

Corso di laurea in Governo, Amministrazione e  
Politica

CATTEDRA: Organizzazione e Management Pubblico

Valutazione della *performance*  
della dirigenza pubblica:  
Evoluzione e criticità organizzative

Prof. Efisio Gonario Espa  
RELATORE

Giada Brugnara (649912)  
CANDIDATA

Prof.ssa Sabrina Cavatorto  
CORRELATRICE

ANNO ACCADEMICO: 2022/2023



# Indice

<b>1</b>	<b>Dirigenza, <i>Performance</i>, Risultato e <i>Public management</i></b>	<b>11</b>
1.1	La dirigenza pubblica centrale . . . . .	11
1.1.1	Identità costituzionale e modello di sviluppo dirigenziale . . .	14
1.2	Il concetto di performance e l'importanza della sua valutazione . . . .	23
1.2.1	Le declinazioni della <i>performance</i> . . . . .	30
1.2.2	<i>Performance management</i> . . . . .	34
1.3	Verso un'amministrazione <i>performance oriented</i> . . . . .	40
1.3.1	Dalle origini del <i>performance management</i> alla concettualiz- zazione del risultato nell'amministrazione . . . . .	41
1.3.2	Le teorie di <i>public management</i> orientate al risultato . . . . .	55
<b>2</b>	<b>Il Ciclo della <i>performance</i> e nodi ancora da sciogliere</b>	<b>69</b>
2.1	Le recenti evoluzioni normative . . . . .	69
2.1.1	Il tentativo della Riforma Brunetta verso l'amministrazione di risultato . . . . .	69
2.2	Il ciclo di valutazione della <i>performance</i> nei ministeri . . . . .	83
2.2.1	La valutazione della dirigenza . . . . .	92
2.3	<i>Measuring performance</i> : teoria e applicazioni . . . . .	103
2.3.1	Ricognizione operativa delle principali sezioni contenute nei documenti di programmazione delle amministrazioni centrali .	112
<b>3</b>	<b>Le principali criticità emerse relative al sistema di valutazione</b>	<b>125</b>
3.1	Criticità normative ed organizzative . . . . .	126
3.1.1	La differenziazione delle valutazioni . . . . .	127
3.1.2	Dirigente pubblico o <i>manager</i> ? . . . . .	133
3.1.3	Criticità di coordinamento . . . . .	134
3.1.4	L'attuazione del PIAO . . . . .	145
3.1.5	Aspetti critici nella misurazione delle <i>performance</i> . . . . .	148
3.1.6	Il ruolo delle OO.SS. e le conseguenze del blocco 2010-2015 . .	159
3.2	Istituzioni politiche e valutazione della <i>performance</i> . . . . .	163
3.3	Produttività attraverso la retribuzione di risultato: potenzialità e criticità del PRP . . . . .	168
3.3.1	Meccanismi di <i>rewarding</i> e retribuzione di risultato . . . . .	170
3.3.2	<i>Performance related pay (PRP)</i> . . . . .	170
3.3.3	Esistono incentivi alternativi al premio monetario? . . . . .	173
<b>4</b>	<b>Conclusioni</b>	<b>181</b>
	<b>Bibliography</b>	<b>186</b>
<b>A</b>	<b>Interviste</b>	<b>195</b>
A.1	Cons. Ziino . . . . .	196
A.2	Cons. Verbaro . . . . .	201

A.3	Cons. Gagliarducci . . . . .	207
A.4	Ing. Esposito . . . . .	213

# Introduzione

Questo lavoro di tesi si concentra sul tema della valutazione della *performance* all'interno dell'amministrazione pubblica italiana, con particolare attenzione al sistema di valutazione della dirigenza pubblica centrale. La scelta del tema è motivata dalla convinzione della centralità e strategicità della valutazione della *performance*, in quanto quest'ultima riassume l'esplicarsi della funzione pubblica. Attenzionare la programmazione, gestione e la valutazione della *performance* equivale ad attenzionare la qualità del sistema pubblico, il grado di efficacia dell'operato dell'amministrazione, la sua capacità di rispondere alle domande ed ai bisogni della società. I meccanismi di valutazione della *performance* sono stati implementati nel settore pubblico al fine di promuovere l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'operato della pubblica amministrazione, nell'ambizione di dare finalmente sostanza all'articolo 97 della Costituzione.

La scelta di concentrarsi sulla dirigenza è invece dettata da due fattori: il primo è la scarsa di letteratura accademica negli ultimi dieci anni sul tema, mentre il secondo, molto più importante è la posizione strategica e fondamentale del dirigente all'interno della macchina amministrazione, della quale, usando una metafora, sarebbe l'ingranaggio fondamentale per il movimento. Il dirigente è infatti la figura di *leadership* dell'apparato amministrativo che gli è stato affidato, è colui che dà la direzione al proprio *staff*, partendo dalla partecipazione alla definizione degli obiettivi organizzativi, alla gestione delle risorse finanziarie fino alla valutazione dell'operato dei propri collaboratori. Il dirigente ha la piena responsabilità verso l'esterno della propria struttura, ma in un certo senso, potremmo dire anche "verso l'interno" in quanto tra le sue funzioni principali vi è proprio la gestione del personale, del loro grado di aggiornamento e di soddisfazione verso il proprio ruolo. Una struttura amministrativa, che sia un servizio o un dipartimento, otterrà migliori *performance* e risultati quando il dirigente ha la capacità di creare una cultura organizzativa positiva e creare *engagement* tra i propri collaboratori.

Per quanto riguarda la limitazione dell'analisi alle amministrazioni centrali, essa è derivata da esigenze metodologiche e logistiche. Si è preferito approfondire un

tema molto specifico piuttosto che affrontare genericamente un tema più esteso.

L'obiettivo principale del lavoro è rispondere al seguente quesito di ricerca: "*Perché, sul piano applicativo, si riscontra molta difficoltà ad applicare il meccanismo di valutazione della performance? Quali sono gli elementi più critici del sistema che ne impediscono la completa traduzione da previsione normativa a prassi sostanziale? La leva economica, è l'unico elemento di incentivazione della performance efficace o vi sono delle alternative percorribili?*"

Il tema è intricato, la poca esposizione mediatica e politica rendono la valutazione della *performance*, soprattutto quella individuale, a tratti nebulosa. Ciò che tuttavia rimane il filo conduttore dell'approccio a questo lavoro è la convinzione della potenzialità dello strumento di programmazione e valutazione delle attività pubbliche. La gestione della *performance* dovrebbe permettere di arginare i fattori di inefficienza della pubblica amministrazione sino a renderla a meno farraginoso, più efficiente ed in grado di valorizzare al massimo le risorse finanziarie stanziare raggiungendo gli obiettivi previsti nella programmazione.

Al fine di rispondere al quesito di ricerca, il lavoro si è basato in primo luogo sui contributi apportati dalla letteratura scientifica accademica: dal punto di vista teorico ci si è molto affidati alla letteratura internazionale, mentre nella descrizione e analisi della normativa e dell'attuazione del ciclo di valutazione si ha fatto affidamento a fonti nazionali. Diversa documentazione tecnica di origine istituzionale è stata utilizzata ai fini descrittivi della declinazione delle previsioni normative. In aggiunta, sono state tenute quattro interviste rivolte ad esperti operanti nell'alta amministrazione centrale, i quali hanno fornito testimonianze e pareri preziosi per l'individuazione e la comprensione degli elementi di criticità ed inattuazione sostanziale. L'auspicio di ottenere, non solo fondamentali informazioni inedite, ma anche di stimolare la condivisione di opinioni e sensibilità rispetto al *design* del sistema di valutazione della dirigenza centrale, al travagliato percorso di attuazione ed ai possibili strumenti alternativi adottabili per rendere il sistema "performante" ed efficace nel raggiungimento del suo stesso obiettivo di performance, non è stato smentito.

La tesi è strutturata in tre capitoli, tramite cui si susseguono l'analisi della letteratura, la normativa specifica e le criticità attuative. Al termine dell'elaborato si allegano in appendice le trascrizioni delle interviste tenute.

Il primo capitolo si struttura in tre paragrafi, all'interno dei quali saranno introdotti i temi fondamentali che abbracciano l'argomento della valutazione della *performance* della dirigenza pubblica. L'obiettivo è quello di dare conto della principale normativa e letteratura sui diversi temi.

All'interno del primo paragrafo, viene ricostruito il profilo giuridico del soggetto valutato e le peculiarità del suo ruolo d'importanza all'interno delle organizzazioni pubbliche. In particolare si sottolinea il fatto che il dirigente rappresenti uno dei tre concetti su cui si basano le teorie dell'organizzazione di ogni amministrazione: la persona fisica titolare dell'organo. Si evidenzia il "rapporto di immedesimazione organica" come meccanismo di imputazione giuridica delle attività della struttura al dirigente preposto. Questo è un primo aspetto di peculiarità del ruolo del dirigente pubblico. I dirigenti sono infatti responsabili dell'attività amministrativa dell'ufficio che dirigono, compresi gli aspetti finanziari. Hanno autonomia nella gestione delle risorse pubbliche e sono responsabili del buon andamento dell'ufficio e del raggiungimento degli obiettivi prefissati. Proseguendo nelle sfaccettature del ruolo, si menziona l'importanza del principio di separazione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo e gestione amministrativa, sottolineando che il ministro non può intervenire direttamente nelle decisioni dirigenziali, tranne in casi eccezionali. Dopo aver illustrato le distinzioni tra prima e seconda fascia e tra incarico e qualifica dirigenziale, si introduce il tema della trasparenza nell'attribuzione degli incarichi dirigenziali, sottolineando come le recenti normative, in particolare la cd. legge Severino abbiano ampliato l'ambito di pubblicazione dei dati relativi ai titolari di incarichi dirigenziali. Viene in seguito argomentata l'esistenza di una percezione di necessità di rinnovamento della disciplina sulla dirigenza pubblica e della sua valutazione, tale richiesta ha portato alla produzione di numerosi disegni di legge negli ultimi anni ma senza arrivare mai ad una approvazione. Rispetto all'ancoraggio costituzionale del ruolo del dirigente, si evidenziano la pluralità di modelli contemplati che alimentano il dibattito sull'entità da attribuire al rapporto tra politica ed amministrazione. Il paragrafo si conclude con L'Illustrazione della strutturazione

delle politiche di sviluppo della dirigenza.

All'interno del secondo paragrafo vengono esposti i concetti di *performance* ed efficienza evidenziando la relazione che intercorre con i principi costituzionali. *Performance* ed efficienza amministrativa sono tasselli cruciali per il rispetto del principio costituzionale di buon andamento espresso all'articolo 97 e declinabile nei criteri di efficacia, efficienza ed economicità. Viene poi esposto il concetto di *performance management* nelle sue declinazioni e si evidenzia come il valore pubblico sia per l'amministrazione ciò che più si avvicina al concetto di prodotto come inteso in ambito privatistico. Si prosegue con un'analisi di sei teorie relative al concetto di *performance*, accompagnandole con una rassegna delle principali critiche apportate al concetto di *performance* a livello internazionale, tra le quali vi è anche la teoria del "*performance paradox*" ossia la paradossale evidenza empirica per cui il sistema di misurazione della *performance* non è "performante" nel lungo periodo, generando un'impossibilità di mantenere il sistema di *performance measurement* nel lungo periodo.

Dopo aver illustrato il possibile percorso necessario all'introduzione di un sistema decisionale di *performance management*, si dà conto di alcune sperimentazioni di modelli e tecniche del sistema.

Il capitolo termina con un'accurata ricostruzione del percorso evolutivo subito dal concetto di risultato all'interno dell'amministrazione fino alle teorizzazioni più recenti: *New Public Management*, *New Public Governance* e teoria del *Public Value*.

Il secondo capitolo si concentra su due aspetti tecnici: l'analisi normativa delle novità introdotte con il D.lgs 150/2009 nel primo paragrafo e l'illustrazione della procedura del ciclo della *performance* individuale nel secondo. In quest'ultima è particolarmente rilevante l'illustrazione degli attori principali e del lungo processo di programmazione degli obiettivi e degli indicatori che parte con la direttiva del ministro contenente gli indirizzi strategici per concludersi a gennaio dell'anno successivo con la pubblicazione del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, contenente la traduzione degli obiettivi di indirizzo politico in obiettivi operativi, specificando i risultati attesi per l'anno in corso e i rispettivi indicatori. La valutazione della performance del dirigente viene effettuata dal dirigente superiore o, per i dirigenti apicali, proposta dall'Oiv ed effettuata dal ministro. Lo strumen-

to del colloquio è fondamentale per permettere il confronto nella valutazione e la collaborazione nella programmazione.

In seguito, all'interno del terzo paragrafo, viene trattato il tema della misurazione della *performance* da un punto di vista teorico e applicativo, ma non critico, il quale è trattato nel capitolo successivo. La misurazione dell'attività del settore pubblico è infatti un tema che ha suscitato molta produzione scientifica negli ultimi vent'anni, in particolare quando, a seguito della crisi finanziaria internazionale, ne sono stati messi in discussione sia gli assunti che le tecniche. Un importante esito di tale processo fu l'istituzione della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi che elaborarono diverse proposte di interpretazione più estesa e moderna degli strumenti di misurazione nazionali tradizionali, tra cui il PIL. Tali elaborazioni hanno posto l'attenzione anche sulla misurazione della produttività del settore pubblico, la quale si caratterizzava e caratterizza per servizi pubblici erogati su larga scala ma spesso misurati con indicatori di *input*. Senza un'adeguata misurazione di *output* e *outcome*, viene evidenziata la difficoltà naturale a rilevare le variazioni di produttività dei servizi pubblici, ossia di efficienza e *performance*. Affinché sia utile alla valutazione della *performance*, un sistema di misurazione deve essere affidabile ed avere indicatori significativi, esaustivi, affidabili, tempestivi, non fuorvianti e indicare chiaramente la variazione attesa del risultato.

Il terzo capitolo fa un *excursus* delle principali criticità emerse nell'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della *performance*. Tale capitolo è stato strutturato per toccare punti di forza e punti critici dei sistemi di valutazione ma anche delle prassi quotidiane. Qui sono esposte le considerazioni necessarie a giungere ad una risposta al quesito di ricerca iniziale entrando nel vivo della trattazione più "innovativa" della tesi. Tale elemento di innovazione è apportato dai contributi raccolti attraverso le interviste eseguite ad alcuni esponenti dell'alta amministrazione operanti nei Ministeri. Tali apporti hanno permesso di arricchire le poche informazioni fornite dalla documentazione istituzionale, la quale costituisce la più recente fonte avuta a disposizione sul caso italiano, ed individuare punti di forza e di debolezza della normativa, ma soprattutto dell'attuazione della disciplina e delle percezioni che i dirigenti hanno rispetto a tutto ciò che comporta la valutazione. Con quest'ultima frase si fa riferimento ai diversi aspetti connessi al

processo di valutazione della *performance* che possono influenzare negativamente la sua attuazione. Tali temi che vengono affrontati nel terzo capitolo sono: a) il controverso obbligo di differenziazione dei giudizi e delle premialità; b) i diversi gradi di coordinamento tra ciclo della *performance* e controlli di gestione e c) ciclo di programmazione economico-finanziario ; d) l'incerta efficacia del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) quale strumento di programmazione delle *performance*; e) le mancanze dei sistemi di misurazione; f) il ruolo non sempre favorevole delle organizzazioni sindacali.

A tali rilevanti tematiche, non prive di lacune, si sommano altri due elementi importantissimi per il ciclo della *performance*: la retribuzione di risultato ed il ruolo dell'organo di indirizzo politico.

## Ringraziamenti

Si ringraziano infinitamente i consiglieri Ottavio Ziino, dirigente PdC; Francesco Verbaro, Presidente Oiv Mef; Francesca Gagliarducci, Segretario Generale MUR; e l'Ing. Ciro Esposito, Presidente Oiv MIT, per la grande disponibilità riservatami nell'organizzare le interviste e per tutta la passione e la dedizione trasmessami durante i colloqui. Il tempo dedicatomi è stato di grande utilità e ispirazione, tutte le considerazioni condivise non sono state solo prezioso e unico materiale per la stesura di questo elaborato ma anche e soprattutto fonte di grande arricchimento personale.

Si ringrazia poi il Prof. Efsio Gonario Espa, per aver reso possibile l'organizzazione di questi momenti di incontro con grandi esperti di amministrazione pubblica nonché per aver supervisionato con passione e disponibilità la stesura di questo testo.



# Capitolo 1

## Dirigenza, *Performance*, Risultato e *Public management*

### 1.1 La dirigenza pubblica centrale

Le figure dirigenziali sono un elemento costitutivo ed essenziale nella struttura dell'organizzazione di ogni amministrazione. Le teorie dell'organizzazione si basano in genere su tre concetti: a) la persona giuridica; b) l'organo (o ufficio) e c) la persona fisica titolare dell'organo<sup>1</sup>. In questo contesto è rilevante soffermarsi sui punti b) e c) e sulla loro relazione in quanto in quest'ultima si incardina proprio il ruolo del dirigente. Va premesso che le pubbliche amministrazioni avendo personalità giuridica propria hanno bisogno di organi che fungano da centri di imputazione giuridica al fine di instaurare rapporti giuridici con soggetti esterni. Il modello di imputazione giuridica utilizzato dalla nostra pubblica amministrazione è il "rapporto di immedesimazione organica", ciò significa che l'amministrazione - per meglio dire la persona giuridica - esercita la propria volontà ed agisce per tramite della persona fisica preposta all'organo od all'ufficio (in alcuni ministeri *servizi*) esterni o interni<sup>2</sup>. Al fine di *accountability* rispetto ad eventuali attività illecite ed altre responsabilità che possono insorgere da una scorretta azione amministrativa da parte di un organo o ufficio, tale meccanismo di immedesimazione organica permette di individuare, per lo meno in prima istanza, nella figura della persona fisica titolare dell'organo il primo responsabile delle attività. L'immedesimazione avviene con atto formale di assegnazione del ruolo, accompagnato dal rapporto di servizio o d'impiego instauratosi tra il soggetto e l'amministrazione. La figura del dirigente pubblico ha proprio il ruolo di persona fisica titolare dell'organo o dell'ufficio ed ha relazioni giuridiche sia con l'amministrazione (il quale verrà approfondito in seguito) sia con l'organo di

---

<sup>1</sup>Marcello Clarich: Manuale di diritto amministrativo (Strumenti. Diritto), 2022.

<sup>2</sup>Ibid.

appartenenza.

Tutto ciò significa che ogni apparato amministrativo ha a disposizione la sua dirigenza, la quale ha importanti competenze sovraordinate rispetto al restante personale dell'organo ma anche ulteriori responsabilità, tra le altre la responsabilità dirigenziale e la responsabilità dei risultati. Il Testo Unico sul pubblico impiego <sup>3</sup>, più volte modificato, contiene all'interno del Capo II, Titolo II le norme generali disciplinanti la dirigenza. Per dare un quadro sintetico di competenze e responsabilità, facendo specifico riferimento all'articolo 4 del T.U. <sup>4</sup>, possiamo affermare che i dirigenti sono gli unici responsabili dell'attività amministrativa dell'ufficio che dirigono, a loro spetta l'adozione dei provvedimenti e degli atti ma anche della gestione, tanto amministrativa quanto finanziaria, essendo gli unici a disporre delle risorse pubbliche affidate all'organo. Per questo rispondono non solo del legittimo impegno delle stesse ma anche di "come" vengono utilizzate. Sono infatti i dirigenti ad avere la responsabilità del buon andamento del proprio ufficio (o organo) e del raggiungimento degli obiettivi prefissati. Il dirigente non solo gode di autonomi poteri di spesa e di gestione tecnico-amministrativa, ma ha altresì autonomia organizzativa e di controllo in termini di risorse umane. E' proprio l'interconnessione tra obiettivi, risorse pubbliche stanziare e responsabilità di buona gestione che motiva l'importanza della *performance* della dirigenza e la strategicità dell'efficacia del suo sistema di valutazione.

Tali competenze e responsabilità particolari previste nel Testo Unico emergono dall'attuazione del principio di separazione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo e gestione amministrativa introdotto con le riforme degli anni Novanta<sup>5</sup> e trovante fondamento costituzionale tramite i principi di buon andamento e di imparzialità delle pubbliche amministrazioni espressi dall'articolo 97 comma secondo così come ribadito dalla Corte Costituzionale<sup>6</sup>, la quale ha affermato la va-

---

<sup>3</sup>D.lgs del 30 marzo 2001, n.165 recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

<sup>4</sup>Art. 4 co 2 d.lgs 165/2001 "Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati"

<sup>5</sup>D.lgs 3 febbraio 1993 n. 29

<sup>6</sup>Sentenza n.81 del 3 maggio 2013, Corte Costituzionale

lità generale del principio di separazione delle funzioni politica e amministrativa, la prima spettante agli organi di governo e la seconda alla dirigenza generale. Non è perciò possibile per il ministro revocare, avocare a sé, riformare, riservare ovvero adottare provvedimenti e atti di competenza dirigenziale, neppure in caso di inerzia; solamente qualora il comportamento irrispettoso delle direttive generali messo in atto da parte del dirigente venga pregiudicato l'interesse pubblico, il ministro può nominare un commissario *ad acta*<sup>7</sup>.

Anche nelle amministrazioni centrali la dirigenza si articola in due fasce di ruoli all'interno delle quali sono istituite delle sezioni per rispettare le specificità tecniche<sup>8</sup>. Esse si distinguono per le modalità di accesso, trattamento economico e parte delle funzioni e responsabilità dato che il dirigente di prima fascia è titolare di un ufficio o organo di livello sovraordinato rispetto a quello del dirigente di seconda fascia. Nello specifico i dirigenti di prima fascia dirigono un ufficio dirigenziale generale mentre quelli di II, uffici di tipo non generale. Va però segnalata la previsione di cui all'articolo 19 del Testo Unico del pubblico impiego per la quale un incarico dirigenziale (con presupposto di qualifica o meno) può non essere finalizzato alla titolarità di un ufficio dirigenziale bensì allo svolgimento di "funzioni ispettive, di consulenza studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento".

Esiste un'importante differenza tra la qualifica di dirigente e l'incarico dirigenziale. La prima si ottiene attraverso l'accesso concorsuale e costituisce un presupposto per l'instaurazione di un contratto di impiego a tempo indeterminato e per l'accesso agli incarichi dirigenziali, mentre la seconda ha carattere temporaneo ed è attribuita attraverso lo strumento dell'atto di nomina da parte dell'organo di indirizzo politico. Il conferimento di incarichi dirigenziali è un istituto di flessibilizzazione del sistema di reclutamento che permette di individuare, anche attingendo dal mercato del lavoro privato, le personalità più adatte grazie al loro *know-how* e comprovata esperienza, stipulando contratti a tempo determinato. Dal punto di vista retributivo non ci sono sostanziali differenziazioni di trattamento economico basate sul possesso della qualifica in quanto la retribuzione ad essa collegata - trattamento fondamentale - viene decisa tramite la contrattazione collettiva ed è stata progressivamente ridotta

---

<sup>7</sup>art 14, co 3, d.lgs 165/2001

<sup>8</sup>Art. 23, D.lgs 165/2001

in proporzione a retribuzione di posizione e retribuzione di risultato (prevista dalla riforma Brunetta).

Per quanto riguarda il regime di trasparenza, con la cd. legge Severino <sup>9</sup> e le sue attuazioni che hanno rafforzato le prescrizioni in materia di diffusione di informazioni, pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni introducendo l'accesso civico e l'accesso civico generalizzato, hanno allargato l'ambito di applicazione oggettiva del regime di pubblicità, incidendo anche sulla trasparenza degli incarichi dirigenziali. Per le amministrazioni dello Stato vi è dunque l'obbligo di pubblicazione dei dati riguardanti i titolari di incarichi dirigenziali anche se conferiti discrezionalmente dal vertice politico senza procedure di selezione pubblicistiche. Sono sottoposti alla pubblicazione dei propri dati sia i titolari di incarichi politici non elettivi, che la dirigenza pubblica. I dati a cui si fa riferimento vanno pubblicati entro tre mesi dall'atto di nomina o conferimento e sono individuati all'articolo 14 del D.lgs 33/2013: si tratta principalmente dell'atto di nomina, *curriculum vitae*, dichiarazioni patrimoniali <sup>10</sup> e compensi percepiti.

### **1.1.1 Identità costituzionale e modello di sviluppo dirigenziale**

Negli ultimi trent'anni la dirigenza pubblica è stato un tema al centro di molti tentativi di riforma e del dibattito parlamentare. Da ultimo il tentativo effettuato con la delega per il riordino della dirigenza rientrante nello spettro della riforma della pubblica amministrazione proposto dal primo governo Conte. Il disegno di legge delega S 1122 <sup>11</sup> di iniziativa del ministro per la pubblica amministrazione Bongiorno, fu proposta come collegato alla legge di bilancio 2019, ed oltre a tracciare la strada ad una revisione del sistema di reclutamento, conteneva altresì due interessanti previsioni: la prima, è che la *performance* sarebbe andata a costituire elemento qualificante per l'insorgere di responsabilità dirigenziale e disciplinare. In particolare all'articolo 3 (*deleghe per favorire il merito e le premialità*) prevede una riformulazione della disciplina attuale in materia di misurazione e valutazione della

---

<sup>9</sup>D.lgs del 14 marzo 2013, n.33 come modificato dal d.lgs del 25 maggio 2017, n.96

<sup>10</sup>obbligo esteso anche ai dirigenti pubblici dal D.Lgs. 97/2016

<sup>11</sup>Disegno di legge delega del 5 marzo 2019, atto Senato numero 1122, *Deleghe al Governo per il miglioramento della pubblica amministrazione*

*performance*. Tra i principi direttivi contenuti nella delega si evince anche il divieto di erogazione della retribuzione di risultato nel caso in cui non venga applicata la disciplina di valutazione e di differenziazione della *performance* così come l'inibizione dall'erogazione del trattamento accessorio collegato alla valutazione individuale in caso di non corretta gestione del ciclo di valutazione. Seconda interessante previsione è all'articolo 4 (*deleghe per il riordino della disciplina della dirigenza*) si prevede che la scarsa produttività, l'inefficiente organizzazione e la mancata verifica della presenza in servizio del personale del proprio ufficio comportino per il dirigente una vera e propria ipotesi di responsabilità. Nonostante il disegno di legge delega sia stato presentato a marzo 2019 al Senato, la delega non fu mai esercitata complice, oltre alla delicatezza del tema data dal complesso degli interessi in gioco, lo scoppio della pandemia da Covid-19 ed il successivo cambio di governo, le sopraccitate previsioni danno una dimensione dell'attenzione che viene periodicamente rinnovata ai temi della disciplina e dell'operato della dirigenza pubblica e dell'attitudine di "severità" crescente con cui il legislatore vi si avvicina. L'esistenza dell'effettiva percezione di necessità di rinnovamento che contraddistingue il tema della dirigenza pubblica e della sua valutazione è anche rinvenibile nel fatto che di dodici disegni di legge collegati alla manovra di bilancio 2019-2021 presentati come allegati al documento di economia e finanza (DEF), solamente uno, il sopraccitato, ha passato l'esame in commissione ed è arrivato all'esame in aula. L'iter si è poi interrotto a maggio dello stesso anno ma i punti critici individuati dal collegato S. 1122 restano attuali.

Si ritiene di dedicare una riflessione al dirigente pubblico in termini identitari e di sistema preposto allo sviluppo della sua figura. La letteratura ha dedicato uno spazio al tema dell'origine del ruolo del dirigente pubblico, del suo scopo primo e delle sue radici costituzionali. Tale riflessione si va a calare all'interno dell'inquadramento costituzionale della pubblica amministrazione che pur, a detta di molti, non esaustivo pur sempre esiste e conferisce un perimetro dall'interno cui la pubblica amministrazione italiana si è organizzata, stabilita e negli ultimi decenni evolve e muta. In ambito accademico si parla di crisi identitaria della dirigenza pubblica italiana, in particolare il professor. Gianluca Gardini vi ha dedicato un'apposita pubblicazione in cui al fine di enucleare i punti qualificanti ed i nodi irrisolti delle principali ultime riforme della pubblica amministrazione, si dedica ad approfondire

proprio il tema delle radici costituzionali di questo ruolo identificando il problema nella ambiguità delle stesse previsioni costituzionali.<sup>12</sup> In primo luogo va richiamata la tradizione che ha preceduto la Costituzione quarantottina, a metà del diciannovesimo secolo infatti (con la cd. riforma Cavour del 1853) si creò una struttura per la pubblica amministrazione sabauda fortemente accentrata e gerarchica, in un contesto in cui non c'era nessuna linea di demarcazione tra élite politica e burocratica le quale erano tra loro fluide e sostanzialmente congruenti<sup>13</sup>. Da questa situazione di accentramento intorno alla figura del ministro il quale risultava unico responsabile e fautore dell'attività amministrativa, ed attraverso lui, il governo. D'altro canto i funzionari pubblici operanti all'interno dei dicasteri venivano considerati, per così dire, semplicemente il braccio operativo del governo. Nei decenni successivi si sviluppò un movimento riformatore che auspicava la fine delle ingerenze della politica all'interno dell'amministrazione, ricordando un'anticipazione del principio di separazione tra politica ed amministrazione<sup>14</sup>. Come è noto, in questo contesto si inserì il fallimentare intento del fascismo di politicizzare il corpo burocratico statale ma che decretò comunque un forte rafforzamento delle gerarchie interne e del formalismo appesantendo i controlli preventivi sull'apparato amministrativo. Quando arrivò il momento di pensare una nuova costituzione democratica al termine dell'esperienza fascista, in costituente permearono naturalmente delle idee derivanti dall'esperienza di amministrazione monistica e rigida al quale si contrapposero rinnovate esigenze di autonomia amministrativa e responsabilità del *civil servant*, questioni già emerse nello stato liberale. Ciò che è osservabile nel dettato costituzionale è una certa ambiguità circa il modello di amministrazione da adottare causata dalla coabitazione di suddette visioni circa l'amministrazione pubblica. All'articolo 95 della Costituzione possiamo ritrovare la figura del ministro come vertice politico attorno alla quale si concentra l'apparato burocratico, nello specifico l'articolo istituisce la responsabilità ministeriale precludendo ad un impianto monistico d'amministrazione sul modello liberale. L'articolo 97 della Costituzione al contrario sembra improntato ad un più

---

<sup>12</sup>Gianluca Gardini: La dirigenza pubblica in cerca di identità. Riflessioni alla luce di una riforma interrotta, in: *Diritto pubblico* 23.1 (2017), pp. 155–194.

<sup>13</sup>S. Sepe: *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)* (Fuori collana), 2018.

<sup>14</sup>Gardini: La dirigenza pubblica in cerca di identità. Riflessioni alla luce di una riforma interrotta (v. nota 12).

moderno modello weberiano, in cui l'amministrazione è indipendente ed imparziale rispetto alla politica e, come prescritto nel successivo articolo 98 "al servizio esclusivo della Nazione". Un terzo modello identificabile all'interno della nostra Costituzione è quello introdotto dall'articolo 5 Cost.: quello dell'amministrazione decentrata fondato sul principio di sussidiarietà (articolo 118 comma I Cost.) e sul sistema delle autonomie territoriali al quale è dedicato tutto il titolo V della nostra Costituzione.<sup>15</sup> L'ambiguità di cui la letteratura accusa il dettato costituzionale si ritrova proprio in questi tre articoli che parrebbero preludere a tre differenti modelli di amministrazione: il primo ad una amministrazione di stampo liberale che trova legittimazione del principio di rappresentatività democratica in quanto il ministro, organo politico, ha la responsabilità non solo politica ma anche amministrativa dell'operato del suo dicastero; il secondo al contrario invoca il principio di separazione tra politica e amministrazione con un apparato burocratico necessariamente neutrale; ed un terzo modello contrapposto basato sul decentramento e sul sistema delle autonomie il quale implica un diverso rapporto tra politica ed amministrazione che necessita di una disciplina che tenga conto delle differenze di tradizione e cultura amministrativa delle realtà locali rispetto a quelle centrali<sup>16</sup>. Secondo lo stesso autore il dibattito sull'entità da attribuire al rapporto tra politica ed amministrazione si è radicato come conseguenza della pluralità di modelli indicati dalla Costituzione. Parti del dibattito sono i sostenitori di un'amministrazione tecnica e totalmente indipendente dalla politica da un lato e dall'altro chi vede nella cresciuta autonomia e forza della dirigenza il pericolo di un indebolimento del controllo democratico sull'azione governativa. In questo ambito le riforme degli anni Novanta, sull'onda delle teorie del *New public management* (NPM), hanno introdotto la contrattualizzazione del rapporto di lavoro ed individuato nel principio di separazione dei ruoli (l'organo politico preposto a dettare gli indirizzi e l'apparato amministrativo dedito alla gestione ed attuazione degli stessi) individuandone i capisaldi. All'interno di questo dibattito ricadono anche le diverse opinioni degli studiosi riguardo l'opportunità e la misura in cui inserire delle quote di reclutamento di personale pubblico tramite lo *spoils system*, nello specifico si dibatte sul criterio di distinzione tra dirigenza fiducia-

---

<sup>15</sup>Ibid.

<sup>16</sup>Francesco Merloni/Alessandra Pioggia: Riforme organizzative e atti amministrativi, 2005.

ria e professionale. Va in ultima istanza considerato che i modelli individuati dagli articoli 95; 97 e 5 della Costituzione seppur diversi non sono antitetici. Sembra allo scrivente uno dei casi in cui la Costituzione si dimostra flessibile nel suo carattere di costituzione rigida, questi articoli lasciano nei fatti al legislatore, il quale ha l'onere di rappresentare gli umori e le necessità del suo tempo, di dettare la disciplina di dettaglio che più rispetta la struttura amministrativa adeguata alle esigenze che il Paese presenta in quell'epoca storica in cui vengono scritte. I tre articoli esprimono tre principi, tre limiti fondanti dell'organizzazione e dell'azione amministrativa che debbono permeare in ogni combinazione strutturale ed organizzativa che il legislatore riterrà di conferire all'amministrazione: principio di unitarietà ed autonomistico nell'articolo 5 Cost.; principio di responsabilità ministeriale nell'articolo 95 Cost. e principio di imparzialità e buon andamento nel 97 Cost.

Muovendo dalle previsioni costituzionali permette di inquadrare alcune fondamentali incertezze riguardanti il ruolo del dirigente pubblico attraverso, i tentativi di riforma e la politica di sviluppo della dirigenza che si è andata a delineare nel rispetto delle previsioni poc'anzi descritte. La disciplina della dirigenza è un *fil rouge* delle riforme sulla pubblica amministrazione che puntualmente vanno ad intervenire su accesso, ruolo e identità del dirigente in virtù della sua rilevanza strategica per la *performance* di organizzazione pubblica e per la sua capacità di raggiungere l'obiettivo di *policy*. E' così che le politiche di selezione, formazione, reclutamento ed incentivazione (che insieme costituiscono il sistema di sviluppo della dirigenza) permettono all'amministrazione di adattarsi alle mutate condizioni ed esigenze ambientali ed organizzative<sup>17</sup>. Tali politiche sono importanti perché determinanti nel capitale umano che ricoprirà l'incarico dirigenziale nell'organizzazione pubblica e perché strategico è il ruolo del dirigente che come il *leader* d'azienda deve fare da "sensore" rispetto a ciò che il suo organo sente, percepisce e pensa, utilizzando la cd. *skill* dell'intelligenza emotiva<sup>18</sup>. In questo modo il dirigente, come il manager,

---

<sup>17</sup>Nadia Carboni: Politiche e sistemi di sviluppo della dirigenza pubblica nelle democrazie occidentali, in: Amministrare 40.3 (2010), pp. 461-484.

<sup>18</sup>L'intelligenza emotiva è la capacità di movimento all'interno della sfera delle emozioni. In un esperimento condotto al fine di individuare empiricamente l'eventuale correlazione tra intelligenza emotiva e *leadership* efficace, i risultati suggeriscono che l'intelligenza emotiva potrebbe essere una componente importante della *leadership* efficace. In particolare, l'intelligenza emotiva può spiegare il modo in cui i leader efficaci controllano e rispondono ai subordinati facendoli sentire a proprio agio sul lavoro. Benjamin Palmer et al.: Emotional intelligence and effective leadership,

potrà relazionarsi con i suoi sottoposti riuscendo a far emergere le problematiche e gli umori rispetto al lavoro che svolgono all'interno della pubblica amministrazione e contemporaneamente tramite queste relazioni interpersonali con i propri collaboratori avvolgerli e trasportarli con sé dalla loro visione reale dell'amministrazione e del suo operato a quella "ideale" facendo sì che si sentano coinvolti come attori in prima persona nel funzionamento della macchina amministratrice e nei suoi obiettivi di creazione di bene pubblico<sup>19</sup>. In aggiunta, tali politiche sono strategiche per rendere la dirigenza pubblica in grado di affrontare e gestire le nuove sfide del XXI secolo, dalla globalizzazione che impone sempre più processi di internazionalizzazione alle sempre maggiori domande di autonomia che necessitano nuovi processi di decentralizzazione per essere soddisfatte. Mai più di oggi, all'uscita della crisi pandemica ed ancora alle prese con la "messa a terra" di riforme e politiche del Piano Nazione di Ripresa e Resilienza (PNRR) ci appare chiaro quanto sia importante che la dirigenza abbia un adeguato sistema di reclutamento e formazione che li renda in grado di essere flessibili ed adattare velocemente l'operato del proprio organo in tempi celeri e con efficacia, al pari di un manager che deve affrontare un periodo di crisi aziendale ed ha l'onere di condurre l'impresa fuori dalla crisi evitando conseguenze quali fallimento e licenziamenti massivi. E' evidente quanto il ruolo del dirigente sia fondamentale nel buon andamento di una pubblica amministrazione e di nuovo, un' ulteriore motivazione per attenzionare il meccanismo di valutazione della *performance* dei dirigenti pubblici.

Le dimensioni che caratterizzano le politiche di sviluppo della dirigenza pubblica sono: a) formazione, (accentrato vs. decentrato); b) meccanismi di reclutamento (career based vs. position based) e c) strumenti di incentivazione e valutazione. In cui le prime due sono tradizionalmente variabili associate alle politiche di *public management* mentre l'ultima si è aggiunta solo in tempi recenti alla luce dei nuovi processi di riforma che hanno individuato sempre più la figura di *manager* nel ruolo del dirigente. Dalla combinazione delle tre variabili ne escono tre modelli nominati in letteratura come: "modello anglosassone"; "modello europeo-continentale" e "modello mediterraneo" che possiamo sinteticamente ricondurre rispettivamente a

---

in: Leadership & Organization development journal 2001

<sup>19</sup>Eugenio Caruso: Gestire e motivare le persone (Gestione d'impresa), 2004.

Regno Unito; Germania e Francia e Italia<sup>20</sup>. In relazione al sistema di formazione va innanzitutto individuato il dualismo esistente in Europa tra modelli formativi accentrati e decentrati. In Francia, troviamo il "modello Ena", prevalentemente accentrato, caratterizzato dalla presenza di una singola istituzione che si occupa sia della fase del reclutamento che della fase di formazione, possiamo dire una formazione organizzata dallo stato che si contrappone all'esperienza inglese e statunitense in cui si segue una logica di mercato lasciando spazio ad università ed organismi pubblici e privati. La scelta di accentrare il sistema di formazione dei *civil servant* risponde all'esigenza di creazione di un corpo con un unico *ethos* comune ed allo scopo di selezione e creazione di un'*élite* amministrativa. Modello anglosassone e continentale hanno però in comune l'obiettivo ultimo di una classe dirigente specialistica, con forti competenze mirate alla formulazione e implementazione delle *policy*; diversamente da quanto fatto dall'Italia che preferisce un dirigente con formazione generalista, che più che un *problem solver* sia in grado di interpretare ed applicare perfettamente la normativa<sup>21</sup>.

Questo obiettivo è perseguito attraverso le funzioni della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) la quale si occupa della fase di reclutamento, formazione e formazione continua della dirigenza pubblica italiana. Tuttavia, il trend dei processi di riforma degli ultimi trent'anni stanno portando i modelli di formazione a convergere tramite l'adattamento della formazione a modelli di internazionalizzazione, nella ricerca di profili tecnici e di *skills* manageriali, organizzative, di negoziazione, linguistiche, informatiche ecc. oltre alle necessarie competenze giuridiche. Un'altra pratica che si sta facendo strada è quella di legare la gestione delle risorse umane in termini di valutazione, avanzamenti di carriera e incentivi, alla formazione del personale (anche *in service*). Per quanto riguarda il punto b) selezione e reclutamento, vanno distinti i due tradizionali paradigmi di sistemi *career based* tipico italiano e *position based* tipico anglosassone. Quest'ultimo ha il forte vantaggio di godere di un'offerta di candidati con competenze specialistiche essendo in grado di attingere direttamente dal mercato del lavoro sia pubblico che privato. Da contro, a cau-

---

<sup>20</sup>Carboni: Politiche e sistemi di sviluppo della dirigenza pubblica nelle democrazie occidentali (v. nota 17).

<sup>21</sup>Ibid.

sa del forte *turnover* che caratterizza il sistema basato sulla posizione, manca una cultura condivisa dal corpo amministrativo. Il sistema italiano è prevalentemente un sistema basato sulla carriera, in cui l'accesso è condizionato dal superamento di un concorso pubblico. Con le ultime riforme sono stati inseriti degli elementi di flessibilizzazione che si ispirano al modello *position based* che hanno introdotto la possibilità di attingere, in una determinata percentuale, a personale esterno alla pubblica amministrazione tramite contratti a tempo determinato. Il punto forte di questo sistema è la cultura amministrativa comune che si viene a creare nell'apparato e la forte mobilità interna. Il rischio è la mancanza di competizione, soprattutto tra i vertici, che unita alle garanzie del rapporto di impiego pubblico porti ad un generale allontanamento dall'interesse pubblico. Vi è comunque la tendenza comune ai due modelli di affidare al sistema delle nomine politiche la scelta dei dirigenti di vertice e delle figure di diretta collaborazione dei ministri, paesi come l'Italia hanno introdotto con le riforme di NPM il sistema di valutazione del personale soprattutto attraverso la misurazione della *performance*.

Per quanto riguarda l'accesso alla dirigenza in Italia, da ultimo modificato nel 2021<sup>22</sup>, è basato sulle previsioni del testo unico sul pubblico impiego (D.Lgs. 165/2001) e dai regolamenti di delegificazione adottati dal Governo su prescrizione della legge di conversione n.135 del 2012<sup>23</sup> con l'obiettivo di riformare il sistema di reclutamento e formazione di dirigenti e funzionari. Alla qualifica di dirigente di prima fascia l'accesso avviene, sulla base della programmazione triennale delle piante organiche, per il 50 per cento tramite indizione da parte delle singole amministrazioni di concorso pubblico per titoli ed esami, previsione già all'articolo 28-bis del Testo unico del pubblico impiego (D.Lgs. 165/2001) a seguito delle modificazioni apportate dalla cd. riforma Brunetta (D.lgs. 150/2009) ma mai attuata fino al 2021 (D.L. 80/2021, art. 3). E' diventato dunque ad oggi efficace il "sistema binario di accesso alla dirigenza generale"<sup>24</sup>. L'articolo 28-bis del TU pubblico impiego prevede che alla qualifica di dirigente di prima fascia si acceda: I) transitando, dopo cinque anni di

---

<sup>22</sup>il decreto-legge 9 giugno 2021, n.80 è intervenuto a modifica della disciplina riguardante l'accesso alla dirigenza delle amministrazioni statali al fine di agevolare il reclutamento in ambito di attuazione al PNRR

<sup>23</sup>D.P.R. n. 272 del 2004 e al D.P.R n.70 del 2013

<sup>24</sup>Dossier *Dirigenza pubblica* del 21 settembre 2022, Servizio Studi, Camera dei deputati XVIII Legislatura

attività con incarico di prima fascia, dalla qualifica di dirigente di seconda fascia a quella di prima fascia, fermo restando l'esclusione in caso di incursione in responsabilità disciplinare. II) tramite concorso pubblico di cui sopra. Nel caso in cui sia valutata un'esigenza di reclutamento di soggetti con peculiari professionalità e attitudini manageriali, vi è la possibilità di ricorrere all'interpello e come estrema *ratio* al coinvolgimento di società di selezione di personale dirigenziale. Tali incarichi sono conferiti con contratti di diritto privato per un periodo non superiore a tre anni. Come si può osservare, si tratta di uno degli strumenti che sono stati introdotti per "flessibilizzare" il nostro sistema burocratico di vocazione, *career based*. La possibilità di conferimento di incarichi a soggetti esterni all'apparato pubblico, con contratti privatistici, attingendo all'offerta di lavoro del mercato privato, è un elemento tipico dei modelli di reclutamento anglosassoni che si è reso necessario implementare per far fronte alle esigenze di risposta dell'amministrazione pubblica verso le necessità del Paese, che mutano più velocemente della capacità dell'apparato burocratico riesca ad adattarvisi. L'accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia è invece riservata per almeno il 50 per cento al corso-concorso bandito dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)<sup>25</sup>, il 30 per cento dei restanti posti vacanti è riservato al personale già assunto a tempo indeterminato che abbia conseguito almeno cinque anni di operatività e sia in possesso dei requisiti necessari a partecipare alla selezione (dottorato di ricerca o master di secondo livello). Vi è poi un'ulteriore riserva prevista per lo stesso personale che abbia già rivestito incarichi dirigenziali pur senza qualifica, ma non superiore al 15 per cento <sup>26</sup>.

L'ultima variabile, il punto c) incentivi e valutazione, si è fatta strada a partire dalle riforme degli anni Novanta ispirate al paradigma del NPM e si è verificata prevalentemente nell'ancoraggio alla valutazione della *performance* dirigenziale e organizzativa dei meccanismi di premialità o incentivazione portando generalmente allo sviluppo di sistemi di *performance-related payment*.

---

<sup>25</sup>art. 28, D.Lgs. n.165 del 2001

<sup>26</sup>art. 19, D.Lgs. 165/2001

## 1.2 Il concetto di performance e l'importanza della sua valutazione

E' da quando esistono gli stessi governi che esiste anche il dibattito attorno alla loro *performance*, tanto che è prassi dei governi autoritari auto-justificare il proprio potere sulla base dell'efficienza garantita da decisioni incontrovertibili da nessuna opposizione e grazie all'accentramento del potere. Nelle moderne democrazie pluraliste questa dinamica si traduce nella competizione tra gli attori del sistema partitico sulla promessa di maggiore efficacia ed efficienza delle proprie *policy* al fine di realizzare la loro versione della "*The good life*"<sup>27</sup>. Tuttavia, così come è perenne tale meccanismo, è perenne anche il problema della mancanza di specifiche misurazioni e quindi di un'accurata rendicontazione dell'effettività della realizzazione di tali promesse politiche. Essenziale è il collegamento tra la "promessa" politica e ciò che effettivamente accade e si realizza. A tale funzione di collegamento serve un sistema (formalizzato) di misurazione, monitoraggio e gestione della performance.

La diffusione dei sistemi di misurazione e gestione della performance è avvenuta quasi globalmente con le teorie di NPM delle quali sono un elemento fondamentale. Nel nostro ordinamento l'implementazione di processi di misurazione e valutazione della *performance* delle pubbliche amministrazioni di dirigenti e funzionari pubblici ha finalità di controllo nonché di "*ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*"<sup>28</sup>. Al fine di introdurre, come si vedrà, previsioni inerenti a misure sia di premialità che di sanzione fino al caso di licenziamento disciplinare<sup>29</sup> rispetto agli esiti di tali valutazioni che pur essendo degli effetti e non dei fini della valutazione è comunque opportuno individuare dei fondamenti costituzionali compatibili con le "innovative" previsioni normative. In particolare, facciamo riferimento ai consueti articoli disciplinanti la pubblica amministrazione: in primo luogo l'articolo 95 Cost. che delinea

---

<sup>27</sup>Colin Talbot: Performing 'Performance'—A Comedy in Five Acts, in: Public Money & Management 20.4 (2000), pp. 63–68.

<sup>28</sup>come recitato dalla legge delega di autorizzazione al governo recante i principi del D.lgs 27 ottobre 2009, n. 150: legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni

<sup>29</sup>art. 55 quater, comma 1, lett. f quinquies, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165

la responsabilità ministeriale<sup>30</sup>. In secondo luogo rileva l'articolo 97 Cost., il quale prescrive il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio<sup>31</sup> al comma primo ed al comma secondo, la garanzia di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. Riassumendo, abbiamo un inquadramento costituzionale che descrive un'amministrazione responsabile, il che giustifica l'effettuazione di controlli, anche di gestione (in cui ricade la valutazione della *performance*) e di effetti in termini di responsabilità dirigenziale e disciplinare oltretutto sullo stesso rapporto di lavoro tra amministrazione e propri dipendenti.

Tramite quelli che vengono individuati come "criteri" della valutazione dell'operato delle pubbliche amministrazioni e quindi anche della loro *performance*<sup>32</sup> si possono individuare le sue stesse finalità generali così come le radici costituzionali dei principi dai quali scaturiscono. Il primo criterio è sicuramente quello dell'efficienza, che in ambito manageriale guarda al rapporto tra risorse di *input* e l'*output* ottenuti. L'efficienza può essere di tre tipi: tecnica; quando i suoi indicatori misurano la produttività di un sistema di risorse, monetaria; con riferimento al minor costo per unità ed efficienza organizzativa, ossia derivante da scelte organizzative quali le specifiche combinazioni di *input*. Quest'ultima modalità di efficientamento è sempre auspicabile mentre le prime due potrebbero essere insidiose per una pubblica amministrazione perché il miglioramento di indicatori di efficienza monetaria, ad esempio, potrebbero suggerire licenziamenti o riduzioni di retribuzione difficilmente attuabili nel contesto pubblico. Il secondo criterio è quello dell'efficacia. La sua misurazione è molto più complessa in ambito pubblicistico perché a fronte di eterogenei bisogni soggettivi della popolazione, a differenza del mercato, lo Stato non riesce a differenziare la sua offerta abbastanza per una piena soddisfazione di tutti i bisogni di una comunità, senza contare che in molti contesti è complicato effettuare delle misurazioni attendibili di preferenze e bisogni. La capacità di effettuare tale

---

<sup>30</sup>Art. 95 Cost, al comma secondo recita "*I Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri*"

<sup>31</sup>il principio di equilibrio di bilancio è di derivazione europea a garanzia della sostenibilità dei bilanci degli stati della zona euro e trova fondamento nel principio di pareggio di bilancio, al quale si è tuttavia preferito un approccio più flessibile. In attuazione del *Fiscal compact* del 2 marzo 2012, l'obbligo di equilibrio equilibrio tra entrate e spese è stato inserito con rango costituzionale negli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost., della costituzione al fine di garantire il rispetto dei vincoli economici europei.

<sup>32</sup>Maria Cucciniello et al.: *Management pubblico*, 2020, pp. 143–160.

valutazione è un importante indicatore di buona *performance* organizzativa perché richiede un complesso sforzo analitico e interpretativo dei bisogni. Quarto criterio è l'economicità, la sua importanza sta nel collegamento con il grado di autonomia dell'organizzazione: se il criterio di economicità indica una circostanza di disequilibrio significa che vi è una probabilità di incombere in una situazione di insostenibilità dell'attività della stessa e quindi ad un potenziale ridimensionamento dell'autonomia dell'amministrazione. Una pubblica amministrazione rispetta il criterio di economicità quando "persegue le sue finalità istituzionali in una situazione di equilibrio tra ricavi e costi", per questo si ritiene che sia una buona sintesi degli altri tre criteri<sup>33</sup>. Le pubbliche amministrazioni non possono non considerare anche un quarto criterio, quello dell'equità. Fondata sull'onere di garantire l'eguaglianza sostanziale, con fondamento nel principio di democraticità del sistema. Si tratta di indicatori complessi da costruire perché hanno bisogno di considerare anche fattori ambientali, geografici, sociali e via dicendo. Le dimensioni che considera sono essenzialmente il sistema contributivo e la soddisfazione dei bisogni della comunità.

I primi tre criteri sono appunto generali, valgono per ogni tipo di azienda, ma trattandosi di pubblica amministrazione assumono inevitabilmente un significato peculiare. Va infatti distinto il concetto di valutazione della *performance*, come inteso nel modello economico-aziendale ossia quale strumento di *strategic management* e come invece viene ad essere declinato nel contesto pubblico. Le motivazioni sono plurime, oltre al diritto speciale a cui è sottoposta l'attività e l'organizzazione della pubblica amministrazione<sup>34</sup> che la differenziano irrimediabilmente dal *modus operandi* privatistico, l'elemento caratterizzante di tutta l'attività della pubblica amministrazione - che è poi ciò che si vuole tutelare con la disciplina pubblicistica - è la sua finalità di azione: il perseguimento dell'interesse collettivo. L'impianto teorico di quest'ultimo è concettualmente inconciliabile con la logica del profitto delle aziende di mercato, il significato ultimo dell'azione della pubblica amministrazione è infatti

---

<sup>33</sup>Ibid.

<sup>34</sup>si pensi ad esempio alla prescrizione costituzionale all'articolo 97 per cui l'organizzazione dei pubblici uffici è sottoposta a riserva di legge, tutto ciò che riguarda l'accesso al mercato di beni, servizi e opere a cui sono dedicate le norme riguardanti la contrattualistica pubblica così come i rapporti di impiego con i propri dipendenti sono disciplinati dal testo unico sul pubblico impiego o ancora il reclutamento per concorso pubblico (articolo 97 Cost.), la legge sul procedimento amministrativo fino alla giustizia amministrativa.

quello di dare soddisfazione a tutti quei bisogni della popolazione a cui il mercato non è in grado di rispondere <sup>35</sup>. L'assenza di prezzi di mercato delle attività della pubblica amministrazione rende inutilizzabile la valutazione basata sul risultato economico, primaria invece nelle aziende private. Tale aspetto crea maggiori difficoltà nella definizione di *performance* organizzativa ed individuale delle amministrazioni perché vengono meno alcune dimensioni quantitative che non solo sono più tangibili ma molto più facilmente misurabili e di conseguenza rappresentabili con indicatori quantitativi.

Quindi la trasposizione della logica di misurazione e valutazione della *performance* nel contesto pubblicistico necessita di forti adattamenti affinché non perda il suo stesso valore e utilità. L'idea di importare strumenti e modelli aziendalistici nel settore pubblico ai fini della gestione delle risorse umane è ormai da lungo oggetto della letteratura sul c.d. *New Public Management* nonostante la valutazione della *performance* abbia modalità e finalità differenti per una pubblica amministrazione rispetto ad una azienda, la quale si può avvalere indicatori quantitativi più intuitivi che coinvolgono il profitto, le vendite totali, costo e ricavo marginale e così via. E' evidente che non sia possibile utilizzare gli stessi criteri per la valutazione dell'operato di una pubblica amministrazione in quanto essa non è una produttrice di beni e servizi che non siano pubblici né ha finalità di lucro come un normale operatore di mercato. Una pubblica amministrazione al massimo si può dire produca valore pubblico, come sostenuto dalle teorie del *public value*<sup>36</sup>. A livello di individuale, la valutazione della *performance* dei dipendenti di un'impresa avviene con l'attribuzione di specifiche *task* e obiettivi da raggiungere entro un determinato periodo temporale. Nel caso in cui essi vengano raggiunti dal dipendente l'impresa provvederà ad attribuire loro delle forme di premialità (premio di risultato o premio produzione), tipicamente annuali, direttamente in busta paga o convertite in prestazioni di *welfare*<sup>37</sup>. Tali

---

<sup>35</sup>il bene pubblico è infatti prodotto dallo Stato in quanto "pubblico": non escludibile e non rivale. J. Sloman/D. Garratt: Elementi di economia (Manuali. Economia), 2022.

<sup>36</sup>Mark H Moore: Creating public value: Strategic management in government, 1995.

<sup>37</sup>Negli ultimi anni molte grandi imprese stanno sperimentando nuove strategie di incentivazione alla produttività diverse dal semplice premio monetario "on top" della retribuzione. Anche in Italia, grazie anche alle iniziative di regimi di detassazione, molte imprese stanno sperimentando nuove forme di premialità. In particolare il precedente governo e quello attuale hanno aggiornato la disciplina in materia di *welfare* aziendale (contenuta nel testo unico imposte sui redditi DPR 22 dicembre 1986, n. 917) ed è attualmente previsto un regime di tassazione agevolata per il premio

sono erogate a seguito della fase di misurazione e rendicontazione *ex post* con il fine principale di impulso alla produzione. Nel settore pubblico invece la valutazione individuale è stata inizialmente associata alle figure dirigenziali. La grande differenza è che non si può prendere la "creazione di risorse" come parametro della valutazione, in quanto nel settore pubblico le risorse sono frutto di una lunga fase di programmazione economico-finanziaria che culmina con la sessione di bilancio, la quale ha esattamente lo scopo di allocare le risorse pubbliche che vengono poi distribuite ai vari centri di responsabilità per la loro gestione. In questa prospettiva si coglie il fine ultimo del *performance management* come funzione di controllo di un corretto utilizzo delle risorse pubbliche allocate con la legge di bilancio e la più generale coerenza dell'attività amministrativa con il perseguimento dell'interesse collettivo<sup>38</sup>. E' in questa lettura che si può cogliere l'importanza della relazione tra ciclo di valutazione della *performance* e ciclo di programmazione economico-finanziaria. Tale obiettivo naturalmente evidenzia la peculiarità dell'amministrazione rispetto agli operatori privati che utilizzano principalmente la valutazione non come forma di "controllo" ma come metodo di "giudizio" e remunerazione ai propri dipendenti, è insomma uno strumento di *strategic management* che declinato nel contesto pubblico assume l'entità di controllo sul corretto utilizzo delle risorse in una più ampia funzione di controllo sull'operato del governo<sup>39</sup>.

Ciò non toglie che tramite la valutazione dell'operato dell'amministrazione non si perseguano ulteriori importanti obiettivi quali: l'efficientamento dell'azione amministrativa, dell'utilizzo delle risorse pubbliche sia capitali che umane, il miglioramento della capacità programmatica e organizzativa, l'aumento della qualità dei servizi erogati, contribuendo così alla creazione di valore pubblico.

---

di risultato in busta paga, ed una detassazione totale se viene convertito in welfare.

<sup>38</sup>Elisa D'Alterio: La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte e nodi (ancora) da sciogliere, in: Collective Volumes - Biblioteca '20 Maggio 8 (2022), pp. 112–124.

<sup>39</sup>E D'ALTERIO: Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche amministrazioni, in: Giorn. dir. amm 2017, p. 570.

## Teorie e critiche della *performance*

A livello internazionale è possibile individuare molte posizioni e teorie riguardo alla *performance*. All'interno del volume *The Oxford Handbook of Public management*<sup>40</sup> nel capitolo dedicato al *performance management* Talbot individua le principali posizioni a livello internazionale riguardo la *performance* nelle pubbliche amministrazioni, e di conseguenza i motivi che ne giustificano la gestione.<sup>41</sup> 1) La prima tesi è quella del "*Performance as accountability*", secondo cui i sistemi democratici per funzionare hanno bisogno di fornire ai cittadini tutte le informazioni riguardo ai risultati ottenuti e non solo dati riguardanti costi e spesa pubblica. Il concetto di *performance* come rendicontazione e trasparenza si è affermato in tutti i paesi europei ma non sempre queste informazioni sono effettivamente pubblicate con regolarità, come accade nel caso italiano. Successiva tesi che va ad implementare la prima è quella della 2) "*Performance as user choice*": che attribuisce uno scopo alla pubblicazione delle informazioni riguardanti la *performance*, ossia quello di permettere al cittadino di scegliere in maniera più razionale il servizio pubblico del quale usufruire. La maggiore disponibilità di informazioni permette di effettuare scelte più consapevoli a livello individuale grazie alla comparazione dei dati di *performance* pubblicati, diversamente dalla semplice *accountability* che fa riferimento ad una dimensione collettiva della decisione del cittadino-utente. 3) "*Performance as customer service*": questa tesi contempla la *performance* quale servizio al cliente ritenendo che l'amministrazione operante da monopolista sia tenuta a dichiarare quali siano i livelli qualità, le tempistiche, e l'accessibilità dei servizi che intende erogare alla collettività. Tra le motivazioni dei suoi sostenitori ci sono l'esigenza di rispondere alla sempre più diversificata e incerta condizione sociale della popolazione evitando ogni possibile discriminazione ed il diritto del cittadino di usufruire di un servizio pubblico con la stessa qualità che otterrebbe se fosse in regime di mercato concorrenziale<sup>42</sup>. La teoria più longeva è quella del 4) "*Performance as efficiency*".

---

<sup>40</sup>Ewan Ferlie/Laurence E Lynn Jr/Christopher Pollitt: *The Oxford handbook of public management*, 2005.

<sup>41</sup>Lo stesso autore sottolinea come tale elenco non abbia la pretesa di essere esaustivo né di intendere che ogni argomentazione si sia presentata a livello internazionale, con la stessa intensità e con la medesima collocazione temporale.

<sup>42</sup>Ne è un esempio lo schema delle *Charter Mark* inglese introdotto nel '91, in cui le diverse *agency* si confrontano sulla base di meccanismi di rendicontazione della *performance* rispetto a

Essa contempla la produzione di informazioni riguardanti la *performance* ma non necessariamente la loro pubblicazione. La *performance* viene considerata come una leva a disposizione dei dirigenti pubblici (intesi come *manager*) al fine di incrementare l'efficienza del proprio ufficio o apparato. L'idea è che così come operano i *manager* aziendali in condizioni di mercato non efficiente, anche la pubblica amministrazione, non potendo utilizzare i risultati di mercato come naturali indicatori di successo, può incentivare l'efficienza attraverso un sistema di misurazione e gestione della *performance*. E' importante evidenziare come questa tesi consideri l'efficienza solo in termini di trasformazione degli *input* (le risorse) in *output*; tralasciando sia gli *outcome* che l'allocazione delle risorse. Molte iniziative legate alla *performance* quali i sistemi di pianificazione, programmazione e *budgeting*, l'analisi delle politiche pubbliche e la gestione per obiettivi, si sono basate sulla dottrina della *performance* come efficienza. Come reazione a tale approccio è emersa la tesi del 5) "*Performance as results*". Si basa sulla convinzione che le amministrazioni (ed i governi) si siano talmente concentrati su risorse e *public policy process* da non considerare più i risultati (*outcome*) che si voleva raggiungere con tali interventi. Sostanzialmente si sarebbe perso di vista il quadro generale, una migliore erogazione dei servizi a scapito dei veri obiettivi di *policy*. Da questa riflessione ne è derivato l'"*outcome based governance*"<sup>43</sup> che dovrebbe servire a riportare l'attenzione all'impatto finale delle attività e ad evitare conseguenze controproducenti quali, nei peggiori casi, potrebbero portare l'operato di un'amministrazione ad interferire con quello di un'altra o addirittura a minare l'intero sistema. 6) "*Performance as resource allocation*", molto simile alla precedente, è una tesi che evidenzia come i dati riguardanti la *performance*, soprattutto su *outcome* ed efficacia, siano essenziali per la pianificazione dell'allocazione delle risorse pubbliche.

Nella stessa occasione Talbot<sup>44</sup> considera anche alcune argomentazioni contrarie nonostante a livello accademico non si possa dire ci sia stata una forte critica indirizzata proprio alle teorie relative al *performance management* nella pubblica

---

degli *standard* prestabiliti. Le *agency* ricevono un compenso per il raggiungimento degli *standard* minimi di *performance*. Lo schema è stato poi riformato ed infine eliminato nel 2008.

<sup>43</sup>Belinda Van Wyk/Karel Van der Molen/A Van Rooyen: *Outcomes-based governance: assessing the results*, 2002.

<sup>44</sup>Ferlie/Lynn Jr/Pollitt: *The Oxford handbook of public management* (v. nota 40).

amministrazione ma per lo più argomentazioni trasversali, ad esempio contrarie al generale managerialismo introdotto nell'organizzazione pubblica o la paura che la misurazione della *performance* sia una pratica che appartiene ad una programmazione di stampo semi-sovietico.

