

I BATTELLI DEL RENO

Rivista on-line di diritto ed economia dell'impresa

(www.ibattellidelreno.uniba.it – www.ibattellidelreno.it)

direzione

Gianvito Giannelli Ugo Patroni Griffi Antonio Felice Uricchio

Comitato scientifico

Sabino Fortunato (coordinatore) - Lorenzo De Angelis - Pietro Masi - Cinzia Motti - Antonio Nuzzo - Luigi Filippo Paolucci - Salvatore Patti - Michele Sandulli - Gustavo Visentini

Redazione di Bari

Emma Sabatelli, Giuseppina Pellegrino, Eustachio Cardinale, Francesco Belviso, Rosella Calderazzi, Barbara Francone, Anna De Simone, Valentino Lenoci, Enrico Scoditti, Emma Chicco, Claudio D'Alonzo, Giuditta Lagonigro, Manuela Magistro, Francesco Salerno, Concetta Simone

Redazione di Foggia

Michele Bertani, Andrea Tucci, Giuseppe Di Sabato, Corrado Aquilino, Pierluigi Pellegrino, Grazia Pennella, Annalisa Postiglione

Redazione di Lecce

Maria Cecilia Cardarelli, Alessandro Silvestrini, Giuseppe Positano, Andrea Sticchi Damiani

Redazione di Napoli

Andrea Patroni Griffi, Alfonso M. Cecere, Nicola De Luca, Carlo Iannello, Sergio Marotta, Francesco Sbordone, Pasquale Serrao d'Aquino

Redazione di Roma

Giustino Enzo Di Cecco, Paolo Valensise, Vincenzo Vitalone, Valeria Panzironi, Ermanno La Marca, Valentina Depau

Redazione di Taranto

Daniela Caterino, Giuseppe Labanca, Cira Grippa, Gabriele Dell'Atti, Giuseppe Sanseverino, Pietro Genoviva, Francesco Sporta Caputi, Barbara Mele

Direzione
Piazza Luigi di Savoia n. 41/a
70100 – BARI - (Italy)
tel. (+39) 080 5246122 • fax (+39) 080 5247329
direzione.ibattellidelreno@uniba.it

Coordinatore della pubblicazione on-line: Giuseppe Sanseverino
Redazione: presso il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo:
Società, Ambiente, Culture - Sezione di Economia -
Via Lago Maggiore angolo Via Ancona
74121 - TARANTO - (Italy)
tel (+39) 099 7720616 • fax (+39) 099 7723011
redazione.ibattellidelreno@uniba.it
giuseppe.sanseverino@uniba.it

ISSN 2282-2461 I Battelli del Reno [on line]

I Battelli del Reno, rivista on line di diritto ed economia dell'impresa, è registrata presso il Tribunale di Bari (decreto n. 16/2012)

La rivista è licenziata con Creative Commons Attribuzione – Non commerciale - Non opere derivate 3.0 Italia (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Raffaele Picaro

L'EROGAZIONE DEI SERVIZI ED IL VALORE PRODOTTO NELLE
POLITICHE PUBBLICHE: ONTOLOGIA DI UN PARADIGMA OLTRE LA
RENDICONTAZIONE SOCIALE. L'ESPERIENZA DEL SISTEMA NAZIONALE
DI VALUTAZIONE DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le indagini sul benessere organizzativo. - 3. Le prime iniziative nell'ambito della rendicontazione sociale: standard di qualità e Carta dei servizi. - 4. Mappatura dei processi ed individuazione degli stakeholder. - 5. La customer satisfaction e gli sviluppi della valutazione partecipativa. - 5. L'esperienza del Sistema nazionale di valutazione dell'istruzione e della formazione tra accountability e improvement. — 6. Conclusioni.

1. *Premessa.* - Le amministrazioni pubbliche sono chiamate a dar conto ai cittadini dei risultati conseguiti mediante l'uso delle proprie risorse pubbliche, con riverberi in termini di sviluppo di processi di rendicontazione sociale, di promozione della partecipazione attiva da parte di quest'ultime, di miglioramento del processo di controllo strategico interno¹.

Questa domanda di *accountability* - cui corrisponde, sul versante interno, una politica di *improvement* - richiede lo sviluppo della capacità di ricorrere a forme innovative di comunicazione delle proprie scelte di programmazione, delle modalità di attuazione e degli impatti delle politiche di intervento, non solo in termini di risorse economico-finanziarie assorbite, ma soprattutto in termini di efficacia². Si tratta in pratica di adottare

¹ Sul tema, B. CARAPPELLA, *La partecipazione dei cittadini alla misurazione della performance*, in ID. (a cura di), *Oltre la casa di vetro. Dal Performance management alla democrazia del dare conto*, Milano, 2019, p. 102 ss.

²C. POLLIT e G. BOUCKAERT, *La riforma del management pubblico*, trad. it. a cura di E. Ongaro e V. Bernardi, Milano, 2002, p. 82 ss.; G. RUSCONI, M. DORIGATTI e R.E. FREEMAN, *Teoria degli stakeholder*, Milano, 2007,

strumenti per legittimare il ruolo della pubblica amministrazione nella società, per rendere trasparente il rapporto tra il processo di formulazione e di attuazione delle politiche pubbliche o di erogazione di servizi e il livello di benessere della collettività, in termini di valore prodotto per i cittadini, che vengono così chiamati a svolgere un ruolo attivo, con un investimento di tempo e di energie, sia nelle fasi preparatorie che nella valutazione delle attività e dei servizi della p.a. D'altro canto i sistemi di *accountability* rappresentano il corollario delle dinamiche di democratizzazione e delle collegate forme di esercizio del diritto/dovere di informazione che ne conseguono. Sicché nella azienda pubblica l'*accountability* riveste un significato articolato e complesso, rappresentando la premessa che legittima l'esistenza della *res publica*, nella sua accezione di agire pubblico nello spazio sociale³.

Dunque, a partire dagli anni novanta del secolo scorso, la partecipazione degli *stakeholder* alle attività delle amministrazioni pubbliche si propone come questione nodale nel dibattito teso a riqualificare i rapporti tra cittadini e istituzioni.

Molte sono state le disposizioni che nel tempo, a partire dalla l. n. 241 del 1990⁴, hanno cercato di incrociare l'esigenza crescente di partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni attraverso il dialogo e il confronto, in un processo circolare di condivisione delle attività di programmazione e di valutazione dei risultati. Tra queste, l'art. 8 del d.lgs. n. 150 del 2009⁵, nel declinare gli elementi che concorrono a definire il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance organizzativa, si sofferma, in maniera oltremodo significativa, sulla rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive (art. 8, co. 1, lett. c) e sullo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione (art. 8, co. 1, lett. d). Principi, tuttavia, solennemente proclamati ma in concreto non praticati, almeno fino al d.lgs. n. 74 del 2017⁶, in cui viene riconosciuto per la prima volta un ruolo attivo dei cittadini ai fini della valutazione della *performance* organizzativa, mediante la definizione di sistemi di rilevamento della soddisfazione degli utenti in merito alla qualità dei servizi resi⁷.

passim; G. RUSCONI, *Alcune riflessioni sui recenti sviluppi dello stakeholder management: "il valore per gli stakeholder"*, in *Impresaprogetto, Electronic Journal*, 2012, 1, p. 1 ss.

³ R. PAOLO, *La rendicontazione sociale nelle Regioni e lo standard GBS: il documento di ricerca n. 6*, in *Azienditalia*, 2007, 11, p. 765 ss.

⁴ L. 7 agosto 1990, n. 241, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" pubblicata in G.U. n.192 del 18 agosto 1990.

⁵ D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di "Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", pubblicato in G.U. n. 254 del 31 ottobre 2009 – Suppl. Ordinario n. 197.

⁶ D. lgs. 25 maggio 2017, n. 74, "Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge 7 agosto 2015, n. 124", pubblicato in G.U. n.130 del 7 giugno 2017.

⁷ L. MAZZARA, *Misurazione della qualità e valutazione esterna per incentivare lo sviluppo delle dinamiche organizzative della pa: via da intraprendere o mera illusione*, in *Azienditalia*, 2018, 6, p. 845, dove si sottolinea che «di fronte ad un contesto normativo che tende a privilegiare l'orientamento alla qualità per tutte le Pubbliche

La novella consolida anche il ruolo degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) tanto nell'articolazione dei poteri di controllo sulle pubbliche amministrazioni, che sul versante dei rapporti con i cittadini. È infatti con cinque diverse disposizioni previste dall'art. 19 *bis* del d.lgs. n. 150 del 2009, come inserito dal d.lgs. n. 74 del 2017, che vengono fissati i principi di partecipazione cui deve conformarsi il coinvolgimento dei cittadini e degli utenti. Con la prima di tali previsioni si stabilisce che i cittadini, anche in forma associata, partecipino al processo di misurazione delle *performance* organizzative, anche comunicando direttamente all'OIV il proprio grado di soddisfazione per le attività e per i servizi erogati, secondo le modalità stabilite dagli stessi Organismi.

Con la seconda disposizione si stabilisce che ciascuna amministrazione adotti sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini in relazione alle attività e ai servizi erogati, favorendo ogni più ampia forma di partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi.

Mediante il successivo co. 3 si statuisce, invece, che anche gli utenti interni alle amministrazioni partecipino al processo di misurazione delle *performance* organizzative in relazione ai servizi strumentali e di supporto secondo modalità individuate dall'OIV. Inoltre, con il co. 4 si prevede che i risultati della rilevazione dei soggetti sopra citati siano pubblicati con cadenza annuale sul sito dell'amministrazione.

Infine, l'ultimo comma, affida agli OIV la verifica dell'effettiva adozione dei predetti sistemi di rilevazione, prevedendo che la pubblicazione dei risultati avvenga in forma chiara e comprensibile, così come che di tali risultati si tenga conto ai fini della valutazione della *performance* organizzativa dell'amministrazione e, in particolare, ai fini della validazione della Relazione sulla *performance*.

In attuazione di quanto previsto dagli artt. 7 e 19 *bis* del d.lgs. n. 150 del 2009, come modificati dal d.lgs. n. 74 del 2017, sopra richiamato, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha adottato le Linee guida sulla valutazione partecipativa⁸ allo scopo di fornire alle amministrazioni pubbliche gli indirizzi metodologici per favorire la partecipazione di cittadini ed utenti alla valutazione della *performance* organizzativa⁹.

Dunque i protagonisti di questa nuova fase sono i cittadini e gli utenti, esterni ed interni, e gli Organismi indipendenti di valutazione che hanno ruoli precisi e chiari nella misurazione, valutazione della *performance* organizzativa in applicazione di quanto previsto dal succitato art. 19 *bis*.

