

**LA MISURAZIONE
DELLE PERFORMANCE
NELLE ORGANIZZAZIONI
PUBBLICHE**

**Case Study:
Consiglio Regionale del Lazio**

**a cura di
Giuseppe Russo**

FrancoAngeli

Giuseppe Russo è Professore associato di Economia e gestione presso l'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale dove insegna Management dell'impresa pubblica, Gestione strategica, Management dell'innovazione e Programmazione e controllo delle imprese pubbliche. Oltre all'attività accademica di tipo tradizionale da anni è impegnato nella progettazione di percorsi formativi per aziende pubbliche e private, nella consulenza gestionale ad aziende pubbliche e nella progettazione di MOGC 231-compliant.

Cinzia Felci è Segretario generale del Consiglio regionale del Lazio dal 2018. Negli anni, ha ricoperto numerosi incarichi dirigenziali nel Consiglio e nella Giunta della Regione Lazio, tra cui quello di Direttore della Direzione Programmazione Economica, Ricerca e Innovazione. Attualmente riveste, altresì, il ruolo di Responsabile dei Sistemi di gestione integrati UNI ISO 9001:2015 (Sistemi di Gestione della Qualità) e UNI ISO 37001:2016 (Sistemi di gestione per la prevenzione della corruzione) del Consiglio regionale del Lazio.

Chiara Pollina è un'esperta di valore pubblico, Presidente o Componente di OIV o Nucleo di Valutazione, fra i quali Regione Trentino Alto Adige, Consiglio Regionale del Lazio, Ministero dell'Istruzione; CEO di Valore Comune S.r.l. Società Benefit.

Pierluigi Diotaiuti è ricercatore di Psicologia generale e docente di Psicologia della personalità presso il Dipartimento di Scienze Umane, Sociali e della Salute dell'Università di Cassino e del Lazio Meridionale. Principali interessi di ricerca: psicomètria, psicologia cognitiva, processi motivazionali, self-regulation, psicologia della salute, ergonomia cognitiva, psicologia ambientale e di comunità. E' autore di numerosi lavori comprendenti monografie, curatele, articoli scientifici su riviste internazionali e atti di congressi nazionali e internazionali.

Manlio Formica è Avvocato del Foro di Cassino, Patrocinante presso le Giurisdizioni Superiori, Dottore di ricerca in "La tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza delle Corti Costituzionali nazionali e delle alte Corti Europee" - Curriculum Diritto Amministrativo; dall'a.a. 2013/2014 docente a contratto degli insegnamenti di Diritto amministrativo, IUS/10, presso le Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale, del Molise, di Brescia, Politecnica delle Marche, della Campania "Luigi Vanvitelli" e di Napoli "Federico II".

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

LA MISURAZIONE DELLE PERFORMANCE NELLE ORGANIZZAZIONI PUBBLICHE

**Case Study:
Consiglio Regionale del Lazio**

**a cura di
Giuseppe Russo**

FrancoAngeli

La presente pubblicazione è stata realizzata con il contributo del Dipartimento di Economia e Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Prefazione	pag.	11
1. La performance organizzativa e individuale nelle amministrazioni pubbliche	»	13
1.1. Il processo decisionale delle organizzazioni: una <i>overview</i>	»	13
1.2. Dal processo decisionale alla pianificazione strategica	»	17
1.3. L'evoluzione normativa della performance in Italia	»	20
1.4. Il processo di misurazione e valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni	»	26
1.5. La valutazione della performance organizzativa e individuale	»	31
1.6. Gli indicatori di misurazione della performance organizzativa e individuale	»	35
1.7. Una proposta di modello di valutazione della performance organizzativa e individuale per i consigli regionali: il caso del Consiglio Regionale del Lazio	»	39
1.8. Conclusioni: impatto della <i>digital transformation</i> ed evoluzioni future	»	47
Bibliografia	»	44
2. Il valore pubblico nei consigli e nelle assemblee legislative regionali	»	57
2.1. Premessa	»	57
2.2. Il Valore Pubblico – prime riflessioni	»	58
2.3. Difficoltà nella misurazione del valore nella Pubblica Amministrazione	»	60
2.4. Bisogni diversi ed esternalità	»	60

2.5. <i>Public bads</i>	pag.	61
2.6. Valore Pubblico e consapevolezza	»	61
2.7. Gli effetti del basso valore	»	62
2.8. Il Valore oltre Porter: Mark Moore e la teoria sul Valore Pubblico	»	63
2.9. Il Valore Pubblico come attuazione del programma di mandato	»	63
2.10. Il Valore Pubblico come raggiungimento di standard tecnici	»	64
2.11. Il Valore Pubblico come customer satisfaction	»	65
2.12. Il Valore Pubblico come risultato di analisi ingegneristiche o economiche	»	66
2.13. Le nuove frontiere: Valore Pubblico e benessere	»	67
2.14. Misure di benessere alternative al PIL	»	69
2.15. Una nuova definizione di Valore Pubblico	»	71
2.16. Una visione integrata del Valore Pubblico	»	73
2.17. Il Valore Pubblico nei Consigli e nelle Assemblee legislative regionali	»	75
2.17.1. Come individuare il Valore Pubblico generato dai Consigli e dalle Assemblee legislative regionali	»	75
2.17.2. La ricerca condotta presso i Consigli ed Assemblee legislative Regionali	»	76
2.17.3. Il Valore Pubblico nelle diverse fasi del ciclo di gestione della performance	»	78
2.17.4. Gli elementi di Valore Pubblico considerati	»	79
2.17.5. Gli stakeholder di riferimento	»	81
2.17.6. Il collegamento con i SDG 2030 e il BES	»	82
2.18. Il Valore Pubblico nelle Assemblee Legislative Regionali: due linee di sviluppo	»	85
2.19. Gli effetti del Valore Pubblico sulle decisioni delle Assemblee legislative	»	86
2.20. Valore Pubblico e valutazione della performance	»	86
2.21. Valore Pubblico e valutazione della performance – il caso del Consiglio Regionale del Lazio	»	87
2.22. Valore Pubblico e organizzazione	»	91
2.23. Il Valore Pubblico dei Garanti	»	92
2.24. Conclusioni	»	93
Bibliografia	»	94

