



DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO EUROPEO, STORIA E
SISTEMI GIURIDICI DELL'EUROPA: SEZIONE DIRITTO
AMMINISTRATIVO

XXIV CICLO

Dal buon andamento al risultato: un passo obbligato per la
modernizzazione dell'amministrazione pubblica italiana

Tiziana Testoni

A.A. 2010/2011

Docente Guida/Tutor: Prof.ssa Luisa Torchia

Coordinatore: Prof. Gianfranco D'Alessio

INDICE

| | |
|-------------------|---|
| INTRODUZIONE..... | 3 |
|-------------------|---|

CAPITOLO I

LA PROGRESSIVA EMERSIONE DEL RISULTATO COME PRINCIPIO-GUIDA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

| | |
|---|----|
| 1.1 Valore e significato del principio di buon andamento..... | 10 |
| 1.2 Ascesa e declino del criterio di efficienza..... | 17 |
| 1.3 Dall'efficienza al risultato..... | 22 |
| 1.4 Il debito con il <i>New public management</i> ed il <i>Management by objectives</i> | 27 |
| 1.5 La portata innovativa del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150..... | 34 |
| 1.6 Alcune delibere Civit sulla <i>performance</i> | 44 |

CAPITOLO II

QUANDO IL RISULTATO (SI) CONTA: ESPERIENZE CONCRETE A CONFRONTO

| | |
|--|----|
| 2.1 Misurare i risultati per migliorare la <i>performance</i> organizzativa..... | 50 |
| 2.1.1 RGS, una tecnostuttura al servizio della <i>spending review</i> | 53 |
| 2.1.2 Dal lavoro di un <i>network</i> di amministrazioni italiane al CAF- <i>education</i> europeo..... | 57 |
| 2.1.3 Il piano della <i>performance</i> 2011-2013 dell'INAIL..... | 62 |
| 2.1.4 Il piano della <i>performance</i> 2011-2013 del Comune di Padova..... | 67 |
| 2.1.5 L'esperienza del "Barometro della qualità effettiva dei servizi pubblici"..... | 71 |
| 2.1.6 Fattori comuni di successo: <i>budgeting</i> , più gestione per obiettivi, più impatto del sistema di misurazione..... | 74 |
| 2.2 La <i>performance</i> del personale dell'area dirigenziale..... | 77 |
| 2.2.1 Il sistema di misurazione delle prestazioni del personale dirigenziale del Ministero della Salute..... | 81 |
| 2.2.2 Il sistema di misurazione delle prestazioni del personale dirigenziale della regione Toscana..... | 85 |
| 2.2.3 I caratteri di una valutazione del personale dirigente a servizio dei risultati dell'amministrazione..... | 90 |
| 2.3 La <i>performance</i> del personale del comparto..... | 92 |

| | |
|---|----|
| 2.3.1 Due modalità di valutazione del personale del comparto..... | 94 |
| 2.3.2 Una valutazione effettiva?..... | 96 |

CAPITOLO III

L'IMPATTO DEL RISULTATO SUL CAMBIAMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE E DEI PROCESSI

| | |
|---|-----|
| 3.1 Il risultato, un unico paradigma per i processi decisionali, i sistemi di controlli ed i servizi offerti al pubblico..... | 98 |
| 3.1.1 La rilevanza dei caratteri strutturali e della missione istituzionale propria di ciascuna amministrazione..... | 103 |
| 3.1.2 La spinta dell'incentivazione e della premialità..... | 106 |
| 3.1.3 Autocorrezione, o anche controlli?..... | 109 |
| 3.2 Le questioni che restano aperte..... | 112 |
| 3.2.1 "Soggettivo" ed "oggettivo", ovvero la mutevolezza del risultato malgrado (o meglio a causa) della sua misurazione..... | 114 |
| 3.2.2 Come valutare nel modo più appropriato a seconda del fine..... | 117 |

CAPITOLO IV

IL RISULTATO NEL RUOLO DI CATALIZZATORE DELL'EVOLUZIONE DEI CONTROLLI ESTERNI

| | |
|--|-----|
| 4.1 Alcuni cenni sul declino dei controlli esterni nei confronti delle amministrazioni pubbliche..... | 121 |
| 4.2 Una rinascita? il risultato come principio-guida per l'amministrazione e come situazione soggettiva attiva per il cittadino..... | 126 |
| 4.2.1 I rapporti con il principio di buona amministrazione: affinità, ma non identità..... | 131 |
| 4.3 Rilevanti indirizzi della giurisprudenza della Corte dei Conti in materia di responsabilità amministrativa..... | 136 |
| 4.4 Il c.d. ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, come disciplinato dal d. lgs. n. 198/2009..... | 139 |

| | |
|------------------|-----|
| CONCLUSIONI..... | 145 |
|------------------|-----|

| | |
|-------------------|-----|
| BIBLIOGRAFIA..... | 149 |
|-------------------|-----|

INTRODUZIONE

L'esigenza di migliorare ed innovare la pubblica amministrazione italiana è un tema estremamente attuale, capace di far convergere i più ampi consensi da parte di cittadini, politici, operatori economici, utenti dei servizi e da parte degli stessi *manager* pubblici.

Allo stesso tempo, non appena si voglia passare da un'enunciazione in forma generica dell'obiettivo ad una sua specificazione in termini concreti e propedeutici all'elaborazione di concreti piani d'azione, si è sopraffatti dalla smisurata complessità dei problemi che si presentano.

È appena il caso di ricordare che l'angolo visivo del giurista non coglie che una sola dimensione della realtà osservata, che, essendo in questo caso decisamente multidimensionale, va studiata sforzandosi di non perdere il contatto con le analisi parallelamente elaborate, secondo i dettami di altre discipline scientifiche, specialmente di natura economico-aziendalistica.

Se è vero, in linea generale, che il metodo adottato dal giurista deve sottrarsi alle insidie del ragionare in astratto, quando poi il tema al centro dell'indagine si presenti così fluido, è indispensabile storicizzare e comparare le forme giuridiche, ripercorrendo l'intera parabola evolutiva del principio o dell'istituto analizzati, proprio per cogliere le differenze fra tendenze estemporanee, destinate a sparire senza lasciare traccia, ed autentiche direttrici di un cambiamento durevole¹.

Con questa dichiarata metodologia, si è scelto di focalizzare l'attenzione intorno al risultato, o più esplicitamente verso la rendicontazione dei risultati raggiunti dall'azione amministrativa e la valutazione della stessa sulla scorta dei risultati, allo scopo di esaminare la capacità di tale principio di orientare una riforma verso quell'agognato "miglioramento" che da più parti è atteso.

¹ L'ammonimento a ricordare che il diritto è vivo e a studiare ciò che lo fa vivere e cambiare è da ultimo in S. Cassese, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, 2010.

Si tratta di completare il distacco da una prospettiva di sterile *compliance*, in cui è fondamentale solo la legittimazione formale dell'azione amministrativa, per abbracciare una prospettiva di *performance*, in cui l'attività di ogni amministrazione pubblica viene considerata nella sua funzionalizzazione alla cura dell'interesse pubblico, unendo le valutazioni di legittimità e di risultato, allo scopo di riallineare le azioni con gli obiettivi programmati e le risorse umane e finanziarie con i fini dichiarati. La formula "amministrazione di risultati" o "amministrazione per risultati" o "amministrazione orientata al risultato" non è nuova (ma su ciò si tornerà approfonditamente) ed è, ora generalizzando per necessaria brevità, l'etichetta di presentazione di studi tesi a fugare possibili antagonismi fra i principi di legalità ed efficienza oppure a scandagliare il rapporto intercorrente fra personalizzazione delle responsabilità della classe manageriale pubblica ed attribuzione dei risultati, ma non implica alcuna definizione della portata del "risultato", se non in termini assolutamente generici o che tendono a sfumare concettualmente nella duplicazione di principi già noti.

L'emersione e la delimitazione di un autentico principio di risultato, invece, richiede l'autonomia e l'utilità di tale nozione, oltre che tempi di più maturo interesse verso un simile cambiamento, tempi che si sono prospettati solo all'indomani della c.d. "Riforma Brunetta".

Non esiste neppure ora, nell'ordinamento italiano, alcuna norma positiva in cui sia espressamente sancito il principio di risultato e, d'altronde, non si intende neanche scrivere un pedissequo commento al decreto legislativo n. 150/2009 o, più in generale, alla "Riforma Brunetta", ma, pur senza volerne occultare in nessun modo la rilevanza, tali norme non vengono considerate, nell'ambito della presente trattazione, come un limite ricostruttivo, bensì come un punto di partenza.

Altri potenziali ostacoli vanno preliminarmente fugati.

Tutta l'evoluzione del diritto amministrativo nell'ultimo quarto dello scorso secolo è stata caratterizzata dal recepimento, da parte del

Legislatore, di regole e principi già elaborati dalla giurisprudenza e dalla letteratura giuridica, per cui il fenomeno del riconoscimento e della formalizzazione, anziché della creazione, ad opera della legge non può essere ritenuto un fatto nuovo o singolare.

Non va trascurato, inoltre, che anche le misure attuative delle previsioni del d. lgs. n. 150/2009, in particolare le delibere e gli altri atti della Commissione istituita ex art. 13 del medesimo decreto, possono legittimare, attraverso una lettura che proceda a ritroso, cioè dall'*enforcement* della norma alla norma stessa, e nei limiti consentiti all'attività interpretativa, l'ampliamento della portata di quelle parti del testo normativo che vengono specificate e riempite di significato in sede di attuazione.

Molto dipende, comunque, dal reale cambiamento indotto all'interno delle singole amministrazioni, la cui entità va verificata sul campo ed è influenzata anche dall'effetto di altri fattori, come le pratiche distorsive o di osservanza solo formale, la cui portata non è valutabile *a priori*.

È, inoltre, possibile che si raggiungano gli esiti attesi solo in determinate aree della pubblica amministrazione e non in altre oppure che ulteriori problemi sorgano in relazione ai costi o alle insufficienti competenze del personale direttamente coinvolto.

Di conseguenza, già una prima non trascurabile utilità della ricerca risiede nell'affrancare il valore in sé del principio di risultato da un sistema ancora ben lungi dall'essersi stabilizzato e suscettibile – senza che ad oggi sia possibile fare ragionevoli previsioni – sia di perfezionamenti e aggiustamenti, che di profondi sconvolgimenti.

Ma vi è dell'altro: precorrendo le conclusioni cui potrebbe giungere la ricerca e continuando ad utilizzare per chiarezza una tassonomia ormai obsoleta (la vecchia tripartizione amministrazione, attiva, consultiva e di controllo) si conta di affrancare i risultati dalla condizione di parametro fondamentale per l'esercizio della funzione di controllo e di mostrare come influiscono anche sulla funzione di amministrazione attiva.

Dal punto di vista strettamente tecnico, la concreta precettività del principio di risultato è legata al felice sviluppo dei sistemi per la misurazione e la valutazione della *performance* in tutti i differenti contesti in cui devono essere attivati, contesti che, in prima approssimazione, possono essere indicati come la valutazione dell'attività, del personale e della qualità dei servizi.

Si dà, infatti, il caso che, grazie alle esperienze pregresse, come le carte dei servizi, o a prassi diffuse, come l'utilizzo di schede per la valutazione dei dipendenti da parte del dirigente o responsabile di u.o., il percorso da compiere per la definizione di sistemi di misurazione e valutazione della *performance* individuale e della qualità di servizi sia meno arduo e, probabilmente, si rivelerà più celere, mentre tutto ciò che riguarda la *performance* organizzativa, rappresentando il concetto stesso una novità per l'amministrazione italiana, ponga maggiori ostacoli in fase di concreta attuazione.

La complessità dei compiti qualificatori e regolatori rimessi alla Commissione per l'Integrità, la Valutazione e la Trasparenza nelle Amministrazioni Pubbliche (d'ora innanzi Civit) la ha promossa sul campo al rango di autorità indipendente con funzioni di controllo e regolazione, anche se, al momento in cui fu insediata era legittimo essere in dubbio o, anche, di opinione contraria, semplicemente perché le relative norme del d.lgs. n. 150/2009 non attribuiscono alla istituenda Commissione tale *status* giuridico.

La vicenda è, allo stesso tempo, esemplare della scarsa consapevolezza del Legislatore che, probabilmente, ha imboccato un percorso di riforma di più ampia portata rispetto a quanto previsto o voluto.

Le tendenze attuali del diritto amministrativo sono favorevoli all'emersione dei principi ed alla ricostruzione dei contenuti della disciplina intorno a principi di carattere generale, considerato che essi appaiono come il livello ideale, immune sia dai rischi di contraddittorietà

indotti dall'interpretazione creatrice (delle corti), che dai rischi di polverizzazione causati da norme minuziose ed analitiche².

Ciò, ovviamente, non costituisce motivo sufficiente per intraprendere un'indagine in merito al "principio" di risultato, se non si accenna almeno preliminarmente alle ragioni per cui sarebbe necessario oggi dare centralità proprio al risultato, nonostante l'esistenza di svariati altri principi e canoni, sanciti dalla Costituzione o dalle leggi, che *prima facie* hanno un contenuto affine, ossia quelli di buon andamento, efficienza, efficacia ed economicità.

In cosa si distinguerebbe il risultato, o meglio, come, pur ricollegandosi ai criteri tradizionali, potrebbe rappresentare un progresso in direzione del "miglioramento" dell'amministrazione pubblica?

Comune a tutti i principi richiamati è l'aspirazione a dare ingresso nel mondo del diritto a ciò che prima apparteneva ad una dimensione metagiuridica, territorio di altre discipline scientifiche, quali l'economia, la teoria delle organizzazioni, la scienza dell'amministrazione, ecc., ma molto diverse sono la forza e la portata di ciascuno di essi.

Riguardo al buon andamento, enunciato all'art. 97, primo comma, Cost., è opinione comune che, avendo i Padri costituenti concentrato la loro attenzione verso altre tematiche, esso sin dall'inizio fu frettolosamente inserito fra le scarse norme riguardanti l'apparato amministrativo pubblico come un principio in sospenso, un contenitore vuoto che magari il tempo avrebbe riempito di significati concreti.

Quando, con la legge generale sul procedimento amministrativo e sull'accesso del 1990, all'art. 1, comma primo, tra i principi che reggono l'attività amministrativa, furono inseriti l'efficacia e l'economicità, si disse che andavano a colmare le precedenti carenze e fu prospettato il modello delle tre "e", efficacia esterna, efficacia interna, meglio nota come efficienza, ed economicità, stimando che tale modello fosse idoneo a

² In merito si pronuncia favorevolmente M. D'Alberti, *Diritto amministrativo e principi generali*, in AA.VV., *Le nuove mete del diritto amministrativo*, a cura di M. D'Alberti, Bologna, 2010.

qualificare e ad attribuire la giusta rilevanza nel mondo del diritto a parametri che sono di importanza decisiva.

Successivamente – mentre leggi macrosettoriali (in specie di riforma del pubblico impiego) hanno modificato l'organizzazione amministrativa in senso più conforme ai nuovi principi – efficienza, efficacia ed economicità hanno continuato ad avere un'incidenza molto limitata sull'attività amministrativa e sono state scarsamente invocate sia dagli amministratori, sia dai giudici investiti del sindacato su provvedimenti dell'amministrazione.

Anche da un quadro ricostruito in modo così veloce e sommario, già si evidenzia la continuità evolutiva in cui si pone l'attribuzione di una posizione centrale proprio al risultato raggiunto con l'azione dei pubblici poteri.

Il risultato sin dall'inizio si prospetta anche come un parametro concreto e misurabile, con caratteristiche meglio oggettivabili e comparabili, in altre parole non foriero di quelle incertezze interpretative e attuative, che hanno condotto all'insufficienza del tritico efficienza, efficacia ed economicità.

Il problema definitorio delle tre “e” nel contesto pubblico, per cui più ampiamente si rinvia al corso dello svolgimento dell'indagine, non è stato di poco momento, poiché la PA ha una propria specificità e, a causa della molteplicità dei fini perseguiti e della quantità di leggi cui è sottoposta nell'azione, non è comparabile ai soggetti privati che operano sul mercato. Per questo, nello sforzo di adattare un concetto originariamente economico al contesto giuridico e di applicarlo in quei casi in cui apparisse adeguato e pertinente, esso ne è rimasto depotenziato e circoscritto all'incirca a quelle poche situazioni in cui un'amministrazione, prima di prendere una decisione, commissiona un'analisi costi-benefici.

Il risultato, che comunque ingloba il rispetto di regole di efficienza, efficacia ed economicità, non è di uso limitato ma universale, non è una scelta opzionale ma obbligata e non è un riferimento a contenuti teorici ma

pratici. In altri termini si intende sostenere che il principio di risultato è in origine atto ad essere applicato rispetto a tutte le attività amministrative, che non è rimesso ad alcun interprete il compito di valutare se nel caso pratico si debba tenere conto del risultato o meno, perché l'obbligo di fare *performance management* discende espressamente dalla legge, e che il contenuto del principio non è teorico, tale da non impegnare l'interprete in alcuno sforzo logico-deduttivo, ma è già volta per volta concretizzato nel complesso dei documenti attinenti al ciclo della *performance*, letti congiuntamente a quelli di allocazione e controllo della spesa pubblica.

Anche gli influssi esercitati da discipline contigue al diritto, come la diffusione di nuovi metodi gestionali collegati al modello del *new public management* che ricomprende la gestione per obiettivi, hanno rafforzato i presupposti logici per la centralità e la capacità di indirizzo ed orientamento dell'azione pubblica espressa dal risultato.

Sulla scorta delle linee generali tratteggiate in questa breve premessa, la ricerca che segue si articola in quattro capitoli, volti, nell'ordine, ad approfondire i presupposti teorici dell'indagine (cap. I), a presentare ed analizzare numerosi casi pratici di misurazione e valutazione della *performance* selezionando situazioni e contesti tra loro maggiormente distanti (cap. II), ad evidenziare l'impatto del risultato sul cambiamento organizzativo e dei processi (cap. III) ed a considerare le novità anche nel campo dei controlli esterni (cap. IV), in modo da giungere a trarre, al termine dell'esposizione, le opportune considerazioni conclusive.

CAPITOLO I

LA PROGRESSIVA EMERSIONE DEL RISULTATO COME PRINCIPIO- GUIDA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

1.1 Valore e significato del principio di buon andamento. 1.2 Ascesa e declino del criterio di efficienza. 1.3 Dall'efficienza al risultato. 1.4 Il debito con il *New public management* ed il *Management by objectives*. 1.5 La portata innovativa del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. 1.6 Alcune delibere Civit sulla *performance*.

1.1 Valore e significato del principio di buon andamento.

Mentre un'analisi dei problemi e delle carenze che affliggono l'amministrazione italiana dovrebbe dedicare un'ampia sezione alle situazioni di cattivo andamento degli uffici pubblici (per spese eccessive, per inadeguatezza rispetto alle garanzie prestazionali poste a tutela dei diritti dei cittadini, per mancata soddisfazione dei bisogni degli utenti, per assuefazione ad obiettivi formali e non sfidanti, ecc.), il principio di buon andamento, proclamato all'art. 97, primo comma, Cost. insieme a quelli di legalità ed imparzialità è, fra i tre, il meno studiato ed approfondito dai teorici del diritto, il meno richiamato dalla giurisprudenza ed il più difficile da circoscrivere entro i confini di una ben precisa formula definitoria³.

³ È appena il caso di rievocare, facendo un brevissimo *excursus* storico, alcune tappe del percorso irto di ostacoli che ha visto faticosamente comparire, nel mondo del diritto, il principio di buon andamento.

A partire dall'era Orlando e dall'affermazione del suo metodo, ogni riflessione in chiave giuridica sulle molte e varie carenze dell'amministrazione italiana fu categoricamente stroncata. Nonostante fiorissero già studi in materia di scienza dell'amministrazione e nonostante, tra gli stessi allievi dell'Orlando, vi fosse già la consapevolezza che l'osservanza formale e quella sostanziale delle leggi sono due cose ben diverse, la potenza del dogma orlandiano si mantenne a lungo tanto forte da inibire ogni commistione fra il diritto e le discipline economiche, sociologiche o aziendali, sottraendo terreno allo sviluppo di modelli concettuali affini o precursori del buon andamento.

In un secondo tempo, durante la fase storica di ascesa ed affermazione dello stato liberale, la centralità della dialettica autorità-libertà, nella politica e nel diritto, fu un'altra grave causa di ristagno

In limine, condivisione pressoché unanime nella letteratura giuridica vi è su ciò che il buon andamento non rappresenta, infatti è pacifico che tale principio non si possa circoscrivere al solo aspetto organizzatorio, ma vada riferito sia all'organizzazione che all'attività amministrativa, che non sia riferibile all'operato dei funzionari *uti singuli*, ma all'azione dell'apparato pubblico nel suo complesso e che non sia lecito arrestarsi all'endiadi imparzialità-buon andamento, ma occorra attribuire a ciascuno dei due termini un proprio ed autonomo significato per evitare di scadere in un completo svuotamento del testo costituzionale.

Rispetto al cuore del problema definitorio, cui in principio si è accennato, invece, l'unico approccio possibile è quello di riconoscere l'esistenza di almeno tre linee interpretative, da esaminarsi in dettaglio, secondo le quali il buon andamento è sinonimo di bilanciamento di interessi, cura dell'efficacia e dell'efficienza oppure gestione pubblica manageriale.

Pur essendo comune a tutti i significati il riferimento al piano oggettivo dell'azione dei pubblici poteri, nella prima accezione si esalta la funzione

degli studi sull'organizzazione amministrativa, le cui dinamiche interne erano ritenute poco influenti rispetto alle garanzie del cittadino.

Anche successivamente, dopo l'avvento della Costituzione del 1948, i più diffusi manuali di diritto amministrativo (come il Sandulli ed. 1952 e lo Zanobini ed. 1954) continuarono a non fare menzione dei principi costituzionali in materia di pubblica amministrazione e, fra tali principi, proprio il buon andamento rimase quello più ai margini degli interessi dei teorici e del Legislatore e dal significato più vago ed ottativo.

Per lunghi decenni successivi all'entrata in vigore della Costituzione non furono promulgate nuove leggi amministrative, nonostante la qualità del *corpus* delle leggi vigenti fosse inadeguata e l'impianto delle norme sovente ricalcato su quello di leggi preunitarie, né furono scritte opere di approfondimento a carattere monografico sul principio di buon andamento o a portata più generale, che tentassero di offrirne definizioni o inquadramenti nel contesto dei problemi dell'organizzazione in senso statico o della funzione organizzativa, in senso dinamico.

Il superamento di questa fase di stallo avvenne allorché l'evoluzione dottrinale, al successivo stadio di maturazione, si liberò dalla (vuota) endiade imparzialità-buon andamento, che penalizza il secondo dei due principi riducendolo ad un'inautonoma appendice dell'imparzialità, e si avventurò a ricostruire i primi modelli concettuali di buon andamento, ancora non attingendo a dimensioni metagiuridiche, ma ancorandosi ad altri concetti giuridici già noti.

Fra le prime opere di tal genere ad essere pubblicate possono ricordarsi la monografia di A. Andreani, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, 1979 ed il volume di M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966.

di ordinamento e composizione fra i vari interessi affidati per legge alla cura dell'amministrazione (anche rispetto agli interessi dei privati), attraverso un'opera di scrupolosa valutazione e accurata ponderazione delle scelte, attingendo in modo tutt'altro che larvato ad aspetti che solitamente sono considerati riferibili al nocciolo duro della discrezionalità amministrativa, cioè il c.d. merito⁴.

⁴ In realtà, nell'ambito di questa, che è stata presentata come una corrente unitaria, si distinguono i differenti pensieri dei vari Autori.

Secondo Andreani – studioso la cui particolare tesi è rimasta, peraltro, isolata –, il buon andamento è una modalità di esercizio del potere amministrativo che, in un ordinamento composito e pluralista, richiede in primo luogo coordinamento tra i vari attori pubblici e, con un successivo ineludibile passaggio logico, anche armonizzazione fra gli interessi pubblici. Il buon andamento, quindi, è *“parametro essenziale di composizione intersoggettiva di interessi pubblici emergenti dal pluralismo organizzativo”* ovvero *“imparzialità intersoggettiva, cioè articolazione delle relazioni pubbliche intersoggettive in guisa che gli interessi pubblici inerenti all'azione di ciascun soggetto amministrativo si armonizzino – prevalendo o recedendo o modificandosi – con gli altri, secondo il criterio ottimale desumibile dall'ordinamento giuridico nel suo complesso”* (A. Andreani, op cit., pp.31-32).

È facile osservare che le considerazioni di Andreani possono valere come retroterra e giustificazione teorica rispetto ad altri principi, peraltro oggi da tutti riconosciuti, quali il principio (costituzionale) di adeguatezza, che regola la composizione fra pubblici poteri, o il principio di non aggravamento, che regola la composizione di interessi nel corso dell'iter procedimentale amministrativo, ma ben difficilmente sarebbe possibile intravedervi un nesso con una definizione correntemente accettata di buon andamento.

È da ritenersi, piuttosto, che la monografia di Andreani, opera citata perché prima ed unica ad occuparsi specificamente del buon andamento già nel lontano 1979, risenta ancora di molte incertezze dovute al lungo silenzio che la ha preceduta.

Secondo Nigro, nel ricostruire cosa sia il buon andamento l'accento va posto sull'esigenza che l'organizzazione amministrativa impieghi tutte le sue intrinseche potenzialità nel perseguire i fini rimessi alla sua cura, ovvero sfrutti al meglio la sua capacità autorganizzatoria. Il buon andamento, così, appare come un corollario della funzionalizzazione dell'amministrazione, vincolata nell'azione da fini eteronomi (presupposto-base che non ha bisogno di alcuna dimostrazione) e tenuta ad organizzarsi nel modo migliore possibile per il perseguimento dei fini assegnati.

Questa nozione, non attribuendo valore agli esiti dell'azione amministrativa o all'effettivo soddisfacimento degli interessi in gioco, è di natura del tutto formale e predica un valore di tipo esclusivamente organizzativo-dinamico, che può riassumersi nella sintetica definizione di buon andamento come flessibilità o elasticità o *“capacità del fine”*.

Anche Nigro, con la sua teoria, esprime una condizione pur sempre fondamentale e che oggettivamente pertiene ad una *“buona amministrazione”*. Non per nulla nell'epoca attuale acquista sempre più rilevanza il c.d. diritto dell'emergenza, che si occupa di una quantità, sempre crescente, di casi e situazioni in cui i pubblici uffici non sono in grado di fronteggiare eventi classificati come non prevedibili o non governabili, talvolta solo per miopia o per eccessiva rigidità delle strutture interessate.

Nigro, comunque, nel tempo ritocca la sua interpretazione del buon andamento come razionalizzazione, elasticità ed idoneità ai fini dell'azione amministrativa, aggiungendo che occorre

Nella seconda accezione si valorizzano la ricerca del miglior rapporto fra risorse impiegate e risultati ottenuti (in termini di efficienza) e l'effettivo raggiungimento degli obiettivi prestabiliti (in termini di efficacia), dando corpo alle esigenze di salvaguardia degli equilibri economico-finanziari, di contenimento della spesa pubblica e di aumento della produttività dei pubblici uffici, in una prospettiva aperta all'osservazione dei problemi evidenziati dalla realtà storico-empirica e che va oltre il tradizionale e formale legalismo⁵.

Nella terza accezione si pone l'accento su una serie di tecniche e strumenti gestionali, originariamente sviluppati nel settore privato ed adattati ai vari contesti istituzionali pubblici, come il metodo della programmazione, la gestione per obiettivi, la contabilità economica, il controllo di gestione, ecc., che, rappresentando uno stato più avanzato della visione "efficientistica" della pubblica amministrazione, sarebbero espressione e sostanza più mature del buon andamento.

organizzare gli apparati pubblici in modo tale da garantire imparzialità e – ed è questo il tratto di novità – efficienza.

⁵ Il merito di essere stato il primo a credere nell'apertura alla rilevanza di concetti di natura, *lato sensu* economica va riconosciuto a Giannini.

Nel suo "Corso di diritto amministrativo" (ed. 1967), infatti, non esita ad affermare che il principio costituzionale di buon andamento si concretizza nell'efficienza, nozione di scienza dell'amministrazione, relativa – come è noto – al rapporto fra i mezzi impiegati per il perseguimento dei fini pubblici ed i risultati ottenuti, ed è predicabile non solo rispetto all'organizzazione, ma anche rispetto all'attività dell'amministrazione.

Sempre a Giannini si devono l'uso, per la prima volta, dell'espressione "amministrazione per risultati", per auspicarne l'avvento in contrapposizione alla "amministrazione per atti" e stigmatizzare il formalismo allora imperante (tipico del modello sociologico di amministrazione burocratico-weberiana), nonché l'uso dell'inedita locuzione "riformare l'azienda stato" precorrendo in ciò, sia pure in termini di intuizione, il parallelo fra aziende private ed unità istituzionali, che è alla base dell'ermeneutica delle recenti teorie aziendaliste.