Amministrazioni, a distanza di anni sono ancora poco diffuse le metodologie di misurazione e valutazione della qualità e ciò sembra trovare un ostacolo prevalentemente "culturale" da parte sia di coloro che sono chiamati a pianificare le scelte strategiche di un ente sia di coloro che sono preposti ad intraprendere le conseguenti decisioni».

⁸ Linee guida n. 4 del 2019 del Dipartimento della Funzione Pubblica – Ufficio per la valutazione della *performance*

⁹ B. CARAPELLA, *La partecipazione dei cittadini alla misurazione della performance*, in ID., (a cura di), *Oltre la casa di vetro. Dal Performance management alla democrazia del dare conto*, cit., p. 102 ss.

Si punta, quindi, decisamente anche attraverso altri strumenti normativi, come l'accesso civico generalizzato, siccome disciplinato dall'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013¹⁰, a rendere il cittadino sempre più protagonista della vita della pubblica amministrazione, a rendere effettiva la cosiddetta *accountability*, vale a dire rendicontare all'esterno circa gli obiettivi ed i risultati raggiunti.

Pur riconoscendo nella mappatura dei processi uno degli aspetti prodromici del coinvolgimento degli *stakeholder*, è bene tuttavia precisare come la partecipazione dei soggetti esterni in un lasso di tempo di medio periodo non si esaurisca con l'indagine di *customer satisfaction* e non possa limitarsi ad una verifica *a posteriori*, ma debba prevedere diversi momenti di confronto per individuare le principali criticità su cui intervenire o le modalità operative da attuare, realizzando così un'autentica espressione della valutazione partecipativa. Ne consegue che la stessa mappatura delle linee di attività, già realizzata all'interno delle amministrazioni in una logica per lo più adempimentale, dovrebbe essere implementata al fine di dare evidenza dei servizi offerti.

In via generale, nello scenario ricostruttivo che emerge dall'inquadramento del reale, non è revocabile in dubbio che i processi valutativi della *performance*, soprattutto nel cono d'ombra che si intreccia con la questione della partecipazione dei cittadini e degli utenti, siano tuttora avvertiti dalla pubblica amministrazione non come un meccanismo preordinato a conoscere e migliorare le prestazioni erogate, in funzione della necessità di assicurare il concreto benessere dei destinatari delle stesse, ma come un passaggio adempimentale obbligato per distribuire i "premi" ai loro dipendenti. Ne deriva che il coinvolgimento dei cittadini nella valutazione della *performance* della p.a. si rivela come uno dei temi di più difficile approccio, anche in ragione dell'alto livello di autoreferenzialità che la connota. Prova ne è che, nonostante la stratificazione normativa ed il varo di Linee guida da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica che ne sostengono l'introduzione, la questione, anche nelle Amministrazioni centrali dello Stato, risente ancora di una latente sperimentazione.

Il punto è che con la valutazione partecipativa, i cittadini e gli utenti cessano di essere ambito di indagine, per divenire essi stessi coautori della valutazione come della progettazione degli obiettivi. Fondamentale nella composizione caleidoscopica del tema è il ruolo degli *stakeholder*, dei cosiddetti portatori di interessi dell'amministrazione che, evidentemente, non sono tutti uguali, poiché ognuno ha un peso diverso, di maggior o minor rilievo, e conseguentemente anche la loro incidenza nella valutazione, al pari della progettazione, non dovrebbe essere la stessa. La scelta, peraltro, non può certamente incentrarsi su quelli più vicini all'amministrazione. Infatti uno degli obiettivi della valutazione partecipativa è proprio quello della composizione dei conflitti e delle divergenze con la comunità sociale. Vi sono poi, nell'introduzione della valutazione partecipativa, alcuni fattori che possono facilitarne il suo svolgimento: in primo luogo il

¹⁰ D. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, in materia di "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", pubblicato in G.U. n.80 del 5 aprile 2013.

commitment politico che contribuisce non poco a promuovere ed implementare il suo sviluppo. Altro fattore di rilievo è l'esistenza in seno all'amministrazione di mappature preesistenti, come quelle degli stessi *stakeholder*, dei processi, di questionari di *customer satisfaction*, di esperienze di *benchmarking*, di *performance management*, di competenze professionali idonee ed adeguate all'impegno da svolgere nonché la disponibilità di risorse materiali e immateriali.

Ma vediamo quali sono le ragioni per cui la valutazione partecipata non ha fino ad ora avuto i risultati sperati. Certamente milita in tale direzione una scarsa cultura della valutazione, ancora oggi vissuta nelle amministrazioni pubbliche come un istituto meramente burocratico, finalizzato alla erogazione dei soli trattamenti accessori ai dipendenti collegati alla premialità, invece che come uno strumento di miglioramento dei processi produttivi. Vi è poi un innato timore per la partecipazione dei cittadini e degli utenti nel processo valutativo: i cittadini e gli utenti finali sono avvertiti come una "minaccia" al processo di valutazione, potendone condizionare l'esito finale con ricadute sui predetti trattamenti economici, e non solo. Il vertice politico, inoltre, è stato fino ad oggi poco incline alla diffusione di una vera cultura della valutazione, intesa come strumento di miglioramento, ed a volte teme il giudizio dei cittadini sui servizi erogati dalla pubblica amministrazione. Contribuisce ad alimentare l'asserita precarietà di approccio al tema, anche la circostanza che, pur nelle meritevoli, quanto rare, indicazioni normative e di prassi rinvenibili in materia, il coinvolgimento dei cittadini e degli utenti avviene quasi sempre nella fase finale del Ciclo della *performance*, senza ricadute, se non indirette e mediate, nella fase della pianificazione e, dunque, all'atto della determinazione degli obiettivi da perseguire. Resta, in ultimo, da considerare la patologica complessità dei processi amministrativi, che non favorisce certamente la loro mappatura né una consapevole perimetrazione degli *stakeholder*. Insomma, il cammino è ancora in salita. Ne rappresenta un'icastica testimonianza la prudenza con cui il Dipartimento della Funzione Pubblica, da tempo promotore di un simile approccio, tende ad accostarsi alla sua implementazione in concreto. Eppure alcune misure potrebbero essere oggetto di immediata adozione.

In primis, assumere iniziative tese ad introdurre la valutazione della *performance* organizzativa dell'amministrazione nel suo complesso, attribuendo un peso significativamente rilevante alla valutazione dei cittadini e degli utenti; in secondo luogo associare alla valutazione di questa dimensione della *performance* (organizzativa) il 50% dei premi di produttività; poi stabilire che la dimensione della *performance* organizzativa sia valutabile segnatamente con riferimento al valore pubblico prodotto e non ai soli obiettivi interni realizzati; in ultimo, non certo per importanza, obbligare gli Organismi indipendenti di valutazione della *performance* a rendere la prescritta "validazione" della Relazione sulla *performance*, quale momento propedeutico necessario alla distribuzione dei trattamenti economici accessori, esclusivamente in presenza di un evidente e diffuso coinvolgimento dei cittadini e degli utenti, tanto nel processo valutativo quanto nella fase di pianificazione.

In questo spettro di operatività, sembra opportuno segnalare, rinviando al prosieguo della trattazione l'ulteriore approfondimento, l'apprezzamento dell'iniziativa assunte nel comparto dell'istruzione scolastica, con riguardo al tema della rendicontazione sociale e al bilancio sociale quale strumento atto conferire visibilità e concretezza al processo di rendicontazione, ricorrendo ad un cruscotto di indicatori in grado di misurare le *performance* della scuola in termini di efficienza, di efficacia e di equità.

2. *Le indagini sul benessere organizzativo.* - Le pubbliche amministrazioni, nella prospettiva di migliorare l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei servizi, devono, conformemente alla normativa di settore e nel rispetto dei principi cui risulta improntato l'ordinamento, valorizzare il ruolo centrale del lavoratore nella propria organizzazione.

La realizzazione di siffatto obiettivo richiede la necessità che sia interiorizzata la consapevolezza che la gestione delle risorse umane non possa esaurirsi in una mera amministrazione del personale, ma implica una adeguata considerazione della persona del lavoratore proiettata nell'ambiente di lavoro, nel rispetto del personalismo e del solidarismo che attraversano il dettato costituzionale¹¹.

I cambiamenti verificatisi in tale contesto hanno comportato una nuova configurazione e gestione del lavoro e dei suoi attori, per certi aspetti più complessa: dallo sviluppo di nuove professionalità legato ai mutamenti e ai bisogni della società a nuove complessità legate alla *governance* dei processi, dalle mutate relazioni con gli *stakeholder*, all'*accountability* della gestione amministrativa, solo per citarne alcuni fattori del cambiamento.

Già con il d.lgs. n. 626 del 1994¹², in attuazione del complesso della direttive CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori è stato attuato il principio costituzionale, che considera la salute come fondamentale diritto dell'individuo

¹¹ Personalismo e solidarismo sono il fondamento del sistema ordinamentale di ispirazione costituzionale; sul punto cfr. l'insegnamento di P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 2006, spec. p. 433 ss. Una gerarchia dei valori deve esistere: «in assenza di un qual si voglia criterio di preferenza [...] sarebbe impossibile stabilire se una soluzione sia migliore di un'altra, impossibile distinguere bilanciamenti corretti e scorretti. Il bilanciamento non sarebbe altro che una mera espressione descrittiva della soluzione che quell'interprete ha dato in quel caso, non un criterio di controllo delle argomentazioni dei giudici. Bilanciare senza gerarchia deresponsabilizza il giudice, libero di non pronunciarsi su priorità di valori». Per queste vie, P. PERLINGIERI e P. FEMIA, in P. PERLINGIERI e AA.VV., *Manuale di diritto civile*, Napoli, 2017, p. 14 s., riconoscono che la gerarchia dei valori non contiene la soluzione *a priori* di ogni possibile conflitto, ma indica la necessità che, nel concorso di principi, le relazioni di preferenza tra valori incorporino coerenti relazioni di compatibilità. Detto altrimenti, non è possibile graduare una volta per tutte i principi attinenti alla persona, ma è certo che «un bilanciamento che leda la salute a vantaggio della ricchezza altrui è scorretto, perché le situazioni della persona prevalgono su quelle del patrimonio» (p. 18).

¹² D. lgs. 19 settembre 1994, n. 626, in materia di "Attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE e 90/679/CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro", pubblicato in G.U. n.265 del 12 novembre 1994 - Suppl. Ordinario n.141.

ed impone al datore di lavoro di assicurare condizioni di lavoro non lesive per la salute dei lavoratori.