Tuttavia, è comunque possibile raggruppare queste critiche in: a) Incompletezza cronica del quadro fornito dalla misurazione della *performance* rispetto alla complessità delle attività svolte da una pubblica amministrazione ed al particolare ruolo di mediazione tra diversi interessi che svolge attraverso il suo potere discrezionale; b) Il pericolo di un'eccessiva complessità del sistema di misurazione al fine di ottenere delle informazioni precise fino a renderlo impraticabile; c) I costi di produzione delle informazioni sulla *performance* in contesti complessi può diventare proibitivo per l'attuazione della misurazione, oltre al fatto che i criteri di *performance* relativi all'efficienza ed all'economicità andrebbero applicati anche allo stesso sistema di misurazione per valutarne fattibilità e convenienza; d) Problemi di attribuzione dei risultati ottenuti ad una specifica attività; e) Rischio di distorsione degli elementi qualitativi con cui sarebbe più appropriato valutare la bontà di un'attività o un servizio pubblico imponendo una misurazione quantitativa della *performance*; f) Rischio di manipolazione delle procedure di misurazione in presenza di sanzioni e premi; g) La complessità di misurazione sommata alla presenza di premi e sanzioni potrebbe condurre a distorsioni comportamentali che, soprattutto nell'erogazione dei servizi pubblici, e nonostante l'obiettivo di migliorare dati relativi alla *performance*, sarebbero dannosi per la qualità del servizio stesso; h) Incompatibilità ciclica tra la brevità dei cicli politico-elettorali ed il tempo che sarebbe necessario effettuare misurazioni stabili della *performance* per coglierne sia gli output che gli *outcome*; si aggiunge il cosiddetto i) il "*performance paradox*", ossia la paradossale evidenza empirica che mostrerebbe come il sistema di misurazione stesso della *performance* sia nel lungo periodo sempre meno "performante". Ciò constaterrebbe un'impossibilità insormontabile nel mantenimento di un sistema di *performance measurement* nel lungo periodo.

### 1.2.1 Le declinazioni della *performance*

Quando si tratta di utilizzo della *performance* ai fini di efficientamento dell'azione di un'organizzazione pubblica si fa primariamente riferimento a due sfere di azione

distinte ma strettamente correlate: la fase della misurazione e la fase della valutazione. Queste hanno in comune l'uso di indicatori, utilizzati dapprima per monitorare e misurare l'andamento di una *policy* e poi utilizzati non per valutarne l'efficacia, l'efficienza e la qualità del risultato, bensì per riscontrare se lo scopo è stato raggiunto, in che misura e con che percorso. Ma non solo, la finalità della misurazione e valutazione di una *policy* dovrebbe sempre essere quella di utilizzare quei risultati, trasformandoli in *expertise*, per l'intervento pubblico successivo. Il principale punto critico dei processi di valutazione è spesso proprio l'individuazione degli indicatori, i quali devono richiedere dati facilmente reperibili e immagazzinabili anche *in itinere* ed essere coerenti con la tipologia di *performance* che si intende valutare. Essa ha infatti diverse declinazioni: a) *performance* organizzativa; b) *performance* individuale e c) *performance* di politiche pubbliche e programmi. La prima tipologia, riguarda l'organizzazione nel suo complesso, vuole misurare il suo comportamento ed i risultati conseguiti rispetto a quelli programmati. Gli obiettivi della struttura sono elencati all'articolo 8 del D.lgs del 27 ottobre 2009, n.150 e rappresentano i risultati, i traguardi da raggiungere in quanto apparato amministrativo. La *performance* organizzativa può quindi avere ad oggetto risultati di *outcome*, di capacità organizzativa, di qualità dei servizi erogati, contenimento dei costi, razionalizzazione dell'attività amministrativa fino anche alla *customer satisfaction*.

Per una pubblica amministrazione, impostare il suo sistema di gestione della *performance* sull'organizzazione anziché sugli individui porta due immediati vantaggi pratici<sup>45</sup>: permette innanzitutto di mettere in diretta relazione la produttività dell'organizzazione e le risorse impiegate oltre alla programmazione delle attività; in secondo luogo, permette una più facile applicazione di modelli e strumenti di valutazione utilizzati dal settore privato. Può quindi essere un potente strumento di controllo dell'organizzazione. Nonostante ciò, la lacuna di impostare un sistema di valutazione della *performance* solo sull'intera unità organizzativa è che diventa necessario utilizzare delle tecniche di disaggregazione delle attività al fine di valutare in maniera appropriata la relazione univoca tra singoli programmi, attività e *policy*. Un esempio di questo tipo di strumento è l'*activity based budgeting* <sup>46</sup>

---

<sup>45</sup>Ferlie/Lynn Jr/Pollitt: The Oxford handbook of public management (v. nota 40).

<sup>46</sup>L'*activity based budgeting* è una strategia aziendale che va a considerare tutte le attività svolte

Per quanto riguarda il punto b) *performance* individuale possiamo fare riferimento alle linee guida n. 5 del 2019 redatte dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) <sup>47</sup> che, insieme alle precedenti linee guida n.2 del 2017, danno indicazioni alle amministrazioni rispetto alla misurazione e valutazione della *performance* individuale. E' importante chiarire fin da subito che tali indicazioni non sono vincolanti bensì sono considerate dal dipartimento elementi minimi essenziali per la redazione dei "sistemi di misurazione e valutazione delle *performance*" (SMVP) da parte delle singole amministrazioni ed il loro funzionamento. Il DFP evidenzia la centralità della progettazione dei SMVP per la quale è necessario che la singola organizzazione sia in grado di riflettere sulle proprie finalità organizzative ed in funzione di queste progettare sistemi avendo molto chiari gli obiettivi che si intendono perseguire e le azioni da attuare ad esito della valutazione. Secondo questa logica d'azione è possibile per le singole amministrazioni andare a disegnare contenuti differenziati di *performance* individuale in modo tale da adattare gli indicatori e gli *outcome* della valutazione allo specifico contesto organizzativo ed ai singoli obiettivi. A livello individuale, le finalità più rilevanti della valutazione sono: l'erogazione del trattamento economico accessorio e le progressioni economiche e di carriera. Al fine di dare una definizione alla *performance* individuale possiamo individuare nell'articolo 9 della cd. riforma Brunetta il quale fa riferimento al complesso dei comportamenti realizzati e dei risultati raggiunti dal singolo operante nell'organizzazione. Risultati e comportamenti sono quindi le due dimensioni che compongono questo tipo di *performance* differenziandosi dalla prima in quanto il dirigente (o il dipendente) è singolarmente responsabile in quanto sono obiettivi ad egli assegnati. Questi ultimi possono essere necessari al raggiungimento degli obiettivi dell'ufficio; oppure possono essere incarichi *ad personam* di esclusiva responsabilità personale.

Tecnicamente, lo studio della *performance* individuale afferisce più propriamente a parte degli studi di gestione delle risorse umane. L'obiettivo di analisi deve essere il singolo individuo ma spesso viene considerato in relazione al contributo che

---

nella produzione di un bene o un servizio in termini di costo da sostenere per l'azienda. Ne risulta un accurato quadro di come vengono e verranno spese le risorse e serve ad una migliore allocazione delle stesse e a garantire maggiore efficienza operativa.

<sup>47</sup>linee guida di dicembre 2019, n.5 redatte dal DFP ai sensi del D.Lgs 150/2019 e dell'articolo 3, co 1, del dPR n. 105 del 2016 che attribuiscono allo stesso Dipartimento le funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio in materia di ciclo della *performance*

apporta rispetto al successo del suo team o dell'organizzazione. L'OECD ha evidenziato in passato come nella prassi i criteri utilizzati per l'organizzazione vengano sostanzialmente e semplicemente estesi anche agli individui. Uno studio dell'OECD relativo al *performance-related pay* nel settore pubblico, ad esempio, ha stabilito che solo in pochi casi i criteri individuali di "buona prestazione" erano collegati in modo discernibile ai criteri organizzativi di buona prestazione<sup>48</sup>.

Oltre alle valutazioni di tipo organizzativo e individuale, nell'ambito della c) *performance* di politiche pubbliche e programmi si aggiunge, almeno nella teoria, la valutazione partecipativa. Alle sue modalità di implementazione e sviluppo (su base triennale) sono dedicate le linee guida n. 4 di dicembre 2019 redatte dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) per agevolare le amministrazioni nei percorsi di implementazione. La valutazione partecipativa è finalizzata al coinvolgimento dei cittadini nella fase di valutazione tramite strumenti dell'*open government*<sup>49</sup> quali le consultazioni pubbliche che si possono rivelare un utile strumento di confronto dei risultati ottenuti rispetto a quelli prefissati e addirittura essere utilizzate per la fase successiva di riprogrammazione. La prospettiva sarebbe quella di una nuova frontiera di co-progettazione tra amministrazione pubblica e cittadini dei servizi e attività destinati agli stessi cittadini-utenti. L'ambizione dichiarata dal Dipartimento nel 2019 è quella di assistere le amministrazioni allo sviluppo di suddetti sistemi in tutto il ciclo della *performance* rendendo la valutazione partecipativa un "tassello della catena del valore pubblico" coinvolgendo il cittadino nella programmazione di servizi volti all'accrescimento del benessere collettivo in qualità non solo di cittadino

---

<sup>48</sup>Robert Wood/Maria Maguire: Private pay for public work: Performance-related pay for public sector managers, 1993.

<sup>49</sup>Con il termine "open government" si fa riferimento ad un processo gestionale della pubblica amministrazione non solo trasparente ma anche aperto, è un modello di gestione amministrativa in cui la comunicazione ha un ruolo centrale e portante diventando sistemica. Tale modello può convivere ma non si sovrappone con quello di *e-democracy*. In un modello di *open government* sono elementi essenziali l'accessibilità dei dati e delle informazioni in possesso dell'amministrazione e l'utilizzo, anche utilizzando canali digitali, di strumenti di informazione e coinvolgimento della cittadinanza a vari processi decisionali, ne sono un esempio le piattaforme partecipative come "ParteciPa", esperienze di bilancio partecipativo e l'uso di mini-pubblici per la definizione di progetti di *policy* che impattano direttamente un territorio o una categoria. L'*open government* necessita di solide competenze tecniche e professionali da parte dell'amministrazione oltre che una forte capacità di programmazione. Questi elementi possono rappresentare nel caso della burocrazia italiana delle barriere tecniche difficilmente superabili in un lasso temporale ristretto. Per un approfondimento del tema Emiliana De Blasio: Il governo online: nuove frontiere della politica (Studi economici e sociali Carocci), 2018

co-valutatore ma anche co-progettatore e co-produttore.

### 1.2.2 *Performance management*

Il *performance management* consiste nella pratica di utilizzo delle informazioni e dei dati sulla *performance* raccolti tramite il processo di *performance measurement* al fine di migliorare i processi decisionali. Quando si fa riferimento alla *performance* di un'istituzione pubblica si fa riferimento alla sua capacità di soddisfare i bisogni e le attese non solo dei cittadini ma anche di tutti gli *stakeholder* che si relazionano con l'istituzione. La gestione della *performance* è invece un insieme di attività che - similmente a quanto accade con il ciclo di *policy* - sono configurabili in: 1) *performance planning*; 2) *performance measurement*; 3) *performance evaluation*; rispettivamente sono le fasi di individuazione degli obiettivi, di misurazione e raccolta dati ed infine di valutazione complessiva di merito.<sup>50</sup>

Tuttavia, l'implementazione di un modello di *performance management* non è immediato, si tratta comunemente di processi affrontati dalle amministrazioni che si sviluppano a livelli sequenziali in un arco temporale più o meno lungo. Una classificazione ormai consolidata elaborata da Bouckaert e Halligan<sup>51</sup> individua quattro idealtipi di sistemi di misurazione e valutazione della *performance* sulla base di altrettanti criteri. Le variabili sono: la misurazione, l'implementazione, l'utilizzo e le limitazioni. La prima situazione considerata è quella che precede il primo idealtipo, ossia la situazione Tradizionale o *pre-performance* in cui la misurazione è puramente soggettiva ed intuitiva e di conseguenza i processi decisionali sono basati su informazione di tipo qualitativo e spesso la misurazione, se presente, è limitata ad un'analisi economico-finanziaria. Il passaggio da una inconsapevolezza funzionale - limite intrinseco di un sistema senza nessuna gestione della *performance* - ad un idealtipo di *Performance Administration* si ottiene attraverso l'implementazione di un primo sistema di misurazione e registrazione dei dati in chiave quantitativa attraverso la dotazione di appositi indicatori. Ciò permetterebbe una prima incorporazione delle rilevazioni all'interno di processi decisionali ma questo modello è caratterizzato da un uso essenzialmente interno (o per la produzione di *report*) di dati e informazioni

---

<sup>50</sup>Cucciniello et al.: Management pubblico (v. nota 32).

<sup>51</sup>Geert Bouckaert/John Halligan: Managing performance: International comparisons, 2007.

raccolte con gli indicatori di cui si è dotata e di conseguenza non c'è una sistematica integrazione all'interno dei processi decisionali. Il rischio è che la misurazione sia finalizzata al rispetto della normativa e ad una finalità più formale che pratica. Il secondo idealtipo è chiamato *Managements of Performances*, anche questo modello è raggiungibile direttamente dalla situazione *Pre-Performance* di partenza. A differenza del precedente presuppone l'adozione di sistemi di *performance measurement* specifico e che le informazioni raccolte e analizzate vengano utilizzate, anche se in maniera differenziata, per specifiche funzioni manageriali. Vi è quindi l'utilizzo delle informazioni ricavate tramite gli indicatori finalizzato all'innescio di processi decisionali. Tuttavia, in assenza di un univoco sistema di indicatori si presenta il rischio dell'incoerenza: situazione in cui singoli dirigenti adottano specifici sistemi di misurazione finalizzati al monitoraggio dell'operato del proprio ufficio o apparato ma distanti da quelli adottati da altri dirigenti responsabili, questo può rendere le informazioni non confrontabili oltre che rendere difficile una misurazione complessiva dell'attività di un'amministrazione nel suo complesso. In aggiunta, così facendo, ogni dirigente potrebbe attingere a differenti indicatori per integrare i propri processi decisionali compromettendo la coerenza e l'omogeneità dell'operato dell'amministrazione. Il terzo livello è quello del *Performance Management*, raggiungibile attraverso la combinazione dei due precedenti: un uso sistematico del sistema di indicatori all'interno della maggior parte dei processi decisionali. Il sistema di *performance measurement* deve essere organizzato gerarchicamente (ad esempio, nel caso dei ministeri italiani il dirigente è responsabile della valutazione dei sottoposti ed a sua volta è sottoposto alla valutazione del dirigente di prima fascia). Il sistema di misurazione si presenta coerente e completo e vi è una sempre maggiore richiesta di produzione di indicatori da parte della dirigenza, che utilizzandoli nei processi decisionali di propria competenza, sviluppa il proprio profilo manageriale. Il limite del terzo idealtipo è individuato dagli autori nella sua stessa complessità che porterebbe rendere il *performance management* non sostenibile all'interno di sistemi amministrativi poco stabili. Quando la domanda interna di indicatori esce dai confini dell'amministrazione accogliendo l'offerta proveniente dall'esterno, il modello evolve verso il quarto e ultimo idealtipo: quello della *Performance Governance*, in cui il consolidato sistema di misurazione è integrato con quello di altre amministra-

zioni dando vita a strumenti e processi di coordinamento inter-organizzativo fondati su strumenti di misurazione. Il rischio in questo caso è che finisca per diventare difficilmente gestibile.

L'implementazione di sistemi di misurazione e valutazione della *performance* richiedono un certo sforzo organizzativo, tecnico ed anche in termini di risorse. Sembra quindi opportuno chiedersi perché per un'amministrazione ha senso cimentarsi nello sviluppo di un tale sistema? Qual'è l'importanza della misurazione della *performance* all'interno di un'amministrazione pubblica? Su questo punto si è espressa importante letteratura internazionale con delle analisi che inevitabilmente prendono le mosse dalla misurazione nelle aziende private sottintendendo un confronto tra *manager* d'azienda e *manager* pubblico ossia il dirigente. Su questo tema, una proposta interessante viene da Robert D. Behn, docente della *Harvard University's John F. Kennedy School of Government* che ha eseguito un'operazione di sintesi di diverse ipotesi riguardo le ragioni - e quindi le finalità - della misurazione della *performance* all'interno delle pubbliche amministrazioni<sup>52</sup>. Nello specifico individua otto *managerial purposes* che i dirigenti pubblici possono perseguire attraverso tale attività. Già nell'introdurre il tema l'autore evidenzia, probabilmente in chiave provocatoria, come nel dibattito comune alla domanda "perché dobbiamo misurare la *performance*?" la risposta sia semplicemente "perché è una cosa buona" e capiamo che è una cosa buona perché le imprese la misurano e "si sa, che il settore privato ha migliore capacità gestionale' di quello pubblico"<sup>53</sup>. Andando oltre a questo luogo comune, in concreto la misurazione della *performance* può avere multipli scopi, come si è in parte già visto. A seguito di una breve rassegna delle principali posizioni sul tema. R. Behn illustra la sua sintesi di otto motivazioni per cui un dirigente dovrebbe utilizzare la misurazione come strumento manageriale: I) valutazione: al fine di capire se e quanto la propria organizzazione sia lavorando con qualità; II) controllo: per assicurarsi che i propri subordinati stiano facendo la cosa giusta; III)finalità di *budget*: per l'individuazione delle corrette allocazioni del denaro pubblico tra i diversi programmi, persone o progetti; IV) motivazione: capire come può motivare

---

<sup>52</sup>Robert D Behn: Why measure performance? Different purposes require different measures, in: Public administration review 63.5 (2003), pp. 586-606.

<sup>53</sup>Di conseguenza l'introdurre strumenti manageriali del settore privato nella pubblica amministrazione è "cosa buona".

il personale e dirigenti di II fascia, collaboratori, *stakeholder* e cittadini a fare ciò di necessario a migliorare la *performance*; V) Promozione: individuare il metodo appropriato per convincere vertici politici, *stakeholder*, giornalisti e cittadini del buon operato della propria organizzazione; VI) celebrare; finalità di individuare quali risultati sono degni di essere celebrati, anche formalmente, dall'organizzazione; VII) apprendimento: la misurazione permette di individuare cosa non funziona e perché; VIII) miglioramento: al fine di capire esattamente dove e come intervenire al fine di migliorare le *performance*. Nonostante consideri nello specifico l'attività di misurazione svolta dai dirigenti verso i propri sottoposti, possiamo considerarli come generali finalità e motivazioni di misurazione dell'attività all'interno dell'organizzazione pubblica, tenendo altresì a mente il meccanismo a cascata gerarchico del ciclo di valutazione nel nostro ordinamento.

L'autore individua inoltre delle potenziali criticità dell'operazione di misurazione, raccolta e pubblicazione dei dati relativi alle proprie prestazioni. In primo luogo, individua nell'operazione di confronto tra diverse amministrazioni, anche a livello internazionale, da parte dei *media* che potrebbe tradursi in una comparazione eccessivamente semplicistica. Questo accadrebbe in quanto le comparazioni delle prestazioni si baserebbero principalmente sugli indicatori tradizionali e più prontamente disponibili banalizzando sia lo sforzo di instaurare innovativi e più complessi processi di misurazione che sacrificano le differenziazioni tra gli obiettivi di ogni amministrazione/ufficio. La seconda distorsione potrebbe essere proprio la situazione in cui i canali di divulgazione mediatica attingono a dati di *performance* in un contesto in cui vi è poca chiarezza negli obiettivi oggetto della misurazione e della misurazione stessa. Non c'è d'altronde da stupirsi se i dirigenti pubblici sono intimoriti dalla natura valutativa della misurazione nel momento in cui non esiste una comprensione chiara e universale dei loro obiettivi di *policy*. Se invece potessero operare all'interno di una programmazione razionale e strutturata, la misurazione della *performance* genererebbe meno perplessità. Senza un accordo sugli obiettivi di *policy*, i *manager* pubblici sanno che i dati di *performance* da loro prodotti possono essere strumentalizzati dalla stampa e utilizzati per recriminare all'amministrazione o al loro operato personale di non aver raggiunto determinati obiettivi che non stavano in realtà perseguendo. Risulta quindi fondamentale la definizione accurata

ta degli obiettivi della misurazione in un'operazione di condivisione e accordo tra vertici amministrativi e politici.

### **Modelli e Tecniche di *Performance Management***

Sia all'interno del settore privato che nel settore pubblico diversi fattori sia positivi che negativi hanno spinto verso la sperimentazione di modelli e tecniche di misurazione della *performance*. Questo campo si è rapidamente evoluto a livello internazionale negli anni Novanta ma l'attuazione di tali strumenti del settore pubblico è sempre stata molto influenzata e conseguente alla loro sperimentazione in ambito privatistico. Sono quindi emersi diversi modelli che tentavano di applicare un approccio olistico al tema della *performance* di un'organizzazione, tanto privata quanto pubblica<sup>54</sup>. Se ne riportano di seguito alcuni esempi: Tra i modelli di *performance* che possiamo definire "generali" o "generici", il primo fu il "*Baldrige Awards*"<sup>55</sup> che origina da quel movimento per la qualità del servizio pubblico che ha dato origine anche alla tesi della *performance as a service*. Esso voleva permettere alle singole organizzazioni di misurare la propria attività in rapporto ad una serie di indicatori standardizzati prevedendo poi un sistema di premialità annuale. Da tale modello si è sviluppato in Europa il modello "EFQM", conosciuto anche come "*Business Excellence Model*" sviluppato dalla *European Foundation for Quality Management*<sup>56</sup>. Quest'ultimo modello si basa sulle tre classiche domande "perché?, come? e cosa?" le cui risposte corrispondono alla "direzione", "esecuzione" e "risultati" dell'azienda che lo applica. Prevede nove categorie di indicatori di *performance* che dovrebbero rendere conto ad esempio della qualità della *leadership*, dei risultati ecc. I criteri *standard* utilizzati per il confronto sono circa cento tra cui una parte dedicata alla valutazione di quanto fatto e la restante di tipo predittivo. Entrambi i modelli hanno avuto influenze sul settore pubblico, il primo in particolare negli Stati Uniti d'America ed il secondo ad esempio nel Regno Unito e in Danimarca. Sebbene non tutti i modelli lo dichiarino formalmente, si possono comunque ricondurre in

---

<sup>54</sup>Ferlie/Lynn Jr/Pollitt: The Oxford handbook of public management (v. nota 40).

<sup>55</sup>Stephen George: The Baldrige quality system: The do-it-yourself way to transform your business, in: (No Title) 1992.

<sup>56</sup>Si veda per un approfondimento <https://efqm.org/the-efqm-model/>

gran parte al concetto di "*Balance Scorecard*"<sup>57</sup>, ossia una tecnica di *management* utilizzata per porre in essere una strategia aziendale, tradurla cioè in obiettivi e misure operative. Si tratta di un sistema di misurazione della *performance* utilizzato nel settore privato che parte dalla *vision* e dalla *mission* aziendale, considera successi e criticità della presenza nel mercato con lo scopo di organizzare tutte le diverse attività dell'impresa in funzione del raggiungimento degli obiettivi aziendali comuni a tutte le sue parti. La cosa che lo contraddistingue è quella di considerare non solo fattori esterni ma di misurare anche aspetti interni relativi ai processi, all'innovazione ed alla crescita dell'azienda stessa.

A livello europeo è interessante notare che il modello EFQM è ispirato alla teoria manageriale del "*Total Quality Management*"(TQM) orientata al perseguimento della qualità in ogni suo aspetto quindi l'azienda andrà organizzata considerando in ogni aspetto il perseguimento della *mission* aziendale. Tra i tentativi di applicazione nel settore pubblico un tale approccio manageriale, quelli che si può dire aver avuto maggior successo in Europa sono il modello EFQM ed il modello CAF che dal primo deriva. Il CAF, così come tutti i modelli TQM, sono dei modelli per la gestione che possono essere utilizzati dall'organizzazione in ogni sua fase di attività, la loro utilità è nel fornire nuovi elementi al manager pubblico per la realizzazione di risultati funzionali al perseguimento dell'interesse collettivo come il miglioramento della qualità della vita della comunità di riferimento. I sistemi di TQM si sono diffusi prima in ambito premiale ed in seguito sotto forma di autovalutazione. Il CAF è proprio un modello autovalutativo definito a livello comunitario al fine di essere utilizzato da tutti i tipi di amministrazioni pubbliche presenti in Europa. Il modello CAF, per esteso *Common Assessment Framework*, è il quadro comune per l'autovalutazione europeo creato con il fine di accompagnare le amministrazioni all'adozione di tecniche di *quality management*. Esso propone un'analisi onnicomprensiva di ciò che fa l'amministrazione: la *leadership*, la gestione del personale e delle risorse, le strategie messe in atto, ed i processi. Questi prendono il nome di fattori abilitanti. Li mette in relazione con i risultati, ossia quello che l'organizzazione realizza. La logica è quella di legare tutti gli aspetti della gestione e le loro interrelazioni al fine

---

<sup>57</sup>Robert S Kaplan: The balanced scorecard measures that drive performance, 1992.

di individuare anche i punti di debolezza che sono trasversali e quindi rilevabili solo con un approccio di insieme<sup>58</sup>.

Un altro modello di *performance* che è stato largamente adottato nel settore pubblico a livello internazionale, in particolare nel Regno Unito è il cosiddetto modello della produzione o "*production model*". Questo modello si compone di quattro componenti in virtù delle quali prende l'acronimo di IPOO: *Inputs-process-outputs-outcomes*. Vi sono susseguiti numerosi tentativi di implementazione ed evoluzione teorica di questo modello introducendo, caso per caso, delle variazioni. Ad esempio l'"*outcome-based governance*" si concentra sui risultati finali tralasciando completamente l'analisi delle risorse e del loro processo di gestione. Mentre altre amministrazioni si concentrano solo sui primi due elementi quindi su *budget* e regolamentazione. Un altro esempio è stato il tentativo di creare una versione dell'approccio IPOO specificatamente disegnata per le amministrazioni pubbliche: il *Public Service Excellence Model*<sup>59</sup>. Ciò che però caratterizza tutti questi modelli è la criticità di essere di natura puramente ipotetico-deduttiva ed avere poca convalida empirica.

### 1.3 Verso un'amministrazione *performance oriented*

Negli ultimi decenni si è fatto strada nel dibattito politico e soprattutto nel dibattito pubblico il tema della necessità di efficientamento dell'attività della pubblica amministrazione, esigenza che è entrata nell'agenda politica ed ha prodotto diversi risultati in termini legislativi, più o meno efficaci ed attuati. In questo paragrafo si propone una ricostruzione delle principali direttrici di riforma volte alla realizzazione di una amministrazione proiettata al risultato tramite l'innesto di procedure di misurazione, valutazione e di *performance management* in associazione alle principali teorie di *public management* che si sono fatte strada non solo in Italia, ma a livello internazionale, alle quali le nostre riforme si sono ispirate. L'obiettivo di questa trattazione è quello di spiegare il processo evolutivo che ha portato ad accostare al problema "scarsa efficienza dell'amministrazione pubblica" la soluzione "misurazione

---

<sup>58</sup>qualitapa.gov.it

<sup>59</sup>Talbot: *Performing 'Performance'—A Comedy in Five Acts* (v. nota 27).

e valutazione della *performance*".

### 1.3.1 Dalle origini del *performance management* alla concettualizzazione del risultato nell'amministrazione

Si tende a ricondurre l'attenzione al risultato all'interno della pubblica amministrazione degli ultimi decenni in primo luogo alla spinta promotrice del *New public management (NPM)* e poi alla cd. riforma Brunetta del 2009. Nei fatti, questa ricostruzione risulta abbastanza semplicistica seppur non del tutto errata.

Come è noto la concettualizzazione del *performance management* ha origine nel mondo privatistico e solo successivamente le teorie abbracciate da imprese ed organizzazioni private sono state oggetto di ispirazione per dare nuova linfa alle organizzazioni pubbliche, con l'obiettivo di incrementare l'efficienza dell'attività e dell'organizzazione dell'amministrazione. La strutturazione concettuale e l'evoluzione del *performance management* hanno origini a livello internazionale molto più risalenti del NPM degli anni Ottanta. Tale periodo di primordiale affermazione si può suddividere in quattro fasi<sup>60</sup>: 1) Il diciottesimo secolo; 2) i duecento anni tra la prima rivoluzione industriale e la Seconda Guerra Mondiale; 3) gli anni Cinquanta del Novecento e 4) il periodo tra gli anni Sessanta e anni Ottanta. Le prime misurazioni della *performance* si possono addirittura rintracciare nel XIII secolo<sup>61</sup> nella pratica utilizzata dai mercanti fiorentini al fine di aumentare l'efficienza della loro attività: la contabilizzazione a doppia entrata. Fino alla rivoluzione industriale la compilazione dei libri contabili rimase l'unica pratica di misurazione e rendicontazione della *performance*. In seguito alla rivoluzione industriale con l'avvento di produzione di massa e specializzazione del lavoro, l'oggetto di misurazione divenne - e rimase fino al Secondo dopoguerra - la produttività individuale dei dipendenti. Tra gli anni Venti e Trenta si assistette alla nascita della moderna consulenza in ambito manageriale e negli anni Cinquanta si assistette ad un progressivo slittamento della misurazione della *performance* dalla produttività individuale agli indicatori di crescita, di rischio

---

<sup>60</sup>Corrado Cuccurullo/Massimo Aria/Fabrizia Sarto: Foundations and trends in performance management. A twenty-five years bibliometric analysis in business and public administration domains, in: *Scientometrics* 108 (2016), pp. 595-611.

<sup>61</sup>H. Thomas Johnson: Toward a new understanding of nineteenth-century cost accounting, in: *Accounting Review* 1981, pp. 510-518.

e finanziari <sup>62</sup>

A partire dagli anni Novanta si assiste ad un forte incremento della ricerca in ambito di gestione della *performance*, con un picco di attività tra il 1994 e 1996 nominato in letteratura come *performance management revolution*. Vengono comunemente individuate due opere fondamentali in questo ambito che hanno permesso tale evoluzione nella ricerca e di conseguenza alla materia di estendersi non solo orizzontalmente tra i paesi occidentali ma anche di sfiorare l'ambito privatistico portando i propri principi in quello pubblicistico. Le due opere in questione sono il libro *Relevance Lost—The Rise and Fall of Management Accounting* di Johnson e Kaplan del 1987<sup>63</sup> e l'articolo di Eccles del 1991 *The performance measurement manifesto* pubblicato da *Harvard Business Review*<sup>64</sup> e vengono considerate due veri punti di svolta<sup>65</sup>. Nel primo volume gli autori dichiarano l'obsolescenza dei sistemi di gestione basati sugli strumenti di contabilità economica in quanto essi non sarebbero stati più in grado né di fornire delle informazioni rilevanti a supporto dei processi decisionali dei *manager* né di essere un ottimo strumento di misurazione delle *performance* date le nuove condizioni ambientali quali globalizzazione, nuovi modelli organizzativi, sviluppo tecnologico, nuove pratiche di gestione ecc.<sup>66</sup>. Nello stesso lavoro gli autori sollecitano ad un'evoluzione teorica per trovare strumenti e sistemi diversi da quelli di contabilità che possano fornire informazioni attendibili sulle *performance* utili ai processi manageriali. Rispondendo a tale sollecito Eccles pubblicò nel '91 il suo manifesto nel quale propose un cambio di paradigma, che non sia limitato alle convenzionali misurazioni finanziarie della *performance* bensì che contempli un più ampio insieme di indicatori. Nel 1980 nacque la prima rivista di *strategic management* segnando un punto di svolta anche per la ricerca sul

---

<sup>62</sup>Per una trattazione specifica si vedano Johnson, H. T. (1981). *Towards an understanding of 19th century cost accounting*. *Accounting Review*, 56, 510–518; Kaplan, R. S. (1983). *Measuring manufacturing performance: A new challenge for management accounting research*. *Accounting Review*, 18, 686–705; Neely, A., Gregory, M., I& Platts, K. (1995). *Performance measurement system design—a literature review and research agenda*. *International Journal of Operations and Production Management*, 15, 80–116.

<sup>63</sup>H. Thomas Johnson/Robert S Kaplan: *Relevance lost: the rise and fall of management accounting*, 1987.

<sup>64</sup>Robert G Eccles: *The performance measurement manifesto*, in: *Harvard business review* 69.1 (1991), pp. 131–137.

<sup>65</sup>Cuccurullo/Aria/Sarto: *Foundations and trends in performance management. A twenty-five years bibliometric analysis in business and public administration domains* (v. nota 60).

<sup>66</sup>Johnson/Kaplan: *Relevance lost: the rise and fall of management accounting* (v. nota 63).

*performance management* con una crescente enfasi strategica. Tale contaminazione multidisciplinare ebbe due conseguenze<sup>67</sup>: in primo luogo la misurazione smise di essere il fulcro della disciplina diventandone solamente una delle fasi cruciali; secondo, la disciplina si espanse anche al settore pubblico. Il *management* orientato dai risultati ed orientato al risultato divenne un continuo processo di allineamento di strategie, strutture e persone. Richiamando la già descritta differenza tra misurazione della *performance* e *performance management* ricordiamo la distinzione proposta da Lebas<sup>68</sup> che sintetizza tutto il processo evolutivo della disciplina preso in considerazione in questo paragrafo. Le due nozioni sono distinte: la misurazione della *performance* è l'attività effettuata tramite un *set* di indicatori mentre il *performance management* è il modo il cui tali dati e informazioni vengono utilizzati per scopi gestionali. Quest'ultima attività è sia antecedente che conseguente la misurazione e va a creare il contesto per la misurazione stessa e ne conferisce significato. L'autore definisce infatti la *performance* come il "il potenziale di futuro successo nell'implementazione degli interventi al fine di raggiungere gli obiettivi e i *target* di risultato". Possiamo affermare che gli studi di *performance management* sono un campo multidisciplinare, nato in chiave contabilistico-finanziaria ma sviluppatosi in chiave manageriale e strategica per imprese ed organizzazioni fino ad estendersi al settore pubblico trovando spazio nel concetto di "azienda pubblica".

Spostando l'attenzione al contesto pubblicistico italiano, vi è traccia delle primissime indagini sulla produttività dell'amministrazione pubblica già nel 1866<sup>6970</sup>. Lo sviluppo dei concetti di *performance management* rappresentò il preludio di ciò a cui oggi si fa comunemente riferimento con l'espressione "ciclo della *performance*", ma in più in generale, tali espressioni servirono a concettualizzare la cosiddetta "amministrazione di risultato" come modello a cui le amministrazioni pubbliche debbono aspirare. Come si è già chiarito, la misurazione, l'elaborazione e gestione sia in termini di monitoraggio che di conseguenze dei livelli di *performance* ottenuti

---

<sup>67</sup>Robert S Kaplan/David P Norton et al.: The balanced scorecard: translating strategy into action, 1996.

<sup>68</sup>Michel J Lebas: Performance measurement and performance management, in: International journal of production economics 41.1-3 (1995), pp. 23-35.

<sup>69</sup>Guido Melis: La burocrazia, il Mulino, 2015.

<sup>70</sup>Il rapporto in questione venne redatto dal Ministero dell'Interno al fine di quantificare tempi e costi e relativa procedura necessaria per l'emissione di un mandato di pagamento.

dall'organizzazione e dei suoi componenti sono il fulcro dell'utilizzo del risultato nell'attività pubblica. Quest'ultimo non si limita ad essere uno strumento di gestione ma diventa in qualche modo esso stesso un *driver* dell'azione della amministrazione, un obiettivo da raggiungere fino all'estremo di considerare il risultato come motivazione stessa dell'azione amministrativa.

Si riscontra una certa difficoltà ad individuare una definizione univoca del concetto di "amministrazione di risultato" nonostante sia un termine non di rado riscontrabile in dottrina, nonché già utilizzato all'interno dell'ordinamento giuridico. Il concetto di amministrazione di risultato si può riferire anche a specifiche attività svolte come servizi per i cittadini-utenti oppure a specifici apparati speciali quali le amministrazioni "di missione" nelle quali si concentrano risorse per uno specifico obiettivo. In termini giuridici il risultato ha assunto crescente rilievo in quanto inserito all'interno del più ampio obiettivo di modernizzazione dell'amministrazione pubblica. Ad oggi la rilevazione del risultato ha effetti determinanti, ad esempio, all'interno delle discipline di: a) rapporti tra ministro e dirigente generale (si pensi a direttive e verifica dei risultati); b) retribuzione dirigenziale; c) responsabilità dirigenziale; d) ripartizione delle risorse; e) controlli interni; f) ripartizione delle risorse (tra i vari apparati). Questi esempi provano appunto il diretto rilievo giuridico del risultato sulla disciplina dell'organizzazione e dell'azione amministrativa.

Per definire il concetto di amministrazione di risultato -come inteso a partire dagli anni Novanta- consideriamo un'amministrazione che deve essere essenzialmente responsabile. Responsabilità che si estende però oltre al principio di legalità e di imparzialità; non essendo sufficiente il rispetto pedissequo delle norme e delle procedure indicate dalla legge disciplinanti l'azione amministrativa, bensì si tratta di responsabilità sui risultati raggiunti con il proprio operato. Concerne la realizzazione di *target* e obiettivi assegnati all'apparato ed ai singoli, soprattutto di fascia dirigenziale, dall'organo di indirizzo politico coerentemente con il principio di buon andamento enunciato all'articolo 97 Cost.<sup>71</sup>. Il risultato in questo "paradigma" penetra non solo nell'azione ma anche nell'organizzazione dell'apparato pubblico. Nel

---

<sup>71</sup> definizione tratta dalla relazione del dott. Marco Cammelli, già professore emerito all'università di Bologna e tra le altre cose ex membro del Consiglio di Stato, tenuta in occasione del convegno Innovazione del diritto amministrativo e riforma dell'amministrazione a Roma, in data 22 marzo 2002. Schema di relazione pubblicato su *astrid-online.it*.

concetto di amministrazione di risultato o *performance-oriented* possiamo evincere altri due punti essenziali per la sua realizzazione: il principio di separazione tra politica e amministrazione di cui si è già parlato, ed il principio di buon andamento. Si tratta quindi della realizzazione degli obiettivi coerentemente con il criterio di efficacia, ossia generando il maggior grado di soddisfazione possibile della domanda proveniente dalla società, e con il criterio dell'efficienza, ossia tramite il miglior uso delle risorse a disposizione possibile per raggiungere l'obiettivo.

Riguardo il tanto discusso concetto di efficienza vale la pena fare una riflessione aggiuntiva sul suo potenziale valore. In dottrina esistono posizioni recenti secondo cui un esercizio di interpretazione costituzionale permetterebbe di individuare l'efficienza come elemento propedeutico alla tutela dei diritti fondamentali. Un interessante esempio di tale procedura interpretativa<sup>72</sup> parte dall'assunto teorico dell'amministrazione come apparato servente la persona e non come semplice braccio esecutivo del governo in quanto la sovranità è appartenente al popolo (art. 1 Cost.) e non appunto allo stato in sé. Considerando poi i precetti dell'articolo 97, nello specifico il comma secondo "*I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.*" ed individuando l'organizzazione amministrativa come necessaria e propedeutica al buon andamento ed imparzialità individuando l'efficienza organizzativa come precetto costituzionale<sup>73</sup>. Secondo tale tesi sarebbe possibile una lettura dei principi fondamentali costituzionalmente garantiti (art. 2 Cost.<sup>74</sup>) che consente una ricostruzione dell'efficienza come criterio funzionale al loro godimento. In particolare si sostiene che la prescrizione dell'articolo 97 sia stata redatta considerando quanto previsto dall'articolo 3 della Costituzione<sup>75</sup>. In sostanza, secondo questa ri-

---

<sup>72</sup>Donato Vese: L'efficienza dell'organizzazione amministrativa come massimizzazione dei diritti fondamentali, in: PA Persona e Amministrazione 2019, pp. 279-363.

<sup>73</sup>Non è di poco conto ricordare che criteri di efficienza, efficacia ed economicità sono stati positivizzati nell'ordinamento interno.

<sup>74</sup>"La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale."

<sup>75</sup>"Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale [cfr. XIV] e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando

costruzione dogmatica, il criterio di efficienza è caratterizzato dalla sua funzionalità per l'organizzazione al fine di abilitare le persone al godimento dei loro diritti fondamentali tramite l'esercizio del potere amministrativo e permette ai cittadini (e non) di massimizzare la loro pretesa verso l'azione e organizzazione amministrativa, che come fine ultimo ha il perseguimento dell'interesse pubblico. L'amministrazione ha quindi il compito di organizzarsi per perseguire l'interesse generale e lo deve fare in maniera efficiente ed imparziale, così da garantire pari diritti ed assolvere i bisogni individuali. Il fine pubblico perseguito consiste quindi nella rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno godimento della libertà e dell'uguaglianza ed il dispiegarsi della propria personalità. Si tratta di un fine determinato e concreto, in altri termini si potrebbe dire predeterminato. Il fine pubblico dell'azione non dipenderebbe più quindi dalla norma attributiva del potere, bensì troverebbe fondamento nella prescrizione dell'articolo 3 della Costituzione<sup>76</sup>. Rispetto al rapporto tra efficienza amministrativa e diritti è poi da tenere in considerazione il processo di integrazione europea che su vari aspetti ha provocato modificazioni e adattamenti nell'organizzazione e nell'azione amministrativa. In questo caso rileva il recepimento del principio di buona amministrazione enunciato tra i diritti della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea<sup>77</sup>

Per comprendere meglio il concetto di amministrazione di risultato è necessario ripercorrere le principali tappe evolutive della ricerca del "risultato" nell'organizzazione e nell'operato dell'amministrazione all'interno della normativa italiana, non inquadrato nell'*output* del provvedimento, bensì come fenomeno concettualmente distinto.

La tradizionale cultura amministrativa italiana come è noto, è di stampo formalistico, rigida nella strutturazione di organi e rapporti ed attenta alla legalità dell'agire amministrativo più che alla sua efficienza. Tale impostazione è propria sin dagli antipodi del nostro Paese, infatti quando nel 1961 venne proclamato il Re-

---

di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese."

<sup>76</sup>Vese: L'efficienza dell'organizzazione amministrativa come massimizzazione dei diritti fondamentali (v. nota 72).

<sup>77</sup>Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea art. 41 "Diritto ad una buona amministrazione", 12 dicembre 2007, Strasburgo.

gno d'Italia, il modello amministrativo sabauda -il quale a sua volta era di stampo napoleonico con alcune ispirazioni alla costituzione belga del 1831- venne esteso al nuovo territorio: modello organizzativo fondato su un apparato burocratico centrale ministeriale, di natura piramidale e gerarchica. La responsabilità politica era verticalizzata nella persona del ministro, il quale disponeva del segretario generale quale interfaccia con l'apparato amministrativo ministeriale ed esecutore delle sue direttive politiche<sup>78</sup>. A seguito dell'Unificazione a livello territoriale, fu necessario eseguire un'unificazione anche a livello di apparati amministrativi. Con l'estensione all'intero territorio italiano unificato della struttura amministrativa del Regno sabauda<sup>79</sup> si eseguirono una serie di scelte sul piano organizzativo, (ad esempio l'assetto dei controlli del Governo sull'amministrazione), che hanno portato ad un irrigidimento delle procedure amministrative in quanto la direttiva ministeriale rappresentante l'indirizzo politico sarebbe dovuta essere rispettata pedissequamente durante i passaggi tra livelli sottordinati della struttura burocratica verticalmente organizzata, fino al prodotto finale. Così ebbe origine la tradizionale impostazione formalistica e legalistica ancora oggi individuata come elemento di inefficienza della nostra amministrazione<sup>80</sup>. In tale assetto non era possibile né l'esercizio di una discrezionalità amministrativa né l'assunzione delle relative responsabilità e di conseguenza nemmeno la possibilità che l'atto finale non originasse direttamente dall'indirizzo politico. L'efficienza veniva intesa in senso formale, riguardante l'operatività degli uffici, finendo per rendere l'attività amministrativa autoreferenziale e senza strumenti per raccogliere ed internalizzare i *feedback* dati dalla società civile al fine di un eventuale riorientamento<sup>81</sup>. Nei decenni successivi, nonostante veri tentativi di intervento normativo, ciò che si ottenne fu un'azione amministrativa frammentata, irresponsabile e con rigidi controlli sia successivi che preventivi. In seguito, con la progressiva espansione degli ambiti di intervento dello stato nella società, iniziarono le domande di stabilizzazione e indipendenza dei burocrati, con annessione di casi di responsabilità sia nei confronti del potere politico che giudiziario. A seguito di

---

<sup>78</sup>Guido Melis: Storia dell'amministrazione italiana, Il Mulino, 2020.

<sup>79</sup>Avvenuto tra tutti con il cd. "decreto Rattazzi", legge 23 ottobre 1859 n. 3702 e con la legge 20 marzo 1865, n. 2248

<sup>80</sup>Stefano Tripi: Amministrazione senza risultati, o risultati senza amministrazione? Paradossi e possibili soluzioni, in: Riv. Amministrazione in Cammino 2020, pp. 1-23.

<sup>81</sup>Franco Ferraresi: Burocrazia e politica in Italia, vol. 109, 1980, pp. 165-166.

una consistente espansione della macchina amministrativa durante l'era giolittiana, ed accentuata durante la Prima guerra mondiale, l'epoca fascista conservò essenzialmente lo stesso tipo di struttura amministrativa liberale. L'attenzione al merito in tale sistema amministrativo era scarsa e perciò si faticava a reclutare e mantenere personale "di buona qualità"<sup>82</sup>. Fu quindi in epoca liberale e fascista che si consolidò il modello "razionale-legale" di amministrazione in Italia. Con il ritorno alla democrazia, la Costituzione del 1948 ha, come già detto nei precedenti paragrafi, tentato di introdurre elementi innovativi nell'amministrazione anche se con esiti di ambiguità riguardo al modello che si intendeva perseguire. A rilevare in questa ricostruzione è l'affermazione dei principi di legalità da un lato e di buon andamento dall'altro, ai quali si aggiungono il principio concorsuale per l'accesso ed il principio di imparzialità. Se ne può trarre un'interpretazione in favore del principio del buon andamento e quindi dell'attenzione ai risultati rispetto ai bisogni della società in linea con la transizione dallo stato liberale allo stato sociale. Tuttavia nella pratica molte misure di attuazione dei precetti costituzionali non vennero realizzati in tempi brevi o addirittura del tutto inattuati. Tra i ritardi, spicca la ridefinizione dei rapporti tra politica ed amministrazione. Un altro esempio è istituzione della dirigenza statale, per la quale si attese fino ai primi anni Settanta<sup>83</sup> che comportò altresì l'attribuzione agli stessi della responsabilità dei risultati.

La prima formulazione teorica riguardante l'amministrazione di risultato risale al 1979 con il Rapporto Giannini<sup>84</sup>. Presentato alle Camere dall'allora Ministro per la Funzione Pubblica, il rapporto aveva l'obiettivo di individuare le principali criticità dell'amministrazione italiana e proporre delle soluzioni da attuare<sup>85</sup>. Tra queste osservazioni e proposte, nella sezione dedicata alle "2. Tecniche di amministrazione" si trovano anche due paragrafi dedicati: a) I problemi di produttività e b) Gli indicatori di produttività. In questi paragrafi emerge un conciso giudizio sulla scarsa preoccupazione

---

<sup>82</sup>C. A. Jemolo: Sull'ordinamento della pubblica amministrazione in Italia, in: Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia, AnnoXI 1919, pp. 209-222.

<sup>83</sup>avvenuta con il d.p.r n. 748 del 1972

<sup>84</sup>Esperto e studioso di diritto amministrativo, assistette alla fondazione della Repubblica Italiana assistendo l'allora ministro della Costituente Pietro Nenni suggerendo l'adozione di un'organizzazione dell'amministrazione centrale sul modello anglosassone, di tipo circolare basato sui dipartimenti (abbandonando il tradizionale modello ministeriale gerarchico)

<sup>85</sup>Massimo Severo Giannini: Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, in: Il Foro italiano 102 (1979), pp. 289-290.

pazione per la produttività e per la sua misurazione all'interno dell'amministrazione e in seguito una proposta di indicatori. Come prima cosa, Giannini procede a definire il concetto di produttività, individuandone due accezioni: 1) produttività-lavoro, ossia quanto un lavoratore produce in termini di prodotti o servizi in un determinato arco temporale e 2) attinente agli indicatori di efficacia (risultati ottenuti/obiettivi prestabiliti) ed efficienza (risorse impiegate/risultati ottenuti). Fa notare come fino a quel momento a differenza di altre realtà europee, in Italia non venissero utilizzati indicatori di misurazione della produttività se non in alcuni casi di sperimentazione e comunque si sarebbe trattato di misurazioni elementari. Riguardo al secondo punto egli si concentra sugli indicatori riguardanti perlopiù servizi erogati dall'amministrazione quale, ad esempio, la formazione scolastica di cui suggerisce di misurare l'efficienza tramite indicatori che rapportino i risultati ottenuti dagli studenti con gli obiettivi di apprendimento prefissati<sup>86</sup>. Ciò che preme sottolineare all'ex-ministro riguardo l'attività della misurazione è che nonostante la complessità di sviluppo di tali indicatori e della loro stessa applicabilità, dal momento che sono perfezionabili per i privati, devono esserlo anche per il settore pubblico e che l'eventuale imperfezione dei risultati non può essere motivo di disuso degli indicatori. Il rapporto Giannini è un importante precursore della logica e della metodologia della misurazione della *performance* moderna all'interno de nostro sistema amministrativo. Per riassumere il "Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato" evidenzia la necessità di trasformazione dell'attività e dell'organizzazione dell'amministrazione in coerenza al mutamento della società, prestando particolare attenzione all'uso di tecniche di amministrazione ed alla produttività. La "riforma Giannini" non vedrà mai la luce e resterà un virtuoso insieme di intenti di innovazione nonostante vennero messe in campo circa quindici commissioni di studio al fine di svolgere ulteriori studi ed elaborare proposte di legge. Di queste una fu presieduta da Giuliano Amato, la quale produsse l'unico risultato concreto del rapporto: la legge disciplinante l'ordinamento della Presidenza del consiglio e l'attività di governo<sup>8788</sup>.

---

<sup>86</sup>Ciò che oggi è effettuato tramite i "test Invalsi" su campioni statistici distribuiti su tutto il territorio e in diversi momenti durante il periodo di scuola previsto obbligatorio per legge.

<sup>87</sup>Legge del 23 agosto 1988 n.400

<sup>88</sup>Guido Melis et al.: La riforma amministrativa 1918-1992. Gli studi e le proposte, in: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato 1994.

Nonostante l'auspicio ad una direzione sempre più orientata al risultato, L'Amministrazione italiana non vide particolari tentativi di superamento del modello burocratico-legalistico fino agli anni Novanta, in cui si tenterà l'implementazione concreta dell'amministrazione di risultato e lo si farà fortemente influenzati dall'ondata internazionale di innovazione del *public management* alla stregua delle teorie del *New public management*. Se gli anni Settanta sono stati un momento di riflessione scientifica in materia di efficienza che ha accompagnato grandi riforme quali l'attuazione del sistema regionale e l'istituzione della dirigenza pubblica<sup>89</sup>, gli anni Ottanta si sono invece caratterizzati per una certa stagnazione in quanto a riforme, dovendo aspettare più di dieci anni dal lavoro di Giannini per riconsiderare la pubblica amministrazione essenziale da riformare in quanto fattore di sviluppo fondamentale del Paese. Il Rapporto ha tuttavia generato un considerevole impatto sul piano culturale plasmando l'idea negli ambienti politicamente responsabili che la riforma dell'amministrazione fosse urgente e di carattere globale<sup>90</sup>. Rilevante in questo senso è l'idea della necessità di un approccio più pragmatico al principio del buon andamento, della non rinuncia pregiudizievole all'integrazione di canoni di efficienza perché solo adatti alla massimizzazione del profitto. Su questo punto la svolta con il NPM è proprio la sfida di conciliare efficienza con il fine del perseguimento dell'interesse generale e sociale proprio delle amministrazioni pubbliche. Gli anni Ottanta videro un'importante svolta di matrice giurisprudenziale: la Corte dei Conti ha riconosciuto in una sentenza<sup>91</sup> la responsabilità amministrativo-contabile come mezzo funzionale al principio del buon andamento operando una giuridificazione dell'efficienza quale canone dell'amministrazione. A inizio decennio vennero anche varate due importanti leggi: nel 1980<sup>92</sup> venne avviata l'unificazione dei trattamenti economici introducendo quella "qualifica funzionale" già proposta da Giannini che aveva anche l'obiettivo di superare la classificazione gerarchica delle carriere creando omogeneità nelle posizioni giuridiche dei *public servants*. In seguito, nel 1983 la

---

<sup>89</sup>Decreto del Presidente della Repubblica del 30/06/1972 n. 748, Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo.

<sup>90</sup>Riccardo Ursi: La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione, in: B. Marchetti, M. Renna (a cura di), La giuridificazione, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), A 150 (2017), pp. 445-475.

<sup>91</sup>Corte Conti, sez. II, 17 luglio 1982, n. 106, in Riv. Corte Conti, 1982, I: 960.

<sup>92</sup>Legge del 11 luglio 1980 numero 312

legge-quadro sul pubblico impiego<sup>93</sup> rende norma la prassi di consequenzialità tra accordo sindacale in fase preliminare e successiva ricezione normativa dei contenuti attraverso D.p.r..

Una tappa molto importante per la concettualizzazione del risultato all'interno dell'amministrazione fu la legge sul procedimento amministrativo del 1990<sup>94</sup> perché essa ne diede vera e propria valenza giuridica. Anche essa ad occhi esperti del Professore Guido Melis, sembra essere in parte frutto delle concettualizzazioni contenute nel Rapporto Giannini, tant'è vero che quest'ultimo guidò una delle commissioni per la riforma del procedimento amministrativo<sup>95</sup>. Nello specifico la legge afferma al suo primo articolo che "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità...". Dai vari elementi di responsabilità (ad esempio la responsabilità del responsabile del procedimento o che può insorgere in capo alla amministrazione in caso di inerzia tramite un'azione contro il silenzio), diritti soggettivi (ad esempio il diritto di accesso documentale) ed interessi legittimi (ad esempio l'interesse a partecipare dei controinteressati) contenuti all'interno della legge 241/90 emerge un'attività amministrativa finalizzata all'individuazione e realizzazione dell'interesse pubblico inteso come migliore soluzione di compromesso per il caso concreto tramite l'esercizio di mediazione tra interessi di parte a cui è adibito il potere discrezionale in capo all'amministrazione. Si può in conclusione dire che la legge sul procedimento amministrativo si è stato il primo vero *input* alla realizzazione dell'amministrazione di risultato, ossia un'amministrazione sempre più *performance oriented* tramite trasparenza, tempi certi, obiettivi prefissati e responsabilità.

A partire dagli anni Novanta si affermò anche in Italia un filone di studi in ambito giuspubblicistico che fece propri molti degli orientamenti del *New public management*, si tratta degli studi sull'amministrazione di risultato, la quale trova quindi le sue origini concettuali in questo paradigma. Il NPM venne concettualizzato negli ordinamenti di *common law* e pose le basi per un ripensamento dell'azione e dell'organizzazione dell'amministrazione anche in Italia incorporando criteri di

---

<sup>93</sup>Legge del 29 marzo 1983, numero 93

<sup>94</sup>Legge del 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

<sup>95</sup>Melis: La burocrazia, il Mulino (v. nota 69).

matrice tecnica ed economica.

Gli anni Novanta furono una ricca stagione di riforme amministrative, le quali sono rimaste per lo più semplici moniti o incompiute. Principali protagonisti di questa stagione riformatrice sono stati Sabino Cassese e Franco Bassanini ma precursore di tale processo fu Massimo Severo Giannini il quale nel 1979, in qualità ministro della Funzione Pubblica, varò il già citato *Rapporto sui principali problemi dello Stato* in cui si ritrovano le linee guida di tutte le successive riforme amministrative in virtù della modernizzazione e ristrutturazione dell'apparato tramite quattro assi: chiara definizione dei compiti tra amministrazioni centrali e periferiche, adozione di metodi di valutazione dell'operato degli uffici, informatizzazione e personale organizzato per funzioni e dirigenza ridotta ma più responsabile e valutata in base ai risultati riscontrati. A seguito della crisi di governo dello stesso anno, Giannini non venne riconfermato ed il suo progetto di riforma venne ostacolato<sup>96</sup> ma nel 1993 il suo allievo Cassese si insediò alla Funzione pubblica nominato dal Presidente del Consiglio Ciampi ed esordì con un nuovo rapporto<sup>97</sup> individuando i problemi del funzionamento dell'apparato amministrativo se non poi vedere interrotto il progetto di riforma a seguito della caduta del governo nel 1994 e l'ascesa di Silvio Berlusconi restando così il riformismo, ma senza volontà politica di attuarlo. Il quadro fornito era di forte disaggregazione ed inefficienza in cui la prima era primaria causa della seconda nel momento in cui la divisione asettica delle funzioni non permetteva al singolo ufficio di apprezzare la missione per cui si stava svolgendo una determinata mansione rendendo il personale incosciente. Si aggiunge la poca coerenza generata dalla legislazione troppo cavillosa e la inevitabile sovrapposizione tra soggetti amministrativi. Lo spropositato numero di procedimenti (all'epoca oltre cinquemila) creava una "gabbia di regole" tale da impedire un'azione tempestiva<sup>98</sup>. Nello stesso periodo fu innovativo il decreto legislativo n. 29 del 1993<sup>99</sup> che poteva ritenersi una

---

<sup>96</sup>Ne è testimonianza la lettera che lo stesso scrisse a Craxi, segretario del PSI, nel quale Giannini militava e dal quale si sentiva tarpate le ali nel progetto di riforma dell'amministrazione.

<sup>97</sup>Sabino Cassese: Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni, in: *Revue Européenne de Droit Public (Athènes)* 7.1 (1995), pp. 9-73.

<sup>98</sup>Melis: *Storia dell'amministrazione italiana*, Il Mulino (v. nota 78).

<sup>99</sup>D.lgs numero 29 del 1993, "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", poi integrata nel testo unico del pubblico impiego.

"riforma storica"<sup>100</sup> in quanto dava avvio alla privatizzazione del pubblico impiego (per i dipendenti Stato ed enti pubblici) regolamentando il rapporto del lavoro pubblico tramite una disciplina privatistica utilizzando lo strumento dei contratti collettivi per aprire alla libera contrattazione ed ai relativi accordi tra le parti. Venne così avviato un processo di equiparazione del lavoratore pubblico a quello privato che rovesciò l'assioma considerato indiscutibile ossia la primizia assoluta dello Stato verso i suoi dipendenti, unico intitolato a definire diritti dei lavoratori pubblici attraverso statuti contenuti nella legge. Il regime pubblicistico restò invece per la dirigenza pubblica ma dal suddetto decreto godé di maggiori garanzie di autonomia rispetto alle ingerenze del potere politico e dal proprio ministro grazie all'affermazione del principio di separazione tra atti di indirizzo ed attività gestionale in carico alla dirigenza ed il riconoscimento della responsabilità dirigenziale rispetto ai risultati conseguiti. I dirigenti avrebbero d'ora in avanti dovuto operare con i poteri di un datore di lavoro di un'azienda privata. Per quanto riguarda le organizzazioni sindacali, gli venne attribuito un ruolo esterno con funzione di controllo verso il rispetto dei diritti dei lavoratori del settore. L'obiettivo era di confinare il ruolo ed allontanarli dal centro decisionale alla luce della sempre maggiore ingerenza del processo decisionale fino ad arrivare quasi ad una "cogestione". I sindacati furono anche responsabili di una forte resistenza verso l'applicazione dello strumento della qualifica funzionale prediligendo una filosofia egualitaria con avanzamenti di carriera automatici, riuscendo a farla prevalere in ogni ufficio pubblico. Va ricordato inoltre che in questa fase vi era ancora una buona parte di personale pubblico assunto senza concorso, con scatti di carriera fondati su favoritismi ed anzianità, rendendo spesso tali funzionari (o dirigenti) non valutabili.

La gestione Cassese produsse anche un'ulteriore novità, ossia l'individuazione di un cardine ideale dell'azione amministrativa: "amministrazione al servizio del cittadino e degli utenti"<sup>101</sup>. Tale nuova impostazione sfociò nella *Carta di servizi pubblici* (già esistente nella esperienza internazionale) ideata come strumento di misurazione e verifica del grado di soddisfazione degli utenti. Come si ha già avuto modo

---

<sup>100</sup>Melis: La burocrazia, il Mulino (v. nota 69).

<sup>101</sup>Tratto dalla relazione inaugurale di Sabino Cassese tenuta al Forum sulla pubblica amministrazione del 1994

di sottolineare, l'obiettivo di inserire il risultato all'interno dell'amministrazione va perseguito su entrambi i piani dell'azione e dell'organizzazione.

Nel 1994 venne poi adottato il primo codice di condotta dei dipendenti pubblici<sup>102</sup> ad esito del lavoro istruttorio della Commissione Cassese; si è intervenuti sulla disciplina dei controlli interni nel '99<sup>103</sup><sup>104</sup> ma il poco tempo e la rigida e riluttante reazione di fronte ai cambiamenti, soprattutto verso la necessità di deprocedimentalizzazione, sburocratizzazione e responsabilizzazione da parte della dirigenza centrale e non, impedì la realizzazione sostanziale del disegno di riforma.

L'ultimo decennio dello scorso secolo si può dire sia stato ricco di riformismo ma senza riuscire in un vero e proprio rinnovamento dell'amministrazione. I motivi del mancato successo sembrerebbero ripresentarsi in quasi tutti i tentativi del Novecento: l'isolamento e la difficoltà a raccogliere consenso del riformismo in Italia, sia all'esterno che all'interno all'amministrazione, cosa che, nel periodo di crisi del sistema dei partiti e dell'economia, non era affatto semplice ottenere attorno ad una *policy*. L'opinione pubblica era distratta dalle vicende giudiziarie di mani pulite mentre la politica tentava di difendere la propria integrità dedicando ben poca attenzione alle istanze di riforma amministrativa<sup>105</sup>.

In questo periodo la burocrazia italiana entra nella stagione di definitiva perdita di consapevolezza del proprio ruolo sociale. Tra le cause ci fu la repentina introduzione della contrattualizzazione che privava i funzionari del loro *status* speciale, soprattutto i meccanismi di incremento della retribuzione, dalla scala mobile agli scatti per anzianità, e li sostituiva con gli aumenti previsti nei contratti collettivi. Si aggiunge una cultura dei dipendenti pubblici tipicamente poco incline alla responsabilità individuale, crisi economica con relativa svalutazione che ha fatto perdere il prestigio ai redditi fissi, la perdita di credibilità istituzionale che ha portato l'opinione pubblica a smettere di credere che sia un privilegio lavorare per lo Stato ed infine la psicosi generale di accusa verso l'amministrazione di pratiche immorali e illecite<sup>106</sup>. Su que-

---

<sup>102</sup>poi aggiornato nel 2000 ed infine confluito nel DPR n. 63 del 2012

<sup>103</sup>D.lgs 30 luglio 1999, n. 286, 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'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59

<sup>104</sup>Francesco Logiudice: Amministrazione di risultato: verso un sistema performance oriented, set. 2006.

<sup>105</sup>Melis: La burocrazia, il Mulino (v. nota 69).

<sup>106</sup>Ibid.

sto contesto burocratico vennero innestate le riforme nella seconda metà degli anni Novanta. Franco Bassanini, costituzionalista di centro sinistra, si fece portatore di un importante lavoro di riforma basato su tre provvedimenti (numeri 59; 94 e 127) del 1997 e una serie di decreti delegati successivi. L'intento del legislatore era quello di intervenire in maniera pervasiva fino a mutare la filosofia alla base della burocrazia italiana. Fu poi nel 1998 con il decreto legislativo n.80 che il regime privatistico e la contrattualizzazione vennero estesi a tutti i dirigenti, anche a quelli di prima fascia, andando ad istituire un ruolo dirigenziale basato su un incarico temporaneo e revocabile. In generale, le riforme Bassanini hanno rappresentato per l'Italia il tentativo di modernizzazione dell'apparato pubblico che stava avvenendo in tutte le altre democrazie moderne.