Si deve, infine, a Giannini (con il suo celeberrimo "Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato") l'appello ad occuparsi di problemi ormai indilazionabili, avviando un poderoso ciclo di riforme le cui linee direttrici vengono indicate nella semplificazione, nella razionalizzazione e nell'efficienza, anzi calcando particolarmente l'accento proprio sull'efficientizzazione dell'amministrazione italiana.

Le tre alternative ermeneutiche, nello stesso ordine espositivo seguito, potrebbero anche essere collocate lungo un percorso diacronico continuo, a segnare tre successive tappe di sviluppo della riflessione dei giuristi in materia, ma deliberatamente si evita di esaltare irragionevolmente ed *a priori* la più recente delle soluzioni avanzate per svolgere una valutazione, in parallelo e senza preconcetti, di ogni interpretazione, cercando di esplicitare i sottointesi ed i collegamenti reciproci che a ciascuna di esse sono correlati⁶.

Riguardo la prima interpretazione presentata, viene immediatamente da chiedersi quale sia l'utilità di una nozione identica a quella di merito amministrativo o di quale forza precettiva sarebbe dotato in tal caso il buon andamento ed è fuor di dubbio che, muovendo da queste premesse, le conclusioni non potrebbero che essere marcatamente svalutanti, ma è possibile, come quasi in tutti i casi, rendere più ampio l'angolo di osservazione.

Porre l'attenzione sulla funzione di individuazione e composizione degli interessi pubblici e privati, infatti è implicitamente ricordare che la missione dell'amministrazione è essere al servizio dei diritti e dei bisogni dei cittadini, intesi sia come società civile, che come gruppi oppure come singoli, e questo vale a rendere illegittima ogni subalternità dell'amministrazione rispetto alla politica, così come ogni autoreferenzialità degli uffici pubblici. Il buon andamento, in questo modo, manifesta la propria consonanza con le leggi che hanno introdotto la separazione (ed il coordinamento) fra i compiti dei vertici politici ed amministrativi e con quelle che promuovono una costante opera di

⁶ D'altronde, come accade nei corsi e ricorsi di vichiana memoria, i contributi più recenti sul buon andamento riprendono le vecchie concezioni, come la matrice efficientistica che torna in A. Massera, *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza*, in M.A. Sandulli (a cura di) *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, p. 22 e ss. e quella funzionalista in R. Ferrara, *L'interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazioni: tra forma e sostanza*, in *Dir. e proc. amm.*, 2010, p. 31 e ss.

accountability da parte dell'amministrazione verso la fonte primaria della propria legittimazione, cioè il corpo degli elettori.

Senza soffermarsi sulla prima delle due correlazioni evidenziate, poiché si tratta di un tema ormai da lungo tempo alla ribalta, almeno a proposito dell'altra, quella con l'*accountability*, si ritiene di dover sottolineare come attribuire maggiore spazio alla pubblicità ed alla trasparenza o ricorrere a percorsi decisionali inclusivi ed aperti alla partecipazione pubblica sia mettere in atto strumenti che migliorano l'andamento dell'amministrazione sotto un nuovo profilo – non meno importante dell'efficienza – che è stato isolato, per la prima volta, sotto forma di quarta “E” o equità e la cui reiterata ricerca, in termini più generali, è comunque espressione di un'insistente aspirazione al completamento di un quadro di criteri altrimenti troppo ristretto ed insoddisfacente, come si cercherà di spiegare meglio nel prosieguo della trattazione (*infra* par. 1.4).

La seconda scelta presentata, quella di identificare il buon andamento in una serie di regole tecniche come l'efficienza, l'efficacia e l'economicità, valorizzando una dimensione, originariamente metagiuridica, di buona amministrazione, è quella che in qualche modo si è maggiormente consolidata, sia perché è stata avallata da norme positive⁷ e dalla giurisprudenza⁸ durante gli anni Novanta dello scorso secolo, sia perché è apparsa agli studiosi ricca di contenuti significativi ed idonea a

⁷ Infatti, con l'art. 1 della l. 7 agosto 1990 n. 241, l'art. 1 lett. a) del d. lgs. 3 febbraio 1993 n. 29 e l'art. 4 della l. 15 marzo 1997 n. 59, l'intervento del Legislatore ordinario ha consolidato in pieno la tesi dell'identificazione del buon andamento con l'efficienza ed ha definitivamente abbandonato l'atteggiamento pregiudiziale di ingiustificata marginalizzazione e non-giuridicizzazione delle regole tecniche del bene amministrare, prima oscurate dall'insindacabilità del merito.

⁸ Almeno nell'ambito della giurisprudenza costituzionale, è il caso di ricordare la sentenza della Corte Costituzionale del 27 gennaio 1995, n. 29, nella cui motivazione si afferma che il principio di buon andamento deve essere considerato espressamente collegato ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

ridimensionare il ruolo, altrimenti troppo ingombrante, del principio di legalità⁹.

In realtà, l'equivalenza del buon andamento con l'efficienza (intesa qui come termine riepilogativo e comprensivo di criteri affini di portata subordinata¹⁰) può essere assunta come un passaggio evolutivo fondamentale ed imprescindibile per tutti gli sviluppi futuri della riflessione sul buon andamento, ma non certo cristallizzata come un approdo definitivo.

Viene spontaneo chiedersi, infatti, a cosa serva prendere coscienza di situazioni di inefficienza se non per mettere in atto tutte le misure di contrasto più adeguate, mentre, constatare che in pratica i responsabili continuano spesso a fare poco o nulla per migliorare le situazioni critiche o che, nei casi di emergenza, le estreme "cure" adottate si traducano spesso in puri e semplici tagli operati su alcune voci di spesa senza un preordinato fine "terapeutico", induce a giudicare la tradizionale visione efficientistica del buon andamento solo l'esordio di una transizione non compiuta.

La ricerca dell'efficienza deve coniugarsi con l'uso di una razionalità rigorosa e tradursi nel ricorso sistematico e generalizzato a strumenti articolati e complessi che consentano di monitorare costantemente tutti i profili potenzialmente critici di un'attività, venendo a fornire dati quantitativi e qualitativi sufficienti per effettuare valutazioni sempre più accurate e prendere decisioni in grado di influire positivamente sul buon andamento complessivo e sul conseguimento degli obiettivi.

⁹ In particolare è la lettura del volume G. D'Alessio, *Il buon andamento dei pubblici uffici*, Ancona, 1993, in cui si offre una dettagliata ed esauriente esposizione dei significati, delle interpretazioni e dei precetti concreti riconducibili al principio di buon andamento, che riscontra, e a sua volta incoraggia, una comprensione in chiave efficientistica del buon andamento.

¹⁰ Talora si adopera l'espressione "efficienza finalistica" proprio per indicare questa accezione di efficienza, utilizzata di frequente nell'analisi di contesti pubblici, dal significato molto ampio ed elastico.

In definitiva, se trasporre il buon andamento nell'efficienza ha rappresentato un primo passo verso la messa a fuoco di problemi concreti e distinti da una generica ed indeterminata percezione di insoddisfazione o inadeguatezza, il passo successivo, quello verso l'eliminazione degli inconvenienti riscontrati, impone di andare oltre le due più tradizionali interpretazioni del principio di buon andamento, di imboccare il terzo percorso ermeneutico e, dopo avere scandagliato le varie accezioni, i principali contenuti e tutto il potenziale sviluppabile a partire dalla nozione di efficienza, superarla delineando un criterio nuovo e distinto.

1.2 Ascesa e declino del criterio di efficienza.

Il concetto di efficienza è, all'origine, estraneo al diritto e la sua giuridicizzazione è un processo che evolve a partire dai valori semantici che per primi si sono consolidati intorno all'uso comune del termine efficienza ed al suo uso in campo tecnico, economico ed aziendalistico.

L'efficienza tecnica, riferibile, ad esempio, ad un macchinario industriale o ad una catena di montaggio, esprime il rapporto *input/output*, ovvero la variazione dell'*output* a parità di *input* e viceversa, o, in altri termini, il numero di pezzi prodotti e può dirsi l'equivalente del termine produttività in senso stretto.

Nell'ambito degli studi economici, l'efficienza ha significati differenti, anche se l'accezione primaria, che può essere fatta risalire a Pareto, è quella della c.d. efficienza allocativa o delle scelte, formula che indica la condizione in cui lo scambio di beni e servizi all'interno di un mercato ha raggiunto il punto di equilibrio, in modo tale che non è più possibile operare variazioni senza peggiorare il livello di soddisfacimento dei bisogni e degli interessi di almeno uno degli operatori presenti sul mercato stesso. Non va sottaciuto come la citata efficienza allocativa sia un concetto eccessivamente statico ed ancorato ai dogmi smithiani di autosufficienza del mercato e di realizzabilità, al suo interno, delle condizioni di

concorrenza perfetta, tanto che le teorie economiche più evolute hanno elaborato altri modelli di efficienza, adatti ad essere utilizzati anche in contesti dinamici, complessi e caratterizzati dall'incompletezza dell'informazione (come, per l'appunto, quelli reali). Restando, però, ancorati al tema anticipatamente dichiarato, cioè il problema definitorio posto dall'emersione dell'efficienza nella legislazione amministrativa ordinaria, non può prescindere dal fare menzione delle idee dominanti proprio nel pensiero economico dell'epoca in cui il diritto amministrativo si è interessato al nuovo concetto.

Nel campo degli studi di organizzazione aziendale, l'efficienza ha sempre avuto un significato sfumato, poiché rappresenta il fattore che consente all'azienda di conseguire profitti e di restare operativa sul mercato ed in definitiva finisce per coincidere con la capacità di adeguarsi e di reagire prontamente ai cambiamenti sistemici. Attualmente è concetto continuamente richiamato, perché per l'azienda della *new economy*, che opera in un contesto caratterizzato da elevate turbolenze, è proprio il possesso di elevate doti di flessibilità e velocità di cambiamento al livello strategico ed organizzativo ad essere discriminante ai fini della sopravvivenza della struttura.

È appena il caso di rilevare che nessuna delle nozioni di efficienza esposte è idonea ad essere travasata *sic et simpliciter* all'interno di un discorso che riguarda gli apparati della pubblica amministrazione, ma è necessario (tentare di) ricontestualizzare i concetti espressi, alla luce delle peculiari caratteristiche che differenziano la sfera pubblica da quella privata.

Si presenta arduo studiare in parallelo la realtà di un'amministrazione pubblica e quella di un'azienda privata, perché riguardo alle istituzioni pubbliche perdono ogni valenza i più basilari riferimenti utilizzati per la comprensione delle dinamiche del modello aziendale, ossia il fine lucrativo dell'organizzazione, l'impatto del prezzo di cessione di prodotti e servizi sul mercato, il contesto concorrenziale e la libertà di scelta da parte del cliente.

Viceversa, altri principi, segnatamente legittimazione democratica, formalizzazione dell'attività, sistema di competenze definito *ex lege*, poteri sovraordinati, vincoli derivanti da tetti massimi di spesa pubblica, promozione e garanzia dei diritti individuali, dello sviluppo socio-economico e di una buona qualità della vita sono le regole che contraddistinguono il modello delle istituzioni pubbliche.

Schematizzando velocemente il quadro complessivo, le differenze fondamentali fra un'amministrazione pubblica ed un'impresa privata possono essere polarizzate intorno a due difformità radicali, ossia i diversi fini perseguiti ed il fatto di operare in un sistema di mercato ovvero non di mercato, mentre appare ragionevole sperare che i principi generali di efficienza e razionalità economica che presiedono al "come" fare, una volta che si sia stabilito "cosa" fare, risultino fundamentalmente comuni ai due modelli.

La logica dell'efficienza, tuttavia, richiede che il *focus* delle valutazioni si sposti dall'atto all'attività amministrativa, perché riguardo al singolo atto può essere difficile valutare se esso sia efficiente o meno, a meno che l'efficienza sia solo un criterio e non anche un parametro. Occorre, inoltre, considerare separatamente le attività di prestazione di un pubblico servizio e quelle prettamente autoritative.

È stata, quindi, in un primo tempo, una soluzione di comodo quella di evitare rilevanti cambiamenti nella tradizione amministrativa, ammantando di una veste giuridico-formale l'efficienza, ma interpretandola pur sempre alla stregua di un modo di essere, di una potenzialità che gli apparati amministrativi devono possedere, accogliendo, in definitiva, la blanda e generica nozione aziendalistica di efficienza e non quella economico-parametrica.

Se il buon andamento – citando le parole di un celebre amministrativista – richiede l'applicazione di regole non giuridiche ma tecniche volte "ad assicurare essenzialmente (opportunamente ponderandole e contemperandole), la prontezza, la semplicità e speditezza, l'economicità, il

rendimento e la puntuale adeguatezza dell'azione amministrativa"¹¹, si verifica comunque una grande trasformazione quando si passa da regole non definite, che rientrano nell'area di insindacabilità riservata all'amministrazione ossia nel merito, a canoni di buona amministrazione fissati *ope legis* e la cui violazione è sindacabile come vizio di legittimità, tuttavia la gradualità necessaria perché il sistema giuridico si evolva senza andare in frantumi inizialmente negava accesso, attraverso i nuovi criteri, a concetti misurabili come la produttività e l'efficienza economica. Ad una prima valutazione, essi appaiono cozzare con quello spazio di discrezionalità o di ancor superiore libertà di azione di cui deve godere un'amministrazione non intrinsecamente subordinata ad altri poteri, da un lato perché il loro precetto è troppo elementare e deterministico, dall'altro perché implicano l'introduzione di una rigorosa misurazione quantitativa.

In realtà, proprio l'affermazione che precede maschera un errore di fondo, cioè l'utopica visione dell'amministrazione da cui prende le mosse: chi conosce anche sommariamente i problemi dell'amministrazione italiana dal dopoguerra ad oggi sicuramente ricorda quante volte è stata schiacciata dal potere politico, è stata espropriata dal potere legislativo attraverso le leggi-provvedimento, è apparsa debole al suo interno per mancanza di spirito di corpo, si è mostrata incline all'inerzia ed alla fuga dalle responsabilità, più che a rivendicare le proprie prerogative, tanto per menzionare succintamente ed *en passant* i maggiori fra i gravi limiti da cui è fortemente svilita¹².

In ultima analisi può dirsi che, a causa delle debolezze e delle incertezze di un certo modello di burocrazia e della nebulosità che circonda l'esercizio dei suoi poteri, non poteva essere l'introduzione del canone dell'efficienza

¹¹ A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, ed. 1984.

¹² Si rinvia, per dati e cifre esatti, alla lettura di S. Cassese, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 1993.

la leva per realizzare un cambiamento dell'organizzazione e dell'attività di dimensioni così epocali.

Progressivamente altre interpretazioni della nuova visione legislativa hanno tentato di ricondurre l'efficienza nell'alveo dei significati propri del suo terreno di origine, definendola come rapporto fra mezzi utilizzati e risultati perseguiti e criterio alla stregua del quale valutare i risultati dell'azione pubblica, superando, al contempo, la ritrosia a relazionarla, oltre che alle dinamiche organizzative interne, anche alla vera e propria attività verso l'esterno dell'amministrazione.

Con il consolidarsi della visione efficientistica del buon andamento è stato necessario mettere a sistema l'efficienza con altri criteri per arricchirne la portata semantica come si è fatto con la formula delle tre "e", che, riscuotendo subito un discreto successo, ha indicato come metodo per la lotta all'inefficienza dell'azione dei pubblici poteri l'uso sinergico dei tre criteri di efficacia esterna, efficacia interna – o efficienza propriamente detta – ed economicità.

Un ulteriore passo avanti è stato compiuto evidenziando il nesso fra efficienza e responsabilità, intesa sia come responsabilità dell'apparato pubblico nei confronti del cittadino/utente, che come responsabilità procedimentale del funzionario responsabile del procedimento e responsabilità dirigenziale a carico del preposto all'unità organizzativa, poiché solo la previsione di conseguenze sanzionatorie ricollegate alla violazione di un precetto normativo gli consente di assurgere alla piena vincolatività¹³.

I sospetti di coloro che hanno prospettato un attacco da parte dell'efficienza nei confronti della legalità, sotto forma di un inaccettabile baratto fra le garanzie ed i risultati¹⁴, è stato agevolmente superato,

¹³ Il merito va attribuito a L. Mercati, con il suo volume *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza*, Torino, 2002.

¹⁴ Si parla di "inammissibile baratto fra legalità ed efficienza" in F. Ledda, *Dal principio di legalità al principio di infallibilità dell'amministrazione*, ne *Il Foro Amministrativo*, XI/XII, 1997.

pervenendosi presto in letteratura all'unanime riconoscimento che l'amministrazione efficiente ed imparziale è quella che meglio salvaguarda i diritti dei cittadini e più intensamente tutela le loro aspirazioni al conseguimento dei beni della vita.

L'efficienza, in ultima analisi, si è rivelata un buon punto di partenza per le riforme indirizzate a sviluppare il tanto auspicato tangibile miglioramento dell'azione amministrativa, ma, qualora strumenti più evoluti possano costituire uno stimolo di cambiamento più potente, non deve neanche costituire un limite.

È possibile integrare con criteri ancor più puntuali, come tempestività, qualità e semplicità, il catalogo delle regole necessarie per un'azione pubblica appropriata, ma qualunque evoluzione del canone dell'efficienza che sia solo di ampliamento ed arricchimento concettuale, per quanto apprezzabile, non è risolutiva rispetto ad un aspetto fondamentale del problema affrontato: la misurazione degli esiti conseguiti.

Su questo versante si scontano i limiti intrinseci alla nozione giuridica di efficienza, che ha natura non parametrica, in quanto non è stata originariamente pensata per poter essere oggettivamente misurata e giudicata in modo univoco. Di fatto, considerando le due tipologie di soggetti che sono tenuti a seguire il precetto dell'efficienza, può dirsi che per i decisori l'efficienza del caso concreto è autoreferenziale e per i controllori (siano essi altri amministratori o giudici) è inconfutabile, fatta salva soltanto l'ipotesi di errore macroscopico.

Il superamento della condizione di stallo, d'altronde, non risiede in una conciliazione fra paradigmi distanti, ma nella rottura con la lettura di stampo tradizionale del principio di buon andamento e nell'affermazione di un nuovo modello di burocrazia, come si illustrerà nei paragrafi che seguono.

1.3 Dall'efficienza al risultato.

Il primo rischio da scongiurare, venendo ad occuparsi del risultato, è quello di annunciare un cambiamento per poi riproporre semplicemente vecchi contenuti attraverso una terminologia differente.

È stato sostenuto¹⁵ che l'efficienza, soprattutto grazie al sostegno offerto dalla giurisprudenza amministrativa sull'eccesso di potere, può assumere rilievo non solo come modalità di esercizio dell'attività anche organizzativa dell'amministrazione, ma anche come risultato verso cui essa deve tendere e parametro per la valutazione *ab aeterno* dell'operato pubblico.

La formalizzazione del criterio di efficacia, inoltre, rafforzerebbe e positivizzerebbe la funzionalizzazione dell'azione amministrativa, mettendo espressamente in rapporto le condotte con i fini, con l'effetto di convogliare l'attenzione sul rapporto fra risultati attesi e risultati ottenuti, per cui anche il risultato non sarebbe che un'applicazione congiunta dell'efficacia e dell'efficienza (mentre l'economicità, da parte sua, garantirebbe la sostenibilità di programmi ed azioni, tramite il mantenimento nel tempo degli equilibri di bilancio).

Sviluppando la ricostruzione sinora prospettata, in cui si descrive il declino dell'efficienza, incapace di compiere la metamorfosi da concetto generale ed astratto a parametro specifico e concreto in base al quale compiere la misurazione e la valutazione, invece, si focalizza l'attenzione verso il risultato proprio per recuperare quella dimensione, oggettiva, quantitativa e paritetica, che era stata espunta dalla nozione giuridica di efficienza.

Il problema concreto che si aspira a risolvere è quello dello scadimento del complesso dei controlli, fatta eccezione per quelli economico-contabili, in un'attività priva del potere di condizionare l'andamento degli uffici, predisposta più per mero spirito di ossequio alle norme che li prevedono che per orientare e dirigere l'azione amministrativa.

Non sono sufficienti casi sporadici in cui il giudice amministrativo ha esercitato un sindacato estrinseco sull'attività dell'amministrazione alla

¹⁵ L. Mercati op. cit., pp. 11 e ss.

luce del criterio di efficienza, né correzioni isolate ed occasionali applicate in base agli esiti evidenziati dal controllo di gestione. Tutto ciò non implica, infatti, il raggiungimento dell'obiettivo di reggere con continuità la condotta amministrativa per tenerla a riparo da elementi discorsivi (interessi personali, pressioni politiche, corruzione, ecc.) e malfunzionamenti in genere.

La risposta, piuttosto, deve essere una ristrutturazione delle logiche e dei metodi dei controlli a carattere manageriale intorno ad un principio effettivamente rispondente alle necessità ed alle aspettative degli attori dell'intero sistema istituzionale.

La convinzione che il risultato rappresenti la frontiera del miglioramento delle prestazioni degli apparati pubblici, superi la semplice cura verso l'efficienza dell'azione amministrativa ed, allo stesso tempo, la includa come nel più resta compreso il meno, d'altronde non è né isolata né peregrina, ma poggia sulle esperienze pluriennali condotte in molti Stati e, per quanto riguarda specificamente l'Italia, su recenti innovazioni legislative¹⁶.

Piuttosto, occorre chiarire che, nel contesto italiano, il concetto di risultato si presenta inizialmente in modo ambiguo ed è stato utilizzato con significati differenti, alcuni inutili perché meramente ripropositivi di idee del passato, altri fuorvianti perché inquinati dal parallelo sviluppo, nell'alveo del principio di legalità, di altri strumenti e criteri per migliorare i rapporti fra i cittadini e la pubblica amministrazione.

Restringendo, infatti, il campo alle due sole accezioni in voga negli anni Novanta che assumono carattere di novità rispetto al passato, il risultato veniva alternativamente interpretato:

a) come il conseguimento, da parte dei dirigenti e di tutto l'apparato amministrativo, degli obiettivi programmati nell'ambito del sistema di pianificazione, programmazione, rendicontazione e controllo;

¹⁶ Si allude alla l. 4 marzo 2009, n. 15 ed al d. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

b) come garanzia e tutela, di tipo sostanziale, del rispetto dei diritti dei cittadini da parte dell'amministrazione, che non è legittimata ad agire se non in funzione degli interessi di persone, famiglie, altre formazioni sociali o dell'intera società civile, laddove di tali interessi esista un riconoscimento normativo.

Le due definizioni sono emblematiche della doppia natura dell'amministrazione orientata verso il risultato, che, da un lato, fa assegnamento su maggiori formalizzazioni e cristallizzazioni delle operazioni e dei processi per favorire la maturazione del pieno controllo sui risultati, mentre, dall'altro, tende a superare il formalismo, il legalismo ed ogni approccio di tipo burocratico, in vista del raggiungimento di quella soglia di libertà e responsabilità dell'amministratore, necessaria perché prenda la decisione più giusta in ogni singolo caso.

Di conseguenza, se è inevitabile che una volta focalizzata l'attenzione sui risultati non si possa più tornare indietro, quale sia la corretta dimensione concettuale o quale il metodo operativo da seguire per orientare gli uffici pubblici in direzione del risultato da approvare non è stato immediatamente chiaro.

L'idea dell'equivalenza fra risultato e diritti civili, politici e sociali che spettano al cittadino ed hanno copertura costituzionale (suggestiva teoria proposta ed argomentata da Spasiano e Iannotta nei loro scritti in favore di una "amministrazione di risultato"¹⁷) nasce dalla commistione dell'idea

¹⁷ Le basi concettuali della teoria ricollegabile ai due autori sono contenute in: L. Iannotta, *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in Rivista di diritto e processo amministrativo, 1, 2005; L. Iannotta, *Costruzione del "futuro" delle decisioni e giustizia nell'amministrazione di risultato*, in Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato (a cura di L. Iannotta), Torino, 2003; L. Iannotta, *Diritto comune dello sviluppo, rispetto e soddisfazione dei diritti: efficacia ed economicità delle decisioni*, in AA.VV. Mezzogiorno e politiche di sviluppo, Napoli, 2002; L. Iannotta, *La decisione giuridica*, ne Il processo decisionale (a cura di L. Iannotta), I quaderni IPE, Napoli, 2002; L. Iannotta, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione. Dagli interessi ai beni*, in Diritto amministrativo, 1999; L. Iannotta, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in Diritto e processo amministrativo, 2, 1998; M.R. Spasiano, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003.

di risultato con una serie di apprezzabili tendenze verso la valorizzazione delle pretese del privato, l'abolizione degli ingiustificati privilegi dell'amministrazione, la svalutazione dei profili meramente formali dell'azione amministrativa e l'affermarsi del sostanzialismo giuridico.

Nondimeno, quanto siano illusorie e come siano sminuenti le conclusioni cui giunge la loro teoria può essere agevolmente dimostrato. Sotto il primo profilo è sufficiente citare come Spasiano¹⁸ caratterizzi – in termini assolutamente utopici – il comportamento del buon amministratore, che è colui che compie scelte, dandone ampia e completa motivazione, assume su di sé responsabilità, valuta i problemi, si prefigura il “dopo” dell'azione amministrativa e, per garantire i diritti e soddisfare i bisogni delle persone, risponde del suo operato verso la collettività sottraendosi all'ingerenza del potere politico. Sempre secondo Spasiano nessun inutile formalismo, ma partecipazione e “democrazia procedimentale” sono gli strumenti idonei a realizzare i risultati cui il buon amministratore deve tendere. Considerata la condizione di debolezza in cui si trova il singolo amministratore non si vede proprio con quali mezzi un individuo – sia pure dotato di professionalità e di buona volontà – possa riuscire a farsi promotore di un cambiamento di dimensioni tanto smisurate. Sotto il secondo profilo basta ricordare come già Corso¹⁹ nel 2003 affermasse che non c'è bisogno di inventare *questa* amministrazione di risultato, dato che valgono comunque l'equità per il giudice e la discrezionalità per l'amministratore ed il risultato non rappresenta che una loro inutile duplicazione.

È il principio di legalità che deve evolversi (e si è evoluto) da legalità formale a legalità sostanziale, mentre la tensione verso il risultato va

¹⁸ M.R. Spasiano, *Organizzazione e risultato amministrativo* in Principio di legalità ed amministrazione di risultati. Atti del convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003) a cura di M. Immordino e A. Police, Torino, 2004.

¹⁹ G. Corso *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa* in Principio di legalità ed amministrazione di risultati. Atti del convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003) a cura di M. Immordino e A. Police, cit.

messa in relazione con il conseguimento degli obiettivi programmati e solo questa opzione consente di attribuirgli una portata davvero innovativa ed autonoma, perché in ciascuna situazione concreta c'è un risultato determinato *a priori* ed è possibile *ex post* ricorrere ad una misurazione di tipo quantitativo (e, parzialmente, anche qualitativo) per stabilire il grado del suo raggiungimento.

Il risultato, così, si qualifica finalmente come effettiva, concreta e diretta applicazione del principio di buon andamento, idonea a riconnettergli – per la prima volta – sia una portata sufficientemente verificabile e certa, che una valenza propulsiva e direttiva.

A voler ulteriormente specificare, i passaggi logici ineludibili per una corretta applicazione del risultato come principio-guida per l'azione amministrativa sono:

- a) la correlazione dei risultati con gli obiettivi definiti in sede di programmazione;
- b) la quantificazione dei risultati secondo criteri verificabili ed oggettivi;
- c) la predeterminazione di un *set* di indicatori e lo sviluppo di un sistema di misurazione;
- d) la relazione circolare che unisce esiti del controllo sui risultati e programmazione.

Non inficia il metodo illustrato l'influenza esercitata dalla misurazione, che, a seconda del soggetto che la effettua, delle tecniche adottate, degli scopi perseguiti nel misurare e di vari altri fattori, può condurre a valori differenti, ma tale assenza di univocità, peraltro governabile e ridimensionabile, non influisce, se non in modo davvero marginale, sul radicale cambiamento prodotto dalla centralità del risultato, intesa nei termini sopra illustrati.

L'equivalenza buon andamento-risultato, piuttosto, conduce a considerare le amministrazioni ed i loro problemi attraverso la lente di una visione dichiaratamente aziendalistica e tale cambiamento può essere ritenuto al riparo dalle critiche avanzate dai detrattori dell'aziendalizzazione solo se si chiarisce in che senso una pubblica amministrazione può essere accostata ad una realtà aziendale privata.

