico in una prospettiva multidimensionale, con la definizione di obiettivi generali nell'ambito dei quali le amministrazioni interessate imposteranno il proprio ciclo della performance e il proprio sistema di incentivazione del personale.