### 1.3.2 Le teorie di *public management* orientate al risultato

Le riforme volte all'implementazione del risultato dell'amministrazione italiana sono influenzate dalle teorie e dai modelli sviluppatasi a livello internazionale di *public management*. Per questo motivo si è ritenuto di dare una breve illustrazione dei principali modelli, fermo restando che classificare una riforma all'interno di un unico modello è un'operazione alquanto azzardata in quanto possono presentarsi diverse variabili esogene che concorrono alla decisione di adottare un determinato cambiamento; una riforma che presenta caratteri di NPM non per forza è stata ideata ispirandosi strettamente ai principi di quest'ultimo. Va poi aggiunto che a livello nazionale può sembrare che alcuni paesi abbiano adottato la propria variante di un macro modello<sup>107</sup> nel tentativo di avere una versione nazionale originale di riforma di management pubblico. Anche a livello accademico sono state teorizzate svariate varianti nazionali, ad esempio quello identificato come "modello anglosassone"<sup>108</sup> che è facilmente riconducibile ai principi del NPM, o il "modello nordico" tipico dei paesi scandinavi che si distingue dal primo per caratteristiche legate ad aspetti di *policy* quali il sistema di *welfare* universalistico e interventi diretti di sicurezza sociale a differenza del primo che fa maggiore riferimento a soluzioni di mercato, privilegia un

---

<sup>107</sup>Ne è un esempio il "*copernicus model* adottato tramite la riforma dell'intera amministrazione federale dal Belgio, caratterizzandone il modello di *public management* quantomeno internamente.

<sup>108</sup>Norval Veggeland: *Paths of public innovation in the global age: Lessons from Scandinavia*, 2007, pp. 121–122.

minor intervento statale anche al fine di mantenere contenuta la spesa sociale. Tra i modelli generalisti offerti dalla letteratura del ventunesimo secolo si trovano almeno altri tre paradigmi generalisti: la *Digital-Era Governance (DEG)*<sup>109</sup>, il paradigma della *New Public Governance (NPG)*<sup>110</sup> ed il Neo-Weberian state (NWS)<sup>111</sup>. Quest'ultimo, il NWS, è stato il tentativo di C. Pollit e G. Bouckaert di modernizzare il modello tradizionale burocratico weberiano introducendo elementi di professionalizzazione, efficienza ed attenzione al cittadino. Come specificato dagli stessi autori, l'ambizione non vuole essere quella di creare un modello universale, ma è ispirato e quindi riferito ai paesi dell'Europa occidentale, in particolare alle moderne burocrazie continentali e nordiche. Parte della letteratura è convinta che l'era del NPM sia ormai vicina a concludersi. In particolare Dunleavy *et al.* sostengono che questa retrocessione dei governi rispetto ai principi di NPM sia già in essere nei paesi "all'avanguardia" e sia causata dagli effetti negativi indiretti che nel tempo si sono accumulati portando ad una incapacità per i cittadini di avere risposta ai propri bisogni e risoluzione ai problemi sociali a causa della eccessiva crescita della complessità istituzionale e di *policy* che il NPM ha generato. Per questo motivo gli autori sostengono che la nuova ondata di riforma debba essere guidata da tre direttrici per avere successo: a) digitalizzazione dei processi amministrativi; b) forte orientamento ai bisogni del cittadino; e c) accentramento delle funzioni amministrative delegate (sia alle *agency* che a quelle decentralizzate attraverso il principio di sussidiarietà orizzontale) ossia riportare la produzione e l'erogazione di beni e servizi pubblici al centro.

## **New Public Management**

Ad inizio degli anni Novanta l'Italia si trova a fare i conti con minacciose condizioni economiche da un lato e con un clima di sfiducia politica dall'altro. I gravi problemi di debito pubblico prospettavano il rischio di bloccare ogni qualsivoglia crescita e sviluppo economico. Nel frattempo lo scandalo di "tangentopoli" e la conseguente

---

<sup>109</sup>Patrick Dunleavy et al.: New public management is dead—long live digital-era governance, in: *Journal of public administration research and theory* 16.3 (2006), pp. 467–494.

<sup>110</sup>Stephen P. Osborne: Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?, in: *The new public governance?*, 2010, pp. 17–32.

<sup>111</sup>Christopher Pollitt/Geert Bouckaert: *Public management reform: A comparative analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 2011.

delegittimazione del ceto politico condussero alla cosiddetta fine della Prima Repubblica. Nel '92 il problema del mancato equilibrio finanziario venne affrontato tramite un'azione di governo volta alla definizione di linee generali di razionalizzazione coerenti con un progetto di riforma di ispirazione statunitense. L'insieme di queste condizioni portarono infatti ad una forte necessità di rinnovamento, ammodernamento e razionalizzazione dell'amministrazione pubblica configurando le perfette condizioni per l'innesto dei principi del *New public management*<sup>112</sup>. Possiamo dire che tale paradigma venne applicato per la prima volta dall'amministrazione federale statunitense già dalla presidenza Regan. Ma prese sempre maggiore importanza durante le due amministrazioni successive tra gli anni Ottanta e Novanta: L'esperienza statunitense se in tema di NPM è fondamentale in quanto ispirazione dei tentativi degli anni Novanta di riforma in Italia. Tant'è che il Rapporto<sup>113</sup> del Dipartimento della Funzione Pubblica che nel '93 individuava le direttrici di riforma per la pubblica amministrazione, queste sono identiche a quelle del *National Performance Review* adottato dall'amministrazione Clinton ma già in cantiere a seguito della *Grace commission* istituita dal precedente presidente Bush con fini di razionalizzazione della spesa pubblica, dell'organizzazione della struttura e della disciplina dei *civil servant*. La strategia individuata per attuare questa operazione di riforma fu proprio l'adozione di tecniche, processi e strumenti manageriali maturate nel settore aziendale anche nel settore pubblico<sup>114</sup>. A sua volta, il *National Performance Review* si ispira a quello che è riconosciuto come "manifesto" del NPM: *Reinventing Government* di David Osborne<sup>115</sup> (oltre che il libro di Osborne e Gaebler<sup>116</sup> del 1992). Il piano di riforma incorporava il paradigma del NPM e la sua prospettiva incentrata sulla *consumer satisfaction* assumendo così la prospettiva del cittadino-consumatore. Sempre secondo lo stesso paradigma il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione va reindirizzato sulla fornitura efficienza di servizi pubblici che ne devono essere il

---

<sup>112</sup>Sepe: Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017) (v. nota 13).

<sup>113</sup>Presidenza del Consiglio dei Ministri: Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni, rapp. tecn., 1993.

<sup>114</sup>Lorenzo Castellani: L'incubo di Tocqueville: storia della burocrazia federale degli Stati Uniti d'America (Humana Scientia. La recherche en actes), 2020.

<sup>115</sup>David Osborne: Reinventing government, in: Public productivity & management Review 1993, pp. 349-356.

<sup>116</sup>David Osborne/Gaebler Ted: Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, 1992.

perno. I principi individuati dal piano di riforma statunitense e poi previsti anche a livello nazionale dal Dipartimento sono riassumibili in quattro punti: 1) centralità del consumatore; 2) professionalizzazione dei funzionari centrali su modello aziendalistico; 3) snellimento burocratico e regolamentare necessario all'implementazione della riforma; 4) Riduzione della spesa tramite il taglio di sprechi e procedure ripetute. E' di immediata intuizione come il mantra fosse la riduzione della spesa pubblica attraverso l'efficientamento dell'amministrazione realizzabile grazie all'esempio aziendalistico. L'amministrazione doveva essere "al servizio del cittadino", snella e responsabile, capace di eseguire procedure velocemente. Sono inquadrabili in questo paradigma come fin ora delineato non solo le già citate "Carte dei servizi pubblici" che puntano alla rilevazione della *consumer satisfaction*. Tutto ciò doveva essere funzionale alla riduzione del debito pubblico, alla privatizzazione dei rapporti di lavoro pubblico ed al taglio della spesa nei principali componenti della spesa pubblica italiana: previdenza e sanità. Nonostante ci siano varie teorizzazioni del NPM che hanno presentano alcune variazioni, tra i pilastri irrinunciabili vi sono: il principio di separazione funzionale tra politica e amministrazione e la separazione tra gestione ed erogazione vera e propria del servizio pubblico, la quale può essere anche delegata a privati contribuendo ad una amministrazione orizzontale ed in secondo luogo anche verticale.

Approcciando il modello del NPM da un punto di vista della letteratura accademica, nonostante il NPM non si possa ricondurre ad un'unica teorizzazione ma ad un gruppo di idee che si sono fatte strada durante gli anni Ottanta, è possibile fare riferimento alla codificazione dei caratteri fondamentali del paradigma effettuata da C. Hood nel 1991<sup>117</sup>. C.Hood studiò innanzitutto l'ascesa del paradigma cercando le motivazioni non solo della sua comparsa, (già negli anni Settanta), in ambiente anglosassone ma anche della sua espansione oltre i confini e seguente affermazione negli altri stati occidentali<sup>118</sup>. In particolare individua quattro *macro* tendenze (o "*megatrend*") in ambito amministrativo che hanno comportato l'espansione del NPM: 1) la necessità di invertire il *trend* di crescita della spesa pubblica; 2) l'orienta-

---

<sup>117</sup>Christopher Hood: A public management for all seasons?, in: Public administration 69.1 (1991), pp. 3-19.

<sup>118</sup>Idem: Beyond the Public Bureaucracy State?: Public Administration in the 1990's, 1990.

mento alla privatizzazione e alla decentralizzazione tramite i principi di sussidiarietà orizzontale e verticale; 3) lo sviluppo dell'automazione e informatizzazione della produzione e distribuzione di servizi pubblici; 4) il crescente sviluppo di interrelazioni a livello internazionale con l'emersione di problematiche transnazionali e l'avvio al superamento della prospettiva unicamente nazionale.

Per quanto riguarda i caratteri fondanti della dottrina sul NPM individuati da C. Hood<sup>119</sup> sono sette: I) professionalizzazione dei *manager* pubblici al fine di avere un controllo discrezionale visibile e attivo dai vertici i quali devono essere messi in condizione di gestire il proprio ufficio e personale liberamente. La giustificazione è che l'*accountability* richiede una chiara assegnazione delle responsabilità per ogni attività svolta e l'idea che in presenza di un potere diffuso questa non possa verificarsi. II) Sistema di misurazione della *performance* e *standard* dichiarati. Ciò significa definire a priori tutto il sistema di misurazione, preferibilmente in termini quantitativi. Anche in questo caso la giustificazione riguarda l'*accountability* nella misura in cui necessita di dichiarazioni chiare riguardanti gli obiettivi di efficienza e di risultato. III) Forte enfasi sul controllo degli *outputs* tramite il collegamento tra allocazione delle risorse e misurazione della *performance*. L'idea è quella di evidenziare i risultati piuttosto che le procedure. IV) Disaggregazione in più unità amministrative. La necessità è quella di creare delle unità che siano "gestibili" più agilmente. V) Maggiore competitività nel settore pubblico tramite l'introduzione di contratti a termine ed il ricorso alle gare d'appalto pubbliche. La concorrenza diventa la chiave per ottenere l'abbassamento dei costi ma *standard* qualitativi superiori.

VI) Applicazione delle pratiche manageriali del settore privato in favore di maggiore flessibilità nelle assunzioni e nell'uso delle tecniche di pubbliche relazioni. VII) Uso delle risorse disciplinato e parsimonioso al fine di aumentare l'efficienza e tagliare i costi diretti non necessari (anche in termini di personale in eccesso).

Nei primi anni Novanta il NPM era considerato come il paradigma destinato a sostituirsi ai classici modelli amministrativi precedenti. Nei successivi trent'anni possiamo affermare che il NPM è rimasto sicuramente un punto di riferimento per molti interventi di riforma, anche a causa delle contingenze economico-finanziarie

---

<sup>119</sup>Idem: A public management for all seasons? (v. nota 117).

che negli ultimi decenni hanno messo in difficoltà le economie dei paesi europei. Tuttavia il dibattito su impatto, risultati ottenuti dal NPM<sup>120</sup> e sull'essenza stessa di paradigma è divenuto più controverso. Ad esempio S. Osborne<sup>121</sup> nel 2006 contribuì al dibattito dottrinale affermando la transitorietà del NPM nell'evoluzione del modello tradizionale di pubblica amministrazione verso quello che vedeva come futuro paradigma dominante ossia la "*New Public Governance (NPG)*".

Il NPM non è stato esente da critiche tra cui: il fallimento totale del paradigma<sup>122</sup>, l'assenza di basi teoriche e rigore concettuale che ridurrebbero il NPM ad un semplice derivazione del modello tradizionale di pubblica amministrazione<sup>123</sup>, la negazione dell'esistenza stessa di un paradigma di NPM il quale sarebbe piuttosto riconducibile ad un raggruppamento di diversi fenomeni<sup>124</sup>, anche Pollit e Bouckert<sup>125</sup> ne hanno criticato i benefici piuttosto parziali.

Nelle sue forme più rigide il NPM vede il processo di *public policy* esclusivamente come il contesto dentro cui le attività di *management* pubblico hanno luogo, arrivando addirittura in casi più estremi ad affermare che questo contesto sia eccessivamente limitativo per il *public management* in quanto impone limitazioni democratiche irragionevoli alla gestione e fornitura dei servizi pubblici. Tuttavia, oggi il più grande limite che parte della dottrina attribuisce al NPM è l'incapacità di adattarsi ad una società in mutamento, che è sempre più pluralista nella rappresentanza, negli interessi e nei bisogni. E' da quest'ultima critica che si è aperto lo spazio a nuovi tentativi di teorizzazione di paradigmi più olistici, in grado di superare la dicotomia della "*amministrazione versus management*" e che permettano un approccio più comprensivo con la prospettiva che saranno destinati a sostituire il NPM. Due grandi temi che si sono fatti largo in questo panorama, come già accennato, sono quello di *governance* e quello di *Network*.

---

<sup>120</sup>Per un approfondimento sui risultati in prospettiva comparata si veda Pollitt/Bouckaert: *Public management reform: A comparative analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Webweian State* (v. nota 111) cap. 5

<sup>121</sup>Stephen P. Osborne: *The New Public Governance?*, in: *Public Management Review* 8.3 (2006), pp. 377-387.

<sup>122</sup>Daniel Farnham/Sylvia Horton: *Managing the new public services*, 1993.

<sup>123</sup>H George Frederickson: *The repositioning of American public administration*, in: *PS: Political Science & Politics* 32.4 (1999), pp. 701-712.

<sup>124</sup>Ewan Ferlie: *The new public management in action*, 1996.

<sup>125</sup>Pollitt/Bouckaert: *Public management reform: A comparative analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Webweian State* (v. nota 111).

Esistono tuttavia posizioni dottrinali più recenti che rinvengono anche un aspetto relazionale ed etico dell'attività dell'amministrazione e dei suoi funzionari nel NPM. Il *New public management* quando si presenta nelle sue forme meno rigide concepisce la valutazione dell'operato dei *civil servants* non solo rispetto all'effettivo conseguimento degli obiettivi programmati su *input* dell'organo politico (pedissequo confronto risultati/obiettivi), ma anche in funzione della capacità di risposta ai bisogni emergenti dalla comunità di riferimento. Tale capacità di risposta deve avvenire proprio tramite il corretto (perciò efficace ed efficiente) svolgimento delle funzioni amministrative di cui un ufficio o singolo dipendente pubblico è titolare<sup>126</sup>. Se ne evince una considerazione pluralistica di bisogni e soprattutto di soggetti che li esprimono tra la società civile. Verso questi ultimi, gli *stakeholders* l'amministrazione è chiamata a rispondere del proprio operato configurando l'*accountability* dell'amministrazione e dei suoi agenti. Tale concezione relazionale tra amministrazione e una pluralità di soggetti del NPM è condivisa con la teoria degli *stakeholders*<sup>127</sup> secondo cui la pubblica amministrazione è spinta ad operare attraverso una logica di "responsabilità sociale" che le impone di non limitare la propria azione al soddisfacimento degli interessi politici ma a tenere conto anche di bisogni ed aspettative della collettività<sup>128</sup>. Suddetta spinta proverrebbe proprio dalla pluralità relazionale che un'amministrazione ha con attori interni ed esterni, i quali a loro volta si differenziano tra politici e dipendenti (interni) ed utenti, fornitori e collettività (esterni). In questa logica si va ad inserire il dibattito tra *ethos burocratico* ed *ethos democratico* rilevabile tra teorie ed applicazioni del NPM in risposta agli interrogativi su come, in un contesto pluralistico, la pubblica amministrazione debba esercitare il suo potere discrezionale nel prendere decisioni a favore di uno o dell'altro interesse particolare ma sempre nel perseguimento dell'interesse generale della collettività. Con *ethos burocratico* si intende essenzialmente l'attenzione all'*accountability* dell'operato dell'amministrazione, la quale insieme ai principi di lealtà, efficienza, efficacia ed

---

<sup>126</sup>S Lazzara: La valutazione della dirigenza pubblica dopo la riforma Brunetta. Attuali assetti e criticità emergenti nelle Agenzie fiscali. Il caso dell'Agenzia del Territorio, in: Amministrazione in cammino 2012.

<sup>127</sup>William M Evan/R Edward Freeman: A stakeholder theory of the modern corporation: Kantian capitalism, 1988.

<sup>128</sup>Al contrario, nelle versioni più radicali del NPM questo è considerato un limite eccessivo all'attività di gestione.

economicità; permette di informare e rendere partecipi i soggetti esterni. Dall'altro lato del dibattito sembrava porsi il concetto di *ethos democratico* che si basa invece sui principi costituzionali di cittadinanza, uguaglianza, libertà ma anche di equità sociale e interesse generale. Una potenziale *empasse* concettuale e pratica superata dall'affermazione cardine del binomio "imparzialità-trasparenza", vale a dire condotte pubbliche standardizzate ma non autoreferenziali, garantendo così una forma di cittadinanza democratica<sup>129</sup>.

L'*accountability* resta comunque un concetto chiave delle amministrazioni nei paesi democratici degli ultimi decenni. Il termine si è infatti fatto strada nella regolazione dell'attività pubblica a partire dagli anni Ottanta e Novanta insieme all'introduzione delle pratiche manageriali. Il termine ha assunto una forte concezione relazionale in quanto significa oggi proprio la relazione tra pubblica amministrazione ed un secondo soggetto, dove la prima ha l'obbligo di informare riguardo la propria condotta, spiegarla e se del caso anche giustificarla<sup>130</sup>. Grazie a ciò diventa possibile per il secondo soggetto esercitare un controllo sull'operato, che può andare dalla semplice partecipazione (porre delle domande ed esprimere giudizi) ad un controllo sulla *performance* dell'amministrazione. L'ultimo *step* di tale meccanismo è la presenza di conseguenze sia positive che negative come esito diretto dell'azione perseguita dall'amministrazione. Da questa ricostruzione si coglie come l'*accountability* sia un concetto essenziale per la valutazione della *performance* dei dirigenti pubblici che sarà oggetto dei prossimi capitoli; in quanto l'essenza di effettuare un'accurata misurazione e di predisporre delle dirette conseguenze (ad esempio la retribuzione di risultato) è motivata non solo ad un migliore perseguimento dell'interesse pubblico tramite un'azione più efficiente ed efficace ma anche ad arricchire il circuito democratico garantendo trasparenza, imparzialità e coinvolgimento degli attori so-

---

<sup>129</sup>Anna Marra: *Etica e performance nella pubblica amministrazione. Strumenti e strategie per una gestione efficace e trasparente della Res Publica*, vol. 125, 2006.

<sup>130</sup>Sempre da un punto di vista teorico, in quanto relazione dinamica con plurimi soggetti, possiamo individuare diverse tipologie di *accountability* in base al soggetto con cui la pubblica amministrazione (PA) si relaziona: 1)Politica; la PA rende conto ai rappresentanti eletti, partiti politici ed elettori. 2)Legale; la PA deve rendere conto ad organi dell'amministrazione giudiziaria come la Corte dei conti. 3)Amministrativo: la PA deve rendere conto ad attori interni, si può trattare di autorità di *audit*, di anticorruzione o agli Organi interni di valutazione (OIV). 4)Sociale; la PA risponde dell'operato a gruppi di interesse o altri *stakeholder* ove cruciali nel processo *policy making*.

ciali nell'esercizio di quello che è un potere discrezionale *super partes* esercitato esclusivamente dalla pubblica amministrazione nella quale, come è ben noto, non operano attori inseriti nel circuito elettivo ma professionisti e per cui è necessaria un'attenzione al controbilanciamento dei poteri. Sembrerebbe che la valutazione della *performance* per come concettualizzata possa essere uno strumento utile non solo al *management* di un'amministrazione pubblica ma anche al fine di coniugare *ethos burocratico* improntato all'efficienza ed *ethos democratico* volto ad interesse collettivo e cittadinanza partecipativa.

In conclusione possiamo dire che il NPM è ancora il paradigma dominante ma con la consapevolezza che non si presenta in tutte le realtà amministrative nella stessa intensità e con le medesime caratteristiche. Allo stesso modo nemmeno la dottrina è unanime su questi aspetti tanto che qualcuno si è spinto ad individuare due "livelli" di NPM, uno più forte ed estremo ed un secondo più leggero e contaminato<sup>131</sup>. Ad ogni modo, le *keywords* restano l'obiettivo di incrementare l'efficienza e la capacità di risposta al cittadino-consumatore attraverso l'uso di meccanismi di mercato, indicatori di *performance*, *targets*, la contrattazione con i terzi esterni alla pubblica amministrazione e le logiche di "quasi mercato" (soprattutto nelle politiche di *welfare*).

## New Public Governance

La *governance* e la *governance* pubblica sono concetti che hanno basi teoriche consolidate. Il modello di NPG viene proposto da Osborne<sup>132</sup> come un modello a sé stante, potenzialmente sostitutivo dei precedenti e non ad integrazione degli stessi. L'NPG è fortemente radicato nella *network theory* ed assume l'esistenza di un "*plural state*" in cui molti attori interdipendenti tra loro contribuiscono all'erogazione di servizi pubblici ed un "*pluralistic state*" in cui più processi compartecipano al sistema di *public policy making* e cerca di indagare l'implementazione delle politiche pubbliche all'interno di questo contesto, in cui comunque intervengono fattori esterni ed istituzionali che permettono o limitano l'implementazione delle *policy* .

---

<sup>131</sup>Pollitt/Bouckaert: Public management reform: A comparative analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Webweian State (v. nota 111).

<sup>132</sup>Osborne: Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? (v. nota 110).

Come conseguenza a queste forme di pluralità. L'attenzione è rivolta soprattutto alle relazioni inter-organizzative e alla *governance* dei processi e l'efficacia dei servizi.

Il NPM invece è figlio della teoria economica neo-classica e della teoria della scelta razionale in cui l'implementazione delle politiche pubbliche avviene attraverso una serie di unità amministrative indipendenti, idealmente in competizione tra loro. Il focus è centrato sui processi intra-organizzativi e la loro gestione e, considerandone l'*output*, sulla produzione dei servizi pubblici in maniera efficiente ed efficace. Affinché ciò avvenga, è necessaria la combinazione di tre elementi: la competizione tra unità amministrative erogatrici di servizi pubblici, meccanismi di prezzo e relazioni contrattuali. Dall'esito della combinazione dei tre elementi ne deriva una delle diverse varianti di NPM. La NPG invece è radicata nella sociologia delle organizzazioni, nella *network theory* ed assume che il *public management* nel ventunesimo secolo stia sperimentando una crescente incertezza e frammentazione.

La *Network public governance* (NG) è un paradigma di *management* pubblico che si concentra proprio sugli aspetti relazionali. Essa non è necessariamente uno sviluppo di un'amministrazione intrisa di logiche di NPM; al contrario potrebbe essere una "estensione" del tradizionale modello verticalistico e formale dell'idealtipo weberiano. La caratteristica fondamentale di questo modello di *public governance* è la forte presenza di relazioni orizzontali ed informali. Il termine *Network* dà un suggerimento sulla dimensione di tali rapporti. Se nel modello NPM i rapporti sono essenzialmente svolti ad un livello *micro*, nella NG invece si svolgono a livello intermedio o *macro* in quanto l'obiettivo è al soluzione di compromesso tramite la collaborazione e abbandonando l'uso della contrapposizione. Il rapporto tra politica e amministrazione andrebbe quindi ad essere superato nella sua tipica concezione dicotomica abbracciando invece un rapporto armonico finalizzato al coordinamento dell'azione amministrativa e politica ed alla ricomposizione delle due<sup>133</sup>.

Inoltre, i concetti di *governance* e di *network* provengono più appropriatamente dall'ambito di studi del *public policy analysis*. Riguardo al concetto di *governance* esistono diverse formulazioni teoriche oltre agli adattamenti naturalmente generati dal corso del tempo essendo la *governance* strettamente correlata con la varietà

---

<sup>133</sup>Tripiti: Amministrazione senza risultati, o risultati senza amministrazione? Paradossi e possibili soluzioni (v. nota 80).

dei soggetti sociali e le loro dinamiche con i centri del potere. Il pensiero generale sottostante non è in realtà nuovo, come non è nuova la consapevolezza che l'arena del *policy making* è piena di attori che non solo sono strutturati verticalmente, ma sono anche legati da una serie di relazioni informali<sup>134</sup>. Tuttavia l'uso del termine "*governance*" per catturare questi aspetti del governare ha acquisito importanza al fine di ridefinire l'ambito della ricerca sulle politiche pubbliche. Tale prospettiva è utile in quanto permette di rendere organizzata e leggibile la realtà apparentemente caotica descrivendo gli insiemi di relazioni tra Stato e società come diverse tipologie di *governance*.

Con la penetrazione da parte delle domande sociali all'interno del processo di *policy* tramite i vari attori che compongono il *network* anche l'amministrazione ne risente non solo nel suo agire ma anche nella sua organizzazione. Di conseguenza le strategie e tecniche di *public management* hanno bisogno di essere adattate alle nuove dinamiche relazionali con tecniche e strategie differenti rispetto al precedente contesto più ristretto e formale. Sempre di più infatti i governi abbandonano l'approccio tradizionale di "*command and control*" perché inefficiente rispetto alla sempre maggiore frammentazione delle realtà politico-sociali ed aprendosi a dinamiche relazionali di tipo inclusivo e coordinato con gli attori del *network* perseguendo finalità di coordinamento e collaborazione. Il paradigma della *Network public governance* richiede un orientamento dinamico data la continua evoluzione dei processi politici e sociali.

## Public Value

Il paradigma del "*Public Value*" è emerso poco dopo il paradigma del *New public management* a cavallo degli anni Ottanta e Novanta dello scorso secolo in Gran Bretagna. La principale teorizzazione da prendere a riferimento è sicuramente quella elaborata da M. Moore in "*Creating Public Value: Strategic Management in Government*"<sup>135</sup>. Il concetto fondamentale su cui si basa è l'idea che se nel settore privato

---

<sup>134</sup>Giliberto Capano/Michael Howlett/Mishra Ramesh: *Varieties of governance: Dynamics, strategies, capacities*, 2015.

<sup>135</sup>Moore: *Creating public value: Strategic management in government* (v. nota 36).

l'obiettivo di ogni *manager* è quello di creare del valore privato ad accrescimento della propria aziende e del proprio interesse particolare; operando un parallelismo, lo scopo di un dirigente pubblico dovrebbe essere quello di creare valore pubblico a beneficio di tutta la cittadinanza e quindi nell'interesse generale. Il concetto di valore pubblico ha molte dimensioni e per questo necessita di un chiarimento terminologico: con valore pubblico si intende la "costruzione collettiva" fondata sulle preferenze dei cittadini per poi essere mediate in seguito, un concetto vicino al meccanismo che vale per gli azionisti del settore privato. Il concetto si presta tuttavia a due interpretazioni diverse che per quanto possano sembrare simili, sono spesso in tensione tra loro: considerare valore pubblico ciò che aggiunge del valore alla sfera pubblica oppure ciò che per la sfera pubblica ha valore in sé. In generale il valore pubblico è comunque un approccio che considera sfera pubblica e concetto di valore in maniera molto ampia in quanto concetto in costante evoluzione. In questo senso il risultato si incarna proprio nel valore pubblico realizzato sia dalla stessa amministrazione o ente, che da ogni attore pubblico o anche privato coinvolto nell'operazione di creazione dello stesso valore. Il fine ultimo deve essere quello della soddisfazione strutturale (e continua) dell'interesse della comunità di riferimento<sup>136</sup>. Anche in questo caso, come nel primo paradigma vediamo emergere quell'idea ormai presente a livello internazionale da svariati decenni che ciò che viene realizzato e come viene eseguito dal settore privato sia di auspicabile applicazione anche nel settore pubblico.

In Italia il primo tentativo rilevante di applicazione del paradigma del *Public Value* è avvenuto con la cd. riforma Madia di cui si darà conto tra poco a seguito della trattazione della cd. riforma Brunetta ispirata più chiaramente al paradigma del *New public management* e orientata alla realizzazione dell'amministrazione di risultato.

Per riassumere brevemente quanto esposto nel paragrafo possiamo individuare tre ondate di pensiero riguardo alla riforma del settore pubblico<sup>137</sup>. 1) Per il periodo

---

<sup>136</sup>G. Gobbo: Un modello di integrazione tra risk management e performance management per la creazione di valore pubblico (Collana di studi economico-aziendali E. Giannessi. Nuova serie), 2021.

<sup>137</sup>Pollitt/Bouckaert: Public management reform: A comparative analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Webweian State (v. nota 111).

tra gli anni Sessanta e la fine degli anni Settanta il pensiero dominante in letteratura raccomandava una programmazione razionale e gerarchica e l'effettuazione dell'analisi costi-benefici. 2) L'affermazione del paradigma del NPM avvenne con i primi anni ottanta e fu predominante sugli altri modelli fino a fine secolo. In questi vent'anni è rimasta solida la convinzione che l'applicazione di tecniche aziendali alla pubblica amministrazione avrebbe portato un incremento di efficienza e che l'ascesa di una migliore gestione dirigenziale sarebbe stata la soluzione a molte delle criticità esistenti. 3) Agli inizi del ventunesimo secolo non si rileva un modello dominante ma molti concetti chiave a sé stanti che possono però entrare in relazione tra loro e coesistere in uno stesso modello, nuovo o preesistente: si tratta dei principi di trasparenza e fiducia ma anche *governance*, *networks* e *partnership*.



## Capitolo 2

# Il Ciclo della *performance* e nodi ancora da sciogliere

### 2.1 Le recenti evoluzioni normative

La cosiddetta Riforma Brunetta è stata la terza riforma del lavoro pubblico effettuata in Italia. Si fa generalmente riferimento al decreto legge n.15 del 2009 ed al decreto legislativo che ne diede attuazione, il n. 150 del 2009. Nello specifico è nostro interesse evidenziare le innovazioni riguardanti la valutazione della *performance* dei dirigenti pubblici, le criticità emerse in seguito, i seguenti tentativi di correzione, e soprattutto i nodi ancora da sciogliere a quasi quindici anni dalla riforma che doveva essere "rivoluzionaria" nel suo intento. Al fine di analizzare cosa "non ha funzionato" si procede ora ad una sintetica illustrazione dell'inquadramento teorico della riforma, dell'obiettivo di *policy* preposto e dei suoi principali ambiti di intervento.

#### 2.1.1 Il tentativo della Riforma Brunetta verso l'amministrazione di risultato

Nel meccanismo di alternanza politica tra centro sinistra e centro destra che ha caratterizzato la fine del secolo scorso e gli anni duemila, dal 2008 al 2011, durante il terzo governo Berlusconi, a capo del ministero della Funzione Pubblica sedette Renato Brunetta il quale si rese subito protagonista mostrando l'ambizione di proseguire a completare le riforme lasciate incompiute dai suoi predecessori<sup>138</sup>. Quindi l'inquadramento teorico della riforma era l'attuazione delle direttrici di riforma della pubblica amministrazione descritte nel precedente capitolo; in particolare la "lotta alla burocrazia" come un nemico contro cui scontrarsi divenne un cavallo di battaglia dell'intero governo di centro destra il quale, già in campagna elettorale, si era schierato contro i "nullafacenti" del settore pubblico visti come una grave ingiuri-

---

<sup>138</sup>Melis: La burocrazia, il Mulino (v. nota 69).

stizia. La privatizzazione dell'impiego pubblico fu, come per il ministro di centro sinistra Bassanini, uno dei principali obiettivi del ministro in quanto vista come strumento strategico all'introduzione di approcci aziendalistici e manageriali nel settore pubblico. Brunetta sosteneva infatti che era "un miracolo" che la pubblica amministrazione stesse "ancora in piedi"<sup>139</sup> nonostante l'assenza di strumenti di tipo aziendalistico come un sistema di incentivazione, di disincentivi e di premiazione con le relative punizioni. Il concetto di azienda pubblica nonostante abbia trovato nei decenni molti sostenitori non è mai riuscita a trovare pieno successo attuativo tramite le politiche pubbliche che volevano realizzare tale disegno. Ad esempio, la contrattualizzazione avvenuta negli anni Novanta con il decreto legislativo numero 29 del 1993 ha solo avviato il processo di privatizzazione ma non lo ha di per se realizzato<sup>140</sup>. La contrattazione collettiva<sup>141</sup> non ha equiparato il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici a quelli privati, un certo *status* speciale è sopravvissuto alla riforma in quanto il risultato non è stato di integrazione dei criteri privatistici all'interno del settore pubblico. Il ministro nutriva una forte diffidenza verso tale meccanismo di contrattazione ritenendo che le organizzazioni sindacali esercitassero un potere eccessivo, finendo per diventare un ostacolo all'importazione di criteri meritocratici all'interno della pubblica amministrazione, oltre che costituire un ostacolo all'efficienza organizzativa degli uffici. Quest'ultima infatti è stata sottratta al meccanismo di contrattazione collettiva. L'approccio del ministro Brunetta alla nuova riforma del lavoro pubblico si presentava coerente con un più ampio approccio di trasformazione sociale inquadrabile nell'ideologia della destra liberista, tra cui trovarono spazio anche tentativi di ridimensionamento della sfera pubblica e dei diritti dei dipendenti pubblici puntando invece ad un'operazione di privatizzazione. La strategia con cui si tentò di raggiungere questo obiettivo fu però paradossale in quanto al fine di ridurre la minaccia del potere sindacale fu necessario escludere alcune materie dalla contrattazione con risultato che le stesse vennero disciplinate con lo strumento

---

<sup>139</sup>Tratto dal discorso inaugurale del Forum della pubblica amministrazione nel 2008

<sup>140</sup>Franco Carinci: Massimo D'Antona e la contrattualizzazione del pubblico impiego: un tecnico al servizio di un utopia, in: Massimo D'Antona e la contrattualizzazione del pubblico impiego 2009, pp. 1000-1027.

<sup>141</sup>Per conto della pubblica amministrazione è stata istituita l'Agenzia per la rappresentanza negoziale (ARAN) che si occupa di contrattare le condizioni del rapporto di impiego con le parti sindacali. Essa è stata istituita nel 1993 e successivamente confermata dal d.lgs. 150/2009.

legislativo ottenendo ad esito una tendenza alla ri-legificazione andando a sostituirsi al compromesso tra le parti sociali, provocando un irrigidimento del sistema e quindi in contrapposizione a privatizzazione e delegificazione che erano state capisaldi delle precedenti riforme e nell'obiettivo di *policy* anche di quella del 2009. Infatti nonostante il progetto alla base dell'intervento fosse quello di "modernizzazione dall'alto" dell'amministrazione, con la riforma Brunetta veniva eliminata la possibilità per i contratti collettivi di derogare alle norme intercorse tra un contratto ed il suo precedente re-iniettando rigidità nel sistema la dove si era da poco tentato di flessibilizzarlo. In questo modo gli effetti positivi della privatizzazione sembrano essere stati soverchiati da un ritorno alla legge, rigida e stabile per definizione da parte di un legislatore osannatore dei benefici del modello privatistico.

La contrattazione fu uno dei principali ambiti di intervento della riforma andando a modificare il testo unico n. 165 del 2001 e dettando una nuova disciplina riguardo: a) Ambito di operatività<sup>142</sup> riducendo l'autonomia contrattuale delle parti re-instaurando il ruolo prevalente del legislatore nazionale sugli aspetti centrali dei contratti; b) Riduzione delle materie<sup>143</sup>: l'organizzazione degli uffici e gestione dei rapporti di lavoro - per quanto non disciplinato per legge - diventano competenza esclusiva dei dirigenti che agiscono parimenti al datore di lavoro privato mentre l'articolo 5 del testo unico sul pubblico impiego prevede che la valutazione delle prestazioni, i provvedimenti disciplinari, la mobilità e le progressioni economiche vengano stabilite tramite la contrattazione tra le parti sociali; c) Controlli di competenza e finanziari sui contratti integrativi da parte del Ministero dell'economia e delle finanze; d) Ripristino del controllo da parte del Governo; e) spetta ai contratti collettivi la definizione delle infrazioni e sanzioni disciplinari più lievi escludendo la possibilità di introduzione di strumenti di impugnazione. Restano di competenza statale la definizione delle fattispecie più gravi.

L'altro ambito di intervento che è particolarmente rilevante in questa sede si trova agli articoli 40 e 45 della stessa disposizione di legge che riguarda la composizione del trattamento accessorio legato alla valutazione della *performance*: il decreto legislativo 150 del 2009 introduce il criterio di correlazione tra trattamento

---

<sup>142</sup>Art. 2 e art. 9 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (Testo unico del pubblico impiego)

<sup>143</sup>Artt. 5 e 40 del d.lgs. 165/2001.

accessorio e appunto la valutazione delle prestazioni sia individuali che dell'intera organizzazione. Si tratta del cuore dell'intervento normativo in quanto rappresenterebbe lo strumento decisivo con cui valorizzare ed incentivare il merito all'interno della pubblica amministrazione. I fondi destinati al trattamento accessorio sono definiti attraverso lo strumento della contrattazione decentrata, sede in cui viene imposto l'obbligo di destinazione della quota prevalente dei fondi ai profili legati ai risultati di *performance*. Premialità, incentivazione e merito sono i profili ispiratori della stessa riforma ed al fine di collegarli, la legge prevede la possibilità per l'amministrazione di provvedere provvisoriamente sugli ambiti oggetto del negoziato nel caso in cui non si riesca a raggiungere tale accordo<sup>144</sup>.

Rispetto alla dirigenza, la norma vuole conferire maggiore poteri in risposta all'esigenza di maggiore autorità decisionale e per farlo, ancora una volta, si scelse il mezzo legislativo. La riforma prevedeva anche dei vincoli ai dirigenti nell'esercizio nel loro nuovo ruolo decisionale all'interno del sistema di gestione e valutazione della *performance*. In particolare la legge da un lato, vincola i dirigenti all'attribuzione di premi e sanzioni correlati alla valutazione delle prestazioni dei dipendenti del proprio ufficio, elemento che probabilmente si pensava avrebbe contribuito alla loro equiparazione al datore di lavoro privato che ha piena disponibilità rispetto alla gestione del proprio personale, nonostante la grande differenza per cui il dirigente pubblico non può disporre di una piena scelta discrezionale rispetto ai propri sottoposti in quanto vige il principio del concorso pubblico e non può in normale amministrazione accedere direttamente al mercato del lavoro per assumere chi ritiene più adatto al ruolo specifico. Sembra quindi che si sia tentato di forzare "dall'alto" questa metamorfosi da dirigente a *manager* prevedendo non solo ulteriori poteri e relative responsabilità connesse ma anche imposizioni e vincoli sul loro esercizio. La riforma prevede un duplice assetto della valutazione: individuale, di dirigenti e personale correlata alla retribuzione incentivante ed organizzativa, finalizzata all'efficientamento ed alla razionalizzazione con l'obiettivo di rilanciare la produttività del paese e superare la crisi.

L'attenzione al merito e l'approccio aziendalistico fanno sì che la riforma si possa

---

<sup>144</sup>Articolo 40, comma 3ter d.lgs. 165/2001 come modificato dalla 150/2009.

inquadrare facilmente all'interno dei principi di *New public management*, mentre, adottando la classificazione di Bouckaert e Halligan<sup>145</sup> sembra aprire a due possibili direzioni di sviluppo rispetto al sistema di misurazione e valutazione della *performance*. La riforma contiene infatti le basi normative per lo sviluppo di un modello di *Performance Administration* tramite l'adozione di indicatori e la produzione di informazioni ad uso interno, ma anche di un modello di *Managements of performances* che presuppone anche l'adozione di sistemi di *performance measurement* specifici e l'utilizzo delle informazioni per specifiche funzioni manageriali<sup>146</sup>.

Inizialmente, nel testo originale<sup>147</sup>, furono previste delle fasce di merito a cui il dirigente avrebbe dovuto attenersi nella distribuzione dei premi e a cui a sua volta avrebbe dovuto sottostare. La differenziazione distributiva in fasce collegate al giudizio di merito dei singoli dipendenti pubblici avrebbe dovuto entrare in vigore con il rinnovo dei contratti nazionali a termine del quadriennio 2006 - 2009; in realtà le fasce retributive di merito non furono applicabili causa della mancanza di risorse e del blocco dei rinnovi contrattuali. La previsione originaria individuava tre fasce di merito e tre corrispondenti fase di retribuzione accessoria. Tutti i dipendenti dovevano essere valutati ed inseriti in una graduatoria generale da parte dell'organismo di valutazione indipendente (Oiv) dell'amministrazione. Alla prima fascia di merito definita "alta" e corrispondente al 25 per cento degli impiegati, venivano riservate il 50 per cento delle risorse stanziare in sede di contrattazione integrativa, alla seconda fascia del 50 per cento dei dipendenti venivano destinate il restante 50 per cento di risorse. A coloro i quali rientravano nella fascia di merito "bassa" del 25 per cento, non veniva previsto alcun trattamento accessorio collegato ai risultati di *performance individuale*. I dirigenti venivano anche essi ordinati in graduatoria ma divisi tra prima e seconda fascia. Il criterio non si applicava nel caso in cui vi fossero meno di 8 dirigenti in un'unica amministrazione ma era comunque obbligatorio prevedere una differenziazione sulla retribuzione accessoria.

Il secondo capo della 150/2009 è dedicato proprio ai premi al merito e alla pro-

---

<sup>145</sup>Bouckaert/Halligan: *Managing performance: International comparisons* (v. nota 51).

<sup>146</sup>Giovanni Valotti et al.: *Il livello di diffusione del performance management tra i dirigenti pubblici delle amministrazioni centrali*, in: SDA Bocconi School of Management 2012.

<sup>147</sup>Art. 19 del D.lgs. 150/2009 "Criteri per la differenziazione delle valutazioni", precedentemente alle modifiche avvenute ad opera del D.lgs 1 agosto 2011, n. 141 e del D.lgs. n.74 del 2017

fessionalità, all'articolo 20 vengono elencati come segue: " a) il bonus annuale delle eccellenze, di cui all'articolo 21; b) il premio annuale per l'innovazione; c) le progressioni economiche; d) le progressioni di carriera; e) l'attribuzione di incarichi e responsabilità; f) l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale."

Questi vengono dal secondo comma dello stesso articolo definiti "incentivi" e ne viene predisposto l'ammontare di risorse definito in sede di contrattazione integrativa. La criticità che emerse nell'immediato rispetto alla messa in capo del nuovo sistema di gestione e valutazione della *performance* dei dipendenti pubblici e dei dirigenti con annesso sistema di premialità e incentivazione fu che l'amministrazione non godeva in realtà di sufficienti mezzi per misurare in maniera accurata l'efficienza della stessa organizzazione e tanto meno il merito dei singoli permettendo di assumere i provvedimenti conseguenti.

A tarpare le ali alla riforma intervenne sin da subito il decreto legge n. 78 del 2010 che predispose il blocco delle retribuzioni del settore pubblico. Misura effettuata dall'allora ministro dell'economia e delle finanze Tremonti (governo Berlusconi III) a fini di contenimento della spesa pubblica in un contesto europeo che, a seguito della crisi finanziaria internazionale del 2008, si stava preparando a formalizzare il principio di pareggio (poi diventato equilibrio) di bilancio, entrato nella Carta costituzionale con legge costituzionale n. 1 del 2012. Tale blocco, poi riconfermato, avrebbe avuto conseguenze negative sulla contrattazione, impedendo l'accordo tra le parti tramite la stipulazione dei contratti collettivi (CCNL) e di conseguenza anche su retribuzioni e strumenti di premialità. In conclusione possiamo affermare che dopo aver riportato la valutazione della *performance* al centro del dibattito scientifico, gli effetti preventivati dalla riforma Brunetta con la legge 15/2009 e il successivo decreto legislativo 150/2009 sono stati fortemente ridimensionati dai provvedimenti di contenimento del disavanzo e della spesa pubblica assunti l'anno successivo.

## **La riforma Madia**

Dopo il primo decennio degli anni duemila lo spettro del dissesto finanziario e del rispetto del vincolo di bilancio seguì un periodo di forte attenzione alla spesa pubblica,

fino all'avvento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Nel fronteggiare le necessità di *spending review* l'attenzione dei governi è facilmente ricaduta sul settore pubblico, provocando la situazione di stagnazione e invecchiamento in cui oggi giace la pubblica amministrazione italiana. La stretta finanziaria caratterizzò più di tutti i governi Monti, dal 2012 al 2013 e Letta, dal 2013 al 2014. Il primo, attraverso il ministro Griffl, avviò il processo di riduzione dell'organico, iniziando con un taglio del venti per cento della dirigenza pubblica e del dieci per cento dei dipendenti. Da segnalare, l'intervento del governo Letta sulla conformazione della (Civit)<sup>148</sup> che ne ha ridotto la dimensione e la ha preposta esclusivamente al controllo della corruzione.

Rilevante per l'evoluzione del tema della valutazione della *performance* furono gli interventi che prendono il nome dell'allora ministro Marianna Madia durante il governo Renzi. In questo periodo infatti il tema dell'amministrazione tornò ad essere centrale nella politica nazionale ed a occupare il suo spazio nell'attività parlamentare. Di stampo riformista, i temi portati in auge furono: l'aumento della mobilità del personale pubblico, il rinnovamento della dirigenza, l'assorbimento dei dipendenti precari, un'importante operazione di informatizzazione. Il ministro Madia diede il nome ad un importante intervento di riforma e aggiornamento del D.lgs. 150/2009. In primo luogo vi fu la legge delega di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni la legge n. 124 del 2015 in attuazione della quale furono esercitate numerose deleghe, tra le quali alcune sono state oggetto di pronuncia di illegittimità da parte della Corte Costituzionale<sup>149</sup> a causa della scelta scorretta dello strumento effettuata dalla legge delega tramite cui acquisire le posizioni delle regioni su materie concorrenti (fu utilizzato il parere anziché l'intesa). La legge in questione ha inserito la materia della valutazione dell'operato dei *public servant* tra le materie di rifor-

---

<sup>148</sup>La Civit - commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità della pubblica amministrazione, fu istituita con il decreto legislativo n. 150 del 2009 con le funzioni di valutazione indipendente delle amministrazioni e dei sistemi di valutazione oltre che della funzione di garanzia rispetto alla trasparenza e integrità della pubblica amministrazione. La Civit, dopo un primo ridimensionamento, è stata sostituita dall'Anac (con la legge 123/2013) la quale ha mantenuto le competenze in ambito di prevenzione alla corruzione e trasparenza mentre le funzioni riguardanti la valutazione sono state trasmesse al Dipartimento della Funzione Pubblica sotto la Presidenza del Consiglio.

<sup>149</sup>Sentenza n.251 del 2016 Corte Costituzionale, ad esito della questione di illegittimità promossa dalla Regione Veneto tramite ricorso del 12 ottobre 2015

ma della pubblica amministrazione dettando le direttive a cui il governo si sarebbe dovuto attenere nell'esercitare le deleghe. In particolare rileva l'articolo 17, comma 1 in cui è contenuta la delega ed i principi di semplificazione della valutazione e di riconoscimento del merito e dei premi alla lettera r). La stessa delega comprende anche la previsione dello sviluppo di due sistemi di misurazione della *performance* distinti tra individuale ed organizzativa; la maggiore integrazione tra sistema di valutazione e ciclo di bilancio; maggiore coordinamento con la disciplina dei controlli interni e l'adozione di standard di riferimento da utilizzarsi nella valutazione della qualità dei servizi erogati dall'amministrazione.

L'adozione del decreto legislativo n. 74 del 2017 ha introdotto diverse novità in materia, modificando i titoli II e III del 150/2009 riguardanti l'attività di misurazione, valutazione e valorizzazione del merito. Le principali novità che introduce in merito alla gestione della *performance* sono:

1. I risultati conseguiti l'anno precedente - e validati nella relazione annuale - dovranno essere tenuti in considerazione nella definizione dei nuovi obiettivi.
2. Accanto agli obiettivi specifici definiti dagli organi di indirizzo di ogni amministrazione, verranno individuati anche gli obiettivi generali in coerenza con il programma di Governo i quali dovranno indicare le priorità strategiche dell'amministrazione.
3. Parere vincolante dell'OIV sarà necessario alla adozione del sistema di misurazione e valutazione della *performance* (SMVP).
4. Riconosce una prima forma di valutazione partecipativa, prevedendo che i cittadini in qualità di utenti dei servizi pubblici possano partecipare alla valutazione della *performance* organizzativa.
5. Dovranno essere previste dai SMVP delle procedure di conciliazione a garanzia dei valutati.
6. Rafforzamento del coordinamento con il ciclo di bilancio e la programmazione grazie alla posticipazione della presentazione del Piano della *Performance* successivamente alla presentazione del DEF alle Camere.

7. Viene introdotto un nuovo sistema di distribuzione delle risorse collegate alla *performance*. E' il contratto collettivo nazionale (CCNL) che dovrà stabilire la quota di risorse e fissare i criteri idonei a garantire che la diversificazione dei trattamenti economici sia significativa. Per i dirigenti i meccanismi di premialità sono applicati rispetto alla retribuzione di risultato.

Vi è inoltre una particolare attenzione alla trasparenza, sia riguardo ai criteri di valutazione che devono appunto essere definiti in maniera trasparente e oggettiva, che rispetto alla comunicazione dei risultati della valutazione ai dipendenti. La legge 74/2017 intervenne anche eliminando formalmente le fasce di merito previste dalla riforma Brunetta per differenziare la retribuzione di dipendenti e dirigenti, sostituendo interamente l'articolo 19 che le prevedeva.

La sentenza di illegittimità della Corte Costituzionale n. 251 del 2016 verso la legge delega 125/2015 bloccò i già pronti schemi di decreti attuativi riguardo la riforma della dirigenza pubblica. Il governo lasciò scadere i termini della delega nonostante avesse già predisposto uno schema<sup>150</sup> che disciplinava, tra il resto, l'unificazione dei ruoli dei dirigenti delle tre aree (statale, regionale e locale; corrispondenti alle tre aree di contrattazione collettiva) ed il principio di unicità della qualifica dirigenziale per tutti e tre i ruoli consentendo di coprire qualsiasi incarico dirigenziale superando la distinzione tra dirigente di prima e seconda fascia permettendo di articolare gli uffici per responsabilità conferendo incarichi dirigenziali generali. Secondo perno della riforma era la differenziazione dell'accesso alla dirigenza con concorso o corso-concorso e l'accesso all'incarico, attribuito con procedure ad evidenza pubblica con l'intento di valorizzare il merito. La durata dell'incarico viene fissata a 4 anni con unica possibilità di proroga di due anni e disposta l'esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità gestionale. Era prevista altresì la costituzione di una commissione per la dirigenza che avrebbe avuto anche la funzione di seguire le procedure di conferimento e di revoca degli incarichi oltre che di definire i criteri generali per l'assegnazione e la valutazione degli incarichi. Riguardo alla valutazione dei dirigenti, venivano individuati rilevanti fattori quali: la capacità di gestione delle risorse umane, il controllo e la valutazione delle presenze e sulla

---

<sup>150</sup>Schema di decreto legislativo di riforma della dirigenza A.G.328.

motivazione dei dipendenti, la capacità di individuare tempestivamente i fattori di rischio oltre che di garantire la trasparenza. Prevedeva inoltre delle disposizioni in materia di trattamento economico dei dirigenti fondamentale dei dirigenti di ruolo, nello specifico era previsto che almeno il 50 per cento della retribuzione complessiva sia costituita dalla retribuzione accessoria ed il 30 per cento deve essere collegato alla *performance* (40 per i dirigenti generali).

Dalla legge delega 124/2015 perno della riforma della pubblica amministrazione promossa dal governo Renzi sono scaturiti più di venti decreti delegati, tra cui uno dei perni della riforma era proprio il decreto riguardante la dirigenza pubblica, anche esso bloccato dall'intervento della corte di cui sopra che ne ha rilevato profili di incostituzionalità, nuovamente, rispetto alla modalità di recepimento dell'assenso delle regioni.

Un tentativo di riforma è stato effettuato anche dal Governo Conte I con la "riforma Bongiorno", inserita nella legge delega "per il miglioramento della PA" n.56 del 2019<sup>151</sup>. Si nota che nella predisposizione della delega si tiene da subito conto della citata sentenza della corte Costituzionale n.251 del 2016 che ha ribadito la necessità di raggiungere l'intesa con le regioni in conferenza Stato-Regioni per le materie in cui viene in rilievo il concorso di competenze "inestricabile" come è stato per l'istituzione del ruolo unico del dirigente. Quest'ultima novità non viene riproposta nella riforma Bongiorno, in cui invece si conferma l'attuale assetto di ruoli diversi per le tre tipologie di amministrazione. Va poi a confermare il ruolo centrale della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) come strategico nella formazione dei dirigenti e nell'accesso alla qualifica dirigenziale. La riforma ribadisce altresì la responsabilità del dirigente nel controllo dell'assenteismo dei collaboratori dell'apparato di sua diretta responsabilità. Tra le ipotesi che permettono il rinnovo dell'incarico dirigenziale viene poi riconfermato l'ottimo raggiungimento dei risultati di *performance*.

La riforma Madia è la quarta riforma del lavoro pubblico che si aggiunge al ciclo di riforme iniziato negli anni Novanta con le riforme Cassese, Bassanini e Brunetta.

---

<sup>151</sup>Bruno Caruso: Le riforme e il lavoro pubblico: la legge Madia e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà dell'“eterno ritorno” allo statuto speciale del lavoro pubblico, in: Caruso B.(a cura di), La quarta riforma del lavoro pubblico ed oltre, Napoli, Editoriale scientifica 2019, pp. 11–108.

A partire dalla riforma Brunetta 150/2009 e con le seguenti Madia e Bongiorno del 2017 e 2019, si è aperto un filone di indagine scientifica volta ad individuare quale sia il vero fine ultimo della valutazione della *performance* e quale sia la sua prospettiva al giorno d'oggi in Italia. Sempre più si sta facendo strada in letteratura il concetto di valore pubblico come fine ultimo dell'azione amministrativa. Tra i diversi esponenti di questo approccio spicca in Italia il professore E. Deidda Gagliardo<sup>152</sup> che considera la produzione di valore pubblico come ultima finalità dell'amministrazione e quindi della sua stessa valutazione. Il valore pubblico ed il concetto di *performance* istituzionale sono alla base della sua proposta di riforma della valutazione che la renderebbe effettivamente efficace ed "utile". Con valore pubblico si intende la missione istituzionale delle pubbliche amministrazioni, che lo devono produrre *public value* per cittadini e *stakeholder* e cittadini<sup>153</sup>. Il valore pubblico viene creato da un'amministrazione quando essa riesce a gestire proprio le risorse con economicità ed a far fruttare il proprio patrimonio in maniera funzionale al soddisfacimento dei bisogni sociali della popolazione; si tratta di perseguire una strategia che sia in grado di portare l'amministrazione a produrre del valore. Al fine di migliorare il benessere sociale della comunità di riferimento, l'amministrazione deve essere in grado di riscoprire i propri valori intangibili quali la capacità organizzativa, le risorse umane, la sua rete relazionale interna ed esterna, la vicinanza con il territorio in modo tale da essere economicamente sviluppata ed in grado di produrre appunto valore pubblico. Riguardo alla strategia, Deidda et al.<sup>154</sup> hanno proposto di mettere a sistema valore pubblico e *performance* istituzionale<sup>155</sup> mantenendo il valore pubblico come criterio direttivo della *performance* che verrebbe in questa logica valutata e misurata in funzione esclusivamente dell'apporto alla produzione di valore pubblico. Il contributo alla produzione di valore pubblico può essere sia istituzionale che individuale

---

<sup>152</sup>Deidda Gagliardo, Enrico: Il valore pubblico: la nuova frontiera delle performance, 2015.

<sup>153</sup>Elio Borgonovi/Riccardo Mussari et al.: Pubblico e privato: armonizzare gli opposti, in: Collaborare e competere per un mercato responsabile e solidale, 2011, pp. 19–45.

<sup>154</sup>Gobbo, Giorgia and Papi, Luca and Bigoni, Michele and Deidda Gagliardo, Enrico: La valutazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni nella prospettiva del Valore Pubblico, in: 2016.

<sup>155</sup>La proposta suggerisce di inserire un ulteriore livello di *performance* oltre a quello riconosciuto dalle linee guida del DPF: la *performance* istituzionale è la capacità di un'istituzione di rispettare le promesse di mandato e di contribuire alla attuazione di politiche superiori quali quelle europee o dell'istituzione superiore.

ed organizzativo. I tre livelli sono sistematicamente collegati tra loro in quanto la prestazione di un livello si valuta in termini di "contributo" al livello superiore ed ogni livello è a sua volta indirizzo e fine di quello inferiore.

## **PNRR e la strategia del Piano integrato**

All'interno del PNRR la riforma della pubblica amministrazione è una delle riforme abilitanti di tutto il piano di investimenti. L'obiettivo è quello di superare la condizione in cui da tempo giace l'amministrazione a causa dei tagli alla spesa, del blocco del *turnover* e della carenza conseguente delle competenze necessarie ad affrontare i temi che sono diventati oggi realtà del paese. All'interno dello stesso documento aggiornato, la vi è anche una stima dell'impatto economico di tale riforma. Sulla base di uno studio del Fondo Monetario Internazionale (FMI)<sup>156</sup> ispirato al caso italiano, si è stimato l'impatto sulla produttività nazionale dell'incremento dell'efficienza dell'attività della pubblica amministrazione ottenuta a seguito dell'implementazione della riforma. Sulla base di tale studio viene riportato un potenziale incremento tra il 2 e il 10 per cento della produttività del lavoro, il PNRR ipotizza un aumento pari al 3 per cento in dieci anni.

Tra le misure previste all'interno della riforma, vi è anche un riferimento alla riforma del "ciclo della *performance*" come istituito dal d.lgs. 150/2009. Il riferimento è però molto generico, anche nelle schede tecniche non si arriva ad un livello di dettaglio che sarebbe consono all'effettiva implementazione di tale revisione. All'interno di queste ultime è previsto: a) L'introduzione di nuovi indicatori di *outcome* che dovrebbero essere propedeutici a superare il problema del formalismo che ha caratterizzato la materia limitandosi solitamente ad indicatori di *output e input* e non di risultato; b) Introduzione di un collegamento tra valutazione individuale del dirigente e quella organizzativa (legame che peraltro già formalmente esistente); c) Creazione di una piattaforma contenente le informazioni riguardanti la *performance* che attualmente vengono pubblicate sui siti *web* dei ministeri. Il problema è che l'intenzione dichiarata non viene tradotta in *milestone e target* puntuali ed inseriti in un crono-programma. Per questa riforma fu individuata inizialmente un'unica *mile-*

---

<sup>156</sup>Milenko Fadic/Paula Garda/Mauro Pisu: The effect of public sector efficiency on firm-level productivity growth: The Italian case, in: 2019.

*stone* con scadenza nel 2024 che prevedeva "l'implementazione di un insieme di indicatori della *performance outcome-oriented*" e la produzione di un *report* semestrale su tali indicatori. Il periodo dichiarato per il raggiungimento di tale traguardo era tra il 2021 ed il 2026. Nel PNRR aggiornato, all'interno della riforma della pubblica amministrazione, l'unico riferimento è in realtà un *target*, il codice "M1C1-00-ITA-1" intitolato "Impostazione e implementazione della misurazione delle prestazioni orientata ai risultati" e comprende: l'identificazione di KPI (indicatori chiave di prestazione) per l'80 per cento delle amministrazioni centrali; la modifica dello status e del sistema di nomina degli OIV; investimento nella formazione degli IEB al fine di diffondere l'uso dei sistemi di gestione della *performance*. Oltre all'investimento in una piattaforma della *performance* in cui vengano raccolti i KPI e resi condivisibili dalle altre amministrazioni. Le questioni "valutazione della *performance*" e "*performance budgeting*" vengono quindi trattate brevemente nel testo principale ed in maniera sommaria, la gestione in sé non viene riformata, il termine temporale viene indicato nel 2026 e soprattutto, secondo l'Osservatorio dei conti pubblici italiani, tale formulazione non impegnerebbe a sufficienza il governo nei confronti della Commissione europea e ciò testimonierebbe il poco interesse politico e la possibilità di non implementazione delle poche misure previste in materia<sup>157</sup>.

All'interno dell'ampio scenario di riforma della pubblica amministrazione avviato negli anni Novanta, forse l'ultima novità rilevante è stato il Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (PIAO) introdotto per affrontare l'iper-specializzazione programmatica che negli ultimi trentanni ha condotto l'amministrazione a gestire diversi "silos programmatici" tra loro non comunicanti e indipendenti<sup>158</sup>. Si tratta di condensare in un unico piano diversi filoni programmatici quali<sup>159</sup>: 1) Piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali ; 2) Piano della *performance*<sup>160</sup> della programmazione della *performance*; 3) Il Piano delle azioni positive della pro-

---

<sup>157</sup>Cottarelli; Gottardo: Commento "La riforma della PA: cosa manca nel PNRR", rapp. tecn., 2021.

<sup>158</sup>Deidda Gagliardo: Relazione sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, rapp. tecn., CNEL, 2021, cap. 1.10 "Il PIAO: come programmare in modo semplificato, adeguato, integrato e finalizzato alla creazione di Valore Pubblico", pp. 151–188.

<sup>159</sup>Quelli elencati sono i documenti che sono stati previsti essere assorbiti nel PIAO dall'articolo 1 del DPR n.81,

<sup>160</sup>D.lgs. n. 150 del 2009, comma 1 e 1ter

grammazione delle pari opportunità; 4) Il Piano triennale di fabbisogno del personale e delle azioni concrete. ; 5) Il Piano di organizzazione del lavoro agile (POLA); 6) Il piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza(PTPCT). Il progetto del piano integrato dovrebbe rispondere anche alla letteratura scientifica che ha nel tempo espresso dubbiosità riguardanti la capacità di adempiere ai vari strumenti programmatici piuttosto complessi, riguardo inadeguato grado di informazione delle amministrazioni pubbliche e la scarsa fiducia verso gli indicatori considerati non sfidanti e poco utili alla misurazione del successo dell'attività dell'ente. In genere vi è una sfiducia sul rispetto ad una programmazione efficace per via delle troppe sovrapposizioni, la non coordinazione tra documenti e l'attitudine all'adempimento formale di tali piani.

Per Deidda Gagliardo e Saporito sono tre le esigenze a cui il PIAO risponde: adeguatezza programmatica, integrazione programmatica e finalizzazione programmatica<sup>161</sup>. La prima si riferisce ad obiettivi ed indicatori e significa che all'interno del documento vi sono i caratteri che rendono il piano un vero riferimento come ad esempio obiettivi temporalizzati e *target* da conseguire. Con integrazione si intende che la programmazione deve essere integrata verticalmente tra diversi periodi temporali che quindi indichi uno sviluppo omogeneo e sequenziale, ed orizzontalmente ossia tra diverse prospettive programmatiche. La finalizzazione programmatica è invece la convergenza delle varie prospettive programmate verso l'obiettivo finale di produzione del valore pubblico, e quindi dell'incremento del benessere collettivo e la creazione delle condizioni affinché esso sia migliorabile nel futuro. Al fine di scansare il rischio concreto che il PIAO si trasformi in un semplice trasposizione dei contenuti dei precedenti piani all'interno di un nuovo documento più grande ed affinché sia uno strumento di semplificazione e miglioramento qualitativo della programmazione delle pubbliche amministrazioni, gli autori suggeriscono che il PIAO sia progettato come una vera integrazione tra le programmazioni verso l'unico fine della produzione di valore pubblico; vale a dire un documento sintetico e utile in cui vi siano solamente i contenuti prioritari di ogni ambito ed interamente funzionali all'accrescimento del benessere ossia al *public value*.