1.4 Il debito con il *New public management* ed il *Management by objectives*.

Aziendalizzazione non è sinonimo di privatizzazione e pur essendosi registrate anche in Italia fasi di entusiasmo per le privatizzazioni²⁰, attualmente non sussiste più alcuna petizione di principio in loro favore, anzi si riconosce pacificamente che privatizzare non può rappresentare la cura per tutti i mali del settore pubblico. Si continua, piuttosto, ad osservare da un decennio all'altro una periodica fluttuazione del confine fra pubblico e privato, a causa di una moltitudine di fattori concomitanti che forzano a raggiungere quello che, volta per volta, appare essere il giusto punto di equilibrio²¹.

Neanche una radicale riorganizzazione della pubblica amministrazione che si basi sulla trasformazione delle unità istituzionali in quasi-aziende, che continuerebbero ad operare fuori dal vero mercato, a godere di particolari agevolazioni o privilegi e ad utilizzare il denaro versato dai contribuenti, potrebbe produrre alcun impatto positivo sul conseguimento degli interessi della collettività e, quindi, sui risultati attesi. Già si è accennato, trattando dell'efficienza (par. 1.2), alle radicali ed irriducibili

²⁰ Dal 1992 (anno del decreto Amato) anche in Italia ha preso avvio un processo di privatizzazione, con la graduale trasformazione di numerosi enti pubblici in imprese private. Da allora questa tendenza non si è mai arrestata, anche se ha raggiunto il suo picco massimo nel biennio 1995-1996.

²¹ G. Rossi, *Pubblico e privato nell'economia di fine secolo*, in AA.VV. *Le trasformazioni del diritto amministrativo*, Milano, 1995.

differenze fra un apparato pubblico ed un'azienda privata e, addirittura, al totale contrasto dei fini rispettivamente perseguiti.

La teoria del *Public Value*²², di recente sviluppo, è sorta proprio intorno alla considerazione delle peculiarità che contraddistinguono l'azione dei pubblici poteri, orientata da valori non di tipo strettamente economico, ma molto più ampi e complessi, tanto da ricomprendere benessere dei cittadini, inclusione e coesione sociale, sostenibilità ambientale e tutela dell'identità culturale.

Occorre, allora, chiarire in quali termini ed entro quali limiti la concezione aziendalistica sia, in realtà, la lente adatta per mettere a fuoco e curare limiti e carenze dell'amministrazione italiana.

La scelta fra legalismo, formalismo e deresponsabilizzazione oppure ottimizzazione dei risultati, sistemi di misurazione e valutazione delle prestazioni e responsabilizzazione diffusa riguarda solo ed esclusivamente il modello gestionale pubblico, che, avvicinandosi ai modelli manageriali delle aziende private, si distacca dal paradigma burocratico-weberiano e può essere definito – in tal senso – “aziendale”.

La trasformazione della burocrazia pubblica, con promozione di maggiori responsabilità, poteri e preparazione specifica al ruolo decisionale dei burocrati delle fasce alta e medio-alta, è un fenomeno di vasta portata al livello globale che è usualmente unificato sotto l'etichetta di *New public management* (d'ora innanzi NPM).

In realtà, considerato che le teorie del NPM (anche se i suoi albori risalgono agli anni Settanta²³) si sono diffuse principalmente negli anni Novanta²⁴ propagandosi prima entro i confini del mondo anglosassone, poi in seno agli organismi internazionali e sovranazionali ed, infine, negli stati

²² J. Benington, M. Moore, *In search of public value – Beyond private choice*, New York, 2007; M. Moore, *Creating public value: strategic management in government*, Cambridge, 1995.

²³ In seguito alla circolazione delle idee espone nel volume di P.F. Drucker, *The age of discontinuity*, New York, 1968.

²⁴ I maggiori teorici del NPM negli anni Novanta sono stati C. Hood, N. Flynn, D. Osborne e T. Gaebler.

dell'Europa continentale, la continua variazione del terreno normativo-istituzionale ha fatto sì che, attualmente, non possa più essere definito come un idealtipo, stante la gran quantità di adattamenti e varianti del modello di base²⁵.

In generale, può dirsi che il NPM pone l'enfasi proprio sui risultati, richiedendo formalizzazione degli obiettivi da raggiungere, uso razionale delle risorse materiali, finanziarie ed umane, autonomia di scelta ed ampio potere discrezionale da parte dei *manager* pubblici, responsabilizzazione personale e *standard* di rendimento individuali e collettivi, istituzione di correlativi meccanismi premianti e disaggregazione dell'organizzazione gerarchica in unità organizzative per ricreare artificialmente quella competitività che nel settore privato è conferita dall'operare dell'azienda in regime di concorrenza sul mercato.

Accanto all'introduzione della concorrenzialità, alla contrattualizzazione del lavoro pubblico ed alla managerializzazione dello stile gestionale, dal momento in cui, a causa delle difficoltà finanziarie che negli anni Novanta hanno colpito vari Paesi europei, si è diffuso il fenomeno delle privatizzazioni, anche la tendenza a privatizzare per alleggerire la mole dell'apparato pubblico è stata inclusa (e non con piena coerenza) fra gli esiti applicativi del NPM.

In Europa, l'Inghilterra, sin dall'epoca del governo Thatcher, si è massicciamente conformata ai precetti del NPM, altri stati sono stati parzialmente e discontinuamente influenzati dal nuovo modello di *management* pubblico, e tra questi si può annoverare anche l'Italia, mentre altri ancora, come la Germania, sono rimasti saldamente ancorati al tradizionale paradigma weberiano oppure, come la Francia, lo hanno parzialmente modificato, ma sempre nel segno della continuità con il passato.

²⁵ In realtà, ciò era stato evidenziato già a partire da J.P. Olsen, B.G. Peters, *Lesson from experience: experiential learning in administrative reforms in eight democracies*, Oslo, 1996.

Se, da un lato non è esatto formulare un'equivalenza tra messa in pratica dei principi del NPM e buona qualità dell'amministrazione o elevato livello di soddisfazione da parte dei cittadini, perché, ad esempio, la pubblica amministrazione non versa in condizioni critiche in Germania, dove il NPM non ha messo radici, dall'altro la cura NPM risulta essere l'unica risorsa in quei Paesi in cui il modello burocratico è degenerato a causa di sprechi nell'utilizzo dei mezzi a disposizione, scarso senso etico e divisioni corporative.

In tali contesti, il rigoroso rispetto delle procedure prestabilite, mentre è indice di affidabilità e di non arbitrarietà dei comportamenti nel modello "sano", offusca la percezione dei problemi reali, blocca la risposta di adattamento alle nuove necessità e diviene solo sterile formalismo.

Pur essendo stato il NPM arricchito di aspetti relazionali, esaltando l'importanza di un'amministrazione che sappia attrarre consenso e fare rete con gli attori sociali riservando a sé il "governo del timone"²⁶, tanto che si parla dell'avvento di un nuovo modello di tipo relazionale²⁷, il principio di sussidiarietà e l'attuazione di una *multilevel governance* non rappresentano in alcun modo una cura per la deriva del modello weberiano, ma solo, casomai, un ulteriore (seppur inevitabile) elemento di complicazione.

Al di là delle etichette e dei meri problemi definitivi, è soltanto attribuendo centralità al risultato che si produrrebbe un cambiamento dello stile gestionale, idoneo a riorientare e riorganizzare i processi.

Non dissimilmente, fra coloro che non sono giuristi, ma esperti di organizzazione e *management* pubblico, Borgonovi e la sua scuola, decisamente a favore del modello aziendale di pubblica amministrazione o della c.d. "azienda pubblica", sostengono che il nodo irrisolto dell'amministrazione italiana consiste nel non aver mai alcuna legislatura

²⁶ "Timonare" o, in Inglese, *steering*, vuol dire mantenere la supervisione ed il coordinamento in mano pubblica, mentre attuazione ed esecuzione sono lasciate ai privati.

²⁷ La nuova formula in uso è quella di *New public government* (NPG).

prodotto le leggi necessarie per quei tagli della spesa pubblica e quella riorganizzazione degli apparati, indispensabili per un'azione pubblica efficiente, efficace ed economica e la creazione di un contesto istituzionale adatto a supportare l'iniziativa economica privata, puntando il dito proprio contro la disattenzione e la noncuranza nei confronti dei risultati²⁸.

È appena il caso di aggiungere che la globalizzazione economica, la crescente influenza esercitata dalle organizzazioni sovranazionali, marcatamente dall'Unione Europea, e la dequotazione della sovranità statale, in generale, amplificano le condizioni di debolezza di uno stato e l'urgenza di uno sforzo comune per il suo superamento.

Trovare una soluzione per i problemi di cattivo andamento che affliggono l'amministrazione italiana, oltre ad essere un arduo compito, infatti, richiede una costante sinergia fra l'esperto di *management* pubblico e il giurista, in quanto una volta correttamente superata la fase del *problem setting*, il *problem solving* non si esaurisce semplicemente in altre leggi di riforma, ma passa comunque attraverso la promulgazione di nuove leggi che cambino il funzionamento del sistema amministrativo.

Dagli anni Novanta dello scorso secolo sino al 2007 circa, nell'esperienza italiana si riscontrano numerose leggi riformatrici tese a rinnovare, sotto vari aspetti, l'amministrazione pubblica che, pur nella consapevolezza della non invariabilità del concetto di NPM, si possono inquadrare nell'alveo di un approccio NPM. A titolo esemplificativo potrebbero rapidamente citarsi la separazione di compiti e responsabilità fra la classe politica e quella dirigenziale, l'aumento dei poteri e delle responsabilità dirigenziali, la possibilità di accesso alla dirigenza per qualificati soggetti esterni all'amministrazione, la contrattualizzazione del rapporto di lavoro di quasi tutti i dipendenti pubblici, l'introduzione di differenziazioni nella

²⁸ Si rinvia alla lettura di E. Borgonovi, *Tagliare e riorganizzare. Il binomio finora poco conosciuto per le amministrazioni pubbliche*, in *Azienda pubblica*, IV, 2008, p. 361 e ss.; E. Borgonovi, *Sciogliere il nodo dell'amministrazione pubblica*, in *Azienda pubblica*, II/III, 2008, p. 173 e ss.

retribuzione legate alle prestazioni, la ristrutturazione dei controlli interni e ancora molte altre misure.

Surrettiziamente, quelle stesse leggi sono state un *passpartout* per la fuga o l'aggiramento delle teorie NPM, consentendo abuso dello *spoils-system*, precarizzazione della dirigenza, evasione della regola del concorso pubblico, incarichi e consulenze inutili o clientelari ed esternalizzazioni finalizzate alla creazione di poltrone nei consigli di amministrazione, con danno per gli apparati pubblici e la collettività in genere.

Ciò che è mancato sono stati fermezza nel portare avanti una linea condivisa di riforme, monitoraggi sugli esiti sortiti dalle innovazioni normative rispetto al c.d. "effetto annuncio" iniziale ed impegno a non manipolare le regole in senso distortivo, ma assolutamente sorprende come, tra alti e bassi, proprio la tensione verso i risultati sia stata sempre relegata in secondo piano, al più ridotta ad un problema di gestione e stimolo del personale, liquidato con la previsione di qualche piccolo meccanismo incentivante di tipo economico.

Il genere di risultato più importante è l'effetto generato dall'azione pubblica in termini di grado di soddisfacimento degli interessi cui è funzionalizzata e, fra i livelli praticabili per la rilevazione di un siffatto risultato, non sono quelli alti, coincidenti con il sistema-paese o con un intero settore (sanità, istruzione, ecc.) a fornire i dati più significativi e depurati da fattori acasuali, ma quelli bassi, corrispondenti al singolo apparato pubblico (ministero, ente o unità organizzative interne) oppure al singolo processo.

Accettando in un principio di risultato che informi l'attività amministrativa gestionale e che rivesta carattere vincolante per la classe manageriale pubblica, l'obbligo generale di fare *accountability* sui risultati, al livello di ciascun ufficio pubblico, si traduce in termini concreti solo grazie alla formalizzazione degli obiettivi anno per anno assegnati alla struttura, secondo i canoni del *Management by objectives* (d'ora innanzi MBO).

La centralità del risultato scardina la formalizzazione sterile e distorsiva dei comportamenti, ma presuppone, a sua volta, un altro genere di formalizzazione (degli obiettivi strategici ed operativi) che è propedeutico alla trasparenza ed alla rendicontazione, sia verso l'esterno che verso altri uffici della stessa amministrazione, in merito al conseguimento dei risultati.

Il secondo debito del principio di risultato è, comunque, ancora verso un portato del NPM, che, spingendo all'adozione degli stili di gestione più evoluti, comporta anche l'introduzione di un sistema di programmazione a cascata, in modo da raccordare la funzione di indirizzo e quella gestionale e definire, in modo via via più particolareggiato, *cosa* gli uffici debbano fare, lasciando che il dirigente preposto sia arbitro del *come* e pienamente responsabilizzato sulle proprie iniziative.

Pur nella consapevolezza che il buon funzionamento di questo sistema composto da molte parti non è cosa da poco, non si può fare a meno di sottolineare come solo accettando la preminenza del risultato ed il suo effetto retroattivo sulle fasi programmatiche e decisorie, si possa essere liberati dall'anacronistica ed ingombrante presenza di un'amministrazione che al momento di provvedere si rivela paternalistica nei confronti del cittadino, subordinata ad *inputs* scoordinati e discontinui provenienti dalla sfera politica ed incapace di essere a diretto servizio della nazione (come pure si ricava dall' art. 98, primo comma, della Costituzione).

1.5 La portata innovativa del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Dal 2008 in Italia è iniziata una nuova stagione di riforme legislative riguardanti la pubblica amministrazione che sembrano essere in qualche modo ispirate da un unico filo conduttore.

Tali riforme sono state precedute dal documento noto come piano industriale per la riforma della pubblica amministrazione²⁹, presentato dal

²⁹ Il documento è liberamente consultabile sul sito www.governo.it.

governo in carica nel 2008 e volto ad annunciare e presentare politiche indirizzate ad ottimizzare la produttività del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, a promuovere la digitalizzazione degli apparati pubblici e il ricorso a nuove esternalizzazioni e, solo in piccola parte, ad agire in direzione di una riorganizzazione del sistema amministrativo attraverso la sua razionalizzazione o attraverso l'eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali.

Il *dossier*, purtroppo, stilato in condizioni di urgenza e pesantemente condizionato dal dichiarato scopo di produrre nel breve periodo risparmi di spesa, rappresenta un'occasione mancata per tracciare un quadro generale di riferimento e compiere una riflessione approfondita e lungimirante sui molti problemi di cattivo andamento che affliggono la pubblica amministrazione.

In seguito, anche la legge delega 4 marzo 2009, n.15 (c.d. per la produttività nel pubblico impiego), che tra i vari contenuti ha dettato una serie di criteri e principi sulla valutazione delle strutture e del personale della pubblica amministrazione e sulla trasparenza, ed il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che li ha sviluppati nel dettaglio, non appaiono certo qualificabili come norme che attuano una riforma di portata generale, ma casomai come norme che offrono soluzioni a determinati problemi, individuati e stralciati dal contesto secondo la logica adottata del Legislatore.

In ragione di ciò, occorre subito prendere le distanze da letture che dilatano a dismisura la portata della c.d. "Riforma Brunetta", così come da quelle che, compilando delle semplici liste dei nuovi adempimenti, perdono il contatto con il *background* politico e scientifico-culturale in cui le norme sono maturate e sulla scorta del quale vanno interpretate³⁰.

³⁰ Questo, d'altronde, è anche il parere espresso da chi è membro della Civit o ha lavorato alla redazione del testo del d. lgs. n. 150/2009. Si consideri, in particolare, L. Hinna e F. Monteduro, *Misurazione, valutazione e trasparenza della performance nella riforma Brunetta: una chiave di lettura* in *Impresa&Stato*, Rivista della Camera di commercio di Milano, 2010.

La parte più ricca di spunti e più interessante del d. lgs. n. 150/2009 è quella relativa a misurazione, valutazione e trasparenza della *performance* individuale ed organizzativa³¹ ed, anzi, il primo e più evidente aspetto di novità, va additato proprio nella comparsa, in un testo normativo italiano, del termine *performance*, usato ben 109 volte nel corpo del decreto.

Questa scelta va ad inserire l'Italia in un contesto internazionale composto da molti Stati³² che hanno utilizzato nelle loro leggi sull'amministrazione la parola *performance* (sempre senza tradurla) come a voler simboleggiare, attraverso l'importazione del vocabolo, l'adesione ad una teoria aziendalistica di *mainstreaming* sulla centralità della *performance* che si colloca nel solco dello sviluppo dei principi del NPM.

Forse proprio per questa ragione, nonostante l'assiduo utilizzo, il testo normativo non si cura di offrire alcuna definizione del termine *performance*, mentre la mera traduzione letterale dello stesso nell'italiano "prestazione" non è molto chiarificante, né idonea a rendere tutte le sfumature di significato e le implicazioni del vocabolo originale.

Di maggiore utilità può essere, piuttosto, riportare la spiegazione che compare nel glossario ufficiale predisposto dalla Civit, in cui si legge che la *performance* è "*il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (organizzazione, unità organizzativa, team, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita; pertanto il suo significato si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai risultati della stessa e alle modalità di rappresentazione. Come tale, pertanto, si presta ad essere misurata e gestita*"³³.

³¹ Il riferimento è, dunque, al titolo II (artt. 2-16).

³² Si tratta di Australia, Nuova Zelanda, Regno Unito, Canada, USA, Svezia, Danimarca, Francia e altri ancora.

³³ Il glossario è in appendice alla delibera n. 89/2010 e sul sito www.civit.it.

Da ciò si deduce che la nozione di *performance* ufficialmente accolta nel contesto della riforma è riconducibile al risultato o impatto finale generato nei confronti dei bisogni collettivi, ma implica un approccio verso il risultato condotto non in prospettiva statica bensì dinamica, cioè considerando il suo concreto prodursi all'estremità di una catena logica fatta di risorse impiegate (*inputs*), processi, attività, prodotti (*outputs*) e, finalmente, risultati (*outcome*).

Il carattere che andrebbe perduto ragionando in termini di semplice prestazione, e non di *performance*, è quello – peraltro fondamentale – della ciclicità, che caratterizza un *facere* in continuo, un risultato che si produce sempre, ma che comprensibilmente tende ad oscillare in quanto il suo valore dipende da una serie di variabili.

Sulla scorta di questa premessa teorica, il d. lgs. n. 150/2009 delinea un corrispondente sistema di previa definizione degli obiettivi e degli indicatori e di misurazione, valutazione e rendicontazione della *performance* per elevarlo a *modus operandi* obbligatorio e generalizzato all'interno di ogni apparato pubblico, passando dalla *performance* al “ciclo di gestione della *performance*”³⁴, un ciclo complesso ed unificante rispetto a vari momenti dell'attività amministrativa che prima potevano essere considerati isolatamente (la decisione, l'azione, il controllo), paragonabile, per importanza, a quello della gestione finanziaria (con cui, peraltro, deve raccordarsi).

In pratica, ne consegue l'obbligo, sia per i vertici politici che per gli amministratori, di abbandonare l'uso di qualunque tecnica e metodologia non integrata nel ciclo gestionale generale e non allineata, dal punto di vista causalistico, rispetto alla presunta logica degli scostamenti che le misurazioni e le valutazioni delle *performance* evidenziano.

Il punto debole del d. lgs. n. 150/2009, tuttavia, sta nel mescolare visioni ed elementi propri di contesti nazionali, in cui maggiormente è radicato

³⁴ L'intero capo II del titolo II è titolato “Il ciclo di gestione della performance”, così come l'art. 4, con cui lo stesso esordisce.

l'uso della *performance*, con il contesto italiano, in cui, da questo punto di vista, si è appena gli esordi, rischiando di produrre esiti impreveduti.

La ciclicità della *performance*, a rigore, richiederebbe una predominante attenzione del Legislatore verso i processi, ma un processo può non esaurirsi in seno ad una stessa amministrazione (come accade quando cliente non è il cittadino, ma un altro ente pubblico) e la mappatura di tutti i processi, specie se mai tentata prima, è un'azione ardua. Attribuire una valutazione alla *performance* di ogni unità organizzativa e di ogni apparato pubblico nel suo complesso è già una novità introdotta solo con la "Riforma Brunetta", che comunque non riesce ad emanciparsi da una visione ristretta alla sola prospettiva statico-organizzativa e considera la PA scomposta in moduli separati.

Anche se, attraverso semplificazione, standardizzazione e confrontabilità degli esiti delle misurazioni e delle valutazioni, si inaugura un sistema di *benchmarking* fra enti ed uffici omologhi ed anche se, scartando l'ottica poco fruttuosa del breve periodo, si sceglie come base per la programmazione (attraverso il Piano della *performance*) un arco di tempo pari non ad uno ma a tre anni, non sempre prevale l'intento di esaltare tutto il potenziale dell'innovazione.

A tali conclusioni si perviene anche ricorrendo a specifiche chiavi di lettura elaborate ed adoperate dai tecnici della materia.

Nella letteratura economico-aziendalistica³⁵, infatti, è d'uso qualificare la *performance* secondo due prospettive, riferibili anche al risultato del processo produttivo attuato dall'amministrazione pubblica, ossia la profondità, che ha a che fare con le dimensioni dell'oggetto della misurazione e valutazione (un dipendente, un ufficio, un'area, ecc.), e l'ampiezza, che determina la quantità delle variabili da considerare parte della catena della *performance* (ad esempio, per la gestione di un servizio, solo personale, ore di lavoro, procedure seguite, numero delle prestazioni

³⁵ G. Bouckaert, J. Halligan, *Managing performance. International comparisons*, New York 2008, pp. 15-26.

erogate e risultati oppure molti di più dando rilievo alle varie manifestazioni della qualità).

Rispetto a questa classificazione generale, la nozione di *performance* accolta nel d. lgs. n. 150/2009 non possiede tutti i livelli di profondità, in quanto è di microlivello (individuale), di mesolivello (di apparato) e, solo in modo molto parziale, di macrolivello (volendo apprezzare la relazione annuale sul funzionamento delle amministrazioni centrali redatta dalla Civit).

Considerando, oltre alle dimensioni, anche la natura dell'oggetto dell'analisi, può aggiungersi che si tratta sempre di un apparato organizzativo o di un elemento dell'organizzazione, senza che venga manifestata attenzione verso i processi.

Quanto ad ampiezza, invece, la scelta del Legislatore è stata quella di fissare *a priori* il quadro delle variabili significative, cristallizzando con norma di rango primario regole generali per la gestione del ciclo della *performance* e prevedendo l'ulteriore opera di supervisione e promozione di sistemi e metodologie comuni svolta dalla Civit.

Quest'ultima presa di posizione è legata a considerazioni di ordine pratico. In particolare, con l'istituzione della Civit si è cercato di non commettere l'errore di introdurre un sistema completamente bloccato nella sua immobilità ed incapace di reagire ai cambiamenti di contesto, più che prevedibili in quanto un conto è dare avvio al ciclo di gestione della *performance*, un conto implementarlo quando è già andato a regime. Tanto per accennare ad un esempio di immediata comprensibilità, basta riflettere su come in genere i dati disponibili all'inizio consentano di costruire un numero esiguo di indicatori ed urga procacciarsi ulteriori dati anche sopportando delle spese, mentre, quando le misurazioni sono ormai a regime, l'utilità di nuovi dati divenga decrescente ed i costi per la loro rilevazione del tutto sproporzionati ai vantaggi.

Di fronte ad evenienze di questo tipo, l'esistenza di un'*Authority* che, pur non essendo un controllore diretto, abbia il "polso" della situazione

generale e la non completa ossificazione delle regole o la previsione di regole *ab origine* destinate a valere limitatamente ad un certo stadio di sviluppo dell'architettura complessiva³⁶ non possono che essere giudicati positivamente e sono determinanti per evitare lo stallo o, addirittura, il fallimento dell'intero disegno riformatore.

Ancora dalla letteratura economico-aziendalistica, secondo la quale – per definizione – la *performance* è multidimensionale, è raccomandata come metro di giudizio di un'esperienza empirica l'analisi delle dimensioni (e delle variabili)³⁷ della *performance* volta per volta prese in considerazione, cioè l'attento esame di come sia stato risolto il problema di fissare quali e quante esse siano.

La multidimensionalità, infatti, implica il superamento di un approccio attento solo alla prospettiva economico-finanziaria in favore dell'apertura verso altri possibili aspetti dell'azione degli uffici pubblici, ma, ovviamente, lascia aperto il problema di identificare le dimensioni una per una ed ammette una quantità di soluzioni possibili.

Il d. lgs. n. 150/2009 procede agli artt. 8 e 9 a fissare gli ambiti di misurazione della performance organizzativa, dei dirigenti e del resto del personale elencando finalità e valori rilevanti in qualità di dimensioni, che traggono comunque la loro origine nel ruolo centrale e di principio-guida rivestito dal risultato, già in principio proclamato³⁸.

In altri termini, il d. lgs. n. 150/2009 può ragionevolmente essere interpretato come il riconoscimento di un principio applicabile all'intera PA secondo cui ogni soggetto pubblico deve tendere al risultato, che è il

³⁶ Il d. lgs. n. 150/2009, infatti, include diverse disposizioni a carattere transitorio.

³⁷ Ad una dimensione, che rappresenta una qualità astratta, fanno capo molte variabili, che sono elementi precisi, concreti e suscettibili di misurazione attraverso i quali è possibile dare un giudizio sulla dimensione nel complesso. Ad esempio, la tempestività di un'amministrazione erogatrice di servizi (dimensione) è collegabile al numero di giorni di attesa per ottenere ciascun tipo di prestazione erogata (variabili).

³⁸ All'art. 2 è scritto che il fine della normativa, cioè quello di assicurare elevati standard qualitativi ed economici dei servizi, è perseguito attraverso "*la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa ed individuale*", mettendo sullo stesso piano di importanza performance e risultato.

senso e l'apice della catena logica della gestione della *performance* e che può essere esteso e declinato in molte gradazioni.

Nell'elencazione contenuta all'art. 8, rubricato "*Ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa*"³⁹, in cui sono presentate, su otto livelli, le categorie logiche o ambiti della *performance*, vi è una sorta di scala gerarchica che al primo posto (cioè alla lettera a) vede collocato esclusivamente il risultato e successivamente concede ingresso, con una certa gradualità, ai processi e ai prodotti.

La medesima previsione dell'art. 8, al di là dello specifico riferimento agli ambiti, può essere intesa, in chiave certamente semplificatoria e riduttiva, anche come elencazione delle finalità dell'azione dei pubblici poteri.

Tali finalità sono, innanzitutto il conseguimento degli obiettivi, che costituiscono una declinazione, in termini specifici, misurabili, raggiungibili, realistici e temporizzati (è il noto acronimo SMART), degli interessi pubblici caratteristici della particolare missione di un ente pubblico o di un ministero, più altri fini che hanno carattere generale e sono complessivamente espressione della modernizzazione e del miglioramento dell'azione amministrativa.

Rielaborando e schematizzando l'elencazione contenuta nell'art. 8 si ricava che le finalità del secondo tipo sono la coerenza con i criteri di qualità

³⁹ Per comodità si riporta il testo dell'art. 8, che è il seguente:

"Il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa concerne:

- a) l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;*
- b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;*
- c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;*
- d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e capacità di attuazione di piani e programmi;*
- e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti, e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;*
- f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento e alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;*
- g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;*
- h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità."*

effettiva, *customer satisfaction*, *governance*, sviluppo di valore pubblico ed efficienza tecnica e nell'utilizzo dei fattori produttivi, nonché la promozione delle pari opportunità e, per quanto riguarda in particolare tutti i servizi pubblici, l'attenzione agli aspetti qualitativi e quantitativi del servizio erogato.

Considerando i predetti criteri direttivi, le caratteristiche che maggiormente li accomunano, oltre alla posizione subordinata rispetto al risultato, sono la loro portata trasversale e l'essere relativi al *come* dell'azione dei pubblici poteri.

Anche all'esito di una lettura condotta in chiave finalistica riemerge, comunque, il ruolo predominante del risultato, cui altri aspetti specifici e di dettaglio si affiancano come corollari, tanto che non sembra affatto fuori di luogo affermare che le dinamiche produttive del risultato o il risultato nel suo farsi sono il momento più importante all'interno del ciclo di gestione della *performance* "all'italiana".

In subordine, mentre si attribuiscono al risultato "dinamico" caratteristiche esprimibili in termini prevalentemente quantitativi, la qualità del risultato può essere considerata l'altro elemento, in grado di esprimere in modo sintetico tutti gli aspetti secondari che pure vengono presi in considerazione nel ciclo di gestione della *performance*.

Ad ogni modo, l'unico punto di equilibrio e di interna coerenza di tutte le disposizioni del d.lgs. n. 150/2009 dedicate alla misurazione ed alla valutazione della *performance* si raggiunge accettando il risultato come criterio-guida cui l'organizzazione e l'attività degli apparati pubblici devono conformarsi.