3. Gli scenari della valutazione e dello sviluppo delle risorse umane nella pubblica amministrazione	pag.	95
3.1. Valutazione delle prestazioni e motivazione	»	95
3.1.1. La misurazione della prestazione complessa fornita dai servizi pubblici	»	97
3.1.2. Cosa influenza la motivazione alla prestazione?	»	98
3.1.3. Relazione tra la valutazione delle prestazioni e la retribuzione basata sulle prestazioni	»	100
3.2. Sistemi classici di valutazione delle prestazioni	»	102
3.2.1. Valutazioni del personale, accordi sugli obiettivi e contratti di prestazione	»	103
3.3. Criticità frequenti nella valutazione delle prestazioni	»	107
3.3.1. Il rapporto dipendente/superiore e la realtà degli stili di leadership cooperativa	»	109
3.3.2. La gestione dei punteggi nella valutazione delle prestazioni	»	111
3.3.3. L'utilizzo di parametri oggettivi e soggettivi di valutazione	»	113
3.3.4. La valutazione del dipendente come strumento di sviluppo personale	»	116
3.4. Gli attori coinvolti nel processo di valutazione	»	120
3.5. Il significato e l'impatto relazionale del colloquio con i dipendenti	»	123
3.6. La valutazione delle prestazioni e lo sviluppo dei dipendenti in telelavoro	»	126
3.7. Interventi di coaching per dirigenti	»	129
3.8. Promuovere il rafforzamento delle competenze trasversali: metodi di valutazione e di intervento	»	132
3.8.1. Individuare e comprendere le soft skills	»	132
3.8.2. Come si può lavorare sulle soft skills?	»	138
3.8.3. Metodi applicati nella valutazione delle competenze trasversali	»	142
3.8.4. Riconoscere e promuovere le soft skills dei dirigenti	»	144
3.8.5. L'organizzazione agile e la competenza digitale come nuova risorsa trasversale	»	146
Bibliografia	»	149

4. Il consiglio regionale: motore propulsivo dell'attività di determinazione e controllo dell'attuazione dell'indirizzo politico della regione	pag.	158
4.1. L'attuale fisionomia del Consiglio regionale quale organo concorrente nella determinazione dell'indirizzo politico regionale	»	158
4.2. Il nucleo essenziale della potestà normativa ed amministrativa regionale sotto l'egida del nuovo Titolo V della Costituzione	»	160
4.2.1. La ratio della riforma costituzionale attuata con la L. Cost. 18 ottobre 2001 n.3. Il rinnovato ruolo dei Consigli regionali all'ombra del principio di sussidiarietà	»	160
4.2.2. Il peculiare atteggiarsi dei Consigli regionali nell'esercizio della potestà legislativa tra disposizioni costituzionali, statutarie e regolamentari. La "democraticità" del procedimento legislativo forgiato dallo Statuto della Regione Lazio	»	165
4.2.3. La potestà statutaria quale effluvio dell'autonomia regionale nel contesto della rinnovata architettura costituzionale	»	169
4.2.4. Il modello "ibrido" di forma di governo allestito dallo Statuto della Regione Lazio	»	172
4.3. La duttilità dello strumento regolamentare quale congegno di realizzazione dell'indirizzo politico regionale nel rapporto di dinamica sinergia tra Consiglio e Giunta regionale	»	174
4.3.1. Il regime promanante dalla volontà originaria del Costituente e i suoi effetti. La predilezione regionale per la fonte legislativa	»	174
4.3.2. La rinnovata vitalità della fonte regolamentare all'indomani delle novelle costituzionali degli anni 1999-2001	»	175
4.3.3. Il ruolo dei regolamenti nella forma di governo della Regione Lazio. La complementarietà dei testi unici.	»	177
4.4. Il fluttuante rapporto tra autonomia politica e principi di contabilità pubblica con riguardo alla spendita di risorse pubbliche da parte dei membri del Consiglio regionale. Profili di responsabilità erariale connessi allo status di consigliere regionale	»	179

4.4.1. Principi normativi in tema di sottoposizione della gestione finanziaria delle Regioni al controllo da parte della Corte dei Conti	pag.	181
4.5. La disciplina regionale di adeguamento alla normativa statale: la L.R. 28 giugno 2013 n.4 e la posizione di garanzia dei presidenti dei gruppi consiliari	»	183
4.6. La responsabilità erariale incombente sul consigliere regionale per effetto della illecita gestione dei fondi erogati ai fini dell'adempimento del mandato elettorale	»	184
4.6.1. La «“posizione di garanzia” del vincolo di destinazione dei contributi erogati al gruppo consiliare dell'ente regionale» rivestita dai membri del Consiglio regionale	»	187
4.7. Gli angusti confini di operatività della malleveria del principio di insindacabilità dei consiglieri regionali ex art. 122 c. 4 Cost.	»	188
5. Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)	»	191
5.1. L'iter legislativo del Piano Integrato di Attività e Organizzazione	»	191
5.2. Finalità e ambito di applicazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione	»	193
5.3. Il contenuto del Piano Integrato di Attività e Organizzazione	»	196
5.4. La struttura del Piano Integrato di Attività e Organizzazione	»	198
5.5. Il PIAO come driver del valore pubblico	»	205
Bibliografia	»	213

PREFAZIONE

A partire dall'introduzione del Decreto Legislativo 150 del 2009 è stata avviata una revisione dell'apparato della Pubblica Amministrazione con il passaggio da un approccio basato sul concetto di adempimento amministrativo ad un approccio basato sul concetto di risultato.

Il Decreto ha imposto la necessità di misurare e valutare le performances con l'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, non solo con riferimento all'organizzazione nel suo complesso, ma anche rispetto ai singoli dipendenti. A tale scopo le amministrazioni pubbliche sono tenute ad adottare modalità e strumenti di comunicazione che garantiscano la massima trasparenza delle informazioni concernenti la misurazione e la valutazione della performance, secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento delle esigenze del destinatario dei servizi offerti.

L'evoluzione manageriale e normativa relativa ai suddetti strumenti ha condotto alla formazione di sistemi sempre più articolati e, quindi, alla necessità di fornire semplificazioni e certezze applicative.

In tale contesto s'inserisce il PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione) a rappresentare il nuovo adempimento semplificato per le pubbliche amministrazioni (PA) che, assumendo la configurazione di "documento unico di programmazione e governance", si propone di superare la molteplicità – e la conseguente frammentazione – degli strumenti di programmazione precedentemente adottati dalle PA.

In tale prospettiva, il PIAO ambisce, da un lato, ad una concreta e sostanziale semplificazione della burocrazia a vantaggio delle pubbliche amministrazioni, dall'altro, al miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e, più in generale, del processo di misurazione e valutazione della performance, con conseguenti riflessi positivi sulla qualità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese.

Muovendo, quindi, dai rilevanti impatti prodotti dal suddetto impianto normativo in termini di “managerializzazione” della Pubblica Amministrazione, nonché dalla accresciuta attenzione da parte delle suddette organizzazioni ai sistemi di *compliance*, il presente volume si pone l’obiettivo di esaminare il tema della misurazione delle performances nelle pubbliche amministrazioni e di collocare al suo interno il nuovo strumento del PIAO.

Nel primo capitolo, dopo aver inquadrato il tema dei processi decisionali nell’ambito della pianificazione strategica, viene fornito un quadro della normativa sulla misurazione delle performances in Italia con particolare riferimento alle Pubbliche amministrazioni. Tale capitolo è arricchito con una sintesi del sistema di valutazione della performance applicato dal Consiglio Regionale del Lazio e con alcune considerazioni in ordine ai possibili impatti futuri legati alla c.d. *digital transformation*.

Muovendo dalla obiettiva difficoltà delle organizzazioni pubbliche, rispetto a quelle private (*profit-oriented*), di misurare il valore prodotto, nel secondo capitolo viene esaminato il tema della “produzione” del valore pubblico sia sotto un profilo teorico che sotto un profilo pratico, anche grazie alla declinazione del tema con specifico riferimento ai Consigli Regionali.