---

<sup>161</sup>Deidda Gagliardo, Enrico and Saporito, Raffaella: Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico, in: Rivista Italiana di Public Management 4.2 (2021).

A livello normativo il Piano integrato è stato istituito nel 2021<sup>162</sup> ma il quadro doveva essere completato da altri due interventi: con decreto ministeriale andavano ancora definite le linee guida per la redazione del PIAO e lo schema di piano tipo al fine di fornire le amministrazioni delle indicazioni operative necessarie al fine della sua operatività; ed un D.P.R. di abrogazione dei documenti amministrativi in vigore che andranno poi assorbiti nel PIAO. Nel 2022 sono state emanati il D.P.R. 81/2022 di cessazione di efficacia dei recenti piani ed il D.M. 132/2022 contenente la strutturazione del PIAO. Nonostante il PIAO sia stata una delle misure essenziali della riforma della pubblica amministrazione prevista nel PNRR e nonostante non sia una novità a livello internazionale in quanto in diversi paesi OCSE si è già rilevata la tendenza a preferire la legittimazione dei sistemi della *performance*, ad esempio attraverso la valutazione partecipativa, rispetto alla robustezza di indicatori e obiettivi; il PIAO è espressione di un indirizzo che non è nuovo nel nostro paese. La riforma Brunetta infatti già prevedeva l'impatto delle politiche sul benessere della collettività come un ambito di valutazione ma anche l'esigenza di integrare i cicli programmatici della *performance*, del bilancio e del personale e dell'anticorruzione<sup>163</sup>. Le sezioni del PIAO sono quattro: Scheda anagrafica dell'amministrazione, Valore pubblico, *performance* e anticorruzione, organizzazione e capitale umano, monitoraggio.

## 2.2 Il ciclo di valutazione della *performance* nei ministeri

Grazie alle previsioni della riforma Brunetta, la pubblica amministrazione è tenuta a misurare e valutare la propria *performance* adottando obiettivi misurabili annuali. Il processo di gestione della *performance* è funzionale al miglioramento dei servizi erogati ed alla riduzione degli sprechi. In realtà, in Italia sono stati introdotti non uno ma due strumenti di gestione e valutazione della *performance* dell'amministrazione:

---

<sup>162</sup>Con il D.L. del 9 giugno 2021 n. 80, poi convertito in legge del 6 agosto 2021 n. 113 "recante misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

<sup>163</sup>CNEL: Relazione sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, rapp. tecn., CNEL, 2022, cap. 1.10 "La qualità dei PIAO dei ministeri", pp. 169-192.

il primo, è il *performance budgeting*, introdotto in ambito della riforma del bilancio dello stato<sup>164</sup> del 2009 e prevede che il bilancio sia articolato in programmi di spesa ai quali sono associati specifici obiettivi e relativi indicatori al fine di valutarne il raggiungimento. Il secondo strumento introdotto è il ciclo di valutazione della *performance*<sup>165</sup>. La logica di introdurre un ciclo di valutazione della *performance* è quella di monitorare l'attività, di fissare obiettivi singoli e di gruppo che siano chiari ed inequivocabili al fine di migliorare la qualità dei servizi erogati e l'efficienza di tutta l'attività.

Il ciclo della *performance* si articola intorno a due documenti chiave previsti dall'articolo 10 del decreto legislativo 150/2009:

1. Il Piano della *performance*. Da redarre entro il 31 gennaio di ogni anno ma comunque (ex comma 1 ter) a seguito della presentazione del DEF, è il documento programmatico con cui si individuano obiettivi, risultati attesi, indicatori e *target* numerici collegati ad ogni indicatore. Il documento è annuale ma ha un orizzonte di programmazione triennale (in linea con il bilancio dello stato). La competenza alla sua redazione è dell'organo di indirizzo politico-amministrativo ossia il ministro o il viceministro o i sottosegretari. La dirigenza apicale (i vertici dell'amministrazione) collabora alla stesura. Per quanto riguarda la definizione degli obiettivi, questi possono essere di quattro tipi: strategici, specifici, generali o operativi; ad ogni obiettivo vengono assegnati uno o più indicatori che serviranno poi alla misurazione ed alla valutazione del raggiungimento dell'obiettivo. I risultati attesi fungono da *target* numerici per gli indicatori associati ai relativi obiettivi annuali. Il Piano individua anche gli obiettivi finali ed intermedi assegnati al personale dirigenziale nonché gli indicatori ad essi relativi. La mancata adozione del piano (anche in caso di non adozione all'interno del PIAO) secondo il comma 5 dell'articolo 10 del d.lgs 150/2009, comporta l'impossibilità di erogazione della retribuzione di risultato al personale dirigenziale che, per inerzia od omissione, ha concorso alla mancata adozione.

---

<sup>164</sup>Legge del 31 dicembre 2009, n. 196, legge di riforma del bilancio dello stato

<sup>165</sup>D.lgs. 150/2009, in attuazione della legge 15/2009 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico; modificato dal DPR 105/2016 e della riforma Madia d.lgs. 74/2017

Dal 2022 ogni amministrazione centrale redige il PIAO dentro cui è stato inglobato anche il piano della *performance*. Le amministrazioni hanno spesso riscontrato difficoltà, per citare un esempio il ministero degli interni, e non sono riuscite, nonostante la proroga concessa, ad attuare la normativa inerente al PIAO nei termini ed hanno pubblicato un piano della *performance* completo anche nell'anno 2022.

2. La Relazione sulla *performance*. Si tratta di un documento di tipo consuntivo previsto dal d.lgs. 150/2009, funzionale alla verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati nel Piano della *performance* sia a livello organizzativo che individuale. Ciò avviene tramite l'utilizzo delle misurazioni effettuate per controllare il raggiungimento dei *target* dei vari indicatori prestabiliti in fase di programmazione. Le unità di analisi su cui si effettua la misurazione e la valutazione, riportate poi nella Relazione sono organizzative (1. Amministrazione unitaria, il ministero; 2. articolazioni singole, dipartimenti, direzioni generali ecc. 3. processi e progetti) ed individuali (4. individui). La relazione viene redatta secondo le linee guida emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica ad ha scadenza annuale. Ha bisogno della approvazione da parte dell'OIV entro il 30 giugno che valida la relazione rispetto al conseguimento o meno dei risultati organizzativi ma anche quelli individuali rispetto a quelli programmati e rispetto alle risorse stanziare tramite il ciclo di programmazione economico finanziaria ed il bilancio.

Entrambi i documenti vanno pubblicati sul sito istituzionale del ministero ed inviati al DFP.

Il sistema di valutazione e misurazione della *performance* (SMVP) è descritto nel titolo II del d.lgs. 150/2009 e specificato dalle linee guida del DFP<sup>166</sup> e deve essere sviluppato in coerenza con il ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio. Le fasi del ciclo di gestione della *performance* sono:

1. Tenendo conto dei risultati dell'anno precedente riportati nella relazione validata dall'OIV, come prima fase si deve procedere alla definizione ed alla

---

<sup>166</sup>Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri: Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance, Ministeri, rapp. tecn. n.2, DFP, dic. 2017.

assegnazione di obiettivi, risultati attesi ed indicatori correlati.

2. Gli obiettivi vanno nella seconda fase collegati con le risorse a disposizione.
3. In seguito si procede al monitoraggio in corso d'esercizio ed all'eventuale attivazione di interventi di correzione ove necessari.
4. Le *performance* organizzative ed individuali vanno misurate e valutate.
5. A seguito della valutazione, scatta l'applicazione ai risultati del sistema premiante con criterio di merito.
6. Da ultimo si procede alla rendicontazione dei risultati conseguiti agli organi: di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici amministrativi, ad eventuali organi di controllo (esterni ed interni) competenti, ai soggetti interessati e destinatari.

Nello schema (Figura 2.1) si nota la triennalità del ciclo della performance ed il susseguirsi delle fasi di programmazione, misurazione in quadrimestri, valutazione con la redazione della relazione della *performance* la quale deve poi essere validata dall'OIV e rendicontazione. Tale schema è preso dalle linee guida del DPF, nelle quali il Dipartimento specifica la non volontà di ingerire eccessivamente nelle modalità di redazione dei piani e delle relazioni delle singole amministrazioni ministeriali fornendo dettagliate indicazioni vincolanti, in quanto insorge il rischio di ridurre la facoltà di personalizzazione degli strumenti. Questo discorso vale soprattutto per la misurazione e la valutazione, le quali devono essere fortemente connesse e coerenti con il contesto di riferimento al fine di essere efficaci.

Le amministrazioni sono tenute a svolgere in contemporanea attività riferite a cicli di valutazione differenti. Le linee tratteggiate mostrano questa dinamica coinvolgendo tre cicli diversi. Ad esempio, nel primo semestre del 2018 l'amministrazione dovrà: iniziare la programmazione per l'anno 2019, iniziare la misurazione del primo trimestre di misurazione dell'anno in corso 2018 e procedere alla misurazione e valutazione attraverso la redazione della relazione della performance riferiti all'anno 2017, la quale deve poi essere validata successivamente.

I documenti relativi al sistema di valutazione sono esclusiva responsabilità dei vertici amministrativi del ministero e dell'organo di indirizzo.

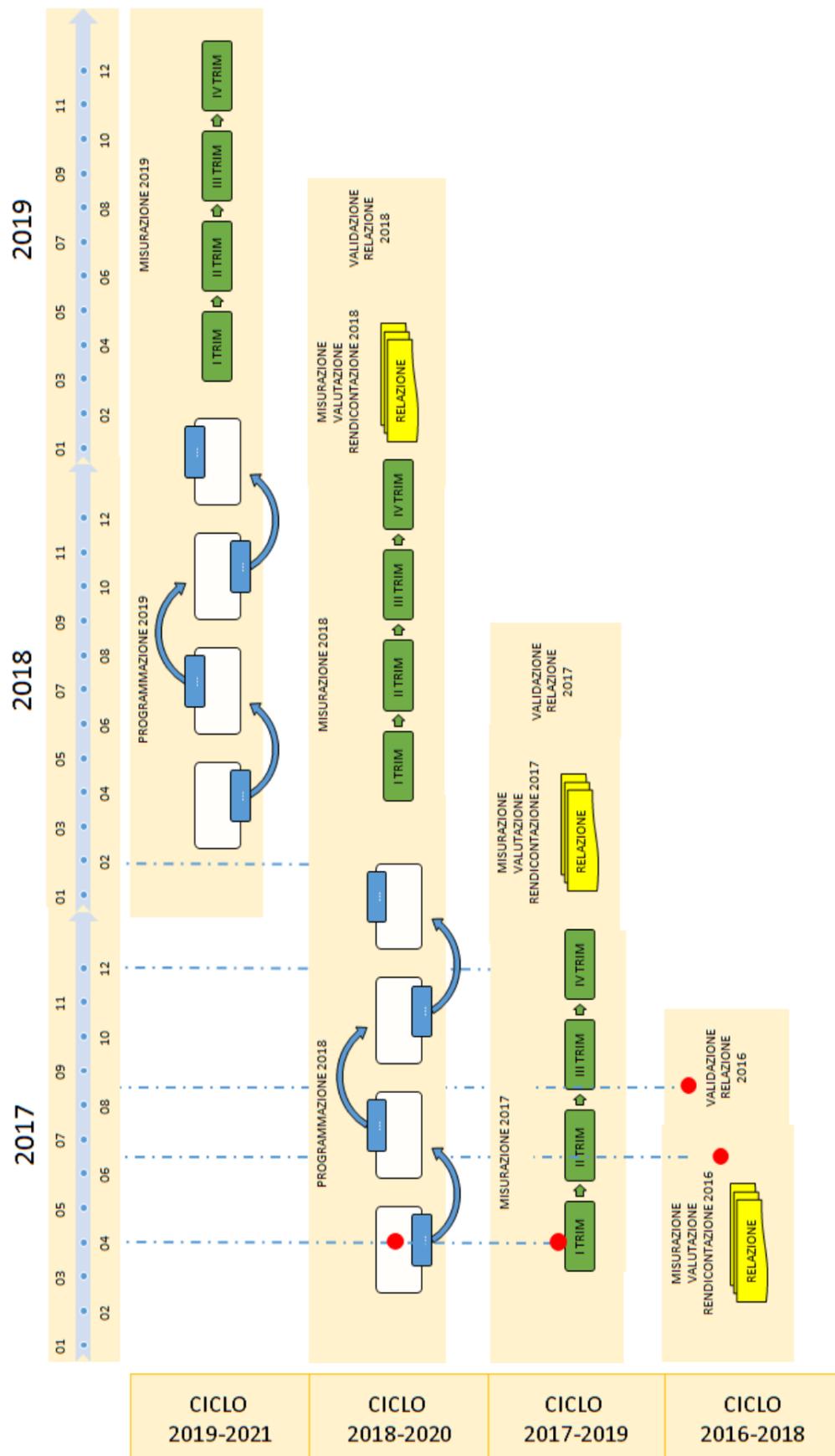


Figura 2.1: Schema delle fasi del ciclo della *performance*.  
 – Linee guida DFP 2/2017.

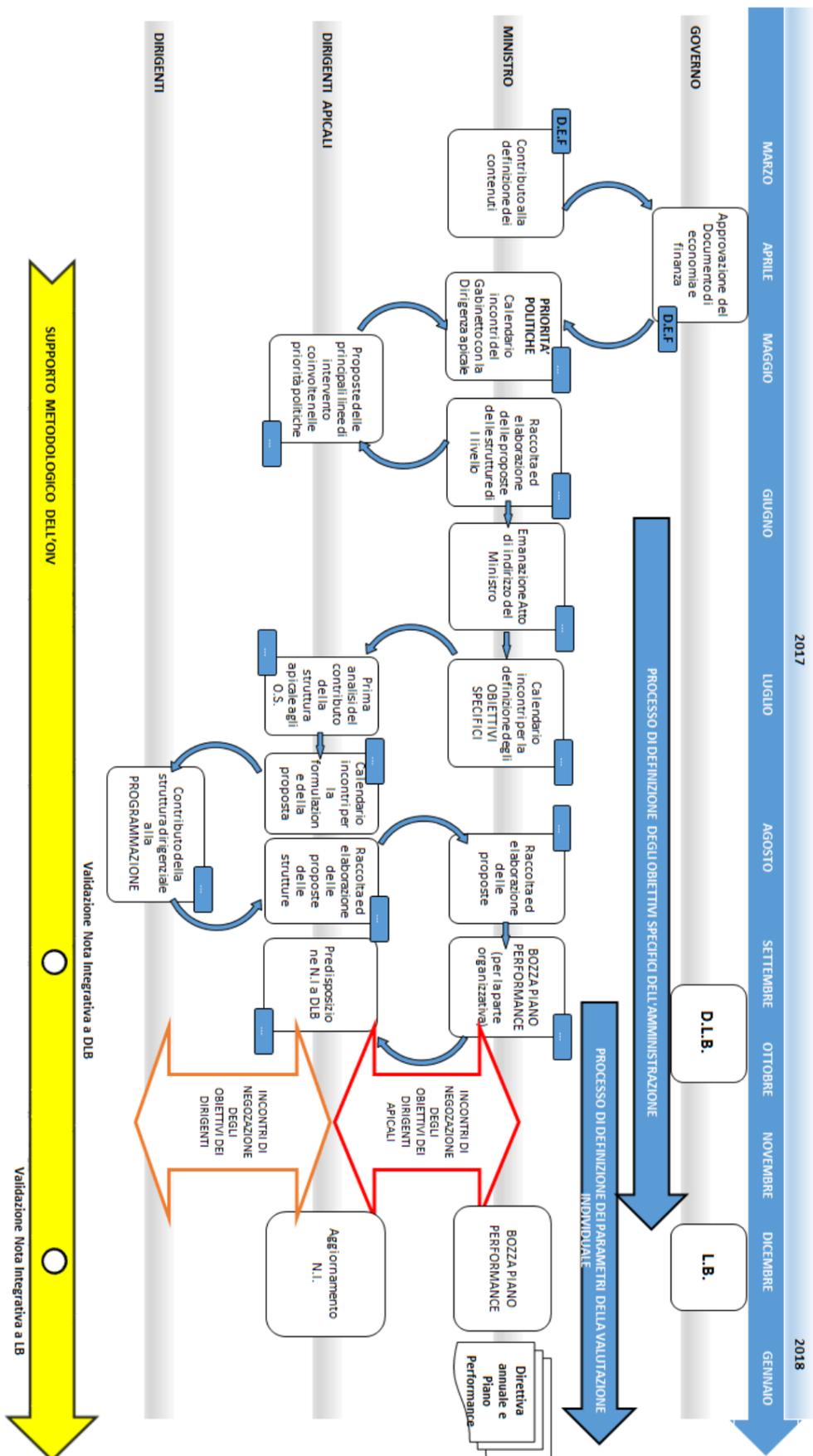


Figura 2.2: Schema della programmazione del ciclo di gestione della *performance*.  
 – Linee guida DFP 2/2017.

La Figura 2.2 rappresenta tutti gli attori ed il ruolo che essi hanno nella programmazione dell'SMVP e come dovrebbe essere utilizzato nei processi decisionali. E' di fondamentale importanza notare la sovrapposizione con le fasi del ciclo di programmazione economico finanziaria: dall'approvazione del DEF discendono poi le priorità politiche definite dalla dirigenza apicale (dirigenti a capo dei centri di responsabilità amministrativa (CRA)) infatti la bozza del piano viene redatta, a seguito delle negoziazioni sugli obiettivi individuali tra dirigenti non generali e dirigenti apicali e tra dirigenti apicali ed organo di indirizzo, in concomitanza con la fase di approvazione della legge di bilancio (31 dicembre). Successivamente alla emanazione della direttiva annuale ad opera ministro viene anche completato e pubblicato il piano della *performance* entro il 31 gennaio.

Va sottolineato che per i ministeri i documenti che vanno redatti al termine della fase di programmazione non si limitano al piano della *performance* (dal 2022 assorbito nel PIAO) bensì costituiscono *output* di questa fase anche: la nota integrativa alla Legge di Bilancio e la Direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione. Nel piano, vengono indicati gli "obiettivi specifici triennali" che vanno ad orientare il funzionamento del ministero e descrivono i traguardi e la strategia di medio-lungo termine del ministero, e gli obiettivi specifici annuali che sono una declinazione dei primi. Gli obiettivi specifici contenuti nel piano orientano l'attività ed il funzionamento del ministero. La nota integrativa alla legge di Bilancio contiene invece gli "obiettivi strategici" e "strutturali" con lo specifico CRA a cui sono stati assegnati oltre che ai rispettivi stanziamenti di bilancio<sup>167</sup>. La direttiva contiene invece gli obiettivi annuali per ogni unità dirigenziale di primo livello ed è la base su cui vengono valutati i dirigenti nella realizzazione dei risultati attesi.

La fase della misurazione serve al fine di quantificare i risultati dell'amministrazione e dei singoli. Viene solitamente effettuata a conclusione dell'esercizio ma anche sotto forma di monitoraggio *in itinere*. Le quantificazioni sulle prestazioni effettuate in questa fase sono propedeutiche alla fase di valutazione, la quale deve avere come *output* la relazione sulla *performance* indicando i risultati organizzativi ed individuali raggiunti nel corso dell'anno rispetto a quelli programmati nel piano. Il

---

<sup>167</sup>Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri: Linee guida per il Piano della performance, Ministeri, rapp. tecn. n.1, DFP, giu. 2017.

monitoraggio viene svolto sia dalla dirigenza nell'esercizio del controllo direzionale; sia dall'OIV.

Per valutare la *performance* organizzativa si devono prendere in analisi gli scostamenti riscontrati tra risultati attesi definiti in fase di programmazione e risultati effettivamente conseguenti: "*Scostamento = performance a consuntivo - performance programmata (target)*"

A questo punto bisogna andare ad individuare gli scostamenti significativi (leggeri scostamenti sono naturali trattandosi di *target* previsionali) e identificarne i fattori - esogeni o endogeni - che hanno provocato tali variazioni. Nell'analisi degli scostamenti è fondamentale verificare la correttezza degli indicatori e delle misure perchè talvolta scostamenti significativi possono essere dovuti ad errori nella costruzione degli indicatori in fase di programmazione. La fase finale di valutazione ha molteplici funzioni. In primo luogo ad identificare i fattori di rischio che hanno provocate le variazioni nel raggiungimento degli obiettivi (analisi dei rischi che andrebbe già fatta in sede di programmazione) ed assorbirli nel successivo ciclo di programmazione. In secondo luogo è utile ad analizzare le cause di scostamento sono endogene oppure fuori dal controllo dell'amministrazione; ed infine capire se invece il problema sta nel sistema, ossia nel sistema di misurazione o nella procedura programmatica. Terminata la valutazione si procede con l'assegnazione di un punteggio da utilizzarsi per effettuare miglioramenti organizzativi, ridefinizione degli obiettivi e per utilizzare strumenti di valorizzazione del merito delle risorse umane. Tutti gli esiti inerenti alla valutazione della *performance* organizzativa vanno documentati tramite la produzione di *report* da parte dell'amministrazione che dovranno poi confluire all'interno della Relazione finale. Con la validazione della relazione da parte dell'OIV si conclude il ciclo della *performance*

Il Dipartimento della Funzione Pubblica impartisce gli indirizzi per la redazione del piano e della relazione attraverso linee guida: attualmente del 2017 e 2019, alle quale si aggiungono le linee guida sulla redazione del PIAO, il quale ha assorbito il piano della *performance*<sup>168</sup>. Il DFP ha acquisito le sue competenze in materia di

---

<sup>168</sup>Come predisposto dal D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81 per le amministrazioni pubbliche con più di cinquanta dipendenti è sospesa la disciplina prevista per il Piano della *performance* nel d.lgs. 150/2009.

valutazione a seguito della conversione del decreto legge del 24 giugno 2014 numero 90<sup>169</sup> il quale ha predisposto il trasferimento di funzioni dall'autorità anticorruzione (ANAC) al DFP. Le amministrazioni sono inoltre tenute ad inviare il documento programmatico e quello consultivo del SVMP al DFP e a motivare al dipartimento l'eventuale ritardo. Nella direttiva sul funzionamento dell'amministrazione e gestione sono invece indicati tutti gli obiettivi annuali delle unità dirigenziali di livello generale, compresi quelli non riconducibili direttamente alla programmazione triennale.

All'interno del ciclo di gestione della *performance* un ruolo particolare è riservato dalla normativa agli Organismi di valutazione (OIV). L'OIV è un organismo indipendente disciplinato dal d.lgs. 150/2009 e poi integrato dal d.lgs. 74/2017, di cui ogni amministrazione si è dovuta dotare. Può essere in monocratico o contare massimo tre componenti nominati dall'organo di indirizzo politico amministrativo. Questi forniscono un prezioso supporto metodologico lungo tutta la durata del ciclo di valutazione al fine di assicurare l'efficacia e l'affidabilità della SMVP adottato dall'amministrazione. Ogni ministero è dotato del proprio organo indipendente di valutazione. La principale funzione attribuita all'Oiv è fornire presidio tecnico metodologico al sistema di valutazione, il quale si traduce nella formulazione del parere vincolante sul sistema<sup>170</sup>; nella validazione della Relazione sulla *performance*; nella redazione della Relazione annuale sul funzionamento del SVMP. A queste finalità si aggiungono la valutazione ed il monitoraggio della *performance* organizzativa, con la facoltà di segnalare all'organo di indirizzo l'esigenza di eventuali interventi correttivi necessari e la capacità di trasmettere all'organo di indirizzo una proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice.

Affinché l'Oiv riesca ad esercitare le proprie funzioni con successo ed efficacia è necessario che ci sia condivisione tra organismo ed amministrazione in maniera tale da consentire il pieno accesso alle informazioni rilevanti a conoscere i fenomeni gestionali. Inoltre l'organismo deve essere dotato delle competenze adeguate allo svolgimento delle sue funzioni, che possa quindi contare su un'adeguata struttura

---

<sup>169</sup>convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114

<sup>170</sup>Il parere sul SMVP è espresso valutando la coerenza tra: scelte dell'amministrazione, quadro normativo vigente, contesto organizzativo interno e contesto esterno (policy e stakeholders).

tecnica oltre che avere una collocazione all'interno della struttura organizzativa del ministero tale da garantirgli l'indipendenza nell'esercizio delle sue funzioni<sup>171</sup>.

Recentemente il principio partecipativo è stato rafforzato anche riguardo alla valutazione della *performance*. I cittadini possono partecipare tramite due canali, il primo è effettuare una comunicazione direttamente all'Oiv dell'amministrazione tramite il *format* di segnalazione che deve essere presente sul sito web, sarà poi l'organismo a dover monitorare le segnalazioni degli utenti sia esterni che interni sul loro grado di soddisfazione rispetto ai servizi erogati dall'organizzazione. L'Oiv dovrà poi tenere conto dei dati elaborati in sede di valutazione della *performance* organizzativa e nella stesura delle due Relazioni (sulla *performance* e sul funzionamento del sistema di valutazione). In questi casi i fattori di principale interesse sono il rispetto delle tempistiche, capacità di comunicazione, la fornitura dei dati.

### **2.2.1 La valutazione della dirigenza**

La fase iniziale di programmazione del SMVP è necessaria per l'orientamento della *performance* individuale in funzione di quella organizzativa attesa. Ricordiamo che il fine di quest'ultima, e quindi di tutto il SVM,P è quello di creazione di valore pubblico ossia di miglioramento del benessere dei cittadini. Gli obiettivi individuali che sono collegati a quelli organizzativi devono declinarsi dal quanto è stato definito in fase di programmazione annuale (in termini di attività e progetti) in modo da assicurare un coerenza temporale delle valutazioni e che la *performance* individuale venga misurata solamente quando e nei termini in cui il dirigente valutato abbia avuto realmente la possibilità di intervenire direttamente. Non si dovrebbero mai collegare obiettivi di *performance* ad un valutato che non ha nel suo potere gli elementi a cui si riferiscono. Formalizzare l'assegnazione degli obiettivi a tutti i dirigenti resta comunque un obbligo, nonostante si prediliga la fruibilità del documento programmatico e quindi si privilegi inserire solamente gli obiettivi individuali collegati agli obiettivi annuali dell'organizzazione.

La Direttiva costituisce un elemento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, in coerenza con l'art. 9 del d.lgs. 150/09 che prevede che "La

---

<sup>171</sup>Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri: Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance, Ministeri (v. nota 166).

misurazione e valutazione della *performance* individuale dei dirigenti titolari degli incarichi di cui all'art. 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è collegata altresì al raggiungimento degli obiettivi individuati nella direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione [...], nonché di quelli specifici definiti nel contratto individuale". Infine, per le strutture di livello dirigenziale non generale, i cui obiettivi, che per loro natura non sono inseriti nella Direttiva, non fossero rappresentati neanche nel Piano in virtù della selettività di quest'ultimo, l'amministrazione prevede nel SMVP adeguate modalità per la loro rappresentazione e formalizzazione (schede, assegnazione obiettivi ..).

La traduzione da *performance* organizzativa attesa a *performance* individuale dei dirigenti è un percorso descritto anch'esso dalle linee guida del DFP<sup>172</sup>. Nelle stesse il Dipartimento propone tre modalità tecniche di declinazione degli obiettivi individuali: 1) Riallocazione *top-down*; consiste nella riallocazione "a cascata" del risultato atteso senza alcuna personalizzazione. E' un approccio sequenziale che è adatto ad obiettivi molto semplici e ben quantificabili<sup>173</sup> dato che si basa semplicemente sulla linea gerarchica. Il rischio è quello di generare un'eccessiva frammentazione e moltiplicazione degli obiettivi oltre al rischio concreto di ignorare eventuali criticità e situazioni particolari rilevanti. 2) Selezione e suddivisione; una volta individuate le responsabilità affidate ad ogni dirigente, si valuta la loro capacità di contribuzione al raggiungimento dell'obiettivo dell'organizzazione, ad esempio sotto-progetti affidati a specifiche strutture dirigenziali. Il vantaggio principale è la possibilità di individuare le specifiche responsabilità e la possibilità di articolare obiettivi complessi. Lo svantaggio è che richiede una accurata conoscenza sia delle caratteristiche di progetti e attività programmate che dell'articolazione delle responsabilità. Permane inoltre il rischio di frammentazione eccessiva. 3) Integrazione e negoziazione; è l'approccio che più consente di mettere in relazione i due livelli di *performance* e valorizzare la prospettiva strategica degli obiettivi. Si tratta di una reinterpretazione degli obiettivi organizzativi al fine di personalizzarli rispetto alle

---

<sup>172</sup>Idem: Linee guida per il Piano della performance, Ministeri (v. nota 167).

<sup>173</sup>Un esempio di obiettivo semplice e facilmente quantificabile potrebbe essere la riduzione delle ferie arretrate. Questo obiettivo viene riallocato alla struttura dirigenziale con parametri automatici e senza considerare le specificità situazionali come ad esempio se una determinata struttura gestisce servizi aperti al pubblico per cui è più difficile pianificare le ferie per il personale dipendente.

singole strutture dirigenziali e specializzarli su sfide specifiche. Il punto critico è la complessità di tale meccanismo mentre il vantaggio è lo stimolo alla riflessione certosina sui progetti. Un esempio potrebbe essere l'obiettivo triennale di introduzione del lavoro agile, con risultato atteso in tre anni di permettere al dieci per cento del personale di disporre di forme di lavoro agile. Al momento di definire gli obiettivi annuali da assegnare ai dirigenti, invece che eseguire una riallocazione automatica, si vanno ad attribuire obiettivi più ambiziosi ai comparti in cui il lavoro da remoto è più facilmente attuabile rispetto ad altri, ad esempio un uffici di *front office*.

Le modalità possono coesistere in quanto più o meno adatte alle specifiche situazioni. E' tramite queste metodologie che nel Piano (ora nel Piao) vanno elencati gli obiettivi dei titolari dei CRA quando con la loro attività contribuiscono direttamente al raggiungimento degli obiettivi annuali<sup>174</sup>.

Una volta terminata la fase di programmazione, ogni struttura dirigenziale ha attribuiti i propri obiettivi dei quali il dirigente titolare di un CRA sarà responsabile di fronte all'organo di indirizzo politico-amministrativo del proprio ministero. E' importante ricordare che ai CRA vengono assegnati interi programmi di bilancio, ne viene che il dirigente apicale che ne è titolare avrà la responsabilità univoca dei programmi ma anche dell'attività amministrativa, della sua gestione e dei risultati conseguiti.

La *performance* individuale è prevista all'articolo 9 del d.lgs. 150/2009. Per descrivere il SMVP individuale dei dirigenti utilizziamo la suddivisione logica tra elementi di riferimento, ossia chi valuta cosa, ed il processo, ossia le varie fasi del ciclo. Per quanto riguarda gli elementi di riferimento, le dimensioni della *performance* individuale sono i risultati ed i comportamenti. I risultati sono riferiti agli obiettivi annuali, a loro volta distinguibili tra: a) obiettivi assegnati specificatamente al valutato (; b) obiettivi che il valutato ha contribuito a completare ma che sono assegnati all'organizzazione; c) obiettivi dell'unità a cui il singolo ha contribuito.

Rispetto ai dirigenti, secondo le linee guida del DFP<sup>175</sup>, i comportamenti considerati

---

<sup>174</sup>Gli obiettivi annuali rappresentano i traguardi intermedi per la realizzazione dell'obiettivo triennale programmato, rappresentano i risultati attesi e sono collegati ad almeno un indicatore con i relativi *target*

<sup>175</sup>Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri: Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance, Ministeri (v. nota 166).

nella valutazione non sono semplicemente il "come" vengono svolte le attività, ma la capacità di valutare i propri collaboratori.

La *performance* individuale contribuisce alla performance organizzativa dell'amministrazione attraverso obiettivi annuali e comportamenti. La *performance* organizzativa si completa poi con gli obiettivi triennali. Ogni amministrazione è tenuta a dichiarare nel Piano quali sono le dimensioni della valutazione individuale e ad attribuire ad ognuna di queste un peso specifico. La ponderazione deve essere effettuata considerando le singole responsabilità dell'individuo valutato e le attività assegnateli, in poche parole il peso da attribuire in fase di programmazione del SMVP deve variare al variare della posizione del dirigente all'interno dell'organizzazione. Per facilitare la stesura del sistema, la ponderazione viene effettuata attraverso i *cluster*. I *cluster* sono insiemi omogenei di ruoli organizzativi, individuati a seguito di una operazione di mappatura dei ruoli nell'organizzazione, e messi in relazione al loro posizionamento gerarchico. I *cluster* sono utili nella compilazione delle schede individuali, ossia strumenti solitamente utilizzati al fine di formalizzare le modalità e i risultati dell'intero processo di misurazione e valutazione dei singoli. Nelle schede individuali confluiranno quindi: obiettivi annuali, set di indicatori e rispettivi *target*, comportamenti, ed al termine del processo anche l'esito della valutazione.

Come si è già detto, il SMVP deve essere completo di tutti gli elementi della valutazione, del processo e delle modalità, ad ogni livello. L'amministrazione deve quindi indicare nel proprio sistema quali sono i risultati che devono essere oggetto della valutazione individuale per ogni *cluster* di ruoli organizzativi.

Per quanto riguarda i risultati, riassumendo, le dimensioni di *performance* proposte dal Dipartimento della Funzione Pubblica si differenziano in questo modo: I dirigenti apicali, segretari generali e capi di dipartimento, vengono valutati anche per gli obiettivi assegnati all'ufficio dirigenziale di livello generale di diretta responsabilità mentre i direttori generali rispondono anch'essi degli obiettivi assegnati al proprio ufficio dirigenziale di livello generale ma anche per i risultati del dipartimento a cui la direzione afferisce non solo per la contribuzione agli obiettivi del ministero nel complesso come accade per i dirigenti apicali. I dirigenti di livello non generale, rispondono della propria unità organizzativa e della partecipazione al raggiungimento degli obiettivi sia della direzione che del dipartimento di appartenenza. Ovviamente,

tutti i dirigenti rispondo per gli obiettivi assegnati a loro individualmente.

Per quanto riguarda i comportamenti, essendo azioni osservabili che l'individuo mette in atto per il conseguimento di un risultato e che vengono successivamente valutati, l'amministrazione deve inserire i comportamenti attesi nel Piano. A tal fine l'amministrazione deve adottare dei cataloghi di comportamenti contenenti dei *framework* di comportamenti attesi per *cluster*. I comportamenti attesi dovrebbero tuttavia essere personalizzati a livello individuale, per permettere adattamenti di questo tipo le linee guida individuano soltanto alcuni requisiti minimi da formalizzare nei cataloghi e da utilizzare nei SMVP obbligatoriamente. I cataloghi devono inoltre utilizzare delle scale di valutazione per definire l'appropriatezza di un comportamento (ad esempio da 1 a 5) o la frequenza (mai-sempre). Le linee guida prevedono inoltre che nel disegnare il SMVP le amministrazioni indichino dei descrittori di comportamento, in maniera tale da rendere chiaro al valutato quale sarà la considerazione di ogni sua azione oltre che garantire coerenza e trasparenza nella valutazione dei comportamenti. Ad esempio, la valutazione del comportamento "gestione delle risorse umane" sarà valutata 5/5 se il dirigente distribuisce i carichi di lavoro in base alla disponibilità di tempo dei singoli collaboratori ed alle loro competenze specifiche.

E' possibile attribuire diversi pesi alle varie dimensioni di cui la *performance* si compone. La modalità di esecuzione è proposta dal DPF che suggerisce per i dirigenti di attribuire i "pesi" in centesimi, che andranno poi a rappresentare la percentuale di influenza del risultato di *performance* sulle varie finalità della valutazione. Ad esempio, rispetto all'erogazione del trattamento economico accessorio, il DFP suggerisce che la *performance* abbia peso "50" nei risultati organizzativi, 20 per i risultati individuali e 30 per i comportamenti. Nel caso dei conferimenti di incarichi invece il DFP propone peso "70" per i risultati organizzativi, "0" per quelli individuali e il restante "30" per i comportamenti, al contrario per l'attivazione di percorsi formativi specifici, il peso dei risultati organizzativi potrebbe essere "0" e "40" e "60" divisi tra risultati individuali e comportamenti. Seguendo questo meccanismo logico si potrebbero anche suddividere le dimensioni in specifici contenuti selezionati appositamente per verificare una certa finalità. Ad esempio, al fine della conferma di un incarico si potrebbe dare un certo peso a comportamenti specifici

contenuti nel dizionario dei comportamenti dell'amministrazione di appartenenza.

La *performance* individuale è responsabilità del superiore gerarchico in quanto dovrebbe disporre delle competenze e delle informazioni necessarie per eseguire la valutazione più appropriata, oltre che essere responsabile di tutte le attività dei collaboratori. Il superiore gerarchico può eseguirla attraverso tre distinte modalità: valutare direttamente, valutare direttamente ma previa autovalutazione del collaboratore e proseguendo con un colloquio, oppure coinvolgere anche figure intermedie nei casi in cui il superiore non abbia diretta visibilità sull'operato del collaboratore o manchi delle adeguate competenze specialistiche. L'amministrazione potrebbe tuttavia inserire dei nuovi metodi di valutazione contenuti nelle linee guida n.4 del 2019<sup>176</sup>: I) dal basso, in cui i collaboratori danno un giudizio sull'attività del proprio superiore; II) fra pari, in cui i colleghi partecipano alla valutazione; III) da *stakeholder* esterni, utenti o un campione di cittadini o altri portatori di interessi; IV) valutazione a 360°, ossia la combinazione di tutte le forme di valutazione.

Andare oltre la valutazione gerarchica potrebbe attutire alcune problematiche che si sono riscontrate attraverso il suo l'utilizzo esclusivo, in particolare si potrebbero evitare alcune conseguenze negative sulla motivazione e sul senso di condivisione del personale, aumentando la percezione da parte del valutato di oggettività della valutazione.

Passando al processo, esso deve essere supportato dall'amministrazione (ad esempio agevolando la programmazione dei colloqui di valutazione) e viene supervisionato dall'Oiv il quale verifica che il processo sia conforme al SMVP e che comportamenti e risultati attesi programmati siano coerenti con gli obiettivi dell'organizzazione.

La fase di programmazione avviene attraverso un processo di condiviso: i risultati attesi ed i comportamenti vengono stabiliti in un colloquio tra il singolo ed il suo superiore gerarchico, al termine del procedimento il valutatore formalizza gli obiettivi attesi assegnati all'individuo. Un possibile strumento di finalizzazione della fase di programmazione è la scheda individuale. Monitoraggio e misurazione avvengono in modo continuo durante l'anno attraverso confronti tra valutati e valutatori in cui si discutono i comportamenti e risultati intermedi. Nonostante questo sia solitamente

---

<sup>176</sup>Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri: La valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche, Linee Guida n.4, DFP, dic. 2019.

un rapporto di normale confronto sull'attività svolta tra superiore e subordinato, è necessario anche che vengano svolti dei colloqui intermedi formali di confronto. Questo meccanismo, molto personale, favorisce anche il confronto rispetto ad eventuali difficoltà nel rispettare quanto programmato e sulle relative motivazioni.

La valutazione si articola in tre momenti: a) la valutazione da parte del valutatore di obiettivi e comportamenti programmati, considerando la che la valutazione sui comportamenti è soggetta a facili condizionamenti rispetto ai fatti avvenuti nei mesi a ridosso della valutazione e dal rapporto personale tra valutato e valutatore, è bene che i valutatori dispongano antecedentemente dei risultati rispetto agli obiettivi prima di procedere alla valutazione dei comportamenti. A seguire vi è b) il colloquio dei *feedback*, si tratta del colloquio finale del ciclo di valutazione individuale, a seguito del colloquio iniziale nella fase di definizione programmatica e di quelli intermedi (formali e non). Per favorire una gestione strategica delle *performance* e delle risorse umane, è raccomandabile mettere a disposizione del valutato diversi momenti di *feedback* attraverso i colloqui intermedi. Il colloquio finale è invece il momento chiarificatore sulle prestazioni del valutato ma può diventare anche un'occasione di scambio e di discussione sulle modalità di sviluppo organizzativo e professionale. L'ultima fase è eventuale ed è quella della c) procedura di conciliazione. Tali procedure devono essere contenute all'interno del SMVP<sup>177</sup> e dovrebbero operare prima della conclusione del processo di valutazione a garanzia del valutato con l'obiettivo di prevenire eventuali contenziosi. Il valutato in questi casi chiama in causa un terzo soggetto che elabora una proposta di valutazione, la quale può essere accolta o meno dalle parte. Attualmente invece, si tende ad effettuare procedure di conciliazione attraverso una procedura di valutazione di II istanza e quindi con una riformulazione unilaterale del giudizio (cosa che non dovrebbe avvenire nella procedura di conciliazione). In questo secondo caso il giudizio in II istanza viene affidato al superiore gerarchico del valutatore ed è considerato come una ulteriore fase e non come un passaggio preventivo rispetto alla conclusione della valutazione. Nonostante si discosti dalle proprietà della conciliazione, la possibilità di una nuova valutazione come appena descritta è comunque pienamente legittima.

---

<sup>177</sup>Come previsto ai sensi dell'art 7, comma 2-bis del d.lgs. 150/2009

Un altro aspetto considerevole è il meccanismo di calibrazione<sup>178</sup>. La calibrazione delle valutazioni è uno strumento a disposizione delle amministrazioni che possono prevederlo nel loro SMVP ai fini di ponderazione delle valutazioni, di confronto di stili di valutazione tra dirigenti/valutatori ed al fine di mitigare il rischio di usare metodologie disomogenee. La calibrazione si concretizza attraverso confronti strutturati che hanno l'obiettivo di omogeneizzazione dei *modus operandi* dei valutatori di un unico livello organizzativo.

Nonostante il procedimento di valutazione delle prestazioni individuali sia, nelle indicazioni del DPF, molto dinamico, aperto al dialogo ed al confronto sulla carta, per il Dipartimento della Funzione Pubblica, tali previsioni non sono rispettate nella realtà (almeno fino al 2017<sup>179</sup>) con il risultato di privare la valutazione del suo potenziale.

All'interno della valutazione individuale l'Oiv ricopre un ruolo strategico in quanto si occupa della verifica della correttezza delle modalità di valutazione e dello svolgimento del processo, tenendo anche conto delle peculiarità della singola amministrazione. Buona parte del merito del successo di un SMVP è proprio dell'adeguatezza della selezione dei requisiti e degli indicatori. L'Oiv inoltre, ovviamente seguendo le modalità indicate del SMVP si occupa della proposta di valutazione dei dirigenti apicali da sottoporre poi all'organo di indirizzo.

In questo processo ha un ruolo anche l'ufficio risorse umane, gestionale e di coordinamento. Esso presta supporto nella gestione dei *dossier*, della gestione degli incontri di calibrazione dei livelli dirigenziali, nelle calendarizzazioni dei colloqui, predisposizione di *format standard* ecc.

### **Differenziazione della valutazione ed esiti**

La riforma Brunetta con l'introdurre il ciclo di valutazione individuale ha in diversi punti evidenziato la centralità della differenziazione delle valutazioni affinché esse fossero un efficace strumento di incentivazione e valorizzazione al merito e non solo un mero adempimento formale. La lettera d) del primo comma dell'articolo 9 del

---

<sup>178</sup>Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri: Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale, rapp. tecn. n.5, DFP, dic. 2019.

<sup>179</sup>Idem: Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance, Ministeri (v. nota 166).

D.lgs. 150/2009, prevede che: "*La misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti*" sia collegata alla "*capacità di valutazione dei propri collaboratori*" e che essa vada dimostrata tramite "*significativa differenziazione dei giudizi*". Non si vuole intendere che la differenziazione dei giudizi sia il fine ultimo del ciclo di valutazione ma esso ne è un utile indicatore di qualità. Nella prassi infatti si assiste ad una generale convergenza delle valutazioni individuali verso l'alto, quasi come fosse ormai parte della tradizionale cultura amministrativa interna. In realtà, il SMVP è funzionale solo nel momento in cui è in grado di restituire un'immagine completa del contributo apportato dal singolo ai risultati dell'organizzazione, differenziando tra comportamenti e collaborazione ai risultati ottenuti. Al fine di trasmettere maggiore chiarezza ed equità si possono utilizzare, già in fase di programmazione, strumenti di coinvolgimento dei valutati e di confronto. Ad esempio lo strumento della calibrazione può essere usato *ex ante*, al fine di garantire chiarezza ed omogeneità degli standard e della generale percezione del Sistema. Una calibrazione *ex post* invece permetterebbe di effettuare un confronto sui punteggi e rendere la performance individuale più obiettiva attraverso tale meccanismo di omogeneizzazione e meno influenzata dalla soggettività del valutatore.

Esistono dei meccanismi strutturali che potrebbero incentivare i valutatori a differenziare i giudizi come ad esempio prevedere una quota massima di valutati che possono rientrare nella quota di eccellenza oppure, coerentemente con quanto previsto dall'articolo 9 del d.lgs. 150/2009 sarebbe possibile prevedere di escludere la possibilità di collocazione in fascia di merito "d'eccellenza" per i dirigenti che non dimostrano di aver correttamente esercitato la differenziazione delle valutazioni e di quanto predisporre il loro ruolo di valutatori.

A livello di organizzazione, a seguito della valutazione (analisi ed interpretazione degli scostamenti), l'*output* dovrebbe essere quello di adottare azioni correttive delle quali si terrà conto nella programmazione dell'anno successivo. A livello individuale invece, gli *output* della valutazione possono essere molteplici, finalizzati spesso non solo a premiare il buon lavoro di un soggetto ma si vorrebbe fungessero anche da stimolo ed incentivo alla dedizione e produttività. Lo stesso d.lgs. 150/2009 enfatizza l'importanza della valutazione per i percorsi di progressione economica e di carriera, per il conferimento degli incarichi di responsabilità al personale, per il conferimento

degli incarichi dirigenziali e relative proroghe. La valutazione, inoltre, può essere presupposto per l'implementazione di interventi formativi *ad hoc* o per modifiche organizzative che incidano positivamente sulle prestazioni; -> linee guida

I possibili esiti della valutazione vengono previsti dalla riforma Brunetta e poi integrati dalla riforma Madia. Le attività di misurazione e valutazione della *performance* sono legate alle seguenti fattispecie:

- Avvenuta o mancata erogazione dei premi;
- Ammontare delle componenti legate alla *performance* del trattamento retributivo;
- Progressioni economiche;
- Attribuzione degli incarichi di responsabilità;
- Conferimento dell'incarico dirigenziale.

Ma gli effetti in sé della valutazione, a maggior ragione quelli di tipo monetario, sono invece oggetto di contrattazione con le organizzazioni sindacali e seguono le regole che vengono di volta in volta previste nei contratti nazionali (CCNL).

Ad oggi, il trattamento economico accessorio viene percepito sostanzialmente come parte integrante della propria retribuzione perdendo il senso di incentivazione e di valorizzazione al merito che dovrebbe invece avere. A questo si aggiunge la scarsità di risorse da mettere a disposizione che negli scorsi anni ha reso necessaria una riflessione sul tema del *rewarding*. Si è aperta quindi la riflessione sull'eventuale integrazione di strumenti di incentivazione non monetaria e su un migliore utilizzo delle leve organizzative, ad esempio rendendo più saldo il rapporto tra esito della valutazione e conferimento dell'incarico dirigenziale così come la previsione di percorsi di formazione e specializzazione specifici sulle necessità del singolo.

La finalità connessa al trattamento economico condiziona altresì la tempistica di tutta la valutazione individuale che infatti, a questo fine, è annuale. Se si scomponesse il processo di valutazione in funzione di specifici obiettivi (sarebbe anche un'ottima occasione per utilizzare la ponderazione delle dimensioni) allora si potrebbero pre-

vedere tempistiche diverse<sup>180</sup>

Possibile esito del processo di gestione della *performance* individuale è la rilevazione di uno scostamento eccessivo tra obiettivi attesi e misurati. Qualora, al termine del procedimento i risultati dovessero essere livelli di *performance* non soddisfacenti, l'amministrazione può procedere in due direzioni: analizzare le variabili causali dei risultati negativi e valutare se questi siano imputabili o meno al soggetto valutato, se ne dovesse emergere una casualità del tutto estranea dal controllo del soggetto, allora gli verrà attribuita comunque una valutazione pienamente positiva, in caso contrario invece l'amministrazione dovrebbe attivare meccanismi di gestione degli esiti negativi, (preventivamente programmati), come ad esempio l'attivazione di corsi di formazione, ricollocazione del personale in determinati uffici o ruoli. Nel caso in cui le criticità emergessero da fattori di tipo organizzativi come la non sufficiente dotazione di risorse umane in un ufficio, si dovrebbe intervenire agendo proprio a livello di organizzazione e non di singolo individuo.

La valutazione negativa è invece prevista espressamente dalla normativa<sup>181</sup>. La normativa stabilisce che la valutazione della *performance* individuale con esito negativo rilevi in merito all'insorgere della responsabilità dirigenziale ed in merito alla irrogazione di licenziamento disciplinare a causa di "insufficiente rendimento". Per insufficiente rendimento si intende<sup>182</sup> la violazione degli obblighi lavorativi previsti dalla normativa, dai regolamenti, dal contratto individuale o da quello collettivo. Tale situazione si concretizza nell'ottenimento della valutazione negativa per un periodo di un triennio. La soglia minima di punteggio sotto la quale la valutazione è negativa deve essere prevista all'interno del SMVP dall'amministrazione (ma non gli effetti previsti per la valutazione negativa).

---

<sup>180</sup>Ad esempio, in funzione della finalità "conferimento di incarico" si potrebbe prevedere una durata del ciclo di valutazione triennale, come l'incarico, e la valutazione potrebbe essere suddivisa solo tra risultati organizzativi ed i comportamenti. La fonte di giudizio potrebbe essere composta non solo dal superiore ma anche dai collaboratori trattandosi di un incarico.

<sup>181</sup>Art. 3, co 5-bis, D.lgs 150/2009, come modificato dal D.lgs 74/2017

<sup>182</sup>ai sensi dell'articolo 55-quater, co 1, del D.lgs.165/2001

## 2.3 *Measuring performance: teoria e applicazioni*

La misurazione dell'attività del settore pubblico è un tema che ha suscitato molta produzione scientifica negli ultimi vent'anni, in particolare quando a seguito di determinati eventi di rilievo sovranazionale ne sono stati messi in discussione sia gli assunti che le tecniche. La crisi economico-finanziaria scoppiata negli Stati Uniti nel 2008, arrivando in Europa e colpendo duramente il tessuto socio economico e produttivo dell'Unione negli anni successivi ha messo in seria difficoltà i paesi già esposti economicamente che hanno dovuto attivare pesanti politiche di *spending review*. Fu il caso dell'Italia che, come è noto, in risposta alla crisi ha effettuato una serie di tagli alla spesa pubblica tra cui una forte riduzione delle risorse destinate all'amministrazione pubblica (blocco del *turnover*, blocco dei rinnovi dei CCNL) provocando le conseguenze negative che oggi ci troviamo ad affrontare in termini di efficienza dell'azione amministrativa e di qualità del capitale umano a disposizione. Tale stravolgimento repentino non ha soltanto messo in discussione la solidità dei conti pubblici di diversi paesi europei, ma anche la solidità e validità dei principali indicatori utilizzati come rappresentativi del successo di un paese. Primo tra tutti è proprio il prodotto interno lordo (PIL) a cui è stata contestata la nomea di predittore dello "stato di salute" di un paese proprio in risposta a quanto avvenuto con la crisi finanziaria. Tuttavia, ad avviare l'operazione di riflessione sulle modalità di misurazione che meglio permetterebbero di rilevare la *performance* ed il progresso sociale di una popolazione fu il presidente francese Sarkozy, già prima dello scoppio della crisi. A gennaio 2008 ebbe l'iniziativa di istituire la Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi<sup>183</sup> su *input* della quale prese avvio la riflessione in ambito OECD proprio sugli indicatori e sulle dimensioni che sarebbe bene integrare nelle misurazioni al fine di rappresentare più efficacemente il benessere. L'idea era di mettere in questione la concezione del PIL come misura globale della *performance*. Tale argomento si ricollega alla attività delle pubbliche amministrazioni in quanto essere sono produttrici di beni e servizi pubblici ed hanno proprio come finalità il perseguimento dell'interesse collettivo e soprattutto, abbracciando la teoria del *public value*, la produzione di maggiore benessere sociale per la comunità di riferimento.

---

<sup>183</sup> *Commissione on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 2009*

In questa sede, della loro analisi, rileva la messa in discussione dell'affidabilità del PIL e di altre misure strettamente economico-finanziarie come misurazioni indicative anche del benessere sociale creato attraverso l'attività pubblica e quindi un sostanziale indicatore di *performance* organizzativa complessiva nazionale reparto delle pubbliche amministrazioni e dei suoi agenti interni. L'importanza del lavoro della Commissione, che è confluito dapprima in una relazione<sup>184</sup> e poi in due *report*, ed è proseguito negli anni con la "*Beyond GDP Agenda*" sta, oltre che nell'assoluta autorevolezza degli autori, nel potenziale innovativo che racchiude.

Nel 2018, dopo cinque anni di lavoro, la commissione (integrata da M. Durand) ha pubblicato due rapporti<sup>185186</sup>, indicando la strada ai governi ed ai *policy-makers* per revisionare il sistema di misurazione. La commissione esorta a mettere in discussione i capisaldi che abbiamo utilizzato fino ad oggi per valutare lo stato di salute dei paesi, e propone l'adozione di un ampio *set* di indicatori che siano in grado di rilevare e descrivere la distribuzione del benessere tra la popolazione e la sostenibilità in tutte le sue dimensioni. La costruzione della "*beyond GDP agenda*" è stata affidata alla commissione con l'obiettivo di proporre miglioramenti ai sistemi di misurazione e valutazione attraverso indicatori che consentano una migliore misurazione dei diversi tipi di disuguaglianze, dell'insicurezza economica, del benessere soggettivo e della fiducia dei cittadini.

La sfida, è creare un set di indicatori che sia sufficientemente piccolo da non comportare oneri eccessivi di realizzazione e mantenimento, ma allo stesso tempo abbastanza vasto da contenere tutte le dimensioni che stanno più a cuore al singolo. Partendo dal presupposto che ciò che il sistema amministrativo misura condiziona fortemente ciò che il sistema poi fa; di conseguenza, se ad esempio un governo non misura adeguatamente le disuguaglianze o l'insicurezza economica, diventerebbe difficile notare la necessità di un intervento di *policy* in quelli stessi ambiti. L'obiettivo non era quello di sostituire il PIL, bensì individuare dei validi strumenti di misurazione che riflettano i cambiamenti nella *performance* economica e nel progresso sociale

---

<sup>184</sup>Joseph Stiglitz/Amartya Sen/Jean-Paul Fitoussi: Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (CMEPSP), in: gen. 2009, p. 292.

<sup>185</sup>Fitoussi Stiglitz Joseph E.and Jean-Paul/Durand Martine: Beyond GDP measuring what counts for economic and social performance: measuring what counts for economic and social performance, 2018.

<sup>186</sup>OECD: For Good Measure, 2018, p. 324.

non rappresentati dal PIL, il quale come è noto, rappresenta il volume di beni e servizi prodotti in un paese in un anno. Il PIL è stato progettato come indicatore della attività del mercato ma gradualmente è divenuto un indicatore di successo e benessere. L'obiettivo della Commissione era anche quello di ridurre l'incomprensione tra l'esperto sicuro delle sue conoscenze e il cittadino la cui esperienza di vita è completamente sfasata rispetto alla storia raccontata dai dati. Tale incomprensione che genera malcontento potrebbe essere ridotta tramite l'uso consolidato di alcuni indicatori predittivi delle principali fonti di disagio sociale ed economico. L'esigenza di avere migliori indicatori viene anche dai cambiamenti avvenuti nella struttura economica dei paesi che hanno influito sia sulla capacità degli indicatori classici di rilevare la *performance* economica sia sull'utilità di questi come misurazioni del benessere.

A livello di *policy making* l'andare "oltre il PIL" dovrebbe aiutare a migliorare l'efficacia degli interventi perché effettuando una buona misurazione dei fenomeni è più facile individuare le migliori strategie di azione per modificarli. Sempre secondo il principio per cui ciò che misuri influenza ciò che fai. Un esempio chiave riportato nel rapporto<sup>187</sup> è che a causa dell'inefficacia delle misurazioni sul PIL rispetto alla rilevazione degli effetti negativi della recessione economica sul benessere dei cittadini, i decisori pubblici abbiano fatto meno di quanto sarebbe stato possibile per sostenere chi ha accusato i colpi della crisi economica.

Considerando il ruolo che ricopre il settore pubblico nell'economia di un paese e sugli *standard* di vita dei cittadini, vengono effettuate delle considerazioni rispetto al miglioramento della misurazione dei servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche<sup>188</sup>. I servizi pubblici sono solitamente prodotti ed erogati su larga scala ma spesso mal misurati. Questo avviene perché spesso si prendono come principale riferimento le risorse pubbliche utilizzate, ossia indicatori di *input* piuttosto che di *output* ed *outcome*. La conseguenza è che se la produttività dei servizi pubblici dovesse mutare, questa verrebbe ignorata poiché si assume che gli *output* muovano allo stesso ritmo degli *input*; in questo scenario se ci fosse un incremento di produttività

---

<sup>187</sup>Stiglitz/Martine: Beyond GDP measuring what counts for economic and social performance: measuring what counts for economic and social performance (v. nota 185).

<sup>188</sup>Stiglitz/Sen/Fitoussi: Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (CMEPSP) (v. nota 184).

nel settore pubblico, esso verrebbe sottostimato. Un esempio rappresentativo della povertà degli indicatori di *input* rispetto alle attività del settore pubblico potrebbe essere pensare di valutare lo stato di salute di una comunità, misurando i costi sostenuti dall'azienda ospedaliera della zona, assumendo che maggior investimento in sanità equivalga a migliore stato di salute degli individui. Quest'ultimo è invece influenzato da plurimi fattori sia ambientali che soggettivi quali il livello di inquinamento dell'area, la capacità di spesa, lo stile di vita ecc. Questo è un esempio di indicatore che, rispetto all'obiettivo di valutazione (verifica del grado di salute) è fuorviante.

La proposta effettuata per una più accurata misurazione della crescita dei servizi pubblici è il sistema di misurazione *output-based*; il quale si basa sulle osservazioni e su una strutturazione dettagliata degli indicatori e non sommaria (altrimenti torna il pericolo di esiti fuorvianti). E' necessaria una buona misurazione della qualità, (o dell'incremento di produttività), al fine di accertare se i convenzionali indicatori di *input* sovrastimano o sottostimano la crescita<sup>189</sup>. Ma è bene ricordare che qualsiasi informazione sulla *performance*, che sia più o meno solida, è di scarsa utilità se i *manager* pubblici non hanno una chiara idea di come usarla<sup>190</sup>

Con questo progetto, l'OCSE vuole dare il proprio contributo nella diffusione di migliori tecniche di misurazione del benessere di cui godono gli individui, che siano anche utilizzabili a fini di confronto internazionale. Nella definizione di *well being* ovviamente c'è l'efficienza dei servizi pubblici. Il primo fu un rapporto da cui sarebbero potute nascere iniziative di *policy* di miglioramento della propensione al benessere, come era d'altronde auspicato dallo stesso rapporto, non ha tuttavia avuto una vera attuazione. Si da il caso che siano rimasti importanti documenti che hanno contribuito al dibattito sulla misurazione del *well-being*.

Ciò che ne possiamo trarre ai fini della valutazione della *performance* dell'amministrazione pubblica è un grande passo in avanti nell'affrontare la difficoltà intrinseca alla riconoscibilità del prodotto dell'amministrazione pubblica tramite il concetto

---

<sup>189</sup>Ad esempio, con le misure basate sulla produzione, l'economia britannica è cresciuta a un tasso del 2,75 per cento all'anno tra il 1995 e il 2003, mentre se si fosse continuato ad utilizzare la convenzione precedente, il tasso di crescita sarebbe stato del 3 per cento Anthony Atkinson: The Atkinson review: final report. Measurement of government output and productivity for the national accounts, in: gen. 2005.

<sup>190</sup>Behn: Why measure performance? Different purposes require different measures (v. nota 52).

olistico di benessere proposto dai rapporti OCSE.

La finalità di un sistema di misurazione della *performance* si divide tra: supporto ai meccanismi di *decision making* interni, si tratta quindi di supporto all'attività di controllo, di programmazione e di miglioramento della *performance*, e finalità di *accountability* esterna, di comunicazione delle informazioni di *performance* verso gli *stakeholder* e i cittadini. La principale criticità che si riscontra è di creare indicatori che generino misurazioni accurate nei contenuti e centrate sulle esigenze informative e gestionali interne ed esterne<sup>191</sup>. Andando nel pratico della costruzione di un sistema di misurazione della *performance*, esistono degli elementi essenziali e dei criteri standard di cui un buon sistema di indicatori dovrebbe essere munito. Se ne espongono in breve i punti principali. In primo luogo, si deve considerare l'eterogeneità delle attività dell'amministrazione, le finalità di tipo pubblicistico di carattere sociale che la distinguono necessariamente dalla misurazione della *performance* di un'azienda privata. Tale differenza si rispecchia nella tipologia di indicatori da utilizzare per rilevare le prestazioni, nel caso dell'amministrazione, le misurazioni di tipo quantitativo contabile, come si è notato anche in precedenza, non sono così utili ad interpretare la complessità degli obiettivi pubblici. Molto più spesso è opportuno invece misurare gli indicatori qualitativi quali ad esempio il grado di soddisfazione degli utenti. La prima distinzione da effettuare è quindi tra dimensione quantitativa (indicatori di risultato esprimibili in termini cardinali) i quali possono avere natura contabile o extracontabile; e la dimensione qualitativa (di carattere ordinale) che fa riferimento ad esempio a comportamenti, miglioramenti o peggioramenti dei servizi e può riferirsi sia a indicatori di *output* che di *outcome*.

Le caratteristiche che tutti gli indicatori dovrebbero possedere, sia che siano essi di natura contabile o extracontabile sia che la tipologia sia quantitativa o qualitativa, sono<sup>192</sup>:

1. Affidabilità: gli indicatori devono essere validi ed affidabili, ciò significa che anche i dati utilizzati per determinarli devono esserlo. Un indicatore è più

---

<sup>191</sup>Daniela Preite: Misurare la performance nelle amministrazioni pubbliche: logiche, metodi, strumenti ed esperienze, in: Misurare la performance nelle amministrazioni pubbliche 2011, pp. 1–186.

<sup>192</sup>Theodore H Poister: Measuring performance in public and nonprofit organizations, 2008.

affidabile quanto più è oggettivo o quanto più i dati elaborati sono riscontrabili anche in fonti esterne all'amministrazione stessa che li ha prodotti. Anche la validità è essenziale, in questo caso una buona valutazione deve basarsi su un corretto sistema informativo, progettato sulla base dei dati originari.

2. Significativi e comprensibili: ogni indicatore deve essere significativo nel senso che deve esserci una connessione tra la natura del processo o la tipologia di decisione a cui viene correlato. Valutatori e valutati devono comprendere gli indicatori affinché la misurazione sia efficace.
3. Bilanciamento ed esaustività: affinché ci sia bilanciamento tra le varie dimensioni della *performance* è necessario costruire un *set* di indicatori che sia in grado di fornire informazioni complete. Ciò serve ad evitare l'utilizzo di indicatori sbilanciati solo su alcuni aspetti che restituirebbero un quadro parziale, potenzialmente distorsivo.
4. La variazione attesa deve essere accordata e chiara: Una chiara definizione dell'indicatore facilita sia la raccolta dei dati che la successiva interpretazione delle informazioni. E' perciò essenziale che vi sia accordo tra le parti in fase di definizione sui significati che comporta l'eventuale lo scostamento dal valore atteso.
5. Tempestività: la vera utilità di un indicatore è correlata positivamente al grado di aggiornamento dei dati. Tale aspetto dipende ovviamente dalla facilità di reperimento dei dati ed alle tempistiche collegate alla finalità delle misurazioni in questione. Ad esempio, se un'informazione è finalizzata al controllo operativo, la misurazione dovrà rispettare delle tempistiche più strette rispetto ad un obiettivo strategico (annuale o triennale).
6. Non fuorvianti: gli indicatori non devono orientare in modo differente rispetto ai risultati attesi complessivi. Tale scenario può accadere facilmente se un indicatore è collegato ad un obiettivo specifico e non viene interpretato in relazione al quadro generale e agli altri indicatori; le informazioni prodotte rischiano di essere fuorvianti.