Anche nel d. lgs. n. 150/2009 (in cui non si usa mai il termine efficacia) si richiama talvolta l'efficienza, ma non deve sfuggire come tale riferimento posseda due valenze differenti, rappresentando in alcuni casi un espediente puramente retorico, teso ad evocare un concetto indeterminato ed approssimativo, ma rassicurante per gli *stakeholder* (la vecchia

efficienza aziendalistica)⁴⁰, mentre in altri casi sottintenda un contenuto preciso e puntualizzato *expressis verbis* dal Legislatore, che intende fare riferimento ad una delle dimensioni del risultato, specificamente:

- a) relativa all'uso dei fattori produttivi, fra cui in particolare si cita il denaro pubblico;
- b) relativa alle soluzioni offerte a problemi tecnici, in particolare – si afferma – di ottimizzazione dei tempi⁴¹.

Tra le righe del decreto si può, quindi, anche trovare conferma della (incompleta) transizione verso una nuova idea di efficienza, da un lato meglio caratterizzata, dall'altro ricondotta nell'alveo più generale del risultato.

Le restanti disposizioni su misurazione e valutazione della *performance* evidenziano, ancora, due scelte salienti e da rammentare: quella di porre alcuni limiti soggettivi di applicabilità alle regole complessivamente poste e quella di non affrontare direttamente il problema concreto delle tecniche e delle modalità di misurazione, ma di rimmetterlo alla Civit.

L'articolo 16 del d. lgs. n. 150/2009, in effetti, in ossequio al riconoscimento costituzionale delle autonomie, attribuisce speciali margini di libertà a regioni, enti locali ed enti del servizio sanitario nazionale, nei confronti dei quali solo i principi generali dettati dalla normativa rivestono carattere cogente. Apposite intese stipulate dalla Civit con l'Anci, l'Upi e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, tuttavia, dovranno avere un contenuto interamente vincolante nei confronti del corrispondente livello istituzionale.

Quanto agli importantissimi compiti rimessi alla Civit, anche per approfondire ulteriormente il tema del risultato e della gestione della

⁴⁰Ad esempio, all'art. 1 del d. lgs. n. 150/2009, fra le finalità evocate, compare quella di sostenere "l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo", con evidente uso ridondante del termine "efficienza".

⁴¹Così è scritto all'art. 8, comma primo, lett. f) del d. lgs. n. 150/2009.

performance, è di sicura utilità considerare con attenzione il lavoro di sviluppo delle regole per la misurazione e la valutazione della *performance* condensato nelle delibere della Civit.

1.6 Alcune delibere Civit sulla *performance*.

Fra le delibere adottate dalla Civit a breve distanza del suo insediamento si distinguono, per la presenza di indicazioni chiarificatrici di concetti generali (e non solo inerenti problemi a carattere operativo), la n. 88/2010 sulla dimensione della qualità dei servizi, la n. 89/2010 contenente indirizzi su parametri e modelli di riferimento per la misurazione della *performance* organizzativa, la n. 104/2010 relativa all'implementazione dei sistemi di misurazione valutazione della *performance* e la n. 112/2010 dedicata a tecniche e contenuti per la redazione del piano della *performance*.

Comune a tutte le delibere citate è un approccio attento alla gradualità degli interventi, consapevole delle difficoltà proprie dei momenti di transizione ed aperto verso prospettive di miglioramento continuo.

La delibera n. 88/2010 riconosce l'opera compiuta attraverso l'introduzione delle carte dei servizi, che rappresentano il primo tentativo compiuto dall'amministrazione italiana di abbandonare l'autoreferenzialità per porsi nell'ottica del cittadino-utente, tuttavia ribadisce come la qualità vada considerata alla stregua di una dimensione della *performance*, per cui ciò che rileva, ai sensi del d. lgs. n. 150/2009, è la c.d. "qualità effettiva" e non la "qualità percepita". Si chiarisce, quindi, che la qualità va integrata nel ciclo di gestione della *performance* in cui misurazione, analisi e rendicontazione sono volte a migliorare la gestione amministrativa complessiva, mentre lo sviluppo effettivo delle persone e la realizzazione dei diritti restano sullo sfondo, con la peculiarità di essere finalità primarie, ma avvinte da un collegamento solo di tipo indiretto (e,

d'altronde, non facilmente computabile) con le attività poste in essere dall'amministrazione.

La delibera n. 89/2010, che fra tutte si distingue per il contenuto esclusivamente programmatico e di indirizzo, è volta a sviluppare basi teoriche condivise, a valutare le migliori pratiche internazionali e a proporre metodi ed approcci per la definizione di un sistema di misurazione della *performance*, ugualmente validi per ministeri, enti pubblici nazionali e qualunque altra amministrazione.

Con l'occasione si puntualizza che l'introduzione di sistemi di misurazione della *performance* del settore pubblico è compatibile con un contesto caratterizzato dalle difficoltà economiche e dalla necessità di risanare i conti pubblici ed è, anzi, in grado di farsi motore di sviluppo per il Paese, come dimostrano le varie esperienze straniere.

Rispetto ai costi, molteplici sono i benefici arrecati, infatti si afferma che: *“(s)e appropriatamente sviluppato, un Sistema di misurazione può rendere un'organizzazione capace di:*

- *migliorare, una volta a regime, il sistema di individuazione e comunicazione dei propri obiettivi;*
- *verificare che gli obiettivi siano stati conseguiti;*
- *informare e guidare i processi decisionali;*
- *gestire più efficacemente sia le risorse che i processi organizzativi;*
- *influenzare e valutare i comportamenti di gruppi e individui;*
- *rafforzare l'accountability e le responsabilità a diversi livelli gerarchici;*
- *incoraggiare il miglioramento continuo e l'apprendimento organizzativo.”*⁴²

Si specifica, inoltre, che l'analisi della *performance* si affianca e si sostituisce ai precedenti controlli interni (il controllo di regolarità amministrativo-contabile, il controllo di gestione, il controllo strategico e quello sulla dirigenza) seguendo un *iter* evolutivo logico scandito dal

⁴²Delibera 89/2010, p.7.

progressivo succedersi di vari livelli di maturità⁴³ e realizzando una naturale migrazione verso un sistema più attento all'allineamento delle scelte strategiche con le scelte operative ed alla produzione di valore pubblico.

In precedenza non vi era, infatti, integrazione fra gli esiti del controllo di gestione e di quello strategico, che, anche se effettuati da strutture diverse e con diverse finalità, avrebbero dovuto produrre coordinamento fra scelte politiche e gestionali. Per di più, all'interno degli uffici, molti oneri, a partire dalla fissazione degli obiettivi e delle priorità annuali, erano visti solo come adempimenti formali e le scadenze sistematicamente non rispettate.

Pur con l'avvertenza che per conseguire gli esiti sperati occorre sempre un cambiamento di tipo culturale e non solo dell'architettura dei controlli, le nuove indicazioni, se adeguatamente recepite, portano a delineare “un sistema dei sistemi” che fa del risultato il baricentro di tutti i controlli sull'attività amministrativa, sfruttandone la multidimensionalità, che aggrega anche la prospettiva economico-finanziaria.

Gli autori della delibera specificano anche la non piena identità del risultato con l'*outcome*, in quanto il risultato si colloca in posizione intermedia fra l'*output* e l'*outcome*, non essendo né il semplice prodotto finale dei processi e non rappresentando neppure l'impatto finale sui bisogni dei cittadini, ma l'esito delle attività poste in essere dall'organizzazione, considerato senza filtri e così come preventivato dall'amministrazione agente.

Secondo le indicazioni delle delibere nn. 89, 104 e 112 del 2010 la struttura del sistema di analisi della *performance* si completa con

⁴³ Per l'esattezza, nella delibera si parla di cinque stadi di maturità.

l'individuazione degli indicatori, la fissazione dei *target*⁴⁴ e la scelta di uno dei modelli multidimensionali di misurazione di uso consolidato, come la *Balanced Scorecard* (BSC) o il *Common Assessment Framework* (CAF).

Il Piano della performance (di cui alla delibera n. 112/2010), ovvero il documento programmatico fondamentale per il *performance management* di ogni organizzazione pubblica, deve essere ricco di contenuti (occorre inserire anche quelli non espressamente previsti, se utili e funzionali al raggiungimento delle finalità del Piano), è ispirato al rispetto di una lunga serie di principi (trasparenza, immediata intelligibilità, veridicità e verificabilità, partecipazione, coerenza e pluriennalità) e deve contenere i necessari raccordi con la programmazione economico-finanziaria ed il bilancio, per cui può dirsi che il ruolo e l'importanza di tale Piano sono assolutamente esaltati nelle indicazioni operative date dalla Civit.

In pratica, la gestione della *performance*, ben oltre quanto si possa immediatamente dedurre dalla lettura delle norme del d. lgs. n. 150/2009, è elevata ad un tale livello di considerazione da assorbire la cura delle relazioni con i cittadini-utenti, l'analisi di contesto (anche partecipata), la considerazione della prospettiva del "cliente" e varie attività di comunicazione pubblica.

La forza espansiva del ciclo del *performance management* è tale che affermazioni, che appaiono sicuramente fondate in base alla sola normativa di rango primario, riconsiderate sulla scorta delle delibere (per le amministrazioni cui tali delibere si applicano) devono essere parzialmente riformulate.

Non appare più esatto riferire la gestione della *performance* ad apparati ed uffici colti in una dimensione statica, in quanto si stabilisce che il c.d.

⁴⁴ Si riporta la definizione ufficialmente adottata dalla Civit, secondo cui "Un target è il risultato che un soggetto si prefigge di ottenere; ovvero il valore desiderato in corrispondenza di un'attività o processo. Tipicamente questo valore è espresso in termini quantitativi entro uno specifico intervallo temporale e può riferirsi a obiettivi sia strategici che operativi".

albero della *performance*⁴⁵ debba essere preferibilmente strutturato intorno agli *outcome*, in modo tale che non siano le strutture organizzative (come uffici, direzioni, ecc.) a corrispondere alle aree strategiche del grafico ad albero, ma le aspettative di risultato⁴⁶.

Non appare neppure più credibile sostenere che si è mantenuta la *customer's satisfaction* al di fuori del ciclo della *performance*, in quanto andare incontro alle aspettative del cittadino-utente, dargli modo di esprimersi e partecipare, allo scopo di raccogliere proposte e rilevare il suo livello di soddisfazione, è sbilanciarsi verso un (almeno iniziale) approccio di qualità totale o *Total Quality Management* (TQM), che tende a capovolgere in modo assolutamente radicale il sistema burocratico tradizionale, applicando il principio “offerta (pubblica) basata sulla domanda (dei cittadini)”.

La gestione della *performance* è uno strumento quanto mai flessibile e modulabile intorno al valore risultato e, potenzialmente, allocazione delle risorse economico-finanziarie, gestione strategica ed operativa e distribuzione degli incentivi sono tutte attività collegabili ai risultati raggiunti.

L'ossificazione dei procedimenti e la fissazione di limiti invalicabili sono intrinsecamente in contrasto con un metodo che, fra le sue regole fondamentali, ha proprio quelle della gradualità e dell'elasticità. Probabilmente è essenziale che un metodo di questo genere inizi ad essere

⁴⁵ L'albero della *performance* è una mappa logica che rappresenta, in formato grafico, i legami tra mandato istituzionale di un ente, missione concreta, aree strategiche, obiettivi strategici e piani operativi, mostrando anche, a ritroso, come i singoli obiettivi operativi concorrono alla realizzazione della missione e , quindi, del mandato originario.

⁴⁶ Testualmente, nel corpo della delibera n. 112/2010, p.13, si legge: “(l)e aree strategiche non vanno confuse con la struttura organizzativa. Generalmente, un'area strategica è trasversale a più unità organizzative (dipartimenti, uffici, settori, etc.) anche se, in alcuni casi, un'area strategica può essere contenuta all'interno di una sola unità organizzativa. Se la macro-struttura organizzativa (organigramma) è articolata per progetti, può esistere corrispondenza fra unità organizzativa e area strategica”.

applicato, poi solo l'esperienza è in grado di stabilire con esattezza dove esso può condurre.

La stessa possibilità di addentrarsi in ulteriori considerazioni collegate all'adozione di sistemi di misurazione della *performance* richiede di passare all'analisi di casi pratici.

CAPITOLO II

QUANDO IL RISULTATO (SI) CONTA: ESPERIENZE CONCRETE A CONFRONTO

2.1 Misurare i risultati per migliorare la *performance* organizzativa. 2.1.1 RGS, una tecnostruttura al servizio della *spending review*. 2.1.2 Dal lavoro di un *network* di amministrazioni italiane al CAF-*education* europeo. 2.1.3 Il piano della *performance* 2011-2013 dell'INAIL. 2.1.4 Il piano della *performance* 2011-2013 del Comune di Padova. 2.1.5 L'esperienza del "Barometro della qualità effettiva dei servizi pubblici". 2.1.6 Fattori comuni di successo: *budgeting*, più gestione per obiettivi, più impatto del sistema di misurazione. 2.2 La *performance* del personale dell'area dirigenziale. 2.2.1 Il sistema di misurazione delle prestazioni del personale dirigenziale del Ministero della Salute. 2.2.2 Il sistema di misurazione delle prestazioni del personale dirigenziale della regione Toscana. 2.2.3 I caratteri di una valutazione del personale dirigente a servizio dei risultati dell'amministrazione. 2.3 La *performance* del personale del comparto. 2.3.1 Due modalità di valutazione del personale del comparto. 2.3.2 Una valutazione effettiva?

2.1 Misurare i risultati per migliorare la *performance* organizzativa.

Se il risultato si presenta come un valore affidabile e concreto, non inficiato da quelle incertezze interpretative ed attuative che hanno condotto all'insufficienza delle tre "e" e, rispetto a ciascun contesto istituzionale, declinabile in termini precisi ed oggettivi, le ragioni di tale cambiamento non solo di facciata, ma sostanziale, risiedono nella possibilità di costruire appositi sistemi di misurazione.

Misurare, nel senso di definire con esattezza la quantità o la qualità, è il primo passo da compiere per avviare un processo di conoscenza, per formulare giudizi e per arrivare all'utilizzazione concreta del sapere per migliorare le prestazioni, l'impiego delle risorse, le decisioni ed ogni altro aspetto della *performance* di un apparato pubblico.

La misurazione non è assolutamente oggettiva, ma possiede sempre una sua incontestabilità all'interno del sistema di riferimento predefinito, in quanto passare all'atto pratico di rilevare le misure presuppone che si sia

data risposta, a livello teorico, a due domande, quella sul perché e quella sul chi deve farlo, ed in riferimento alle scelte a monte effettuate i numeri e le percentuali acquisiscono un senso compiuto.

Potrebbe anche dirsi che, quando si rilevano le misure, non si va a cercare che la confermi o meno rispetto a delle ipotesi di partenza, ma questa connaturale “sperimentalità” del metodo non costituisce in alcun modo un problema solo che se ne abbia piena coscienza, mentre altra questione è misurare con correttezza.

Quando sono stati definiti degli obiettivi (prima strategici, poi operativi) che un ufficio, o un apparato pubblico più complesso, è vincolato a raggiungere e sono stati fissati dei *target* specifici (se il valore desiderato non è il cento per cento), l'elemento più importante per effettuare una buona analisi è un *set* di indicatori sviluppato in modo semplice e razionale.

Gli indicatori non devono essere troppi o troppo costosi (cioè vanno preferibilmente elaborati a partire da informazioni note o facilmente rilevabili), né devono essere legati solo a misure di carattere monetario e, fra i vari possibili, vanno scelti quelli più pertinenti e meglio bilanciati tra di loro.

Soprattutto, occorre ricordare che essi sono un mezzo e non un fine, per cui ogni forzatura o smania nell'uso degli indicatori non fa che delegittimare la misurazione e la rende una pura questione numerica, avulsa dalla realtà fattuale e dalle concatenazioni causali che dovrebbe consentire di comprendere più a fondo.

Misurare è, insomma, un'attività di tipo olistico, per cui è costantemente necessario mantenere il controllo su tutte le operazioni che si compiono senza perdersi nei dettagli, ma ancora più importante è che la misurazione serva effettivamente a migliorare la gestione e che gli esiti del *reporting* non restino semplicemente in un cassetto.

Ottimizzare il raggiungimento dei risultati, apprendere e lasciarsi guidare dai risultati dovrebbero essere il frutto dell'analisi quanti-qualitativa compiuta.

A questo punto della ricerca, si esamineranno, pertanto, alcuni casi pratici, attraverso la meditata lettura dei quali è possibile trovare riscontro a quanto accennato, e si osserverà come concretamente l'uso dei sistemi di misurazione e l'orientamento al risultato possano cambiare il modo di amministrare.

Le esperienze selezionate differiscono tra loro per il livello istituzionale, per gli strumenti, per le finalità e per altri caratteri del contesto generale in cui, volontariamente o nell'adempimento di un obbligo normativo, si è fatto ricorso a nuovi metodi per migliorare i risultati.

Molto recenti sono i casi Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (d'ora innanzi INAIL) e Comune di Padova, enti diversi per caratteristiche e missione istituzionale, che hanno entrambi redatto il Piano della *performance* come prescritto dal d. lgs. n. 150/2009, nonché il caso della Ragioneria Generale dello Stato (d'ora innanzi RGS).

Appena un po' meno recenti sono i casi del "Barometro della qualità effettiva dei servizi" e della rete di amministrazioni cooperanti per dar vita al modello CAF-education, esperienze disomogenee tra loro e relativamente alle quali l'interesse ad indagare risiede nel fatto che le iniziative dei vari soggetti pubblici non sono state conseguenza della "Riforma Brunetta", quanto, piuttosto, anticipazione di alcuni temi affrontati poi dalla stessa (è il primo caso) o forme di sperimentazione condotte su base volontaria per la ricerca di soluzioni nuove ed avanzate rispetto alla media della situazione italiana (è il secondo caso).

Nel passare ad illustrare le cinque esperienze, tuttavia, non si intende seguire l'ordine cronologico, ma un diverso filo conduttore, a carattere tematico, che consideri problemi e congiunture tipiche dell'amministrazione programmatrice o "timoniera", dell'amministrazione

prevalentemente impegnata in compiti istituzionali e dell'amministrazione che eroga servizi al cittadino.

In questo modo, sarà probabilmente più facile mostrare come alcune dinamiche fondamentali si delineino in modo ricorrente, comprovando, allo stesso tempo, che è possibile, attraverso l'uso dei metodi e degli strumenti più adatti a ciascun contesto, far funzionare il meccanismo della misurazione, della valutazione e dell'orientamento delle attività programmatiche ed esecutive basate sui risultati.

Non è inclusa, fra le cinque, alcuna esperienza di rendicontazione nei confronti dei cittadini dei risultati ottenuti, in un dato lasso di tempo, da parte di un soggetto pubblico⁴⁷, tuttavia occorre riconoscere che anche tutte le iniziative volte a comunicare ed informare gli *stakeholder* sul valore pubblico creato amministrando metodicamente nell'interesse della comunità di riferimento rappresentano un contributo al ciclo del *performance management*.

L'*accountability* e la trasparenza, infatti, generano un clima favorevole ed una spinta ulteriore al miglioramento continuo della *performance* e, come l'esistenza o meno di una sufficiente interazione fra i livelli politico ed amministrativo, sono fattori il cui peso si rivela in concreto molto elevato.

Per queste specifiche ragioni ed a causa dell'impossibilità di centrare, attraverso pochi esempi, il proposito dell'esaustività, il quadro ricostruttivo che emerge dalla lettura delle cinque esperienze deve essere considerato sempre aperto ed integrabile.

2.1.1 RGS⁴⁸, una tecnostruttura al servizio della *spending review*.

La *spending review* è un programma di analisi e revisione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, volto ad individuare sprechi e

⁴⁷ Il riferimento è ai bilanci sociali, ai bilanci partecipativi ed anche ai bilanci di mandato.

⁴⁸ La RGS, nell'organigramma ministeriale, corrisponde al secondo dipartimento del Ministero dell'economia e delle finanze.

possibilità di miglioramento nell'allocazione delle risorse di denaro pubblico.

L'obiettivo che si persegue attraverso la *spending review* è quello di superare il criterio della spesa storica nella redazione dei bilanci dei ministeri e degli altri enti dell'amministrazione centrale, per adottare un diverso criterio agganciato ai reali costi di un servizio (fabbisogni *standard*).

Dopo una prima fase di funzionamento, a titolo sperimentale, del monitoraggio della spesa dei ministeri, con la legge 31 dicembre 2009 n. 196, denominata "Legge di contabilità e finanza pubblica", sono state completamente riviste⁴⁹ ed adeguate le regole del bilancio dello Stato, disegnando un nuovo ciclo della programmazione finanziaria, introducendo una nuova classificazione delle spese (coerente con la classificazione economica e funzionale europea), cercando di potenziare il contenuto informativo dei documenti programmatici di finanza pubblica e rendendo, nel complesso, più semplice il controllo sulle finalità per il conseguimento delle quali sono impiegate le risorse finanziarie.

In precedenza, infatti, l'enfasi era tutta sull'individuazione del soggetto responsabile della spesa e non sugli obiettivi delle varie gestioni amministrative, per cui era impossibile valutare la relazione fra l'*input* denaro pubblico ed i diversi *output* generati.

L'adozione di una nuova angolazione prospettica consente di emettere un giudizio sulla *performance* e sui risultati ed agevola, allo stesso tempo, il programma di *spending review* che con le leggi finanziarie per il 2008 e per il 2009 è stato prima stabilizzato e poi affidato in esclusiva al Ministero dell'economia e delle finanze (d'ora innanzi MEF) ed alla RGS, con esclusione dell'intervento di esperti esterni.

La RGS, pertanto, attualmente svolge un ruolo molto importante ai fini della misurabilità dei risultati delle politiche pubbliche e del

⁴⁹ È stata, infatti, espressamente abrogata la precedente legge, la n. 468/1978.

miglioramento di sistemi e metodi per la verifica delle *performance* che adoperino indicatori associati agli obiettivi delle politiche pubbliche.

È la l. n. 196/2009 a richiedere alcuni particolari adempimenti nella redazione del bilancio che le amministrazioni centrali dello Stato devono obbligatoriamente eseguire e che sono volti a fornire un quadro ricco di informazioni non solamente finanziarie. Per l'esattezza, si tratta:

- a) di redigere le note integrative, attraverso le quali le amministrazioni *“individuano gli obiettivi concretamente perseguibili sottostanti ai Programmi di spesa e i relativi indicatori di risultato, in coerenza con le risorse a disposizione sui Programmi di pertinenza”* e che, oltre ad essere strumento di collegamento fra la programmazione di bilancio e quella strategica, *“come stabilisce (l') art. 21, comma 11, lettera a), devono porsi in relazione diretta con il sistema di obiettivi ed indicatori adottati dalle Amministrazioni per le valutazioni previste dalla legge 4 marzo 2009, n. 15, e dai successivi decreti attuativi (D.leg.vo n. 150 del 2009)”*⁵⁰;
- b) di adottare indicatori di risultato sufficientemente pratici ed uniformi, che consentano di valutare appropriatamente il raggiungimento degli obiettivi elencati e descritti nelle note integrative;
- c) di affiancare un sistema di contabilità economico-patrimoniale a quella finanziaria, allegando allo stato di previsione un *budget* economico, con annesso prospetto di riconciliazione delle previsioni economiche con le previsioni finanziarie di bilancio.

La RGS, anche se i citati adempimenti sono di competenza dei vari centri di responsabilità amministrativa (che nella struttura dei ministeri corrispondono alle unità organizzative di primo livello, dirette responsabili della realizzazione dei programmi), detiene un'importante funzione di

⁵⁰ I corsivi sono tratti dal sito internet della RGS, pagina dedicata al tema: *“Le note integrative – Cosa sono le note integrative?”*.

guida e di supporto, attraverso il potere di fornire indicazioni ed orientamenti, potere che ha esercitato soprattutto a proposito della determinazione degli indicatori per le note integrative, con circolari, note metodologiche e tabelle di esempi.

Secondo la RGS ogni amministrazione dovrebbe definire e sviluppare un sistema completo di indicatori per misurare le risorse finanziarie ed umane utilizzate (gli *input*), le attività svolte (realizzazione fisica), i risultati ottenuti (l'*output*), e l'impatto (l'*outcome*) generato dal programma di spesa sulla collettività e sull'ambiente, anche se è ritenuto sufficiente che ad ogni obiettivo venga associato, oltre che un indicatore di realizzazione finanziaria o di realizzazione fisica, almeno un indicatore di risultato o di impatto.

Non è necessario che l'amministrazione si attenga alle esemplificazioni elaborate dalla RGS che, d'altronde, presenta volutamente *set* di indicatori abbastanza generici e costruiti su programmi (mentre sono i singoli obiettivi a dover essere corredati di indicatori)⁵¹, ma è senz'altro vincolante l'obbligo di abbinare ad ogni obiettivo almeno un indicatore (mentre non è previsto alcun limite massimo).

La funzione di supporto e di aiuto in tal modo svolta dalla RGS a favore delle amministrazioni esalta alcune componenti della missione generale degli uffici RGS, che sono competenti anche per quanto riguarda l'implementazione ed il miglioramento di metodi e sistemi di monitoraggio della contabilità pubblica.

Il raccordo con il sistema di obiettivi ed indicatori previsto dal d. lgs. n. 150/2009⁵², invece, è un problema ancora aperto, perché, anche se il precetto normativo è chiaro, non ci sono indicazioni di tipo operativo (cioè sul nesso fra le Note integrative ed il Piano della *performance*) e ciò ha

⁵¹ Per le esemplificazioni e la nota metodologica, nonché per la circolare di indirizzo, la n. 28/RGS, si rimanda al sito internet della RGS, alle pagine dedicate espressamente a: "Note integrative – Esempi indicatori note integrative".

⁵² La necessità di tale raccordo è proclamata, in maniera incrociata, sia dalla l. n. 196/2009 che dal d. lgs. n. 150/2009.

suscitato interesse da parte della Civit, ma non ancora decisioni puntuali⁵³.

Di sicuro può dirsi che dal momento in cui si è diffusa nell'amministrazione, accanto alla contabilità finanziaria, quella economico-patrimoniale, anche l'analisi dei costi può integrarsi nel ciclo di misurazione e valutazione della *performance* fornendo un valido contributo alla comprensione delle dinamiche gestionali ed al processo di apprendimento organizzativo.

Ancor più la logica dei fabbisogni *standard* accentua il significato programmatico ed autorizzatorio del bilancio e funge da stimolo alla ricerca di un'allocazione delle risorse pertinente con i bisogni a monte rilevati e con gli obiettivi prescelti, tendendo ad integrarsi con il ciclo della *performance*, nell'ambito del quale presiede specificamente alla verifica dell'economicità, intesa come sostenibilità intertemporale delle modalità di utilizzo delle risorse a disposizione.

2.1.2 Dal lavoro di un *network* di amministrazioni italiane al modello CAF-*education* europeo.

Gli anni tra il 1997 ed il 1999 hanno visto decollare, sia pure con momenti di tensione e contraddizione, le leggi di riforma per l'autonomia scolastica degli istituti di istruzione.

Il percorso per l'effettiva conquista dell'autonomia, però, si è rivelato molto lungo e travagliato e, tracciando un sommario bilancio ad oltre un decennio di distanza, deve riconoscersi che per molti aspetti la riforma è rimasta sulla carta.

Per quanto riguarda la didattica, non si è rivelato affatto semplice, in concreto, compiere scelte autonome ed innovative, come dedicare un

⁵³ La Civit, pur senza assumere impegni, ha lanciato un invito a presentare casi ed esperienze di raccordo fra la programmazione generale e quella finanziaria entro il termine del 31.10.2011.

piccolo monte-ore all'insegnamento di una nuova disciplina curricolare o aggiungere altre ore all'insegnamento di una materia scelta tra quelle basilari, a causa degli oneri finanziari e degli squilibri nell'utilizzo del corpo insegnante che ne deriverebbero.

È stato possibile, piuttosto, ricorrere a nuovi metodi e sistemi di didattica, fare spazio a momenti di insegnamento interdisciplinare o aggiungere qualche ora di insegnamenti extracurricolari (in genere pomeridiani), ma tutto ciò non ha rappresentato una vera novità per la scuola, in quanto questo genere di innovazioni o non sono che una mera formalizzazione di sperimentazioni che venivano portate avanti anche prima o non sono, comunque, particolarmente incisive.

Per quanto riguarda l'autonomia finanziaria, che è inevitabilmente alla base di tutte le altre scelte di autonomia, l'insuccesso è stato ancor più grave, in quanto la libertà che è stata attribuita agli istituti nella gestione dei fondi è stata parziale ed i trasferimenti in denaro dedicati all'istruzione sono progressivamente diminuiti, non lasciando altra scelta alle scuole se non quella di "vivere alla giornata" e rinunciare a sviluppare progetti e programmi di portata pluriennale per il miglioramento dei servizi.