Il terzo capitolo offre una visione olistica sul tema della valutazione delle risorse umane nella pubblica amministrazione, spaziando da problematiche di carattere prettamente umanistico a tematiche di carattere tecnico-valutativo.

Nel quarto capitolo viene esaminato il ruolo del Consiglio Regionale per l’attuazione dell’indirizzo politico della Regione, formando un utile *excursus* di raccordo tra le tematiche giuridiche e le tematiche di carattere politico, strategico ed economico che regolano l’intervento e il ruolo dalle Regioni nei rispettivi contesti sociali.

Infine, nel quinto capitolo vengono delineate le finalità e l’ambito di applicazione dei PIAO e il ruolo che tale strumento potrà svolgere nella creazione di valore pubblico.

Desidero ringraziare quanti hanno inteso fornire il proprio contributo alla formazione di questo volume da me curato, manifestando il loro entusiasmo per il progetto e la loro sollecitudine nel produrre i contributi; restano, ovviamente, a carico del sottoscritto le lacune imputabili alla curatela.

Al seguente link vengono messi a disposizione i documenti che formano il PIAO 2023-2025 adottato dal Consiglio Regionale del Lazio:

https://drive.google.com/drive/folders/1fXKGU-Dd_80CezREqxeqF8-C-5HroPd2

Cassino, maggio 2023

Prof. Giuseppe Russo

1. LA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA E INDIVIDUALE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

a cura di *Giuseppe Russo e Cinzia Felci*

1.1. Il processo decisionale delle organizzazioni: una *overview*

Il modello comportamentale dell'azienda¹, intesa come sistema aperto, finalizzato, eccessivamente complesso, probabilistico e dotato di particolari vie di autoregolazione, viene generalmente interpretato alla luce di un modello adattivo rispetto all'ambiente. Il modello in parola, riassunto nella figura che segue, postula un ciclo in quattro stadi:

- realizzazione del processo decisionale²;
- svolgimento dell'azione sulla base delle decisioni prese;
- verifica degli esiti delle azioni intraprese;
- eventuale azione di correzione (feed-back).

Ciascun processo decisionale rappresenta un tassello della programmazione aziendale e, quindi, della gestione, intesa come l'insieme dei fatti (di gestione) che contraddistinguono la vita dell'azienda. Nel pensiero economico-aziendale tradizionale³ viene postulato che le decisioni aziendali siano largamente alimentate dalle informazioni contabili ed extracontabili, riguardanti tanto l'ambiente interno all'azienda⁴ (sistema di persone e cultura aziendale), quanto l'ambiente esterno in cui essa mira a perpetuare (mercati, contesti pubblici e istituzionali).

¹ Zanda, G. (2015). *Fondamenti di economia aziendale*. Giappichelli, Torino.

² Trequattrini, R. (2004). *Processo decisionale e valore delle aziende: un approccio integrato*. Giappichelli, Torino; H.A. Simon, Herbert A. (1960). *The new science of management decision*.

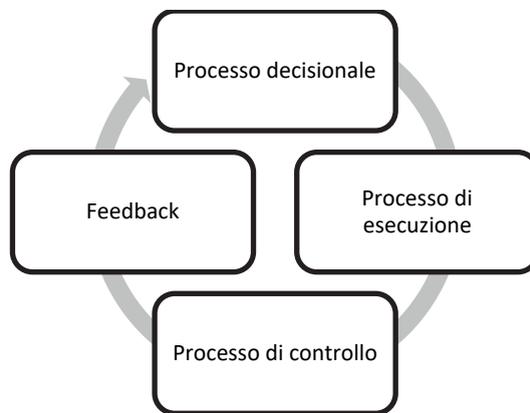
³ Sul punto, si veda, tra gli altri, Guarini, E., Magli, F., & Nobolo, A. (2013). *From Accounting to "Economia Aziendale": Innovation in the Thought of Gino Zappa* (Italy, 1879-1960). *RI-REA*.

⁴ Bertini, U. (1990). *Il sistema d'azienda*. Giappichelli, Torino.

Una volta che l'azione congetturata nel processo decisionale è stata eseguita, si procede a verificarne i risultati mediante metodologie contabili ed extra contabili. Le verifiche in parola contribuiscono a rendere razionale il processo decisionale, consentendo di evitare che la gestione venga svolta senza un indirizzo strategico. Nell'ambito del controllo viene, inoltre, predisposta la base informativa per la redazione dell'informativa esterna d'impresa.

Laddove, nell'ambito del processo di controllo, emergano significativi scostamenti tra i risultati programmati e quelli effettivamente registrati, si procede a individuare le ragioni che hanno comportato gli scostamenti e ad apportare le opportune azioni correttive. Le tempistiche che distanziano la fase di controllo e quella di correzione (o feedback) sono un indicatore della bontà della gestione: quanto più le tempistiche sono ravvicinate, tanto più il comportamento dell'azienda si rivela razionale.

Fig. 1 – Modello adattivo



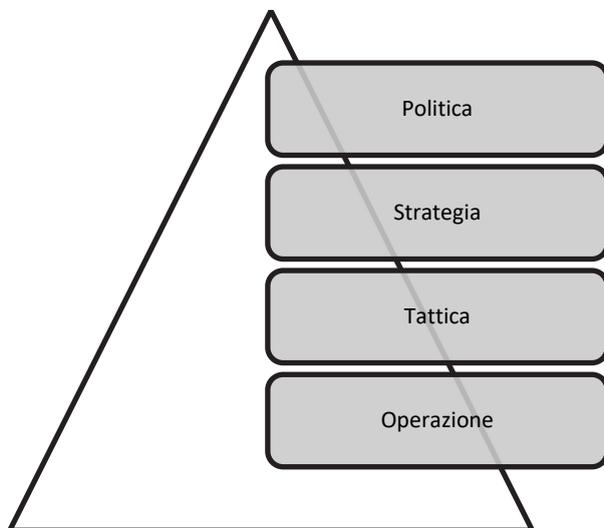
Il modello descritto incorpora la caratteristica fondamentale dell'impresa, rappresentata dalla sua attitudine ad adattarsi al dinamismo⁵ ambientale: è

⁵ Il contesto sociale, economico e politico in cui opera l'impresa moderna è caratterizzato da notevole dinamismo: essa appare costantemente protesa a pianificare e attuare strategie in grado di rendere compatibile l'evoluzione della gestione con i mutamenti dell'ambiente esterno e, in particolare, con l'andamento della domanda e dell'offerta. Trequatrini, R. (2008). *Conoscenza ed Economia Aziendale. Elementi di Teoria*. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, cit. 22-23. Sul concetto di dinamismo ambientale applicato alla gestione d'impresa, si rinvia, tra gli altri, ai contributi di Cavalieri, E. (1990). "Variabilità e comportamento strategico. Evoluzione dei rapporti tra impresa e ambiente", in *Rivista italiana di ragioneria ed economia aziendale*, n. 5; Cafferata, R. (1995). *Sistemi, ambiente e innovazione: come s'integrano la continuità e il mutamento dell'impresa*. Giappichelli, Torino; De Chiara, A.

soltanto mediante un continuo adattamento che le organizzazioni riescono a sopravvivere. In particolare, nel caso delle aziende, è fondamentale che le stesse siano in grado di conseguire in maniera continua e conveniente gli obiettivi verso i quali sono orientate⁶.