7. Convenienti economicamente: Il costo di costruzione e mantenimento di un SMVP può essere un forte deterrente per il decisore politico o il *manager* pubblico. Il numero di indicatori del sistema deve essere ragionevole e giustificato dai vantaggi ottenuti dalle rilevazioni.

La compresenza di tutte queste caratteristiche rendono un sistema di misurazione rigoroso concettualmente e metodologicamente ma soprattutto utile per il gestione strategica dell'attività e del personale della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda gli indicatori quantitativi di natura contabile, in un sistema di contabilità finanziaria, si concertano sui flussi di entrata e uscita di denaro pubblico e sui relativi impieghi per l'erogazione dei servizi pubblici, per il funzionamento della macchina amministrativa ecc. Questo tipo di indicatori solitamente viene utilizzato per rilevare il grado di autonomia impositiva, la composizione di entrate e uscite e la loro correlazione, i tempi di incasso, di pagamento e dello smaltimento dei residui attivi e passivi. Esempi di indicatori finanziari possono quindi essere, in ordine: "pressione tributaria *pro-capite*" calcolata come entrate tributarie/n.contribuenti; "incidenza del programma sulla funzione" ossia la spesa programmata/totale delle spese"; "lo smaltimento dei residui passivi" calcolato dividendo i pagamenti in conto residui con i residui passivi iniziali; "l'attendibilità delle previsioni di spesa" ottenuto da impegni/previsioni definitive di spesa.

Diversamente dalla contabilità finanziaria, il sistema di contabilità economico-patrimoniale permette la una misurazione più efficace dell'impatto economico delle attività svolte. Inoltre quest'ultima si focalizza sui risultati della gestione delle finanza e del patrimonio aziendale, mentre la contabilità finanziaria si concentra sul momento decisionale, dell'impegno delle risorse più che della loro spesa. Per la definizione dei costi dei servizi pubblici e la definizione delle loro tariffe o prezzi, è possibile ricavare delle misure economiche, le quali permettono di ottenere informazioni sulla redditività generale e parziale (dell'amministrazione o di uno specifico servizio).

Gli indicatori quantitativi di natura extracontabile hanno come oggetto di analisi informazioni tecniche e operative, essi analizzano: *input*; processo; *output*; *outcome*.

Gli *input* sono tutte le risorse utili al processo ed all'erogazione di un servizio, sono quindi i fattori produttivi quali risorse umane, materiali e finanziarie. Le misurazioni di *input* restituiscono comportati informazioni come l'ammontare delle

risorse utilizzate per una certa attività ma sono anche a rischio incompletezza se non analizzate insieme ad altri indicatori congiuntamente. Gli indicatori di processo invece restituiscono informazioni riguardo alle azioni necessarie al raggiungimento di un certo obiettivo della pubblica amministrazione. Anche questi, come gli indicatori di *input*, possono essere espressi anche in termini monetari, ad esempio il costo delle azioni necessarie ad emettere un determinato provvedimento. Consentono di monitorare e valutare i tempi e modalità dell'azione interna di un ufficio o di un individuo, restituendo informazioni sullo stato di realizzazione dei risultati programmati, sulle modalità di utilizzo degli strumenti di trasparenza e sulla coerenza tra i vari documenti di programmazione. Gli indicatori di *output* invece si concentrano sul risultato ottenuto sia in termini quantitativi che qualitativi. L'*outcome* invece viene misurato per verificare l'impatto dell'azione pubblica e confrontarlo con quello programmato. E' una misurazione molto complessa e può richiedere anni, ma è anche indispensabile per ottenere un quadro reale degli effetti dell'azione amministrativa, ossia se il bisogno collettivo è stato sanato.

Utilizzando le misurazioni di *input*, *output* e di processo si può valutare l'efficacia dell'azione amministrativa, dove i primi due servono a verificare i costi delle risorse produttive e la qualità delle stesse, da mettere in relazione ai risultati ottenuti in termini quantitativi e qualitativi. Le misure di processo servono a rilevare eventuali sprechi di risorse che causano la principale fonte di inefficienze<sup>193</sup>. L'efficacia si misura invece confrontando quantità ottenuta di *output* e gli impatti *outcome*, facendo sostanzialmente il rapporto tra risultato intermedio e risultato finale. In questo ambito è possibile distinguere la capacità dell'amministrazione di conseguire gli obiettivi di gestione programmati verificando a consuntivo "l'efficacia gestionale" data dal rapporto tra valori programmati e valori realizzati effettivamente. La capacità di soddisfare il bisogno collettivo e quindi di raggiungere il suo obiettivo ultimo è dato dalla valutazione dell'impatto e rappresenta "l'efficacia sociale" dell'amministrazione. L'economicità è invece da intendersi come la capacità di soddisfare i bisogni collettivi in maniera continuativa nel tempo e sostenendo uno sforzo

---

<sup>193</sup>Preite: Misurare la performance nelle amministrazioni pubbliche: logiche, metodi, strumenti ed esperienze (v. nota 191).

economico non eccessivo<sup>194</sup>. Questa è una condizione che caratterizza ovviamente solo l'azienda pubblica e non quella privata in quanto responsabile collettivamente della gestione delle risorse pubbliche ed in dovere di mantenere l'equilibrio di lungo periodo.

Gli indicatori qualitativi sono costruiti per valutare la qualità dei servizi, dei processi, dei comportamenti e così via. La valutazione qualitativa delle prestazioni può assumere un diverso significato a seconda se la relazione tra amministrazione e territorio di riferimento è istituzionale o duplice. Nel primo caso, l'organizzazione valuterà qualità e la soddisfazione dell'utenza rispetto ai servizi erogati, nel secondo caso invece è necessario misurare e valutare anche le reali esigenze del territorio (come ad esempio gli orari di apertura al pubblico degli uffici). Nella valutazione qualitativa dei servizi erogati, il calcolo di tali indicatori è strettamente legato al concetto stesso di qualità del servizio reso, la quale può essere: tecnica, comunicata, percepita.

La performance può essere misurata annualmente per migliorare la responsabilità e supportare il processo decisionale politico, oppure può essere misurata più frequentemente per migliorare la gestione, l'erogazione dei servizi e l'efficacia dei programmi. Tuttavia va fatto un bilanciamento tra sistema di misurazione ideale e costo di produzione e di utilizzo. Va infatti sempre fatta una considerazione di costo-opportunità quando si procede nell'istituzione di un sistema di misurazione, l'ideazione degli indicatori, la somministrazione di eventuali questionari, le eventuali risorse umane necessarie per la raccolta dei dati delle *performance* e la loro valutazione, sono tutti costi che devono essere sostenuti per mettere in funzione il sistema, ai quali si aggiunge, se presente, il sistema di incentivazione collegato alla valutazione. Un buon SMVP non dovrebbe essere troppo costoso in termini di tempo di gestione e vanno considerati anche i costi di eventuali contratti esterni per la raccolta e l'analisi dei dati. Per limitare i costi della misurazione alcune alternative per i valutatori potrebbero essere: l'utilizzo di dati già in possesso dell'amministrazione oppure utilizzare lo strumento statistico del campionamento<sup>195</sup>. Con quest'ultimo si

---

<sup>194</sup>Elio Borgonovi et al.: Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, 2005.

<sup>195</sup>Joseph S Wholey: Performance-based management: Responding to the challenges, in: Public

presentano tuttavia rischi di distorsione della valutazione dati da un campionamento troppo ridotto o non rappresentativo. Certo l'ipotesi di utilizzare un campione rappresentativo difficilmente si applica alla valutazione della dirigenza, per sua natura personale. Ad ogni modo, è auspicabile mantenere una certa rendicontazione delle problematiche che insorgono durante la misurazione, come ad esempio le osservazioni pianificate che non è stato possibile rilevare, così come gli eventuali errori nella registrazione o nel trasferimento dei dati rilevati, ma anche prestare attenzione ai tassi di risposta.

*"Always remember that the intent of performance measures is to provide reliable and valid information on performance".*<sup>196</sup> E' un monito fondamentale nella costruzione di un sistema di misurazione perché affinché sia realmente utile deve essere ben centrato sugli obiettivi di misurazione che si vogliono ottenere, per questo serve molta attenzione alla costruzione degli indicatori in modo da evitare anche errori nella costruzione degli stessi che possono condurre valutazioni fuorvianti e potenzialmente indirizzare i valutatori o i decisori politici verso scelte controproducenti.

### **2.3.1 Ricognizione operativa delle principali sezioni contenute nei documenti di programmazione delle amministrazioni centrali**

L'ultimo rapporto sulla pubblicazione dei documenti del ciclo della *performance*<sup>197</sup> pubblicato dal DFP è stato pubblicato nel 2021 e restituisce una panoramica sull'attuazione della normativa riguardo la valutazione della *performance*. Nello specifico, permette di capire quante amministrazioni hanno adempiuto all'obbligo di pubblicazione e trasparenza dei documenti riguardanti la *performance* sul proprio sito istituzionale<sup>198</sup> oppure sul "Portale della *Performance*" gestita dallo stesso Di-

---

Productivity & Management Review 1999, pp. 288–307.

<sup>196</sup>Jim Theurer: Seven pitfalls to avoid when establishing performance measures, in: Public Management 80 (1998), pp. 21–24.

<sup>197</sup>Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri: Rapporto periodico sulla pubblicazione dei documenti del ciclo della performance, rapp. tecn. n.2, DFP, nov. 2021.

<sup>198</sup>l'obbligo di pubblicazione sul proprio sito web, nella sezione "amministrazione trasparente" è previsto all'articolo 10 del d.lgs. del 27 ottobre 2009 e all'articolo 10, comma 8, del d.lgs. del 14 marzo 2013, n. 33.

partimento<sup>199</sup>. Al DFP vanno quindi inoltrati: Piano della *performance* (entro il 30 gennaio), il sistema di misurazione e valutazione della *performance*, la relazione sulla *performance* e la sua relativa validazione avvenuta ad opera dell'Oiv (entro il 30 giugno), la relazione sul funzionamento del SMVP (entro il 30 aprile). Ne emerge un quadro abbastanza "grigio" sul grado di trasparenza dei ministeri, dei quali pochissimi hanno prodotto i documenti entro le scadenze, e gli altri suddivisi tra chi ha caricato la documentazione con ritardo ma comunicando la motivazione come previsto dall'articolo 10 del D.lgs. 150/2009 e chi ha solamente comunicato le motivazioni del ritardo ma senza aver provveduto ancora alla pubblicazione (il rapporto è di novembre 2021).

Sembra utile riportare alcuni esempi di programmazione della *performance* individuale e del suo collegamento con quella organizzativa attraverso alcuni esempi concreti tratti dai documenti di programmazione di alcuni ministeri. Il ministero degli interni ad esempio, nel 2022 ha redatto e pubblicato il proprio piano della *performance* per il triennio 2022-2024 giustificando la non redazione del PIAO con esigenze organizzative e di programmazione considerate maggiormente imperative rispetto al rispetto pedissequo delle tempistiche di obbligatorietà del PIAO date le varie deroghe del periodo<sup>200</sup>. Nel piano, dopo la presentazione delle priorità politiche e degli obiettivi strategici e strutturali, si trovano sia la pianificazione triennale con gli obiettivi specifici che la programmazione annuale della *performance* individuale. Quest'ultima sezione del piano mette in relazione gli obiettivi specifici e strategici triennali dell'amministrazione con gli obiettivi annuali, e gli obiettivi specifici strutturali con gli obiettivi annuali. Gli obiettivi strategici vengono definiti coerentemente con le priorità politiche del Ministero per il 2022-2024, le quali sono contenute all'interno della nota integrativa alla Legge di bilancio al fine di rafforzare la relazione tra ciclo di valutazione della *performance* e ciclo di bilancio. La definizione degli obiettivi strategici deve poi tenere in considerazione le priorità politiche presenti nella Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione. Nota integrativa e Direttiva fissano i risultati pluriennali di forte rilevanza per l'Amministrazione. Nel piano gli obiettivi strategici vengono assegnati ai titolari dei centri di

---

<sup>199</sup>Secondo quanto previsto dalla delibera CiVIT n. 6/2013.

<sup>200</sup>Ministero degli Interni: Piano della performance – 2022-2024, rapp. tecn., 2022.

<b>OBIETTIVO STRATEGICO</b>	
<b>Sviluppare la capacità di risposta del CNVVF nell'ambito delle grandi emergenze.</b>	
<b>Titolare CDR responsabile</b>	<b>Capo Dipartimento dei Vigili del fuoco, del Soccorso pubblico e della Difesa civile</b>

Figura 2.3: Esempio di obiettivo strategico. – Piano della *performance* Ministero degli Interni 2022.

<b>Tipo di indicatore</b>	<b>Denominazione e descrizione</b>	<b>Baseline</b>	<b>Target anno 2022</b>	<b>Target anno 2023</b>	<b>Target anno 2024</b>
Indicatore di realizzazione fisica	<p><b>Grado di avanzamento delle linee di sviluppo annue dell'obiettivo.</b>            Misurazione del grado di realizzazione dell'obiettivo sulla base del livello di attuazione di ciascuno degli obiettivi operativi in cui esso si articola, che concorrono, con pesi diversi, al conseguimento dell'obiettivo medesimo, attraverso lo svolgimento di programmi operativi che ne scansiano i tempi e i risultati, da completare nel periodo di riferimento.            Il grado di realizzazione dell'obiettivo è misurato attraverso il sistema informativo dell'Amministrazione per il controllo strategico e di gestione.</p>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Figura 2.4: Esempio di indicatore e relativi *target* annuali. – Piano della *performance* del Ministero dell'Interno.

responsabilità (CRA), i quali vi coordineranno la propria programmazione operativa e le attività conseguenti e coerenti alle linee di sviluppo indicate nel documento di programmazione. In questa sede vengono anche collegati gli indicatori (di *output*, di *outcome*, di realizzazione fisica, di risultato binario si/no ecc.), la loro descrizione, la *baseline* di partenza se presente ed i *target* annuali.

Ad esempio, la figura 2.3 mostra come l'obiettivo strategico venga definito e collegato immediatamente ad un responsabile. Mentre la figura 2.4 contiene uno degli indicatori che sono stati associati allo stesso obiettivo strategico con i rispettivi *target* annuali.

Gli obiettivi annuali vengono declinati dagli obiettivi specifici strategici e strutturali triennali dell'organizzazione. Nel piano della *performance* viene descritto tale passaggio. Per quanto riguarda il primo rapporto (ob. strategici-ob.annuali), ven-

gono declinati gli "obiettivi operativi" degli obiettivi strategici che ne costituiscono l'articolazione annuale indicando l'orizzonte strategico corrispondente all'esercizio finanziario corrente. Ai dirigenti generali (titolari di Direzioni centrali) vengono quindi affidati gli obiettivi operativi annuali funzionali al raggiungimento degli obiettivi strategici, i quali andranno a costituire i risultati attesi su cui i dirigenti generali verranno valutati per il perimetro di loro competenza. Gli obiettivi operativi possono essere articolati a loro volta in "programmi operativi" indicanti le fasi di realizzazione, le tempistiche ed i risultati attesi intermedi. Tramite il monitoraggio poi si andranno a verificare i gradi di realizzazione dei vari obiettivi operativi.

Ad ogni obiettivo operativo viene attribuito un determinato peso che indica il grado di concorrenza dello stesso al raggiungimento dell'obiettivo strategico. Per ogni obiettivo vengono poi indicati un Referente responsabile e le eventuali altre strutture coinvolte. Nella figura 2.5 si trova un esempio di obiettivo operativo, a cui sono associati: referente responsabile, il peso di incidenza sull'obiettivo strategico e gli indicatori, in questo caso di realizzazione fisica del 100 per cento e di *output*. L'obiettivo operativo in questione aveva inizio e fine di realizzazione programmata nel corso dell'anno 2022 a cui il piano della *performance* preso in esame si riferisce.

La valutazione della dirigenza si caratterizza anche per i criteri di valutazione individuati, i quali variano da dirigente non generale a dirigente generale e/o apicale. Questi vanno illustrati dall'amministrazione e previsti all'interno del SMVP. Prendendo ora ad esempio il SMVP della Presidenza del Consiglio<sup>201</sup>. La Presidenza prevede che per tutti i dirigenti la valutazione sia effettuata rispetto a due macro-aree: 1) area della *performance* operativa; e 2) area dei comportamenti organizzativi. Le due macro-aree rispecchiano i due fulcri della valutazione individuale: risultati attesi annuali e comportamenti attesi.

All'interno della prima macro-area sono valutati i risultati del dirigente rispetto agli obiettivi operativi programmati. Vengono individuati: a) obiettivi di *performance* contenuti nella Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, i quali prendono il nome di "obiettivi "; b) "obiettivi da contratto", ossia quegli obiettivi connessi allo specifico ruolo ricoperto che sono previsti all'interno del con-

---

<sup>201</sup>Presidenza del Consiglio dei Ministri: Sistema di misurazione della performance, rapp. tecn.

<b>Obiettivo strategico</b>	
In materia di perequazione, proseguire nella collaborazione con gli altri soggetti interessati al riparto dei relativi fondi, alla determinazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali ed alla verifica dell'attuazione della legge n. 42 del 2009, secondo le previsioni dell'art. 1, comma 883, della legge di bilancio per l'anno 2018.	
<b>Titolare CDR responsabile:</b> Capo Dipartimento Affari Interni e Territoriali	<b>Durata:</b> Pluriennale
<b>LA LINEA DI SVILUPPO DELL'OBBIETTIVO STRATEGICO E GLI OBIETTIVI OPERATIVI CORRELATI</b>	

**Linea di sviluppo:** Analizzare e valutare, da parte della Commissione tecnica per i fabbisogni standard di cui all'art. 1, comma 29, della legge n. 208 del 2015, le attività e le metodologie relative alla determinazione dei fabbisogni standard che riguardano, a partire dal 2018 e con cadenza biennale, anche l'elaborazione della relazione da consegnare alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e, in modo particolare, le ipotesi tecniche relative alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e al funzionamento dello schema perequativo.

<b>OBIETTIVO OPERATIVO</b>	<b>INIZIO</b>	<b>FINE</b>	<b>PESO % SULL'OBIETTIVO STRATEGICO</b>
ATTUARE IL RIPARTO DEL FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE E PUBBLICARE SUL SITO INTERNET DEL D.A.I.T. I DATI RELATIVI ALLA ATTRIBUZIONE DELLE RISORSE DA CORRISPONDERE A CIASCUN COMUNE	GENNAIO 2022	DICEMBRE 2022	60%
<b>INDICATORI:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>REALIZZAZIONE FISICA:</b> MISURAZIONE, IN TERMINI PERCENTUALI, DEL GRADO DI AVANZAMENTO DEL PROGRAMMA OPERATIVO <b>TARGET ANNO 2022:</b> 100%</li> <li>● <b>RISULTATO (OUTPUT):</b> QUANTIFICAZIONE DELLE RISORSE DA ATTRIBUIRE AGLI ENTI LOCALI <b>TARGET ANNO 2022:</b> SI</li> </ul>			
<b>REFERENTE RESPONSABILE:</b> DIRETTORE CENTRALE PER LA FINANZA LOCALE			
<b>ALTRE STRUTTURE ESTERNE/INTERNE COINVOLTE:</b> DIREZIONE CENTRALE SERVIZI ELETTORALI - CED			

Figura 2.5: Esempio di obiettivo operativo derivato dall'obiettivo strategico – Piano della *performance 2022* del Ministero dell'Interno

tratto di lavoro individuale del dirigente; attraverso una calibrazione sul contesto specifico in cui il valutato è inserito; e c) gli "altri obiettivi", i quali sono connessi all'attività ordinaria o comunque non rientrano nelle ipotesi a) e b).

Sotto la voce dei comportamenti organizzativi sono valutate le capacità manageriali del valutato. Il comportamento organizzativo è generalmente suddiviso in più aree di competenza. Ad ogni area di competenza vengono assegnati dei descrittori del livello di conseguimento della prestazione. I risultati attesi e le modalità di misurazione specifiche possono essere individuate anche in un'apposita scheda di programmazione. All'interno della fase di programmazione, va comunque tenuta a debita considerazione la pratica di confronto tra valutatore e valutato rispetto ai criteri con cui selezionare gli obiettivi, in particolare riguardo le risorse umane, finanziarie e strumentali a disposizione. I criteri utilizzabili sono la rilevanza rispetto agli obiettivi strategici dell'organizzazione amministrativa, la congruenza dell'obiet-

tivo con la posizione ricoperta dal valutato e la chiarezza ed efficacia degli strumenti di misurazione.

La Presidenza del Consiglio ha individuato sette aree di competenza, di cui solo 4 vengono prese in considerazione nella valutazione e di cui una sola è obbligatoria. Ad ogni area si sono previsti cinque livelli di prestazione (insufficiente, parzialmente adeguato, adeguato, ottimo, eccellente) e per ognuno di essi si sono collegati tre descrittori di comportamenti. L'area obbligatoriamente compresa nella valutazione è la "Capacità di programmazione e di valutazione del personale assegnato" e per ottenere, ad esempio, il livello "ottimo" di valutazione il dirigente deve avere i comportamenti presenti in figura 2.6. Le altre aree di valutazione sono: "domina i contenuti"; "gestisce adeguatamente responsabilità e rischi"; "gestisce il tempo"; "realizza risultati"; "sviluppa relazioni"; "esercita la *leadership* e cura lo sviluppo dell'organizzazione".

<b>OTTIMO</b>	Programma in maniera pienamente coerente la realizzazione degli obiettivi e i correlati strumenti di misurazione.
	Organizza e coordina il personale e i carichi di lavoro così da consentire il presidio dell'unità organizzativa alle sue dirette dipendenze.
	Il processo di valutazione del personale coordinato o assegnato è coerente con la valorizzazione delle risorse, la differenziazione dei giudizi sulla <i>performance</i> e tenendo conto della promozione del merito.

Figura 2.6: Parametri previsti dalla PdC per il livello di valutazione "ottimo" nella area competenza obbligatoria – SMVP della PdC

Appreso che le amministrazioni hanno un certo grado di autonomia nella redazione della documentazione programmatica della valutazione della *performance*, oltre alla definizione dei risultati attesi, quindi degli obiettivi annuali di cui sopra, l'amministrazione deve rendere conoscibili anche i criteri di valutazione dei comportamenti attesi, nonché la ponderazione delle aree di valutazione.

AREE di VALUTAZIONE	Ponderazione
Problem Solving	40
Integrazione personale nell'organizzazione	25
Pianificazione e gestione delle risorse	20
Valorizzazione e valutazione delle risorse umane	15

Figura 2.7: Esempio di ponderazione delle aree di valutazione delle schede individuali dei dirigenti – Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

La figura 2.7 raffigura un esempio di ponderazione delle varie dimensioni di *performance* caricata dal MAECI sul portale della *performance*<sup>202</sup>. Il peso maggiore nella valutazione del dirigente in questo caso è attribuito alla capacità di *problem solving*, l'abilità di saper gestire con prontezza e sicurezza i problemi che insorgono nell'attività di un ufficio dirigenziale restituendo soluzioni veloci, praticabili e valide è infatti una delle competenze che sono sempre più richieste anche per un *manager* pubblico. Si da il caso che questo sia un esempio di messa a terra del percorso di managerializzazione del dirigente e pubblico e del tentativo di equiparazione al *manager* privato, il quale deve avere la responsabilità, e le capacità, di affrontare le situazioni impreviste e difficili dando sicure indicazioni al proprio *team*/propri collaboratori. Sempre in quest'ottica possiamo leggere anche la seconda e la terza voce che manifestano quanto la gestione delle risorse umane abbia acquisito una rilevanza strategica nel settore pubblico, tanto da attribuirgli un peso superiore alla gestione delle risorse economico-finanziarie. All'ultima voce, con il peso del 15 per cento sul totale, si trova la capacità del dirigente di svolgere correttamente, ossia in maniera oggettiva e differenziata, la valutazione del personale della propria unità organizzativa e valorizzarne il merito con l'attribuzione dei meccanismi di premialità ed incentivazione.

Gli obiettivi specifici strutturali invece, vengono tradotti in obiettivi annuali che prendono il nome di "obiettivi gestionali" e sono le linee di sviluppo connesse all'ordinaria gestione dell'anno corrente. Tali obiettivi sono ideati per orientare l'amministrazione ad un miglioramento funzionale delle attività e dei servizi. Anche questi sono assegnati ai dirigenti generali e costituiscono parte della loro valutazione sul raggiungimento dei risultati attesi. La figura 2.5 mostra un esempio di obiettivo

<sup>202</sup>Portale della Performance, URL: <https://performance.gov.it/?anno=2023#gsc.tab=0>.

gestionale che consente, in questo caso interamente, il raggiungimento dell'obiettivo strutturale.

<b>Obiettivo Strutturale</b>	<b>Durata: Pluriennale</b>
<b>ASSICURARE UNA MIGLIORE FUNZIONALITA' AL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI E ACCRESCERE LE COMPETENZE PROFESSIONALI DEI SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI E DEI DIRIGENTI DELLE AMINISTRAZIONI LOCALI, VOLTE AL MIGLIORAMENTO DELL'EFFICIENZA E DELL'EFFICACIA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA.</b>	
<b>CDR responsabile</b>	<b>CDR 2</b>

**LA LINEA DI SVILUPPO DELL'OBIETTIVO STRUTTURALE E L'OBIETTIVO OPERATIVO GESTIONALE CORRELATO**

**Linea di sviluppo:** Programmazione, organizzazione ed attuazione di percorsi formativi a favore dei Segretari comunali e provinciali e dei Dirigenti delle Amministrazioni Locali

<b>OBIETTIVO OPERATIVO-GESTIONALE</b>	<b>INIZIO</b>	<b>FINE</b>	<b>PESO % SULL'OBIETTIVO STRUTTURALE</b>
ASSICURARE LA PROFESSIONALIZZAZIONE DEL PERSONALE PREPOSTO ALLA GESTIONE DELL'ENTE LOCALE ATTRAVERSO IL POTENZIAMENTO DELLE ATTIVITÀ DI FORMAZIONE, SPECIALIZZAZIONE ED AGGIORNAMENTO, ANCHE IN CONVENZIONE, DEI SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI E DEI DIRIGENTI DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI	GENNAIO 2022	DICEMBRE 2022	100%
<b>INDICATORI:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>REALIZZAZIONE FISICA:</b> MISURAZIONE, IN TERMINI PERCENTUALI, DEL GRADO DI AVANZAMENTO DEL PROGRAMMA OPERATIVO <b>TARGET ANNO 2022:</b> 100%</li> <li><b>RISULTATO (BINARIO SI/NO) :</b> PREDISPOSIZIONE DI UN DOCUMENTO PROGRAMMATICO <b>TARGET ANNO 2022:</b> SI</li> </ul>			
<b>REFERENTE RESPONSABILE:</b> VICE CAPO DIPARTIMENTO DIRETTORE CENTRALE PER LE AUTONOMIE			
<b>ALTRE STRUTTURE ESTERNE/INTERNE COINVOLTE:</b> DIPARTIMENTO AMMINISTRAZIONE GENERALE, POLITICHE PERSONALE AMMINISTRAZIONE CIVILE E RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE – SEDE DIDATTICO RESIDENZIALE DI VIA VEIENTANA; UNIVERSITÀ; ANCI, UPI E AUTORITÀ INDIPENDENTI			

Figura 2.8: Esempio di obiettivo gestionale correlato all'obiettivo strutturale – Piano della *performance* Ministero dell'Interno 2022

Per concludere si riporta un fac-simile di scheda di valutazione individuale dei dirigenti proposta dal DFP.

## Fac-Simile Scheda di valutazione Dirigenti

Cognome e Nome

### Valutazione delle Capacità manageriali e comportamenti organizzativi: 20%

N°	Ambito	Comportamento atteso	Metrica	Peso %
<i>ambiti generali di valutazione</i>				
1	Capacità di pianificazione delle azioni in relazione a tempi e risorse		<i>% di esibizione dei comportamenti</i>	
2	Capacità di elaborare soluzioni al variare delle risorse assegnate e degli obiettivi		<i>% di esibizione dei comportamenti</i>	
3	Rispetto delle scadenze e degli adempimenti di natura normativa		<i>% di esibizione dei comportamenti</i>	
4	Efficace diffusione delle informazioni rilevanti per il contesto organizzativo		<i>% di esibizione dei comportamenti</i>	
5	Attenzione ai rapporti con gli utenti interni ed esterni		<i>% di esibizione dei comportamenti</i>	
6	Cooperazione con dipendenti/responsabili/dirigenti di altre strutture per il raggiungimento di obiettivi comuni		<i>% di esibizione dei comportamenti</i>	
7	Implementazione e reingegnerizzazione dei processi della struttura		<i>% di processi mappati rispetto al target</i>	
<i>ambiti di valutazione derivanti dalla gestione del personale</i>				
1	Capacità di coinvolgimento dei collaboratori		<i>% di esibizione dei comportamenti</i>	
2	Valorizzazione del personale assegnato		<i>% di esibizione dei comportamenti</i>	
3	Miglioramento del benessere organizzativo sui luoghi di lavoro		<i>% di esibizione dei comportamenti</i>	
4	Capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi		<i>% di esibizione dei comportamenti</i>	
5	Rispetto del Codice di Comportamento		<i>% di esibizione dei comportamenti</i>	
<i>ambiti di valutazione derivanti dalla gestione del budget</i>				
1	Gestione e controllo del budget		<i>% di esibizione dei comportamenti</i>	
<b>Totale capacità manageriali e comportamenti organizzativi:</b>				<b>20%</b>

**Valutazione delle Performance individuale su obiettivi relativi alla propria Funzione: 40%**

N°	Obiettivo	Eventuali altre strutture coinvolte	Indicatore	Target	Metrica	Peso %
1	Attività derivanti dagli obblighi normativi di promozione della trasparenza e dal Programma Triennale della Trasparenza					10%
2	Attività in attuazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione					5-10%
N	Obiettivi derivanti dalla performance amministrativa					tot. 20%-25% (ciascun obiettivo non può essere inferiore al 5%)
Totale valutazione delle performance individuale su obiettivi relativi alla propria Funzione:						40%

**Valutazione delle Performance individuale su obiettivi di derivazione dal Piano Strategico: 40%**

N°	Obiettivo	Eventuali altre strutture coinvolte	Indicatore	Target	Metrica	Peso %
N	Obiettivi derivanti dalla declinazione degli obiettivi individuati nel Piano Strategico					(ciascun obiettivo non può essere inferiore al 5%)
Totale valutazione delle performance individuale su obiettivi di derivazione dal Piano Strategico:						40%

**Giudizio Qualitativo rispetto al Ruolo:**

Valutazione dell'adeguatezza del Dirigente rispetto al ruolo assegnato	a) Eccellente b) Più che adeguato c) Adeguato d) Parzialmente adeguato e) Insufficiente
--	---

Firma Direttore Generale

\_\_\_\_\_

Firma Dirigente

\_\_\_\_\_

Firenze, lì ...

## Attribuzione dei punteggi e trattamento economico accessorio

Anche le modalità di misurazione e di attribuzione dei punteggi vanno individuate preventivamente dall'amministrazione e rese conoscibili. Le misurazioni e gli indicatori della *performance* operativa devono essere puntuali, ossia il sistema di calcolo ed i parametri devono permettere l'ancoraggio a caratteri oggettivi. Ciò per evitare valutazioni del tutto discrezionali. Il sistema deve permettere il conseguimento del punteggio massimo di 100/100, il quale viene ripartito sugli obiettivi attribuiti al singolo dirigente in funzione della ponderazione di ogni risultato. Per un esempio operativo si riprende il SMVP della Presidenza del Consiglio, in cui il punteggio è così ripartito: 60 punti per la *performance* "operativa" (suddivisa tra obiettivi organizzativi presenti nella Direttiva generale; obiettivi di contratto e altri obiettivi) e 40 punti conseguibili tramite i comportamenti organizzativi.

Di comportamento organizzativo, per ogni area di competenza, possono essere attribuiti fino a: 0-2 punti per il livello insufficiente, 3-5 punti per parzialmente adeguato, 6-7 per il livello adeguato, 8-9 per ottimo e 10 punti per il livello di prestazione eccellente.

Al punteggio ottenuto dal dirigente è collegato il meccanismo di premialità e l'erogazione del trattamento economico accessorio. Il trattamento economico accessorio è disciplinato all'interno del contratto individuale del dirigente di I e di II fascia. L'attribuzione dello stesso è proporzionale al punteggio di *performance* raggiunto, ma all'interno dei propri SMVP, le amministrazioni possono inserire delle condizioni minimali all'erogazione delle premialità. Mantenendo l'esempio del SMVP della Presidenza del Consiglio<sup>203</sup>; tali condizioni minime rappresentano: il conseguimento del punteggio totale di sessanta su cento ed il conseguimento di un livello "medio" di ogni obiettivo "prioritario"<sup>204</sup> con la conseguenza che anche solo un punteggio non sufficiente per uno degli obiettivi prioritari impedisce l'assegnazione della retribuzione di risultato. In base al punteggio di *performance* i dirigenti vengono suddivisi nelle fasce di merito come rappresentato in figura 2.9.

---

<sup>203</sup>Presidenza del Consiglio dei Ministri: Sistema di misurazione della performance (v. nota 201).

<sup>204</sup>Obiettivi prioritari sono tutti quelli previsti all'interno della Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione e tutti gli altri obiettivi (anche quelli contrattuali) che sono stati qualificati in sede di programmazione come "prioritari".

<b>Articolo 6, comma 3, del DPCM 25 maggio 2011, n. 131</b>	<b>Punteggio conseguito</b>	<b>% del trattamento economico accessorio collegato alla <i>performance</i></b>
Le fasce di merito e i corrispondenti pesi ponderati sono articolati in:		
a) fascia di merito alta, corrispondente a un grado di realizzazione delle <i>performance</i> pari al 100% e ad un peso ponderato pari a 1;	da 91 punti a 100 punti	Pari al punteggio conseguito
b) fascia di merito media, corrispondente a un grado di realizzazione delle <i>performance</i> pari al 80% e ad un peso ponderato pari a 0,80;	da 80 punti a 90 punti	Pari al punteggio conseguito
c) fascia di merito bassa, corrispondente a un grado di realizzazione delle <i>performance</i> pari al 60% e ad un peso ponderato pari a 0,60;	da 60 punti a 79 punti	Pari al punteggio conseguito
d) fascia di merito corrispondente ad un grado delle <i>performance</i> inferiore al 60% e ad un peso ponderato pari a zero, che non dà luogo alla attribuzione di alcun trattamento economico accessorio collegato alla <i>performance</i> individuale	Inferiore a 60 punti	0%

Figura 2.9: Fasce di merito previste dal DPCM 25 maggio 2011 n.131



## Capitolo 3

# Le principali criticità emerse relative al sistema di valutazione

La letteratura ha da subito espresso diverse perplessità sulla formulazione, integrazione con gli altri processi di controllo e sull'attuabilità stessa della riforma Brunetta. Soprattutto negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della nuova disciplina sulla valutazione della *performance* sono stati evidenziati molti punti critici, di cui alcuni hanno subito aggiornamenti normativi soprattutto con la riforma Madia ed ora con la nuova disciplina sul Piano Integrato PIAO, tuttavia alcuni aspetti criticati sono rimasti invariati, o quasi. Nell'ambito della conclamata necessità di riforma dell'amministrazione pubblica, il PNRR ha rappresentato l'occasione di intervenire in maniera puntuale e concreta grazie alla pianificazione preventiva necessaria all'erogazione dei fondi, alla supervisione della Commissione europea su *target* e *milestone* ed ovviamente alla consistente disponibilità di risorse messe a disposizione. La riforma dell'amministrazione è una delle riforme trasversali, che dovrebbe consistere in un decisivo passo verso il superamento degli eterni problemi della nostra amministrazione: semplificazione, efficienza e competenza. A seguito del tentativo non andato a buon fine del governo Conte<sup>205</sup>, nel PNRR non vi è un chiaro obiettivo di intervento migliorativo rispetto alla misurazione e valutazione della *performance*, bensì una breve intenzione molto generica di riforma della disciplina della valutazione e degli Oiv nel testo generale. Tuttavia, la riforma prevista contiene diversi investimenti e sub-investimenti che, tramite competenze, semplificazione e digitalizzazione, vanno nella stessa direzione in cui dovrebbe andare il SMVP, ossia l'aumento dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione della PA<sup>206</sup>.

In questo capitolo si dà una breve rassegna delle principali perplessità e criti-

---

<sup>205</sup>Disegno di legge di "riforma del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione" S.1122, contenente la delega per la revisione della disciplina in materia di valutazione della *performance*.

<sup>206</sup>Marco Leonardi: Partita doppia, Le scelte della politica tra riforme ed emergenze, 2023.

cità emerse e verrà confrontata con i pareri espressi da esperti del settore raccolti attraverso delle interviste effettuate proprio a scopo di impiegarne i contenuti di questa tesi. In appendice la puntuale descrizione del lavoro fatto. Verranno presi in considerazione le problematiche rispetto alla differenziazione, al coordinamento con altre discipline, le criticità che affliggono l'attività di misurazione degli obiettivi, i dubbi relativi al *performance related pay* e le responsabilità della politica rispetto al difficile decollo del SMVP.

### 3.1 Criticità normative ed organizzative

Come si è visto, il D.lgs del 27 ottobre 2009 n.150 in materia di ottimizzazione della produttività, efficienza e trasparenza è intervenuto a modificare la disciplina della valutazione della *performance* sia organizzativa che individuale delle pubbliche amministrazioni, che ha rappresentato un importante tentativo di valorizzazione del merito e della trasparenza. La necessità di una riforma in questo ambito era ampiamente percepita, se non altro, per via della forte asimmetria che si era andata a creare tra la qualità dei servizi resi alla comunità ed i poco rigidi criteri di distribuzione delle retribuzioni accessorie legate ai risultati di *performance*. A generare tale incongruenza era il sistema di valutazione che, seppur presente a livello normativo, non veniva attuato dal punto di vista sostanziale<sup>207</sup>. Alla luce degli aggiornamenti normativi, oggi il punto focale è capire se il pericolo dell'esercizio meramente formale della valutazione sia effettivamente stato scongiurato oppure no.

Ad introduzione del paragrafo sembra opportuno riportare l'elenco previsto dal comma 1 dell'articolo 9 del decreto legislativo 150/2009 indicante tutti gli ambiti a cui la valutazione della *performance* del dirigente pubblico è collegata:

- "a) agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità;*
- b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;*
- c) alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura,*

---

<sup>207</sup>Daniela Bolognino: Dubbi, incertezze e perplessità sulla formulazione della normativa in tema di valutazione della dirigenza pubblica nel cd decreto Brunetta, in: *Amministrativ@ mente-Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"* 2009.

*alle competenze professionali e manageriali dimostrate;*

*d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi."*

### **3.1.1 La differenziazione delle valutazioni**

All'articolo 9, comma 1, lettera d), il d.lgs. 150/2009 individua la capacità di valutazione "*dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi*" come una delle dimensioni obbligatorie della valutazione dirigenziale. La differenziazione emerge inoltre chiaramente nell'intenzione dell'intera riforma come un criterio di qualità molto importante per il sistema di valutazione.

A segnalare una forte difficoltà ad applicare la differenziazione delle valutazioni individuali è, tra gli altri, lo stesso Dipartimento della Funzione pubblica, il quale attraverso una delle linee guida emanate nel 2019 ha evidenziato il problema includendo una proposta riguardo le cause scatenanti la non sufficiente differenziazione dei giudizi. Nello specifico indica due cause: da un lato una troppo debole cultura della valutazione che non si sarebbe sedimentata negli apparati amministrativi e tra i vertici. D'altro lato, lo stretto legame creatosi tra esiti della valutazione e premialità economiche sarebbe diventato un problema alla corretta applicazione della differenziazione delle valutazioni. Probabilmente, tale impostazione ha indirizzato valutatori e valutati a disinnescare gli effetti della valutazione della *performance* individuale percepiti come un ostacolo ingiusto all'ottenimento dei premi. A questo riguardo è interessante l'osservare come la normativa parli di "premi e sanzioni" come *output* della valutazione delle prestazioni individuali, quando invece sarebbe probabilmente più corretto e soprattutto più proficuo parlare di "premiare e non premiare" (Sezione A.2) sulla base dei risultati e dei comportamenti dimostrati nell'arco dell'esercizio finanziario di riferimento, in modo tale da lavorare nella direzione contraria a quel diffuso sentimento per cui la retribuzione accessoria sarebbe ormai diventata un diritto di fatto, concetto implicitamente sostenuto dal termine "sanzione" in riferimento alle conseguenze di prestazioni non sufficienti o negative, sicché sottintende un togliere in maniera esogena un qualcosa di già presente, di automatico, scontato, che in questo caso sarebbe proprio la retribuzione accessoria. Tale orientamento ha probabilmente generato forti resistenze interne verso la diversificazione dei giudizi.

Da questa situazione generano più problemi, da un lato, come sostenuto dal DFP<sup>208</sup>, dalla scarsa differenziazione dei giudizi nasce un problema di tipo organizzativo, in quanto la mancata differenziazione dei giudizi ha il concreto rischio di impattare negativamente sulla motivazione dei dipendenti pubblici facendo percepire mancanza di equità nel trattamento. Il SMVP ne uscirebbe fortemente indebolito in termini di credibilità. Il Dipartimento aggiunge anche che la prassi che si è consolidata di elargire valutazioni positive ha generato un generale appiattimento delle valutazioni verso l'alto impedendo di premiare il merito e depotenziando il meccanismo di *rewarding* e la leva dell'incentivazione. Indebolendo tali strumenti il risultato è l'indebolimento della gestione organizzativa dell'apparato amministrativo. Il premio non è più in grado di motivare, ma se mancante, provoca forti malumori all'interno delle organizzazioni perché ormai percepito quasi come un riconoscimento automatico, un diritto. Tale ultima ricostruzione non è quindi contrastante con le opinioni emerse tramite le interviste.

Potrebbe generare criticità di vario genere perché, ad esempio, la differenziazione è praticabile con difficoltà nel caso in cui un dirigente sia chiamato a valutare poche unità di personale e, inoltre, potrebbe realizzare una eccessiva/immotivata differenziazione delle valutazioni, perché il dirigente viene valutato anche in base alla dimostrazione di una significativa differenziazione dei giudizi espressi sui propri valutati.

Dalle interviste svolte sono emerse anche delle perplessità rispetto alla concreta attuazione della differenziazione obbligatoria per i dirigenti sia in qualità di valutati che in qualità di valutatori. La differenziazione può generare difficoltà nel caso in cui in una struttura vi lavorino poche unità di personale Sezione A.1.

Sembra che il doppio vincolo legato alla differenziazione potrebbe essere percepito come un'imposizione difficilmente giustificabile con la qualità apportata al sistema di valutazione. L'obbligo di differenziazione sommato alla scelta di individuare una percentuale massima di "capienza" del livello massimo di merito ossia la "quota di eccellenza"<sup>209</sup> porterebbero creare tensioni e malumori i quali inficiano

---

<sup>208</sup>Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri: Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche, rapp. tecn. n.4, DFP, nov. 2019.

<sup>209</sup>Ad esempio, Il DPCM n.185 del 2020 stabilisce all'articolo 6 che, per la Presidenza del Consiglio, la fascia di eccellenza è riservata ad una quota massima del 20 per cento del personale, sia

negativamente sul livello prestazionale della struttura. Coerentemente con quanto previsto dall'articolo 9 del citato decreto infatti, i dirigenti, sia generali che non generali, non solo sono tenuti a differenziare i giudizi sul personale a loro affidato rischiando di creare malumori e demotivazione verso i funzionari che anche se non eccellono, sono comunque risorse importanti per l'ufficio mentre dall'altro lato, sono gli stessi dirigenti ad essere valutati per il grado di differenziazione delle valutazioni.

In origine, il D.lgs. 150/2009 prevedeva uno strumento fondamentale per la valorizzazione della "significativa differenziazione" dei giudizi che punta alla valorizzazione del merito dei singoli attraverso l'agganciamento dei risultati di *performance* alla retribuzione di risultato. Anche oggi, come si vedrà meglio in seguito, valutazione delle prestazioni e retribuzione di risultato sono direttamente correlati, ma tale correlazione non è unica per tutte le strutture ministeriali in quanto modellabile attraverso la predisposizione dei singoli SMVP per quanto riguarda eventuali fasce, ai contratti collettivi ed individuali dei dirigenti rispetto alla retribuzione di risultato<sup>210</sup> La disciplina della *performance*, come concepita originariamente, prevedeva invece tre fasce di merito in cui obbligatoriamente andava collocata la popolazione valutata. Alle tre fasce erano correlate differenti quantità di risorse finanziarie da essere erogate tramite la retribuzione di risultato. Le fasce previste erano bassa, media e alta, dove alla fascia alta, composta al massimo dal 25 per cento della popolazione valutata, andavano destinate la metà delle risorse allocate in totale per la retribuzione accessoria, alla fascia media, composta dalla metà dei valutati, il restante cinquanta per cento. Tale meccanismo di valutazione in fasce era applicato solo se l'amministrazione disponeva di almeno 5 dirigenti e 8 dipendenti. Ma soprattutto, la clausola più interessante e divisiva contenuta nella originaria formulazione del decreto legislativo riguardava l'accesso alla progressione di carriera per i dirigenti, i quali potevano ambire ad una promozione solamente se avevano conseguito dei collocamenti di *performance* in fascia alta per almeno 3 cicli consecutivi. Le fasce di merito

---

dirigenziale che non dirigenziale. Ad essi deve essere riservato tramite la contrattazione collettiva un trattamento economico maggiorato al massimo del 20 per cento rispetto alla retribuzione economica accessoria ottenibile dagli altri.

<sup>210</sup>L'articolo 19, D.lgs 150/2009 al comma 1 prevede a seguito delle modificazioni che sia il CCNL, nell'ambito della definizione della retribuzione accessoria e della retribuzione di risultato dei dirigenti a definire le quote di risorse collegate alla *performance* ed i criteri a garanzia della significativa differenziazione necessaria nei giudizi.

non sono state esenti dal suscitare perplessità applicative sin dal primo momento. Tra queste vi era il dubbio su come si sarebbe affrontato, in assenza di indicazioni fornite dal D.lgs. 150/2009, il caso in cui l'amministrazione ottenesse una positività piena nella valutazione organizzativa e si dovesse però procedere nell'escludere il 75 per cento dei dirigenti dalla fascia di merito alta ed il 25 per cento da qualsivoglia premio economico per il lavoro svolto<sup>211</sup>, oltre che il più generale dubbio sulla liceità di escludere dal meccanismo di premialità dei dirigenti indipendentemente dalla *performance* della loro organizzazione<sup>212</sup>. Tali perplessità che hanno caratterizzato il D.lgs. sul nascere, permettono di fare una riflessione sul ruolo del dirigente all'interno dell'organizzazione. Va sempre tenuto presente che egli ha la responsabilità della struttura che dirige ed è, rispetto ai funzionari, equiparabile ad un datore di lavoro ed in quanto tale è tenuto ad impegnarsi non solo sulla costruzione di un positivo clima interno alla struttura ma anche all'organizzazione di tutto il lavoro della struttura ed è responsabile della formazione e aggiornamento continuo dei propri collaboratori. Questi ruoli di *leadership* e di guida per lo *staff* rendono il ruolo del dirigente essenziale per il raggiungimento di buoni risultati organizzativi. Per questo motivo, valutando il dirigente implicitamente si valuta anche la sua capacità di organizzazione del lavoro della struttura a lui affidata (Sezione A.2) e valutando la *performance* organizzativa della struttura si ottengono informazioni importanti sulla *performance* del suo dirigente.

Il concetto di differenziazione è l'essenza della quarta riforma del lavoro pubblico: essa sarebbe dovuta essere il fattore abilitante alla tanto ambita efficienza amministrativa, alla valorizzazione delle competenze, dei comportamenti e del merito di raggiungere i risultati assegnati dei *public servants*. Letta in quest'ottica risulta chiara la congruità della previsione della funzionalità dei risultati di *performance* con gli avanzamenti di carriera perché, quantomeno rispetto alle figure dirigenziali, è evidente che si volesse che non solo la retribuzione di risultato, ma anche l'incentivo della promozione professionale fungessero da stimolo ad una corretta azione dell'amministrazione e da azione propulsiva verso quel principio di buona

---

<sup>211</sup>Bolognino: Dubbi, incertezze e perplessità sulla formulazione della normativa in tema di valutazione della ingenza pubblica nel cd decreto Brunetta (v. nota 207).

<sup>212</sup>Pietro Barrera: Limiti della potestà legislativa dello Stato e riforma del lavoro pubblico, in: Astrid.eu 2009.

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2}{n}}$$

Figura 3.1: Formula della deviazione *standard*

amministrazione scandito all'articolo 97 della Costituzione, declinabile nei principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'operato.

Nel 2017<sup>213</sup> l'articolo 19 del D.lgs. 150/2009 venne riformato e tali previsioni vennero espunte dalla normativa. Tra le figure più autorevoli delle fila delle amministrazioni pubbliche centrali e tra gli esperti di organizzazioni complesse vi sono anche sostenitori convinti dell'adeguatezza della previsione originaria sulla differenziazione; tra questi, anche l'Ingegnere Esposito, attualmente presidente dell'Oiv del MIT, sostiene che le fasce ed il condizionamento ai risultati di *performance* ai fini delle progressioni di carriera fossero ciò che incarnava la *ratio* della riforma Brunetta e che con esse viene meno la direzione stessa di valorizzazione al merito ed efficientamento che la riforma voleva apportare al sistema amministrativo, Sezione A.4. Con le modifiche apportate dalla riforma Madia, la disciplina prevista dal 150/2009 perde di concretezza in quanto i suoi effetti sono stati eccessivamente ammortizzati. Lo stesso, all'interno del SMVP che ha personalmente ideato, al fine di incentivare il principio di differenziazione delle valutazioni, sia effettuate dai dirigenti verso i dirigenti di livello inferiore, sia dai dirigenti di seconda fascia verso i funzionari, ha previsto 5 punti attribuibili o detraibili nella valutazione individuale dei dirigenti in base alla qualità della differenziazione significativa prevista come criterio di valutazione per i dirigenti alla lettera d), articolo 9 dello stesso decreto legislativo.

Per completezza sembra opportuno specificare come viene calcolata la significatività della differenziazione, alla luce dell'assenza delle originali fasce di merito. Il calcolo della significatività della differenziazione viene effettuato utilizzando dapprima lo strumento statistico della deviazione *standard* dividendo per il numero totale dei valutati, la sommatoria delle differenze tra i singoli punteggi attribuiti e la media aritmetica dei punteggi, il tutto sotto radice.

---

<sup>213</sup>Con il D.lgs. del 25 maggio 2017, articolo 13 co.1

Una volta individuata la differenziazione, si procede a valutarne la significatività al fine dell'attribuzione del relativo punteggio al dirigente valutatore. Per ottenere il punteggio rappresentante la capacità di valutazione dei propri collaboratori si effettua la moltiplicazione della deviazione standard dei punteggi attribuiti ottenuta in precedenza, con un coefficiente di trasformazione K di 1,75.

Il DFP ha individuato e proposto alle amministrazioni alcuni strumenti e pratiche procedurali che favorirebbero una predisposizione maggiormente favorevole da parte sia del personale valutato che dei valutatori, da un lato, a percepire il SMVP come più equo, trasparente ed oggettivo e dall'altra ad applicare la differenziazione dei giudizi evitando di mettere in atto sistemi distorsivi per aggirare l'obbligo di significativa differenziazione senza però creare eccessivi malumori all'interno del proprio *staff*. Il riferimento è alle pratiche, notoriamente diffuse all'interno delle strutture amministrative centrali di organizzare di turnazioni su base pluriennale attraverso cui distribuire equamente tra i collaboratori le valutazioni negative, e di conseguenza il non ottenimento dei premi. Questo *escamotage* si presenta come un accordo *win-win* in cui il dirigente si assicura un buon punteggio in ambito di valutazione delle sue capacità di valutazione dei propri collaboratori mentre il personale è già a conoscenza del fatto che, a turno ciclicamente ed in maniera alternata con gli altri collaboratori, riceverà la valutazione negativa così come quella positiva (ed i rispettivi premi in denaro) indipendentemente dalle sue prestazioni effettive.

Gli strumenti suggeriti dal DFP<sup>214</sup> sono quelli già esposti nel secondo capitolo: il confronto tra valutato e valutatore, soprattutto in fase di programmazione (*calibration ex-ante*), i *feedback* e l'omogeneizzazione. Un altro strumento utilizzabile dalle amministrazioni è la quota di eccellenza, consistente in un livello di *performance* d'eccellenza che può essere previsto all'interno del SMVP e in cui vi può confluire solamente una determinata percentuale di popolazione. Chiaramente, tale percentuale è discrezionale e può variare dal 90 al 10 per cento dei valutati. Se utilizzato con saggezza e parsimonia tale strumento può essere un elemento di incentivazione della differenziazione e del merito allo stesso tempo. Un altro suggerimento del DFP al fine di incentivare i dirigenti ad eseguire la differenziazione, considerato indicatore

---

<sup>214</sup>Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri: Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale (v. nota 178).

di qualità del sistema, è di inserire nel SMVP l'esclusione dalla fascia di merito più alta dei dirigenti che non abbiano ottenuto un punteggio pieno nella capacità di valutazione, spingendoli così ad applicarla con rigore.

### 3.1.2 Dirigente pubblico o *manager*?

Un'ulteriore questione sorta attorno alle innovazioni apportate dal D.lgs. 150/2009 riguarda proprio il ruolo che il dirigente dovrebbe ricoprire all'interno del sistema: il dirigente pubblico viene equiparato al datore di lavoro privato<sup>215</sup>. Tale affermazione restò più formale che sostanziale, ambito in cui il rapporto di lavoro del dirigente vide in realtà una ritrovata pubblicizzazione ed una prevaricazione dello strumento legislativo nella definizione di scelte gestionali e di controllo che invece nel settore privato appartengono al datore di lavoro. Con la riforma, il dirigente acquistò spessore e responsabilità ma non maggiore autonomia. E' attorno al binomio responsabilità-autonomia che emergono le perplessità rispetto alla ridefinizione del ruolo dirigenziale ed alla sua presunta equiparazione al datore di lavoro privato. Ad esempio in ambito di valutazione della *performance* il dirigente ha una serie di vincoli operativi che confinano il perimetro della sua discrezionalità. Al contempo vengono allargate le responsabilità, di tipo dirigenziale, organizzativo e disciplinare in coerenza con l'obiettivo del decreto di incrementare la responsabilizzazione dei dirigenti. Vennero così previste nuove ipotesi di responsabilità dirigenziale nei casi di negligenza rispetto ai nuovi compiti in ambito di valutazione e controllo del personale. Significativo è il collegamento diretto tra responsabilità e sanzione, la quale si può esplicare in una sanzione di tipo patrimoniale oppure in conseguenze negative nella valutazione della propria *performance*. Il ruolo dirigenziale sperimentò un sensibile aumento dei poteri nella gestione del personale, nell'organizzazione del lavoro e dei fabbisogni e nel processo di valutazione. In tale contesto si inserisce infine quello che è stata definito "un commissariamento dirigista" della PA<sup>216</sup> a causa della trasformazione di diversi poteri dirigenziali in obblighi, a pena di sanzione se non esercitati nelle condizioni previste. Basti pensare al più volte citato esempio del potere/dovere di valutazione del personale applicando la differenziazione dei giu-

---

<sup>215</sup>Lazzara: La valutazione della dirigenza pubblica dopo la riforma Brunetta. Attuali assetti e criticità emergenti nelle Agenzie fiscali. Il caso dell'Agenzia del Territorio (v. nota 126).

<sup>216</sup>Giovanni Valotti/L Hinna et al.: Gestire e valutare le performance nella PA, in: Maggioli 2010.

dizi, questa tipologia di previsione normativa erode la discrezionalità e l'autonomia gestionale e direttiva propria del ruolo del dirigente pubblico e ancora più padroneggiata dal ruolo che si vuole imitare del *manager* privato.

Rispetto all'accostamento del ruolo del dirigente pubblico a quello del *manager* d'azienda nell'ambito della valutazione della *performance* vi sono sensibilità e pensieri differenti all'interno dell'amministrazione. Tra le opinioni che abbiamo raccolto tramite le interviste (in appendice) si è riscontrato da un lato la sensazione che i due ruoli non fossero facilmente paragonabili e che anzi, il loro accostamento sembri quasi inopportuno in quanto la normativa di riferimento è molto distante così come lo sono le finalità delle strutture che dirigono, Sezione A.1. Altri invece si sono soffermati sul disallineamento tra responsabilità piena dei risultati e dell'operato della propria struttura e autonomia decisionale su di essa e sui suoi dipendenti sensibilmente più contenuta. Ad esempio, una delle opinioni espresse evidenziò la differenza sostanziale che intercorre tra le due figure direttiva ossia la capacità del manager privato di interrompere il rapporto lavorativo ove non positivo, autonomia che il dirigente pubblico non ha, Sezione A.4. Tale sequenza si potrebbe replicare anche per la minore capacità di selezionare i propri collaboratori nonostante questa sia direttamente proporzionale al livello dell'incarico e nonostante il dirigente abbia a disposizione degli strumenti per selezionare il proprio *staff*: rendersi più attrattivo agli occhi dei funzionari creando un ottimo clima interno e coinvolgendo i collaboratori nelle *mission* dell'organizzazione e formulare richieste specifiche rispetto alle professionalità e competenze di cui si ha bisogno all'ufficio del personale, Sezione A.2.

### **3.1.3 Criticità di coordinamento**

Che l'amministrazione pubblica abbia difficoltà nel coordinare i diversi procedimenti annuali e triennali previsti gradualmente dalla normativa negli ultimi venti/trent'anni è ormai alla luce del sole. Tale criticità di tipo organizzativo-strategica è fonte di inefficienze perchè diversi procedimenti, pur collegati nella loro funzione e/o nell'oggetto, non sono allineati e non comunicano con la conseguenza che anche in situazioni in cui si potrebbero risparmiare risorse, umane e finanziarie, oltre che tempo prezioso ad eseguire diverse procedure, magari anche ripetendo dei pas-

saggi burocratici che potrebbero essere accomunati o unificati ed eseguiti soltanto una volta. Si parla delle mancate occasioni di evitare sprechi e ripetizioni costose nell'adempiere ai molti obblighi che l'amministrazione deve rispettare rispetto a: ciclo della *performance*, ciclo di programmazione economico-finanziaria e di Bilancio, prevenzione della corruzione e controllo di gestione.

Le difficoltà di coordinamento dell'azione amministrativa si possono ricondurre alla generale debolezza organizzativo-strategica della pubblica amministrazione nella quale rientrano anche la carente digitalizzazione, la mancanza di strumenti di partecipazione per la cittadinanza efficaci oltre alla difficoltà ad essere sempre ben aggiornati e responsivi rispetto agli eventi esterni. Le stesse difficoltà si presentano naturalmente anche nel sistema di programmazione e gestione della *performance*.

Recentemente è emersa la necessità di implementare il coordinamento tra le varie procedure a cui l'amministrazione è soggetta e assoggetta. A tale esigenza si è tentato di dare risposta con l'introduzione della disciplina sul PIAO<sup>217</sup> e con il regolamento DPR n.81 del 2022, il quale, tra gli altri, ha soppresso il comma 1, lettera a) e il comma 1-ter dell'articolo 10 del D.lgs. 150/2009, eliminando il piano della *performance* per le amministrazioni con più di 50 dipendenti in quanto documento assorbito nei contenuti del PIAO<sup>218</sup>. Il PIAO vuole rappresentare una concreta semplificazione burocratica al fine di aumentare efficienza, efficacia ma anche la produttività e la misurazione della *performance* in quanto strumento di coordinamento e sinergia tra i diversi sistemi di programmazione restituendo organicità.

### ***Performance e prevenzione della corruzione***

La prima legge ad intervenire organicamente sul contrasto preventivo alla corruzione e in valorizzazione dell'etica nel settore pubblico fu la legge n.190 del 2012 disciplinante la prevenzione e la repressione di corruzione ed illegalità nell'amministrazione pubblica. Tale disciplina si interseca con la disciplina relativa al sistema integrato dei controlli interni, nello specifico vi è un "rapporto di continuità-progressione"<sup>219</sup>

---

<sup>217</sup>Articolo 6, decreto-legge 9 giugno 2021

<sup>218</sup>Servizio Studi XCIII Legislatura: La riforma delle amministrazioni pubbliche, rapp. tecn., Camera dei deputati, 21 settembre 2022.

<sup>219</sup>Daniela Bolognino: Il necessario coordinamento tra il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) e gli strumenti del ciclo delle performances, in: Amministrativ@ mente-Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico" 2014.

scaturito dai -in parte- comuni principi che la cd. legge anticorruzione e la disciplina sulla misurazione e valutazione della *performance* del d.lgs. 150/2009 vogliono perseguire. Entrambe le discipline puntano a valorizzare tre principi essenziali: centralità del cittadino; valorizzazione del merito e principio di trasparenza. La riforma Brunetta infatti vuole sottolineare la concezione dell'attività amministrativa al servizio del cittadino, la riforma del 2012 assume tale impostazione, concependo i cittadini come beneficiari dell'azione amministrativa e quindi meritevoli di un clima di fiducia nel rapporto con l'istituzione, questo è il primo elemento di continuità. In secondo luogo, il merito è centrale in entrambe le discipline: per la *performance* è espresso in termini di efficacia ed efficienza mentre la legge anticorruzione considera il merito sotto il profilo etico. Il principio di trasparenza viene invece declinato dalla normativa sul ciclo della *performance* come necessario alla conoscibilità da parte del cittadino delle prestazioni dell'amministrazione ed in termini di trasparenza nell'uso delle risorse pubbliche; la trasparenza serve quindi a favorire un controllo diffuso sull'operato, propedeutico alla promozione di comportamenti etici e alla prevenzione dei fenomeni corruttivi. Il tema è quindi la relazione tra la programmazione del ciclo della *performance* ed il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione. Nella predisposizione di tale atto di pianificazione strategica dell'attività di prevenzione, accanto al responsabile della corruzione e della prevenzione e trasparenza, anche i dirigenti responsabili che operano nelle aree di rischio individuate nel Piano Triennale dell'Amministrazione devono essere coinvolti. L'attività di programmazione e di analisi della prevenzione deve essere quantomeno coerente con la programmazione della *performance*<sup>220</sup> in quanto la programmazione delle amministrazioni centrali deve essere coerente tra le sue forme, inoltre la volontà era proprio quella di permeare il piano della *performance* con gli obiettivi strategici di prevenzione. Tale ragionamento vale anche per la valutazione individuale della dirigenza, la quale dovrebbe sperimentare una trasposizione degli obiettivi dal Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione in quanto, essendo la valutazione dirigenziale connessa all'erogazione della retribuzione economica accessoria, secondo la Corte dei Conti<sup>221</sup>,

---

<sup>220</sup>La delibera ANAC n.6 del 2013 ha previsto l'integrazione del ciclo della *performance* con (tra il resto) il piano di misure in tema alla prevenzione della corruzione e di trasparenza.

<sup>221</sup>Sentenza n.9 del 2014, Corte dei Conti dell'Emilia Romagna, su un caso di errata attribuzione della retribuzione di risultato ai dirigenti regionali.

ciò aiuterebbe a scongiurare il rischio di danno erariale. La corretta correlazione tra merito e retribuzione di risultato è fondamentale per un'attuazione sostanziale della disciplina prevista dal d.lgs. 150/2009, a ciò concorre il corretto coordinamento degli obiettivi di *performance* individuale con gli obiettivi di prevenzione della corruzione<sup>222</sup>.