Allo stesso tempo, in considerazione del valore primario che l'istruzione e la conoscenza rivestono per l'economia e la società, si è fatta strada l'idea di abbattere l'autoreferenzialità degli istituti scolastici e valutare il livello degli apprendimenti attraverso test con caratteristiche standardizzate direttamente somministrati agli alunni.

L'OCSE ha promosso un programma annuale (*Programme for International Student Assessment – PISA*), che nel 2012 arriverà alla sua quinta edizione, che è diretto a misurare le competenze degli studenti quindicenni (un campione di studenti per ogni scuola coinvolta) nella matematica, nel *problem solving*, nella comprensione di un testo scritto, nell'uso delle ITC ed in altre abilità a carattere oggettivo.

I risultati dei test PISA non sono stati lusinghieri per l'Italia ed il metodo prescelto dall'OCSE è stato fatto oggetto di varie critiche, anche se ha guadagnato terreno l'indirizzo secondo il quale bisogna valutare parallelamente ed in modo imparziale le competenze degli alunni di differenti aree geografiche e di diversi istituti scolastici dello stesso ordine e grado, elaborando strumenti di indagine opportunamente calibrati.

Proprio dagli esiti insoddisfacenti del processo di autonomia degli istituti scolastici e della valutazione degli apprendimenti dei discenti è emersa con forza la necessità di sostenere e guidare le scuole in direzione del miglioramento della loro *performance*.

Le regioni, pur senza pretese di dirigismo e senza schiacciare l'autonomia degli istituti, possono intervenire promuovendo o patrocinando la diffusione degli strumenti e delle metodologie più opportuni per superare le condizioni di debolezza strutturale, insufficienza delle competenze manageriali e mancanza di occasioni per il *benchlearning* che penalizzano i risultati dell'attività di istruzione ed educazione svolta dagli istituti scolastici.

Con il sostegno delle regioni Toscana e Veneto, intorno al 2007, è stato portato avanti un percorso sperimentale per l'uso del modello CAF nelle scuole, arrivando a creare una versione particolare ed avanzata dello strumento-base denominata "CAF Veneto" e, successivamente, grazie all'impegno degli uffici scolastici regionali del Veneto e della Lombardia, nonché alla collaborazione spontanea di numerosi istituti sparsi in tutta Italia, che hanno proseguito nella sperimentazione, sono state definite le specifiche di un "CAF istruzione", ratificato da un tavolo tecnico di esperti riunito dal Dipartimento della funzione pubblica e dichiarato potenzialmente adatto all'impiego su scala nazionale.

L'opera condotta a termine è stata ritenuta apprezzabile e meritevole anche fuori dai confini dell'Italia ed ha rappresentato una prima base per l'implementazione del modello europeo "CAF *education*", specificamente

progettato per essere utilizzato dalle istituzioni che perseguono fini di educazione ed istruzione.

Per meglio comprendere le ragioni del successo ottenuto è opportuno fare un passo indietro e ricordare che il CAF⁵⁴ è un modello di valutazione della *performance* ideato per le organizzazioni pubbliche in generale, è ispirato alla teoria TQM (come gli standard ISO 9000/2000 o il meno recente modello *European Foundation for Quality Management* - EFQM) e si caratterizza, in estrema sintesi, per la fedeltà ai seguenti principi ispiratori: cura della qualità in tutti i processi, adozione della prospettiva del cliente, focalizzazione sui risultati e ricerca del miglioramento continuo.

Il CAF dedicato alla scuola, applicando gli stessi principi di fondo, ma in modo mirato allo specifico contesto, considera la situazione di partenza, le aspettative dei soggetti coinvolti (studenti, famiglie, insegnanti, società), i processi didattici ed organizzativi posti in essere ed i risultati ottenuti, per individuare percorsi e prospettive di miglioramento.

L'analisi, attuabile sia al livello micro nei confronti di qualunque istituzione scolastica, statale o paritaria, dalle materne alle superiori, sia al livello macro per valutare il sistema scolastico nel suo complesso, in concreto si basa (come è tipico di ogni CAF) sull'attribuzione di punteggi attraverso l'uso di griglie di valutazione predefinite e collegate a nove criteri e ventotto sottocriteri stabiliti in modo da "fotografare" il quadro complessivo risultante dall'utilizzo dei fattori produttivi e dai risultati raggiunti.

Ad una descrizione così sommaria⁵⁵, possono sorgere dubbi legati agli aspetti meccanicistici e deterministici del modello, che realmente sono presenti, ma vengono bilanciati dall'accuratezza con cui le griglie sono

⁵⁴ Il modello CAF è stato creato dall'*European Network of Public Administrations* – EUPAN, intorno all'anno 2000, allo scopo di dotare le amministrazioni dei vari Paesi europei di uno strumento comune per la gestione della qualità.

⁵⁵ Si invita ovviamente alla lettura integrale del testo del CAF-*education*, di cui esiste anche una versione in Italiano, liberamente scaricabile dal sito internet www.qualitapa.gov.it.

state collegate alla realtà delle scuole attraverso i numerosissimi esempi scelti *ad hoc* e dalla capacità intrinseca del modello CAF di adattarsi con grande flessibilità a diversi contesti, sia quelli in cui la catalogazione di informazioni e la misurazione sono delle novità assolute, sia quelli in cui il percorso di revisione e monitoraggio è già avviato.

Nella pratica, le critiche fondate sull'eccessiva semplificazione di dinamiche complesse e sulla sterile razionalizzazione in senso aziendalista sono state del tutto superate dal successo del modello che, pur essendo sempre perfezionabile, ha rappresentato, per gli istituti scolastici che sono stati passivamente valutati e per quelli che lo hanno adottato per l'autovalutazione, un impulso a realizzare progressi.

Il modello, inoltre, essendo valido anche per testare lo stato dell'intero sistema-istruzione, è uno strumento di *governance*, di assicurazione di un livello di qualità di base del servizio e, limitatamente all'istruzione superiore, anche di concretizzazione dell'impegno condiviso dall'Italia e dagli altri Stati UE per la qualità nello spazio europeo dell'istruzione superiore⁵⁶.

Va tenuta presente l'avvertenza che non è sufficiente, in alcun caso, ricorrere una volta soltanto all'impiego del modello, ma solo con la sua costante applicazione, ripetuta ad intervalli periodici di tempo, si ottengono dei benefici e, monitorando i progressi compiuti con la messa in opera del piano di miglioramento (che normalmente necessita di modifiche per stadi di avanzamento nell'esecuzione), si innesca un circolo virtuoso.

Questa ultima notazione introduce già al cuore dell'esperienza sinora descritta, in quanto cogliere le condizioni e le ragioni del successo del modello reindirizza verso due, ormai note, parole-chiave: *performance* e risultato.

Al di là delle minute osservazioni di carattere tecnico sul modello CAF-*education* che, ai fini dell'indagine che si conduce, sono, peraltro, irrilevanti, sul piano dei concetti e delle logiche primarie non sfugge come

⁵⁶ Si tratta del Processo europeo che ha avuto inizio con la Dichiarazione di Bologna del 1999.

l'innovazione realizzata si è basata sull'abbandono di una prospettiva di qualità nei processi per riferire la qualità ai risultati ed orientare, quindi, tutte le attività verso il loro conseguimento, applicando al tema specifico della qualità della scuola la prospettiva dinamica, o di *performance*, del risultato che stimola, una volta definita la situazione di arrivo ritenuta auspicabile, ad agire sempre in modo finalizzato agli obiettivi e a monitorare costantemente i progressi fatti.

2.1.3 Il piano della *performance* 2011-2013 dell'INAIL.

L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro – INAIL ha predisposto ed inviato alla Civit, rispettando la scadenza di legge, il proprio Piano della *performance* 2011-2013⁵⁷, documento formato da trentasei pagine e corredato da undici allegati (tabelle), rispettando i principi già stabiliti nel sistema della *performance* dell'Istituto⁵⁸ e correlandolo al sistema di pianificazione, bilancio e controllo in uso presso lo stesso ente a partire dal processo previsionale 2011.

Il Piano è stato redatto seguendo le indicazioni contenute nella delibera Civit n. 112/2010 e si articola in varie parti dedicate alla presentazione generale, all'inquadramento dell'identità e della missione dell'Istituto, all'analisi del contesto interno ed esterno, alla definizione dell'albero della *performance* ed, infine, all'illustrazione del processo di redazione seguito e dei piani di miglioramento ideati.

Per mera comodità e per ragioni di sintesi nell'esposizione, si accantonano, per ora, informazioni peculiari e salienti sulla gestione della *performance*, mentre si anticipano, in forma schematica, quelle più semplici e che non

⁵⁷ Il Piano è liberamente scaricabile dal sito internet dell'INAIL.

⁵⁸ Il sistema di valutazione della *performance* dell'INAIL è stato fissato con determinazione presidenziale n. 186 del 31 dicembre 2010.

rappresentano che una ripetizione di quanto già contenuto nelle leggi o in altri documenti di programmazione dell'ente.

Il giudizio critico sui contenuti del Piano, infatti, presuppone l'aver a mente le seguenti nozioni:

- l'Istituto è un ente pubblico non economico a carattere nazionale, con personalità giuridica e autonomia di gestione;
- è preposto alla tutela dei lavoratori incorsi in infortuni o malattie professionali, attraverso una serie di prestazioni sanitarie ed economiche, cure, riabilitazione e reinserimento nella vita sociale e lavorativa degli interessati;
- è, inoltre, preposto alla riduzione e al contenimento del fenomeno infortunistico, attraverso interventi di prevenzione sui luoghi di lavoro;
- rappresenta un punto di riferimento unico per tutti i lavoratori, sia del settore pubblico che di quello privato, ed eroga i suoi servizi nei confronti dei lavoratori o dei datori di lavoro;
- opera secondo i fondamentali criteri di autonomia, economicità ed imprenditorialità e secondo quelli, ulteriormente specificati, di eguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficienza, efficacia ed attenzione all'utenza;
- collabora con il Servizio Sanitario Nazionale, il Ministero della salute, il Ministero dello sviluppo economico, le Regioni e le Province autonome, cura i rapporti ed è referente in Italia di varie istituzioni ed organizzazioni internazionali attive nel campo della salute e della tutela dei lavoratori, è tenuto ad occuparsi, a partire dal 2011, delle funzioni prima svolte dai soppressi enti ISPESL (Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza sul Lavoro) e IPSEMA (Istituto di Previdenza per il Settore Marittimo).

Il Piano della *performance* dell'INAIL, invece, in modo peculiare, arricchisce il complesso delle preesistenti scelte di organizzazione interna e gestione, principalmente per i seguenti aspetti:

- dichiara che l'Istituto, nel triennio di validità del Piano, intende cambiare conformandosi a nuove direttrici, cioè <<- *da ente assicuratore unico a promotore di un sistema a rete; - da logica meramente indennitaria a logica prevenzionale integrata con la tutela assicurativa; - da soggetto erogatore di prestazioni economiche a garante della tutela integrata; - da riabilitazione come "onere aggiuntivo" a riabilitazione come asset strategico per attivare il circolo virtuoso*>>⁵⁹;
- dichiara, inoltre, di voler virtualizzare le attività ed utilizzare la multicanalità;
- motiva i cambiamenti collegandoli al fine di diminuire i costi del lavoro ed i costi sociali;
- illustra come nell'ente esista già un raccordo fra gli atti di pianificazione, in quanto il Piano della *performance*, a livello di pianificazione strategica, copre un arco temporale coincidente con il bilancio pluriennale (tre anni) e, a livello di programmazione operativa, coincidente con il bilancio di previsione 2011;
- specifica che, in tal modo la redazione del Piano della *performance* precede l'allocazione delle risorse economico-finanziarie, che può essere fatta in modo coerente con gli obiettivi, secondo la filosofia del bilancio su base zero (grazie all'introduzione del nuovo sistema di Pianificazione, Bilancio, Controllo, operativo in via sperimentale dal 2011);
- precisa che, nelle more della messa a regime del nuovo sistema PBC, non tutti gli indicatori previsti dal sistema sono disponibili e

⁵⁹ Il corsivo è tratto dal Piano, p.13.

- specifica quali sono le misurazioni attuabili e quelle su cui non si può ancora fare conto;
- struttura in tutte le sue articolazioni l'albero della *performance*, menzionando la diretta partecipazione ed il coinvolgimento degli uffici nella negoziazione degli obiettivi e delle risorse;
 - classifica gli obiettivi operativi per tipologie, specificando come si intende monitorare l'attività di quegli uffici cui non sono assegnati obiettivi di sviluppo (ma che hanno solo clienti interni);
 - indica che le azioni di miglioramento che si intende intraprendere saranno volte principalmente all'affinamento dei sistemi già introdotti in via sperimentale, considerando le criticità emerse nel corso dei primi mesi di utilizzo e che, a seguito dell'incorporazione dei soppressi IPSEMA ed ISPEL, saranno adottate le misure per ampliare l'uso del sistema PBC alle funzioni acquisite.

Pur senza pretesa di non aver tralasciato, in questa ultima elencazione, davvero alcuno degli aspetti degni di nota del Piano e rinviando sempre alla sua lettura integrale, tutto quanto messo in evidenza è già sufficiente a dare un giudizio complessivo sull'operato dell'INAIL.

Non può negarsi che c'è stato un considerevole sforzo nel dare applicazione alle prescrizioni della l. n. 150/2009 e della delibera Civit n. 112/2010 che va al di là della mera osservanza formale, poiché si cura anche l'effettiva significatività del Piano, lo si considera un elemento fondamentale di raccordo fra gli indirizzi strategici ed il bilancio, si evitano le affermazioni vuote (i ritardi non vengono occultati, ma segnalati e specificati) e si mantiene il legame con le precedenti esperienze di valutazione (come il controllo di gestione), senza disperdere il lavoro già fatto.

Ciò è possibile anche perché l'ente beneficia di una buona situazione di partenza, non cela omissioni nell'adozione di altri strumenti presupposti (carta dei servizi, sistema di valutazione della performance, ecc.) ed, anzi, conduce un progetto sperimentale (il sistema PBC) che anticipa il

problema del raccordo della gestione della *performance* con le nuove regole di contabilità dettate dalla l. n. 196/2009.

Dalla valutazione del caso INAIL, però, non è lecito trarre delle conclusioni di ordine generale, compito del quale si è occupata la Civit che, con la pubblicazione dei documenti “La valutazione del Piano della *performance* degli enti pubblici nazionali” e “La valutazione del Piano della *performance* – Rapporto generale”⁶⁰, entrambe datati luglio 2011 e riferiti ai Piani 2011-2013 presentati dagli apparati dell’amministrazione centrale dello Stato, esterna i propri giudizi⁶¹.

All’interno della variegata categoria degli enti, sono gli enti di ricerca e quelli previdenziali ad aver redatto i Piani migliori, tuttavia anche se la *compliance* è in genere buona, il livello di qualità quasi sempre deve crescere e denota il modesto grado di maturità del sistema.

Vi sono anche enti che non hanno redatto il Piano, che lo hanno inviato con ritardo o il cui elaborato ha un punteggio inferiore alla media complessiva, per cui la categoria degli enti previdenziali spicca per omogeneità di risultati positivi (tutti hanno inviato il Piano e tutti sono stati valutati al di sopra della media).

Solo i ministeri, anche se tre di essi non hanno inviato il Piano (il MEF, in realtà, per giustificati motivi), hanno all’incirca raggiunto risultati dello stesso livello.

Dall’esame del *benchmarking* della Civit deve dedursi che, presentando il Piano dell’INAIL si è focalizzata l’attenzione su una componente virtuosa

⁶⁰ I documenti citati, unitamente a “La valutazione del Piano della *performance* dei ministeri”, giugno 2011, sono liberamente scaricabili dal sito internet della Civit.

⁶¹ Il metodo adottato dalla Civit è estremamente rigoroso: per gli enti pubblici nazionali e ministeri è stata predisposta una griglia strutturata su tre dimensioni, la conformità al D. Lgs. n. 150/2009, agli indirizzi della Commissione e al Sistema adottato dall’amministrazione, la qualità del Piano, con particolare riferimento ad obiettivi, indicatori e *target*, e la qualità del processo di adozione del documento. Nel complesso le tre dimensioni sono articolate in venticinque criteri e centocinquantacinque sottocriteri, cui è stato associato un sistema di pesi che tiene conto dell’importanza relativa dei singoli elementi. In seguito, però, si è deciso di accantonare la dimensione della qualità del processo per valutarla a parte attraverso appositi questionari. Per eliminare il più possibile ogni traccia di soggettività nei giudizi, sono stati impiegati, per ogni Piano, due analisti che hanno lavorato in modo indipendente ed un terzo analista supervisore.

della galassia dei pubblici poteri e si è illustrato un esempio che, allo stato attuale dell'arte e considerata la media generale, rappresenta quanto di meglio ci si possa attendere da un Piano della *performance*.

2.1.4 Il Piano della *performance* 2011-2013 del Comune di Padova

Nel rispetto dell'autonomia di cui godono i comuni (non elusa dalle previsioni del d. lgs. n. 150/2009) ed in base agli accordi stipulati dalla Civit con il loro organismo associativo e rappresentativo (ANCI), nonché per impossibilità materiale da parte della Civit, i cui organici di personale sono esigui, la supervisione su tutte le attività di adeguamento ai principi in tema di *performance*⁶² poste in essere dai comuni italiani è demandata espressamente all'ANCI.

In realtà, la Civit, anche per i comuni, costituisce sempre un riferimento di ultima istanza, in quanto svolge la funzione di rendere pareri su richiesta degli enti interessati, ma attraverso il filtro dell'ANCI, che ha il potere di definire comuni orientamenti interpretativi ed il compito di procedere ad un preventivo esame delle richieste di parere.

I comuni italiani, comunque, rappresentano un universo estremamente variegato, nei confronti del quale non è possibile sbilanciarsi in un giudizio uniforme, anche in tema di cura verso i risultati e di modalità di gestione della *performance* dell'ente.

Ad oggi, solo in casi limitati⁶³, è dato di riscontrare situazioni di tempestiva redazione e pubblicazione dei documenti relativi alla costituzione degli OIV, al ciclo della *performance*, alla trasparenza ed agli *standard* dei servizi pubblici, ma, in ogni modo, è interessante arricchire il corredo di esperienze che sostiene la presente indagine con la presentazione di un'ipotesi virtuosa, che evidenzia i benefici che anche

⁶² Per l'esattezza, si tratta dei principi contenuti nelle disposizioni richiamate dal comma secondo dell'art. 16 e dal comma primo dell'art. 31 del d. lgs. n. 150/2009.

⁶³ Non è possibile, purtroppo, fornire un riferimento percentuale certo e proveniente da fonti ufficiali.

all'ente comunale ed alla sua collettività territoriale possono derivare da una piena valorizzazione dei risultati.

Il comune di Padova ha scelto di pubblicare sul proprio sito web istituzionale, nella sezione aperta al pubblico denominata "Trasparenza, valutazione e merito", una pagina⁶⁴ dedicata al Piano della *performance* 2011-2013 che contiene anche il *link* per scaricare liberamente un estratto del documento integrale.

Il Piano si inserisce nel processo di programmazione e controllo già esistente e viene considerato parte integrante del Piano esecutivo di gestione (PEG), che già ex art. 169 del d. lgs. 267/2000 costituisce un fondamentale strumento di gestione, intorno al quale ruota l'intera vita amministrativa dell'ente.

Dato che il PEG, il cui contenuto consiste nell'esplicitazione in termini dettagliati ed analitici delle scelte effettuate nel bilancio di previsione, è un atto formalmente imputato alla giunta, ma, in pratica, è redatto dal direttore generale con l'ausilio del dirigente del servizio finanziario e degli altri responsabili dei servizi, le sue previsioni sono effettivamente molto aderenti alle attività degli uffici⁶⁵.

Il PEG, pertanto, può definirsi come l'anello di congiunzione fra la funzione di indirizzo-programmazione e quella di gestione e la sua utilizzazione, obbligatoria a partire dal 2000 per tutti gli enti con più di 15.000 abitanti⁶⁶ (ma vivamente apprezzata in ogni caso), tanto ha consolidato la centralità dello strumento che l'assorbimento del Piano della *performance* nel PEG non appare soluzione affatto estemporanea.

⁶⁴ La pagina cui si fa riferimento è aggiornata al 24 maggio 2011.

⁶⁵ È d'uso comune fra gli addetti ai lavori dire che il PEG si fa prima del bilancio, per sottolineare che tanto, operativamente, è necessario partire sempre dal dettaglio dei dati. Di questa prassi "dell'inversione" di fatto rispetto all'ordine di legge si ha menzione anche nella *Guida normativa per gli enti locali*, ICA Editrice.

⁶⁶ Nel 1995, anno in cui, con il d. lgs. n. 77/1995, è stato introdotto per gli enti locali l'uso del PEG, la soglia che faceva scattare l'obbligatorietà era di 20.000 abitanti.

Oltre a questa prima particolarità, dalla lettura delle centoquindici pagine di cui è composto l'estratto del Piano risalta immediatamente il lavoro di adattamento e semplificazione compiuto rispetto al modello di base (quello descritto nella delibera Civit n. 112/2010).

Il Piano padovano è articolato in diverse sezioni, volte rispettivamente a fornire una descrizione del contesto sociale, territoriale ed economico con cui interagisce l'ente, ad illustrare nel dettaglio l'assetto istituzionale, la struttura organizzativa, e le risorse patrimoniali, finanziarie ed umane del comune (il contesto interno) e a riepilogare le "aree strategiche" che corrispondono agli indirizzi generali di governo per poi declinarle in obiettivi strategici, rispetto ai quali sono indicati la tipologia di obiettivo (intesa come "mantenimento", "miglioramento" o "sviluppo"), la struttura di riferimento ed il nominativo del responsabile.

Costantemente l'esposizione è accompagnata da grafici e tabelle di dati che si riferiscono all'esercizio precedente o, spesso, ricostruiscono il *trend* degli ultimi cinque anni e la massima dovizia di particolari contraddistingue la parte relativa alle risorse strumentali, a cui, tra l'altro, sono collegate due sezioni di approfondimento intitolate rispettivamente "salute finanziaria" e "analisi quali-quantitativa delle risorse umane".

Entrambe gli approfondimenti sono mirati ad esaminare, attraverso l'uso di indicatori, aspetti attinenti alla gestione economico/finanziaria dell'ente e profili interessanti riguardanti il personale in servizio, in modo da fornire, mediante dati estremamente sintetici, elementi per formulare considerazioni sull'andamento delle risorse che sono a disposizione del comune padovano.

Solo la parte conclusiva del Piano (parte corrispondente alla metà circa delle pagine complessive) ha un'impostazione proattiva e, abbandonato l'approccio analitico, specifica per ognuna delle nove aree strategiche le risorse umane e finanziarie a disposizione e gli obiettivi strategici su quali impegnarsi.

Ricapitolando, una prima opera di adattamento è consistita, quindi, nell'ampliare la descrizione e la ricognizione degli elementi di contesto interno e, soprattutto, esterno, in quanto per il comune, come ente a fini generali, è molto importante individuare le tendenze socioeconomiche in atto, cioè i fattori non controllabili ma generatori di quei bisogni che la programmazione deve prontamente assecondare.

Secondariamente, è stato mantenuto un ruolo di primo piano per tutti i dati e le informazioni di tipo economico-finanziario, si è fatto un largo uso di misurazioni ed indicatori anche per cogliere le dinamiche evolutive di contesto e si sono premessi alcuni cenni di riferimento alla *policy* generale adottata dall'ente (in modo da salvaguardare, per questioni di *accountability* nei confronti dei cittadini, la coerenza fra le intenzioni dichiarate dai politici e le azioni intraprese).

Infine, passando alla previsione degli obiettivi da conseguire, l'albero della *performance* è stato semplificato, gli obiettivi talvolta non sono abbastanza definiti e non sono specificati indicatori per il monitoraggio dei progressi man mano attuati, probabilmente confidando di proseguire nelle verifiche sul contesto e di trarre da esse le informazioni necessarie a sorvegliare i processi interni, ma commettendo, limitatamente a questo aspetto, un errore logico.

Le misurazioni effettuate sul contesto, infatti, non esprimono nulla riguardo al percorso causalistico che produce i mutamenti e non possono stabilire se il rilevamento di un eventuale miglioramento è davvero un *outcome*, cioè se è conseguenza finale dell'impatto delle azioni poste in essere dall'ente nei confronti dei cittadini.

Sono ben diversi gli effetti del fissare come obiettivo solo "Manutenzioni edilizie: garantire, interventi rapidi risolutivi ed economici"⁶⁷ rispetto a quelli che possono scaturire dall'aggiunta alla descrizione generica di

⁶⁷ Obiettivo tratto dall'estratto del Piano della performance del comune di Padova, p. 99.

riferimenti quali-quantitativi precisi⁶⁸ che, poi in sede di monitoraggio, si trasformano facilmente in indicatori.

D'altronde, come regola generale, la misurazione del risultato va eseguita prima sull'*output* e poi sull'*outcome*, in un percorso che parte da ciò che è più vicino e più semplice da rilevare.

Passando oltre il problema specifico degli indicatori di risultato, tuttavia, non si vogliono disconoscere né il lavoro compiuto dal comune di Padova, né la disponibilità mostrata a fare esperienza di nuovi strumenti di programmazione, anzi la descrizione dell'esperienza padovana ha in buona parte la propria ragione di rientrare nell'antologia di casi pratici illustrati, proprio perché evidenzia come siano comunque necessarie una differenziazione ed un adattamento degli strumenti operativi, ferma restando la validità dei principi che li ispirano.

2.1.5 L'esperienza del "Barometro della qualità effettiva dei servizi pubblici".

Numerose previsioni legislative⁶⁹ prescrivono, a tutela del cittadino utente dei servizi pubblici, la determinazione ed il rispetto di appositi *standard* qualitativi, i quali rappresentano una eterointegrazione del contratto di utenza ed un vincolo per il soggetto erogatore dei servizi.

Lo *standard* configura l'obiettivo da raggiungere in termini non più solo quantitativi, ma anche qualitativi ed arricchisce tutte le prestazioni (*standard* generici) o alcune particolari prestazioni (*standard* specifici) di nuovi aspetti giuridicamente rilevanti che devono poter essere controllati e verificati.

L'uso degli *standard*, mutuati dai contratti regolati dal diritto privato, conduce al parallelo sviluppo di sistemi per la misurazione dei livelli di

⁶⁸ Nel Piano è indicato soltanto che si tratta di un obiettivo di "mantenimento".

⁶⁹ La più importante attualmente è l'art. 101 del d. lgs. n. 206/2005 (Codice del consumo).

qualità ed all'introduzione del valore della qualità nel ciclo di gestione dei servizi pubblici, siano essi erogati da un privato che direttamente dall'amministrazione.

L'esperienza del "Barometro della qualità effettiva dei servizi pubblici"⁷⁰ è una sperimentazione, avviata dal Dipartimento della funzione pubblica nell'anno 2009, finalizzata a diffondere l'impiego di un modello in grado di misurare la qualità effettiva di servizi, non solo di tipo economico, resi ai cittadini.

Con la collaborazione di otto amministrazioni, Agenzia delle entrate, Automobile Club Italia, Autorità per l'energia elettrica e il gas, Ferrovie dello Stato, Istituto nazionale di previdenza sociale, Istituto nazionale di previdenza dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, Poste italiane e Unioncamere, e con l'uso di un particolare applicativo *software*, durante i sei mesi (all'incirca) di durata della sperimentazione la qualità dei servizi erogati dagli enti pubblici partecipanti è stata tradotta in cifre ed espressa attraverso un solo indice sintetico.

Il processo seguito, in breve, è stato quello di redigere prima una mappa dei diversi servizi⁷¹ e delle varie strutture territoriali (ove esistenti), per poi individuare, rispetto alle quattro fondamentali dimensioni della qualità, circoscritte in accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia, ed alle loro sottodimensioni, gli indicatori di misura più appropriati.

A questo punto, l'applicativo *software*, elaborando i dati, è in grado di assegnare un valore numerico esatto a ciascuna dimensione ed un valore complessivo al servizio ed in più, una volta create le basi di dati, è semplicissimo mettere a confronto diversi enti o unità territoriali impegnati nell'erogazione dello stesso servizio, ricavare serie storiche o confrontare i valori ottenuti con un *target* predefinito.

⁷⁰ Il "Manuale tecnico del Barometro" è liberamente scaricabile dal sito internet del Dipartimento della funzione pubblica, nell'area Per una pubblica amministrazione di qualità - PAQ.

⁷¹ Per rendere più agevole la sperimentazione, si è scelto di considerare solo i servizi che presentano caratteristiche omologhe in tutti gli enti partecipanti, selezionando per la prova le attività di supporto amministrativo all'offerta dei servizi forniti dalle organizzazioni.

I tratti salienti della sperimentazione risiedono sia nella semplificazione, ottenuta col ricorso agli strumenti informatici, sia, principalmente, nella riflessione teorica che giustifica e sorregge il funzionamento del modello.