Lo schema descritto pone le basi proprio sullo stadio di feed-back che, almeno a livello ideale, prevede il confronto dell'*output* dell'impresa con *standard* e modelli di riferimento reputati convenienti. Affinché il modello descritto possa produrre, in modo durevole, gli effetti sperati, si presuppone che l'impresa lo attui in maniera ciclica. Ne consegue che il processo decisionale è in realtà destinato a svolgersi in maniera continuativa, manifestandosi mediante un incessante flusso di scelte e operazioni astrattamente gerarchizzabili nello schema di seguito rappresentato⁷.

Fig. 2 – Flusso del processo decisionale



(1996). “L’applicazione della teoria della *resourcebased strategies* nella piccola impresa: risorse interne e attitudine al cambiamento aziendale”, in *Piccola Impresa*, n. 2; Gatti, C. (2000). “Apertura, dinamismo e dinamica del sistema impresa”, in *Esperienze d’impresa*, vol. 1, n. 2, pp. 29-53; Cafferata, R. (2014). “L’impresa nel darwinismo contemporaneo”, in *Impresa Progetto-Electronic Journal of Management*, vol. 2, pp. 1-20.

⁶ Si fa in particolare riferimento al concetto di economicità aziendale; sul punto si veda Zanda, G. (2015). *Fondamenti di economia aziendale*. Giappichelli, Torino, pp. 261-268.

⁷ Sul punto si veda Lacchini, M. (1988). *Strategia aziendale: elementi di teoria*. Giappichelli, Torino.

Nell'ambito della politica⁸ vengono postulate le finalità dell'impresa, individuando e qualificando i parametri della funzione di preferenza imprenditoriale; essa compete tipicamente alla proprietà. La strategia⁹ si fa carico di assumere decisioni in grado di indirizzare la gestione verso degli obiettivi generali, direttamente derivanti dalla politica; essa viene svolta dall'alta direzione. La tattica elabora le indicazioni fornite dalla direzione al fine di indirizzare i singoli sub-settori dell'azienda. L'operazione interessa, fisiologicamente, i livelli inferiori dell'organizzazione, incaricati di sviluppare e realizzare gli ordini impartiti dalla tattica. Dunque, è evidente che sussista una differenza sostanziale tra strategia e tattica, sebbene si tratti di concetti strettamente collegati fra loro. Un primo elemento di distinzione riguarda l'orizzonte temporale, essendo la strategia orientata al lungo periodo e la tattica al breve periodo. Il secondo elemento di differenziazione è il contenuto: la strategia riguarda ambiti di più ampio respiro; invece, la tattica riguarda quelle che sono le procedure finalizzate alla realizzazione della strategia.

Secondo una nota dottrina¹⁰, la decisione può essere definita come «una scelta, cosciente e volontaria, tra più alternative (variabili controllabili o corsi d'azione), attuata per raggiungere un obiettivo o per risolvere un problema», costituendo «un momento fondamentale del processo di cognizione di un individuo o di un'organizzazione, in quanto rappresenta l'atto mentale che origina un comportamento finalizzato, volto a conseguire un obiettivo, o un comportamento causato, volto ad eliminare un problema».

Alcuni autori¹¹ hanno cercato di fornire una sistematizzazione dei connotati che le decisioni assumono nel contesto economico-aziendale, individuando i seguenti principali caratteri:

- la complessità, dipesa dalla fisiologica impossibilità di individuare una soluzione univoca per un problema o per il raggiungimento di un obiettivo;
- la sinteticità, legata al fatto che il processo decisionale viene riassunto in singoli atti che rappresentano, tuttavia, il risultato di numerose proposizioni;
- la natura probabilistica, tipica di tutte le decisioni che presuppongono un'analisi degli scenari futuri;

⁸ Bertini, U. (2013). *Scritti di politica aziendale: Quarta edizione riveduta e ampliata* (Vol. 33). Giappichelli, Torino.

⁹ Bianchi Martini, S. (2001). *Idee e strategia. Modelli di analisi e schemi interpretativi dell'"azienda-pensiero"*. Il Borghetto.

¹⁰ Mella, P. *Il processo decisionario*, in *Temi per l'Economia Aziendale*, pubblicato sul sito internet www.ea2000.it, p. 1.

¹¹ Miolo Vitali, P. (1993). *Il sistema delle decisioni aziendali. Analisi introduttiva*. Giappichelli, Torino.

- la sistematicità, legata alla circostanza che il processo decisionale si manifesta in maniera integrata rispetto al complesso operativo cui afferisce.

In questo quadro, ciascuna decisione viene considerata come il frutto di un processo decisorio comprendente diverse fasi che si sviluppano in maniera successiva e logicamente correlata¹²:

- individuazione del problema, ovvero specificazione degli obiettivi da conseguire;
- raccolta di informazioni sull'ambiente esterno ed interno, allo scopo di definire il problema e fissare l'obiettivo;
- sviluppo di soluzioni alternative;
- individuazione delle conseguenze associate a ciascuna alternativa;
- scelta dell'alternativa più conveniente, sulla base di una data funzione di utilità.

1.2. Dal processo decisionale alla pianificazione strategica

La gestione è caratterizzata da innumerevoli problemi di scelte alternative e, quindi, di situazioni passibili di essere affrontate mediante due o più percorsi d'azione. L'uomo amministrativo – nelle sembianze del *management* – è, quindi, chiamato a scegliere il percorso ritenuto più conveniente, a valle di un processo di misurazione/valutazione.

In alcuni casi, però, le decisioni vengono assunte sulla base di criteri squisitamente soggettivi; in tal caso, non sarà necessario implementare un tentativo sistematico di definire, quantificare e valutare i vantaggi e gli svantaggi di ciascuna delle alternative. Le decisioni basate su giudizi soggettivi sono spesso assunte da soggetti incapaci di implementare processi in grado di rendere maggiormente oggettiva la decisione. Per taluni problemi potrebbe, invece, essere eccessivamente complicato o troppo costoso valutare in modo sistematico le alternative.

L'impresa dovrebbe essere in grado di perseguire l'alternativa cui è legata la maggiore probabilità di realizzare i propri obiettivi. Nel caso delle amministrazioni pubbliche, l'obiettivo primario, che dovrebbe guidare l'intero processo decisionale, riguarda il soddisfacimento dei bisogni della collettività, nell'ottica di creazione di valore pubblico.

¹² Cfr. Trequattrini, R. (2004). *Processo decisionale e valore delle aziende: un approccio integrato*. Giappichelli, Torino, p. 6.

Nell'ambito dell'impiego delle misurazioni quantitative, le fasi del processo decisionale possono essere riassunte come di seguito¹³:

- definire il problema;
- individuare le possibili soluzioni alternative;
- valutare e misurare le conseguenze legate a ciascuna alternativa, nei limiti della loro misurabilità quantitativa;
- individuare le conseguenze legate a ciascuna alternativa che non possono essere misurate in termini quantitativi;
- effettuare la scelta.