A dare risposta a tali esigenze, è intervenuta ancora una volta il decreto legge n. 80 del 2021 recante la disciplina del Piano Integrato delle Attività e dell'Organizzazione (PIAO). Il Piano Integrato è sottoposto ad aggiornamento annuale ma ha una durata triennale, ugualmente alle durate dei due piani citati in precedenza, i quali sono stati entrambi assorbiti - ed integrati - all'interno del PIAO. Vi sono state ricondotte dunque due discipline particolarmente rilevanti: quella relativa alla valutazione della *performance* e quella relativa alla prevenzione della corruzione e dell'illegalità prevista dalla legge 190/2012. Tra i profili vi sono perciò sia gli obiettivi programmatici e strategici prima contenuti nel Piano della *performance* evidenziandone il collegamento con gli obiettivi individuali, sia la strumentazione prima contenuta nel Piano di Prevenzione della Corruzione per la trasparenza dei risultati e dell'organizzazione, nonché gli obiettivi di anti-corruzione. Il Piano Integrato dovrebbe essere la risposta alla criticità di coordinamento che è emersa nel tempo tra le due discipline, i cui documenti, non sembravano contenere particolari integrazioni di contenuti uno con l'altro.

### ***Performance e controllo di gestione***

Controllo di gestione e gestione *performance* rientrano nella sfera dei controlli interni *D.lgs.30 luglio 1999, n. 286: 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'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (cd. riforma Bassanini)*. I controlli di gestione, ed i controlli interni in generale, sono fondamentali per verificare le capacità dell'organo politico di programmazione degli obiettivi, d'individuazione dei migliori sistemi di misurazione e di valutazione dell'attività gestionale svolta dall'amministrazione. Oltre che

---

<sup>222</sup>Bolognino: Il necessario coordinamento tra il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) e gli strumenti del ciclo delle performances (v. nota 219).

a verificare la capacità di adottare misure di auto-correzione in corso d'opera ove emergessero delle criticità nella gestione. I controlli interni si possono ricondurre a quattro sistemi: controllo di regolarità amministrativa e contabile affidato alla ragioneria generale dello stato; controllo di gestione; la valutazione dei dirigenti e valutazione e controllo strategico, "affidati" agli Oiv.

Il controllo di gestione è finalizzato alla verifica dei principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione dell'amministrazione al fine di ottimizzare i costi in rapporto ai risultati. Lo scopo è la verifica dell'andamento gestionale e l'individuazione (e la correzione di eventuali scostamenti), è in breve un controllo manageriale. Controllo di gestione, controllo strategico e valutazione della *performance* dovrebbero andare a costituire un sistema integrato.

Nella relazione tra controllo di gestione e ciclo della *performance* il fattore che sembrerebbe più critico sta nella scelta degli indicatori considerati all'interno dei SMVP. Il controllo di gestione serve a monitorare e verificare i costi sostenuti dai diversi apparati dell'amministrazione, i quali possono essere costi direttamente sostenuti oppure "ribaltati". Questi ultimi sono tipicamente spese correnti, costi di funzionamento dell'apparato che vengono sostenuti da un unico ufficio che si occupa dell'approvvigionamento per tutto il ministero, e poi successivamente ribaltati equamente tra gli altri uffici e servizi che usufruiscono di quanto acquistato. In questa maniera si consente la distribuzione del costo tra le unità che hanno utilizzato un determinato servizio o bene anche se non lo hanno acquistato direttamente. Il problema nel coordinamento tra i due controlli potrebbe porsi sotto due profili: nella valutazione della *performance* dirigenziale qualora fossero previsti dal SMVP degli indicatori di economicità ed efficienza che tengono conto esplicitamente dei costi sostenuti da un ufficio o servizio. Se tali costi non sono costi controllabili dal dirigente bensì costi ribaltati, (su cui il singolo dirigente ha poco controllo perché il processo decisionale sull'acquisto è avvenuto in altra sede), o costi totalmente scollegati dalla qualità del suo operato (ad esempio il ricambio ciclico necessario alle apparecchiature informatiche dell'ufficio), potrebbe crearsi una sovrastima dei costi sostenuti a seguito delle scelte gestionali del dirigente, e quindi penalizzare nella valutazione un individuo per fattori esogeni alla sua capacità organizzativa, gestionale e di coordinamento. Dal lato del controllo di gestione, il problema sopra-descritto

è speculare. Un'ipotesi per evitare tale rischio potrebbe essere quella di considerare nella valutazione e nel controllo di gestione solamente i costi da ricondurre direttamente alle prestazioni professionali del dirigente, direttamente da egli sostenuti, per rispondere alle esigenze del proprio apparato. E solo sulla qualità di questa ultima azione, valutarne la prestazione manageriale, Sezione A.1. Probabilmente una maggiore attenzione alla attribuzione della responsabilità diretta solamente per i consumi effettivamente controllabili/governabili da parte dei dirigenti potrebbe aiutare una più equa valutazione. '

### *Performance e ciclo di programmazione economico-finanziaria*

Il cd. "*performance budgeting*"<sup>223</sup> fu istituito dalla legge di riforma contabile del 2009 n. 196 "legge di contabilità e finanza pubblica" la quale ne ha introdotto i principi con l'obiettivo di agevolare una valutazione ed un monitoraggio della spesa delle amministrazioni pubbliche che ne consentissero anche l'efficientamento. Tali principi vogliono permettere una gestione del bilancio maggiormente finalizzata alla misurazione del risultato pianificato in sede di programmazione economico-finanziaria. Si tratta quindi di stimolare una più attenta analisi e rendicontazione della spesa pubblica in relazione ai risultati attesi ed a quelli ottenuti. La riforma si è innestata sul contesto già precedentemente riformato: la legge delega n.94 del 3 aprile 1997 delegò il Governo ad individuare delle unità previsionali di base del bilancio. A fine anni Novanta, in coerenza con l'*exploit* delle teorie di *New public management*, il d.lgs n.279 del 1997 ha previsto l'affiancamento del bilancio economico a quello finanziario con lo scopo di poter valutare rendimenti e costi dell'azione delle amministrazioni pubbliche in maniera tale da poter valutare anche l'efficienza e l'efficacia dell'operato del governo. Fu così introdotto il "sistema di contabilità economica delle pubbliche amministrazioni" fondato sulle rilevazioni analitiche per centri di costo. La *ratio* fu quella di creare un collegamento tra le risorse (finanziarie, strumentali ed umane), gli obiettivi e la responsabilità dirigenziale così da poter monitorare e verificare sia i costi che i risultati raggiunti. Il sistema si basa su: Piano dei conti (funzionale al controllo di gestione, rileva i costi), centri di costo (coerenti con i CRA) ed i sevizi

---

<sup>223</sup> Angei Fabio; Tucci Francesco: Performance budgeting: un'analisi del caso italiano, rapp. tecn., OCPI, 22 settembre 2020.

erogati (funzioni che i CRA devono mettere in atto per raggiungere gli scopi prefissati). I servizi erogati sono aggregati nelle funzioni-obiettivo che individuavano le politiche pubbliche delle missioni istituzionali di ogni amministrazione garantendone la misurabilità dei risultati.

Il sistema ha tuttavia riportato diverse criticità<sup>224</sup> nel funzionamento in quanto operativamente le funzioni obiettivo vennero utilizzate solamente sul piano conoscitivo; inoltre si è presentata una capacità non sufficiente nella rappresentazione della spesa pubblica con la funzioni obiettivo che spesso non corrispondevano ai CRA ma venivano affidate a più ministeri. Questa attuazione della riforma non ha agevolato una migliore valutazione della *performance* organizzativa in termini di efficacia ed efficienza dell'uso delle finanze pubbliche nel raggiungimento degli obiettivi programmati. Nel 2007 iniziò un nuovo processo di riforma della struttura del bilancio in ottica di *spending review* ossia di valutazione della spesa pubblica al fine di ottimizzarla. Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato fece da apripista, sperimentando nel 2008 articolazione del bilancio strutturato per missioni e programmi. L'obiettivo rimane quello di creare un collegamento diretto e più trasparente tra risorse stanziare ed obiettivi strategici da perseguire. Con la riforma del 2009 citata in precedenza, tale strutturazione in missioni e programmi venne estesa a tutte le amministrazioni attraverso il processo di armonizzazione contabile, allineando così il bilancio dello stato alle richieste provenienti dall'Unione Europea. Il bilancio è oggi strutturato da stato di previsione dell'entrata, stati di previsione della spesa per Ministeri, quadro generale riassuntivo, i programmi diventarono l'unità di voto parlamentare e soprattutto, ai fini di questa tesi, rileva l'introduzione all'interno della Nota integrativa del piano degli obiettivi con relativi indicatori oltre all'indicazione di contenuti e finanziamenti per ogni singolo programma. Oltre a missioni e programmi, rappresentanti rispettivamente le principali funzioni e gli obiettivi strategici (assegnate a singoli Ministeri o trasversali) e aggregati omogenei di attività e obiettivi delle missioni; a partire dal Bilancio pluriennale 2017-2019 vennero introdotte anche le "azioni", con le quali si individuano le finalità delle risorse al fine di rafforzare il collegamento tra il responsabile della gestione delle risorse

---

<sup>224</sup>Daniela Bolognino: Manuale di contabilità di Stato, 2019.

allocate tramite il bilancio e gli obiettivi di spesa individuati. Le azioni dovrebbero favorire la comprensibilità dell'allocazione di risorse rispetto alle politiche pubbliche che si intendono perseguire all'interno dei singoli programmi.

E' chiaro che vi la necessità di avere un collegamento diretto tra gestione e valutazione della *performance*, la quale si concentra sulla misurazione e valutazione delle azioni messe in campo dalla pubblica amministrazione e dai dirigenti e ciclo di bilancio sicché esso si occupa di definire ed allocare, attraverso la legge di bilancio, gli stanziamenti di risorse pubbliche. L'integrazione tra i due cicli permetterebbe maggiore controllo e trasparenza rispetto al percorso di allocazione, impegno e spesa delle risorse pubbliche con il relativo controllo sulla messa in opera e sui risultati di *output* ed *outcome*. Tale correlazione permetterebbe un diretto riconoscimento sia del merito di chi ha gestito con successo le risorse e raggiunto il fine per il quale erano state stanziare sia in termini contrari ove le risorse non siano state impiegate correttamente e quindi la *performance* del personale dirigente responsabile e del suo ufficio non è stata soddisfacente. Il sistema delineato dal d.lgs. 150/2009 prevede una connessione tra la pianificazione strategica (la prima fase del ciclo di gestione della *performance* di definizione e assegnazione degli obiettivi) e l'assegnazione delle risorse stanziare ai vari centri di responsabilità amministrativa sulla base di missioni, programmi e azioni. Ai centri di responsabilità vengono affidati di conseguenza gli obiettivi strategici e gli obiettivi operativi. I due principali documenti di pianificazione attraverso cui il decreto legislativo ha previsto avvenire tale collegamento sono il piano della *performance*, ora integrato nel PIAO, in cui, entro il 31 gennaio, vengono riportati gli indirizzi da parte dell'organo politico tradotti in obiettivi strategici e operativi con relativi indicatori i quali vengono assegnati alle strutture ed ai singoli dirigenti, la riforma Madia ha poi previsto che l'avvio della predisposizione del piano avvenisse in seguito alla presentazione del DEF; e la Direttiva annuale (più correttamente la Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione) con cui entro dieci giorni dalla legge di bilancio, il Ministro stabilisce le priorità, gli obiettivi e i piani ed assegna coerentemente le risorse ai dirigenti dei CRA.

L'ex piano della *performance*, ora sezione del PIAO, deve essere coerente con i contenuti delle Note integrative al bilancio o con il piano degli indicatori dei risul-

tati attesi della legge di bilancio. Quest'ultima (e non il DEF che è un documento "politico" con obiettivi generali), è il vero collegamento diretto con i documenti di programmazione delle ciclo della *performance* in quanto in bilancio vengono individuati i CRA e gli vengono affidati missioni e programmi, la direttiva annuale del Ministro sopracitata riporta tali assegnazioni e vi assegna priorità politiche ed obiettivi strategici e operativi. In conclusione, possiamo affermare che un'adeguata realizzazione del SMVP e sua attuazione possono fungere da verifica (insieme al controllo strategico) sul raggiungimento dei risultati pianificati "a monte" in termini di risorse pubbliche.

Con l'accezione invece di *performance budgeting* si fa principalmente riferimento ad altri due documenti: le Note integrative al bilancio di previsione e di consuntivo. Queste vengono redatte da ogni Ministero e contengono rispettivamente: gli obiettivi ed i relativi indicatori e le risorse destinate rispetto ad ogni azione ed intervento programmato, e gli scostamenti sia positivi che negativi dei risultati raggiunti rispetto ai quelli programmati, le risorse usate e quelle ulteriori eventualmente necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo. Le Note integrative al bilancio vengono allegate alla legge di Bilancio mentre le Note integrative di consuntivo sono allegate al Rendiconto generale da approvare entro fine giugno. Nelle note integrative gli obiettivi sono strategici e strutturali e sono correlati ad indicatori di realizzazione fisica, finanziaria, di risultato e di impatto.

Tuttavia l'esercizio di valutazione e monitoraggio della spesa attraverso il *performance budgeting* a detta dell'osservatorio dei Conti Pubblici Italiani resta solamente formale<sup>225</sup>. La Nota integrativa sarebbe finalizzata ad informare il Parlamento sugli obiettivi delle singole amministrazioni e sull'uso che hanno pianificato delle risorse che si stanno andando ad allocare tramite il ciclo di Bilancio. Speculare il discorso rispetto alla Nota integrativa di consuntivo, insieme al Rendiconto il Parlamento tramite essa dovrebbe essere in grado di verificare se le amministrazioni stanno ottenendo i risultati pianificati e quindi come si stanno impiegando le risorse stanziato al fine di valutarne il rifinanziamento con la legge di Bilancio successiva. Da questa

---

<sup>225</sup>Angei Fabio , Tucci Francesco: La valutazione della performance della PA: alcuni spunti di riflessione, Relazione, OCPI, 2020.

prospettiva si riesce a cogliere l'affinità tra il ciclo della *performance* e ciclo di Bilancio che, per quanto separati nella teoria, condividono la finalità di misurazione delle prestazioni delle strutture amministrative. A testimonianza di ciò, spesso gli obiettivi della Nota integrativa e dell'ex piano della performance sono sostanzialmente congruenti. Sempre secondo l'analisi dell'Osservatorio dei Conti Pubblici Italiani<sup>226</sup>; le potenzialità di controllo e verifica del Parlamento non sono sfruttate, soprattutto in termini di rendicontazione delle Note di consuntivo, esse non sembrano essere utilizzate dalle Camere ai fini di *expertise* per la definizione (e quindi stanziamento di nuove risorse per l'anno successivo) delle nuove *policy*. Mancherebbe inoltre una vera discussione riguardante obiettivi e indicatori venendo meno quell'indirizzo e monitoraggio politico necessario per far sì che l'esperienza maturata durante l'anno di esercizio, valutabile in termini di risultati ottenuti rispetto alle previsioni, sia fruttuosa per un'azione più efficace nel prossimo futuro.

Un altrettanto critico approccio ci è stato confermato attraverso le interviste, in cui ci è stato fatto notare come i principi economici all'interno delle fila operative dell'amministrazione non siano mai stati appresi ed esercitati completamente. I due cicli non si integrano e non si coordinano perché *in primis* non c'è la conoscenza necessaria (Sezione A.3) da parte di ogni singolo dirigente al fine di redigere correttamente gli stati di previsione, perché spesso vengono indicate come somme di *budget* degli importi tramite la contabilità finanziaria, in termini di spesa, e non in termini di costo. Nonostante la formazione sponsorizzata dal DFP, permangono dirigenti che non hanno chiara la distinzione tra un pagamento ed un impegno di spesa. Risulta inoltre complicato effettuare una valutazione sulla base di obiettivi strategici molto ampi perché questi si possono tradurre in molteplici interventi diversi. È solo successivamente, con la stesura del Piano della Performance (ora PIAO), vengono definiti gli obiettivi specifici, i quali però, non si ritrovano all'interno della Nota integrativa di bilancio riferita all'anno in corso, ma confluiranno in quella successiva allungano molto i tempi e creando quel disallineamento temporale citato anche dall'Ing. Esposito.

Attraverso una delle interviste tenute con esperti dell'amministrazione italiana,

---

<sup>226</sup>Angei Fabio; Tucci Francesco: Performance budgeting: un'analisi del caso italiano (v. nota 223).

l'Ing. Esposito (Sezione A.4) ci ha fornito un esempio di integrazione tra ciclo della *performance* e ciclo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, illustrandoci come si sviluppa tale il rapporto all'interno del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT). Egli è un esperto della materia ed ha dedicato molto tempo allo studio ed all'approfondimento della stessa, per tali ragioni si è ritenuto prezioso avere un suo commento rispetto allo stato di integrazione dei due cicli, dal quale si evince un pedissequo rispetto delle tempistiche e dell'esecuzione così come prevista all'interno delle linee guida<sup>227</sup>, a tal proposito si rimanda allo schema rappresentato in figura, Sezione 2.2.

Secondo la sua testimonianza infatti al MIT vi sarebbe la piena integrazione tra i due cicli, quantomeno a livello programmatico. Il ministro emana puntualmente l'atto di indirizzo contenente le priorità politiche poco dopo l'approvazione con risoluzione del DEF, le quali vengono trasmesse alle strutture apicali affinché predispongano gli obiettivi sulla base delle stesse. Da questo momento in poi prosegue il processo di definizione degli obiettivi specifici organizzativi sino alla redazione della Nota integrativa entro settembre sulla base delle proposte che le strutture hanno presentato al Ministro, poco prima della presentazione del disegno di legge di Bilancio alle Camere al quale viene già allegata la Nota integrativa del ministero contenente gli obiettivi strategici. Seguendo questo percorso tutta la fase programmatica confluisce nella Legge di Bilancio, la quale va ad allocare i fondi per il raggiungimento degli stessi. Durante il periodo di discussione parlamentare del D.L.B. all'interno del Ministero vi è una continua attenzione ad eventuali modifiche apportate alle proposte dell'amministrazione. L'esito degli stanziamenti va naturalmente ben verificato in quanto a seguito dell'aumento o decremento delle risorse stanziare vi dovrà essere un coerente adeguamento dell'intensità degli obiettivi, i quali saranno contenuti all'interno della Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, attraverso cui il Ministro procede all'assegnazione degli obiettivi.

Sempre secondo l'ing. Esposito, il problema non sarebbe tanto nel coordinamento tra le due attività di programmazione quanto nelle tempistiche della programmazione della *performance* le quali porterebbero ad un disallineamento eccessivo.

---

<sup>227</sup>Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri: Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance, Ministeri (v. nota 166).

Quest'ultimo si realizzerebbe tra il momento decisionale ed il momento in cui tale decisione prende la forma di obiettivo. La fase definitoria inizia subito dopo il DEF e si caratterizza per una ripetuta interazione tra organo di indirizzo politico, dirigenza apicale e non apicale al fine di decidere gli obiettivi che saranno però definitivi solamente a gennaio dell'anno seguente con la definizione del PIAO e della Direttiva generale andando a creare un grande disallineamento temporale tra momento decisionale e applicativo. La proposta sarebbe quella di fare ciò che non è previsto all'interno della disciplina sulla *performance*, ossia accelerare e rendere tempestiva la traduzione della decisione in obiettivi.

### 3.1.4 L'attuazione del PIAO

Sull'effettiva capacità di integrazione e coordinamento del PIAO restano ancora molti dubbi, anche all'interno dell'amministrazione stessa. La paura è quella di aver semplicemente previsto l'ennesimo onere burocratico per le strutture. Se non affrontato con la giusta logica di semplificazione ed integrazione con cui è stato disegnato, la conseguenza sarà opposta a quella desiderata: se l'obiettivo è di semplificazione e aumento della capacità amministrativa, approcciando alla redazione del Piano integrato attraverso la banale sommatoria dei piani sostituiti<sup>228</sup> il risultato non apporterà nessuna innovazione migliorativa, al contrario vi sarebbe il rischio di rendere il personale delle strutture meno ben disposto ad impegnare serietà ed energie ulteriori nell'operazione. Anche alcuni dei dirigenti intervistati hanno espresso quantomeno scetticismo rispetto alla nuova normativa. Inoltre, si apprende che nel contesto Ministeriale sono rare le esperienze virtuose di sistemi di *performance* che sono efficaci, ancora di più che rispetto agli altri enti. La causa di tale inefficacia è la mancanza di attribuzione di contenuti significativi e sostanziali. In tale ambiente, in tale contesto l'introduzione del PIAO non ha giovato, ma anzi ha contribuito a complicare ulteriormente perché sembra richiedere uno sforzo artificioso disconnesso dalla realtà operativa.

Nella Relazione sulla qualità dei servizi redatta dal CNEL del 2022<sup>229</sup> si riporta-

---

<sup>228</sup>DPR n.81 del 2022

<sup>229</sup>CNEL: Relazione sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini (v. nota 163).

no e commentano i risultati della ricerca condotta da CERVAP<sup>230</sup>. Tra i risultati è interessante notare il livello di qualità medio calcolato rispetto ai PIAO dei ministeri pubblicati sul sito del DFP rispetto agli anni 2022-2024 e 2023-2025 (pubblicati entro il 31 marzo del 2023). La qualità media dei PIAO è andata in aumento tra la prima versione e la seconda, ma nonostante il miglioramento qualitativo la percentuale di qualità media resta comunque bassa: il 43,7 per cento per il triennio 23-25 e solamente il 26,8 per cento nel triennio 22-24. Nonostante gli scetticismi, anche a causa dei ripetuti rinvii (proroga nel 2022 al 30 giugno ed al 31 marzo nel 2023), la normativa sul PIAO è di recentissima attuazione. Potrebbero quindi essere necessari alcuni anni d'esercizio per verificare la modalità di attuazione scelta dalle strutture ministeriali, i relativi risultati e soprattutto la capacità di apprendimento dei Ministeri. Nel 2022 il PIAO è passato da Piano Integrato a "Piano dei Piani" dopo che tutti i Ministeri hanno seguito il MEF nel rimandare la redazione del PIAO all'anno successivo e limitarsi invece a presentare le priorità politiche quali obiettivi strategici/obiettivi di valore pubblico anche se mancanti dei requisiti essenziali di misurabilità, non ambiguità e fattibilità. Possiamo affermare che i primi PIAO sono stati un fallimento, una semplice sommatoria dei documenti già predisposti dalle amministrazioni. Quelli dell'anno successivo invece sembrano essere un po' più coerenti con le finalità e le caratteristiche previste. Rispetto all'obiettivo di semplificazione, la stessa ricerca CERVAP ha rilevato un livello accettabile (64 su 100) per il ciclo '23-25 dato che tutti i Piani integrati hanno assorbito con successo i precedenti Piani (Performance, POLA, PTPCT ecc.) apportando una riduzione delle tempistiche prima necessarie all'esecuzione dei vari passaggi di adozione dei singoli Piani in maniera separata. Un dato positivo è che tutti i Ministeri hanno approvato i PIAO entro la scadenza prevista al 31 marzo di quest'anno, sulla loro composizione ci sono ancora molti passi avanti da fare. Il Piano si chiama infatti "integrato" perché è stato ideato proprio per permettere una programmazione integrata, unitaria, ma anche un monitoraggio integrato. Un esempio positivo di visione unitaria è rappresentato dal Ministero Università e Ricerca (MUR)<sup>231</sup>, il quale è tra

---

<sup>230</sup>Centro di ricerca sul valore pubblico dell'università degli studi di Ferrara fondato e presieduto dal Professor Deidda Gagliardo.

<sup>231</sup>Ministero Università e Ricerca: Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (PIAO), rapp. tecn., MUR, 2023-2025.

i pochi ad aver previsto un'unica sezione di analisi del contesto esterno ed interno e non ripetute in ogni singola sezione del Piano senza essere collegate. Anac<sup>232</sup>, ha suggerito di posizionare l'analisi del contesto interno ed esterno all'interno della prima sezione del PIAO, specificatamente nella SottoSezione dedicata al Valore Pubblico in maniera tale da collegare direttamente le problematiche emergenti dal contesto con gli obiettivi di VP programmati, i quali sarebbero così necessariamente delle risposte ai problemi rilevati. In accordo con quanto commentato dal CNEL, questa è la principale area da migliorare. Ma non è l'unica, infatti anche il monitoraggio integrato risulta difficile da trovare all'interno dei Piani, solamente nel 21 per cento dei casi il Ministero dichiara la volontà di realizzare un monitoraggio di tipo integrato nel ciclo '23-'25.

La selettività di obiettivi e misure in base al loro grado di priorità è uno degli elementi fondamentali del PIAO ed è un carattere che è andato incrementando tra la prima e la seconda redazione dei Piani. Nel ciclo '23-25 si nota uno sforzo generale di selezione degli obiettivi di Valore Pubblico, nel quale le priorità coincidono generalmente con quelle individuate dal Ministro, confondendo gli obiettivi di VP con le priorità politiche. Gli obiettivi trasversali sono pochi mentre quelli operativi specifici poco selezionati. Nei Piao del 2022 gli obiettivi di valore pubblico e di *performance* poco rappresentano i risultati attesi bensì tendono ad essere sostanzialmente una mera descrizione di processi e attività. Nei Ministeri con meno complessità istituzionale (ad esempio il MUR e il MASE) e aventi meno priorità politiche si riscontrano PIAO maggiormente integrati nella programmazione

Dalla Relazione del CNEL<sup>233</sup> si evince una situazione ancora precaria nell'attuazione del PIAO, il quale risulta essere troppo ricco di obiettivi specifici ed eccessivamente sbilanciato alle necessità del ciclo di valutazione della *performance*. La raccomandazione è quella di lasciare che il PIAO si concentri solamente su pianificazione strategica e programmazione operativa organizzativa, ossia ciò per cui è stato ideato al fine di perseguire la produzione di VP.

---

<sup>232</sup> Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC): Orientamenti per la Pianificazione Anticorruzione e Trasparenza, Rapporto periodico, ANAC, 2 febbraio 2022.

<sup>233</sup> CNEL: Relazione sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini (v. nota 163).

### 3.1.5 Aspetti critici nella misurazione delle *performance*

E' importante ai fini di una completa analisi dell'attuale stato di attuazione della disciplina sulla valutazione della *performance* eseguire delle considerazioni in merito alla misurazione ed alle pratiche da evitare nella definizione e uso degli indicatori. Questo perché dagli anni '90 si tenta di sviluppare le previsioni dell'articolo 97 Cost. nella sua sfera efficientistica declinando gli obiettivi di buon andamento al fine di garantire un adeguato utilizzo delle risorse pubbliche.

Innanzitutto, per affrontare la questione della misurazione è bene affrontare brevemente il tema della produttività nel settore pubblico. Come già discusso nel secondo capitolo<sup>234</sup> una parte significativa del PIL del nostro, come degli altri Paesi OCSE è rappresentata dai servizi direttamente forniti dal settore pubblico, ma la misurazione di tali servizi è stata tradizionalmente basata sull'assunzione che il loro valore sia uguale al valore degli *input* utilizzati per produrli. Questo metodo di misurazione non tiene conto della variazione della produttività considerando implicitamente che essa sia costante nel tempo. Nonostante le evidenti limitazioni, la misurazione della produttività basata sugli *input* è stata prevalente per molto tempo, con la giustificazione delle estreme difficoltà di misurazione. Tuttavia, al giorno d'oggi i servizi pubblici stanno facendo sempre più affidamento allo strumento tecnologico provocando una necessità di revisione della misurazione della produttività. La necessità è di eseguire una misurazione a più livelli, che sia in grado di restituire informazioni affidabili e che permetta la confrontabilità dei dati.

Dunleavy<sup>235</sup> propone cinque passi essenziali per misurare la produttività del settore pubblico. Sottolinea che la difficoltà di sviluppare misurazioni efficaci è causata spesso da una mancanza di sforzi mirati sia da parte di economisti e studiosi di *public management* unita alle resistenze manifestate dai funzionari, professionisti ed una parte della politica.

I cinque passi essenziali per misurare la produttività nel settore pubblico sono:

1. Identificare le principali attività o *output* della struttura amministrativa. Tali

---

<sup>234</sup>Si fa riferimento alle posizioni OCSE espresse nei testi "*Beyond GDP*"

<sup>235</sup>Patrick Dunleavy: Public sector productivity: Measurement challenges, performance information and prospects for improvement, in: OECD Journal on Budgeting 17.1 (2017), pp. 1–28.

attività vanno ricondotte a "pacchetti di attività", le quali tra loro dovrebbero avere origini, regole e pratiche diverse. Questi "*core output*" devono essere pochi.

2. Misurare i costi degli *output* fondamentali. È importante quantificare i costi associati a ciascuno di essi.
3. Calcolare la produttività, dividendo l'*output* (le uscite fondamentali) per l'*input* (i costi). Così facendo sarà possibile determinare quale uscita è più efficiente e quale richiede più risorse.
4. Monitorare le variazioni nel tempo. È importante osservare come cambia la produttività per identificare tendenze e miglioramenti.
5. Utilizzare le misurazioni per prendere decisioni informate sulla gestione e sull'allocazione delle risorse.

Secondo l'autore questi passi consentirebbero di ottenere misure significative della produttività nel settore pubblico, consentendo un miglioramento nella gestione delle risorse e dei servizi governativi. L'unico elemento di novità che traspare da tale elaborazione è la selezione severa degli *output* fondamentali dell'amministrazione.

### **Criticità più comuni nei SMVP ministeriali**

Come si è chiarito, la valutazione della *performance* individuale si basa su due macro categorie: i comportamenti organizzativi e i risultati attesi<sup>236</sup>. Ai dirigenti vengono attribuiti i punteggi finali rappresentanti la produttività del loro operato sommando i punteggi ottenuti nelle due aree. L'individuazione dei comportamenti e dei risultati attesi è demandata al SMVP del singolo Ministero ed alle schede di valutazione individuali dei dirigenti. Tuttavia, esistono diversi elementi strutturali e di criticità che accomunano gli obiettivi di *performance* delle diverse programmazioni. Data questa ultima considerazione e l'impossibilità di eseguire un'analisi specifica e comparativa di ogni sistema di ogni Ministero, si evidenziano di seguito alcuni elementi di criticità che si riscontrano generalmente nella misurazione della *performance*.

---

<sup>236</sup>Art. 9 D.lgs. 150/2009 indica gli ambiti di misurazione per le *performance* individuali

Per quanto riguarda la macro area dei comportamenti, questa viene valutata secondo il principio per cui, nonostante gli effetti prodotti non siano immediatamente misurabili, i comportamenti sono un fondamentale contributo sia all'esito operativo della struttura che rispetto al clima organizzativo. Qualora i comportamenti non siano traducibili in obiettivi, cosa che normalmente accade, questi possono essere comunque inseriti come criteri di valutazione sotto il formato di "comportamenti organizzativi"<sup>237</sup>. La componente soggettiva della valutazione che rileva maggiormente quando si tratta di valutare i comportamenti del dirigente, non dovrebbe essere considerata un limite, in quanto esistono gli strumenti per trasformarla in ricchezza. Ad esempio, attraverso i colloqui di confronto tra valutato e valutatore oggetto di discussione può essere proprio la valutazione dei comportamenti del valutato, dando la possibilità di notare l'esistenza di eventuali disallineamenti sulle percezioni dell'operato. La generale mancanza di oggettività, rende la valutazione dei comportamenti più complessa. Riprendendo ciò che si è esposto nel paragrafo rivolto alla differenziazione, tra i comportamenti organizzativi è molto rilevante la "capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi", il quale è l'unico comportamento per cui si propende e si suggerisce una valutazione quantitativa. L'utilità della valutazione dei comportamenti dovrebbe essere quella di valutare attraverso di essi la qualità del lavoro svolta; verificare il clima organizzativo; i comportamenti arricchiscono la valutazione *one-to-one* eseguita attraverso i colloqui.

La valutazione dei comportamenti dei dirigenti è ancora più difficoltosa in quanto la normativa richiama le competenze manageriali e professionali ma non le competenze organizzative, quali possono comunque essere oggetto di valutazione, ma vi andrebbe attribuito un peso inferiore. I *cluster* a cui si possono ricondurre la maggior parte dei fattori valutativi in uso nelle amministrazioni sono<sup>238</sup>: *problem solving*, gestione delle risorse umane, innovazione e propensione al cambiamento, *leadership*, gestione delle relazioni esterne.

---

<sup>237</sup>Formez PA: Valutazione dei comportamenti organizzativi, rapp. tecn., Progetto performance PA.

<sup>238</sup>Ibid.

Un buon sistema di valutazione dei comportamenti dovrebbe prevedere strumenti di valutazione chiari ed efficaci nel valutare la qualità espressa nelle modalità di lavoro. Deve consentire la valutazione del clima organizzativo, oltre che permettere lo sviluppo di un rapporto tra valutatore e valutati. Va poi sottolineato che l'utilità ultima del sistema di valutazione deve essere quella di sostenere le scelte di gestione della struttura.

Passando all'area di misurazione relativa ai risultati attesi, le principali difficoltà che sono emerse sono connesse alla costruzione degli indicatori, ma soprattutto alla loro qualità. Si ricorda che elementi base di questa macro area sono gli *input*, ossia le risorse immesse; gli *output*, ossia i primi esiti dell'azione; e gli *outcome*, che sono gli effetti nonché impatti verso l'esterno.

Rispetto alla costruzione dell'indicatore, un'osservazione critica spesso rivolta ai SMVP ma anche alle Note integrative al bilancio<sup>239</sup> riguarda l'eccessiva numerosità di indicatori espressi in valore assoluto. Questi ultimi infatti non restituiscono una prospettiva accurata ed oggettiva della dimensione ultima programmata e potrebbero facilitare la strumentalizzazione dell'obiettivo al fine di assicurarne il conseguimento. L'individuazione di un adeguato termine di paragone è necessario in tutti i casi di misurazione di una prestazione, in cui in termini assoluti il dato rilevato non sarebbe in grado di restituire un'accezione positiva o negativa dell'informazione<sup>240</sup>. Indicatori non espressi in termini relativi infatti potrebbero celare obiettivi non realmente sfidanti perché ad esempio, non relazionati alla situazione di partenza o alla situazione ideale.

I risultati di *performance* poi, potrebbero essere messi a paragone con il loro andamento temporale, con i risultati conseguiti da altre amministrazioni simili oppure confrontandoli con le soglie *standard* selezionate preventivamente<sup>241</sup>.

Gli indicatori di *outcome* sono, da sempre, il grande *vulnus* della misurazione dell'attività della pubblica amministrazione. E' una mancanza che non si riscontra

---

<sup>239</sup>Angei Fabio; Tucci Francesco: Performance budgeting: un'analisi del caso italiano (v. nota 223).

<sup>240</sup>Giovanni Azzone/Bruno Oscar Dente et al.: Valutare per governare-il nuovo sistema dei controlli della Pubblica Amministrazione, 1999.

<sup>241</sup>Luigi Bobbio/Gianfranco Pomatto/Stefania Ravazzi et al.: Le politiche pubbliche: Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti, 2017.

solamente all'interno della valutazione della *performance* ma anche in generale nella valutazione delle politiche pubbliche. Nella costruzione di un sistema di *performance* la sfida principale è individuare gli indicatori giusti, che rappresentino esattamente l'informazione di cui si ha bisogno. Generalmente, la scarsità di indicatori di impatto utilizzati dalla pubblica amministrazione è giustificata con la complessità di rilevazione e di creazione degli indicatori e con l'eccessivo costo che si dovrebbe sostenere per tale pianificazione. In realtà, da ciò che è emerso da questo lavoro nonché alla luce dei contributi degli esperti, il mancato utilizzo di indicatori di impatto è dato da un lato dalle difficoltà dal punto di vista tecnologico di raccolta, stoccaggio e utilizzo di nuovi dati, soprattutto dei *big data* e dall'altro dell'insufficiente impegno messo in fase di programmazione degli obiettivi al fine di costruire indicatori che siano utilizzabili e significativi. Valutare con attenzione l'impatto dei singoli interventi produrrebbe il risultato di disporre di informazioni attendibili sull'efficienza dell'azione amministrativa, della quale si potrebbe dover rispondere dinanzi ai cittadini, agli *stakeholder*, al Parlamento etc.. Questa conseguenza non è sempre auspicabile dal punto di vista politico e dell'alta amministrazione.

In questo ambito, il PIAO dovrebbe intervenire in senso correttivo rispetto alle misurazioni di impatto, in quanto esso è dichiaratamente ispirato nella metodologia a quella utilizzata per il PNRR in cui ci si focalizza sul risultato e sull'impatto finale, programmati in vari *step* e sottoposti ad un attento monitoraggio. E' comunemente risaputo che i piani delle *performance* fossero ricchi di indicatori di *input* e di *output* (frequentemente in termini di "risultato di realizzazione fisica"). Il PIAO avrebbe dovuto proseguire con discontinuità rispetto a tale pratica, nella realtà, sicuramente nella prima esperienza ma si può affermare anche per la seconda (anche se vi è un miglioramento)<sup>242</sup>, il PIAO non è certamente ricco di indicatori di *outcome*.

Un esempio virtuoso che dimostra la fattibilità della costruzione degli indicatori di *outcome* anche nel settore pubblico è contenuto nello Stato di attuazione della programmazione degli investimenti pubblici e stima degli impatti delle iniziative di semplificazione redatto dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento

---

<sup>242</sup>CNEL: Relazione sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini (v. nota 163).

della politica economica (DiPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>243</sup>. All'interno di tale elaborazione vi è un esempio di progettazione virtuosa rispetto alla valutazione degli impatti. In via sperimentale il DiPE ha stimato il valore pubblico incrementale (rispetto a quello generato dai normali compiti istituzionali) ottenuto dallo stesso grazie alle attività di semplificazione e miglioramento della qualità dell'operazione di rilascio del codice unico di progetto (CUP). Ai fini della misurazione si è utilizzata la metodologia dello *standard cost model*, la quale ha il fine di misurare l'*outcome* degli interventi di riduzione degli oneri amministrativi con l'effetto di liberare risorse.

Una delle criticità che emerge dalle varie linee guida del DFP, è la mancata differenziazione tra indicatori ed obiettivi di *performance* individuale e *performance* organizzativa. Anche dalle diverse considerazioni eseguite dal OCPI sembra che vi sia una troppo facile sovrapposizione tra obiettivi dirigenziali e obiettivi della struttura dove i primi sono spesso la semplice copia dei secondi. La semplice e poco faticosa trasposizione degli obiettivi si differenzia dall'ipotesi, secondo molti auspicabile, di un approccio integrato tra valutazione della *performance* individuale ed organizzativa. Ad esempio, la pre-intesa fra Ministero per la pubblica amministrazione, enti territoriali e sindacati del 2012 pose l'enfasi sull'opzione di collegare la valutazione dei dirigenti ed i relativi premi alla *performance* organizzativa. Anche dalle interviste tenute sono emersi dei pareri (2 su 4) molto decisi sulla necessità di considerare, all'interno della valutazione dirigenziale, prevalentemente l'andamento dell'organizzazione piuttosto che gli obiettivi attribuiti singolarmente al dirigente, in linea con lo spirito della pre-intesa. L'idea di basare la valutazione dirigenziale sull'operato complessivo della sua organizzazione è giustificata dal fatto che la funzione principe del dirigente sia proprio di direzione della struttura che gli è stata affidata, promuovendo anche una positiva figura di *leadership*, formando i propri collaboratori e così garantire il buon andamento dell'attività amministrativa della stessa. Un positivo clima organizzativo favorisce buoni risultati prestazionali e per

---

<sup>243</sup>Ministero degli Interni: Stato di attuazione della programmazione degli investimenti pubblici e stima degli impatti delle iniziative di semplificazione, Informativa al Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile, 2023.

questi motivi la valutazione della *performance* del dirigente dovrebbe principalmente basarsi sui risultati organizzativi.

Risultano inoltre mancanti indicatori relativi alla salute interna dell'organizzazione e vi è ancora pochissimo coinvolgimento della popolazione all'interno dei processi di valutazione. Nonostante la valutazione della *performance* sia stata in qualche modo emulata e fatta propria dal settore privato, non si sono emulati anche i criteri di selezione degli obiettivi, tra i quali i "famosi" obiettivi ricadenti nell'acronimo *SMART* (*specific, measurable, achievable, relevant, time referenced*). Tali caratteristiche, se fossero richieste ad ogni indicatore, renderebbero i sistemi molto più accurati e rappresentativi della realtà<sup>244</sup>.

Nel 2017, con gli interventi normativi della cd. riforma Madia si tentò di valorizzare l'orientamento al cittadino come *file rouge* dell'attività amministrativa ma anche di introdurre il cittadino all'interno nella dimensione dei controlli e della valutazione della *performance*. Con quest'ultimo obiettivo, venne introdotto l'articolo 19-bis nel D.lgs. 150/2009 il quale disciplina proprio la partecipazione del cittadino, anche in forma associata, ai processi valutativi organizzati ed individuali.

Se sviluppata, la valutazione partecipativa sarebbe un buon strumento di collegamento tra *performance* organizzativa e *performance* individuale. Dal punto di vista sostanziale attuativo, ciò che si evince dalla situazione attuale è una sostanziale assenza di previsioni specifiche per la valutazione partecipativa da parte dei cittadini all'interno dei SMVP dei Ministeri, ai quali resta solamente lo strumento delle comunicazioni dirette agli Oiv dei singoli ministeri, i quali invece sembrano tenerle in debita considerazione, o almeno questo viene dichiarato nelle Relazioni annuali della *performance* redatte dagli Oiv. Quante e con quali contenuti siano tali segnalazioni indipendenti arrivate agli Oiv è una domanda che resta irrisolta. Il vantaggio di tale pratica valutativa è duplice: Il primo è quello di favorire il coordinamento tra ciclo della *performance* e ciclo di bilancio in quanto evidenzia la connessione diretta tra uso delle risorse pubbliche e risultati ottenuti. La valutazione dei cittadini, anche

---

<sup>244</sup>Gottardo: Commento "La riforma della PA: cosa manca nel PNRR" (v. nota 157).

in forma associata, permetterebbe di avere un primo *feedback* dei risultati ottenute con le politiche dell'anno in corso direttamente dai loro destinatari<sup>245</sup>. Il secondo vantaggio è il rafforzamento tra *performance* organizzativa ed individuale, garantendo in presenza di *output* soddisfacenti per *stakeholder* e cittadini che struttura e dirigente possano ricevere una valutazione positiva. La valutazione partecipativa non solo è stata promossa anche dal DFP attraverso le linee guida del ma è anche sostenuta da alcuni esperti del settore<sup>246</sup> come strumento valido per superare le distorsioni applicative del sistema che contribuiscono a creare il paradosso: sistema di valutazione inefficiente ma premi distribuiti a pioggia.

Un altro tipo più ampio ed onnicomprensivo di valutazione è la valutazione della *performance* a 360 gradi. Con tale metodologia si acquisirebbe una considerazione maggiormente elastica della *performance* individuale, la quale naturalmente si andrebbe a mescolare, confondere ed integrare con la *performance* organizzativa. La valutazione a 360 gradi comprende da un lato l'integrazione tra valutazione della *performance* e controllo di gestione e programmazione e uso delle risorse finanziarie, dall'altro, tale concezione delle prestazioni sarebbe utile soprattutto per la valutazione dirigenziale perché si potrebbe in questo modo abilitare i collaboratori del dirigente ad esprimere le proprie opinioni rispetto all'operato del loro superiore.

Tale prospettiva per la categoria della dirigenza pubblica, ormai stanziata, sembra essere impensabile per mancanza di volontà di mettersi in gioco e in discussione di fronte ai propri collaboratori, Sezione A.3. Il ruolo del dirigente tuttavia dovrebbe essere dedito ai suoi collaboratori: deve garantire un clima interno positivo, curarsi della formazione e dell'aggiornamento dei funzionari in modo da stimolarli e permetterne la crescita personale e professionale; svolge funzione direttiva e di *leadership* quindi ha bisogno di instaurare un rapporto che si basi sul rispetto e la fiducia, ha mansioni di *problem solving* e deve avere competenze in materia di risorse umane. Il dirigente quindi svolge buona parte delle sue funzioni a favore dei propri collaboratori, dato questo assunto probabilmente permettere ai collaboratori di partecipare alla valutazione della sezione "comportamenti organizzativi" del proprio dirigente restituirebbe realismo e veridicità alla valutazione individuale.

---

<sup>245</sup>D'ALTERIO: Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche amministrazioni (v. nota 39).

<sup>246</sup>Bolognino: Manuale di contabilità di Stato (v. nota 224).

Tale riflessione è sorretta anche dal fatto che la maggior parte dei comportamenti organizzativi individuati nelle schede individuali e su cui i dirigenti sono valutati, sono proprio quelle funzioni citate poco fa e sono tutte in qualche modo rivolte al proprio *staff*.

In conclusione, non fare la valutazione partecipativa né la valutazione a 360 gradi è un grande spreco di potenzialità sia in termini di completezza delle dimensioni valutate, di coordinamento, che di qualità della valutazione.

### **I paradossi della *performance***

L'importanza di un buon sistema di misurazione e di indicatori completi ed efficaci nel rilevare i vari aspetti della *performance* dell'amministrazione è fondamentale per ottenere la valorizzazione del merito, l'incentivazione del buon andamento e più in generale per la realizzazione di quell'orientamento al risultato dell'azione amministrativa tanto desiderato negli ultimi decenni. Vi sono tuttavia dei rischi insiti nel procedimento di implementazione ed attuazione del *performance management*. Nello specifico si vuole porre l'attenzione su due potenziali fenomeni: l'amministrazione senza risultati e i risultati senza amministrazione. Sono due conseguenze paradossali dell'orientamento al risultato dell'azione amministrativa in quanto esiti contrari agli obiettivi che si intendevano raggiungere con l'implementazione della misurazione e dell'orientamento al risultato. Con quest'ultima affermazione non si fa riferimento solo ad un'amministrazione che opera secondo il principio di buon andamento, seguendo i criteri di efficacia efficienza ed economicità, ma anche e soprattutto la responsabilizzazione dell'amministrazione rispetto al raggiungimento degli obiettivi programmati, dalla quale consegue la capacità di modificare modalità e contenuti del proprio operato adeguandoli alle differenziate e mutevoli esigenze della comunità di riferimento<sup>247</sup>.

Nonostante l'orientamento al risultato sia ormai sedimentato all'interno dell'organizzazione e dell'attività della pubblica amministrazione esistono delle criticità

---

<sup>247</sup>Tripi: Amministrazione senza risultati, o risultati senza amministrazione? Paradossi e possibili soluzioni (v. nota 80).

irrisolte in materia ma persistono anche delle false convinzioni<sup>248</sup>: a) "l'attivazione automatica dei meccanismi meritocratici è automatica", in realtà questo automatismo che si voleva importare dal settore privatistico è di difficile adattamento al contesto pubblicistico e per questo, il collegamento tra merito e premio non è abbastanza stretto e diretto; b) in assenza di una specifica regolamentazione che ne preveda la programmazione e la misurazione, "un'amministrazione può non avere degli obiettivi da perseguire". Tale concezione di amministrazione priva di scopo non è corretta in quanto, anche in assenza di una specifica programmazione strategica dei risultati, un pubblico ufficio ha non solo l'onere del perseguimento del benessere collettivo ma anche i fondamentali obiettivi di rispetto della legge e di attuazione degli indirizzi impartiti dall'organo politico; c) La tendenza a credere che "l'obiettivo corrisponda al risultato" è errata, deriva dalle cattive prassi di formalismo ed eccessiva banalizzazione degli obiettivi i quali, nella realtà, non corrispondono ai risultati dell'azione amministrativa. A questo proposito si richiama la differenza tra *output* e *outcome*. Con la stessa logica si può analizzare la concezione del termine "*performance*", la quale in questo contesto, va a rappresentare la modalità di azione, l'oggetto del monitoraggio, la qualità delle prestazioni ma non va confusa con il fine dell'implementazione della disciplina sulla misurazione e valutazione della *performance*, essa costituisce il vettore attraverso cui l'azione pubblica si esplica e non il fine dell'agire della pubblica amministrazione. Tale concetto è a nostro avviso fondamentale anche nella costruzione del SMVP, nella costruzione degli indicatori stessi, i quali, altrimenti rischiano di essere costruiti attorno al livello di *performance* che si vuole ottenere invece che attorno al risultato che si vuole ottenere attraverso un buon livello di *performance*. Il significato dell'implementazione di un ciclo di gestione della *performance* organizzativa ed individuale all'interno di una struttura pubblica è quello di monitorare le prestazioni ed incentivare (attraverso appositi strumenti) l'azione qualitativamente migliore possibile affinché sia in grado di garantire il servizio pubblico e la risposta ai bisogni collettivi migliori possibili.

Tale riflessione riporta al tema dei possibili risvolti paradossali dell'implementa-

---

<sup>248</sup>Elisa D'Alterio: Dall'amministrazione di risultato all'amministrazione "performante": storia di paradossi in tema di pubblico impiego, in: Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale 2018, pp. 488-506.

zione di un sistema *performance oriented*, due sono le situazioni limite che si possono verificare a causa di spinte contrastanti. Il primo caso è quello dell'*amministrazione senza risultati*, ossia la situazione in cui la misurazione e la valutazione della *performance* vengono talmente proceduralizzate che il ciclo di valutazione diventa semplicemente un insieme di adempimenti formali.

Il caso estremo opposto è quello dei *risultati senza amministrazione*, situazione in cui l'amministrazione stessa viene percepita come essenza del problema, fonte di inefficienza, e per questo si cerca di ridurre gli spazi di azione e le responsabilità attraverso processi di liberalizzazione, di autoregolazione e semplificazione estrema delle procedure<sup>249</sup>. Data la forte sfiducia nell'azione amministrativa, in questo paradosso non viene percepita alcuna necessità di attribuire obiettivi all'amministrazione e di verificarne il raggiungimento. Ad oggi, la situazione della PA italiana non si può dire rientri in nessuno dei due casi limite, ma sicuramente sono esempi di causa-conseguenza che vanno tenuti ben presenti in quanto potenziali rischi a fronte di attuazioni non corrette e normazione eccessivamente invadente (o assente). L'affrontare la misurazione e valutazione della *performance* come un mero adempimento formale potrebbe portare ad una situazione sostanziale vicina al primo caso limite. Tale rischio cresce, se il contesto amministrativo è ancora intriso della tradizionale cultura amministrativa privilegiante il formalismo e la logica procedurale, ma al contempo convivono spinte innovative in ambito di SMVP. Le due tendenze sono opposte ed andranno a collidere non ottenendo risultati. La tendenza a considerare la valutazione un adempimento burocratico, un esercizio di stile fatto tra valutatore e valutato solo a fini di legittimazione dell'operato e di ottenimento della premialità economica collegata condurrebbe ad un'amministrazione senza risultati<sup>250</sup>.

---

<sup>249</sup>Un esempio di tale meccanismo di depotenziamento dell'amministrazione nell'impossibilità di abolirla, è l'attribuzione di significato al silenzio amministrativo combinata con l'accelerazione delle procedure sino a rendere il silenzio una presa di posizione decisionale. Lo strumento della SCIA può essere letto nell'ottica di accelerazione, semplificazione e riduzione del potere discrezionale della pubblica amministrazione. Donato Vese et al.: L'efficienza della decisione amministrativa. Semplificazione e accelerazione del procedimento nelle recenti riforme della pubblica amministrazione, in: *Federalismi. it* 2018, pp. 1-49

<sup>250</sup>D'Alterio: Dall'amministrazione di risultato all'amministrazione "performante": storia di paradossi in tema di pubblico impiego (v. nota 248).

### 3.1.6 Il ruolo delle OO.SS. e le conseguenze del blocco 2010-2015

Come è risaputo la contrattazione collettiva gioca un ruolo essenziale nella disciplina del pubblico impiego. In primo luogo è utile ripercorre i principali aspetti del rapporto, non sempre lineare, tra il ruolo della contrattazione collettiva e la normativa sul pubblico impiego che inevitabilmente ne condiziona il ruolo e la capacità regolatrice. Tra la seconda metà degli anni Novanta ed i primi anni Duemila la contrattazione collettiva trovò molto spazio e centralità nel sistema acquisendo un ruolo significativo grazie al processo di riforma improntato alla privatizzazione del pubblico impiego. Tuttavia, nei primi anni Duemila, si assistette ad una crescente sfiducia nei confronti di questo strumento a causa delle scadenti *performance* della pubblica amministrazione che agli occhi dell'opinione pubblica non sembrava giustificare la cospicua crescita nei salari dei pubblici dipendenti, superiore anche a quella del settore privato. Tale situazione generò sfiducia, probabilmente anche a causa di un eccesso di ottimismo<sup>251</sup>, verso lo strumento della contrattazione collettiva e spinse il legislatore a tornare a normare materie contrattuali e ad imporre limiti e tetti finanziari, soprattutto alla contrattazione di secondo livello<sup>252</sup>. All'interno di questo quadro, va però anche sottolineata la difficoltà nell'ottenere misurazioni affidabili della variazione della produttività dell'amministrazione. A condurre a tale cambio di scenario sono stati diversi fattori tra cui la tendenza ad utilizzare le risorse della contrattazione di secondo livello per innalzare la quota fissa dei salari, premi (definiti in contrattazione integrativa) non ben agganciati alla produttività e di conseguenza distribuiti a pioggia, le progressioni economiche formalmente collegate alle competenze professionali ma nella prassi trasformate in semplici scatti di anzianità, la crisi delle pratiche concertative di fine anni Novanta e, come si è accennato, il crescente clima di sfiducia. Tutti questi fattori hanno condotto il legislatore ad inserire misure di rafforzamento del controllo sull'autoregolazione della contrattazione all'interno del D.lgs. 150/2009 mettendo in atto un'opera di rilegifi-

---

<sup>251</sup>CNEL: Relazione sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini (v. nota 163).

<sup>252</sup>Esistono due livelli di contrattazione collettiva: il I livello è dei CCNL di settore, mentre la contrattazione di II livello è quella integrativa (o aziendale) che può derogare al CCNL ma deve affrontare tematiche affini ma non congruenti.

cazione e centralizzazione, pur senza riportare la disciplina all'assetto pubblicistico. Le materie oggetto di contrattazione collettiva vennero ridotte e la negoziazione con le parti sindacali venne sostituita dalla regolazione per legge, questo meccanismo fu applicato agli ambiti della premialità ed alle progressioni economiche mentre alle risorse contrattuali vennero applicati dei vincoli di destinazione. Venne inoltre rivista la capacità derogatoria dei contratti collettivi ripristinando la supremazia della legge. Le organizzazioni sindacali, hanno da subito espresso dissenso rispetto al concetto incarnato dalla riforma del settore privato come l'esempio positivo da imitare. Le maggiori rappresentanze dei lavoratori pubblici espressero preoccupazione rispetto all'accostamento delle produttività dei due settori, ma anche rispetto alla capacità di individuare oggettivamente i criteri di valutazione e rispetto alle responsabilità dirigenziali le quali, messe in rapporto con la nuova figura del "datore di lavoro politico-amministrativo"<sup>253</sup> (il Ministro) avrebbe potuto mettere in discussione il principio di separazione tra amministrazione e politica. Altro *feedback* critico ricevuto dai sindacati riguardò l'intera struttura della riforma, giudicata negativamente perchè nella sostanza non fu una revisione generale dell'impianto regolativo del D.lgs. 165/2001 bensì una riforma che mirava a modificare specifici aspetti considerati centrali nella lotta all'inefficienza dell'amministrazione.

Subito dopo l'entrata in vigore del D.lgs.150/2009 intervenne la necessità di fronteggiare le ripercussioni della crisi economico-finanziaria internazionale, per la quale si intrapresero misure di contenimento della spesa su due fronti: da un lato il blocco del *turnover* permise di risparmiare sull'ammontare dei salari vedendo una diminuzione della popolazione nelle fila dell'amministrazione, dall'altro lato il blocco della contrattazione collettiva permise di evitare l'investimento di ulteriori risorse, tra gli altri ambiti, anche nelle retribuzioni di risultato. A partire dal D.l. 78/2010 vennero varati alcuni interventi normativi che hanno inibito totalmente la contrattazione collettiva togliendone le basi negoziali: le risorse. Ne seguì un periodo di blocco della contrattazione collettiva nazionale che impedì l'esplicarsi degli effetti del decreto di riforma del lavoro pubblico sia in termini di rinforzo del collegamento tra premialità e prestazioni che di effettivo aumento della differenziazione dei giudizi. Gli effetti

---

<sup>253</sup>Lazzara: La valutazione della dirigenza pubblica dopo la riforma Brunetta. Attuali assetti e criticità emergenti nelle Agenzie fiscali. Il caso dell'Agenzia del Territorio (v. nota 126).

dell'intervento volto all'accrescimento della produttività e dell'efficienza dell'azione amministrativa non ebbero quindi il tempo di esplicarsi che intervennero nuove azioni riformatrici da parte del legislatore, in questo caso il riferimento è alla cd. riforma Madia. La fine del blocco contrattuale avvenne infatti nel 2015, quando a seguito della Sentenza della Corte Costituzionale n.175 del 2015<sup>254</sup> e grazie all'accordo politico stretto dal Ministro della Funzione pubblica e le organizzazioni sindacali del 30 settembre 2017, i negoziati tra Aran e organizzazioni sindacali (oo.ss.) ripresero il loro corso. Il risultato della ripresa delle negoziazioni tra le parti furono i contratti collettivi nazionali (CCNL) per il periodo triennio 2016-2018, di cui il primo fu proprio il contratto collettivo Funzioni centrali firmato a febbraio 2018. Tuttavia, nel mentre, i precedenti contratti collettivi risalivano al quadriennio 2006-2009, ciò significa che nel periodo di blocco della contrattazione le innovazioni relative agli effetti del ciclo di valutazione della *performance*, nonché la correlazione diretta che si era tentata di instaurare tra esiti prestazionali e retribuzione di risultato, pur essendo entrata in vigore il D.lgs. 150/2009, non videro mai un'attuazione sostanziale a causa del mancato rinnovo della contrattazione. In oltre, in questo lasso di tempo di stallo dell'innovazione del pubblico impiego, le innovazioni normative apportate dai decreti legislativi n. 74 e 75 del 2017 sono intervenuti su diversi aspetti del D.lgs. 150/2009 depotenziandolo: si pensi ad esempio all'eliminazione delle fasce di merito collegate alla retribuzione di risultato, le percentuali vincolanti di differenziazione dei giudizi, la clausola che collegava tre valutazioni positive alla possibilità di ottenere nuovi incarichi, impedendo la loro sperimentazione. Viene altresì ripristinata la capacità derogatoria alla legge del contratto collettivo, si amplia la partecipazione sindacale ed il loro peso di influenza, il quale era stato ridimensionato a "sola informazione" nel 2010. Di non poca rilevanza fu poi il ripristino del compito di regolazione della materia della premialità alla contrattazione, alla quale venne però posta la clausola rispetto alla definizione dei criteri dell'attribuzione dei trattamenti economici correlati alla valutazione della *performance* di garantire che la "significativa differenziazione" dei giudizi prevista dalla lettera d), comma 1, articolo 9

---

<sup>254</sup>In tale sentenza la Corte Costituzionale dichiarò il blocco della contrattazione collettiva incostituzionale a causa della violazione dell'articolo 39 Cost. (libero esplicarsi dell'azione sindacale) e lesivo della funzione sindacale di tutela dei lavoratori.

corrisponda all'effettiva diversificazione dei trattamenti economici. Resta esclusa la possibilità di regolare materie inerenti all'organizzazione dei pubblici uffici ed alle risorse stanziare per la contrattazione.

I contratti 2016-2018 hanno decretato l'uscita dalla fase di blocco delle negoziazioni ed hanno apportato diverse novità all'interno delle norme sulle relazioni sindacali, tra cui un'innovazione in merito di premialità, individuando un criterio di rafforzamento della relazione tra premio e produttività.

Un nuovo momento di cesura è arrivato con la Pandemia da Covid-19 e con il PNRR grazie al quale la concezione dell'importanza del ruolo della pubblica amministrazione è tornata a salire. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha permesso inoltre l'avvio di massicci interventi di reclutamento del personale, dapprima emergenziali con forme contrattuali temporanee e poi procedure concorsuali. Tali interventi di reclutamento massiccio hanno l'obiettivo di incrementare ed aggiornare la professionalità e le competenze specifiche all'interno dell'amministrazione in ottica di un ampio progetto di rilancio della funzione pubblica.

Gli ultimi rinnovi contrattuali per il triennio 2019-2021 sono avvenuti, per il comparto Funzioni centrali ad inizio del 2022. Anche in questo caso i negoziati sono stati preceduti da un accordo politico stretto tra le oo.ss. (CGIL, UIL e CISL) ed il Presidente del Consiglio Draghi nel marzo 2022: "patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale", il quale si concentrava su obiettivi propedeutici agli obiettivi del PNRR come l'investimento in capitale umano ed il rilancio della PA. Per tali rinnovi è stato significativo l'impegno finanziario messo dal Governo, la Legge di Bilancio del 2022 ha previsto a decorrere dallo stesso anno uno stanziamento di quasi 7.000 milioni di euro<sup>255</sup>. Tra le motivazioni degli incrementi finanziari vi è la definizione dei nuovi ordinamenti professionali ad opera delle oo.ss. per il personale non dirigente. Alla stessa sede è stata demandata anche l'istituzione di una nuova area funzionale, volta a recepire personale ad alta specializzazione e professionalità per le quali è necessario diventare maggiormente attrattivi e quindi incrementare i salari, prevedendo una nuova area che fosse a metà tra dirigente e funzionario simile alla figura del "quadro" nel settore privato. Le aree funzionali delle amministrazioni

---

<sup>255</sup>Le risorse finanziarie a disposizione dei rinnovi contrattuali devono essere stanziare a tal fine all'interno della Legge di Bilancio dello Stato e godere di specifica autorizzazione di spesa

centrali sono ora le classiche tre aree di operatori, assistenti e funzionari, alle quali si è aggiunta l'area "delle elevate professionalità" la quale, alla sua entrata in vigore sarà vuota in quanto vi saranno inquadrati soltanto coloro che seguiranno delle procedure ordinarie (di carriera o dall'esterno).

Il ritrovamento di un equilibrio tra le parti negoziali e nel ruolo della contrattazione collettiva nazionale rispetto alla normativa nel disciplinare l'impiego pubblico è un fattore positivo in direzione della piena attuazione della normativa prevista dal D.lgs. 150/2009. Tuttavia, per quanto emerso dalle interviste effettuate, sembra che la percezione delle posizioni sindacali rispetto allo strumento della valutazione e del condizionamento della premialità al merito dimostrato non siano particolarmente favorevoli, per non dire avverse.

Ciò che è emerso è un atteggiamento talvolta critico particolarmente rispetto alla valutazione del personale non dirigenziale (Sezione A.1), una possibile causa di tale ostilità verso i sistemi di misurazione e valutazione della *performance* potrebbe essere l'arretratezza della visione culturalmente sedimentata del lavoro pubblico appartenente alle oo.ss., tanto da ritenere la valutazione nociva e possibilmente strumentale ad interessi individuali specifici, Sezione A.3. Nell'individuare la causa di tale conservatorismo delle oo.ss. rispetto alla valutazione, restando sul piano culturale, la causa potrebbe essere l'eredità culturale dei movimenti di fine anni Sessanta che ha contribuito a sedimentare una cultura lavorativa che vede la valutazione delle prestazioni individuali come ingiusta, così come i grandi divari salariali tra le posizioni. Tale impostazione sindacale è stata fatta propria da molti dipendenti pubblici fino a dipingere i dirigenti a "temere" l'attuazione della differenziazione dei giudizi per le potenziali ricadute negative sul clima interno della struttura che dirige, Sezione A.4.

### **3.2 Istituzioni politiche e valutazione della *performance***

L'art 4, comma 1 del D.lgs 165/2001 riguardante le funzioni dell'organo di indirizzo politico, prevede che tra queste vi siano anche: la funzione di definizione di obiettivi e priorità, di piani, programmi e delle direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione. A tale funzione si aggiunge quella di destinazione delle risorse

economico-finanziarie, materiali ed umane, in funzione delle varie finalità, e l'individuazione della loro ripartizione tra gli uffici dirigenziali generali.