Successivamente, con la Direttiva 24 marzo 2004¹³, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha avviato alcune misure per il miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni, prendendo in considerazione sia il benessere dei lavoratori che il benessere dell'Ente e considerando il primo come un presupposto fondamentale del secondo.

Per “benessere organizzativo” si intende lo stato di salute di un'organizzazione in riferimento alla qualità della vita, al grado di benessere fisico, psicologico e sociale della comunità lavorativa, finalizzato al miglioramento qualitativo e quantitativo dei propri risultati. La motivazione, la collaborazione, il coinvolgimento, la corretta circolazione delle informazioni, la flessibilità e la fiducia delle persone sono tutti fattori che concorrono a migliorare la salute mentale e fisica dei lavoratori, nonché alla soddisfazione dei clienti e degli utenti (gli *stakeholder*) e, in via finale, ad aumentare la produttività.

In questa prospettiva vanno inserite le indagini sul benessere organizzativo, i cui risultati, se tenuti in debito conto, possono rappresentare un valido strumento per migliorare la *performance* dell'organizzazione e per una gestione più adeguata del personale dipendente, dal momento che forniscono informazioni utili a descrivere, sotto diversi punti di vista, il richiamato contesto di riferimento.

Al riguardo, il d.lgs. n. 150 del 2009, all'art. 14, co. 5, aveva previsto che gli Organismi indipendenti di valutazione curassero annualmente la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione, nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale. Le indagini, che secondo quanto previsto dal decreto sopra citato dovevano rispettare il principio dell'anonimato della rilevazione e della trasparenza dei risultati, avevano le seguenti finalità:

- conoscere le opinioni dei dipendenti su tutte le dimensioni che determinano la qualità della vita e delle relazioni nei luoghi di lavoro, nonché individuare le leve per la valorizzazione delle risorse umane;
- conoscere il grado di condivisione del sistema di misurazione e valutazione della *performance*;
- conoscere la percezione che il dipendente ha del modo di operare del proprio superiore gerarchico.

Va sottolineato che i risultati delle indagini erano strumentali anche all'attuazione del Ciclo della *performance*, in quanto dovevano fornire alle amministrazioni, informazioni e dati in forma strutturata, utili per attivare azioni di miglioramento e, quindi, “assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati

¹³ Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica 24 marzo 2004, recante “Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni”, pubblicata di G.U. n.80 del 5 aprile 2004.

e della *performance* organizzativa ed individuale”, secondo quanto previsto dall’art. 2 del d.lgs. n.150 del 2009.

Anche se attualmente la tematica del benessere organizzativo non viene attratta dalle competenze dell’OIV, in seguito all’abrogazione dell’art. 14, co.5, del d.lgs. n.150 del 2009 ad opera del d.lgs. n.74 del 2017, a titolo esemplificativo sarebbe utile assumere a riferimento l’esperienza realizzata dell’OIV dal disciolto MIUR che tra il 2014 e il 2016, aveva realizzato due indagini in tema di benessere organizzativo, di cui una rivolta a tutto il personale non dirigente del Ministero in servizio sia nell’Amministrazione centrale che periferica, l’altra rivolta esclusivamente al personale dirigenziale amministrativo di II fascia e ai dirigenti tecnici con reggenza di ufficio, in servizio sia negli uffici centrali che negli USR. Entrambe le indagini hanno previsto la somministrazione di un questionario in modalità *on-line*, interamente elaborato e predisposto dalla Struttura tecnica sotto la supervisione dell’OIV. Gli argomenti trattati e le domande predisposte sono state oggetto di preventiva condivisione con le Organizzazioni sindacali e con il Comitato Unico di Garanzia (CUG); l’acquisizione dei dati è avvenuto tramite un processo di crittografia che ha garantito l’anonimato del compilatore del questionario medesimo.

3. *Mappatura dei processi ed individuazione degli stakeholder.* - Come indicato dal Dipartimento della Funzione Pubblica nelle Linee guida n. 4 del 2019, il punto di partenza del processo di valutazione partecipativa è la realizzazione di una mappa degli *stakeholder*, in quanto passaggio fondamentale del processo di pianificazione strategica che riguarda l’amministrazione nel suo complesso¹⁴.

Si tratta, cioè, di individuare coloro che sono coinvolti nell’attività e negli obiettivi dell’Amministrazione e/o che possono condizionarne il raggiungimento¹⁵, in quanto titolari di diritti o di interessi attesi rispetto al risultato di transazioni o azioni intraprese dall’ente e che possono essere legali o morali, individuali o collettivi¹⁶. Una volta effettuata l’identificazione degli *stakeholder* e la loro classificazione, si tratta poi di decidere quali attrarre nella valutazione partecipativa, con quali modalità, in base alle caratteristiche di ciascuno ed in relazione agli obiettivi da perseguire.

¹⁴A. CAROBENE, *Il governo delle relazioni con gli stakeholder*, Milano, 2012, p. 42 ss.; F. DE MATTEIS, *Il bilancio per il cittadino negli enti locali*, Padova, 2011, p. 17 ss.

¹⁵«Lo *stakeholder* di una organizzazione è (per definizione) un gruppo o un individuo che può influire o essere influenzato dal raggiungimento degli obiettivi dell’impresa», così Edward Freeman, nel suo libro “*Strategic management. A stakeholder approach*” (Pitman, 1984), rifacendosi alla definizione della SRI International (Stanford Research Institute) del 1963. Tuttavia, secondo Lee E. Preston l’origine dell’approccio degli *stakeholder* sarebbe risalente alla Grande Depressione, nelle attività che furono in proposito dispiagate dalla General Electric (T. DONALDSON and L.E. PRESTON, *The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications*, in *The Academy of Management Review*, 1995, 20, 1, pp. 65-91).

¹⁶M.B.E. CLARKSON, *A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance*, in *The Academy of Management Review*, 1995, 20, 1, pp. 92-117. Sul tema E. D’ORAZIO, *Le responsabilità degli stakeholder e la definizione di un nuovo framework per l’analisi e la valutazione dei codici etici di impresa*, in *Politeia*, XXV, 93, 2009, p. 205-220, il quale si sofferma sui contributi teorici forniti da alcuni dei più autorevoli studiosi nord americani di *business ethics* alla giustificazione normativa della teoria degli *stakeholder* (Evan e Freeman, 1988; Bowie, 1991 b; Clarkson, 1995; Windsor, 2002; Phillips, 2003; Werhane, 2007; Goodstein e Wicks, 2007).

In questa sede non va sottaciuto come la presenza di una mappatura degli *stakeholder*, ancorché organizzata per macroaree, rappresenti il presupposto per consentire all'Amministrazione di proseguire nel complessivo processo di partecipazione attiva, mediante la selezione delle attività e/o dei servizi che saranno oggetto della valutazione partecipativa e, più in generale, di orientare l'azione amministrativa verso l'attuazione di interventi mirati a soddisfare gli interessi e le aspettative degli utenti, intermedi e finali. Si tratta in pratica di attivare iniziative di *engagement*, ovvero un passaggio critico, e spesso sottovalutato, del processo di valutazione partecipativa e che può essere definito come l'impegno a creare un vincolo, un legame tra l'organizzazione e i propri *stakeholder* attraverso una corretta comunicazione, condizione imprescindibile di buon esito dell'intero percorso.

In quest'ottica appare chiaro che altri due concetti risultano strettamente legati a quello di *engagement* degli *stakeholder*. Il primo è quello, ampiamente richiamato, di *accountability*, che nel suo pieno significato indica sostanzialmente il dovere di informare tutti gli interessati su come si è adempiuto alle responsabilità nei loro riguardi. Il secondo concetto chiave è invece quello di inclusività, che richiede di prendere in considerazione le aspirazioni e le necessità degli *stakeholder*, in tutti i livelli del sistema di rendicontazione.

In sintesi, il coinvolgimento deve concretizzarsi in una reale inclusione dei diversi portatori di interessi nei processi decisionali e, di conseguenza, deve tradursi in azioni in grado di bilanciare e rispondere in modo efficace ed efficiente non solo alle esigenze degli *stakeholder*, ma anche alle loro aspettative. La mappatura degli *stakeholder* da semplice elenco dei soggetti portatori di interesse diventa quindi la base per poter realizzare un efficace coinvolgimento degli stessi, tale da riuscire a proporsi come sistema di relazioni che per le Amministrazioni centrali risulta particolarmente complesso, considerata la vastità dei soggetti da coinvolgere. Di qui la necessità di realizzare una mappa percettiva che consenta di visualizzare la posizione di ciascun *stakeholder* rispetto a un tema specifico sulla base di due dimensioni, influenza e interesse. La prima dimensione esprime il potere di condizionare o influenzare, positivamente o negativamente, il raggiungimento degli obiettivi dell'amministrazione e, dunque, la capacità di influenza che ciascun *stakeholder* è in grado di esercitare in relazione a una certa attività. La seconda dimensione, invece, misura il livello d'interesse verso servizi e/o attività specifici dell'amministrazione stessa.

Dalla proiezione della posizione degli *stakeholder* sui quadranti della matrice influenza/interesse si delineano quattro principali categorie di *stakeholder*:

- Alta influenza / Alto interesse: *stakeholder* “*promoter*”, vale a dire soggetti chiave che devono essere al centro delle strategie di coinvolgimento e di partecipazione, sia nelle fasi di assunzione delle decisioni sia in quelle successive di attuazione e valutazione.
- Alta influenza / Basso interesse: *stakeholder* “*latent*” o influenzatori del contesto, vale a dire tutti coloro che è opportuno coinvolgere nello sviluppo del processo poiché, anche se hanno un basso interesse, presentano un alto potere di influenza; ad esempio, i gruppi di pressione o gli *opinion leader* che hanno la capacità di mobilitare l'opinione pubblica a favore o contro le attività dell'organizzazione.

– Bassa influenza / Alto interesse: *stakeholder* “*defender*” o deboli, vale a dire individui e gruppi con alto interesse nel processo, ma la cui azione ha un impatto scarso o nullo sulla realizzazione del processo medesimo. Si tratta dunque di utenti effettivi o potenziali del servizio la cui influenza l’amministrazione dovrebbe mirare ad aumentare attraverso un maggiore coinvolgimento.

– Bassa influenza / Basso interesse: *stakeholder* “*apathetic*” o marginali, vale a dire individui e gruppi che possono essere esclusi dalle strategie di coinvolgimento poiché non hanno potere di influenza e presentano scarso interesse in merito.

In ragione di quanto affermato, solo la presenza di una mappatura come sopra descritta consentirà all’Amministrazione di proseguire con la selezione delle attività/servizi che saranno oggetto della valutazione partecipativa e, più in generale, di orientare l’azione amministrativa verso l’attuazione di interventi mirati a soddisfare gli interessi e le aspettative degli *stakeholder*.