Le prime due fasi presentano un complesso coacervo di problematiche legate alla difficoltà di conoscere con chiarezza e precisione i dati quantitativi necessari alla soluzione del problema. Anche ammettendo la disponibilità dei dati necessari e la corretta definizione del problema, le possibili soluzioni alternative potrebbero non essere tutte evidenti.

La disponibilità di un rilevante *set* di dati non rappresenta necessariamente un elemento positivo per il processo decisionale; avere a disposizione più dati consente di congetturare più scenari alternativi, con l'effetto di aumentare il livello di complessità dell'analisi¹⁴.

I soggetti che intervengono attivamente nei processi decisionali¹⁵ dovrebbero, quindi, scartare le alternative ritenute meno interessanti e concentrarsi solo su quelle che, per redditività, piuttosto che per vocazione d'impresa o per scelta strategica di base, sono ritenute più aderenti agli scopi dell'organizzazione¹⁶. In questo contesto s'inserisce la considerazione di fattori di carattere non quantitativo, laddove la ricerca dell'aderenza agli scopi dell'organizzazione non può essere soddisfatta mediante la sola analisi di informazioni quantitative¹⁷.

Rispetto al terzo punto (valutare e misurare conseguenze esprimibili in termini quantitativi) è necessario precisare che a ciascuna alternativa sono legati vantaggi e svantaggi. Conseguentemente, il compito dell'analisi quantitativa è quello di valutare ogni elemento differenziale e stabilire, una volta

¹³ Cfr. Antony, N.R., Hawkins, F.D., Macri, M.D., Merchant, A.K. (2008). *Sistemi di controllo. Analisi economiche per le decisioni aziendali*, 3ª ed., pp. 381-382.

¹⁴ Wilmott, P. (2013). *Paul Wilmott on quantitative finance*. John Wiley & Sons.

¹⁵ Palmaccio, M. (2020). *La narrazione e le decisioni aziendali*. FrancoAngeli, pp. 1-151.

¹⁶ Sundaram, A.K., Inkpen, A.C. (2004). "The corporate objective revisited", in *Organization science*, 15(3), 350-363; Freeman, R.E., Wicks, A.C., Parmar, B. (2004). "Stakeholder theory and «the corporate objective revisited»". in *Organization science*, 15(3), pp. 364-369.

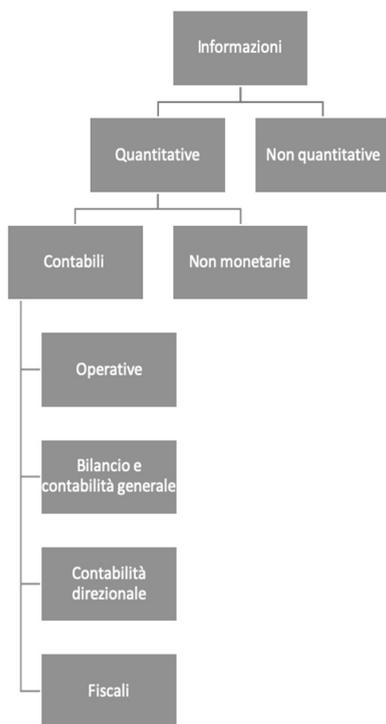
¹⁷ Per una trattazione sulla funzione delle informazioni qualitative nei sistemi aziendali si veda Paolone, G. (2012). *Il sistema informativo aziendale*. Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

effettuata una valutazione complessiva, quale sia l'alternativa che prospetti il maggior vantaggio netto complessivo¹⁸.

Con riferimento al quarto punto, l'obiettivo di tale passaggio è quello di considerare fattori che non possono essere quantificati. Una volta completato il ciclo fin qui descritto, il decisore ha la possibilità di attuare una decisione o di procedere a ulteriori elaborazioni delle informazioni a disposizione.

In questo contesto s'inseriscono i sistemi informativi aziendali¹⁹ che, a seconda della complessità delle organizzazioni, possono essere finalizzati alla soddisfazione di diverse necessità; fra tutte, la più importante è quella di avere contezza delle risorse impiegate nelle diverse fasi della vita produttiva, con l'obiettivo di esprimere un giudizio sull'economicità del loro utilizzo.

Fig. 3 – Schema di sistematizzazione delle informazioni



Fonte: elaborazione propria

¹⁸ Jensen, M.C. (2001). "Value maximization, stakeholder theory, and the corporate objective function", in *Journal of applied corporate finance*, 14(3), pp. 8-21.

¹⁹ Sui sistemi informativi aziendali si vedano: Marchi, L. (2003). *I sistemi informativi aziendali*. Giuffrè, Milano; Paolone, G. (2012). *Il sistema informativo aziendale*. Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

Il complesso delle suindicate informazioni quantitative confluisce in quello che viene definito il processo del controllo direzionale²⁰. Il sistema in parola si articola in una serie di comunicazioni e interazioni, formali ed informali, che rendono il controllo di gestione un processo decisionale. Una nota dottrina²¹ ha proposto la scomposizione dello stesso nelle seguenti proposizioni:

- pianificazione strategica²²;
- redazione del budget;
- misurazione e *reporting*;
- valutazione.

Nella fase di pianificazione strategica si stabilisce quali programmi porre in atto e quante risorse assegnare a ciascun programma. La predisposizione del budget consiste, invece, nel dettaglio a breve termine dei macro obiettivi stabiliti nella fase della pianificazione strategica. Il *reporting* e la misurazione sono operazioni funzionali alla valutazione dei risultati ottenuti e alla eventuale correzione in sede di nuova pianificazione strategica.

La pianificazione strategica, con specifico riferimento alle amministrazioni pubbliche, influenza in misura rilevante la performance. Di fatto, il processo di misurazione e valutazione della performance, in assenza di una strategia chiaramente definita, non ha valenza alcuna. Diversamente, le amministrazioni con una strategia solida alla base, possono sviluppare sistemi di misurazione e valutazione della performance coerenti con le esigenze e aspettative della collettività di riferimento (Cepiku, 2018).

1.3. L'evoluzione normativa della performance in Italia

Il Decreto Legislativo 150 del 2009 rappresenta, senza dubbio alcuno, la genesi della performance in Italia, configurando la più importante riforma della pubblica amministrazione, introdotta dal Ministro Brunetta.

Il principio generale alla base del decreto riguarda la misurazione e la valutazione della performance, intese come attività atte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche.

Il secondo punto cardine concerne, invece, l'obbligo di ciascuna amministrazione pubblica di misurare e valutare la performance con riferimento

²⁰ Brusa, L. (2000). *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*. Giuffrè, Milano.

²¹ Antony, N.R., Hawkins, F.D., Macri, M.D., Merchant, A.K. (2008). *Sistemi di controllo. Analisi economiche per le decisioni aziendali*, 3^a ed.