Il rapporto tra organo di indirizzo politico e ciclo di gestione della *performance* è un argomento sicuramente molto controverso. Da un lato abbiamo la politica che ha insistito per introdurre un meccanismo di controllo interno ulteriore, finalizzato alla misurazione ed alla valutazione delle *performance* dell'organizzazione pubblica e dei suoi agenti, sia dirigenti che funzionari, con la convinzione che un'emulazione del settore privato avrebbe sicuramente portato i risultati desiderati: meno sprechi, maggiore efficacia dell'azione amministrativa e valorizzazione del merito. A tali obiettivi sono stati perseguiti attraverso lo strumento della regolamentazione, ignorando la tradizionale cultura del settore pubblico probabilmente non pronta a recepire una tale rivoluzione di intenti e meccanismi. Il Ministro Brunetta tornò nuovamente sul tema, con una riforma annunciata stravolgente della disciplina del pubblico impiego e della valutazione della *performance*<sup>256</sup>.

Dall'altro lato della medaglia, quello nascosto ai non addetti ai lavori, si cela una verità fattuale distante da quella apparente. La letteratura pone delle basi di riflessione sul ruolo non abbastanza presente dell'organo di indirizzo politico all'interno della valutazione; tuttavia sono stati i commenti degli intervistati a fornirci le conferme di una situazione paradossale in cui, coloro che dovrebbero avere la responsabilità dell'andamento della propria amministrazione e di conseguenza porre molta attenzione al procedimento valutativo, nella realtà non rappresentano una figura presente quanto descritta nella teoria. Sembra quasi che vi sia un conflitto di interessi rispetto alla programmazione ed allo svolgimento del processo valutativo. Una delle ipotesi da tenere in considerazione è se vi sia una tendenza dell'organo politico a mantenere le ambizioni contenute rispetto ai risultati attesi in ambito di formalizzazione degli stessi all'interno degli atti di indirizzo emessi, possibilmente al fine di sfuggire ad un'eventuale responsabilità da giustificare pubblicamente davanti ai cittadini ed elettori. Dall'altro lato, sembrano esserci molti ottimi elementi all'interno dell'alta dirigenza che sono disponibili e dediti alla causa della valutazione

---

<sup>256</sup>Renato Brunetta: La riforma della pubblica amministrazione per la crescita del Paese, in: Economia Italiana 2009, p. 647.

della *performance*.

Tutti gli intervistati hanno concordato sulla comune attribuzione da parte dell'organo politico di obiettivi poco sfidanti. Va precisato che non si tratta di un fenomeno originato solamente dal versante politico perchè la definizione degli obiettivi contenuti nel PIAO è l'esito di un processo che certamente inizia con l'*input* degli obiettivi strategici dati dal Ministro, ma prosegue attraverso numerosi passaggi di testimone tra i livelli dell'amministrazione in cui ognuno segnala le proprie aspettative ed esigenze. E' un processo a cui entrambi, alta amministrazione ed organo di indirizzo, sono chiamati a partecipare alla definizione dei risultati attesi di *performance*.

Nonostante ciò, la diffusa presenza di obiettivi non sfidanti (in alcuni casi addirittura già raggiunti), di pochi indicatori di *output* e di previsioni molto generiche tra i macro obiettivi sono ormai dei dati di fatto. La spiegazione più semplice e immediata che ci si può dare a commento di tale situazione è che, in un contesto tradizionalmente generoso e tutelato, in cui già prima del D.lgs. 150/2009 le valutazioni positive andavano per la maggiore con annessa la distribuzione di premi "a pioggia", in cui anche a seguito di multipli interventi normativi (rif.Brunetta, rif.Madia, introduzione del PIAO) e a seguito dello sblocco della contrattazione collettiva ed il riavvio del *turnover*, ancora non si sia riusciti a rendere la valutazione della *performance* un procedimento serio, integrato e valorizzato nei suoi potenziali benefici all'amministrazione; è che non vi sia una sufficiente sensibilità ed attenzione nei confronti dei temi legati alla valutazione da parte dell'organo politico, ma anche di molti dirigenti a cui avere assegnati obiettivi di facile raggiungimento è comunque funzionale al ricevimento del premio di risultato.

Senza obiettivi sfidanti, il procedimento di programmazione e valutazione della *performance* diventa soltanto un esercizio formale, di poca utilità e fonte di spreco di risorse non solo finanziarie. Oltre al fatto che in presenza di indirizzi strategici generici, è più difficile basarci la programmazione della valutazione. Se a tale situazione si sommano anche ritardi nella consegna degli obiettivi, il quadro si complica ulteriormente sia per i dirigenti che restano impossibilitati nell'elaborazione delle proposte di obiettivo che gli Oiv nelle loro funzioni di garanzia e supporto. Di rifles-

so, l'incapacità dei vertici governativi di assegnare indirizzi concreti si riflette sulla funzione di controllo.

In merito agli esiti della valutazione, persiste la tendenza delle istituzioni, in particolare del Parlamento, a mostrare scarso interesse non solo per i risultati delle valutazioni della *performance*, ma anche per i controlli in generale<sup>257</sup>. Secondo l'OCPI<sup>258</sup> una delle riforme necessarie per valorizzare il processo di valutazione e responsabilizzare anche l'organo di indirizzo politico, sarebbe proprio quello di prevedere il passaggio d'aula degli esiti della valutazione, facendo sì che il tema venga inserito nel dibattito politico e democratico e possa acquisire lo spessore, politico e mediatico, di cui avrebbe bisogno per un'applicazione più efficace<sup>259</sup>.

Ad oggi infatti, uno dei principali problemi riguarda la mancanza di un controllo effettivo del Parlamento sul governo e sull'amministrazione, il quale dovrebbe basarsi sui dati forniti dai risultati da tutte le attività di controllo previste dalla normativa, a cominciare proprio dai controlli di gestione. Tuttavia, questa è una questione così complessa che sarà difficile per qualsiasi futura legislatura affrontarla in modo completo.<sup>260</sup> Il Parlamento, mostrando insufficiente interesse per i risultati dei controlli interni, danneggia l'effettività dei controlli su governo e pubblica amministrazione.

Si può dire che attorno agli OIV si sia creata una vera propria "questione" a livello accademico. Tali organismi sono stati introdotti dal D.lgs. 150/2009 al fine di supportare le amministrazioni nell'elaborazione metodologica dei SMVP, nel monitoraggio complessivo del sistema, nonché nella valutazione (e attribuzione dei premi) delle *performance* della dirigenza apicale. Come è noto, l'organismo redige una relazione annuale in cui dà conto del funzionamento del sistema ed elabora proposte, anche alla luce delle comunicazioni ricevute da parte dei cittadini. In quest'ultima sede, l'OIV può fare delle raccomandazioni ai vertici amministrativi. Ha un ruolo di garante del funzionamento e della trasparenza e correttezza del sistema prestando particolare attenzione alla distribuzione delle premialità di risultato e validando la

---

<sup>257</sup>Basti pensare ai numerosi rapporti della Corte dei Conti riguardanti i controlli sulla gestione ed aspetti economico-finanziari sui quali non avviene un vero proprio controllo e dibattito in aula.

<sup>258</sup>Gottardo: Commento "La riforma della PA: cosa manca nel PNRR" (v. nota 157).

<sup>259</sup>Elisa D'Alterio: La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: «dove nascono i problemi», in: Rivista Trimestrale di diritto pubblico 2019, pp. 681–705.

<sup>260</sup>D'ALTERIO: Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche amministrazioni (v. nota 39).

Relazione sulla *performance*. L'OIV ha altresì la responsabilità della corretta applicazione delle linee guida emesse dal DFP. Nel caso di aggiornamento annuale del SMVP, emette un parere vincolante.

Date le sue funzioni di supporto e garanzia del funzionamento del sistema di valutazione, l'OIV è stato istituito dalla normativa quale organo dotato di indipendenza dall'organo di indirizzo politico. A tutela di quest'ultima, sono stati previsti rigidi criteri di selezione delle competenze e professionalità necessarie ad operare all'interno di un Oiv, sommate ad una significativa retribuzione. Coloro che sono stati abilitati al ruolo confluiscono all'interno di un elenco nazionale nazionale che oggi conta circa 7 mila unità.

L'ambiente accademico ha riservato molte critiche a questi organismi, tra cui la principale è la loro indipendenza solo formale e non sostanziale. Questo tipo di commento deriva dal fatto che i componenti degli OIV sono scelti attraverso la nomina diretta da parte dell'organo di indirizzo politico a capo dell'amministrazione. Ciò aprirebbe ad una serie di conflittualità nell'esercizio delle loro funzioni, oltre che sollevare una questione etica. La messa in discussione dell'indipendenza dell'Oiv genera perplessità rispetto all'idea che il "controllato" si scelga il suo "controllore". Sembra quindi che gli OIV siano resi meno efficaci a causa della relazione che potrebbe intercorrere tra componenti OIV, tutori della trasparenza e correttezza di sistema e procedure, e l'autorità ministeriale<sup>261</sup>.

La descrizione che il mondo accademico dà di questi organismi è che sono importanti ma non sostanzialmente indipendenti. Ciò che invece è emerso attraverso i colloqui con i presidenti Oiv e alti dirigenti dell'amministrazione centrale è invece l'opposto. Dovendo fare un sunto delle posizioni, si potrebbe dire che essi, innanzitutto, considerano la questione relativa all'indipendenza non così rilevante. In altri termini, la nomina politica e i potenziali casi di non totale indipendenza rispetto all'organo di indirizzo potrebbero rappresentare una problematica etico-professionale ma non incidere negativamente sugli esiti delle funzioni attribuite agli organismi. Gli organismi infatti svolgono un ruolo prettamente tecnico, di supporto metodologico durante tutto il processo di programmazione e di valutazione delle *performance*,

---

<sup>261</sup>Ibid.

è vero che propongono la valutazione della dirigenza apicale ma la proposta non è vincolante. Il problema si porrebbe concretamente qualora essi svolgessero funzione di individuazione degli obiettivi strategici (assegnati invece dal vertice politico) o se si occupassero direttamente della loro traduzione in obiettivi all'interno del SMVP.

Inoltre, si è potuto rilevare un diffuso sconforto rispetto all'utilizzo effettivo della documentazione prodotta dagli OIV, ritenuti scarsamente valorizzati. Alcuni trovano che a causa di questo contenuto successo del lavoro svolto dall'OIV, in alcuni casi si arriva a pensare che siano diventate delle strutture addirittura superflue, la cui abolizione e riorganizzazione sarebbe più utile al perseguimento degli obiettivi di *performance* e di finanza pubblica evitando delle uscite di risorse volte a finanziare un servizio che non viene nei fatti valorizzato a dovere, Sezione A.3. A fronte di questa mancanza di valorizzazione, anche gli Oiv perdono di significato. L'unica soluzione a tale *empasse* è quella di svolgere un lavoro di coordinamento tra le varie unità del Ministero e l'organo di indirizzo politico in maniera volontaria ed informale. Esistono casi virtuosi in ciò accade e, a queste condizioni, diventa un ruolo molto utile ed apprezzato all'interno dell'amministrazione. Quest'ultima è l'esperienza conosciuta attraverso l'intervista con il presidente dell'Oiv del MIT (Sezione A.4), il quale ritiene che gli Oiv abbiano necessità di una riorganizzazione che li renda efficienti ed apprezzati.

### **3.3 Produttività attraverso la retribuzione di risultato: potenzialità e criticità del PRP**

La retribuzione di risultato è direttamente collegata all'esito della *performance* dirigenziale. Tale collegamento può rivelarsi molto problematico qualora, come spesso accade, le valutazioni non siano eseguite con rigore. In questo caso la conseguenza è quella di distribuzioni a pioggia di premialità ai dirigenti, i quali nella prassi difficilmente ricevono valutazioni negative o insufficienti. Questo è ciò che è successo in Italia e che tutt'ora ancora succede. Tali modalità di azione rispetto alla *performance* non solo depotenziano l'istituto e ne mettono in crisi le finalità, ma la prassi ha portato conseguenze significative a livello cultura organizzativa e approccio alla *performance* da parte dei dirigenti, i quali ormai sono abituati ad accettare questa situazione di non differenziazione, di riconoscimento quasi automatico della retribu-

zione di risultato, che molti considerano ormai la parte variabile e condizionale della loro retribuzione come un diritto. Questo "circolo vizioso" che voleva essere corretto dalla riforma Brunetta ma ha finito per rinforzalo, ci è stato confermato anche attraverso le interviste tenute. L'impressione è che sia un argomento ben conosciuto nella sua forma teorico-normativa ma anche nelle deviazioni applicative che si sono verificate.

Per affrontare questo tema controverso, si ritiene opportuno chiarire in primo luogo la composizione della retribuzione del dirigente pubblico.

La retribuzione è strutturata in due voci: il trattamento fondamentale ed il trattamento accessorio. Il trattamento fondamentale si compone dello stipendio tabellare corrisposto in virtù della qualifica dirigenziale e previsto all'interno del CCNL area Funzioni Centrali riferito al triennio 2016-2018 (in quanto non aggiornato nel CCNL Funzioni Centrali del 2019-2021). Sempre all'interno della componente fondamentale confluiscono anche la retribuzione individuale di anzianità se acquisita, specifiche indennità, assegni personale se previsti nelle norme contrattuali, se spettante l'indennità di esclusività e la parte fissa della retribuzione di posizione d'incarico.

All'interno del trattamento accessorio confluiscono invece: la parte variabile della retribuzioni di posizione d'incarico, se di diritto l'indennità aggiuntiva di incarico di direzione di una struttura complessa e la eventuale retribuzione collegata a specifiche condizioni di lavoro (ad esempio le ore di straordinari).

Il 25 maggio 2023 l'ARAN ha confermato l'avvenuta sottoscrizione dell'ipotesi di CCNL dell'area dirigenziale delle Funzioni centrali per il triennio 2019-2021. Da quanto dichiarato dall'Aran<sup>262</sup> l'ipotesi comprende delle novità in ambito di valorizzazione dei risultati. Si andrà a accentuare la retribuzione accessoria considerata ora non solo sulla base dei risultati ottenuti ma da quanto si apprende nell'ipotesi, anche sulla base della natura "più o meno sfidante" dell'obiettivo. Si prevede inoltre una maggiore differenziazione nell'ammontare della retribuzione di risultato, per la quale sono previsti livelli massimi significativamente più alti. Un'altra novità contenuta

---

<sup>262</sup>L'ipotesi firmata è rinvenibile sul *sito web* di ARAN al seguente *link* [www.aranagenzia.it/comunicati](http://www.aranagenzia.it/comunicati)

nell'ipotesi contrattuale è la disciplina del lavoro agile<sup>263</sup> anche per la dirigenza.

### 3.3.1 Meccanismi di *rewarding* e retribuzione di risultato

Il D.lgs prevede all'articolo 19 che in riferimento ai dirigenti il criterio di attribuzione dei premi si applichi rispetto alla retribuzione di risultato. Il capo II è invece dedicato alle regole di base collegate ai premi di *performance*. Tuttavia, gli effetti della valutazione sono oggetto dei contratti collettivi e per questo non sono contenuti nel SMVP.

E' interessante notare la Sentenza n.9 del 2014, Corte dei Conti dell'Emilia Romagna, in cui ha affermato principio di onnicomprensività della retribuzione del dirigente, nella retribuzione accessoria di risultato entrano solo le Funzioni previste dai CCNL che non sono già comprese nelle ordinarie competenze e funzioni dirigenziali (come ad esempio alla funzione di coordinamento non può esservi attribuito un premio).

### 3.3.2 *Performance related pay (PRP)*

Il *Performance-related pay (PRP)* è una forma di sistema di retribuzione in cui una parte del salario o del *bonus* di un dipendente è condizionata dalle sue performance<sup>264</sup>. È progettata per incentivare i dipendenti a lavorare con maggiore impegno, velocità e produttività, in quanto rafforza il legame tra il loro sforzo e gli incentivi finanziari che ricevono. Il PRP perciò si fonda sulla teoria per cui vi è un diretto collegamento fra leva economica, ossia incentivo monetario, ed aumento della produttività. Usando l'incentivo economico (agente da stimolo *ex ante*, come premio (quindi interveniente *ex post*), il risultato dovrebbe essere un circolo virtuoso di incentivi monetari stimolanti la produttività che, essendo erogati annualmente, sono in realtà dei premi per la produttività dimostrata (come di fatto prevede la normativa) e di conseguenza si creerebbe un circolo virtuoso di "premi incentivanti" che favoriscano l'azione efficace ed efficiente della pubblica amministrazione.

In ambito accademico, si è messa in luce più volte la parziale inefficacia di contemplare unicamente incentivi di natura monetaria nel settore pubblico. Tale situazione

---

<sup>263</sup>Previsto alla legge 81/2017

<sup>264</sup>Zahid Hasnain/Nick Pierskalla Henryk: Performance-related pay in the public sector: a review of theory and evidence, in: World Bank Policy Research Working Paper 2012.

scaturisce da due fattori principali<sup>265</sup>: la declinazione del concetto di *performance*, come si è accennato in più occasioni in questo elaborato, non è affatto semplice a causa delle caratteristiche intrinseche dell'attività del settore pubblico e per le sue caratteristiche strutturali che conducono ad avere una molteplicità di *stakeholder* differenti con cui relazionarsi e obiettivi multidimensionali i quali spesso esplicano i propri effetti nel medio-lungo periodo. L'altro fattore è di tipo individuale, e si tratta della motivazione al servizio pubblico collettivo dei dipendenti, la quale potrebbe essere danneggiata dai meccanismi di premialità economica che potrebbero incidere negativamente sul livello di *engagement* del singolo.

Tra la letteratura che si è espressa a livello internazionale sui limiti del collegamento tra la valutazione della *performance* ed il sistema delle remunerazioni nel settore pubblico, si riporta il contributo significativo di Weibel, Rost e Osterloh<sup>266</sup>. Le recenti riforme del settore pubblico spesso hanno introdotto strutture di incentivazione simili a quelle aziendali, in particolare l'implementazione di schemi di "*pay for performance*" o "*performance related pay*" all'interno delle istituzioni pubbliche.

Tuttavia, il settore pubblico presenta delle caratteristiche peculiari che potrebbero richiedere una valutazione più attenta prima di adottare in modo acritico tali meccanismi incentivanti. Lo scopo di tale pubblicazione fu di esaminare se l'impatto sulla performance sia condizionato da specifiche circostanze e, in tal caso, quali condizioni favoriscano o ostacolino l'efficacia del "*pay for performance*".

Attraverso l'analisi sperimentale degli effetti della retribuzione sulla *performance* hanno indagato le ragioni per cui la retribuzione legata alla *performance* individuale può talvolta avere un impatto negativo sull'entusiasmo e l'*engagement* del personale. Hanno inoltre eseguito un esperimento illustrativo che ha permesso di dimostrare che la motivazione e l'*engagement* svolgono un ruolo cruciale nell'influenzare l'efficacia della retribuzione di risultato sulle *performance* e che, in generale, questa modalità di retribuzione funziona meglio in determinate condizioni. In particolare, il tipo di compito ("task type") influenza l'effetto della retribuzione di risultato sulla *perfor-*

---

<sup>265</sup>Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri: Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale (v. nota 178).

<sup>266</sup>Antoinette Weibel/Katja Rost/Margit Osterloh: Pay for performance in the public sector—Benefits and (hidden) costs, in: *Journal of public administration research and theory* 20.2 (2010), pp. 387–412.

*mance*. Il *performance related pay* ha un forte effetto positivo sulla performance nei casi di compiti di scarso interesse per il dipendente. Tuttavia, l'incentivazione monetaria alla *performance* tende ad avere un effetto negativo sulla *performance* stessa in tutti i casi in cui le *tasks* affidate sono percepite interessanti e vengono apprezzate dal lavoratore con entusiasmo in quanto tali.

Il meccanismo di *rewarding* monetario provoca uno slittamento cognitivo o "effetto di spiazzamento" che va a rafforzare la motivazione estrinseca del comportamento. Tale spiazzamento della motivazione viene chiamato "crowding-out effect" richiamando la teoria macroeconomica<sup>267</sup> il quale causa, in termini economici, un effetto di prezzo e quindi dei costi nascosti, generati dalle politiche di retribuzione di risultato. Maggiore è la motivazione intrinseca iniziale, maggiore è il rischio di spiazzamento e la compromissione della *performance* stessa a causa del decremento motivazionale. Il *performance related pay* cela quindi dei costi nascosti nella "perdita" di comportamenti intrinsecamente motivati.

Preoccupazione è emersa anche durante le interviste tenute (Sezione A.1), sul versante applicativo delle premialità, la principale criticità sembra essere la non corretta differenziazione nell'attribuzione dei premi. Questi vengono spesso attribuiti senza progressività nei Sistemi di Misurazione e Valutazione della *Performance* (SMVP). In pratica, la maggior parte dei dirigenti riceve il massimo punteggio nelle valutazioni, il che significa che c'è poca preoccupazione per la possibilità di non ottenere il premio o di essere sanzionati per un'operatività non ottimali, Sezione A.3. Di conseguenza, il premio non viene percepito in quanto tale ma come parte dovuta della retribuzione e la sua spinta incentivante alla *performance* ne risente. In generale, si osserva un'enfasi eccessiva sui premi, il che contribuisce all'omogeneizzazione verso l'alto delle valutazioni. La retribuzione basata sui risultati, compresi i premi accessori, è ormai considerata una componente integrante del salario e non più un elemento variabile e incerto, legato al merito dimostrato attraverso le prestazioni individuali.

Tuttavia, i premi monetari rappresentano un incentivo significativo per i dirigenti, soprattutto per la prima fascia, in quanto le somme in gioco sono considerevoli.

---

<sup>267</sup>Per *crowding out effect* in economia pubblica si intende l'effetto di spiazzamento della produzione privata a causa di una politica fiscale espansiva.

È importante sottolineare che, considerando i livelli retributivi nel settore pubblico, essi rimangono inferiori rispetto a quelli del mercato del lavoro privato. Pertanto, il premio basato sui risultati assume un'importanza considerevole nell'economia personale dei dirigenti, soprattutto per quelli di II fascia che godono di una retribuzione tabellare sensibilmente inferiore rispetto ai colleghi di I fascia.

### **3.3.3 Esistono incentivi alternativi al premio monetario?**

Data la complessità sia dal punto di vista teorico che sostanziale del tema della retribuzione di risultato e le inefficienze attuative riscontrate, si è deciso di prendere in considerazione delle possibili alternative alla leva economica per l'incentivazione della *performance*. Le ipotesi a cui si è pensato all'inizio di questo lavoro di tesi erano a) la formazione, anche in termini di aggiornamento ed esperienza formative in altre amministrazioni; b) ore di ferie e c) strumenti di *nudging* organizzativo.

Per quanto riguarda le ipotesi a) e b), si sono raccolti i pensieri e le opinioni di alcuni esponenti dell'alta amministrazione italiana al fine di sondarne la sensibilità.

Rispetto all'ipotesi a), per cui si considera una conversione di parte o dell'intero premio in formazione, sembrerebbe un'alternativa percorribile in quanto probabilmente ci sarebbe una parte della dirigenza che apprezzerebbe tale conversione e la sfrutterebbe per aggiornarsi e migliorarsi, oltre che per acquisire nuove esperienze e professionalità utili non solo al proprio ruolo di direzione ma anche a possibili incarichi aggiuntivi. Questo approccio consentirebbe a chi partecipa ai corsi di acquisire opportunità di crescita professionale, mentre l'amministrazione potrebbe beneficiare di personale con competenze più avanzate, Sezione A.1.

Per essere apprezzata dai dirigenti, la formazione non deve però essere generica, o eccessivamente accademica, bensì specializzata e riguardante le tematiche pertinenti alla loro struttura, preferibilmente condotta da professionisti esperti nel settore. In caso contrario, qualora la formazione fosse obbligatoria, si tenderebbe a percepirla come un'onerosa distrazione dal principale obiettivo di gestire la propria struttura, Sezione A.4.

Rispetto all'ipotesi b) invece, non vi è stato nessun riscontro particolarmente positivo rispetto alla possibilità di godere di più tempo libero in virtù del buon lavoro svolto. Tali posizioni possono derivare da diversi ragionamenti: la già presente tutela rispetto all'ambito dei permessi e delle premialità; il sovraccarico di lavoro

che non permette di apprezzare lo strumento delle ferie; il ruolo di responsabilità verso i propri collaboratori e l'intera organizzazione ricoperto potrebbe spingere i dirigenti a ridurre piuttosto che aumentare i loro periodi di ferie.

Sembra che vi sia un generale sentimento favorevole verso i sistemi di incentivazione che non si limitano alla dimensione economica in particolare l'ambito formativo, ma emerge un certo scetticismo rispetto alla loro effettiva efficacia rispetto ai sistemi tradizionali. Rispetto alla componente "tempo libero" non sembrerebbe essere un incentivo efficace.

Tale sentimento viene però compensato dalla consapevolezza che sebbene gli strumenti di incentivazione alternativi possano sembrare validi, non risultano altrettanto motivanti quanto il premio in denaro, Sezione A.3. Da testimonianze dirette di esperienza professionale in questo ambito, è emerso che le iniziative che hanno tentato di sostituire la ricompensa finanziaria con soluzioni moderne, come la formazione e il lavoro agile sono sempre fallite. Soluzioni alternative di questo genere sarebbero probabilmente meglio accolte della popolazione dirigente altamente motivata, o quantomeno al di sotto dell'età media del personale. In questo contesto, l'aspetto culturale svolge un ruolo cruciale nell'agevolare o meno l'adozione di strumenti alternativi di incentivazione.

Passando all'ultima ipotesi, c) *nudging* organizzativo, si propone una riflessione riguardante ulteriori elementi e strumenti alternativi di incentivazione che non comprendono voci di spese. Il *nudging* o spinta gentile è uno strumento elaborato dall'economia comportamentale al fine di accompagnare in maniera inconsapevole il consumatore verso una determinata scelta di acquisto. In seguito tali pratiche si sono allargate fino ad abbracciare il settore pubblico, vi sono molti esempi virtuosi di governi che utilizzano strategie di spinta gentile a compiere determinate azioni ritenute positive, oppure evitare comportamenti pericolosi alla propria popolazione. Si è aperta una questione etica sul tema, in cui si chiede se sia giusto o meno per un governo fare leva sull'inconscio e sulle reazioni istintive della popolazione per condurla in una determinata direzione senza il consenso esplicito. In questo contesto, ci interesse considerare alcune pratiche vicine al *nudging* organizzativo e al fine di incentivazione della *performance*. E' un ambito questo ancora poco sperimentato

nel nostro Paese<sup>268</sup>.

Un ambito di recente sperimentazione è l'approccio alla valutazione con un'ottica più moderna ed orientata alla gestione delle risorse umane più che alla produttività. I due principali riferimenti sono le proposte delle Linee Guida del 2019 del DFP e *l'assessment* delle competenze sperimentato dalla Presidenza del Consiglio.

Una delle alternative possibili alla valutazione della *performance* tradizionale proposta dalle Linee Guida<sup>269</sup>, è la valutazione del potenziale. Con questa si intende rilevare, attraverso varie metodologie, ciò che l'individuo è in grado di fare indipendentemente ed oltre quanto richiesto dal suo incarico, fornendo indicazioni utili per i piani di sviluppo delle carriere e la crescita professionale del singolo individuo, oltre che per individuare l'idoneità a nuovi incarichi. I processi di *assessment* e di valutazione del potenziale, stante la complessità e l'impiego di risorse richiesto, potrebbero essere impiegati una *tantum*, per esigenze organizzative specifiche. (es. Incarichi particolari, *job description*, definizione assetti organizzativi e assegnazione del personale).

Rispetto invece all'esperienza sull'*assessment* delle competenze in Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal 2017, la Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) ha promosso, in collaborazione con la SNA ed un *team* di ricercatori, un processo di analisi, verifica e rafforzamento delle competenze manageriali rivolto alla dirigenza, quale obiettivo strategico di sviluppo e valorizzazione delle risorse umane (*assessment*). Il progetto ha finora coinvolto 237 dirigenti realizzando tre azioni e obiettivi specifici: a) *Job description*: identificazione del profilo di ruolo dei diversi livelli manageriali attraverso interviste e colloqui; b) *Assessment*: l'analisi della coerenza delle competenze esistenti rispetto ai profili teorici definiti rispetto a ciascun ruolo; c) *Coaching*: iniziative di formazione e percorsi di sviluppo individuale e consolidamento delle competenze.

A livello metodologico ed organizzativo si è proceduto ad identificare il profilo di ruolo (competenze, motivazioni e valori necessari auspicati). Segue la valutazione del candidato a ricoprire il ruolo attraverso metodologie che ne individuino le com-

---

<sup>268</sup>Una sperimentazione è stata fatta da ICE, con un progetto di 2 anni con cui si sono introdotti strumenti di spinta gentile.

<sup>269</sup>Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri: Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale (v. nota 178).

petenze/attitudini espresse e latenti. Le metodologie maggiormente accreditate a tale scopo sono due: *assessment* individuale "in presenza" che comporta circa tre ore di prove individuali; *assessment* tramite uno o più test *on line* che consentono di definire le competenze personali.

Questo studio permette di individuare le aree che necessitano di intervento per incrementare le competenze personali al fine di corrispondere al profilo di ruolo. Si avviano quindi iniziative di formazione individuale/collettiva. (formazione in aula, il *coaching* individuale, il *project work* guidato, i *business games*).

Considerare la valutazione uno strumento di gestione strategica delle risorse umane<sup>270</sup> significa andare oltre la mera verifica delle prestazioni effettuate e l'erogazione del premio o della sanzione: per ogni dipendente, già selezionato per capacità e competenze, il valore aggiunto è rappresentato dal suo potenziale individuale, che può essere espresso e sfruttato con interventi flessibili personalizzati ad hoc che incentivino la formazione e la crescita professionale e creino motivazione e fidelizzazione. Parallelamente al *rewarding* in termini monetari e non, va considerata l'opportunità di creare uno stretto collegamento fra esito della valutazione e attribuzione di incarico. Un riconoscimento aggiuntivo per chi ha contribuito più proficuamente alla performance dell'amministrazione potrebbe consistere, ad esempio, nell'opportunità di accedere a percorsi di formazione di qualità, attività di *coaching* e *mentoring* personalizzate che favoriscano la crescita professionale. Questo tipo di *rewarding* risulta più attrattivo per i dipendenti più giovani che ambiscono alla crescita professionale ed allo sviluppo individuale.

Sviluppando un sistema di comunicazione all'interno dell'organizzazione si possono prevedere riconoscimenti reputazionali: i "*best performer*" potrebbero essere "promossi" a formatori interni. Per i dipendenti *senior* un riconoscimento reputazionale potrebbe portare un maggiore *engagement* e benessere sul luogo di lavoro con conseguente miglioramento di prestazioni.

---

<sup>270</sup>Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri: Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale (v. nota 178).

## Le progressioni di carriera

La progressione in carriera è indubbiamente un elemento di forte interesse per i dirigenti pubblici. Il Decreto legislativo 150/2009 stabiliva una connessione tra promozioni e valutazione della *performance* al fine di valorizzare coloro i quali si fossero distinti meritevolmente. All'articolo 25, si legge che la "crescita professionale e la responsabilizzazione" devono essere favorite dalle pubbliche amministrazioni al fine di garantire un continuativo miglioramento dei servizi e dell'attività della amministrazione e che i buoni risultati di *performance* attestati dalle valutazioni ottenute sono uno dei criteri da considerare per l'assegnazione di incarichi di responsabilità. La stessa previsione si ritrova all'articolo 19 del D.lgs. 165/2001 in cui si individuano le caratteristiche per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali. In particolare al comma 1 si individuano i criteri necessari per il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali, tra cui, oltre ad esperienze di direzione pregresse, competenze organizzative, attitudini e capacità professionali coerenti al ruolo, è prevista anche la valutazione dei risultati. Nella bozza originaria del decreto era presente anche la previsione rispetto ad una valutazione comparativa tra più candidati, oltre a richiami relativi alla giustificazione della scelta di un determinato candidato poi espunte nella versione approvata. E' notevole come la valutazione comparativa sia un elemento adottato per la selezione delle figure migliori per l'attribuzione di incarichi di responsabilità in molti ordinamenti europei<sup>271</sup>.

Il decreto legge n.80 del 2021 è intervenuto ad innovare i meccanismi di carriera dei pubblici dipendenti<sup>272</sup>. Il contratto nazionale funzioni centrali 2019-2021 non ha innovato tali meccanismi in quanto non è una materia di competenza della contrattazione collettiva. Per effetto di tale intervento regolativo, ripreso anche nel nuovo CCNL, ha determinato la possibilità di passaggio da un'area a quella superiore, fermo restando la riserva del 50 per cento delle posizioni agli accessi esterni. La novità è il meccanismo che possono seguire ora queste progressioni di carriera, basato su una comparazione tra candidati (disciplinata nella procedura dalle stesse

---

<sup>271</sup>Gianfranco D'Alessio: Osservazioni sul decreto legislativo attuativo della legge delega n. 15/2009, con specifico riferimento alle disposizioni sulla dirigenza, in: Audizione del 17 (2009).

<sup>272</sup>Servizio studi XVIII legislatura: Provvedimento D.L. 80/2021 - Disposizioni per il reclutamento del personale per il PNRR e per la giustizia ordinaria, rapp. tecn., Camera dei Deputati, agosto 2021.

amministrazioni), considerando le valutazioni di performance degli ultimi tre anni, escludendo la possibilità di progressione per chi ha subito provvedimenti disciplinari nello stesso periodo ed in base ai titoli posseduti. Il CCNL 2019-2021 regola la prima fase di applicazione della nuova normativa sull'ordinamento professionale la quale durerà fino alla fine del 2024. In questo periodo di iniziale applicazione l'accordo negoziale ha previsto una deroga ai criteri del meccanismo stabiliti dal D.l. sopracitato, permettendo alle amministrazioni di effettuare procedure di carriera straordinaria nelle quali i criteri valutativi delle procedure comparative saranno ammorbiditi, permettendo al personale della PA già in servizio di candidarsi anche senza avere il titolo di studio richiesto per l'accesso all'esterno. Tra gli elementi vincolanti previsti per le amministrazioni nella definizione di tali criteri vi sono semplicemente l'informare i sindacati, la considerazione dell'esperienza maturata, il titolo di studio e le competenze professionali.

Come si può notare, nonostante nella previsione originaria della normativa fosse presente un tentativo di ristabilire la connessione diretta tra progressioni di carriera e *performance*, nella pratica, si è già utilizzato l'escamotage del primo periodo (pluriennale) di applicazione del nuovo ordinamento per aggirare i criteri abilitanti alla progressione ed evitare la previsione (che ricorda la condizionalità originaria della riforma Brunetta) di godere di tre valutazioni della *performance* positive per essere considerati nella procedura comparativa di selezione (la quale ha sostituito lo strumento concorsuale). Lo stesso D.l. interviene anche modificando la procedura concorsuale per l'accesso alla qualifica di dirigente di II fascia bandita dalla SNA, prevedendo l'obbligo di selezionare e comparare i candidati anche sulla base di prove scritte o orali volte ad attestare le loro motivazioni individuali, attitudini e capacità sulla base di determinate competenze richieste nel bando. Viene prevista inoltre una deroga alle percentuali massime previste per legge (massimo trenta per cento dei posti dirigenziali vacanti può essere coperto da risorse esterne assunte con contratto a tempo determinato) per l'attribuzione di incarichi dirigenziali permettendo di raddoppiarli al fine di coprire le posizioni vacanti di uffici e servizi strumentali all'attuazione del PNRR.

Rispetto al tema degli incarichi, sembra che questi siano molto ambiti in quan-

to, oltre ad accrescere le proprie competenze, sono incarichi ben retribuiti che si sommano allo stipendio già percepito, Sezione A.4.

In conclusione, trattandosi della dirigenza, le progressioni di carriera e gli incarichi sono molto attrattivi ed incentivanti. Allo stesso tempo, da quanto emerso dai contributi degli esperti non sembra, dal punto di vista fattuale, date le condizioni preesistenti, possibile sostituire l'incentivo monetario con un incentivo di altra natura e che comunque nessuno potrebbe essere forte quanto quello monetario.



# Capitolo 4

## Conclusioni

Questo lavoro di tesi è incentrato sull'attuale tema della valutazione della *performance* nell'ambito dell'amministrazione pubblica italiana. Si concentra, in particolare, sul sistema di valutazione relativo alla dirigenza pubblica centrale. La decisione è stata quella di soffermarsi sulla dirigenza in virtù della posizione strategica e cruciale dei dirigenti nella farraginosità della macchina amministrativa, collocandosi come elementi fondamentali per il suo corretto funzionamento.

L'analisi è stata svolta con l'intento di rispondere al seguente quesito di ricerca: "Perché, sul piano applicativo, si riscontra molta difficoltà ad applicare il meccanismo di valutazione della *performance*? Quali sono gli elementi più critici del sistema che ne impediscono la completa traduzione da previsione normativa a prassi sostanziale? La leva economica, è l'unico elemento efficace di incentivazione della *performance* o vi sono delle alternative percorribili?"

L'elaborato è strutturato in tre capitoli, di cui il primo volto a dare un'illustrazione teorica e ripercorrere la letteratura, anche a livello internazionale, per porre le basi necessarie ad apprezzare a pieno la complessità del tema.

Nel secondo capitolo si esamina il ciclo di valutazione della *performance* della dirigenza, distinguendone le fasi procedurali ed i tempi i quali sono scanditi dai termini previsti per la redazione dei documenti di programmazione ma restano inevitabilmente condizionati dall'agire del Ministro che dà l'*input* al processo ad aprile consegnando gli obiettivi strategici alla dirigenza, dalla quale poi inizia il ciclo di programmazione del SMVP attraverso un sistema di proposte individuali e confronti fino all'individuazione dei risultati attesi all'interno del PIAO e dei comportamenti organizzativi che confluiranno nelle schede di valutazione individuali.

Nel terzo capitolo si affrontano i temi cruciali per rispondere alla domanda di ricerca. Il primo tema affrontato è il controverso obbligo di differenziazione dei giudizi connessi alle premialità a causa del quale, il dirigente si trova in una posizione

scomoda dato l'obbligo di differenziare le valutazioni dei propri collaboratori in maniera "significativa", ma al contempo, sulla base (anche) della stessa capacità, viene valutato seguendo il principio gerarchico.

Il termine controverso deriva da: le opinioni non uniformi che sono rilevate attraverso le interviste, l'intenzione del legislatore, la letteratura e gli indirizzi del Dipartimento della Funzione Pubblica. Se il legislatore del 2009 voleva porre un vincolo che contenesse la prassi di distribuzione a pioggia delle premialità a causa dell'appiattimento generalizzato delle valutazioni verso l'alto, tale funzione è stata presto ammortizzata dall'eliminazione dell'originale previsione delle tre fasce di merito in cui incasellare i valutati secondo percentuali prestabilite e direttamente collegate a quote fisse di risorse stanziare per la retribuzione accessoria. Tale previsione, espunta dalla normativa tre anni dopo l'entrata in vigore del D.lgs. 150/2009, non ha mai prodotto i propri effetti, nemmeno nel periodo in cui è stata in vigore a causa del blocco dei rinnovi contrattuali. Nonostante l'eliminazione delle fasce, l'obbligatorietà di differenziazione è rimasta ma è diventata più facile da aggirare o semplicemente ignorare. La "parte controversa", specificatamente, riguarda tre elementi in contrasto tra loro rispetto alla bontà della differenziazione dei giudizi. Da un lato, la letteratura accademica ha sollevato dubbi rispetto la legittimità di escludere a priori dei dirigenti o dei funzionari dalla retribuzione accessoria indipendentemente dalla prestazione dell'organizzazione e da quella individuale. Dall'altro lato le linee guida del PFP propongono la differenziazione come un elemento di qualità del sistema. Dalle interviste sono emersi pareri discordanti, per qualcuno la differenziazione è talmente fondamentale per il meccanismo di valutazione e retribuzione di risultato che con l'eliminazione delle fasce vincolanti è venuto meno il senso della valutazione stessa, per altri l'obbligo di differenziazione è un elemento nocivo sia per il dirigente che si trova costretto ad applicare la norma in maniera puramente formale invece che sostanziale (non potendovi teoricamente mai derogare), sia per i funzionari che potrebbero risentire di una valutazione percepita ingiusta.

Il secondo macro tema affrontato è il grado di coordinamento con i controllo di gestione, con la programmazione economico-finanziaria e la compatibilità con la questione etica. Rispetto al *performance budgeting*, questo non sembra essere stato un successo dal punto di vista della maggior integrazione con la programmazione

degli obiettivi di *performance*. In questo caso i pareri di tre professionisti su quattro erano sostanzialmente allineati sulla non soddisfacente integrazione, complice la non sufficiente conoscenza degli strumenti di contabilità economica che portano molti dirigenti ad individuare *budget* come fossero previsioni di spesa. Ciò genera una distorsione ulteriore nella già difficile integrazione tra i cicli che dovrebbe avvenire principalmente attraverso la Nota integrativa al Bilancio, documento in cui però vengono individuati obiettivi troppo generici per dare indicazioni certe sulla declinazione degli obiettivi di *performance*. Esempio positivo di integrazione dei cicli piuttosto isolato sembra essere il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.

Un elemento su cui sembra non esserci ancora chiarezza riguarda l'efficacia del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) quale strumento di programmazione delle *performance*. Nonostante i plurimi rinvii, i primi PIAO per l'anno 2022 non hanno centrato nessuno degli obiettivi per cui è stato istituito, trattandosi della semplice somma dei piani che doveva andare a sostituire. Si sono riscontrati elementi di progressione nella seconda versione per l'anno 2023 ma si fatica ancora a rispettare gli *standard* qualitativi programmati in diverse aree del Piano. Le opinioni degli intervistati, anche in questo caso non sono state particolarmente entusiaste. E' possibile che il PIAO da elemento di semplificazione, dal lato attuativo sia un'ulteriore complicazione, forse a causa della ancora poca esperienza nella sua redazione. Tuttavia, nel complesso la qualità degli indicatori è aumentata e si vedono i primi sforzi di previsione di obiettivi di valore pubblico su cui, teoricamente, il PAIO è incentrato.

Dal punto di vista della qualità del *performance measurement* ciò che si evince è la persistenza di alcune criticità tipiche della misurazione del settore pubblico. In particolare persiste la scarsità degli indicatori di *outcome*, con la conseguente incapacità di misurare l'efficienza dell'azione organizzativa e gli impatti sui destinatari delle *policy*.

Rispetto alla misurazione della *performance* individuale si evincono ancora carenze sia sul lato dei comportamenti organizzativi che dei risultati attesi. Spesso questi ultimi sono ancora congruenti a quelli dell'amministrazione di appartenenza, facendo semplicemente corrispondere gli obiettivi individuali a quelli organizzativi. Per quanto sia in realtà apprezzabile integrare la valutazione del dirigente con i ri-

sultati ottenuti dell'organizzazione diretta in quanto frutto anche del suo lavoro di direzione e gestione della stessa, l'ipotesi di trasporre semplicemente gli obiettivi da una dimensione all'altra non è proficuo né auspicabile.

Dal lato dei comportamenti organizzativi la difficoltà che sembra emergere è quella dell'effettiva capacità professionale del valutatore di eseguire una critica rispetto a comportamenti non misurabili con misure quantitative e spesso difficilmente osservabili direttamente dal proprio superiore. A tal proposito, si ritiene un intervento migliorativo e non oberante, l'introduzione sistematica in tutti i ministeri di procedure di valutazione a 360° in cui i collaboratori possano essere ascoltati ed esprimere le loro valutazioni rispetto ai comportamenti del dirigente a capo della propria struttura.

Un'ulteriore criticità di non poca rilevanza, in quanto depotenzia significativamente la qualità della valutazione della *performance*, è la scarsa significatività degli obiettivi, talvolta già raggiunti dalle strutture o comunque molto poco sfidanti. Tale preoccupazione è emersa con forza anche dalle interviste effettuate. Il tempo dirà se le intenzioni espresse in sede di sottoscrizione dell'ipotesi di CCNL dell'area dirigenziale delle Funzioni centrali per il triennio 2019-2021, riguardanti l'ancoraggio della retribuzione di risultato (anche) alla natura "più o meno sfidante" dell'obiettivo, saranno effettivamente previste all'interno del CCNL e se tale inedita relazione incentiverà la proposta e successiva attribuzione di obiettivi maggiormente sfidanti.

## **Considerazioni conclusive**

Tornando al quesito di ricerca:

*"Perché, sul piano applicativo, si riscontra molta difficoltà ad applicare il meccanismo di valutazione della performance? Quali sono gli elementi più critici del sistema che ne impediscono la completa traduzione da previsione normativa a prassi sostanziale? La leva economica è l'unico elemento efficace di incentivazione della performance o vi sono delle alternative percorribili?"*

Sulla base dei riscontri avuti nell'attività di analisi della letteratura, della documentazione istituzionale e delle informazioni ricavate attraverso le interviste, il lavoro giunge alle seguenti conclusioni:

a) Tutti gli elementi critici di cui sopra contribuiscono a rendere difficoltosa la traduzione dei principi e delle pratiche della valutazione della *performance* in prassi sostanziale.

b) La difficoltà di applicazione del meccanismo di valutazione deriva in primo luogo dalla cattiva prassi che si è instaurata tra le fila dell'amministrazione a causa di una sedimentata cultura organizzativa di stampo tradizionale. Quest'ultima continua ad essere alimentata dal perdurare di prassi applicative quale la tendenza all'erogazione dei premi in maniera sconnessa dall'effettiva qualità delle prestazioni eseguite, in quanto anche ove la differenziazione viene applicata, spesso si ricorre a vie per aggirarne gli effetti negativi sui propri collaboratori tra cui la pratica della "turnazione".

Inoltre, la mancata percezione dell'effettività della diretta correlazione tra retribuzione di risultato e *performance*, ha generato la percezione che essa sia parimenti un diritto: parte integrante del salario dovuto. Di conseguenza, il premio non si configura come un elemento incentivante e non riesce ad incrementare l'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. Quest'ultimo potrebbe essere l'elemento chiave che impedisce agli effetti programmati della *performance* di esplicarsi a pieno perché semplicemente viene meno la percezione di valorizzazione del merito.

Se così fosse, potrebbe essere una soluzione sperimentabile la reintroduzione della normativa sulle fasce di merito collegate alla retribuzione accessoria ed alle progressioni di carriera.

c) Nonostante la distorsione che spesso si verifica in sede di attuazione, dalle interviste è emersa un'apertura verso eventuali modalità alternative di incentivazione non economica, è stata soprattutto gradita l'ipotesi dell'aggiornamento professionale, anche presso altre amministrazioni. Tuttavia, il riconoscimento del premio monetario quale "incentivo" non è mai stato messo in discussione e non sembra che una sostituzione con incentivi alternativi possa essere allo stato dell'arte un'ipotesi plausibile, in quanto questi ultimi potrebbero avere un effetto ancora meno stimolante verso la *performance* rispetto alla retribuzione di risultato.

Al fine di ottenere un quadro completo da queste conclusioni non deve essere tralasciato il cruciale ruolo dell'organo di indirizzo politico nel processo di defini-

zione degli obiettivi di *performance*. Una non sufficiente sensibilità ai temi della *performance* della propria struttura amministrativa genera effetti negativi sull'efficacia del sistema di valutazione stesso: l'eventuale ritardo nell'attribuzione degli obiettivi strategici aggiunto ad una natura scarsamente sfidante degli stessi possono compromettere tutto il processo di programmazione e valutazione della *performance*.

# Bibliografia

- Portale della Performance, URL: <https://performance.gov.it/?anno=2023#gsc.tab=0>.
- Atkinson, Anthony: The Atkinson review: final report. Measurement of government output and productivity for the national accounts, in: gen. 2005.
- Azzone, Giovanni, Bruno Oscar Dente et al.: Valutare per governare-il nuovo sistema dei controlli della Pubblica Amministrazione, 1999.
- Barrera, Pietro: Limiti della potestà legislativa dello Stato e riforma del lavoro pubblico, in: Astrid.eu 2009.
- Behn, Robert D: Why measure performance? Different purposes require different measures, in: Public administration review 63.5 (2003), pp. 586–606.
- Bobbio, Luigi, Gianfranco Pomatto, Stefania Ravazzi et al.: Le politiche pubbliche: Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti, 2017.
- Bolognino, Daniela: Dubbi, incertezze e perplessità sulla formulazione della normativa in tema di valutazione della dirigenza pubblica nel cd decreto Brunetta, in: Amministrativ@ mente-Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico" 2009.
- Idem: Il necessario coordinamento tra il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) e gli strumenti del ciclo delle performances, in: Amministrativ@ mente-Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico" 2014.
- Idem: Manuale di contabilità di Stato, 2019.
- Borgonovi, Elio, Riccardo Mussari et al.: Pubblico e privato: armonizzare gli opposti, in: Collaborare e competere per un mercato responsabile e solidale, 2011, pp. 19–45.
- Borgonovi, Elio et al.: Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, 2005.
- Bouckaert, Geert e John Halligan: Managing performance: International comparisons, 2007.
- Brunetta, Renato: La riforma della pubblica amministrazione per la crescita del Paese, in: Economia Italiana 2009, p. 647.
- Capano, Giliberto, Michael Howlett e Mishra Ramesh: Varieties of governance: Dynamics, strategies, capacities, 2015.
- Carboni, Nadia: Politiche e sistemi di sviluppo della dirigenza pubblica nelle democrazie occidentali, in: Amministrare 40.3 (2010), pp. 461–484.
- Carinci, Franco: Massimo D'Antona e la contrattualizzazione del pubblico impiego: un tecnico al servizio di un utopia, in: Massimo D'Antona e la contrattualizzazione del pubblico impiego 2009, pp. 1000–1027.

- Caruso, Bruno: Le riforme e il lavoro pubblico: la legge Madia e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà dell'“eterno ritorno” allo statuto speciale del lavoro pubblico, in: Caruso B.(a cura di), *La quarta riforma del lavoro pubblico ed oltre*, Napoli, Editoriale scientifica 2019, pp. 11–108.
- Caruso, Eugenio: *Gestire e motivare le persone (Gestione d'impresa)*, 2004.
- Cassese, Sabino: Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni, in: *Revue Européenne de Droit Public (Athènes)* 7.1 (1995), pp. 9–73.
- Castellani, Lorenzo: *L'incubo di Tocqueville: storia della burocrazia federale degli Stati Uniti d'America (Humana Scientia. La recherche en actes)*, 2020.
- Clarich, Marcello: *Manuale di diritto amministrativo (Strumenti. Diritto)*, 2022.
- Cucciniello, Maria et al.: *Management pubblico*, 2020, pp. 143–160.
- Cuccurullo, Corrado, Massimo Aria e Fabrizia Sarto: Foundations and trends in performance management. A twenty-five years bibliometric analysis in business and public administration domains, in: *Scientometrics* 108 (2016), pp. 595–611.
- D'Alterio, Elisa: Dall'amministrazione di risultato all'amministrazione “performante”: storia di paradossi in tema di pubblico impiego, in: *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* 2018, pp. 488–506.
- Idem: La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: «dove nascono i problemi», in: *Rivista Trimestrale di diritto pubblico* 2019, pp. 681–705.
- Idem: La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte e nodi (ancora) da sciogliere, in: *Collective Volumes - Biblioteca '20 Maggio* 8 (2022), pp. 112–124.
- De Blasio, Emiliana: *Il governo online: nuove frontiere della politica (Studi economici e sociali Carocci)*, 2018.
- Deidda Gagliardo, Enrico: *Il valore pubblico: la nuova frontiera delle performance*, 2015.
- Deidda Gagliardo, Enrico and Saporito, Raffaella: Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico, in: *Rivista Italiana di Public Management* 4.2 (2021).
- Dunleavy, Patrick: Public sector productivity: Measurement challenges, performance information and prospects for improvement, in: *OECD Journal on Budgeting* 17.1 (2017), pp. 1–28.
- Dunleavy, Patrick et al.: New public management is dead—long live digital-era governance, in: *Journal of public administration research and theory* 16.3 (2006), pp. 467–494.
- D'Alessio, Gianfranco: Osservazioni sul decreto legislativo attuativo della legge delega n. 15/2009, con specifico riferimento alle disposizioni sulla dirigenza, in: *Audizione del 17* (2009).
- D'ALTERIO, E: Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche amministrazioni, in: *Giorn. dir. amm* 2017, p. 570.

- Eccles, Robert G: The performance measurement manifesto, in: Harvard business review 69.1 (1991), pp. 131–137.
- Evan, William M e R Edward Freeman: A stakeholder theory of the modern corporation: Kantian capitalism, 1988.
- Fadic, Milenko, Paula Garda e Mauro Pisu: The effect of public sector efficiency on firm-level productivity growth: The Italian case, in: 2019.
- Farnham, Daniel e Sylvia Horton: Managing the new public services, 1993.
- Ferlie, Ewan: The new public management in action, 1996.
- Ferlie, Ewan, Laurence E Lynn Jr e Christopher Pollitt: The Oxford handbook of public management, 2005.
- Ferraresi, Franco: Burocrazia e politica in Italia, vol. 109, 1980, pp. 165–166.
- Frederickson, H George: The repositioning of American public administration, in: PS: Political Science & Politics 32.4 (1999), pp. 701–712.
- Gardini, Gianluca: La dirigenza pubblica in cerca di identità. Riflessioni alla luce di una riforma interrotta, in: Diritto pubblico 23.1 (2017), pp. 155–194.
- George, Stephen: The Baldrige quality system: The do-it-yourself way to transform your business, in: (No Title) 1992.
- Giannini, Massimo Severo: Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, in: Il Foro italiano 102 (1979), pp. 289–290.
- Gobbo, G.: Un modello di integrazione tra risk management e performance management per la creazione di valore pubblico (Collana di studi economico-aziendali E. Giannessi. Nuova serie), 2021.
- Gobbo, Giorgia and Papi, Luca and Bigoni, Michele and Deidda Gagliardo, Enrico: La valutazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni nella prospettiva del Valore Pubblico, in: 2016.
- Hasnain, Zahid e Nick Pierskalla Henryk: Performance-related pay in the public sector: a review of theory and evidence, in: World Bank Policy Research Working Paper 2012.
- Hood, Christopher: A public management for all seasons?, in: Public administration 69.1 (1991), pp. 3–19.
- Idem: Beyond the Public Bureaucracy State?: Public Administration in the 1990's, 1990.
- Jemolo, C. A.: Sull'ordinamento della pubblica amministrazione in Italia, in: Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia, AnnoXI 1919, pp. 209–222.
- Johnson, H. Thomas: Toward a new understanding of nineteenth-century cost accounting, in: Accounting Review 1981, pp. 510–518.
- Johnson, H. Thomas e Robert S Kaplan: Relevance lost: the rise and fall of management accounting, 1987.

- Kaplan, Robert S: The balanced scorecard measures that drive performance, 1992.
- Kaplan, Robert S, David P Norton et al.: The balanced scorecard: translating strategy into action, 1996.
- Lazzara, S: La valutazione della dirigenza pubblica dopo la riforma Brunetta. Attuali assetti e criticità emergenti nelle Agenzie fiscali. Il caso dell'Agenzia del Territorio, in: Amministrazione in cammino 2012.
- Lebas, Michel J: Performance measurement and performance management, in: International journal of production economics 41.1-3 (1995), pp. 23-35.
- Leonardi, Marco: Partita doppia, Le scelte della politica tra riforme ed emergenze, 2023.
- Logiudice, Francesco: Amministrazione di risultato: verso un sistema performance oriented, set. 2006.
- Marra, Anna: Etica e performance nella pubblica amministrazione. Strumenti e strategie per una gestione efficace e trasparente della Res Publica, vol. 125, 2006.
- Melis, Guido: La burocrazia, il Mulino, 2015.
- Idem: Storia dell'amministrazione italiana, Il Mulino, 2020.
- Melis, Guido et al.: La riforma amministrativa 1918-1992. Gli studi e le proposte, in: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato 1994.
- Merloni, Francesco e Alessandra Pioggia: Riforme organizzative e atti amministrativi, 2005.
- Moore, Mark H: Creating public value: Strategic management in government, 1995.
- OECD: For Good Measure, 2018, p. 324.
- Osborne, David: Reinventing government, in: Public productivity & management Review 1993, pp. 349-356.
- Osborne, David e Gaebler Ted: Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, 1992.
- Osborne, Stephen P.: Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?, in: The new public governance?, 2010, pp. 17-32.
- Idem: The New Public Governance?, in: Public Management Review 8.3 (2006), pp. 377-387.
- Palmer, Benjamin et al.: Emotional intelligence and effective leadership, in: Leadership & Organization development journal 2001.
- Poister, Theodore H: Measuring performance in public and nonprofit organizations, 2008.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert: Public management reform: A comparative analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Webweian State, 2011.

- Preite, Daniela: Misurare la performance nelle amministrazioni pubbliche: logiche, metodi, strumenti ed esperienze, in: *Misurare la performance nelle amministrazioni pubbliche* 2011, pp. 1–186.
- Sepe, S.: *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)* (Fuori collana), 2018.
- Sloman, J. e D. Garratt: *Elementi di economia* (Manuali. Economia), 2022.
- Stiglitz Joseph E. and Jean-Paul, Fitoussi e Durand Martine: *Beyond GDP measuring what counts for economic and social performance: measuring what counts for economic and social performance*, 2018.
- Stiglitz, Joseph, Amartya Sen e Jean-Paul Fitoussi: *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (CMEPSP)*, in: gen. 2009, p. 292.
- Talbot, Colin: *Performing 'Performance'—A Comedy in Five Acts*, in: *Public Money & Management* 20.4 (2000), pp. 63–68.
- Theurer, Jim: *Seven pitfalls to avoid when establishing performance measures*, in: *Public Management* 80 (1998), pp. 21–24.
- Tripi, Stefano: *Amministrazione senza risultati, o risultati senza amministrazione? Paradossi e possibili soluzioni*, in: *Riv. Amministrazione in Cammino* 2020, pp. 1–23.
- Ursi, Riccardo: *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in: B. Marchetti, M. Renna (a cura di), *La giuridificazione*, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A* 150 (2017), pp. 445–475.
- Valotti, Giovanni, L. Hinna et al.: *Gestire e valutare le performance nella PA*, in: Maggioli 2010.
- Valotti, Giovanni et al.: *Il livello di diffusione del performance management tra i dirigenti pubblici delle amministrazioni centrali*, in: SDA Bocconi School of Management 2012.
- Van Wyk, Belinda, Karel Van der Molen e A Van Rooyen: *Outcomes-based governance: assessing the results*, 2002.
- Veggeland, Noralv: *Paths of public innovation in the global age: Lessons from Scandinavia*, 2007, pp. 121–122.
- Vese, Donato: *L'efficienza dell'organizzazione amministrativa come massimizzazione dei diritti fondamentali*, in: *PA Persona e Amministrazione* 2019, pp. 279–363.
- Vese, Donato et al.: *L'efficienza della decisione amministrativa. Semplificazione e accelerazione del procedimento nelle recenti riforme della pubblica amministrazione*, in: *Federalismi. it* 2018, pp. 1–49.
- Weibel, Antoinette, Katja Rost e Margit Osterloh: *Pay for performance in the public sector—Benefits and (hidden) costs*, in: *Journal of public administration research and theory* 20.2 (2010), pp. 387–412.
- Wholey, Joseph S: *Performance-based management: Responding to the challenges*, in: *Public Productivity & Management Review* 1999, pp. 288–307.

Wood, Robert e Maria Maguire: Private pay for public work: Performance-related pay for public sector managers, 1993.

# Documentazione Istituzionale

Angei Fabio , Tucci Francesco: La valutazione della performance della PA: alcuni spunti di riflessione, Relazione, OCPI, 2020.

Angei Fabio; Tucci Francesco: Performance budgeting: un'analisi del caso italiano, rapp. tecn., OCPI, 22 settembre 2020.

Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC): Orientamenti per la Pianificazione Anticorruzione e Trasparenza, Rapporto periodico, ANAC, 2 febbraio 2022.

CNEL: Relazione sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, rapp. tecn., CNEL, 2022, cap. 1.10 "La qualità dei PIAO dei ministeri", pp. 169–192.

Deidda Gagliardo: Relazione sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, rapp. tecn., CNEL, 2021, cap. 1.10 "Il PIAO: come programmare in modo semplificato, adeguato, integrato e finalizzato alla creazione di Valore Pubblico", pp. 151–188.

Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri: La valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche, Linee Guida n.4, DFP, dic. 2019.

Idem: Linee guida per il Piano della performance, Ministeri, rapp. tecn. n.1, DFP, giu. 2017.

Idem: Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance, Ministeri, rapp. tecn. n.2, DFP, dic. 2017.

Idem: Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale, rapp. tecn. n.5, DFP, dic. 2019.

Idem: Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche, rapp. tecn. n.4, DFP, nov. 2019.

Idem: Rapporto periodico sulla pubblicazione dei documenti del ciclo della performance, rapp. tecn. n.2, DFP, nov. 2021.

Formez PA: Valutazione dei comportamenti organizzativi, rapp. tecn., Progetto performance PA.

Gottardo, Cottarelli; Commento "La riforma della PA: cosa manca nel PNRR", rapp. tecn., 2021.

Ministero degli Interni: Piano della performance – 2022-2024, rapp. tecn., 2022.

Idem: Stato di attuazione della programmazione degli investimenti pubblici e stima degli impatti delle iniziative di semplificazione, Informativa al Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile, 2023.

Ministero Università e Ricerca: Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (PIAO), rapp. tecn., MUR, 2023-2025.

Presidenza del Consiglio dei Ministri: Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni, rapp. tecn., 1993.

Idem: Sistema di misurazione della performance, rapp. tecn.

Servizio Studi XCIII Legislatura: La riforma delle amministrazioni pubbliche, rapp. tecn., Camera dei deputati, 21 settembre 2022.

Servizio studi XVIII legislatura: Provvedimento D.L. 80/2021 - Disposizioni per il reclutamento del personale per il PNRR e per la giustizia ordinaria, rapp. tecn., Camera dei Deputati, agosto 2021.

# APPENDICE A

## Interviste

Le interviste sono state programmate grazie al prezioso supporto del Relatore, Professor Efsio Gonario Espa, con l'intento di confrontarci sui principali temi controversi dell'ambito della valutazione della *performance* dei dirigenti nelle amministrazioni centrali dello Stato. A tale scopo abbiamo redatto un questionario, riportato nelle pagine seguenti, in cui viene richiesto di esprimere dei pareri informati a profili di spicco dell'alta amministrazione italiana. Le interviste sono quattro e sono state condotte attraverso il supporto di piattaforme di comunicazione *online* e contatto telefonico. Due di esse sono state tenute il giorno sette, una il giorno 14 e l'ultima il giorno 15 settembre 2023.

Il materiale raccolto tramite il questionario è stato utilizzato all'interno del terzo ed ultimo capitolo. Grazie a questi contributi siamo stati in grado di presentare aspetti di dettaglio dell'applicazione della normativa, fenomeni sviluppatasi nella prassi, percezioni e riflessioni che solamente chi ricopre i ruoli presi in causa dalla programmazione valutazione della *performance* può raccontare. Gli apporti hanno rappresentato un prezioso contributo per rafforzare l'apparato critico della tesi e la rappresentazione delle dinamiche che caratterizzano lo stato dell'arte.

Di seguito sono riportate le interviste a cui si fa riferimento nel terzo capitolo, in ordine:

A.1 Intervista al Consigliere Ottavio Ziino; da marzo 2023 coordinatore dell'Ufficio V Monitoraggio degli investimenti pubblici nell'ambito del Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il consigliere è un grande esperto di programmazione e controllo e controllo di gestione.

A.2 Intervista al Consigliere Francesco Verbaro, da marzo 2022 Presidente OIV del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Presidente di Forma.Temp, *senior advisor* di AdEPP e vicepresidente EURELPRO nonché grande esperto di pubblica amministrazione.