Resta chiaro che aspetto fondamentale in tale impresa è la predisposizione dell’Amministrazione rispetto al cambiamento, ovvero considerare il percorso di coinvolgimento/collaborazione con i propri utenti come sfida di innovazione per superare le resistenze interne e per puntare ad una valutazione partecipativa differenziata con il coinvolgimento mirato e «pesato» dei cittadini.

4. *La customer satisfaction e gli sviluppi della valutazione partecipativa.* - Come si è chiarito, con il termine *customer satisfaction* si indica generalmente un articolato processo volto a rilevare il grado di soddisfazione di un cliente/utente nell’ottica del miglioramento del prodotto/servizio offerto¹⁷. Il concetto di soddisfazione è, dunque, strettamente collegato alle aspettative esplicite e latenti del cliente/utente e alla percezione della qualità del prodotto/servizio. Con riguardo alle attività dispiagate in ambito pubblico, aderendo alla impostazione seguita dalla Direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini¹⁸, più correttamente si dovrebbe parlare di *citizen satisfaction*, cioè della soddisfazione del cittadino, che è destinatario attivo delle politiche pubbliche¹⁹. La *customer satisfaction* rappresenta dunque una strategia finalizzata a porre il cittadino al centro delle scelte dell’amministrazione, al fine di conformare meglio i servizi erogati rispetto ai bisogni che a questi sono riferibili, affinché si rafforzi la fiducia e la percezione che le prestazioni ricevute siano coerenti con le aspettative e le risorse impiegate²⁰.

¹⁷ R.T. RUST e A.J. ZAHORIK, *Customer Satisfaction, Customer Retention, and Market Share*, in *Journal of Retailing*, 1993, 69, 2, p. 193 ss.

¹⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, *Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla qualità percepita dai cittadini*, 24 marzo 2004, in G.U. n. 80 del 5 aprile 2004.

¹⁹ A. TENESE, G. NEGRO e A. GRAMIGNA (a cura di), *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, Manuale promosso del Dipartimento della Funzione Pubblica e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Catanzaro, 2003, p. 13 ss.

²⁰ A. TENESE, G. NEGRO e A. GRAMIGNA (a cura di), *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, cit., p. 18.

Per una pubblica amministrazione la rilevazione della *customer* o *citizen satisfaction* dovrebbe rispondere alle seguenti finalità:

- rilevare grado di soddisfazione dei cittadini rispetto ai servizi offerti;
- rilevare esigenze, bisogni e aspettative dei diversi *target* e/o gruppi di cittadini;
- favorire l'emersione di bisogni latenti e l'ascolto di cittadini "deboli" o più scarsamente valutati nella generale erogazione di servizi;
- raccogliere idee e suggerimenti e promuovere la partecipazione;
- verificare l'efficacia delle *policies*;
- rafforzare il livello di comunicazione, di dialogo e di fiducia dei cittadini rispetto alle pubbliche amministrazioni.

In tale prospettiva, il processo di rilevazione della *customer satisfaction* implica l'attivazione di un orientamento verso il cliente/utente ma anche, di riflesso, verso il miglioramento della qualità dei servizi offerti: il cittadino, infatti, diventa non solo destinatario di servizi, ma anche una risorsa strategica da coinvolgere per valutare la rispondenza dei servizi erogati ai bisogni reali.

Attraverso tale implicazione si innesca un circolo virtuoso che, proprio nel tenere conto delle esigenze dei cittadini e di eventuali *gap* delle azioni tese a soddisfarle, tende al miglioramento continuo nella produzione ed erogazione dei servizi, ma anche a cogliere i vari significati e la differente rilevanza che i diversi *stakeholder* attribuiscono ai risultati conseguiti dall'amministrazione coinvolta. Il cittadino/cliente non è quindi solo l'interlocutore, da coinvolgere esclusivamente nella valutazione finale, ma è anche un *partner*, un coprogettatore, un coproduttore ed un covalutatore.

Come è noto la promozione della partecipazione dei cittadini alle decisioni e alle politiche pubbliche è conformata al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., alla stregua del quale "Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà". Secondo la Consulta, tale previsione racchiude le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della "profonda socialità" che connota la persona umana²¹ e della possibilità di realizzare una "azione positiva e responsabile"²², nelle relazioni di solidarietà come sedimentate dalla tradizione nel contesto del sistema pubblico di *welfare* e, prima ancora, nella molteplicità di forme associative che hanno quindi saputo garantire assistenza, solidarietà e istruzione agli esclusi²³. In questo senso, si è affermato autorevolmente che «la solidarietà, nella Costituzione, opera tra persone che devono essere sostanzialmente eguali ed avere pari dignità sociale; la loro partecipazione alla gestione delle formazioni sociali non dev'essere rivolta all'efficientismo di quest'ultime, ma al pieno sviluppo della persona»²⁴.

²¹ Corte cost., 16 luglio 2004, n. 228.

²² Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 75.

²³ Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131.

²⁴ P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1972, *passim*; ID. e P. FEMIA, *Situazione soggettiva e rapporto giuridico*, in P. PERLINGIERI, *Manuale di diritto civile*, 9ª ed., Napoli, 2018, p. 83 ss.;

La trattazione del tema meriterebbe un approfondimento che esula dal perimetro essenzialmente qualificatorio riservato in questa sede all'esegesi della fattispecie, nondimeno non può non evidenziarsi come il principio di sussidiarietà possa essere inquadrato in senso verticale, con riguardo alla ripartizione gerarchica delle competenze che deve essere spostata verso gli enti più vicini al cittadino e, quindi, più vicini ai bisogni del territorio; in senso orizzontale, in modo che il cittadino, sia come singolo sia attraverso associazioni, deve avere la possibilità di collaborare con le istituzioni nel definire gli interventi che incidono sulle realtà sociali a lui più vicine²⁵. In realtà, nonostante siano ormai trascorsi anni dal riconoscimento in Costituzione del principio di sussidiarietà orizzontale e sebbene molte autorevoli opinioni dottrinali siano intervenute in materia²⁶, rimangono ancora piuttosto incerti i confini, la portata e gli effetti della

F. FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche*, 2ª ed., Napoli-Torino, 1923, p. 343 ss.; ID., *Le persone giuridiche*, 2ª ed. con note di F. Ferrara jr, Torino, 1956, p. 32 ss.; A. FALZEA, *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici*, Milano, 1939, p. 62 ss.; ID., *Capacità (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960, p. 12 ss.; S. COTTA, *Soggetto di diritto*, *ivi*, XLII, Milano, 1990, p. 1213 ss., secondo cui «nell'architettura (teorica e pratica) del diritto, ciò che viene in considerazione è sempre l'uomo [...] Sembra dunque che, anche nel campo giuridico, la questione sia risolta in favore del soggetto umano in senso 'attivo', colui che immagina, pensa, progetta, fa qualcosa. Il diritto, si potrebbe dire, celebra le glorie dell'uomo signore»; V. FROSINI, *Soggetto del diritto*, in *Noviss. dig. it.*, XVII, Torino, 1970, p. 813 ss.; A. GORASSINI, *I soggetti*, in G. AMADIO e F. MACARIO (a cura di), *Diritto civile. Norme, questioni, concetti*, I, Bologna, 2015, pp. 115-121; C. MAGNI, *Soggetto e persona nel diritto*, in *Studi in onore di Vincenzo Del Giudice*, II, Milano, 1953, pp. 23 ss.; Y. -C. ZARKA, *L'invenzione del soggetto di diritto*, in *Filosofia politica*, XI, 2, 1997, pp. 428-443. In materia di soggettività si veda anche la recente ricostruzione di R. MÍGUEZ NÚÑEZ, *Le avventure del soggetto. Contributo teorico-comparativo sulle nuove forme di soggettività giuridica*, Fano, 2018, *passim*

²⁵ Nello specifico, cfr. V. CERULLI IRELLI, v. *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, agg. XII, Roma, 2004, p. 1 ss.; M.P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 1995, p. 505 ss.; D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004; A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, p. 603 ss.; G.C. DE MARTIN (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, Padova, 2008; D. DONATI e A. PACI (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per gestione dei beni comuni*, Bologna, 2010; D. DONATI, e I. COLOZZI, *La sussidiarietà. Cosa è e come funziona*, Roma, 2005; P. DURET, *Sussidiarietà orizzontale, radici e suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, p. 95 ss.; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Milano, 2005, pp. 1749-1762; A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001; N. POLITO, *Articolo 118 u.c. della Costituzione. Un approfondimento sul "favoriscono"*, contributo reperibile su www.astrid-online.it; G. RAZZANO, *Le fonti del diritto e il principio di sussidiarietà nel quadro dei più recenti interventi legislativi per la "semplificazione"*, in *Dir. amm.*, 2001, p. 276; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 5 ss.; A. RINELLA, L. COEN e R. SCARCIGLIA, *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999; G.C. SALERNO, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2010.

²⁶ La dottrina in materia di sussidiarietà orizzontale è molto vasta. Si citano qui senza pretesa di esaustività M. ABRESCIA, *Il principio costituzionale di sussidiarietà*, Bologna, 2005; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 51 ss.; G. ARENA e G. COTTURRI (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, 2010; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'articolo 118 u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, I, pp. 179-221; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *La funzione amministrativa oggi. Tra sussidiarietà orizzontale e nuovi compiti di polizia amministrativa*, in *Enti pubblici*, 2001, p. 582 ss.; G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Roma-Bari, 2006; E. BALBONI, *Sussidiarietà, libertà sociali, coerenza della normazione e disciplina delle fondazioni di origine bancaria*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 3149 ss.; A.M. BALESTRIERI, *Sussidiarietà, territorio, cooperazione tra mano*

disposizione. Resta il fatto che la sussidiarietà orizzontale è divenuta uno degli elementi chiave per l'attuazione di riforme amministrative tese a ridefinire i rapporti tra istituzioni pubbliche e cittadini, nel senso di una maggior vicinanza delle prime ai secondi nell'ambito degli interventi di rinnovamento e semplificazione degli apparati pubblici²⁷.

I primi richiami alla partecipazione e all'ascolto dei cittadini quali strumenti utili per valutare la qualità e l'efficacia degli interventi della pubblica amministrazione sono presenti nell'art. 12 del d.lgs. n. 29 del 1993²⁸, il quale prevede l'istituzione, all'interno delle strutture pubbliche, di Uffici per le relazioni con il pubblico (URP) preposti, tra le altre cose, "a promuovere iniziative volte, anche con il supporto delle procedure informatiche, al miglioramento dei servizi per il pubblico, alla semplificazione e all'accelerazione delle procedure e all'incremento delle modalità di accesso informale alle informazioni in possesso dell'amministrazione e ai documenti amministrativi"²⁹.