²² Galeotti, M., Garzella, S. (Eds.). (2013). *Governo strategico dell'azienda*. Giappichelli, Torino.

all'organizzazione nel suo complesso e con riferimento ai singoli dipendenti. A tal fine, le amministrazioni pubbliche sono tenute ad adottare modalità e strumenti di comunicazione che garantiscono la massima trasparenza delle informazioni concernenti la misurazione e valutazione della performance, secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento delle esigenze del destinatario dei servizi offerti.

La riforma Brunetta ruota diffusamente attorno al concetto di performance. Per approfondire quest'ultimo concetto, occorre prendere quale riferimento la delibera CIVIT 89/2010 secondo cui «la performance è intesa come contributo al raggiungimento di un risultato, attraverso l'utilizzo di capacità e competenze professionali, da parte di uno o più soggetti (performance individuale) o di una o più unità organizzative (performance organizzativa)». È proprio in tale delibera che si cristallizzano i concetti di performance individuale e organizzativa, approfonditi nel dettaglio nei paragrafi successivi.

Tra i punti di forza della “riforma Brunetta” vi è sicuramente il passaggio dall'approccio burocratico all'approccio per obiettivi, ponendo particolare enfasi sull'importanza del successo del singolo per garantire il perseguimento degli obiettivi dell'intera organizzazione. Inoltre, la riforma ha favorito la crescita professionale dei dipendenti pubblici (maggiore produttività), nonché la crescita dell'economicità dell'azione amministrativa in termini di riduzione dei costi e la maggiore efficacia dell'azione di governo (migliore quantità/qualità dei servizi). Tra le altre, l'attribuzione di premi ai dipendenti in base al merito ed una maggiore informazione e trasparenza circa le funzioni svolte dalle pubbliche amministrazioni per integrare maggiormente i cittadini e ottenere da questi un maggior consenso circa i risultati conseguiti.

Tuttavia, sebbene tale riforma presentasse le suddette potenzialità, prevedeva l'implementazione di nuovi strumenti da parte delle amministrazioni pubbliche (basti pensare al Piano performance, alla Relazione sulla performance, al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità) che si andavano ad aggiungere ai molteplici strumenti di programmazione e controllo già adottati, inducendo così le amministrazioni alla predisposizione di documenti spesso disorganici tra loro.

Al Ministro Brunetta è subentrata, successivamente, la Ministra Madia, autrice di una stagione di riforme importanti (si pensi alla L.124/2015 e al D.Lgs. 74/2017 “Performance” che hanno modificato il D.Lgs. 150 del 2009), tra le quali è possibile annoverare il passaggio, nel 2013, dalla precedente CIVIT (Commissione Indipendente per la Valutazione, Integrità e Trasparenza delle amministrazioni pubbliche) all'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni

pubbliche), che si occupa essenzialmente di anticorruzione e trasparenza, ma non di performance. Per tali ragioni, nel 2014, è stato creato un “Ufficio valutazione performance” ed una “Commissione Tecnica per la Performance (CTP)” che si è occupata dell’elaborazione di diverse Linee guida atte a disciplinare il processo di misurazione e valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni, sostituendole così alle linee guida CIVIT.

Ciò ha rappresentato un notevole passo in avanti, dal momento che le delibere CIVIT molto spesso si rivelavano di non facile applicazione per amministrazioni pubbliche, essendo perlopiù calibrate sulla taglia dei ministeri. Quale conseguenza, le amministrazioni pubbliche tendevano a pubblicare documenti non perfettamente coerenti rispetto alle azioni intraprese, pur di essere compliant. Inoltre, la valutazione della performance avveniva attraverso la definizione di target/obiettivi non sfidanti, già raggiunti. Dunque, la prima stagione della performance è stata caratterizzata da un’attività di misurazione delle performance meramente adempimentale, con ricorso a misure autoreferenziali e poco sfidanti.

Nelle suddette Linee guida, principio guida del processo di misurazione e valutazione della performance era il concetto di valore pubblico. Per valore pubblico si intende il livello di benessere economico, sociale e ambientale della collettività di riferimento di un’amministrazione e, più precisamente, dei destinatari di una sua politica o di un suo servizio. L’amministrazione genera valore pubblico quando persegue (e consegue) un miglioramento congiunto degli impatti di una politica o di un servizio sulle diverse categorie di utenti e stakeholder, rispetto alle condizioni di partenza.

Il valore pubblico rappresenta, ad oggi, il concetto rivoluzionario del PIAO – Piano Integrato di Attività e Organizzazione, nuovo adempimento richiesto alle pubbliche amministrazioni, a partire dal 2022, che assume la configurazione di documento unico di programmazione che mira ad un ridimensionamento dei documenti prodotti dalle amministrazioni pubbliche.

Il quadro normativo del PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione) parte dal D.L. 80/2021, art.6, poi convertito dalla L.113/2021, da cui scaturiscono il DM di definizione del PIAO che contiene lo schema di piano tipo del PIAO, nonché le relative linee guida, e il DPR che ha portato all’abrogazione di alcuni documenti preesistenti, assorbiti attualmente dal PIAO. Nello specifico, ai sensi dell’art.1 del DPR sono stati abrogati i seguenti documenti, nell’ottica di semplificazione degli adempimenti delle amministrazioni pubbliche:

- Piano Esecutivo di Gestione;
- Piano Triennale del Fabbisogno di Personale;
- Piano delle azioni concrete;

- Piano della performance;
- Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza);
- Piano Organizzativo del Lavoro Agile;
- Piano delle Azioni Positive.

L'art. 6 del D.L. 80/2021 definisce l'ambito di applicazione del PIAO, stabilendo, nello specifico, che le pubbliche amministrazioni con più di 50 dipendenti di cui all'art.1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, sono tenute, entro il 31 gennaio di ogni anno, ad adottare il PIAO.

Il predetto art. 6 definisce l'obiettivo di questo nuovo strumento: "Per assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso, le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con più di cinquanta dipendenti, entro il ((31 gennaio di ogni anno)) adottano il Piano integrato di attività e organizzazione, di seguito denominato Piano, nel rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e della legge 6 novembre 2012, n. 190".

Il PIAO ha durata triennale, viene aggiornato annualmente, e definisce i) gli obiettivi programmatici e strategici della performance; ii) la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali finalizzati al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale,..; iii) compatibilmente con le risorse finanziarie riconducibili al piano triennale dei fabbisogni di personale, gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne..; iv) gli strumenti e le fasi per promuovere la trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione; v) l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti; vi) le modalità e le azioni finalizzate a realizzare a piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità; vii) modalità di raggiungimento degli obiettivi in materia di parità di genere.