Le origini del progetto di utilizzare in modo originale le informazioni possedute sono legate alla ricerca di indicazioni utili per valutare la *performance* organizzativa ed allo sforzo di comprendere come apportare gli interventi migliorativi.

Mentre i passaggi concettuali di sviluppo dell'idea di base si snodano seguendo una strada logicamente obbligata, le scelte primarie, riguardanti le definizioni delle dimensioni della qualità effettiva, gli indicatori da adottare per la misura di ogni dimensione ed i reciproci pesi, si presentano incerte e controverse, per cui ricorrere a delle consultazioni e fondare tali scelte sul consenso è apparsa la soluzione più ragionevole ed è quella che è stata realmente adottata.

La previsione di un valore *target* per la qualità completa un meccanismo che non deve servire tanto a stilare una classifica delle organizzazioni valutate⁷², quanto a testare la loro capacità di conseguire i risultati desiderati nella sfera della qualità.

È interessante considerare anche come la scelta degli indicatori di cui fare uso venga trattata alla stregua di un problema pratico, da risolvere considerando i loro punti di forza e di debolezza nel contesto in cui devono essere applicati, pur accompagnando tale raccomandazione con un elenco di riferimenti tecnici e teorici sulle caratteristiche del valido indicatore di misura della qualità⁷³.

⁷² Si obietta, infatti, che nessuna potrebbe aver raggiunto livelli di qualità dei servizi accettabili e ciò non risulterebbe dal *ranking*.

⁷³ Nel Manuale tecnico del Barometro, a p.20, si afferma che gli indicatori devono soddisfare i sei requisiti (dei quali viene fornito anche il significato) che di seguito si riportano integralmente: "Rilevanza si dice rilevante un indicatore che si riferisce in modo coerente e pertinente al concetto oggetto di studio. Accuratezza l'accuratezza si riferisce al grado di approssimazione del valore fornito dall'indicatore al valore reale (sconosciuto) del fenomeno osservato. Rappresenta quindi l'errore che si commette quando si utilizza tale indicatore e quindi la credibilità delle fonti utilizzate. L'errore dipende da una serie di fattori che lo determinano e che sono almeno in parte controllabili, come ad esempio l'ampiezza e il tipo di campione utilizzato, il numero di mancate risposte, il tipo di elaborazione e il tipo

Resta da chiedersi perché convogliare tanto lavoro nella costruzione di un indice sintetico (il c.d. “Barometro”) e quali vantaggi ci siano nel redigere classifiche di amministrazioni in base al punteggio ottenuto.

Le differenze riguardano essenzialmente il versante della comunicazione pubblica, che risulta molto più incisiva ed impattante sull’opinione pubblica, capace di sollevare un interesse che funge da stimolo a proseguire nell’esperienza di *benchmarking*.

Il caso del “Barometro”, noto e divulgato, ha influenzato anche le scelte successive compiute dalla Civit, che nella delibera n. 88/2010 “Linee guida per la definizione degli *standard* di qualità” riprende alcune delle precedenti elaborazioni concettuali, in particolare a proposito di dimensioni della qualità e di caratteristiche degli indicatori.

2.1.6 Fattori comuni di successo: *budgeting*, più gestione per obiettivi, più impatto del sistema di misurazione.

A conclusione delle cinque esperienze illustrate, può osservarsi che la parte migliore della pubblica amministrazione italiana non ha mancato di recepire i concetti di orientamento ai risultati, gestione della *performance* e misurazione per mezzo degli indicatori, anche se si nota che, una volta intrapreso questo percorso di cambiamento, non è scontato raggiungere

di aggiustamenti stagionali applicati, la disseminazione dei dati prevista e così via. Ai fini della valutazione dell’accuratezza è importante che i dati siano confrontabili nel tempo, mantenendo costante la metodologia di rilevazione. Temporalità è importante che gli indicatori si riferiscano ad un tempo non troppo lontano e che vengano prodotti con cadenze regolari e con puntualità, in modo da essere ben confrontabili nel tempo. Accessibilità riguarda la tempestività dell’accesso alle fonti originarie dei dati, alla disponibilità dei metadati e alla trasparenza con cui si rende noto pubblicamente che i dati sono disponibili, come e dove ottenerli e con quali costi. Interpretabilità rappresenta la facilità di comprensione, di utilizzo e di analisi dei dati. Essa è influenzata dalla capacità che un indicatore può avere di rappresentare in modo chiaro, univoco e immediato un concetto, dalla terminologia ad esso associata e dalle informazioni rese disponibili sui limiti, soprattutto metodologici, di utilizzo dei dati. Coerenza alcuni indicatori possono risultare, in qualche modo, legati logicamente o metodologicamente tra di loro. Il criterio di coerenza richiede che se i concetti ai quali i dati fanno riferimento sono diversi, nel tempo o nello spazio, siano anche denominati in modo diverso (o, viceversa, vieta che si etichetti il medesimo concetto in modi diversi)”.

degli esiti soddisfacenti, a causa della necessità di fare comunque i conti con i persistenti retaggi del passato.

La società si evolve velocemente, mentre l'amministrazione si modifica in modo lento, tuttavia non è immutabile⁷⁴ e le previsioni di legge sono pur sempre un primario veicolo di cambiamento.

Anche la scarsità delle risorse economico-finanziarie e la necessità di mantenere gli equilibri di bilancio nel lungo periodo sono un invito alla razionalizzazione dell'azione dei pubblici poteri, solo che non portino a tagli irrazionali ed acritici, ma vengano coniugate con la ricerca di un maggior controllo su ciò per cui si spende.

Un bilancio redatto (anche o esclusivamente) con criteri economico-patrimoniali è il primo supporto per una gestione della *performance* che non sia pianificata solo per rispetto della lettera della legge o per pura tendenza a moltiplicare i documenti di programmazione.

La *performance*, tuttavia, nonostante si tenda quasi sempre ad assegnare un ruolo speciale alla dimensione economica, ha molte dimensioni e costituisce, del pari, un errore non rappresentare adeguatamente gli altri aspetti, che nell'insieme corrispondono alla funzione precipua dell'amministrazione pubblica, ovvero quella di soddisfare i bisogni di pubblico interesse e creare ciò che viene detto *public value*.

Anche gli obiettivi sui quali lavorare devono essere sufficientemente definiti e sviluppati in termini operativi, perché porre enfasi su un obiettivo ancora incompleto o non abbastanza specificato vuol dire non poter monitorare i progressi compiuti verso il suo conseguimento, vanificando la funzione degli atti di programmazione e lasciando la gestione ancora dipendere da scelte compiute con criteri soggettivi e nell'ottica del breve periodo.

Decisioni più responsabili, però, richiedono anche che, procedendo per gradi (con una tecnica simile a quella per la redazione dell'albero della *performance*), i piani strategici siano tradotti in obiettivi operativi,

⁷⁴ Questa opinione è espressa anche in G. Melis, *La burocrazia*, Bologna, 2003.

altrimenti, saltando qualcuno degli anelli logici della catena si corre il diverso rischio che l'ente non operi in modo coerente con gli indirizzi predichiarati e resi pubblici.

Un altro elemento dal peso determinante per la corretta applicazione della nuova metodologia è dato dalla composizione del *set* degli indicatori, infatti, mentre le organizzazioni pubbliche non sono così avulse dall'uso di statistiche e valori numerici in generale, appare molto meno sviluppata la capacità di selezionare quelle misure che possono generare un elevato impatto sulla gestione, cioè di fissare le variabili critiche e gli indicatori davvero rappresentativi di stadi di avvicinamento al risultato.

Gli indicatori possono essere di varia natura e sono classificabili in molti modi, ad esempio come misure di *output*, di efficienza, di carico di lavoro, di qualità e di *outcome*, ma, per assolvere alla loro funzione, devono soprattutto essere rappresentativi di una variabile-chiave che consenta di monitorare una componente del risultato.

La realizzazione di miglioramenti dei sistemi di gestione della *performance* nelle tre direzioni indicate metterebbe al riparo gli apparati pubblici dal rischio che attecchiscano sistemi degenerati in una fase che è ancora, nel complesso, di transizione verso un modello di amministrazione manageriale e maggiormente orientata al risultato.

Errori nello strutturare i modelli, cattiva interpretazione dei dati, effetti distorsivi e manipolazioni, fissazione sulle misure anziché sugli obiettivi ed incapacità di apprendimento organizzativo da parte degli apparati controllati potrebbero determinare una fase di stallo nell'implementazione del *performance management* con deplorevoli conseguenze.

Da tempo, come più volte ormai si è avuta occasione di affermare, si è cercato di introdurre la cura verso il risultato nella gestione pubblica fallendo, però, l'obiettivo ed anche il percorso di attuazione delle norme indirizzate e tal fine contenute ora nella "Riforma Brunetta" non appare né semplice, né scontato.

2.2 La *performance* del personale dell'area dirigenziale.

Non sfugge neanche in base al più elementare calcolo di logica deduttiva che la qualità ed il tenore di *performance* dei dirigenti e dei funzionari titolari di posizioni organizzative sono determinanti rispetto ai corrispondenti valori afferenti all'intera organizzazione e, d'altronde, è incontrovertibile che i pubblici uffici sono nelle mani di esseri umani ed il loro andamento è profondamente influenzato dal clima organizzativo prodotto dai soggetti che ricoprono le posizioni apicali.

La valutazione della *performance* applicata al personale dirigenziale è, tuttavia, un'azione più eterogenea della valutazione, orientata ai risultati ed effettuata con l'ausilio di tecniche di misurazione quali-quantitativa, compiuta nei confronti di un apparato pubblico.

Note e specifiche problematiche inerenti alla gestione delle risorse umane, infatti, si intrecciano con i cambiamenti indotti dalle ultime innovazioni legislative e richiedono una trattazione distinta per la valutazione del personale dell'area dirigenziale (e, nel par. 2.3, del restante personale pubblico), proprio perché questo genere di valutazione è classificabile tra i meccanismi ambivalenti, che da un lato sono funzionali ai risultati prodotti per i clienti esterni degli uffici, dall'altro sono uno strumento per gestire la pianificazione delle risorse umane e delle competenze necessarie all'amministrazione.

Nella prassi, i sistemi di valutazione dei dirigenti e dei titolari di posizione organizzativa sono oggi largamente in uso, perché le loro origini risalgono alla fine degli anni Ottanta⁷⁵ dello scorso secolo e la loro diffusione è stata fortemente incentivata nei successivi anni Novanta, soprattutto dopo che il d. lgs n. 29/1993 ha istituito un collegamento necessario fra la retribuzione

⁷⁵ La legge 29 marzo 1983, n. 93, intitolata "Legge quadro sul pubblico impiego", è stata la prima a stabilire che la classe dirigente debba essere soggetta a valutazione, in modo che una parte della retribuzione sia collegata al merito ed ai risultati raggiunti. Quelle previsioni di legge trovarono, però, nell'immediato, un'applicazione solo formale e, nonostante siano state reiterate e puntualizzate dal d. lgs. n. 29/1993, a lungo (ed ancora oggi) si è mantenuto il costume delle valutazioni indifferenziate e delle risorse finanziarie distribuite in misura identica per tutti.

accessoria dei dirigenti e i risultati, ma tra sistemi ugualmente in vigore sono evidenti differenze pronunciate.

La maggiore o minore complessità del processo di valutazione, il numero di soggetti che vi prendono parte, i criteri di giudizio adottati ed il loro grado di definizione in termini di oggettività ed univocità sono le principali variabili da considerare per studiare le caratteristiche distintive di un dato sistema di valutazione ed, inoltre, bisogna tenere conto anche della misura in cui si integra con altre attività inerenti la gestione del personale, come migliorare la selezione in entrata oppure offrire una formazione più utile.

Generalizzando, può affermarsi che i vari sistemi in uso attribuiscono, ricorrendo a diverse metodologie di elaborazione delle informazioni, un peso ai risultati e/o alle competenze personali dei valutati ed, anzi, una delle scelte che maggiormente caratterizzano ciascun sistema considerato è proprio quella che riguarda l'opzione a favore o contro il riconoscimento di una rilevanza di spicco alle competenze.

Altro aspetto fondamentale è quello delle conseguenze che devono essere ricollegate agli esiti della valutazione, che sin dalla sua prima introduzione con legge sono state di ordine economico e, successivamente, sono state estese anche alla carriera⁷⁶.

Il d. lgs. n. 150/2009, a riguardo, con lo scopo di accrescere la produttività e la qualità delle prestazioni lavorative, prevede, in modo indifferenziato per tutto il personale, che si faccia ricorso ad appositi strumenti di incentivazione economica e di premialità nei confronti del merito, che all'art. 20 espressamente elenca e che sono: il bonus annuale delle eccellenze, il premio annuale per l'innovazione, le progressioni orizzontali, le progressioni verticali, l'attribuzione di incarichi e responsabilità e

⁷⁶ Si allude alla nota responsabilità per mancato raggiungimento degli obiettivi (ex art. 21 d. lgs. n. 165/2001 e succ. mod.), alla quale conseguono tre possibili esiti: l'impossibilità di rinnovo dell'incarico, la revoca dello stesso o il recesso dal rapporto di lavoro.

l'accesso ai percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale ed internazionale.

Preliminarmente, inoltre, il d. lgs. n. 150/2009 sancisce il divieto di distribuire in modo indifferenziato ed automatico i premi collegati alla *performance*⁷⁷ e fissa dei criteri per la obbligatoria differenziazione delle valutazioni⁷⁸, criteri, peraltro, molto contestati, che, con il d. lgs. 1° agosto 2011 n. 141, sono stati sospesi sino ai prossimi rinnovi contrattuali⁷⁹.

In sintesi, nel campo degli strumenti di premialità ricollegabili alle risultanze della valutazione, il d. lgs. n. 150/2009 rappresenta un passo avanti rispetto alla precedente legislazione principalmente per le aspirazioni a vincere l'indifferenziazione dei giudizi e ad andare oltre la logica meramente retributiva, ma, in relazione alla loro trasposizione in strumenti concreti, appare ancora deficitario e poco ponderato, in quanto non tiene conto della cronica instabilità e della mancanza di fiducia che serpeggiano negli uffici pubblici e richiedono sistemi attuativi ispirati a gradualità, costanza e flessibilità.

Il tentativo di diversificare le valutazioni ed il potenziamento dei collegamenti tra valutazione e gestione delle risorse umane, nell'ottica di rendere più trasparenti i percorsi di carriera, valorizzare il personale ed esaltarne il potenziale al fine di generare spinte motivazionali idonee a migliorare sia la *performance* individuale che di apparato, sono, inoltre, ostacolati da occasionali freni che deviano il percorso della "Riforma

⁷⁷ Il riferimento è all'art. 18, secondo comma.

⁷⁸ L'art. 19, rubricato "Criteri per la differenziazione della valutazione", nella versione originale, prevede, salvo deroghe, che tutto il personale sia valutato e raggruppato in tre fasce di merito, alta (il 25% del personale), intermedia (il 50%) e bassa (il restante 25%), distinte per coloro che fanno parte dell'area dirigenziale e per gli altri dipendenti, e la correlativa attribuzione degli incentivi economici solo a coloro che sono posizionati nella prima fascia (nella misura massima) e nella seconda (ma, a questi ultimi, solo in ragione del 50%).

⁷⁹ Il d. lgs. 1° agosto 2011 n. 141 (primo decreto correttivo) all'art. 6, comma secondo, stabilisce che l'art. 19 del d. lgs. n. 150/2009, la norma da cui deriva l'obbligo di differenziare la valutazione del personale e di adottare il sistema delle tre fasce, deve essere applicata solo a partire "dalla tornata di contrattazione collettiva successiva a quella relativa al quadriennio 2006-2009".

Brunetta” verso direzioni imprevedute e contraddittorie, come è avvenuto con il d.l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito nella l. 30 luglio 2010 n. 122, che ha di fatto bloccato l’applicazione di vari strumenti di premialità e limitato l’attività di formazione professionale.

La predisposizione di idonei sistemi di valutazione della *performance*, anche con riferimento al personale dirigenziale, resta, tuttavia, un obbligo ai sensi di quanto prescritto al titolo II del d. lgs n. 150/2009 ed, entro sei mesi dall’entrata in vigore del decreto⁸⁰, occorre adeguare i sistemi correnti alle nuove regole.

Spesso non si tratta di compiere un grande sforzo, in quanto il livello di sofisticazione dei sistemi praticati è già alto e non bisogna neppure procedere in direzione della loro forzata uniformazione, dato che non esiste un metodo in assoluto migliore degli altri ed è, anzi, necessario tenere conto, nella scelta, delle peculiarità specifiche di ogni apparato organizzativo.

Le amministrazioni virtuose⁸¹, pertanto, appaiono già sostanzialmente in linea con la riforma, che, casomai funge da stimolo all’adeguamento da parte di quelle più in ritardo.

Si esaminano, a questo punto, i casi di due amministrazioni, una centrale ed una territoriale, che hanno introdotto un nuovo sistema di valutazione del personale dirigenziale successivamente all’entrata in vigore del d. lgs. n. 150/2009, la prima dichiarando espressamente il proposito di recepire ed adeguarsi alle sue prescrizioni ed alle indicazioni della Civit, la seconda dando comunque prova di aver assimilato i nuovi valori fondanti.

⁸⁰ Si ricorda, tuttavia, che per gli enti locali valgono gli artt. 16 e 31 del d. lgs. n. 150/2009 e, pertanto, il regime transitorio è prorogato al 31 dicembre 2010.

⁸¹ Un’interessante carrellata di esperienze significative e casi di studio, sia pure antecedenti alla “Riforma Brunetta”, è contenuta nel volume, patrocinato dal Dipartimento della funzione pubblica e curato da G. Della Rocca e V. Veneziano, *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Roma – Napoli, 2004.

2.2.1 Il sistema di valutazione delle prestazioni del personale dirigenziale del Ministero della Salute.

Il Ministero della Salute, con D.M. 30 dicembre 2010, ha adottato il proprio sistema di misurazione e valutazione della *performance*, differenziato per le prestazioni organizzative e per quelle individuali ed operativo a decorrere dal 1° gennaio 2011⁸².

Per quanto riguarda la valutazione del personale, il Manuale operativo predisposto dal Ministero esordisce proclamando l'intento di valorizzare metodi e strumenti in parte già esistenti e di avviare un percorso di cambiamento favorevole all'instaurarsi una nuova cultura organizzativa basata sulla managerialità della gestione, sulla trasparenza delle azioni e sul miglioramento qualitativo ed economico dei servizi erogati.

Il sistema di valutazione del personale, differenziato in funzione del grado di autonomia e responsabilità del valutato e delle eventuali qualifiche professionali possedute, tende, in ogni caso, a promuovere il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- *“ancorare l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa ad elementi oggettivi che evidenzino le competenze organizzative e i risultati ottenuti nell'attività amministrativa;*
- *assicurare la coerenza tra gli obiettivi delle politiche pubbliche contenuti nel programma di Governo e l'azione amministrativa;*
- *evidenziare il contributo individuale del personale valutato rispetto agli obiettivi generali e della struttura organizzativa di appartenenza;*
- *assicurare la partecipazione al procedimento del valutato, anche attraverso la comunicazione ed il contraddittorio da realizzare in tempi certi e congrui;*
- *promuovere una corretta gestione delle risorse umane;*

⁸² Il D.M. 30 dicembre 2010 ed i relativi allegati sono liberamente scaricabili dal sito internet del Ministero della Salute (www.minsalute.it), sezione “Trasparenza, valutazione e merito”.

- *contribuire a creare e mantenere un clima organizzativo favorevole;*
- *agevolare il coordinamento e l'integrazione tra le diverse strutture, enfatizzando l'eventuale presenza di obiettivi trasversali.*⁸³

Le differenziazioni⁸⁴, contemplate in ragione della diversità delle prestazioni cui è tenuto il valutato, possono, ad un primo approccio, essere spiegate ricollegandole a tre ruoli fondamentali, coincidenti con la condizione dei dirigenti apicali, degli altri dirigenti e del personale del comparto.

Accantonando, per ora, questa ultima categoria (su cui *infra* par. 2.3 e ss.), l'area della dirigenza è bipartita in ragione del rapporto di contiguità o meno con il vertice politico e del grado di astrattezza e di ulteriore influenzabilità degli obiettivi affidati al dirigente, poiché, quanto più sono elevati questi valori, tanto più si ritiene alto il peso, in percentuale, da attribuire ai risultati ottenuti con la gestione⁸⁵.

In ogni caso, la valutazione finale sintetizza due tipologie di abilità, una relativa ai risultati conseguiti e l'altra ai comportamenti organizzativi tenuti, uniformandosi costantemente alla regola secondo cui la valutazione

⁸³ Il corsivo è tratto dal "Sistema di valutazione delle prestazioni del personale – Manuale operativo" allegato al D.M. del 30 dicembre 2010, pp. 4-5.

⁸⁴ Con riferimento alle differenziazioni, anche se nel testo che segue si approfondirà soprattutto l'aspetto collegato alle metodologie di valutazione, va accennato in premessa che una prima non certo irrilevante differenza è nell'individuazione del soggetto valutatore (ministro, titolare di centro di responsabilità o dirigente generale sovraordinati, investiti della funzione a volte singolarmente, a volte collegialmente).

⁸⁵ Nel sistema di valutazione delle prestazioni del personale adottato dal Ministero della Sanità, il personale di rango dirigenziale, per l'esattezza, è distinto in quattro ordini: titolari di centri di responsabilità, direttori generali, dirigenti di seconda fascia e dirigenti con professionalità sanitaria. Rispetto ai primi, dirigenti apicali, gli obiettivi strategici pesano per il 50%, gli obiettivi istituzionali per il 30% ed i comportamenti organizzativi per il 20%, mentre rispetto ai direttori generali, anch'essi dirigenti di prima fascia, gli obiettivi strategici pesano per il 40%, gli obiettivi istituzionali per il 40% ed i comportamenti organizzativi per il 20%. Rispetto ai dirigenti di seconda fascia gli obiettivi di struttura (strategici ed istituzionali) pesano per il 70% ed i comportamenti organizzativi per il 20%. Se si tratta di dirigenti di seconda fascia con professionalità sanitaria, infine, gli obiettivi di struttura devono avere un peso superiore al 35%, gli obiettivi individuali inferiore al 30% ed i comportamenti organizzativi pari al 35%.

della *performance* dirigenziale viene ottenuta calcolando la somma pesata di due valori numerici, uno espressivo di un generale *modus essendi* e l'altro di un particolare *modus operandi*, mentre ciò che varia a seconda del ruolo del valutato è solo il peso percentuale delle due dimensioni.

Al di là delle pure questioni di calcolo, che porterebbero ad addentrarsi inutilmente sul terreno delle formule algebriche, ciò che occorre evidenziare sul piano concettuale è che il risultato dell'opera del dirigente viene sempre osservato da due punti di vista: da una parte in una stretta logica MBO e, dall'altra, in una prospettiva attenta alle dinamiche interpersonali e persino psicologiche che stanno dietro agli esiti propriamente tangibili e quantificabili della gestione.

La seconda prospettiva citata è, nell'ambito del sistema descritto, ricollegata a quattro macro-aree comportamentali, denominate *leadership*, *management*, *networking* ed *efficacia*, nell'ordine presentate come corrispondenti alle capacità “*necessarie per la gestione della discontinuità di business e per l'attivazione di comportamenti di sviluppo nelle persone e nelle organizzazioni*”, “*necessarie per la gestione della complessità organizzativa e per la finalizzazione dei comportamenti delle persone e dalle organizzazioni verso i risultati*”, “*necessarie alle persone ed alle organizzazioni per la costituzione e la gestione dei sistemi relazionali rilevanti per il raggiungimento degli obiettivi*” ed, infine, “*necessarie per l'impostazione e la gestione di percorsi finalizzati alla realizzazione degli obiettivi [...] [ovvero per] sviluppare la propria professionalità, approfondendo le proprie competenze tecnico-professionali e gestionali*”⁸⁶.

La particolarità più significativa del modello elaborato dal Ministero della Salute è, poi, quella di specificare per ciascuna delle quattro macro-aree comportamentali, oltre a dei micro-fattori più analitici, una vera e propria casistica, dettagliata e meticolosa, di comportamenti quotidianamente

⁸⁶ I corsivi sono tratti dal “Sistema di valutazione delle prestazioni del personale – Manuale operativo”, cit., p. 15.

osservabili⁸⁷ sulla scorta dei quali il valutatore è tenuto a formulare il proprio giudizio.

Pur non trattandosi di un'assoluta novità⁸⁸, la scelta di bandire il più possibile la soggettività e l'autoreferenzialità stabilendo *a priori* ed in modo condiviso quali siano i precisi atteggiamenti esteriori dai quali inferire il possesso di una data qualità professionale da parte del valutato costituisce un tratto altamente significativo dell'applicazione della filosofia dell'orientamento ai risultati anche nel campo della valutazione delle persone.

Si conciliano, in questo modo, sia la rigorosità della misurazione che la complessità (o forse, meglio, l'imponderabilità) dell'elemento sottoposto a giudizio, che, per il fatto di essere una persona umana, non deve –

⁸⁷ Ad esempio, per i dirigenti di seconda fascia, la macro-area *management* contempla il micro-fattore capacità decisionale, il quale è determinato dai seguenti comportamenti organizzativi/ indicatori: “[il dirigente valutato] - *elabora e prende decisioni anche di fronte a problemi complessi e con rilevante impatto organizzativo; - decide in autonomia nell'ambito delle deleghe ricevute; - sa riferire in modo chiaro il processo attraverso il quale ha maturato la decisione; - riesce a valutare tra più alternative anche in condizione di stress; - decide nel rispetto dei tempi; - si assume la responsabilità delle proprie scelte; - tollera pressioni senza lasciarsi influenzare; - evita i compromessi che riducono l'efficacia della decisione*”; ancora, la macro-area efficacia contempla il micro-fattore diffusione delle conoscenze, il quale è determinato dai seguenti comportamenti organizzativi/indicatori: “[il dirigente valutato]- *è attento al proprio sviluppo professionale e cura il proprio aggiornamento; - si confronta frequentemente con esperienze diverse al fine di ampliare le proprie competenze e metterle a disposizione dell'intera organizzazione; - dimostra curiosità intellettuale nei confronti dei molteplici aspetti della propria attività; - verifica periodicamente il livello delle conoscenze dei propri collaboratori proponendo momenti di crescita professionale; - propone momenti di approfondimento su normative, regolamenti e direttive di particolare rilevanza preoccupandosi della diffusione dei risultati; - è teso a valutare i risultati propri e dei collaboratori al fine di individuare idonei percorsi di riqualificazione; - si attiva per la promozione di seminari e convegni aventi ad oggetto la diffusione di nuove pratiche, approfondimenti tematici, l'introduzione di una cultura del cambiamento, il riorientamento professionale etc..*” e così via (Sistema di valutazione delle prestazioni del personale – Manuale operativo, cit., p.18).

⁸⁸ Proprio nel volume a cura di G. Della Rocca e V. Veneziano, *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 86 e ss. è descritta l'esperienza di valutazione del personale dirigenziale compiuta dall'Agenzia delle Entrate adottando il sistema denominato Sirio, operativo sin dagli anni 2001 – 2002. Tale esperienza si contraddistingue sia per la ricerca dell'integrazione fra risultati e competenze, sia per la cura nel giudicare le competenze non in modo arbitrario e soggettivo, ma in modo condiviso ed imparziale, puntando sull'intersoggettività per attingere a quell'oggettività di giudizio altrimenti irraggiungibile.

ovviamente – subire valutazioni per aspetti inerenti alla personalità individuale, ma, comunque, introduce qualcosa di irriducibilmente umano anche nella valutazione.

Un altro aspetto da evidenziare è la previsione di una verifica intermedia, semestrale, sullo stato di realizzazione degli obiettivi assegnati e sui comportamenti tenuti, verifica che ha principalmente la finalità di attivare il ricorso tempestivo ad azioni correttive, qualora se ne colga la necessità.

In tal modo, si esaltano le funzioni collaborativa e migliorativa del sistema di valutazione della *performance* dirigenziale, che deve essere innanzitutto in grado di favorire il buon andamento della gestione e non solo di differenziare la retribuzione accessoria dei valutati o di farne riscontrare una eventuale responsabilità connessa ai risultati.

Infine, è degno di nota anche il fatto che gli esiti della valutazione vengano comunicati individualmente ad ogni singola persona allo scopo di far conoscere a ciascuno quali siano le aspettative (proprie ed organizzative) per il futuro, con l'intento di favorire ulteriormente lo sviluppo di uno spirito di condivisione e di allineamento rispetto agli obiettivi.