In seguito, con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, avente ad oggetto "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici"³⁰, sono stati definiti i criteri fondamentali su cui uniformare, in maniera progressiva, l'erogazione dei servizi pubblici, indicando gli strumenti con i quali poter verificare la qualità e l'efficacia dei servizi prestati. Relativamente ai principi di riferimento (tra i quali l'eguaglianza, l'imparzialità, la continuità, il diritto di scelta, l'efficienza e l'efficacia), non può non essere rimarcata l'importanza della partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico che deve essere garantito "sia per tutelare il diritto alla corretta erogazione del servizio, sia per favorire la collaborazione nei confronti dei soggetti erogatori"³¹. La Direttiva prevede che il cittadino/utente possa "formulare suggerimenti

pubblica e soggetti privati. Spunti per un inquadramento giuridico, in *Dir. amm.*, 1998, p. 615 ss.; G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, 2004, p. 171 ss.; ID., *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1994, p. 405 ss.; C. BERTOLINI, *La sussidiarietà amministrativa, ovvero la progressiva affermazione di un principio*, in *Dir. amm.*, 2007, 4, pp. 895-958; F. BILANCIA, *Sussidiarietà (il principio di)*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000, p. 455 ss.; B. CAVALLO, *Sussidiarietà orizzontale e legge n. 241 del 1990 nel governo del territorio*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, 3, pp. 395-408.

²⁷ V. BALDINI, *La sussidiarietà come "valore" e come formula organizzatoria: riflessioni su una schlagwort del diritto pubblico*, in L. Chieffi (a cura di), *Diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, p. 53 ss.

²⁸ Testo aggiornato del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, recante "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421", pubblicato in GU n. 119 del 25.05.1998 – Suppl. Ordinario n. 98.

²⁹ F. PETRICONE, *La riforma del Bilancio dello Stato. Fra modifiche recenti e nuove applicazioni*, Napoli, 2000, p. 58 ss.

³⁰ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici" pubblicata in G.U. n. 43 del 22 febbraio 1994. Per l'identificazione dei principi in tema di servizi pubblici si veda R. CAVALLO PERIN, *Art. 112*, in R. Cavallo Perin e A. Romano (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006, p. 604 ss. e ID., *I principi come disciplina giuridica del pubblico servizio tra ordinamento interno e ordinamento europeo*, in *Dir. Amm.*, 2000, 1, pp.41-79, e in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, pp. 961-1007; G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti d'utenza*, Padova, 2001; ID., *Regole e mercato dei servizi pubblici*, Bologna, 2005; G. FALCON, *Lezioni di diritto amministrativo*, I, *L'Attività*, 4^o ed., Padova, 2016, p. 217 ss.

³¹ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, Titolo I, capo 5 "Dovere di valutazione della qualità dei servizi".

per il miglioramento del servizio” e che “i soggetti erogatori diano immediato riscontro all’utente circa le segnalazioni e le proposte da esso formulate”, anche mediante una acquisizione periodica della valutazione dell’utente circa la qualità del servizio reso.

Con il processo avviato nei primi anni novanta del secolo scorso viene dato, per la prima volta, un particolare rilievo al tema della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, attribuendo un ruolo sempre più centrale al cittadino, non solo nella veste di destinatario dei servizi ma anche quale risorsa strategica per valutare la rispondenza dei servizi erogati ai bisogni reali, così come percepiti dai soggetti fruitori³².

In linea con la volontà del Governo di attuare un radicale processo di cambiamento e ammodernamento e con l’obiettivo di migliorare la capacità di dialogo e la relazione fra amministrazioni pubbliche e cittadini, nell’anno 2004 il Dipartimento della Funzione Pubblica ha posto l’attenzione sulla gestione delle risorse umane, dando contenuto a quanto previsto dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165³³ e, in particolare, all’art. 7 di tale provvedimento, disposizione che, declinando i principi generali di gestione e utilizzazione del personale dipendente della p.a., congiuntamente alla previsione che la precede, rappresenta la normativa di riferimento³⁴. Vengono così emanati due importanti provvedimenti, le Direttive entrambe del 24 marzo 2004, recanti rispettivamente “Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni” e “Rilevazione della qualità percepita dai cittadini”³⁵. La prima nasce dalla necessità di valutare l’impatto organizzativo delle riforme legislative degli ultimi anni e delle trasformazioni legate all’utilizzo delle nuove tecnologie sul personale delle amministrazioni pubbliche e, al tempo stesso, di responsabilizzare la dirigenza sulla efficace gestione delle risorse umane. La seconda, invece, origina allo scopo di promuovere, diffondere e sviluppare l’introduzione nelle amministrazioni pubbliche di

³²Nell’ordinamento UE cfr. Commissione, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo”, Bruxelles, 20.11.2007 COM(2007) 725 def.; Commissione, “Libro verde sui servizi di interesse generale”, Bruxelles, 21.5.2003 COM(2003) 270 def.; Commissione, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, “Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa”, Bruxelles, 20.12.2011 COM(2011) 900 def.

³³ D.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, in materia di “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”, pubblicato in G.U. n. 106 del 9 maggio 2001.

³⁴ F. BASENGHI, *Organizzazione e disciplina degli uffici e dotazioni organiche*, in F. CARINCI e L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004, p. 248 ss.; E. BORGONOVÌ, *La pubblica amministrazione di fronte alla sfida dell’innovazione culturale*, in G. FAVERIN e P. FELTRIN (a cura di), *Fuori dal guado. Il lavoro pubblico alla prova delle riforme*, Milano, 2017, p. 55; M. CARDI, *Organizzazione, uffici e dotazioni organiche*, in M. DELL’OLIO e B. SASSANI, *Amministrazioni pubbliche, lavoro, processo, Commento ai decreti legislativi 31 marzo 1998, n. 80 e 29 ottobre 1998, n. 387*, Milano, 2000, p. 71 ss.; M. CLARICH e D. IARIA, *La riforma del pubblico impiego: commento ai D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29; 18 novembre 1993, n. 470; 23 dicembre 1993, n. 546; 31 marzo 1998, n. 80; 20 ottobre 1998, n. 387*, Rimini 2000.

³⁵ Direttive pubblicate sulla G.U. n. 80 del 5 aprile 2004. Cfr. Sul tema D. TROMBINO, *L’ascolto per il benessere organizzativo e l’efficienza dei servizi pubblici. Le direttive del dipartimento della funzione pubblica del 24 marzo 2004*, in *L’amministrazione italiana*, 2006, VI, p. 865 ss.; D. SALVINELLI e P. LORENZINI, *La voce dei cittadini attraverso le indagini di customer satisfaction: l’esperienza del comune di Brescia*, in *Azienditalia*, 2008, 4, p. 339 ss.

metodi di rilevazione sistematica della qualità percepita dai cittadini, basati sull'ascolto e sulla partecipazione, finalizzati a progettare sistemi di erogazione dei servizi tarati sui bisogni effettivi dei cittadini, utilizzando al meglio le risorse disponibili³⁶.

Dette iniziative scaturiscono dalla consapevolezza che le indagini sulla qualità percepita dai cittadini/utenti (*customer satisfaction*) contribuiscono a definire nuove modalità di erogazione dei servizi ed eventualmente ad effettuare interventi di miglioramento di quelle esistenti, dimensionandone le caratteristiche alle effettive esigenze dei cittadini stessi e delle imprese. Peraltro, siffatte attività, coinvolgendo gli utenti nelle fasi di accesso, fruizione e valutazione del servizio, contribuiscono a consolidare il rapporto di collaborazione e di fiducia tra il cittadino e la pubblica amministrazione.

Nel solco perseguito dai provvedimenti dianzi richiamati, veniva firmata, il 19 dicembre 2006, dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, la Direttiva “per una Pubblica Amministrazione di qualità”, la quale, confermando i propositi già enucleati, si concentra sulla necessità di effettuare una periodica rilevazione della qualità dei servizi, così come percepita dall'utenza, facendosi in tal modo promotrice della cultura della misurazione dei risultati e del continuo miglioramento, anche attraverso la responsabilizzazione dei vertici dirigenziali per l'adozione di politiche decisionali qualitativamente in linea con le esigenze nazionali ed internazionali³⁷. La Direttiva del 2006, come quella del 2004, sottolinea il ruolo del cittadino/utente sotto un duplice profilo, quale fautore di esigenze cui le amministrazioni debbono dare la massima rilevanza e quale soggetto da coinvolgere con nuove forme di collaborazione per la cura dell'interesse pubblico³⁸.

In prosieguo, in prospettiva di rafforzamento di tale spettro applicativo del tema in discorso, le disposizioni contenute nel richiamato d.lgs. n. 150 del 2009 di attuazione della l. n. 15 del 2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, hanno inserito, quali elementi portanti della valutazione delle *performance* organizzative delle strutture pubbliche, la rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti intesi come i destinatari delle attività e dei servizi, anche mediante modalità interattive, al fine di favorire lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione.

Più recentemente, il noto d.lgs. n. 74 del 2017, pur confermando nelle sue linee generali l'impianto originario del d.lgs. n. 150 del 2009, ha inteso ampliare ulteriormente il ruolo dei cittadini ed utenti, assumendoli quali coprotagonisti nel Ciclo di gestione

³⁶S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2004, p. 142 ss.; M. TIRABOSCHI e F. VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico. Commento alla legge 4 marzo 2009, n. 15 e al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, Milano, 2010, p. 11 ss.

³⁷ S. CASSESE, *Che cosa vuol dire «amministrazione di risultati»?*, in *Azienditalia*, 2004, 9, p. 941ss.

³⁸S. TROMBINO, *L'ascolto per il benessere organizzativo e l'efficienza dei servizi pubblici. Le direttive del dipartimento della funzione pubblica del 24 marzo 2004*, cit., p. 887.

della *performance* e tributando, quindi, maggiore concretezza al principio astratto della partecipazione, innervandola nell'ambito del Ciclo della *performance*.

Dunque l'attenzione allo *stakeholder* e l'indirizzo normativo di riferimento hanno radicato il *customer satisfaction management* nella pubblica amministrazione, in una prospettiva che, spingendosi oltre la predisposizione del mero questionario, importa, per un verso, la necessità per gli enti di sviluppare consolidate capacità di progettazione e somministrazione di indagini utili alla rilevazione della soddisfazione per i servizi erogati, ma soprattutto l'implementazione di strumenti interni di tipo regolamentare in grado di consentire il varo di metodologie di lavoro atte a garantire un'efficace analisi dei risultati. Il tema centrale resta, quindi, la valorizzazione dell'indagine svolta, la quale presuppone un'adeguata progettazione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, che enfatizzi la condivisione degli esiti con gli *stakeholder* di riferimento e che sappia cogliere il valore aggiunto emerso dalla rilevazione al fine di pervenire al miglioramento della qualità del servizio erogato e, conseguentemente, anche della *performance* dell'ente³⁹.