A.3 Intervista all'Ing. Ciro Esposito, attualmente Presidente OIV del Ministero Infrastrutture e dei Trasporti, esperto di sistemi di gestione, ha svolto una lunga carriera all'interno del Ministero dei Trasporti del quale ha realizzato il primo SMVP.

A.4 Consigliere, Francesca Gagliarducci, attualmente Segretario Generale del Ministero Università e Ricerca, precedentemente Capo di Dipartimento del personale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Esperta in organizzazione, sistemi di misurazione e controllo e gestione del personale.

## A.1 Cons. Ziino

Eseguita in data: 7 settembre 2023

*"Le opinioni sono espresse a titolo strettamente personale e non riflettono posizioni, punti di vista etc. dell'Amministrazione pubblica presso la quale presta servizio."*

1. *Quanto è importante valutare la produttività e l'efficienza dell'operato di un dirigente e prevedere un sistema di incentivazione e sanzioni al fine di stimolarla, rispetto ai propri sottoposti? Affermerebbe che la causa dell'inefficienza dell'attività amministrativa sia da attribuire maggiormente alla scarsa qualità del lavoro dei dirigenti rispetto all'insufficiente qualità del lavoro dei funzionari a loro sottoposti?*

Valutare la produttività e l'efficienza dell'operato di un dirigente e prevedere un sistema di incentivazione e sanzioni al fine di stimolarla è certamente molto importante, sebbene il riferimento a "rispetto ai propri sottoposti" non sia, a mio avviso, di rilievo.

Aggiungerei, tuttavia, che la *performance* individuale viene misurata e valutata molto spesso con indicatori di efficacia ricorrendo, ad esempio, a indicatori del tipo "grado di realizzazione degli *output* programmati", più che con indicatori di produttività, efficienza ed economicità. Da questo punto di vista mi sembra importante rimarcare che un sistema di misurazione e valutazione della *performance* ottimale dovrebbe cercare di ricomprendere tutte quante le dimensioni prima accennate.

Aggiungerei l'importanza che riveste un qualificato e pervasivo sistema di controllo di gestione, perché la corretta quantificazione dei consumi di risorse e l'attenzione a questo aspetto della gestione è di assoluto rilievo ai fini della misurazione e valutazione della *performance* individuale.

Più che di "inefficienza dell'attività amministrativa" io parlerei di "capacità inesprese nell'azione amministrativa" che potrebbero liberarsi pienamente valorizzando maggiormente il legame tra "strategia", "ciclo del bilancio", "controllo di gestione" e "misurazione e valutazione della *performance* individuale".

*Questa mancanza di indicatori di efficienza, secondo Lei è dovuta ad una difficoltà di progettazione?*

In linea di massima progettare indicatori di efficienza "validi" e "adeguati agli scopi conoscitivi perseguiti" non è semplice, anche perché il dirigente ha margini di manovra soltanto su alcuni consumi di risorse e l'attenzione dovrebbe concentrarsi su questi consumi. Un altro aspetto che andrebbe considerato è quello della misurazione e valutazione degli *outcome*, quando ovviamente possibile, che talvolta viene posto in secondo piano.

In altri termini, alla misurazione della realizzazione degli *output* andrebbe accompagnata quella degli effetti prodotti dagli *output* (benefici conseguiti dai destinatari delle attività della pubblica amministrazione), rispetto ai quali potrebbero essere maggiormente valorizzati i

sistemi di misurazione e valutazione della *performance*. In altri termini, ad esempio, nel caso che un *output* si sostanzia nella realizzazione di una nuova procedura per l'ottenimento *on line* di un certificato, andrebbero previsti indicatori di *outcome* per misurare i benefici arrecati ai destinatari dell'*output* (grado di diffusione della nuova procedura, minori costi per l'utenza, minori tempi occorrenti per il rilascio dei certificati etc.).

L'attenzione alla misurazione e valutazione degli *outcome* appare particolarmente rilevante ai fini della misurazione e valutazione della *performance* dei dirigenti apicali, in quanto negoziano obiettivi strategici (spesso con impatti "esterni") che poi declinano, sulla base delle rispettive competenze, sui dirigenti da loro coordinati che concorrono, pro quota, alla realizzazione dell'obiettivo strategico, la cui complessiva responsabilità rimane in capo ai dirigenti apicali.

Un altro aspetto da considerare si sostanzia nel fatto che maggiori livelli di efficienza possono realizzarsi anche tramite interventi sulla struttura organizzativa, rispetto ai quali i dirigenti di II fascia hanno margini di manovra assai ridotti. Infatti, l'assegnazione delle risorse umane nelle strutture della pubblica amministrazione avviene con provvedimenti decisi lungo la scala gerarchica di ciascun dipartimento o struttura generale.

2. *Per la sua esperienza, crede che un sistema di valutazione della performance della dirigenza pubblica efficace e completamente assorbito nella cultura organizzativa della dirigenza (alta sensibilità ai temi di gestione e controllo, ad esempio) possa essere la risposta all'inefficienza della pubblica amministrazione? Qual è, secondo lei, la successione logica in cui questo processo si realizzerebbe portando ad una maggiore efficienza dell'operato o al contrario ad ulteriori resistenze?*

Il controllo di gestione è fondamentale ai fini della misurazione e valutazione della performance della dirigenza pubblica ma deve essere adoperato con "giudizio", sia perché i dirigenti non hanno la possibilità di incidere su tutti i consumi di risorse imputate alle unità organizzative da loro coordinate (ci sono infatti consumi di risorse che vengono ribaltati in maniera parametrica/forfettaria e/o il loro sostenimento dipende da altre unità organizzative) sia in quanto i consumi vengono imputati con regole "omogenee" tra le unità organizzative che possono dischiudere possibili necessità di approfondimenti (ad esempio, al termine del periodo di ammortamento di un pc non sono imputati alla unità organizzativa consumi, sebbene il pc possa continuare ad essere utilizzato e sia idoneo per soddisfare le esigenze informatiche della stessa unità organizzativa).

Volendo immaginare una successione logica, in sede di negoziazione riterrei che ai fini del migliore utilizzo del controllo di gestione l'attenzione andrebbe concentrata sulle risorse i cui consumi siano effettivamente governabili (contraibili) dai dirigenti. Atteso che risparmi nei consumi delle risorse si ottengono anche tramite interventi sulla struttura organizzativa,

andrebbe preventivamente considerato in che misura ogni singolo dirigente possa incidere sulla struttura organizzativa dell'unità dallo stesso coordinata. In sede di misurazione e valutazione della *performance* (ossia a consuntivo), le risultanze del controllo di gestione andrebbero attentamente analizzate al fine di considerare eventi imprevedibili in sede di negoziazione, gli impatti derivanti dall'utilizzo delle regole di imputazione dei consumi che talvolta dischiudono esigenze di approfondimenti etc.

3. *L'esito della valutazione della performance dovrebbe comprendere premi e sanzioni. Quanto devono essere rilevanti i premi e gravose le sanzioni per funzionare da stimolo all'efficienza? Possiamo pensare che un sistema disegnato per imitare il settore privato e rendere un dirigente al pari di un manager, non abbia la possibilità di premiare/sanzionare come farebbe un datore di lavoro privato di fronte a forti inefficienze?*

Anzitutto riterrei che i valutati pongano attenzione non solo alla misura delle premialità loro corrisposte, ma anche gli effetti delle valutazioni ai fini delle progressioni di carriera. Non è secondario poi l'effetto della valutazione sull'autostima del valutato e sul clima organizzativo. Per quanto appena riportato, a mio avviso, ferma restando l'esigenza dell'utilizzo dei sistemi di misurazione e valutazione della *performance*, occorre la massima attenzione agli effetti delle valutazioni che, se non positive, devono essere adeguatamente motivate e devono prevedere azioni finalizzate al miglioramento della *performance*. A tal fine è importante che i sistemi di misurazione e valutazione della *performance* contengano i descrittori dei comportamenti ai quali associare i giudizi, affinché gli stessi siano il più possibile obiettivi e le metriche di valutazione siano note ex ante. Un altro aspetto da considerare è quello che «1. La misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti [...] è collegata: [...] d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.» (art. 9, comma 1, decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)

Questa previsione normativa potrebbe generare criticità di vario genere perché, ad esempio, la differenziazione è praticabile con difficoltà nel caso in cui un dirigente sia chiamato a valutare poche unità di personale e, inoltre, potrebbe realizzare una eccessiva/immotivata differenziazione delle valutazioni, perché il dirigente viene valutato anche in base alla dimostrazione di una significativa differenziazione dei giudizi espressi sui propri valutati.

L'accostamento tra il *manager* delle aziende private e il dirigente pubblico non mi sembra opportuno perché la normativa di riferimento è profondamente diversa, così come le finalità e la *governance* delle strutture nelle quali operano.

4. *Cosa ne pensa rispetto al sistema di premialità basato sulla retribuzione accessoria? Crede che sarebbero possibili leve alternative a quella monetaria per stimolare l'efficienza di un*

*dirigente, che già gode di lavoro a tempo indeterminato e di retribuzione annua superiore alla media? Ad esempio, premi in ore di ferie (anche non retribuite) sarebbero un maggiore incentivo all'impegno e alla dedizione? Ritiene che un aumento (o un decremento) di fattori riguardanti la qualità della vita (come il tempo libero), sarebbero un incentivo efficace?*

Personalmente sarei d'accordo a sistemi di premialità non solo economici. Non mi riferisco, tuttavia, alla possibilità di godere di ulteriori ore di ferie (anche non retribuite), quanto invece alla possibilità di migliorare/aggiornare le proprie conoscenze, grazie ad attività formative in luogo di parte delle premialità. Ciò permetterebbe al fruitore dei corsi di avere maggiori chance in termini di carriera e all'Amministrazione di avvalersi di personale dotato di migliori *skills*.

5. *Al pari del datore di lavoro privato, il dirigente pubblico ha la responsabilità piena rispetto al raggiungimento degli obiettivi prefissati del proprio ufficio. Secondo lei, ciò è compatibile con la minore possibilità di selezione del proprio staff/personale?*

La possibilità di selezione del personale è tanto minore quanto più si scende nella scala gerarchica della dirigenza, sicché i dirigenti di II fascia hanno minori/ridotte possibilità di decisione in merito al personale di cui avvalersi.

Questo aspetto andrebbe tenuto presente in sede di misurazione valutazione della performance, unitamente a eventuali vuoti di organico (posizioni non ricoperte) che comportano supplementi di attività in capo ai valutati.

6. *Nella sua opinione, quanto è stato decisivo il ruolo delle organizzazioni sindacali nel favorire od ostacolare la piena attuazione della riforma Brunetta e successive modifiche? Se mancanti, quali condizioni potrebbero favorire una maggiore collaborazione tra le parti al fine di concordare incentivi più efficaci al miglioramento della qualità amministrativa?*

L'atteggiamento delle organizzazioni sindacali (oo.ss.) è stato talvolta critico in occasione dell'introduzione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance per il personale non dirigenziale, ma occorre ricordare l'apporto fornito in sede di sua implementazione e ai fini del suo funzionamento. Peraltro, la normativa prevede occasioni di confronto tra le oo.ss. e le Amministrazioni con positivi effetti sui sistemi di misurazione e valutazione della performance, sulla loro applicazione e sul corretto livello di differenziazione delle premialità sulle differenti categorie di personale non dirigenziale.

7. *Solo i dirigenti apicali hanno capacità di spesa delle risorse finanziarie pubbliche. Crede che il performance budgeting ed il ciclo di valutazione della dirigenza siano ben integrati? Equiparare la durata triennale del bilancio e del ciclo di valutazione è stata una strategia vincente?*

In termini generali i dirigenti apicali hanno assegnati i capitoli per il funzionamento e gli interventi delle strutture loro affidate, ma spesso la gestione dei capitoli viene delegata a dirigenti di prima e seconda fascia, quindi la gestione delle risorse coinvolge i dirigenti di ogni livello gerarchico.

L'integrazione tra il performance budgeting ed il ciclo di valutazione della dirigenza passa a mio avviso anche attraverso una maggiore integrazione tra i contenuti del bilancio (*in primis* la Nota Integrativa) e gli obiettivi di performance assegnati ai dirigenti apicali, facendo ricorso, ove possibile a obiettivi di *outcome*.

Gli obiettivi strategici e quelli di bilancio hanno un arco temporale triennale. Incide sulla loro modifica e sull'avvicendamento dei dirigenti apicali, assegnatari degli obiettivi strategici, anche la modifica degli assetti del Governo.

8. *Cos'è che non ha funzionato o non funziona nell'attuazione della normativa sulla valutazione della performance? (A livello normativo, per le ingerenze esterne, per non volontà da parte del personale, scarsa qualità degli indicatori di misurazione?) Qual è a suo avviso, l'elemento che non funziona nel sistema della valutazione della performance dei dirigenti pubblici? Esiste anche una insufficiente sensibilità da parte del vertice politico delle amministrazioni?*

La prima cosa che ha funzionato è che tutto il personale delle pubbliche amministrazioni si è posto la domanda "come posso concorrere al raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione dove lavoro e quali sono i miei obiettivi?" che ha declinato in indicatori e target. Tutto ciò si è tradotto in una maggiore consapevolezza dell'importanza del lavoro svolto.

Alcuni possibili aspetti di miglioramento possono individuarsi in alcune considerazioni prima riportate quali: limitare/circoscrivere/precisare il peso della differenziazione nelle valutazioni ai fini della valutazione dei dirigenti (art. 9, comma 1, decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150); una maggiore attenzione ai consumi effettivamente controllabili/governabili da parte dei dirigenti; un maggior legame tra il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici assegnati ai dirigenti apicali e quelli realizzati dai dirigenti che hanno concorso al loro conseguimento; non limitare le premialità ai solo aspetti economici; etc. Sulla base della mia esperienza, il vertice politico-amministrativo ha sempre manifestato attenzione riguardo all'importanza che riveste il ciclo della *performance*, quello del bilancio e con riferimento al sistema di misurazione e valutazione della *performance*.

## A.2 Cons. Verbaro

Eseguita in data: 7 settembre 2023

*"Le opinioni sono espresse a titolo strettamente personale e non riflettono posizioni, punti di vista etc. dell'Amministrazione pubblica presso la quale presta servizio."*

1. *Quanto è importante valutare la produttività e l'efficienza dell'operato di un dirigente e prevedere un sistema di incentivazione e sanzioni al fine di stimolarla, rispetto ai propri sottoposti? Affermerebbe che la causa dell'inefficienza dell'attività amministrativa sia da attribuire maggiormente alla scarsa qualità del lavoro dei dirigenti rispetto all'insufficiente qualità del lavoro dei funzionari a loro sottoposti?*

Credo sia importante migliorare ed investire sulla valutazione della dirigenza, in quanto il dirigente è equiparabile al datore di lavoro per i propri collaboratori ed è tenuto all'organizzazione del lavoro della struttura che dirige. Valutando il dirigente si dovrebbe valutare anche la sua capacità di organizzazione del lavoro della struttura a lui affidata. Naturalmente, è necessario prevedere l'assegnazione di obiettivi sfidanti. L'assenza di obiettivi sfidanti, misurabili e rilevanti per la collettività renderebbe la valutazione della performance eccessivamente generica sino a ridurre tutto il processo di misurazione e valutazione a semplice procedura amministrativa a cui adempiere, con l'unica finalità quella di giustificare l'erogazione dell'indennità di risultato o altri premi. Basti ricordare i principi scontati, ma ribaditi nell'articolo 5, comma 2, del Decreto legislativo 150/2009, il quale ricorda che gli obiettivi devono essere specifici, misurabili e rilevanti per la collettività.

Dovendo equiparare le due valutazioni, della dirigenza e del personale, personalmente ritengo che sia molto più importante la valutazione della dirigenza in quanto essa è tenuta ad organizzare al meglio le risorse umane e finanziarie che le vengono assegnate. Di conseguenza, la produttività e la valorizzazione del personale assegnato dipendono dalla sua capacità organizzativa. Essa è un comportamento organizzativo, un'abilità, una *skill*, che deve essere posseduta dai dirigenti e che certamente dovrà essere oggetto di valutazione.

Rispetto alla valutazione del comportamento organizzativo, tutti i dirigenti devono avere competenze in materia di personale. Lo ricorda l'art. 17 del d.lgs. 165/2001, ma non servirebbe scriverlo. I dirigenti sono responsabili dei dipendenti a loro assegnati e della loro produttività ma anche della loro formazione e aggiornamento. Migliore è la gestione del personale effettuata dai dirigenti, più i funzionari saranno "produttivi" ed *engaged* e più facile sarà raggiungere gli obiettivi attribuiti alla struttura. Una buona gestione delle risorse umane evita inoltre sprechi come: dimissioni, malessere organizzativo, assenteismo o *quite quitting*.

Riassumendo, il *focus* dovrebbe essere sul dirigente, dal Capo di Dipartimento al dirigente di seconda fascia.

2. *Per la sua esperienza, crede che un sistema di valutazione della performance della dirigenza pubblica efficace e completamente assorbito nella cultura organizzativa della dirigenza (alta sensibilità ai temi di gestione e controllo, ad esempio) possa essere la risposta all'inefficienza della pubblica amministrazione? Qual è, secondo lei, la successione logica in cui questo processo si realizzerebbe portando ad una maggiore efficienza dell'operato o al contrario ad ulteriori resistenze?*

Nella mia esperienza ho constatato che l'inefficienza della pubblica amministrazione dipende da tanti fattori, non soltanto dalla performance dei dirigenti. Hanno una forte influenza anche la numerosità spropositata delle norme, la non sempre presente tempestività dell'organo di indirizzo nell'indicare gli obiettivi. L'organo di indirizzo politico tende infatti a non prestare sempre la dovuta attenzione all'assegnazione puntuale degli obiettivi, i quali spesso non sono particolarmente sfidanti. Quest'ultimo fenomeno si può presentare anche attraverso l'accettazione disattenta degli obiettivi proposti dalle strutture, le quali tendono a proporre obiettivi rassicuranti, che sono certi di poter raggiungere.

A tali fattori di inefficienza se ne aggiungono poi altri: la scarsa digitalizzazione, il cattivo reclutamento con la scarsa attenzione al tema delle risorse e delle competenze del personale. Anche le competenze sono un fattore che può ostacolare l'azione efficiente dell'amministrazione. Servirebbe infatti una forte attenzione a basare la selezione del nuovo personale sulle competenze, sul saper fare oltre che sul sapere, se la selezione non è ben effettuata, l'amministrazione non disporrà delle competenze di cui necessita per essere efficace. L'inefficienza della pubblica amministrazione, quindi, dipende da tanti fattori. Naturalmente, se il sistema di gestione della performance fosse più puntuale avrebbe un ruolo importante nel gestire e contenere le inefficienze innescando un sistema di accountability. Probabilmente, affinché ciò avvenga, servirebbero innanzi tutto obiettivi che siano davvero sfidanti e tale input dovrebbe venire dal vertice, ossia dall'organo di indirizzo politico. Quest'ultimo dovrebbe inoltre attenzionare maggiormente le nomine dei dirigenti focalizzandosi su criteri di selezione di basati sul merito e sui risultati di performance e non sulla fiduciarità.

*Con quest'ultima affermazione fa riferimento esclusivamente alla dirigenza apicale oppure, in generale?*

A volte succede che se gli obiettivi a monte sono abbastanza generici, a cascata difficilmente possono essere molto puntuali. Oppure, diventano molto minuziosi ma banali, come ad esempio l'obiettivo "consegnare relazione entro il 30 novembre", è un obiettivo a basso/inesistente valore pubblico. Spesso ci sono molti obiettivi che sono molto banali, burocratici. Il passaggio *from the red tape to results*, come diceva Al Gore, chiaramente è un passaggio necessario che spesso ancora non c'è: diamo molta attenzione alla procedura, alla

correttezza della forma, all'impugnabilità, ma non ai risultati. Questo deve riguardare tutta l'organizzazione.

*Riguardo gli obiettivi, sarebbe utile in questo senso, secondo Lei, fare uno sforzo di integrazione degli indicatori di outcome? Rispetto a classici indicatori di output?*

Si. Il problema è che nella pubblica amministrazione non si misura a sufficienza e servono molti dati per rilevare gli impatti, ad esempio i *big data* sono scarsamente utilizzati. Inoltre, va ricordato che l'utilizzo sistematico di molti dati può indurre a temerli in quanto restituiscono informazioni inconfutabili sui risultati ottenuti e ciò, sommato alla programmazione di obiettivi sfidanti, potrebbe indurre a temere di non ottenere la retribuzione di risultato.

La successione logica è che, anzitutto gli obiettivi devono essere fissati puntualmente all'inizio dell'anno e non più tardi come talvolta avviene, successivamente sarebbe necessario che gli obiettivi vengano aggiornati qualora si verificassero grandi cambiamenti, come ad esempio fu la pandemia da Covid-19, che provocò un forte incremento della spesa pubblica. In questi casi capita che gli obiettivi siano un po' scollegati dalla realtà. Credo che sarebbe utile creare un solido collegamento tra l'andamento dell'ente e l'andamento degli obiettivi.

Inoltre, ritengo che nei casi in cui vi siano interventi esterni conseguenti all'operato delle pubbliche amministrazioni, come ad esempio sanzioni somministrate dalla Commissione europea, questi elementi di allarme dovrebbero essere presi in considerazione dal processo di valutazione della performance come testimonianze oggettive di non ottime prestazioni dell'organizzazione e di conseguenza di chi è preposto alla sua gestione. Contrariamente, il rischio è quello di una valutazione superficiale. Inoltre, non dovrebbe servire una legge per dire che chi non è efficiente o non rispetta i termini di pagamento avrà una riduzione del premio di risultato.

- 3. L'esito della valutazione della performance dovrebbe comprendere premi e sanzioni. Quanto devono essere rilevanti i premi e gravose le sanzioni per funzionare da stimolo all'efficienza? Possiamo pensare che un sistema disegnato per imitare il settore privato e rendere un dirigente al pari di un manager, non abbia la possibilità di premiare/sanzionare come farebbe un datore di lavoro privato di fronte a forti inefficienze?*

Trovo che la terminologia "premiare e sanzionare" sottintenda che il premio sia dovuto e la sanzione consista nella sua non erogazione. Tuttavia, il premio non è un diritto, il premio va conquistato. Trovo più opportuno il binomio "premiare, non premiare", il quale è da intendersi al pari di quanto farebbe un datore di lavoro privato, ossia che all'andamento positivo dell'azienda, corrisponde il premio. Nell'amministrazione pubblica il processo è più farraginoso e burocratizzato, sarebbe più semplice stabilire la corretta correlazione tra prestazioni e premi se si attuasse un'operazione di semplificazione anche in questo ambito.

4. *Cosa ne pensa rispetto al sistema di premialità basato sulla retribuzione accessoria? Crede che sarebbero possibili leve alternative a quella monetaria per stimolare l'efficienza di un dirigente, che già gode di lavoro a tempo indeterminato e di retribuzione annua superiore alla media? Ad esempio, premi in ore di ferie (anche non retribuite) sarebbero un maggiore incentivo all'impegno e alla dedizione? Ritiene che un aumento (o un decremento) di fattori riguardanti la qualità della vita (come il tempo libero), sarebbero un incentivo efficace?*

La premialità giustamente deve essere accessoria, un'addizionale alla retribuzione tabellare. Se si adottasse una visione moderna si potrebbero pensare incentivi di natura differente, ad esempio delle esperienze presso le Amministrazioni europee o presso altri tipi di amministrazioni piuttosto che un percorso formativo di qualificazione rispetto ad un welfare aziendale di ricco in termini di bonus (il quale è più conveniente nel privato per via delle agevolazioni fiscali).

E' chiaro che il valore pubblico, la funzione pubblica e la dipendenza dallo Stato per la cosa pubblica già dovrebbe essere il fattore motivante. A questo si aggiungono le capacità di intercettare i problemi, anticipare i rischi, anticipare le problematiche, affrontare e governare il personale bene, valorizzare le persone interne ed evitare forme di esclusione, di obsolescenza, cioè prevenire l'assenteismo ed il malessere organizzativo, far crescere tutti, condividere l'attività con tutti i dipendenti, insomma, un'attività che dovrebbe essere svolta a prescindere dal premio, bensì al fine svolgere al meglio la funzione pubblica.

La cosa più importante è che ci siano obiettivi rilevanti. Una volta ottenuti questi, si possono immaginare varie forme di premialità come ad esempio delle giornate in più di lavoro agile, piuttosto che qualche pacchetto ferie in più o dell'aspettativa retribuita per la formazione continua. Ma qui entra in gioco la capacità di utilizzare la contrattazione collettiva in maniera innovativa, mutuando le buone pratiche del privato.

5. *Al pari del datore di lavoro privato, il dirigente pubblico ha la responsabilità piena rispetto al raggiungimento degli obiettivi prefissati del proprio ufficio. Secondo lei, ciò è compatibile con la minore possibilità di selezione del proprio staff/personale?*

E' vero che il dirigente pubblico ha meno autonomia nel scegliere il proprio personale, tuttavia ha comunque alcuni strumenti a disposizione. Secondo la normativa, il dirigente ha la facoltà di fare delle proposte al vertice ed all'ufficio del personale, richiedendo i profili e le competenze di cui ha bisogno. Tale richiesta specifica non è tuttavia usata molto spesso. Il dirigente può inoltre agire sulla propria attrattività, sulla mobilità interna oppure attraverso operazioni di up *skilling* nei casi in cui all'interno della propria struttura si abbia a disposizione un funzionario che, con un percorso formativo, si potrebbe elevare e dare risposta alle esigenze di competenze qualificate senza necessità di integrare una nuova risorse. Quest'ultimo caso è un esempio di formazione mirata.

In conclusione, la risposta è sì, è compatibile perché i margini per selezionare o migliorare sono a disposizione del dirigente. I dirigenti hanno, anche se pochi, gli strumenti per attrarre il personale assicurando il buon clima interno attraverso la propria capacità gestionale e la propria *reputation*. Anche il coinvolgimento stabile dei collaboratori rispetto alla mansioni dell'ufficio aiuta a rendere il proprio ufficio più attrattivo nei confronti del personale, il quale non desidera essere isolato ma cerca l'*engagement* rispetto alla missione dell'ufficio.

6. *Solo i dirigenti apicali hanno capacità di spesa delle risorse finanziarie pubbliche. Crede che il performance budgeting ed il ciclo di valutazione della dirigenza siano ben integrati? Equiparare la durata triennale del bilancio e del ciclo di valutazione è stata una strategia vincente?*

Non trovo che vi sia la necessaria integrazione tra le due programmazioni, le quali tendono a seguire percorsi separati, indipendentemente dalla rispettiva durata. Questo contribuisce a svuotare di importanza la programmazione gestionale. La mera equiparazione dei tempi non è sufficiente e comunque in tutto questo incide un sistema ancora una volta farraginoso, che poco si concilia con la caducità dei governi, un sistema centralistico della gestione delle risorse e la fragilità della finanza pubblica italiana.

7. *Cos'è che non ha funzionato o non funziona nell'attuazione della normativa sulla valutazione della performance? (A livello normativo, per le ingerenze esterne, per non volontà da parte del personale, scarsa qualità degli indicatori di misurazione?) Qual è a suo avviso, l'elemento che non funziona nel sistema della valutazione della performance dei dirigenti pubblici? Esiste anche una insufficiente sensibilità da parte del vertice politico delle amministrazioni?*

In primo luogo, la normativa è troppo poderosa. A ciò si aggiunge una non sufficiente responsabilizzazione dell'organo di indirizzo politico il quale adotta e sottoscrive sia la Direttiva per l'azione amministrativa e la gestione che il Piano della performance. Tale responsabilizzazione dovrebbe indurre maggiore attenzione rispetto alla tempestività nell'adozione di tali atti e ai loro contenuti. Manca un'adeguata cultura in materia negli uffici di diretta collaborazione dei vertici politici.

Un'operazione di semplificazione sarebbe probabilmente utile anche rispetto al tema degli obiettivi (si pensi alle varie terminologie e tipologie esistenti: obiettivi operativi, strategici, strutturali, di performance organizzativa, individuali, contrattuali, ecc.), in questo caso, come dicono gli economisti comportamentali della *nudge theory*: "*make it easy*". Il concetto di base è che se si vuole incentivare le persone a fare un qualcosa, è necessario renderlo facile e le norme a quelle più chiare rischiano di rasantare la banalità ma non di cambiare i comportamenti.

La sensibilità dell'organo di indirizzo politico rispetto al tema della valutazione è centrale. Accade però che l'Oiv si occupi anche di eseguire funzioni, ad esempio definire gli obiettivi, la stesura del SMVP o la proposta di valutazione dei comportamenti organizzativi, che non sarebbero di sua stretta competenza. Dall'altro lato, il vertice politico tende a non attenzione a sufficienza il ciclo della programmazione, portandolo ad affidarsi fiduciosamente e prevalentemente al lavoro svolto dall'Oiv. Al fine di avere un quadro completo, va ricordato che il vertice politico, oltre alla facoltà di nomina, ha a disposizione anche lo strumento della riorganizzazione del Ministero o altro, con cui può decidere delle sorti dei dirigenti apicali del suo Ministero. Avendo a disposizione tali strumenti per scegliere e valutare, ciò spinge a non fare particolarmente affidamento alle procedure di valutazione per adottare delle scelte riguardanti la dirigenza (vedi revoca o cessazione dell'incarico). più virtuoso invece il comportamento negli enti locali e negli enti e nelle agenzie produttrici di servizi. Non esiste "la" PA ma "le" pubbliche amministrazioni e i ministeri solitamente non brillano per efficienza.

## A.3 Cons. Gagliarducci

Eseguita in data: 15 settembre 2023

*"Le opinioni sono espresse a titolo strettamente personale e non riflettono posizioni, punti di vista etc. dell'Amministrazione pubblica presso la quale presta servizio."*

1. *Quanto è importante valutare la produttività e l'efficienza dell'operato di un dirigente e prevedere un sistema di incentivazione e sanzioni al fine di stimolarla, rispetto ai propri sottoposti? Affermerebbe che la causa dell'inefficienza dell'attività amministrativa sia da attribuire maggiormente alla scarsa qualità del lavoro dei dirigenti rispetto all'insufficiente qualità del lavoro dei funzionari a loro sottoposti?*

Personalmente ritengo che la *performance* organizzativa dovrebbe essere preponderante perché ciò che dovrebbe interessare al legislatore è che le organizzazioni funzionino al meglio indipendentemente dall'apporto dei singoli. Di conseguenza, credo che nei modelli di organizzazione e di valutazione il risultato complessivo debba pesare di più di quello individuale.

2. *Per la sua esperienza, crede che un sistema di valutazione della performance della dirigenza pubblica efficace e completamente assorbito nella cultura organizzativa della dirigenza (alta sensibilità ai temi di gestione e controllo, ad esempio) possa essere la risposta all'inefficienza della pubblica amministrazione? Qual è, secondo lei, la successione logica in cui questo processo si realizzerebbe portando ad una maggiore efficienza dell'operato o al contrario ad ulteriori resistenze?*

Con una carriera iniziata a 27 anni presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, mi sono sempre occupata dei sistemi di controllo direzionale, inclusi pianificazione, programmazione, controllo di gestione e valutazione individuale. All'inizio di questa esperienza, c'era un grande entusiasmo e una forte convinzione nell'efficacia di questi sistemi di valutazione. Tuttavia, oggi, dopo aver ricoperto il ruolo di capo del personale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e dopo aver contribuito allo sviluppo di un nuovo modello organizzativo, ritengo che tali sistemi abbiano mostrato segni di fallimento e che abbiano assorbito molte risorse inutilmente.

Il problema non sta tanto nel metodo di valutazione sviluppato, ma piuttosto nell'applicazione pratica di questo metodo. È inutile avere un metodo di valutazione se gli obiettivi vengono assegnati in ritardo o se l'autorità politica non dimostra interesse per il processo. In generale, sembra che il procedimento di valutazione non susciti un grande interesse. Nel migliore dei casi, sembra non avere un impatto significativo, mentre nel peggiore dei casi sembra essere utilizzato per punire chiunque rappresenti un'inconvenienza. Dal punto di vista politico, nessuno avrà mai il coraggio di abolire questi sistemi, ma potrebbero essere

necessari aggiustamenti contrattuali per renderli più efficaci. Ma tali meccanismi hanno dimostrato di non funzionare adeguatamente.

Un ulteriore aspetto meritevole di considerazione riguarda la questione degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV), i quali, secondo il mio punto di vista, dovrebbero essere aboliti. Tale considerazione nasce dalla percezione che la creazione dell'albo degli OIV abbia subito un processo di commercializzazione, nel quale le qualifiche previste inizialmente risultavano molto esigenti. Attualmente invece, si osserva una popolazione di circa 7.000 individui iscritti all'albo, tra cui vi sono anche individui senza esperienza in ambito di valutazione delle *performance*.

Sfortunatamente, questa situazione ha dato origine ad un mercato di incarichi che non sembra premiare il merito, con conseguenze negative sulla capacità di supportare le amministrazioni nella costruzione e attuazione di efficaci sistemi di valutazione. Pertanto, si profila la necessità di un completo azzeramento del sistema vigente, accompagnato dall'implementazione di nuove direttive e regolamentazioni, le quali dovrebbero essere prive di complessità eccessive, affinché possano essere applicate in modo chiaro e coerente.

3. *L'esito della valutazione della performance dovrebbe comprendere premi e sanzioni. Quanto devono essere rilevanti i premi e gravose le sanzioni per funzionare da stimolo all'efficienza? Possiamo pensare che un sistema disegnato per imitare il settore privato e rendere un dirigente al pari di un manager, non abbia la possibilità di premiare/sanzionare come farebbe un datore di lavoro privato di fronte a forti inefficienze?*

Dopo un considerevole periodo di esperienza, basandomi su un approccio realistico e costruttivo, ritengo che fino a quando non introdurremo seriamente la facoltà di licenziamento, non potremo progredire in maniera significativa.

Questo giudizio si basa sulla mia lunga esperienza nel ruolo di capo del personale di sette anni, durante i quali ho potuto constatare direttamente la questione che sto sollevando. La valutazione dei dipendenti, come attualmente strutturata, sembra non comportare conseguenze significative. Nonostante il decreto legislativo 150/2009 apra alla possibilità di licenziamento dopo una seconda valutazione negativa, personalmente non ho mai assistito a casi di licenziamento di questo tipo, e le valutazioni negative sono estremamente rare.

Tuttavia, è emerso un problema opposto: per cercare di forzare l'applicazione del sistema di valutazione, sono stati introdotti requisiti quali l'obbligo di differenziare i punteggi tra i dipendenti. Questa pratica, secondo il mio punto di vista, risulta discutibile poiché in un contesto in cui la competenza non è ancora diffusa in modo uniforme, obbligare la differenziazione implica che i dipendenti competenti non possono lavorare insieme e che i dirigenti di talento rischiano di essere penalizzati. Ho sperimentato personalmente questa situazione durante la pandemia di COVID-19. In questo contesto, mi sono opposta alla

differenziazione dei punteggi dei cinque direttori generali che mi trovavo a valutare, i quali avevano tutti dimostrato impegno e dedizione a Palazzo Chigi durante quel periodo critico, applicando la norma in maniera sostanziale e non formale.

4. *Cosa ne pensa rispetto al sistema di premialità basato sulla retribuzione accessoria? Crede che sarebbero possibili leve alternative a quella monetaria per stimolare l'efficienza di un dirigente, che già gode di lavoro a tempo indeterminato e di retribuzione annua superiore alla media? Ad esempio, premi in ore di ferie (anche non retribuite) sarebbero un maggiore incentivo all'impegno e alla dedizione? Ritiene che un aumento (o un decremento) di fattori riguardanti la qualità della vita (come il tempo libero), sarebbero un incentivo efficace?*

I premi monetari fungono da incentivo per i dirigenti, soprattutto per la prima fascia (infatti si tratta di cifre non irrilevanti). Il problema si riscontra nella non gradualità permessa dai SMVP, nella prassi tutti ottengono il massimo della valutazione e quindi non vi è una particolare preoccupazione verso la possibilità di non ricevere il premio retribuiti o essere sanzionati per l'operato non ottimale. In generale, si riscontra un'attenzione molto alta verso il premio su cui l'appiattimento verso l'alto delle valutazioni è causa ed effetto allo stesso tempo. La retribuzione di risultato (e quella accessoria) vengono ormai considerate una parte intrinseca della retribuzione salariale e non un elemento variabile ed incerto, condizionato al merito dimostrato attraverso le proprie prestazioni.

Gli strumenti di premialità alternativa, per quanto plausibili, non sarebbero mai incentivanti quanto lo è il premio monetario. Nella mia esperienza professionale ho partecipato a tentativi di strumenti alternativi alla leva monetaria, ad esempio con la formazione ed il lavoro agile. Ma tali soluzioni più moderne sono gradite e quindi incentivano solamente una parte della popolazione dirigente delle pubbliche amministrazioni composta di più motivati che purtroppo sono ancora una minoranza, così come coloro i quali si posizionano al di sotto dell'elevata età media. Anche in questo ambito, l'impostazione culturale gioca un ruolo fondamentale nell'agevolare l'innesto di strumenti alternativi di incentivazione.

Per completezza va poi aggiunta una riflessione sul livello retributivo del settore pubblico, il quale si attesta ancora ben al di sotto dell'equivalente nel mercato del lavoro privato. Di conseguenza, soprattutto per i dirigenti di II fascia, ed in particolare nei ministeri meno abbienti, il premio di risultato ha un peso rilevante nella finanza personale.

5. *Al pari del datore di lavoro privato, il dirigente pubblico ha la responsabilità piena rispetto al raggiungimento degli obiettivi prefissati del proprio ufficio. Secondo lei, ciò è compatibile con la minore possibilità di selezione del proprio staff/personale?*

Questo è un altro tema. I dirigenti hanno solitamente a disposizione una scarsità di risorse, la quale si somma a alla sostanziale impossibilità di scegliere i propri collaboratori. Tuttavia, tale condizione viene compensata dal generico facile raggiungimento degli obiettivi assegnati

e di conseguenza alla limitazione intrinseca nella funzione pubblica rispetto alla gestione del proprio *staff* corrispondono conseguenze trascurabili sul fronte della formale efficacia dell'azione della struttura.

6. *Nella sua opinione, quanto è stato decisivo il ruolo delle organizzazioni sindacali nel favorire od ostacolare la piena attuazione della riforma Brunetta e successive modifiche? Se mancanti, quali condizioni potrebbero favorire una maggiore collaborazione tra le parti al fine di concordare incentivi più efficaci al miglioramento della qualità amministrativa?*

Le OO.SS. sono generalmente contrarie, partono dal presupposto che la valutazione sia nociva per le funzioni del dirigente e sia invece strumentale all'interesse dei singoli o all'interesse dell'autorità politica. Tale impostazione è rimasta sostanzialmente invariata nel corso del tempo, probabilmente come conseguenza del mai avvenuto salto culturale necessario per apprezzare a pieno il potenziale dell'implementazione della valutazione della *performance* nel settore pubblico.

7. *Solo i dirigenti apicali hanno capacità di spesa delle risorse finanziarie pubbliche. Crede che il performance budgeting ed il ciclo di valutazione della dirigenza siano ben integrati? Equiparare la durata triennale del bilancio e del ciclo di valutazione è stata una strategia vincente?*

Rispetto al grado di coordinamento tra valutazione della *performance* e *performance budgeting*, l'integrazione sicuramente ancora non c'è e nonostante siano passati tanti anni, il *performance budgeting*, in termini di missioni programmi e azioni, non è in realtà sufficientemente conosciuto tra la dirigenza se non tra chi opera negli uffici di bilancio. La *ratio* originale era invece che tutti fossero aggiornati sulla novità e sapessero che con l'inizio dell'elaborazione degli Stati di previsione a luglio, si mettesse in moto tutto il meccanismo. Il grado di complicazione rende il meccanismo di integrazione tra i cicli non funzionante.

Gli indirizzi strategici spesso non vengono definiti nei tempi previsti, causando un effetto ritardato su altri aspetti. Il PIAO, inizialmente concepito come strumento di semplificazione, si è attuato in molti casi attraverso una semplice somma delle sezioni dei piani precedenti. Un esempio virtuoso è rappresentato dal PIAO del Ministero dell'Università e della Ricerca, grazie al prezioso contributo del Prof. Deidda Gagliardo nella sua redazione. Il problema fondamentale consiste nel fatto che, dal punto di vista della valutazione, tale strumento risulta ancora poco utile, poiché le indicazioni fornite negli indirizzi strategici sono spesso troppo generiche e di conseguenza anche i contenuti della Nota preliminare al Bilancio saranno generici. Risulta complicato effettuare una valutazione su obiettivi così ampi, come ad esempio la "promozione del diritto allo studio", la quale può tradursi in molteplici interventi diversi. È solo successivamente, quando si passa alla stesura del Piano della Performance (ora PIAO), che vengono definiti gli obiettivi specifici, i quali però non si ritrovano all'interno della Nota integrativa di bilancio.

Per quanto riguarda il *budget*, questo non viene fatto. Ciò che si fa è un *budget* di progetto su singole iniziative nonostante siano più simili a delle previsioni di progetto in quanto si fatica ancora a ragionare in termini economici, privilegiando l'approccio finanziari. Questo stesso problema si riflette nella gestione dei fondi europei e nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), dove frequentemente documenti finanziari vengono chiamati impropriamente "*budget*". La distinzione tra il concetto di costo e il concetto di spesa, che dovrebbe essere ben compresa, è spesso poco nota a molti dirigenti che contribuiscono a definire tali previsioni. Talvolta si fatica persino a riconoscere la differenza tra impegno e pagamento, rendendo complessa la pianificazione coordinata tra il ciclo economico-finanziario e il ciclo della *performance*. La capacità di calcolare quanto effettivamente sia necessario su un determinato capitolo di spesa è diffusa, ma se si tratti di una spesa o di un costo rimane una questione di secondo piano a livello operativo. Inoltre, manca spesso una verifica dettagliata con le singole unità per comprendere come sia stata formulata una determinata stima dei costi dietro una previsione di entrata e quale sia la programmazione sottostante.

È stato condotto un considerevole sforzo formativo in questo ambito, e ne sarà necessario un ulteriore. Nel contesto di un libro curato da Astrid di Giovanni D'Alessio, nel quale ho contribuito con Andrea Guardiola a un capitolo dedicato alla valutazione della dirigenza, abbiamo presentato in modo provocatorio l'idea che finché non si coordineranno il Piano della *Performance* con il ciclo di bilancio, la Ragioneria Generale dello Stato non allocherà le risorse nei capitoli delle amministrazioni. In altre parole, finché il Ministro non avrà emesso l'atto di indirizzo, il Piano delle *Performance* e di conseguenza la Nota al Bilancio, la RGS non effettuerà le assegnazioni di fondi nei capitoli corrispondenti. Ciò significa che i fondi nei capitoli non sarebbero disponibili prima di giugno o luglio, e fino a quel momento non si potrebbe fare alcun progresso.

Questa affermazione è stata formulata in modo provocatorio, ma il punto principale è che senza un vincolo formale, molte persone potrebbero non avere un incentivo a impegnarsi seriamente in questo tema, poiché le amministrazioni possono operare in modo indipendente da questi sistemi. La domanda centrale è la seguente: se domani dovessimo eliminare completamente la disciplina sulla performance, le nostre organizzazioni si fermerebbero? Non credo che accadrebbe nulla di significativo, il che suggerisce che tali sistemi, purtroppo, potrebbero non essere così efficaci come ci aspettavamo. È un punto di vista che esprime un certo dispiacere per la situazione attuale.

8. *Cos'è che non ha funzionato o non funziona nell'attuazione della normativa sulla valutazione della performance? (A livello normativo, per le ingerenze esterne, per non volontà da parte del personale, scarsa qualità degli indicatori di misurazione?) Qual è a suo avviso, l'elemento che non funziona nel sistema della valutazione della performance dei dirigenti pubblici? Esiste anche una insufficiente sensibilità da parte del vertice politico delle amministrazioni?*

Il punto centrale di questa riflessione risiede nell'osservazione che, dal punto di vista me-

odologico, non vi è più nulla da scoprire. Numerose metodologie sono state proposte da scienziati, tutte dotate di pregevoli qualità, accompagnate da linee guida ottime del DFP. Il metodo è stato esplorato in tutte le sue sfaccettature, rivelando che il problema non risiede nel metodo stesso, bensì nel substrato culturale nel quale il metodo è chiamato ad operare. Purtroppo, ancora oggi questa cultura si dimostra refrattaria all'innovazione e alla sua accettazione. Va notato che il decennio di blocco del *turnover* non ha contribuito a migliorare la situazione, e l'assenza di un ricambio generazionale adeguato è stato uno dei fattori che hanno contribuito al fallimento del sistema.

Siamo stati forse ingenui nel credere che fosse possibile introdurre sistemi di valutazione senza prima istruire adeguatamente le persone su come effettuare queste valutazioni.

Ritengo inoltre che manchi la capacità di utilizzare e interpretare gli strumenti organizzativi in modo completo. La valutazione della *performance* non può essere isolata dalla gestione delle risorse umane, dal benessere organizzativo e dallo sviluppo delle competenze di *leadership*.

Il dirigente deve possedere la capacità di coordinare efficacemente il suo *team*, creando un ambiente organizzativo positivo e dimostrando una comprensione trasversale dell'organizzazione. In questo contesto, la specializzazione estrema risulta di scarsa utilità. Pertanto, concludo che, alla fine, il metodo di valutazione individuale ha una rilevanza limitata, mentre la selezione iniziale dei candidati riveste una maggiore importanza. La scelta oculata di individui idonei al ruolo determinerà il grado di attenzione dedicato alla definizione degli obiettivi, la volontà di apprendere il processo di valutazione e, conseguentemente, legitimerà e migliorerà il sistema nel suo complesso.

Per quanto riguarda la valutazione a 360 gradi, va notato che non viene effettuata. Questo perché, nel contesto odierno, non è realistico che i dirigenti si sottopongano a una valutazione condotta dai propri collaboratori, in quanto le posizioni avverse ritengono che potrebbe suscitare dinamiche problematiche dato che gestire efficacemente il personale rappresenta già una sfida significativa. Tuttavia, potrebbero esistere soluzioni intermedie: ad esempio, in situazioni in cui il personale è complessivamente soddisfatto, potrebbe essere opportuno considerare di includere le voci e le opinioni dell'organizzazione nella valutazione della performance. Una criticità è quindi data dal fatto che attualmente non stiamo effettuando valutazioni a 360 gradi. Questa discussione è in corso da vent'anni, ma finora nessuno ha avuto il coraggio di forzare l'introduzione di tale pratica, principalmente a causa delle preoccupazioni riguardo alle possibili reazioni negative all'interno della dirigenza.

La sensibilità da parte dell'organo politico è tendenzialmente insufficiente, spesso si ottengono le Direttive con mesi di ritardo e ricevono schede individuali con obiettivi di poco conto e non sfidanti.

## A.4 Ing. Esposito

Eseguita in data 14 settembre 2023

*"Le opinioni sono espresse a titolo strettamente personale e non riflettono posizioni, punti di vista etc. dell'Amministrazione pubblica presso la quale presta servizio."*

1. *Quanto è importante valutare la produttività e l'efficienza dell'operato di un dirigente e prevedere un sistema di incentivazione e sanzioni al fine di stimolarla, rispetto ai propri sottoposti? Affermerebbe che la causa dell'inefficienza dell'attività amministrativa sia da attribuire maggiormente alla scarsa qualità del lavoro dei dirigenti rispetto all'insufficiente qualità del lavoro dei funzionari a loro sottoposti?*

Nel 2009 ho affrontato il problema in occasione della scrittura del SMVP del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. La soluzione per cui propensi fu valutare congiuntamente dirigente ed i suoi collaboratori. Ritengo che la separazione forzata tra le due valutazioni sia nociva in quanto potrebbe indurre ad assegnare obiettivi specifici individuali al dirigente anche se non collegati alla struttura che è chiamato a dirigere. Per questo motivo scelsi di non inserire all'interno del SMVP obiettivi attribuiti singolarmente al dirigente, bensì una valutazione individuale dirigenziale basata esclusivamente sull'operato complessivo della propria struttura. Va rimembrato, che la funzione principe del ruolo dirigenziale sia proprio la direzione della struttura a lui affidata e ciò significa che le sue energie devono andare all'instaurare un ottimo rapporto interpersonale con i collaboratori, a promuovere una positiva figura di *leadership*, anche attraverso la formazione continua sulle attività dell'apparato. E' risaputo che un positivo clima organizzativo interno all'ambiente lavorativo, favorisce buoni risultati prestazionali. Di conseguenza, è opportuno favorire l'attribuzione di obiettivi organizzativi alle strutture al fine di legare la valutazione del dirigente a quella del suo personale, fino a formare un *unicum*, incentivando il sentimento di appartenenza ad un "corpo ed animo solo" di dirigente e collaboratori.

La mia raccomandazione è quindi di non tenere mai separate la valutazione del dirigente, quella della struttura e dei suoi collaboratori. Tali principi, da me fissati nel primo SMVP della pubblica amministrazione, sono stati poi recepiti ed emulati anche da tante altre amministrazioni ministeriali, in cui oggi il dirigente assorbe in buona parte la valutazione della sua struttura, escludendo la possibilità di valutazione individuale totalmente sconnessa ed estranea all'attività della struttura diretta. Valutando la struttura, indirettamente si valuta anche la capacità del dirigente di coordinarla, dirigerla e vitalizzarla fino al conseguimento dei risultati ottenuti.

*Nella letteratura sulla valutazione della performance troviamo solitamente la poca differenziazione tra obiettivi individuali ed organizzativi come una criticità del sistema non come un pregio...*

E' la differenza tra scienza ed applicazione della scienza. E' naturale che un accademico abbia difficoltà a descrivere i fenomeni amministrativi interni se non vi è mai stato parte. Per questo motivo tra l'ideazione di un qualcosa riguardante l'attività della pubblica amministrazione e la sua traduzione in norma, vi è un passaggio obbligato di consulto alle strutture, è necessario acquisire informazioni dall'*expertise* del settore pubblico. Per questo motivo, se si applicassero obiettivi individuali estrinseci rispetto a quelli della struttura, si rischierebbe di riprodurre i risultati decadenti ottenuti in alcune realtà privatistiche in cui al fine di razionalizzazione dei costi di produzione, i dirigenti dei singoli apparati aziendali hanno trascurato gli altri aspetti essenziali con il risultato aziendale di perdere interesse verso i propri finanziatori.

Tenni ben in mente tali esperienze negative del settore privato quando inizia l'elaborazione del SMVP del MIT.

2. *Per la sua esperienza, crede che un sistema di valutazione della performance della dirigenza pubblica efficace e completamente assorbito nella cultura organizzativa della dirigenza (alta sensibilità ai temi di gestione e controllo, ad esempio) possa essere la risposta all'inefficienza della pubblica amministrazione? Qual è, secondo lei, la successione logica in cui questo processo si realizzerebbe portando ad una maggiore efficienza dell'operato o al contrario ad ulteriori resistenze?*

Così come introdotto dal d.lgs. 150/2009 e successive notificazioni, è un processo che non è stato completamente assorbito all'interno delle pubbliche amministrazioni. La dirigenza percepisce il darsi degli obiettivi sfidanti e raggiungerli come un problema distante dal suo obiettivo centrale che è quello di dirigere al meglio la propria struttura. Sulla base della mia esperienza ventennale e avendo avuto modo di confrontarmi con migliaia di dirigenti di tutte le pubbliche amministrazioni, sento di poter affermare che in media i dirigenti hanno un approccio sofferente verso la loro partecipazione al processo di definizione e valutazione degli obiettivi di *performance*. Tale sofferenza rispetto al proprio ruolo all'interno del ciclo di gestione della *performance* riguarda i dirigenti di ogni ruolo e livello. La conseguenza sono obiettivi poco sfidanti o addirittura già raggiunti. Dal lato della valutazione invece il risultato è un generale appiattimento verso l'alto dei punteggi. Nella mia esperienza, sono riuscito ad intervenire dal lato della misurazione e valutazione dei comportamenti organizzativi, tra i quali vi è anche la capacità di valutare i propri collaboratori con significativa differenziazione. Il SMVP che ho elaborato, è uno dei pochi esempi in cui la differenziazione delle valutazioni è valorizzata, nonostante le avversità provenienti dal settore delle organizzazioni sindacali (OO.SS.), la differenziazione vale 5 punti nella valutazione del dirigente, al fine di disincentivare la tendenza generalizzata ad attribuire valutazioni positive indiscriminatamente, soprattutto ai dirigenti. Purtroppo però, in venti anni di esperienza, non sono mai riuscito ad ottenere l'individuazione di obiettivi che siano effettivamente sfidanti.

I secondo luogo, spesso si crede che la programmazione avvenga totalmente nei confini delle

previsioni del D.lgs. 150/2009, ma non è del tutto corretto. La programmazione sfocia formalmente nell’emanazione, entro il 31 gennaio, della Direttiva generale per l’attività amministrativa e la gestione, da parte del Ministro. In realtà, la programmazione assorbe decisioni prese al di fuori del sistema delineato dalla normativa. Così come è delineato il sistema di gestione della *performance* mostra crepe importanti che rischiano di mantenerlo ad uno stato di sola formalità.

*Così si rischia di creare un forte disallineamento..*

Un forte disallineamento effettivamente esiste, fra il momento della decisione ed il momento in cui essa si traduce in obiettivo: la decisione viene discussa e definita durante il corso dell’anno, mentre la sua traduzione in obiettivo arriva solo a gennaio dell’anno successivo. Tale disallineamento temporale crea, a mio avviso, un problema difficilmente risolvibile. Per la mia esperienza credo occorra effettuare una compressione dei tempi che separano la fase di predisposizione degli obiettivi - la quale ha attualmente durata pressoché annuale- dalla loro traduzione concreta prevista entro il successivo gennaio.

3. *Cosa ne pensa rispetto al sistema di premialità basato sulla retribuzione accessoria? Crede che sarebbero possibili leve alternative a quella monetaria per stimolare l’efficienza di un dirigente, che già gode di lavoro a tempo indeterminato e di retribuzione annua superiore alla media? Ad esempio, premi in ore di ferie (anche non retribuite) sarebbero un maggiore incentivo all’impegno e alla dedizione? Ritieni che un aumento (o un decremento) di fattori riguardanti la qualità della vita (come il tempo libero), sarebbero un incentivo efficace?*

L’unica spinta che funziona nell’incentivazione della dirigenza, è la crescita in carriera. Le crescite di stipendio che costituiscono *una tantum* e non si stabilizzano non sono così attraenti.

Rispetto al tema della formazione, trovo che essa sia apprezzata dal dirigente qualora sia specialistica, sulle materie attinenti alla struttura, e tenuta da esperti del settore, piuttosto che da esponenti del mondo accademico. In caso contrario o la formazione è obbligatoria, oppure si tende a considerarla una sottrazione eccessiva di tempo al proprio obiettivo principale di direzione della struttura. I dirigenti cercano una formazione specialistica fatta da esperti del settore, che lavorano in altre strutture organizzative ed in grado di conferire valore aggiunto alle proprie competenze.

*Ad esempio un’esperienza presso un’altra amministrazione o in ambito europeo potrebbe essere utile?*

Certamente, specialmente se l’esperienza è giustificata da un incarico. Questi ultimi sono molto ambiti in quanto, oltre ad accrescere le proprie competenze, sono incarichi ben retribuiti che si sommano allo stipendio già percepito. Questi incarichi sono particolarmente

te attrattivi perché portanti aumenti dello stipendio considerevoli e continuativi oltre ad arricchire i *curricula* in funzione di future possibilità di crescita di carriera.

In tali meccanismi la valutazione non è rilevante perché non considerata ai fini delle promozioni di carriera, per il semplice fatto che generalmente non si può effettuare una scelta basata su valutazioni che non sono differenziate. Il D.lgs. 150/2009 nasce attorno al concetto di differenziazione tant'è vero che in origine prevedeva tre fasce: media alta e bassa. Nel disegno originario solamente coloro i quali avevano ricevuto tre collocazioni in fascia alta conseguenti avrebbero potuto ambire a promozioni di carriera. Tale previsione è stata subito espunta dalla normativa e con essa, il decreto ha sostanzialmente perso la sua vera utilità. Le modifiche successive hanno ammortizzato gli effetti del decreto.

Per la mia esperienza, credo che, per come è stato riformato ed attuato, il D.lgs. 150/2009 potrebbe essere abolito e gli Oiv riorganizzati.

*A proposito di Oiv, cosa ne pensa delle critiche rispetto alla loro non effettiva indipendenza?*

Trovo che la questione relativa all'effettiva indipendenza degli Oiv sia piuttosto un dettaglio dal momento che l'Oiv non ha nessun potere all'interno dei Ministeri, non sceglie gli obiettivi e non li valuta direttamente. La sua funzione più importante è quella di redigere la relazione sullo stato del SMVP, la quale per altro è stesa nella consapevolezza che probabilmente non si trasformerà mai in una modifica normativa.

4. *Al pari del datore di lavoro privato, il dirigente pubblico ha la responsabilità piena rispetto al raggiungimento degli obiettivi prefissati del proprio ufficio. Secondo lei, ciò è compatibile con la minore possibilità di selezione del proprio staff/personale?*

La differenza sta semplicemente nella possibilità di licenziare il *manager* privato che non è in grado di raggiungere i propri obiettivi, mentre a parità di condizioni, il dirigente pubblico no.

5. *Nella sua opinione, quanto è stato decisivo il ruolo delle organizzazioni sindacali nel favorire od ostacolare la piena attuazione della riforma Brunetta e successive modifiche? Se mancanti, quali condizioni potrebbero favorire una maggiore collaborazione tra le parti al fine di concordare incentivi più efficaci al miglioramento della qualità amministrativa?*

Il d.lgs 150/2009 ha espunto la materia da quelle per cui occorre fare una contrattazione con i sindacati infatti il SMVP non ha bisogno dell'approvazione dei sindacati. Assunto che le OO.SS. non hanno la facoltà di intervenire nella creazione del SMVP, esse sono assolutamente contrarie all'applicazione del sistema di valutazione. La posizione corrente è favorevole alla valutazione ma a patto che sia riformata, senza tuttavia proporre un sistema alternativo. Purtroppo la pubblica amministrazione italiana ha un moloch, probabilmente derivante dai movimenti del Sessantotto, per cui nessuno dovrebbe essere valutato, bensì ognuno dovrebbe semplicemente percepire il proprio stipendio, i quali possibilmente dovrebbero essere equi e poco differenziati. Questa posizione sindacale è entrata talmente tanto nella cultura lavorativa dei dipendenti pubblici che ormai i dirigenti pensano che applicare

la "significativa differenziazione" nei loro giudizi crei solitamente inclinazioni nei rapporti con i propri collaboratori. Allo stesso tempo i funzionari preferiscono evitare di essere sottoposti al giudizio delle proprie prestazioni, il che mi ha sempre meravigliato: perché coloro i quali mettono molto più impegno e dedizione rispetto ai colleghi dovrebbero accettare di ricevere la medesima valutazione di chi in ufficio non è costante e non si impegna in maniera adeguata?

A mio avviso la risposta è di carattere culturale; purtroppo, a livello sistematico in Italia, non abbiamo la mentalità per assorbire un sistema di misurazione e valutazione della *performance*.

Non è una questione riguardante specificatamente la pubblica amministrazione, bensì riguarda la mentalità corrente nel nostro Paese: la visione egoistica sta aumentando a scapito del sentimento di appartenenza ad un popolo, per il quale è necessario e merita il contributo di ognuno di noi. Si tratta di coscienza collettiva, di volersi spendere per migliorare le condizioni della propria Nazione. Questo concetto non c'è più. Difficilmente i dirigenti sono motivati a voler cambiare le cose, solitamente la preoccupazione è l'andamento della propria struttura ed il proprio stipendio. Non è un problema che attiene solo alla modalità organizzativa e tecnica di un decreto bensì una problematica di mentalità corrente.

6. *Solo i dirigenti apicali hanno capacità di spesa delle risorse finanziarie pubbliche. Crede che il performance budgeting ed il ciclo di valutazione della dirigenza siano ben integrati? Equiparare la durata triennale del bilancio e del ciclo di valutazione è stata una strategia vincente?*

Il coordinamento tra i cicli della *performance* ed economico-finanziario è mio oggetto di interesse da molto tempo. Al MIT, il coordinamento tra programmazione finanziaria e programmazione della *performance* è solido: in maniera tassativa il Ministro emana l'atto di indirizzo a valle del DEF contenente le priorità politiche. Queste ultime vengono poi trasmesse alle strutture organizzative affinché predispongano gli obiettivi. Il percorso di confronto definitorio prosegue tra i ranghi dell'amministrazione fino a settembre, mese in cui, anticipando la presentazione alle Camere del disegno di legge di Bilancio, viene redatta la Nota integrativa al bilancio di previsione in cui confluiscono obiettivi strategici e indicatori elaborati nel corso dei mesi precedenti. Quindi tutta la fase programmatoria confluisce nella Nota allegata al D.D.B.. Nei mesi successivi, l'attenzione all'attività del Parlamento è altissima al fine di cogliere ogni variazione eventualmente apportata alle proposte di stanziamento presentate dal ministero e le risorse che si prevedono allocare con la Legge di Bilancio. Quando, quest'ultima è approvata si verificano gli stanziamenti assegnati al Ministero. In caso di modificazione delle somme, si procede a ridimensionare, per eccesso o per difetto, l'intensità degli obiettivi direttamente all'interno della Direttiva per l'azione amministrativa e la gestione. Il collegamento fra programmazione della *performance* e programmazione finanziaria è strettissimo.

Vi è poi oggi un problema generale che afferisce l'attività dei ministeri: non esiste un centro di organizzazione generale. In passato, vi era l'ufficio di organizzazione e metodo, il quale si occupava del coordinamento delle attività dei vari uffici ministeriali, orizzontalmente e verticalmente affinché tutto fluisse in maniera regolare e tutta la struttura fosse sempre aggiornata. Tale funzione è a mio avviso indispensabile. Talvolta tale operazione di coordinamento e raccordo viene svolta in maniera volontaria dall'Oiv.

Proprio quest'ultimo, potrebbe essere reso più funzionale attraverso una riorganizzazione: sostituendo l'organismo indipendente con un organismo alle dirette dipendenze del Ministro, che si occupi dell'organizzazione complessiva del Ministero e di tutte le questioni emergenti rilevanti per la struttura. Affinché i Ministeri - organizzazioni complesse - operino in maniera più snella, coordinata ed efficace, c'è bisogno di un ufficio di coordinamento generale.

7. *Cos'è che non ha funzionato o non funziona nell'attuazione della normativa sulla valutazione della performance? (A livello normativo, per le ingerenze esterne, per non volontà da parte del personale, scarsa qualità degli indicatori di misurazione?) Qual è a suo avviso, l'elemento che non funziona nel sistema della valutazione della performance dei dirigenti pubblici? Esiste anche una insufficiente sensibilità da parte del vertice politico delle amministrazioni?*

A non aver funzionato è *in primis* il mancato mantenimento delle fasce di merito all'intero delle quali incasellare i dirigenti ed il personale: se non si ripristinano il d.lgs. perde di concretezza e utilità. Data la scarsa valorizzazione del lavoro da loro svolto, anche gli Oiv perdono di significato eccetto che non si spendano ad eseguire un lavoro volontario di coordinamento consentendo, in questo secondo caso, un risparmio non indifferente per le casse dello Stato.

Rispetto alla sensibilità del vertice politico, questa è sostanzialmente assente. Un Ministro generalmente concentra le sue energie verso questioni di tipo politico o percepite prioritarie rispetto agli obiettivi di *performance* della -sua- amministrazione. Ciò che spesso accade nella prassi, è che il Ministro non interviene in maniera perentoria sugli obiettivi proposti dalle strutture dirigenziali, piuttosto tende a sottoscrivere le proposte affidandosi alle scelte effettuate precedentemente. L'esperienza mi ha permesso di notare come, generalmente, in presenza di figure tecniche al vertice del Ministero, il Ministro tenda ad attenzionare maggiormente il processo di definizione degli obiettivi specifici ed individuali in quanto meno concentrati sulle dinamiche appartenenti alla sfera politica e tendenzialmente più dediti alle questioni relative al funzionamento del Ministero.