Il PIAO definisce altresì le modalità di monitoraggio degli esiti, con cadenza periodica, inclusi gli impatti sugli utenti, anche attraverso rilevazioni della soddisfazione degli stessi. In buona sostanza, il PIAO è stato costruito guardando alla struttura del Piano della performance, presentando tuttavia

degli elementi di novità per quanto concerne le modalità programmazione delle amministrazioni pubbliche italiane. Nel dettaglio, il documento si articola nelle seguenti sottosezioni:

- *valore pubblico*, dove vengono inserite una serie di informazioni, tra le quali rientrano gli obiettivi di valore pubblico generati dall'azione amministrativa, inteso come incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo;
- *performance*, sottosezione dove sono indicati gli obiettivi di semplificazione, di digitalizzazione, obiettivi e strumenti per realizzare la piena accessibilità dell'amministrazione, gli obiettivi per favorire le pari opportunità e l'equilibrio di genere;
- *rischi corruttivi e trasparenza*, sottosezione predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, contenente la valutazione di impatto del contesto esterno ed interno, l'identificazione e valutazione dei rischi corruttivi, nonché tutte le procedure tese alla mitigazione del rischio; il monitoraggio sull'idoneità e sull'attuazione delle misure;
- *organizzazione e capitale umano*.

L'elemento cardine del PIAO è, senza alcun dubbio, il valore pubblico.

L'attenzione mostrata dagli accademici verso il concetto di valore pubblico ha subito un incremento significativo, con specifico riferimento alla pubblica amministrazione, soprattutto negli ultimi 20 anni (Alford et al., 2017). Ad oggi, la teoria del valore pubblico è sicuramente distinta dal new public management (NPM) e dalla public governance (PG), ed è considerata un nuovo modo di concepire il ruolo ricoperto dai manager pubblici (O'Flynn, 2007).

All'interno della sottosezione "valore pubblico", l'amministrazione deve esplicitare in che misura le politiche dell'ente intendono tradursi in termini di obiettivi di Valore Pubblico (outcome), coerentemente con i Sustainable Development Goals dell'Agenda 2030 e gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile elaborati da ISTAT.

Tutti gli obiettivi, siano essi di valore pubblico, performance o anticorruzione, devono essere suscettibili di misurazione attraverso idonei indicatori di impatto. Questa rappresenterà, per le pubbliche amministrazioni, una vera e propria sfida, dal momento che, come afferma anche la letteratura, la misurazione del valore pubblico presenta limitati riscontri pratici (Bracci et al., 2019). Un modello utile alla misurazione del valore pubblico è quello della "Piramide del Valore Pubblico" (Deidda Gagliardo, 2002, Bracci et al., 2014), in cui il Valore Pubblico è il risultato di tre diverse dimensioni: valore

sociale, economico e immateriale. Il valore sociale guarda al grado di soddisfazione dei cittadini per quanto concerne i servizi pubblici, in termini qualitativi, quantitativi, temporali e monetari. L'obiettivo dell'amministrazione dovrebbe essere quello di massimizzare il differenziale tra i benefici sociali e i correlati sforzi/sacrifici. Il valore economico è osservato dalla prospettiva della pubblica amministrazione e riguarda, nel dettaglio, la sua performance economica, la sua stabilità finanziaria e la sua efficienza. Si crea valore economico, anche in questo caso, quando i benefici economici sono maggiori dei sacrifici economici. Medesimo discorso vale per la dimensione degli intangibili, che fanno riferimento ad aspetti specifici dell'amministrazione pubblica, come l'organizzazione, le risorse umane, i legami con altri enti pubblici, privati o non profit o la capacità di rispondere tempestivamente ai cambiamenti del contesto in cui opera e di evolversi di conseguenza.

Per generare impatti capaci di creare valore pubblico, le pubbliche amministrazioni devono finalizzare verso tale traguardo le performance organizzative, cercando di migliorare il livello di economicità, efficienza e efficacia della propria azione. L'impatto, dunque, è inteso come orizzonte delle performance organizzative.

Si consegue valore pubblico, dunque, se l'organizzazione consegue un miglioramento del livello di benessere (economico, sociale, ambientale) dei destinatari delle politiche dell'ente, rispetto alle condizioni di partenza. In tal senso, il valore pubblico esprimerà il valore equilibrato dei diversi impatti.

La Sottosezione Performance, invece, deve essere predisposta secondo quanto previsto dal Capo II del decreto legislativo n. 150 del 2009 e dalle Linee Guida che saranno emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, al fine di evitare duplicazioni di contenuti rispetto alle altre sottosezioni. Tale sezione è indirizzata, in particolare, alla programmazione degli obiettivi e degli indicatori di performance di efficienza e di efficacia dell'amministrazione. Devono essere indicati, inoltre degli obiettivi trasversali, quali ad esempio obiettivi di semplificazione, coerenti con gli strumenti di pianificazione nazionali vigenti in materia oppure obiettivi tesi ad assicurare le pari opportunità e l'equilibrio di genere.

La sottosezione rischi corruttivi e trasparenza deve essere redatta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, tenendo conto di quanto indicato nel PNA – Piano Nazionale Anticorruzione, con specifico riferimento alla valutazione di impatto del contesto esterno (analisi di contesto socio-culturale ed economico) per identificare eventuali rischi corruttivi, nonché alla valutazione di impatto del contesto interno per individuare l'esposizione al rischio corruttivo dell'ente e, da ultimo, la mappatura dei processi.

L'ultima sottosezione, invece, riguarda la descrizione di tre distinti aspetti, ossia l'organizzazione in generale, l'organizzazione del lavoro agile e il piano triennale dei fabbisogni di personale.

1.4. Il processo di misurazione e valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni

Per poter entrare nel dettaglio del processo di misurazione e valutazione della performance, occorre prima chiarire il concetto di amministrazione pubblica, che varia a seconda dell'approccio teorico considerato. Secondo l'approccio giuridico-formale, tipico del diritto amministrativo, le pubbliche amministrazioni vengono assimilate ad una istituzione politica. Secondo l'approccio economico-aziendale o manageriale, invece, la pubblica amministrazione viene vista come un'azienda pubblica, con le sue particolari specificità. In quest'ultimo caso, il focus non è su aspetti meramente normativo-istituzionali, bensì sui risultati dell'azione amministrativa e, quindi, sulle performance. Dunque, l'approccio giuridico-formale e l'approccio economico-aziendale tendono ad analizzare aspetti differenti delle pubbliche amministrazioni. I primi ne analizzano l'aspetto istituzionale; i secondi l'aspetto organizzativo-manageriale. Quest'ultimo è l'approccio seguito nella trattazione del presente capitolo.

Le aziende del settore pubblico operano, parimenti alle aziende appartenenti ad altri settori, in ambiente dinamici e continuamente perturbati, che rendono inevitabile lo sviluppo di adeguate capacità di adattamento al contesto indeterministico e di incertezza che le caratterizza.

Come noto, le aziende pubbliche si occupano in misura prevalente dell'erogazione di servizi pubblici, atti a soddisfare bisogni sociali, educativi, formativi, culturali e sportivi della collettività.

Per il raggiungimento di tali fini, la misurazione della performance si rivela imprescindibile, rappresentando lo strumento attraverso cui garantire il miglioramento continuo e costante dei servizi erogati e dell'organizzazione nel suo complesso. Di fatto, nessuna organizzazione può lavorare efficacemente e obiettivamente in assenza di un valido sistema di misurazione della performance alla base.