Nei dettagli, l'art. 7, co. 2, lett. c) del d.lgs. n. 150 del 2009, prefigura la partecipazione dei cittadini alla valutazione della *performance* organizzativa dell'amministrazione declinandola su tre cardini fondamentali. Sotto il profilo soggettivo, infatti, individua come protagonisti dei processi valutativi sia i cittadini che gli "utenti finali" dei servizi resi dall'amministrazione: il duplice riferimento è diretto a coinvolgere nella valutazione i fruitori delle "attività istituzionali" e dei "servizi pubblici". A tali categorie vanno aggiunti tutti gli altri portatori di interesse in qualsiasi modo direttamente o indirettamente interessati all'operato dell'amministrazione. Con riguardo al profilo oggettivo, l'ambito della valutazione concerne la qualità di tutte le attività istituzionali e tutte le prestazioni di servizi delle pubbliche amministrazioni. In ultimo, sotto l'aspetto procedimentale, la partecipazione alla valutazione è coerentemente ricondotta all'ambito specifico "della *performance* organizzativa dell'amministrazione, secondo quanto stabilito dagli articoli 8 e 19 *bis*" del citato provvedimento normativo.

Nello specifico l'art. 8 prevede che il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* contempli la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive; lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione. L'art. 19 *bis*,

³⁹L. BISIO, *Customer satisfaction: l'esperienza di Ato città metropolitana di Milano*, in *Azienditalia*, 2021, 1, p. 103 ss., secondo cui l'attenzione allo *stakeholder* e l'evoluzione del quadro normativo hanno portato a introdurre il *customer satisfaction management* nella pubblica amministrazione; tuttavia tale cambiamento non si concretizza unicamente con la predisposizione di un unico strumento quale il questionario ma comporta la necessità per gli enti di sviluppare consolidate capacità di progettazione e somministrazione di indagini utili alla rilevazione della soddisfazione per i servizi erogati. Non solo, ma occorre sviluppare strumenti interni di tipo regolamentare e metodologie di lavoro atte a garantire un'efficace analisi dei risultati. Il tema centrale è la valorizzazione dell'indagine svolta, mediante la condivisione degli esiti con gli *stakeholder* di riferimento e cogliendo il valore aggiunto emerso dalla rilevazione al fine di migliorare la qualità del servizio erogato e conseguentemente, anche la *performance* dell'ente.

invece, opera un riferimento alla partecipazione dei cittadini alla valutazione della *performance* organizzativa anche “in forma associata”. Individua, inoltre, l’Organismo indipendente di valutazione quale possibile interlocutore dei cittadini e degli utenti cui può essere direttamente comunicato “il proprio grado di soddisfazione per le attività e per i servizi erogati”, obbligando le amministrazioni a favorire la “valutazione partecipata” e di predisporre sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione. Nell’ambito di detta previsione, in maniera inedita, viene riservato uno specifico ruolo anche agli “utenti interni”, cioè ai settori delle strutture amministrative che si avvalgono di servizi strumentali e di supporto dell’amministrazione valutata, imponendo la prescrizione della pubblicazione, con cadenza annuale, dei risultati della rilevazione del grado di soddisfazione dei soggetti su attività e servizi. In ultimo, viene prescritta la verifica dell’OIV dell’effettiva adozione dei sistemi di rilevazione, imponendo al medesimo Organismo di tener conto delle risultanze ivi emergenti sia ai fini della valutazione della *performance* organizzativa dell’amministrazione, che ai fini della validazione della Relazione annuale sulla *performance*⁴⁰.

Nella medesima prospettiva muove la previsione di attrarre nel coinvolgimento degli *stakeholder* le agenzie di valutazione, allo stato operanti, secondo modalità ed indicazioni che saranno oggetto di precisazione da parte dell’OIV. In attuazione delle disposizioni di legge e di *soft law*⁴¹, l’OIV provvede inoltre alla raccolta delle segnalazioni.

In particolare, l’OIV:

- stabilisce le modalità per ricevere, direttamente, le comunicazioni dei cittadini in ordine al grado di soddisfazione per le attività e per i servizi erogati dal Ministero;
- individua le modalità con le quali gli utenti interni partecipano al processo di misurazione della *performance* organizzativa in relazione ai servizi strumentali e di supporto;
- verifica l’effettiva adozione dei sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione dei cittadini e degli utenti, e che la pubblicazione dei risultati avvenga in forma chiara e comprensibile e che di tali risultati si tenga conto ai fini della valutazione della *performance* organizzativa dell’amministrazione e, in particolare, ai fini della validazione della Relazione sulla *performance*;
- valuta l’adeguatezza dei programmi di ascolto messi in campo dell’amministrazione al fine di fornire suggerimenti anche in relazione alla effettiva sostenibilità degli stessi;
- controlla che il principio di partecipazione dei cittadini e degli utenti trovi attuazione e verifica l’effettiva realizzazione delle indagini sul benessere organizzativo, l’adeguatezza del processo di interazione con l’esterno nonché la pubblicazione dei risultati;

⁴⁰ Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche n. 4 del novembre 2019 emanate dal Dipartimento della Funzione pubblica – Ufficio per la valutazione della *performance*.

⁴¹ Linee guida per il sistema di misurazione e valutazione della performance – Ministeri n. 2 del dicembre 2017 emanate dal Dipartimento della Funzione pubblica – Ufficio per la valutazione della *performance*.

- precisa le modalità e le indicazioni per attrarre le agenzie di valutazione, allo stato operanti, nel coinvolgimento degli *stakeholder*.

Da quanto esplicitato, non può revocarsi in dubbio che le riforme normative variamente succedutesi hanno contribuito a modificare i rapporti tra lo Stato/apparato ed il cittadino/utente, innovando i contenuti ed aprendo il varco a scenari in cui le scelte dell'amministrazione non sono più subite, ma indirettamente agite. È, infatti, proprio la misurazione e il confronto con le aspettative/bisogni dei cittadini che consente alle amministrazioni di determinare il grado di soddisfacimento raggiunto ed eventualmente orientare, con azioni correttive mirate, gli interventi successivi per migliorare le prestazioni rivolte al cittadino.

Vista in questa prospettiva, la valutazione della *performance* organizzativa apre ad una lettura in chiave partecipativa: non v'è dubbio, infatti, che la *performance* organizzativa debba essere valutata non solo dall'ottica dell'amministrazione e, dunque, secondo una visione strettamente interna, ma anche secondo la percezione degli utenti, dal momento che la generazione di valore pubblico va osservata anche in relazione all'interiorizzazione del cittadino circa l'efficacia del servizio erogato e va, pertanto, realizzata mediante la loro partecipazione, effettiva e concreta.

Nella sostanza, i provvedimenti da ultimo richiamati attuano in concreto e, probabilmente per la prima volta, il *welfare* sociale attivo, ovvero quel percorso condiviso di miglioramento della rispondenza e della qualità dei servizi e più in generale del benessere collettivo, che pone al centro i fruitori dei medesimi, assunti quali attori strategici nel processo di creazione di valore pubblico e di consolidamento del capitale sociale, che muove proprio dai bisogni dei cittadini. Una risposta, quindi, alla necessità di creare un collegamento tra coinvolgimento dei cittadini e degli *stakeholder* nella definizione e valutazione delle politiche pubbliche, nella coprogettazione dei servizi e nel miglioramento dei processi organizzativi⁴².

In questo articolato discorso che, come si è avuto modo di chiarire, trae origine dal cambiamento intervenuto sul finire del secolo scorso, si inserisce la l. 19 giugno 2019, n. 56, (c.d. Legge concretezza), la quale, come è noto, introduce novità in tema di disciplina e di organizzazione della pubblica amministrazione, come il nucleo della concretezza, i sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza per gli accessi, le procedure per accelerare il ricambio generazionale, con l'obiettivo di individuare soluzioni concrete per garantire l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, il miglioramento immediato dell'organizzazione amministrativa e l'incremento della qualità dei servizi⁴³.

⁴²M. URSINI, *Welfare sociale attivo: valutare insieme per migliorare*, in *Azienditalia*, 2007, 8, p. 598 ss.; C. ROGATE, *Comunicare la sostenibilità in modo smart: rendicontazione digitale e open report*, *ivi*, 2019, 11, p. 1597 ss.

⁴³A. DI FILIPPO, *La concretezza si è fatta legge dello Stato. La riforma della PA può attendere*, in *Azienditalia*, 2019, 8-9, p. 1295 ss. Si veda anche Corte dei Conti, *Audizione della Corte dei Conti sul disegno di legge (A.S. n. 1122), "Deleghe al Governo per il miglioramento della Pubblica Amministrazione"*, maggio 2019.

Resta, a questo punto, da verificare le modalità attraverso cui il descritto itinerario ricostruttivo si intreccerà con le previsioni della novella che, evidentemente, nell'intento di efficientare il sistema sembrano puntare in maniera più decisa sulla pubblica amministrazione come apparato piuttosto che sul valore sociale prodotto.

5. *L'esperienza del Sistema nazionale di valutazione dell'istruzione e della formazione tra accountability e improvement*⁴⁴. - La normativa generale di riferimento per il Sistema nazionale di valutazione (SNV) è riconducibile al d.P.R. 28 marzo 2013, n. 80, recante il "Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione", come seguito dalla Direttiva ministeriale 18 settembre 2014, n. 11, che individua le priorità strategiche del SNV per gli anni scolastici 2014/15, 2015/16 e 2016/17. Il SNV si sviluppa in particolare su due linee: la valutazione delle istituzioni scolastiche e la valutazione della dirigenza scolastica⁴⁵. In maniera oltremodo inedita, non soltanto per il settore, ma in generale per il comparto della pubblica amministrazione, le istituzioni scolastiche sono state chiamate a dare conto dei risultati raggiunti con riferimento alle priorità e ai traguardi individuati al termine del processo di autovalutazione e agli obiettivi formativi perseguiti tramite la progettualità scolastica⁴⁶.

a) La valutazione delle istituzioni scolastiche.

Il procedimento di valutazione delle istituzioni scolastiche, siccome esplicitato dal d.P.R. n. 80 del 2013, è articolato in quattro fasi: l'autovalutazione; la valutazione esterna; le azioni di miglioramento; la rendicontazione sociale.