2.2.2 Il sistema di valutazione delle prestazioni del personale dirigenziale della regione Toscana.

La regione Toscana, in attuazione di quanto prescritto dalla propria normativa in tema di organizzazione ed ordinamento del personale⁸⁹, con delibera del 26 aprile 2011 ha adottato un nuovo sistema di valutazione per le prestazioni del personale (dirigente e del comparto) e con delibera del 27 giugno 2011 ha adottato, congiuntamente al piano per la qualità della prestazione organizzativa, un sistema per la valutazione delle

⁸⁹ Il riferimento è alla l.r. 8 gennaio 2009 n. 1 “Testo unico in materia di organizzazione ed ordinamento del personale”, capo II, sezione III, ed al d.p.g.r. 24 marzo 2010 n. 33/r “Regolamento di attuazione della l.r. 8 gennaio 2009 n.1”, capo III bis.

prestazioni dei direttori generali e dell'avvocato generale (dirigenti apicali)⁹⁰.

I sistemi di valutazione di nuova introduzione sono operanti, in via sperimentale, sin dall'anno 2011 e, con i correttivi e le modifiche che si mostreranno necessari, si auspica il loro funzionamento a regime a partire dall'anno 2012.

In coerenza con gli strumenti di programmazione strategica ed economico-finanziaria, con le dichiarate finalità di verificare e sviluppare la professionalità del personale impiegato, nonché di chiarire le attese dell'amministrazione in termini di comportamenti e risultati, i sistemi di valutazione del personale predisposti rispondono ad una stessa impostazione metodologica di fondo e mostrano solo parziali differenziazioni collegate alle diverse responsabilità gestionali ed organizzative dei soggetti valutati.

Il ciclo della valutazione inizia con l'assegnazione degli obiettivi individuali attraverso un processo c.d. "a cascata", prevede una fase di verifica e valutazione intermedie (anche al fine, se è opportuno, di attuare azioni correttive o di ridefinire gli obiettivi), una valutazione finale perfezionata al termine di un colloquio tra valutatore e valutato ed, infine, la distribuzione degli incentivi economici in modo correlato alle risultanze della valutazione.

I fattori di valutazione sono tre e sono rispettivamente precisati dal sistema come:

“1. Il contributo al raggiungimento degli obiettivi dell'Ente e della struttura organizzativa dirigenziale di livello superiore;

2. Il raggiungimento degli obiettivi individuali e/o di gruppo assegnati;

3. Le competenze e comportamenti professionali e organizzativi agiti nello svolgimento del proprio ruolo.”⁹¹

⁹⁰ Le citate delibere n. 278 del 26 aprile 2011 e n. 518 del 27 giugno 2011, complete degli allegati, possono essere liberamente scaricate dal sito internet della regione Toscana (www.reg toscana.it), nella sezione “Trasparenza, valutazione e merito”.

Il primo fattore, in pratica, non fa altro che saldare l'esito della *performance* individuale a quello della *performance* organizzativa, assorbendo gli sforzi e le prestazioni del singolo nei risultati complessivamente prodotti della struttura, generando un giudizio in parte fittizio, ma anche l'effetto di *“rafforzare il senso di appartenenza all'organizzazione; valorizzare ed incoraggiare la collaborazione relazionale e interfunzionale tra soggetti, spesso determinante per il raggiungimento degli obiettivi; garantire il giusto equilibrio tra la motivazione al raggiungimento degli obiettivi individuali e la necessaria attenzione a contribuire agli obiettivi generali dell'ente e dell'articolazione organizzativa di appartenenza.”*⁹²

Il secondo fattore è collegato al raggiungimento di obiettivi specifici e ben identificati, rispetto ai quali il valutato (individuo o gruppo) ha una responsabilità piena e diretta, anche se di norma è assegnato ad obiettivi dei quali non è personalmente e direttamente responsabile.

Il terzo fattore è relativo ai comportamenti organizzativi tenuti nello svolgimento del proprio ruolo, comportamenti solo sommariamente individuati in sede di definizione del sistema di valutazione e differenziati per il personale del comparto, anche titolare di posizione organizzativa⁹³, i dirigenti di seconda fascia ed i dirigenti apicali⁹⁴.

⁹¹ Il corsivo è tratto dal documento “Il sistema di valutazione delle prestazioni”, allegato alla delibera della regione Toscana del 26 aprile 2011 n. 278, p.8.

⁹² Il corsivo è tratto dal documento “Il sistema di valutazione delle prestazioni”, cit., p. 8.

⁹³ Per i titolari di posizione organizzativa le competenze organizzative valutate sono molto semplificate e raggruppate in cinque aree: gestione del lavoro, dei problemi, delle relazioni, delle modalità organizzative e delle risorse. Una breve descrizione spiega, poi, quali siano le qualità correlate ad ogni area (ad esempio, alla gestione del lavoro sono ricondotte la tensione ad aggiornarsi ed a professionalizzarsi ed il rispetto del controllo, della precisione, della puntualità sulle scadenze, del rigore e degli altri colleghi).

⁹⁴ Per i dirigenti di seconda fascia e per quelli apicali le competenze organizzative valutate sono flessibilità, consapevolezza organizzativa, orientamento al risultato, iniziativa, organizzazione e controllo, integrazione interfunzionale, comunicazione, orientamento al cliente, negoziazione, *leadership*, sviluppo dei collaboratori e decisione. Per ognuna di esse sono sommariamente definite

Una particolarità del sistema descritto è che il terzo fattore è oggetto sia di autovalutazione che di eterovalutazione (cioè è giudicato sia dal valutato che dal valutatore) ed assume un valore definitivo dopo una sorta di “seduta di conciliazione” tra i due soggetti interessati.

Il peso percentuale dei tre fattori, non predeterminato in modo tassativo, ma solo entro dei *range* adattabili alle peculiarità del caso concreto, è significativamente differenziato a seconda del ruolo ricoperto, in modo tale che quello del secondo e del terzo fattore risultino crescenti al crescere delle responsabilità.

La giustificazione di una simile scelta risiede nella considerazione che “[...] *chi ricopre ruoli a maggiore responsabilità e complessità anche organizzativa dispone di maggiori leve per determinare i propri risultati di prestazione individuale, rispetto a dipendenti appartenenti a categorie contrattuali il cui contributo individuale deve essere inquadrato in un più ampio contributo del gruppo/unità organizzativa cui appartengono*”⁹⁵.

In concreto, per un funzionario titolare di posizione organizzativa il primo fattore ha un peso del 50 -55%, il secondo ed il terzo del 45 -50% (con pro-quota del 50% ciascuno), per un dirigente di seconda fascia il primo fattore ha un peso del 40 -50%, il secondo ed il terzo del 50 -60% (con pro-quota rispettivamente del 30% e del 70%), infine, per i direttori generali e l'avvocato generale il primo fattore ha un peso del 30% e gli altri due del 70% (con pro-quota rispettivamente dell'80% e del 20%).

Con enfasi, si sottolinea che il *grading* (cioè il *set* di valori numerici a disposizione del valutatore per esprimere sinteticamente il suo giudizio in relazione a ciascun fattore) è molto ampio e va da zero a sette, in modo tale che risulti “naturale” per il valutatore non appiattare verso l'alto tutte le valutazioni.

capacità più specifiche ed alcuni brevi giudizi verbali per cinque livelli di *grading* sui sette complessivamente previsti.

⁹⁵ Il corsivo è tratto dal documento “Il sistema di valutazione delle prestazioni”, cit., p. 9.

Ad uno sguardo critico, il sistema di valutazione appena descritto mostra una notevole propensione ad esaltare, più che i comportamenti, i risultati in senso stretto conseguiti dal personale con funzioni dirigenziali. Ciò è evidente per i dirigenti apicali, la cui valutazione dipende quasi per intero dai risultati organizzativi e dai risultati individuali (cioè collegati agli obiettivi strategici ed agli obiettivi trasversali a tutte le direzioni, come, ad esempio, il contenimento dei costi, il miglioramento del clima organizzativo, ecc.), così come per il personale del comparto titolare di posizione organizzativa, in buona parte valutato per i risultati, organizzativi ed individuali. Meno evidente è solo il nesso tra risultati e valutazione della prestazione dei dirigenti di seconda fascia, in quanto in tale ipotesi i comportamenti organizzativi tenuti riguadagnano peso percentuale, pur non giungendo mai a soverchiare i risultati.

Il senso di queste oscillazioni, in realtà, non esprime un'identica attesa nei confronti dei direttori generali e dei semplici titolari di posizione organizzativa, perché sottende la consapevolezza che i primi, con il loro potere, influenzano davvero i risultati di cui rispondono, mentre gli altri, per la cui valutazione contano più che altro i risultati organizzativi, sono legati ai risultati in modo prevalentemente formalistico. Il dirigente di seconda fascia, in confronto, riceve una valutazione più aderente alla realtà, proprio attraverso il maggiore peso dei comportamenti organizzativi.

L'intento di valorizzare in pieno i risultati, inoltre, richiederebbe una più dettagliata specificazione in ordine alla fase della misurazione, in merito alla quale si rimanda alle schede di assegnazione degli obiettivi e ad altri documenti di programmazione e si prescrive il ricorso all'uso di indicatori, senza sviluppare oltre le modalità.

Anche se è prevista l'istituzione di un OIV con funzioni di supervisione in ordine alla corretta implementazione del sistema, di fatto non si fa che lasciare indefinite alcune componenti fondamentali per il buon funzionamento dell'intera architettura edificata.

In particolare, la determinazione delle caratteristiche degli indicatori, l'assicurazione sulla disponibilità delle fonti dei dati e l'approfondimento del nesso tra gli esiti della valutazione e lo sviluppo del personale dirigenziale sono tre temi che si sarebbero dovuti fronteggiare subito.

Il collegamento tra la valutazione del personale dirigenziale apicale ed il Piano della qualità della prestazione organizzativa 2011 (che sono stati anche approvati con la stessa delibera) non è da solo sufficiente a soddisfare le legittime aspettative di completezza, anche se – si ribadisce – l'applicazione del modello descritto, per il 2011, è ancora sperimentale.

2.2.3 I caratteri di una valutazione del personale dirigente a servizio dei risultati dell'amministrazione.

Il maggior tratto di novità che dovrebbe spiccare nell'analisi di due sistemi di valutazione della *performance* del personale dirigenziale introdotti sull'onda del cambiamento di prospettive e valori introdotto dalla "Riforma Brunetta" non può non essere l'accentuarsi dell'attenzione verso i risultati prodotti dal valutato nel periodo di riferimento.

Il comune sforzo verso la piena valorizzazione dei risultati, tuttavia, per le due amministrazioni prese in esame, non è foriero di univocità delle soluzioni prescelte.

Una importante differenza fra i sistemi per la valutazione del personale dirigenziale del Ministero della Salute e della regione Toscana ha origine proprio dalla diversa interpretazione della portata del "risultato", una volta applicato alla sfera delle metodologie e degli strumenti applicabili per la formulazione di un giudizio sull'operato delle persone che quotidianamente lavorano nell'amministrazione e per l'amministrazione.

Conformemente ad una visione più meccanicistica, avallata dal NPM, ogni rapporto gerarchico all'interno dell'organizzazione deve essere interpretato secondo la logica principale/agente, in base alla quale il fine ultimo a cui si deve tendere è il pieno allineamento delle azioni compiute dal sottordinato

con gli obiettivi che gli sono stati assegnati dal superiore, tuttavia questa impostazione, per la quale contano solo i risultati organizzativi è troppo angusta per la valutazione del rendimento delle risorse umane e non è neppure tecnicamente praticabile.

In genere i dati disponibili anno per anno non sono così completi ed aggiornati da consentire di specificare con l'ausilio di indicatori quali-quantitativi e nel dettaglio i risultati effettivamente conseguiti da ciascun dirigente o semplice titolare di posizione organizzativa (anche in considerazione dell'interdipendenza fra le attività svolte dai vari uffici) e ciò costituisce la difficoltà di ordine prettamente tecnico, ma ancor più rilevante è l'ostacolo di ordine logico e concettuale rappresentato dalla incompleta rappresentatività dei puri e semplici risultati organizzativi in questo campo.

La condizione dei dirigenti apicali è già sensibilmente differente, in considerazione del ruolo particolarmente elevato ricoperto, dell'influenza e dell'ampiezza dei poteri esercitabili, per cui il nesso tra la loro *performance* individuale e i risultati dell'apparato organizzativo risponde ad una logica di assunzione di un rischio ragionevolmente proporzionato.

I dirigenti di seconda fascia ed i funzionari titolari di posizione organizzativa, invece, spesso si trovano in una condizione profondamente dissimile⁹⁶, che è mal rappresentabile affidandosi prevalentemente a valori numerici derivati da resoconti sulla *performance* organizzativa, valori, tra l'altro, facilmente manipolabili per creare artificialmente un effetto distorsivo favorevole al valutato.

Le stesse condizioni di "fluidità" del lavoro che in genere contraddistinguono il comune ruolo dirigenziale, che mal si conciliano con qualunque approccio standardizzato e freddamente taylorista nei confronti della funzione svolta, possono, invece, essere armonizzate con la verifica

⁹⁶ Più che fare delle affermazioni generiche, in realtà, sarebbe utile valutare a monte l'impegno, la preparazione e le responsabilità connesse ad ogni specifico incarico dirigenziale utilizzando il c.d. metodo Hay.

del possesso delle qualità professionali necessarie, anche se occorre rifuggire dai giudizi sulle capacità non attualizzate o, peggio ancora, sulla personalità del valutato.

Le competenze, insieme di capacità, abilità e conoscenze, purché rilevate da comportamenti effettivamente tenuti in ufficio e con l'accortezza di ridurre al massimo lo spazio per la soggettività e le "impressioni" del valutatore, sono maggiormente in grado di costituire un parametro di giudizio rappresentativo.

D'altronde, concedere spazio alla valutazione delle competenze non significa altro che annoverare tra i risultati considerati anche una categoria di risultati di tipo immateriale e non immediatamente connessi alla *performance* organizzativa, che, però, molto più di una misurazione del volume di una singola attività, condizionano in modo stabile e duraturo l'organizzazione e ne determinano meglio la qualità delle prestazioni ed il valore reale.

Ne deriva che è giusto valutare in base ai risultati il dirigente, ma con la consapevolezza che l'intero stile di direzione, costituito anche da elementi propriamente intangibili e non facilmente classificabili, è proprio uno dei risultati più rilevanti riconducibili alla condotta dal valutato.

È quasi inutile aggiungere che la valutazione assolve alle funzioni in ragione delle quali è istituita solo se gli esiti sono sufficientemente differenziati (o almeno non tutti positivi al cento per cento) e se a tali esiti sono riconnessi degli effetti certi e non solo di tipo economico, ma in vario modo incidenti sulla possibilità di ottenere il rinnovo dell'incarico, di migliorare ed accrescere la propria professionalità e di sviluppare verso l'alto il proprio percorso di carriera.

2.3 La *performance* del personale del comparto.

La valutazione del personale del comparto, a seguito del d. lgs. n. 150/2009 ed in particolare delle già menzionate previsioni riguardanti le tre fasce di

differenziazione obbligatoria dei giudizi, ha, sicuramente, acquistato un maggior grado di importanza, anche se l'attenzione richiamata è caduta quasi per intero su aspetti percepiti come "punitivi" dalla categoria degli interessati e dalle organizzazioni sindacali.

Ancor prima dell'avversione nei confronti di una ripartizione della retribuzione accessoria in modo troppo penalizzante per alcuni, sono state avanzate riserve nei confronti del sistema di valutazione, innanzitutto per il fatto che il ruolo di valutatore sia assegnato al diretto superiore gerarchico, paventando ingiustizie e favoritismi, legati all'appartenenza ad associazioni politiche o *lobby* di vario genere, a regalie più o meno occulte, a vecchi rancori, ecc.

Senza voler sminuire il problema di malcostume e corruzione, realmente esistente, ma che non è possibile considerare in questa sede, ed assumendo, in modo forzatamente dogmatico, che la valutazione dei collaboratori non sia intesa *ab origine* dagli interessati come una farsa, il passaggio dalla pressoché totale uniformità dei giudizi ad una certa differenziazione (certamente non così spinta, come con il sistema delle tre fasce) appare un punto qualificante e non rinunciabile per lo sviluppo della filosofia del risultato.

Non valutare il personale del comparto o assegnare giudizi totalmente formali sarebbe come escludere la maggioranza dei dipendenti dall'attuazione di una riforma che per decollare non può fare a meno della loro collaborazione oppure non comprendere che i risultati organizzativi poggiano proprio sul lavoro quotidiano dei dipendenti distribuiti nelle aree.

Le difficoltà insorgono dal momento in cui si tenta di valutare la *performance* del singolo, isolandolo dal contesto complessivo in cui opera, poiché i parametri a cui rifarsi non sono affatto ovvi.

È necessario tener conto delle mansioni affidate al dipendente e dell'area in cui è inquadrato: più si è vicini alla base della piramide gerarchica, più la valutazione deve essere semplificata e, al di là di casi che risaltano

macroscopicamente in positivo o in negativo, acquista prevalentemente, più che un significato pratico, una valenza di ordine simbolico (è utile a rafforzare il senso di appartenenza o a far comprendere meglio le aspettative).

Dipendenti appartenenti alla fascia gerarchicamente contigua alla dirigenza (talvolta anche muniti di elevati titoli di studio e professionali) vanno valutati più accuratamente e, nei loro confronti, essendo del tutto privi del potere di compiere delle scelte e di autorganizzarsi, è valida, per le considerazioni già espresse riguardo ai funzionari titolari di posizione organizzativa e proprio a maggior ragione, la regola che identifica i risultati della loro *performance* individuale prevalentemente con i comportamenti organizzativi tenuti e, nella parte residua, con i risultati organizzativi della struttura di appartenenza.

Anche gli esiti della valutazione del funzionario hanno rilevanza ai fini dell'attribuzione di incentivi economici, ma con ancor più forza va ribadito che è necessario sfruttare in pieno lo strumento della valutazione per programmare lo sviluppo delle risorse umane coinvolte, in quanto in questi casi si tratta spesso di soggetti con un notevole potenziale da esprimere e che è utile per l'amministrazione indirizzare in percorsi coerenti con le esigenze della propria pianta organica.

Di seguito, richiamando tutto quanto anticipato in merito ai sistemi di valutazione delle prestazioni del personale del Ministero della Salute e della regione Toscana, già descritti per la parte relativa al personale dirigenziale, si presentano brevemente le scelte compiute da tali amministrazioni per la valutazione del personale del comparto.

2.3.1 Due modalità di valutazione del personale del comparto.

Il Ministero della Salute, con il nuovo sistema adottato per la valutazione delle prestazioni individuali del personale di comparto, stabilisce che la valutazione spetta al responsabile della struttura di cui fa parte il

dipendente (che viene personalmente valutato anche per le sue capacità di valutatore) e che il giudizio finale sia collegato per un 60% ai risultati organizzativi dell'ufficio e per il restante 40% ai comportamenti organizzativi del valutato.

Facendo un distinguo per il personale della III area (quello in posizione gerarchicamente più elevata) si ammette che, qualora sia assegnatario di obiettivi individuali, questi pesino per un 20%, riducendo al 40% il peso dei risultati organizzativi.

I comportamenti organizzativi valutabili per il personale di comparto sono legati a quattro macro-aree, organizzazione, *networking*, efficacia e competenze professionali, differenti da quelle istituite per la valutazione del personale dirigenziale, in parte perché inclusive di comportamenti più semplici e meno qualificanti ed in parte perché estese al riscontro di altre qualità, in particolare ricollegabili all'agire nel gruppo⁹⁷.

È presente una Commissione di conciliazione che, eventualmente, provvede al riesame della valutazione secondo la procedura di conciliazione stabilita in osservanza delle prescrizioni del d. lgs. n. 150/2009.

La regione Toscana, secondo il nuovo sistema di valutazione del personale sperimentalmente già operativo, assegna la responsabilità per la valutazione del personale del comparto al dirigente gerarchicamente sovraordinato e prevede, quali fattori di valutazione, il contributo al raggiungimento degli obiettivi dell'ente e della struttura dirigenziale di livello superiore, il raggiungimento degli obiettivi individuali e/o di gruppo assegnati ed, infine, le competenze ed i comportamenti professionali tenuti nello svolgimento del proprio ruolo.

⁹⁷ Ad esempio, al comportamento organizzativo "lavorare in gruppo" sono associati i seguenti comportamenti osservabili/indicatori: *"offre spontaneamente supporto ed aiuto a colleghi sia della propria che di altre funzioni; non porta avanti esclusivamente le proprie proposte ma sostiene ed elabora anche quelle degli altri in modo da raggiungere risultati costruttivi; intrattiene rapporti collaborativi con ogni singolo componente del gruppo; si rapporta in maniera costruttiva con i propri colleghi cercando di coinvolgere anche quelli meno partecipativi"* (corsivo tratto dal Sistema di valutazione del personale del Ministero della Salute, cit., p.21).

Il primo fattore, il cui peso è fissato all'interno di un *range* del 50 - 60%, è strutturato in modo tale da attribuire un valore sia ai risultati dell'ufficio di cui il valutato fa parte, che a quelli complessivamente prodotti dall'ente, il secondo ed il terzo fattore, assommati, pesano per il restante 40 - 50% e le competenze organizzative indicate (gestione del lavoro, dei problemi, delle relazioni, delle modalità organizzative e delle risorse) sono semplificate rispetto a quelle del personale dirigenziale, ma in comune con i funzionari titolari di posizione organizzativa.

Anche per il personale del comparto, relativamente al terzo fattore, sono previste l'autovalutazione, l'eterovalutazione e la successiva fissazione di un valore finale attraverso una conciliazione.

2.3.2 Una valutazione effettiva?

Le due esperienze appena richiamate, al di là delle variazioni relative a piccoli correttivi introdotti per non rendere la valutazione un meccanismo pressoché automatico, di fondo si equivalgono.

Sarebbe, anzi, possibile presentare la situazione di altri enti con quasi identiche parole, tanto le scelte sui metodi e sui meccanismi di valutazione del personale del comparto si avvicinano tutte.

Il problema di rendere effettiva la valutazione è, in radice, solo in parte risolvibile escogitando nuove tecniche o nuovi bilanciamenti, poiché, nelle situazioni in cui valutare risulta importante (cioè per il personale del comparto della fascia più elevata), la valutazione stessa è possibile solo riconoscendo una maggiore autonomia di lavoro ai valutati.

L'effettiva esistenza di obiettivi assegnati al livello individuale ed il riconoscimento di una certa autonomia operativa sono un buon punto di partenza per esprimere un giudizio non fittizio, tuttavia ciò spesso cozza con il clima organizzativo degli uffici, in cui spesso il superiore gerarchico concede un ascolto limitato ai propri collaboratori o, comunque, è convinto *a priori* che "bisogna continuare ad agire come si è sempre fatto".

La progressiva specificazione degli obiettivi con un sistema “a cascata” fa sì che al livello del personale del comparto la loro portata sia molto circoscritta e ciò rappresenta un aspetto positivo, quando occorre un esatto termine di riferimento, ma anche negativo, quando sarebbe necessario avere una visione più ampia delle qualità e del potenziale della persona valutata.

Non si intende soltanto affermare che un cattivo dirigente è in grado di annullare la *performance* del migliore dei collaboratori, ma anche che, qualora il funzionario si prendesse a cuore un obiettivo a carattere generale e trasversale come la professionalizzazione e l’aggiornamento, magari spinto dalla quotidiana constatazione di non possedere tutte le conoscenze che sono potenzialmente utili per l’eccellente assolvimento del proprio ruolo, e dedicasse a ciò uno sforzo personale supplementare in termini di tempo, fatica e denaro, tale sforzo non gli sarebbe affatto riconosciuto.

Purtroppo, l’implicito messaggio riposto in questo ed altri analoghi esempi è a favore della ricerca di un’irresponsabile mediocrità, che frutta molto di più.

Sarebbe più corretto inserire la valutazione dei c.d. quadri all’interno di un percorso più ampio di gestione e sviluppo delle risorse umane, in grado di anticipare le esigenze dell’apparato pubblico di appartenenza e di non disperdere, ma valorizzare, il capitale umano a disposizione.

La logica del risultato, in questo caso, non ne uscirebbe certo svilita, ma arricchita di un respiro più ampio.

CAPITOLO III

L'IMPATTO DEL RISULTATO SUL CAMBIAMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE E DEI PROCESSI

3.1 Il risultato, un unico paradigma per i processi decisionali, i sistemi di controlli ed i servizi offerti al pubblico. 3.1.1 La rilevanza dei caratteri strutturali e della missione istituzionale propria di ciascuna amministrazione. 3.1.2 La spinta dell'incentivazione e della premialità. 3.1.3 Autocorrezione, o anche controlli? 3.2 Le questioni che restano aperte. 3.2.1 "Soggettivo" ed "oggettivo", ovvero la mutevolezza del risultato malgrado (o meglio a causa) della sua misurazione. 3.2.2 Come valutare nel modo più appropriato a seconda del fine.

3.1 Il risultato, un unico paradigma per i processi decisionali, i sistemi di controlli ed i servizi offerti al pubblico.

La principale evidenza che si impone a fronte del tentativo di fornire una valutazione complessiva della carrellata di esperienze concrete illustrate nel precedente capitolo è che l'orientamento al risultato consente un approccio sistemico nei confronti di molti problemi dell'amministrazione e compendia in un'unica formula la soluzione per svariate carenze, che si manifestano in fasi e processi tradizionalmente ritenuti eterogenei e discontinui.

Per una più agevole e chiara esposizione, si possono estrarre dal concetto generale di attività amministrativa tre momenti tipici, ovvero la decisione, il controllo e l'erogazione di prodotti/servizi ai cittadini.

In relazione a ciascuno di essi, si procederà, di seguito, ad esaminare la speciale portata ed ogni caratteristica implicazione dell'affermazione precedente.

Le decisioni che, nel rispetto dei vincoli posti dal principio di legalità, devono essere assunte dall'amministrazione pubblica competono, nel campo della programmazione, sia agli organi di indirizzo politico sia ai *manager* pubblici che condividono, anche se in parti non eguali, relativi

poteri e responsabilità, mentre, nel campo della gestione, sono rimesse ai soli livelli manageriali, che si assumono la responsabilità per gli atti puntuali e sovrintendono all'attività "procedimentalizzata" in senso tecnico-giuridico, oggetto di specifico interesse da parte del diritto amministrativo.

Anche se decisione e procedimento, ad oggi, rimangono nozioni non equivalenti, è tuttavia crescente l'aspirazione da parte degli stessi amministrativisti⁹⁸ a studiare la zona grigia e formalmente priva di regole in cui si formano piani e programmi o, quantomeno, è sempre più manifesta la loro attenzione nei confronti di ciò che precede il procedimento.

Del pari, matura la propensione all'apertura verso visioni più ampie e più in linea con i tempi dell'operato dei pubblici poteri, che ad ogni livello hanno il dovere di agire tenendo conto delle migliori norme tecniche di volta in volta applicabili, delle ripercussioni socio-economiche degli interventi attuati, sia sullo scenario interno che su quello internazionale, ed in modo da promuovere con la massima efficacia i fini di benessere generale, individuale e collettivo degli amministrati.

I valori espressi dal principio di risultato rendono omogenei i riferimenti che guidano sia ad un livello "micro" o procedimentale che ad un livello "macro" o di *governance* l'azione pubblica, conferendo maggiore coerenza ideologica all'operato complessivo dei pubblici poteri e, nel complesso, consentono di assumere decisioni più funzionali in termini di allineamento con l'esigenza di rispettare gli equilibri economico-finanziari, soddisfare la domanda di qualità dei servizi espressa dai cittadini ed ipostatizzare in modo fedele gli interessi pubblici cui sottendono i bisogni reali del Paese.

⁹⁸ Così, ad esempio, afferma A. Zito, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, in *Principio di legalità ed amministrazione di risultati. Atti del convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003)* a cura di M. Immordino e A. Police, Torino, 2004.

Fermo il rispetto verso il principio ispiratore della nuova dimensione organizzativa ed operativa, le singole inefficienze, diseconomie o disfunzioni possono essere ridotte e progressivamente eliminate con la diffusione, a tutti i livelli, dell'uso di nuovi strumenti per la gestione e la contabilità, lasciando, però, aperta la possibilità di manipolarli ed adattarli al caso concreto o di elaborarne di ulteriori e più avanzati.

A differenziare significativamente il grado di adesione alla cultura del risultato nella fase *latu sensu* decisoria non è la supina osservanza degli obblighi di un processo di gestione della *performance*, scandito dalle fasi di raccolta, misurazione e valutazione di una mole di dati, che potrebbe generare distorsioni ed altri paradossali effetti non voluti, ma è, in primo luogo, la volontà mostrata dal soggetto pubblico coinvolto di non considerare il monitoraggio continuo dei risultati un obbligo formale ed avulso da conseguenze, scegliendo, invece, di elaborare, a partire dalle evidenze raccolte, azioni correttive, modifiche degli obiettivi, riallocazioni di risorse, ecc.