La performance, come noto, non configura un concetto unitario e univoco, esprimendo un insieme di informazioni su risultati di diversa natura, aventi una data valenza per le diverse categorie di stakeholder (Bovaird, 1996). Essa può riferirsi, nel dettaglio ad output, risultati e valore pubblico (Van Dooren et al., 2010). Le informazioni sulla performance, sebbene ab-

biano una valenza informativa e strategica rilevante, molto spesso non vengono utilizzate adeguatamente dai manager pubblici nei loro processi decisionali. Infatti, diversi studi hanno rilevato un utilizzo meramente passivo delle stesse (Cepiku et al., 2017).

In verità, la misurazione della performance rappresenta un importante strumento di monitoraggio dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, consentendo di osservare i miglioramenti e le inefficienze dell'organizzazione. L'importanza della misurazione della performance nelle organizzazioni del settore pubblico è stata rafforzata, in misura più evidente, dal nuovo management pubblico, che si è posto l'obiettivo di riflettere i metodi di misurazione della performance applicati nelle organizzazioni private nelle aziende pubbliche, al fine di assicurare una organizzazione della performance più efficiente ed efficace, nell'ottica di miglioramento dei servizi offerti.

Per entrare nel dettaglio del processo di misurazione della performance, è opportuno dapprima definire il ciclo della performance, nell'ambito del quale la misurazione rappresenta una fase di primaria importanza. Il ciclo della performance è disciplinato dall'art. 4 "Ciclo di gestione della performance" del D.Lgs. 150 del 2009, che articola lo stesso nelle seguenti fasi:

- definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Fig. 5 – Il ciclo della performance



Fonte: elaborazione propria

Nel dettaglio, come mostrato in Figura 5, la definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere ed il collegamento degli stessi con l'allocazione delle risorse rappresentano la fase della programmazione. La fase del controllo, della valutazione e delle premialità è riconducibile alle fasi c), d) ed e) del ciclo. La trasparenza, invece, trova rappresentazione nella fase f), relativa alla rendicontazione dei risultati alle principali categorie di stakeholder.

In altri termini, il ciclo della performance può essere inteso come un vero e proprio processo attraverso il quale definire gli obiettivi dell'amministrazione pubblica, le risorse necessarie al loro perseguimento, nonché le attività di monitoraggio durante la gestione e la valutazione e rendicontazione dei risultati ottenuti.

Le Linee guida N.1 elaborate dal Dipartimento della Funzione Pubblica (giugno 2017) introducono il Piano della performance (attualmente sostituito dal PIAO) come "il documento di avvio del ciclo della performance che, a partire dal quadro strategico di riferimento, evidenzia il contributo dell'amministrazione, delle sue singole strutture e dei dirigenti, in termini di obiettivi specifici, indicatori e target da raggiungere secondo una pianificazione triennale e, a livello operativo, secondo una programmazione annuale". Si tratta, nel dettaglio, dello strumento di pianificazione e programmazione triennale adottato dalle amministrazioni pubbliche per:

- supportare i processi decisionali, favorendo la verifica di coerenza tra risorse e obiettivi;

- migliorare la consapevolezza del personale rispetto agli obiettivi dell'amministrazione;
- comunicare agli stakeholder priorità e risultati attesi.

L'adozione del documento programmatico-triennale "Piano della performance", che avviene entro il 31 gennaio, conclude la fase di programmazione. Il Piano si articola in quattro sezioni.

La prima sezione fornisce una presentazione sintetica dell'amministrazione, con indicazione delle attività svolte, dell'organigramma, del personale impiegato.

La seconda sezione riguarda la pianificazione triennale, ossia la delimitazione di obiettivi strategici e risultati attesi che l'amministrazione intende perseguire nel triennio. Nel dettaglio, come indicato dalle Linee guida N.1 del Dipartimento della Funzione Pubblica, devono essere indicati risultati e impatti attesi in termini quantitativi, attraverso individuazione di appositi indicatori, il valore di partenza degli indicatori (baseline) e le unità organizzative che concorreranno al raggiungimento dei risultati attesi.

L'art. 5 del D.Lgs. 150/2009 stabilisce che gli obiettivi indicati in sede di pianificazione debbano essere:

- rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione;
- specifici e misurabili in termini concreti e chiari;
- tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;
- riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno;
- commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;
- correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

La terza sezione riguarda la programmazione annuale, dove l'amministrazione riporta la declinazione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi; in altri termini, obiettivi operativi rappresentano, come indicato dalle Linee guida n. 1 del Dipartimento della Funzione Pubblica, i «traguardi intermedi da raggiungere al fine di assicurare il conseguimento dell'obiettivo triennale cui si riferiscono».

Con riferimento a tali obiettivi sarà valutata la performance organizzativa annuale, sia con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, sia con

riferimento ai singoli. Anche per gli obiettivi operativi è necessario definire le attività e i progetti strumentali al raggiungimento dell'obiettivo; i risultati attesi in termini quantitativi con delineazione del relativo set di indicatori, il valore di partenza degli indicatori (baseline), le unità organizzative designate al raggiungimento dei risultati attesi.

L'ultima sezione, invece, descrive il collegamento tra la performance organizzativa attesa e la performance individuale dei dirigenti.

Le Linee guida n. 2, del dicembre 2017, elaborate dal Dipartimento della Funzione Pubblica forniscono invece indicazioni in ordine alla progettazione del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP) che rappresenta un «insieme di tecniche, risorse e processi che assicurano il corretto svolgimento delle funzioni di programmazione, misurazione, valutazione e rendicontazione della performance, ossia del ciclo della performance».

Da tale definizione, si evince chiaramente che il sistema della performance dovrebbe essere un insieme di soggetti, processi e strumenti attraverso i quali le pubbliche amministrazioni programmano, misurano, valutano, rendicontano e comunicano le proprie performance organizzative e individuali ai principali stakeholders. All'interno di questo sistema è necessario che ci siano delle regole ben precise. In particolare, un buon sistema di performance oltre a spiegare come gestire le performance, dovrebbe anche descrivere le modalità attraverso cui garantire il collegamento tra il sistema di performance management e il ciclo del bilancio: ad esempio, se l'amministrazione ha quale obiettivo quello di curare una determinata patologia, è necessario individuare le risorse finanziarie necessarie al perseguimento di tale fine.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance è stato introdotto formalmente dal D.Lgs. 150 del 2009, art.7, successivamente modificato dal D.Lgs. 74/2017, che stabilisce quanto segue: «Le amministrazioni pubbliche valutano annualmente la performance organizzativa e individuale. A tale fine adottano (e aggiornano annualmente, previo parere vincolante dell'Organismo indipendente di valutazione) il Sistema di misurazione e valutazione della performance». La modifica all'art.7 introdotta dal D.Lgs. 74/2017 riguarda, nello specifico, l'aggiornamento con cadenza annuale del sistema, che si è resa necessaria in quanto, in numerose circostanze, i sistemi restavano immutati pur alla luce di cambi di interni di governance o modifiche normative, esterne all'organizzazione.

La vera finalità del sistema che disciplina la valutazione delle performance è di orientamento comportamentale-preventivo dell'organizzazione e degli individui in essa operanti verso le finalità istituzionali dell'amministrazione. Citando le Linee guida n. 2 del Dipartimento della Funzione Pubblica,