Per quanto riguarda l'autovalutazione, a partire dall'a.s. 2014/15, le istituzioni scolastiche redigono, all'inizio di ogni ciclo, un Rapporto di autovalutazione (RAV), basato su un impianto teorico e organizzativo, con tempi, modelli, strumenti e procedure comuni a livello nazionale, al fine di garantire risultati misurabili e confrontabili. Per la

⁴⁴Si ringrazia il dott. Damiano Previtali, dirigente Ufficio IX Sistema Nazionale di Valutazione del Ministero dell'Istruzione, per la collaborazione prestata nella redazione di tale paragrafo.

⁴⁵Il Regolamento di cui al d.P.R. n. 80 del 2013, all'art. 1, individua i soggetti del Sistema nazionale di valutazione che hanno il compito d'intervenire sull'impianto educativo d'istruzione e formazione italiano e fornire ai direttori generali degli Uffici Scolastici Regionali (USR) i risultati dell'attività svolta, utili per la valutazione dei Dirigenti scolastici. Tali soggetti sono: l'Invalsi, che assume il coordinamento funzionale del sistema medesimo, l'Indire e il contingente ispettivo. Dal 2015 la Conferenza per il coordinamento funzionale del Sistema nazionale di valutazione composta dal Presidente dell'Invalsi, che presiede la conferenza medesima, dal Presidente dell'Indire e da un rappresentante del contingente ispettivo. Nel complesso Sistema di valutazione delle scuole la Conferenza rappresenta dunque l'organismo preposto al coordinamento dei tre soggetti che lo compongono: Invalsi, Indire e contingente ispettivo e, in particolare, all'adozione degli strumenti di lavoro necessari affinché la valutazione esterna delle scuole sia effettivamente orientata al miglioramento delle scuole e sia caratterizzata da procedure corrette, imparziali e uniformi su tutto il territorio nazionale. In materia cfr. art. 1, commi 93-94, l. n. 107 del 2015; Direttiva ministeriale n. 36 del 2016; Linee guida per l'attuazione della Direttiva n. 36 del 2016 sulla valutazione dei Dirigenti scolastici; Direttiva ministeriale n. 239 del 2017.

⁴⁶Sul tema cfr. A. PALETTA, *Valutazione dell'istruzione e miglioramento: il contributo degli studi di management*, in *fondazioneagnelli.it*, 3 aprile 2014.

compilazione del RAV, le scuole operano in una piattaforma operativa unitaria realizzata nel Portale unico del SNV, in cui sono presenti per ogni singola istituzione gli indicatori provenienti da varie fonti informative (es. Istat, Ministero del Lavoro, MI, ecc.) secondo il quadro di riferimento teorico elaborato dall'INVALSI, che prevede l'articolazione degli indicatori nelle tre dimensioni (contesto, esiti e processi), ognuna delle quali declinata in pratiche educative e didattiche e pratiche gestionali e organizzative. Muovendo da indicatori comuni e dati comparati, i Nuclei interni di valutazione, costituiti in ogni singola istituzione scolastica, svolgono un'analisi sui propri punti di forza e di debolezza ed individuano le priorità di miglioramento da perseguire nel triennio di riferimento e connessi traguardi, in termini di risultati attesi, osservabili e/o misurabili. Il RAV viene pubblicato sul portale "Scuola in chiaro" del Ministero, garantendo così trasparenza di informazioni e permettendo una scelta più consapevole da parte dei genitori all'atto delle iscrizioni. Coloro che sono interessati al processo di autovalutazione e alla realizzazione del RAV intrapreso dalle istituzioni scolastiche possono consultarlo in forma completa ed in forma semplificata. Nella forma completa, il RAV viene pubblicato in tutte le sue componenti, con i dati e le tabelle che ogni scuola ha ritenuto pertinenti e significativi per le analisi intraprese. La pubblicazione semplificata del RAV permette, invece, di visualizzare in un diagramma, di facile lettura e di immediata percezione, l'autoanalisi svolta dalla scuola in una scala da 1 (livello critico) a 7 (livello eccellente), con l'esplicitazione dei punti di forza e di debolezza. Le scuole procedono autonomamente a pubblicare il RAV anche sul proprio sito istituzionale. La predisposizione del RAV è preceduta dalla compilazione di un "Questionario scuola" allo scopo di raccogliere i dati di diretta competenza della scuola che vengono restituiti opportunamente elaborati all'interno della Piattaforma operativa unitaria, unitamente a valori di riferimento esterni e ad altre informazioni già disponibili nel sistema informativo del Ministero. In tutti gli anni compresi nel primo ciclo di valutazione (dall'a.s. 2014/15 all'a.s. 2018/19) le scuole hanno avuto la possibilità di rivedere e aggiornare annualmente le analisi effettuate e procedere, laddove ritenuto necessario, alla revisione delle priorità, dei traguardi e degli obiettivi di processo previsti, in presenza di cambiamenti sostanziali intervenuti nell'istituzione scolastica, alla luce di nuovi dati nonché delle osservazioni dei Nuclei esterni di valutazione, se la scuola è stata oggetto di visita periodica. Con l'a.s. 2019/20 è iniziato il secondo ciclo di valutazione, che ha avuto come fase iniziale lo svolgimento della fase di autovalutazione e la compilazione del RAV, la cui struttura è stata ulteriormente semplificata.

La valutazione esterna rappresenta la seconda fase in cui si articola il processo e si dipana il SNV, recando la precipua finalità di reperire le informazioni per conoscere e comprendere le pratiche educative, didattiche e gestionali organizzative della scuola oggetto di valutazione, e di interrogarsi su quali interventi possano essere perseguiti allo scopo di sostenere le azioni di miglioramento, a partire dall'analisi delle priorità e degli obiettivi di processo definiti dalla scuola nel RAV. Dunque, di seguito all'autovalutazione, momento di fondamentale importanza nell'architettura del SNV è la valutazione esterna

da parte dei Nuclei di valutazione, la quale ha ricevuto il proprio abbrivio a partire dall'a.s. 2015/16. Tale organismo è composto da un dirigente tecnico e due esperti di valutazione selezionati dall'INVALSI. Il dirigente tecnico garantisce la legittimità del percorso valutativo, anche in virtù della sua posizione all'interno dell'amministrazione scolastica, coordina il NEV, avvia e mantiene i contatti con la scuola, gestisce gli aspetti formali del procedimento ed è garante dell'intero processo valutativo. Il secondo membro del nucleo è un esperto che proviene dal mondo della scuola (dirigente scolastico o docente); nel processo di valutazione a questi spetta il compito di esaminare le aree connesse ai processi didattici ed educativi, raccogliendo il punto di vista dei docenti e focalizzandosi sugli aspetti che sono di loro competenza. Il terzo membro è, invece, un esperto esterno al mondo della scuola, con esperienza nella ricerca sociale e valutativa o nell'ambito delle organizzazioni (ricercatore universitario, esperto nell'ambito della valutazione delle organizzazioni ecc.). La presenza di siffatto profilo assicura competenze di tipo metodologico e analitico-interpretativo necessarie per lo svolgimento delle visite di valutazione e per la corretta analisi delle evidenze relative alla scuola. La complessiva procedura di valutazione esterna si conforma ad un protocollo nazionale, con modalità e strumenti comuni che comportano l'investimento di otto giorni complessivi per ogni istituzione scolastica fra visita *in loco*, consultazione della documentazione e relazione finale. Obiettivo della valutazione esterna è di consentire alle scuole di realizzare un confronto sull'analisi svolta con ulteriori elementi di orientamento e di validazione del lavoro compiuto. Nella sostanza, gli esiti mirano a favorire la riflessione all'interno della scuola per attivare la partecipazione ed il cambiamento a tutti i livelli dell'organizzazione scolastica e, quindi, rispondere più efficacemente ai bisogni formativi degli studenti. Il processo pone un'attenzione privilegiata alla valutazione delle priorità e degli obiettivi stabiliti dalla scuola nel RAV, al termine del processo di autovalutazione, verificando la coerenza con la situazione concreta. Dal 2015 al 2019 i Nuclei di valutazione esterna hanno visitato su tutto il territorio nazionale 1.013 istituzioni scolastiche di primo e secondo ciclo, individuate casualmente dall'INVALSI⁴⁷.

La stesura del RAV consente alle scuole, partendo dall'autovalutazione, di pianificare in un triennio le azioni di miglioramento congruenti con le priorità, i traguardi e gli obiettivi di processo delineati in tale documento. I Piani di miglioramento sono parte organica del Piano triennale dell'offerta formativa (PTOF), per una migliore definizione delle risorse economiche e professionali, evidenziando in tal modo una relazione fra risorse a disposizione e il miglioramento del servizio. Diversamente da quanto avvenuto per l'elaborazione del RAV, nel primo ciclo di valutazione le scuole non hanno avuto un modello comune di riferimento a livello nazionale per la redazione del Piano di miglioramento, ma hanno fatto riferimento a modelli diversi (il modello di riferimento

⁴⁷ Negli aa.ss. 2019/20 e 2020/21 le attività di valutazione esterna hanno visto una sospensione a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

più diffuso è stato il modello fornito da INDIRE). Al fine di garantire una maggiore uniformità a livello nazionale, con il secondo ciclo di valutazione è stato posto a disposizione delle scuole, nella piattaforma predisposta in ambiente SIDI, un modello di riferimento per la predisposizione del Piano di miglioramento. Il Ministero dell'Istruzione, attraverso gliUSR, al fine di promuovere e sostenere i processi di miglioramento, ha promosso e supportato le migliori pratiche attraverso specifici finanziamenti.

