

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SALERNO

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE

SCUOLA DI GIURISPRUDENZA



TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

IN

Diritto Pubblico, Teoria delle Istituzioni Nazionali ed Europee e Filosofia Giuridica

Curriculum: Teoria delle Istituzioni dello Stato tra Federalismo e Decentramento

XIII CICLO

*Strumenti e tecniche nel sistema di valutazione della
performance nell'amministrazione pubblica*

Le materie della sanità e dell'istruzione

Abstract

Coordinatore:
Ch.mo Prof.
Enzo Maria Marenghi

Dottorando:
Dott. Antonello Crisci
Matr. 8886800020

ANNO ACCADEMICO 2013-2014

Strumenti e tecniche nel sistema di valutazione della performance nell'amministrazione pubblica

Le materie della sanità e dell'istruzione

Abstract

Il sistema di valutazione e di misurazione della performance nella amministrazione pubblica ha avuto un lento sviluppo e, in particolare, soltanto a partire dall'inizio degli anni novanta si è assistito ad un primo intervento normativo in tale ambito.

Nello specifico, il D.Lgs. n. 29 del 1993 in una ottica di accrescimento dell'efficienza o, per meglio dire, "efficientamento" delle amministrazioni pubbliche, ha effettuato una netta separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, attribuite agli organi di direzione politica, i quali individuano gli obiettivi ed i programmi da attuare, assegnano le risorse e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite, e le funzioni più propriamente gestionali, attribuite ai dirigenti, i quali provvedono alla gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, compresa l'adozione degli atti che impegnano l'amministrazione nei confronti di terzi esterni.

A questo primo intervento normativo è seguito il D.Lgs. n. 286 del 30 Luglio 1999 - recante “Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell’art. 11 della Legge 15 marzo 1997, n. 59” - mediante il quale il Governo ha operato una completa revisione del sistema dei controlli interni, dettandone i principi generali e, allo stesso tempo, individuandone le tipologie, separando, altresì, le funzioni di tipo diverso che in passato erano state attribuite ai nuclei di controllo interno.

Tale iter normativo è proseguito verso una sempre maggiore e concreta ricerca dell’assetto ottimale valutativo all’interno dell’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, fino ad arrivare all’emanazione della Legge Delega n. 15 del 2009, attuata con il D.Lgs. n. 150 del 2009.

Quest’ultimo decreto ha inteso arrestare il processo di delegificazione intrapreso negli anni Novanta, dal momento che con il detto intervento normativo gli interessi collettivi e generali trovano disciplina principalmente nella fonte legislativa.

Nello specifico le innovazioni apportate dal D.Lgs. n. 150 del 2009 hanno interessato, in particolar modo, l’organizzazione del lavoro

della pubblica amministrazione, la valutazione delle strutture e del personale, nonché la valorizzazione del merito e la promozione delle pari opportunità.

Ulteriori, profonde ed incisive novità in materia di misurazione delle performance e la introduzione dei criteri di valutazione, finalizzate alla crescita della produttività e della efficienza dell'amministrazione pubblica, trovano un primo momento di concreta verificabilità nella assegnazione in capo al dirigente dell'obbligo di valutazione del personale.

Conseguentemente, trovano la loro ragion d'essere anche gli obiettivi enunciati nell'articolo 3 del D.Lgs. n. 150 del 2009, il quale espressamente prevede che la misurazione e la valutazione sono volte sia al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle Amministrazioni Pubbliche che alla crescita delle competenze professionali.

Tutto ciò deve essere conseguito mediante un "ciclo generale di gestione della performance", che comprende:

- la definizione degli obiettivi - rilevanti, specifici, misurabili, sfidanti, condivisi e realizzabili;

- la misurazione e la valutazione - misurazione delle performance individuali e organizzative attraverso la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi;
- la rendicontazione ai fini del controllo interno e esterno - compresi i cittadini.