Con la predisposizione e la pubblicazione della Rendicontazione sociale sul portale istituzionale "Scuola in chiaro", a dicembre 2019, si è realizzata la fase conclusiva del primo ciclo di valutazione delle istituzioni scolastiche descritto nel d.P.R. 28 marzo 2013, n. 80, intesa come la "pubblicazione, diffusione dei risultati raggiunti, attraverso indicatori e dati comparabili, sia in una dimensione di trasparenza sia in una dimensione di condivisione e promozione al miglioramento del servizio con la comunità di appartenenza". La Rendicontazione sociale rappresenta, per le scuole come per la comunità scolastica, uno stimolo alla riflessione, per poter meglio comprendere, rappresentare e migliorare la propria offerta formativa. Con la messa a disposizione di un modello comune di riferimento, si è provveduto ad una significativa semplificazione del lavoro delle scuole nella predisposizione della Rendicontazione sociale, a tutto vantaggio della dematerializzazione dell'attività amministrativa. È stata, infatti, resa disponibile una piattaforma di riferimento all'interno del portale del SNV, articolata in quattro sezioni: contesto e risorse, risultati raggiunti, prospettive di sviluppo, altri documenti di rendicontazione. La prima sezione è dedicata alla descrizione del contesto di riferimento e delle risorse materiali e professionali a disposizione delle scuole, elementi alla base delle scelte strategiche effettuate e condizionanti i risultati effettivamente raggiunti. La seconda sezione è articolata in due parti, "Risultati legati all'autovalutazione e al miglioramento" e "Risultati legati alla progettualità scolastica", in cui le scuole hanno rendicontato i risultati raggiunti con riferimento a priorità/traguardi individuati al termine dell'autovalutazione e ai percorsi di miglioramento svolti e/o agli obiettivi formativi indicati nel PTOF. La terza e la quarta sezione, facoltative, sono riservate rispettivamente all'indicazione programmatica delle mete da raggiungere e dei percorsi da intraprendere nel triennio 2019/22 e all'integrazione della Rendicontazione con altri documenti. A seguito di un'analisi delle Rendicontazioni sociali pubblicate sul portale "Scuola in chiaro" è stato redatto e pubblicato un rapporto a livello nazionale che offre un quadro complessivo delle scelte operate dalle singole istituzioni scolastiche. Ad ogni Direttore generale degliUSR è stato fornito un rapporto con i dati relativi alla regione di appartenenza e un *database* dettagliato, al fine di sviluppare un confronto con le scuole sulla finalità e sulla metodologia della rendicontazione. Il monitoraggio e l'analisi dei risultati intermedi costituiscono dei passaggi fondamentali per arrivare con maggiore consapevolezza alla Rendicontazione sociale dei risultati finali che nel 2022 concluderà il secondo ciclo di valutazione delle scuole. Per favorire la redazione della prossima Rendicontazione sociale, all'interno della piattaforma PTOF in ambiente SIDI, è stata

posta a disposizione delle scuole una funzione per effettuare annualmente la verifica dei risultati raggiunti, con riferimento alle priorità e i traguardi individuati nel RAV in rapporto alle azioni contenute nei Piani di miglioramento.

b) La valutazione della dirigenza scolastica.

La valutazione dei dirigenti scolastici⁴⁸, che ha preso avvio nell'a.s. 2016/17, è finalizzata alla loro valorizzazione e miglioramento professionale nella prospettiva del progressivo incremento della qualità del servizio scolastico. Il procedimento è disciplinato dalla Direttiva ministeriale del 18 agosto 2016, n. 36, in attuazione della quale sono state adottate a settembre 2016 delle apposite Linee guida, soggette a modifiche dopo il primo anno di applicazione, a seguito dei riscontri emersi e delle osservazioni pervenute da parte degli Uffici Scolastici Regionali, dei Nuclei di valutazione e dei dirigenti scolastici, con particolare attenzione alla loro semplificazione e armonizzazione. Il procedimento di valutazione si articola sostanzialmente nelle seguenti fasi: definizione degli obiettivi da parte del direttore USR all'interno dell'incarico dirigenziale; compilazione da parte del dirigente scolastico di un *Portfolio online*, strutturato in tre parti (anagrafe professionale⁴⁹, autovalutazione⁵⁰, obiettivi e azioni professionali⁵¹). Le dimensioni professionali su cui verte il procedimento di valutazione sono rappresentate dalla definizione del modello organizzativo; dalla gestione e valorizzazione del personale; dall'apprezzamento dell'operato; dal contributo all'autovalutazione, valutazione e rendicontazione; dalla direzione unitaria. Il *Portfolio* svolge una funzione di orientamento, analisi e riflessione, nonché di supporto allo sviluppo professionale del dirigente scolastico, per cui esso è sempre accessibile, affinché questi, attraverso la possibilità di documentare nel tempo le azioni professionali realizzate, orienti le proprie scelte organizzative in maniera sempre più consapevole e funzionale al perseguimento degli obiettivi contenuti nella lettera di incarico. La valutazione di prima istanza viene realizzata da parte del Nucleo di valutazione, a seguito dell'analisi della documentazione prodotta dal dirigente scolastico e di un'interlocuzione diretta fra dirigente e nucleo, svolta o in forma di visita presso l'istituzione scolastica sede di servizio o in forma di interlocuzione in presenza presso l'USR di appartenenza o presso altre sedi istituzionali appositamente individuate. L'esito del procedimento di valutazione viene accompagnato da un *feedback*, con l'obiettivo di sostenere il progressivo miglioramento del profilo professionale della dirigenza scolastica. Ogni Nucleo di valutazione, individuato dal

⁴⁸Cfr. art. 1, comma 93, l. n. 107 del 2015 e alla Direttiva ministeriale 18 agosto 2016, n. 36.

⁴⁹ In cui poter evidenziare le esperienze formative e professionali realizzate e ritenute maggiormente significative.

⁵⁰ Per consentire al dirigente una riflessione sul proprio ruolo e sui propri punti di forza e di debolezza, nell'ottica dello sviluppo e del miglioramento professionale.

⁵¹ Dove il dirigente documenta, per ognuna delle dimensioni professionali collegate ai criteri generali di valutazione previsti dal comma 93 dell'art. 1, co. 93, della l. n. 107 del 2015, una o al massimo due azioni più significative realizzate, documentate ciascuna con un'evidenza e messe in corrispondenza con uno o più obiettivi presenti nella lettera di incarico).

direttore dell'USR, è costituito da un dirigente tecnico o amministrativo o scolastico, in funzione di coordinatore, e da due esperti in possesso di specifiche e documentate esperienze in materia di organizzazione e valutazione. Un Nucleo deve sempre comprendere almeno un dirigente scolastico, preferibilmente con esperienze maturate come valutatore nei progetti nazionali per il miglioramento e la qualità del servizio, al fine di assicurare la presenza di competenze legate allo specifico professionale della dirigenza scolastica. La valutazione finale viene realizzata dal direttore dell'USR di appartenenza, con riferimento alla valutazione di prima istanza del Nucleo. Alla valutazione fa seguito la corresponsione della retribuzione di risultato annuale. Giova precisare che, nei primi tre anni di applicazione, la retribuzione di risultato non è stata collegata, come previsto dalla richiamata Direttiva n. 36 del 2016, ai livelli di raggiungimento degli obiettivi.

A conclusione dell'inquadramento offerto, seppur nel carattere ancora sperimentale dell'iniziativa patrocinata dall'Amministrazione, non può essere non valorizzata la complessa articolazione del processo realizzato, che ha trovato un significativo riconoscimento in termini sistematici nel contesto del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato dal Ministero dell'Istruzione relativamente al 2021.

6. *Conclusioni.* - Come si è avuto modo di sottolineare, i soggetti protagonisti di questa nuova fase sono i cittadini e gli utenti, esterni ed interni, e gli Organismi indipendenti di valutazione: l'obiettivo è di rendere il cittadino sempre più valutatore e co-progettista della vita della pubblica amministrazione. Tuttavia, il rischio di questa nuova *policy* è che la partecipazione del cittadino alla misurazione valutazione della *performance* rimanga solo sulla carta e che la valutazione divenga un patrimonio esclusivo appannaggio dei valutatori e non un bene comune da condividere con gli utenti finali. In ogni caso, non convince la prospettiva, pur variamente sostenuta, secondo cui le buone intenzioni del legislatore se non accompagnate da meccanismi sanzionatori da applicare nei soli casi di inosservanza ai soggetti e alle amministrazioni destinatari, rischiano di divenire uno sterile tentativo di coinvolgere i cittadini e gli utenti nella valutazione della *performance*, approdando a risultati parziali ed insoddisfacenti realizzati al solo scopo di adempiere al dettato normativo.

Resta il dato centrale, in relazione al quale gli Organismi indipendenti di valutazione devono assumere la veste di garanti del funzionamento del sistema ma anche di promotori della riuscita di un tale ambizioso progetto e possono farlo solo impegnandosi pervicacemente nella sollecitazione, nel monitoraggio e nella verifica che tutte le disposizioni finalizzate a dare attuazione ai principi partecipativi fissati dalla normativa di riferimento siano applicate, valutandone contestualmente l'adeguatezza e l'impatto nelle dinamiche concrete in cui si articolano processi gestori nel contesto della p.a.

Il tema, ad ogni modo, è al centro di un pervicace dibattito nell'attuale contesto politico-istituzionale, alle prese con la necessità di modulare un quadro normativo

nazionale finalizzato a semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁵².

Non v'è dubbio, infatti, che il PNRR si presenta come fulcro per la pianificazione strategica del prossimo decennio, definendo i traguardi da raggiungere, in prima battuta, entro il 31 dicembre 2026. Ne consegue che è di preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi ivi contemplati. Milita in questa direzione, la necessità di chiarire con adeguata tempestività la portata e la struttura del c.d. "Piano integrato di attività e organizzazione" previsto dall' art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80⁵³, che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001 con più di 50 dipendenti, con esclusione delle istituzioni scolastiche, sono chiamate ad adottare entro il 31 dicembre, allo scopo di assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e a migliorare la qualità dei servizi ai cittadini, i cui contenuti sono rimessi alla definizione di un piano tipo da parte del Dipartimento della Funzione pubblica, previa intesa in Conferenza unificata⁵⁴. Nello specifico la complessa articolazione delle competenze e dei correlati aspetti funzionali (art. 6, co. 2 e 3), in uno con la previsione secondo cui, con DPR da emanare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto, saranno individuati ed abrogati gli adempimenti relativi al suddetto piano, siccome da questo assorbiti, nello schiudere una stagione di riforme destinata ad incidere sui precipitati applicativi del d.lgs. n. 150 del 2009, rendono oltremodo urgente, anche in ragione dell'approssimarsi dei termini per la redazione delle Note integrative che accompagnano il d.d.l. di bilancio⁵⁵, l'assunzione delle previste determinazioni operative da parte dei soggetti attratti, in guisa da consentire alle Amministrazioni coinvolte di conformarsi alle indicazioni divise dalla novella.

⁵²D.l. 31 maggio 2021 n. 77, recante "Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 129 del 31 maggio 2021.

⁵³D.l. 9 giugno 2021, n. 80, recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 136 del 9 giugno 2021.

⁵⁴V.A. BONANNO, *L'attuazione del PNRR e il futuro dell'anticorruzione in Italia. Quale semplificazione?*, in *lasettimangiaridica.it*, 11 giugno 2021.

⁵⁵La Nota integrativa rappresenta l'elemento di collegamento tra la programmazione di bilancio e quella strategica, nonché con il Ciclo della *performance*; il suo contenuto è stabilito per il Bilancio di previsione e per il Rendiconto, rispettivamente, dall'art. 21, co. 11, lett. a), e dall'art. 35, co. 2, della l. n. 196 del 2009, così come integrati e modificati dal d.lgs. n. 90 del 2016, che ha completato la riforma della struttura del Bilancio dello Stato.