In particolare, si è ritenuto opportuno approfondire l'ambito relativo alla misurazione e valutazione della performance.

Ed infatti, attualmente sono previsti numerosi strumenti di misurazione e valutazione della qualità dei servizi pubblici ed in particolare: carte di servizi; documenti contenenti standard di qualità dei servizi previsti dall'art. 28 del D.Lgs. n. 150 del 2009; contratti di servizio; service level agreement e analoghi strumenti di definizione dei livelli di servizio; vari sistemi sperimentali di misurazione valutazione della qualità.

Generalmente, la complessità riguardo la scelta e l'applicazione degli strumenti di misurazione e valutazione della qualità dei servizi da parte delle amministrazioni è determinata, da un lato, dall'esistenza di molteplici differenze tra gli strumenti e, dall'altro, da una completa assenza di coordinamento tra gli stessi.

Per quanto attiene il sistema dei controlli sull'adozione ed attuazione dei suddetti strumenti, non si riscontra, attualmente, una strutturazione completa ed efficiente.

Anzi, sono palesemente individuabili una serie di patologie del suddetto sistema.

Sono due le materie particolarmente decisamente delicate ove risultano effettivamente complicati la previsione, l'attuazione, l'utilizzo ed il controllo dei predetti strumenti, ovvero la sanità e l'istruzione.

La disciplina sulla qualità nella sanità trova la sua fonte preminente nel Decreto Legislativo n. 502 del 1992, altrimenti noto come la "riforma sanitaria bis", sulle carte dei servizi e sul meccanismo, a copertura costituzionale, di assicurazione dei Lea sanitari.

Chiaramente tale assetto normativo deve sempre essere letto in combinato disposto con le disposizioni di carattere più generale, contenute nel già richiamato D.Lgs. n. 150 del 2009.

Paradossalmente, però, la normativa specifica e quella generale non sempre risultano essere in completa sintonia.

Nel mentre, la normativa sulla misurazione dei servizi legati all'istruzione si è decisamente intensificata sul finire degli anni Novanta.

Ed infatti, il primo intervento normativo in tal senso è individuabile nella Legge n. 59 del 1997, con la quale si è cercato di introdurre e di diffondere in modo capillare la misurazione e la valutazione dei servizi nell'ambito dell'istruzione.

Purtroppo, anche in questo caso siamo in presenza di norme non solo carenti ma addirittura contrastanti, sintomatica di uno stato ancora confusionale e disomogeneo della misurazione a livello nazionale.

E ciò, nonostante Stato, regioni ed enti locali destinino molte risorse alla gestione di tali funzioni, la qualità dei relativi servizi non registra risultati sempre positivi.

Questi aspetti spiegano, almeno in parte, perché la misurazione della qualità nei settori sanitario e scolastico assuma un peso maggiore rispetto al problema della misurazione della qualità in altri ambiti, ove i servizi erogati o non sono direttamente rivolti agli utenti finali (difesa), o non incidono sulla tutela di diritti fondamentali (trasporti), o non sono oggetto di particolari investimenti di risorse da parte dello Stato (assistenza sociale), per citare soltanto alcuni esempi.

Purtroppo, non è affatto possibile discostarsi dall'autorevole pensiero, tra l'altro assolutamente condivisibile, di chi ha già sostenuto che la via della qualità dei servizi è ancora molto lunga.

Le soluzioni paventate dalla dottrina più autorevole costituiscono soltanto l'incipit di un costante sviluppo del sistema di valutazione della performance nella amministrazione pubblica.

Ed infatti, non deve incorrersi di limitarsi esclusivamente alle direttrici individuate, quali la scelta degli strumenti, l'incoerenza normativa, la scarsa attuazione e l'assenza o insufficienza di controlli in fase di esecuzione.

Ciò che deve costituire il leitmotiv del suddetto sistema è l'idoneità a garantire prestazioni effettive e di elevato livello per i cittadini.