Considerando in parallelo il primo e l'ultimo momento della catena operativa, ossia la decisione ed il controllo (come è imposto dalla natura ciclica della *performance*), si identifica proprio il versante foriero di maggiori criticità, infatti un recepimento poco ragionato degli obblighi di misurazione e valutazione introdotti dal d. lgs. n. 150/2009 o l'inutilizzo delle preziose risultanze finali dei controlli eseguiti sono le due evenienze che (oltre a fare della cura verso i risultati l'ennesimo *slogan* politico, seguito da inutili sprechi di risorse finanziarie ed umane) precorrono il fallimento di qualunque sforzo di riorganizzazione interna.

Passando, invece, a focalizzare nello specifico il tema dei controlli, può evidenziarsi, in positivo, che il ricorso al risultato come canone di verifica implica la fusione di profili giuridici, manageriali, economici ed aziendali e l'accrescimento, sul piano operativo, di snellezza e razionalità organizzative e procedurali, anche se, in negativo, un parametro tanto versatile e multidimensionale origina il rischio di non utilizzare

efficacemente gli strumenti di controllo esistenti e di non riuscire a mantenere ferme le distinzioni fra le usuali tipologie di controllo.

Con il d. lgs. n. 150/2009, purtroppo, non è stata colta l'occasione per compiere una contestuale razionalizzazione dei controlli e non risulta con chiarezza quali siano gli organismi ed i tipi di controllo rimasti in vita, in particolare con riguardo alle previsioni già contenute nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, in materia di controlli interni⁹⁹.

Rinviando a breve (*infra*, par. 3.1.2) l'approfondimento sul problema degli organi preposti ai controlli, per ora interessa comunque evidenziare che sull'*enforcement* del "risultato", pur aprendosi suggestivi scenari soprattutto a seguito delle maggiori indicazioni metodologiche offerte da alcune, già richiamate, delibere Civit¹⁰⁰, il d. lgs. n. 150/2009 lascia vari nodi insoluti.

Si è già detto che il risultato è traduzione sostanziale dei canoni di efficienza, efficacia, economicità ed equità ed implica l'adozione di un sistema di misurazione di tipo parametrico, ma, affinché dai controlli venga una spinta al cambiamento organizzativo ed all'avvento di un nuovo modello di gestione, appaiono necessarie, oltre alla predeterminazione *ex ante* di obiettivi ed indicatori con piena copertura legale, l'attribuzione ad un'autorità controllante di poteri incisivi.

In altri termini, non rappresenta una garanzia sufficiente l'affidarsi esclusivamente al controllo-guida, ossia un controllo in funzione direzionale, che, pur essendo la tipologia di controllo più moderna e più in

⁹⁹ L'art. 30, comma quarto, del d.lgs. n. 150/2009 abroga, con decorrenza dal 30 aprile 2011, le norme del d. lgs. n. 286/1999 relative al controllo sui dirigenti ed al controllo strategico, mentre il controllo di regolarità amministrativo-contabile ed il controllo di gestione sono da ritenersi ancora operanti. Del controllo di gestione è, anzi, fatta espressa menzione all'art 6, comma secondo, del medesimo d. lgs. n. 150/2009.

¹⁰⁰ Il riferimento è a quanto già illustrato al cap. I, par. 1.6.

auge, si connota, rispetto al paradigma del vecchio controllo-verifica, come una forma sfuggente e non coercibile di supervisione ed indirizzo¹⁰¹.

Occorre bilanciare l'origine extra-legale del risultato¹⁰² sia con la giuridicizzazione degli *standard* e degli indicatori che con la sanzionabilità di violazioni ed omissioni, contando non solo sulla spontanea autocorrezione ad opera degli stessi vertici decisionali, ma anche sull'effettività del potere conferito ad un'autorità preposta al controllo, intendendo qui la parola "controllo" nella sua accezione più forte.

La scelta compiuta dal Legislatore appare, però, quella di addossare il compito di assicurare l'effettività e la giustiziabilità del risultato (interesse tutelato dalla legge, ma non soggettivamente differenziato) al giudice contabile o amministrativo (e non agli OIV, né ad altri istituendi uffici e servizi amministrativi).

Quanto alla Corte dei conti, in realtà, i suoi stessi magistrati, nonostante la creazione di nuove figure giurisprudenziali come il c.d. danno da disservizio, continuano a mettere in guardia coloro che confidano nell'intervento della Corte per la lotta agli sprechi ed alle inefficienze, rimarcando che esistono rimedi certi solo per le ipotesi di illecito, cioè i casi in cui si sia prodotto un danno erariale¹⁰³.

L'intervento del giudice amministrativo, un'opzione introdotta recentemente col d. lgs. 20 dicembre 2009 n. 198, che istituisce un'azione di classe pubblica, dovrebbe rappresentare, allora, il vero baluardo posto a tutela del risultato, ma tale innovazione impone uno specifico commento nella sede a ciò riservata (si v. *infra* cap. IV).

¹⁰¹ Spesso si illustra la doppia valenza della funzione di controllo richiamando la differenza, anche sul piano lessicale, fra il termine "contre-rolle" francese, che richiama l'azione di riscontrare e verificare, e l'affine "control" inglese, che, invece, evoca l'atteggiamento di chi guida o dirige.

¹⁰² È proprio a causa di tale origine extra-legale che il risultato nasce sfornito di azioni (in senso processuale) o strumenti, in genere, per la sua tutela.

¹⁰³ Per un dettagliato *excursus* ed una serie di considerazioni ampiamente condivisibili, si rimanda alla lettura di A.L. Tarasco, *Amministrazione di qualità e controlli efficaci: un'endiadi possibile nella nuova azione per l'efficienza?*, in *Rivista della Corte dei conti*, I, 2010 e su www.giustamm.it.

Per concludere, l'erogazione di prodotti/servizi ai cittadini è un ambito in cui il risultato ha la peculiarità di coincidere in larga parte con la qualità della prestazione offerta, in quanto, operando l'amministrazione in una condizione analoga a quella di monopolio, i fruitori insoddisfatti non hanno la possibilità di scegliere l'opzione *exit* e non vi sono altri mezzi per salvaguardare i livelli qualitativi delle prestazioni, se non l'autovincolo da parte della stesse amministrazioni erogatrici.

Al di fuori dei settori in cui vige una specifica copertura costituzionale (ossia sanità, assistenza ed istruzione, per i livelli prestazionali essenziali)¹⁰⁴, attraverso il risultato sono tutelate le aspettative di qualità dei cittadini, sia in termini di risposte efficaci ai bisogni, che di caratteristiche fisiche adeguate del prodotto o servizio e di non marginalizzazione della *customer satisfaction*.

3.1.1 La rilevanza dei caratteri strutturali e della missione istituzionale propria di ciascuna amministrazione.

È diretta conseguenza di quanto appena illustrato l'esigenza di far sì che le applicazioni concrete del principio di risultato costituiscano sempre un catalogo aperto e flessibile, in modo da non ostacolare quello che potrebbe definirsi un "adattamento creativo" da parte di ogni amministrazione alla nuova concezione prospettata.

Le caratteristiche organizzative, le dimensioni, la missione istituzionale e le attività concretamente svolte da ciascun apparato pubblico rappresentano i riferimenti da cui prendere le mosse per elaborare, caso per caso, strumenti particolari o anche versioni specifiche di strumenti di cui è stabilita la generale operatività.

Spesso un ente o un ufficio, specie se preposti a compiti che richiedono elevate competenze tecnico-specialistiche, hanno già cognizione di quali

¹⁰⁴ Ex art. 117, terzo comma, lett. m), della Carta costituzionale.

siano le iniziative maggiormente utili da intraprendere, mentre, in altri casi, occorrono iniziative e sostegno provenienti dall'esterno.

Un esempio del primo tipo, all'interno della carrellata di esperienze concrete illustrate nel precedente capitolo, è offerto dalla RGS, che, nel quadro della riforma del bilancio dello Stato promossa con la l. n. 196/2009 ed ispirata alla filosofia del c.d. *value for money*¹⁰⁵, ha promosso la più puntuale definizione di un sistema di *performance-budgeting* (che evidenzia il collegamento tra le risorse impiegate e gli obiettivi cui sono destinate).

La RGS, con le sue competenze, ha supportato l'innovazione introdotta e, a tal fine, ha promosso un effettivo raffronto fra le note preliminari del bilancio e le note integrative del rendiconto relative alla spesa (il solo modo per far emergere dai documenti contabili eventuali inefficienze gestionali) emanando circolari, note metodologiche e quant'altro potesse essere d'ausilio e guida per i ministeri nell'adozione di un sistema di indicatori di *performance* adeguato ed efficace.

Un esempio del secondo tipo, colto al di fuori dell'ambito delle esperienze descritte¹⁰⁶, è rappresentato dall'attuale condizione di molti piccoli comuni, che sono in difficoltà nell'adeguarsi alle prescrizioni della "Riforma Brunetta"¹⁰⁷ in quanto, generalmente, non adottano una programmazione di dettaglio, sono legati al *feedback* immediato offerto dai cittadini/utenti dei servizi, hanno un organico sottodimensionato e personale abituato a farsi carico delle esigenze più disparate.

Le lamentate criticità, i costi aggiuntivi ed, addirittura, il blocco delle attività sono, in realtà, ostacoli superabili, solo che si scelga di adeguarsi

¹⁰⁵ Con la formula *value for money*, si reclama un sistema di bilancio che consenta la rendicontazione e la valutazione a consuntivo dei risultati amministrativi prodotti in seguito all'autorizzazione di ogni flusso finanziario di spesa.

¹⁰⁶ È appena il caso di ricordare che le descrizioni di esperienze tratteggiate nel precedente capitolo raffigurano tutte situazioni positive e non di inadeguatezza.

¹⁰⁷ La notizia è riportata e commentata anche in R. Beltrame e G. de Luca *Performance e valutazione, piccoli Enti in bilico*, in *Guida agli enti locali*, 16, 2011.

non alle prescrizioni formali, ma allo spirito della riforma¹⁰⁸, in questi casi anche con l'aiuto di altri organismi in grado di trasferire il necessario bagaglio di conoscenze ed indirizzi operativi (Anci, Civit).

Nel complesso, però, considerando le problematiche gestionali comuni, il d. lgs. n. 150/2009 stabilisce e fissa due strumenti, il Piano della *performance* ed il Sistema di misurazione, che sono da ritenere documenti fondamentali ed imprescindibili, alla cui adozione consegue un vantaggio per quasi tutti gli enti pubblici, avendo cura ognuno di inserire gli adattamenti più confacenti alla struttura organizzativa ed alla missione proprie.

È risultato evidente, dall'esposizione delle cinque esperienze concrete, come gli enti locali di dimensioni grandi e medio-grandi partano avvantaggiati dall'utilizzo, ormai diffuso, di strumenti propedeutici al monitoraggio della *performance*, come il PEG ed il PDO (Piano dettagliato degli obiettivi), ma anche come enti pubblici nazionali e ministeri, purché con una buona tradizione di programmazione, controllo di gestione in corso di esercizio e valutazione del raggiungimento degli obiettivi attesi, siano del pari in grado di intraprendere con esiti positivi un percorso riorganizzativo interno.

Dopo le novità introdotte con la l. n. 196/2009 obiettivi, risorse impiegate e risultati conseguiti appaiono collegati in un ideale *continuum* che salda politiche di bilancio, programmazione e *performance* organizzativa di ogni apparato pubblico considerato, per cui è quanto mai opportuna l'iniziativa avviata dalla Civit volta a raccogliere indicazioni, proposte e suggerimenti per sviluppare modelli e strumenti di carattere generale per il raccordo del ciclo della *performance* con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio e a diramare, successivamente, degli indirizzi comuni.

Un'impostazione unitaria, in tale ambito, può aiutare il coordinamento complessivo ed il superamento di *gap* interni agli apparati pubblici, ma, al

¹⁰⁸ Lo stesso d. lgs. n. 150/2009 contiene temperamenti ed all'art. 19, comma sesto, sin dall'origine ha previsto l'applicazione del sistema di valutazione a fasce del personale solo in presenza di più di otto dipendenti (per il personale di comparto) oppure di più di cinque dirigenti (per il personale di rango dirigenziale).

di là delle problematiche diffuse all'intero sistema amministrativo italiano, la cura verso il risultato, proprio per generare stimoli a favore dell'innovazione e del miglioramento, deve restare anche un valore sufficientemente flessibile, in modo da ispirare soluzioni originali, come nel caso del *network* di amministrazioni italiane che, con le loro sperimentazioni, hanno precorso ed ispirato l'origine del modello *CAF-education* europeo.

Considerando le numerose esperienze iniziate con un impegno spontaneo e volontario da parte degli attori coinvolti, non può dirsi affatto proficuo l'irrigidimento che sarebbe prodotto da una prolissa e minuziosa legificazione delle modalità di attuazione, anzi, anche nelle esperienze più ordinarie, l'orientamento al risultato dà prova di essere un buon metodo per una programmazione ed una gestione più efficaci proprio nella misura in cui assume i contorni di un principio-guida, che indica la via ma lascia una certa libertà di scelta sul come percorrerla.

Il contrappeso al maggior spirito di iniziativa e senso di responsabilità richiesti, in un contesto storico-istituzionale in cui l'inerzia e la refrattarietà dell'amministrazione sono il principale rischio da fronteggiare, va individuato nel sistema di incentivi e premialità nei confronti di tutto il personale impegnato.

3.1.2 La spinta dell'incentivazione e della premialità.

La differenziazione delle valutazioni individuali, il riconoscimento del merito e la selettività nell'attribuzione dei premi (principalmente di natura economica) collegati all'impegno ed alla professionalità dimostrati con il lavoro quotidiano, applicati con diverse sfumature ed intensità a tutto il personale dipendente, sia dirigenziale che non, appaiono come i tratti principali che caratterizzano la gestione della *performance* individuale, secondo le logiche della "Riforma Brunetta".

Si è già detto che le organizzazioni sono dirette ed operano grazie a persone, per cui nessun miglioramento organizzativo può prescindere dalla più attenta considerazione verso il fattore umano ed, anzi, solo da tale fattore ha origine la spinta necessaria per produrre tutti i risultati, qualunque impostazione teorico-concettuale si voglia abbracciare.

Nel d. lgs. n. 150/2009, d'altronde, la gestione della *performance* individuale e della *performance* organizzativa sono prospettate come strettamente complementari al miglioramento dell'efficienza e della qualità nell'adempimento delle funzioni e nella prestazione dei servizi pubblici, come risulta dalle tante, esplicite o implicite, affermazioni della connessione fra i due piani della *performance*, più volte emergenti nella trama dell'intero articolato del decreto¹⁰⁹.

Deve ritenersi, pertanto, che, con coerenza ed in modo del tutto consapevole, si sia scelto di attivare un meccanismo virtuoso in base al quale si evita di fissare altri oneri od obblighi di legge in un campo (la pubblica amministrazione) in cui non sono mancati inizi di riforme o riforme fallite per mera inattuazione o trascuratezza, generalizzate e non sanzionabili.

Si cerca, allora, per provocare una modifica dei comportamenti, di offrire degli incentivi individuali in alternativa ai comandi, essendo l'attribuzione di un premio più efficace rispetto allo scopo di vincere una diffusa resistenza.

¹⁰⁹ L'art. 2 e l'art. 3, rubricati rispettivamente "Oggetto e finalità" e "Principi generali", talora recano l'espressione "*performance* organizzativa e individuale", talora semplicemente il termine "*performance*", manifestando di funzionalizzare al miglioramento della qualità dei servizi ed all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, in egual modo, la misurazione e la valutazione della *performance* dell'apparato e del singolo dipendente. È esplicito in proposito l'art. 3, comma secondo, secondo cui: "*Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare ed a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti, secondo modalità conformi alle direttive impartite dalla Commissione di cui all'art. 13*". È altrettanto esplicito che il titolo II, capo II, tratti in modo unitario de "*Il ciclo di gestione della performance*".

Seguendo gli insegnamenti di un'acuta scuola di pensiero ¹¹⁰, i meccanismi premiali individuali non possono non essere considerati un mattone fondamentale nell'architettura generale della valorizzazione dei risultati prodotti da un apparato pubblico verso l'esterno (o verso altre amministrazioni clienti).

Anche gli incentivi collettivi sortiscono il loro effetto e può ricollegarsi al dichiarato intento di garantire un'adeguata trasparenza in tema di *performance*¹¹¹ ed alla previsione, come ultima fase del ciclo di gestione della *performance*, della rendicontazione ai cittadini ed agli altri *stakeholder* delle risultanze della valutazione, la consapevolezza che le informazioni diffuse producono all'esterno dell'amministrazione un ulteriore cambiamento.

Il raggiungimento di un buon livello di *accountability*, infatti, opera nei confronti dell'intera amministrazione come un meccanismo premiale collettivo, che rafforza le motivazioni, l'iniziativa dei singoli e la spinta alla competitività dell'intero apparato (considerando il consenso e la valorizzazione dell'immagine del soggetto pubblico alla stregua di un premio morale, attribuito da parte della collettività a coloro che agiscono per l'ente).

Nelle esperienze di altri Paesi, vari sono gli strumenti e i metodi per azionare meccanismi di rinnovamento e miglioramento della pubblica

¹¹⁰ Si rinvia alla lettura dello spassoso, ma profondo volume R.H. Thaler C.R. Sunstein, *Nudge. Improving decisions about health, wealth, and happiness*, Yale, 2008, disponibile anche tradotto per l'Italia come R.H. Thaler C.R. Sunstein, *La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Milano, 2009.

¹¹¹ Si è diffuso l'uso delle espressioni "trasparenza totale" o "accessibilità totale" proprio per significare l'obbligo per le amministrazioni di adottare "modalità e strumenti di comunicazione che garantiscono la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance" (art. 3, comma terzo, d. lgs. n. 150/2009) ed, all'uopo, le norme impongono la redazione di un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (art. 11, comma secondo, cit.) nel quale devono essere indicate tutte le iniziative che l'amministrazione intende intraprendere per garantire un adeguato livello di trasparenza.

amministrazione¹¹² e, per quanto riguarda quelli connessi alla cura verso i risultati, il d. lgs. n. 150/2009 mostra di non rifiutare aprioristicamente di guardare alle soluzioni più nuove ed originali.

Considerando anche il divieto di distribuire premi collegati al merito ed alla *performance* se non sono stati rispettati gli adempimenti di legge¹¹³, non può dirsi che non siano state lanciate varie esche per aumentare le possibilità di autocorrezione ed il ruolo rispetto ai processi decisionali interni della misurazione e valutazione dei risultati.

Infine, l'attività di supervisione ed il ruolo di legittimazione degli OIV rimessi alla Civit appaiono sufficienti a monitorare l'uniformità e la correttezza nell'applicazione dei principi, ma il giudizio finale resta pur sempre condizionato dalla effettiva risposta ai meccanismi incentivanti e non può dirsi, *ex ante*, che vi saranno costanti iniziativa ed impegno da parte degli amministratori e di tutti i dipendenti pubblici coinvolti.

3.1.3 Autocorrezione, o anche controlli?

Assodato che il d. lgs. n. 150/2009 ha scelto di evitare la forzatura di un controllore esterno alle singole amministrazioni che si ingerisca nelle loro decisioni, affidando alla Civit compiti di *auditing* e non poteri di intervento diretto, dato che all'art. 14, comma nono, si dispone che ogni neoistituito OIV “*sostituisc[a] i servizi di controllo interno, comunque denominati, di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286,*

¹¹² Una lettura molto interessante a riguardo è il volume, sia pure non recentissimo e relativo all'esperienza statunitense, D. Osborne T. Gaebler, *Reinventing Government*, 1992, tradotto per l'Italia, con la prefazione di S. Cassese, col differente titolo di *Dirigere e governare: una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Milano, 1995. Anche se le idee portanti avrebbero bisogno di essere “decontestualizzate” dalle situazioni e dagli esempi citati per essere esportate in contesti differenti da quello di origine, le soluzioni per migliorare prestazioni mediocri o del tutto insufficienti sono apprezzabili per la filosofia realistica e pragmatica che le contraddistingue.

¹¹³ Così all'art. 3, comma quinto, del d. lgs. n. 150/2009.

...(omissis)... *Esercit[i], altresì, le attività di controllo strategico di cui all'art. 6, comma 1, del citato decreto legislativo n. 286 del 1999, e riferisc[a], in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo*" è necessario chiedersi quale sia l'impatto dell'istituzione degli OIV sugli esiti nel frattempo raggiunti con l'attivazione dei controlli di cui al d. lgs. n. 286/1999.

Si è già detto (in nota, par. 3.1.1) che l'art. 30, comma quarto, del d.lgs. n. 150/2009 abroga le norme del d. lgs. n. 286/1999 relative al controllo sui dirigenti ed al controllo strategico, ma, considerando anche le testuali parole della norma sopracitata, è chiaro che ad essere eliminati sono i corrispondenti servizi di controllo e non le tipologie, per cui gli OIV sono organismi che accentrano su di sé titolarità e responsabilità per i controlli interni.

Il d. lgs. n. 286/1999 prevedeva per ogni pubblica amministrazione l'attivazione di quattro tipi di controllo interno, in funzione di vigilanza, di ottimizzazione della gestione, di valutazione dei dirigenti e di raccordo fra l'attività di indirizzo politico e la gestione.

Il primo, retaggio di un sistema ormai tramontato in cui esisteva la figura dell'ispettore, veniva lasciato in vita solo formalmente, il secondo, per il quale dovevano organizzarsi appositi uffici, rappresentava la novità dalla quale era lecito attendersi i maggiori sviluppi, il terzo ed il quarto, teoricamente rispondenti ad una meritevole *ratio*, di fatto raggiungevano esiti inconcludenti per l'asservimento degli organi preposti, i nuclei di valutazione, al potere del vertice politico.

Con le modifiche apportate dal d. lgs. n. 150/2009, non dovrebbero essere dispersi gli esiti maturati, in quanto il controllo di gestione viene sostanzialmente proseguito sotto la guida dell'OIV ed arricchito dall'uso di metodi e strumenti legati al ciclo della *performance*, mentre i controlli strategico e collegato alla responsabilità dirigenziale (per gli alti dirigenti) appaiono affidati ad un organo maggiormente emancipato dal potere

politico (in virtù dei requisiti tecnici per la nomina ad OIV fissati dalla Civit e della verifica da quest'ultima esercitata sulle nomine effettuate).

Anche se il quadro complessivo non appare deteriore rispetto a quello immediatamente antecedente, può ribadirsi, tuttavia, che la riforma avrebbe potuto essere occasione propizia per una riorganizzazione dei controlli e per affrontare lo spinoso problema dell'utilizzo sia spontaneo che coattivo delle risultanze del *performance measurement*.

L'OIV, secondo quanto previsto dall'art. 14, comma quarto, lettera b) del più volte menzionato decreto, "*comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo e di amministrazione, nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla [Civit]*", proprio in quanto non ha il potere di intervenire per eliminare direttamente le criticità emerse, potere che spetta unicamente agli organi interni di governo e di amministrazione, con l'esclusione anche degli altri tre soggetti potenziali destinatari della comunicazione, che non sono abilitati a spiegare una reazione diretta (a meno che non si configurino illeciti).

Si è rimasti, così, nella logica dei controlli collaborativi e referenti, nonostante ne fossero ormai ben chiari i limiti e la risposta alla voce dei cittadini, che lamentano l'assenza di un'autorità dinanzi alla quale far valere le proprie legittime aspettative di qualità, tempestività, efficienza, economicità e trasparenza, è stata cercata per una distinta via¹¹⁴.

Restando nel campo delle autorità amministrative con funzioni non giurisdizionali non si profila altro rimedio, quando sia riscontrata dagli OIV una cattiva *performance*, che l'autocorrezione da parte degli organi decisionali della stessa amministrazione controllata.

La Civit, che pure non ha poteri di reazione di fronte a comportamenti non virtuosi, condivide le proprie responsabilità con i Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato, l'Ispettorato per la

¹¹⁴ Si rinvia ancora al capitolo IV per trattare del d. lgs. n. 198/2009 e dei suoi contenuti.

funzione pubblica ed, eventualmente, con imprecisati altri enti o istituzioni pubbliche.

Mettere mano ad un ambizioso riassetto o, magari, solo ad una razionalizzazione dei controlli esistenti (con riduzione degli organi a ciò preposti) sarebbe stato senz'altro utile, il non averlo fatto denota un atteggiamento svalutante e conferma una generale tendenza alla dequotazione dell'utilità degli stessi controlli.

3.2 Le questioni che restano aperte.

Il risultato, come principio ispiratore, nel campo dell'attività amministrativa, di un nuovo modello gestionale e, nel campo dell'organizzazione amministrativa, di formule organizzatorie a valenza generale, e come principio che consenta un approccio sistemico a vari problemi dell'amministrazione, sulla scorta dell'utilizzo di metodologie parametriche di misurazione, che conferiscono nuova incisività ai tradizionali canoni di efficienza, efficacia ed economicità, andando a dare sostanza al precetto costituzionale del buon andamento, presenta aspetti perfezionabili, o forse solo da analizzare più a fondo, in relazione a possibili obiezioni e critiche mosse da coloro che, con scetticismo, probabilmente non intravedono che l'ennesimo annuncio d'effetto (ma privo di valore) o una novità che genera tensioni e squilibri.

Non si ritiene utile riaprire la più antica questione, ovvero il (falso) problema della legge che sia essa stessa fonte di comportamenti inadeguati da parte dell'amministrazione, costretta ad un minuzioso e pedissequo, quanto vuoto ed illogico atteggiamento di osservanza formale.

È la stessa evoluzione del principio di legalità, della quale non è possibile qui dare conto¹¹⁵, che esaltandone sempre più gli aspetti sostanziali e

¹¹⁵ L'argomento è già comparso *in limine* al capitolo I, ma, per l'ampiezza del tema, le indicazioni bibliografiche sono destinate ad essere inadeguate. A puro titolo indicativo si citano: F.G. Scoca, *Attività amministrativa*, in *Enc. del Dir. (VI aggiornamento)*, Milano, 2002, p. 76 ss.; P. Santoro,

funzionali destituisce *ab origine* la fondatezza di qualunque tentativo volto ad affermare che la tensione verso la legalità va a detrimento dei risultati e viceversa.

È l'amministrazione ad essere manchevole se attenendosi ad un'interpretazione formale della legge, ma che ne tradisce lo spirito, non consegue in tutto o in parte, o ritarda, i propri obiettivi ed è ancora onere dell'amministrazione essere in grado di riconoscere e selezionare le norme da applicare all'interno di una congerie di leggi e regolamenti cui, secondo unanime parere, il pluralismo di valori della società civile e delle istituzioni pubbliche non possono conferire organicità.

In questo senso, è molto importante che quanto più sia elevata la complessità dell'organizzazione pubblica, ampie le competenze e numerose le occasioni di interazione con altre istituzioni e soggetti privati, tanto più si intensifichi lo sforzo teso a congiungere l'evoluzione del quadro normativo, i cambiamenti economico-sociali in atto e le istanze espresse dagli *stakeholder* per focalizzare, prima di passare all'azione, la missione e i problemi da risolvere, i risultati cui tendere e le strategie da seguire.

Essere in grado di declinare correttamente in missione l'astratto mandato di legge, raccogliendo e valutando un'adeguata quantità di informazioni, allora, è anche confrontarsi a viso aperto con l'esterno, cioè sviluppare un ulteriore ambito di operatività per la c.d. democrazia partecipativa, ma, quest'ultimo è un distinto tema che, pur ricollegandosi alla filosofia del risultato sul versante del superamento di ogni autoreferenzialità, condurrebbe ad un troppo ampio sconfinamento della presente analisi.

In definitiva, per contrastare gli atteggiamenti di rifiuto pregiudiziale ed immotivato nei confronti della validità del risultato come principio

Legalità e legittimità: garanzie pluriordinamentali e livelli di controllo, in *Foro amm.*, 2000, p. 27 ss.; S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 1995, p. 425 ss.; S. Fois *Delegificazione, riserva di legge, principio di legalità*, in *La riforma delle istituzioni*, Roma, 1995, p. 261 ss.; Id., *Legalità (principio di)*, in *Enc. del Dir.*, XXIII, 1973, p. 659 ss.; R. Guastini, *Legalità (principio di)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IX, 1994; F. Bassi *Legalità (principio di)*, in *Enc. Giur.*, XVIII, 1990; C. Marzuoli, *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica Amministrazione*, Milano, 1982; M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, p. 81 ss.; F. Satta, *Principio di legalità e pubblica Amministrazione nello stato democratico*, Padova, 1969.

catalizzatore di tutti i profili che concorrono al buon andamento dovuti a chiusure “autoconservative” da parte della burocrazia, probabilmente il più forte argomento è ricordare che nessun potere ha mai impedito alla storia di fare il suo corso.

Molto più circoscritti, ma anche più proficui e conferenti, rispetto all'economia della ricerca in atto, sono altri interrogativi, che succintamente si anticipano, e sui quali è opportuno, di seguito, soffermarsi singolarmente.

Il primo riguarda la presunta ambiguità del risultato e si fonda sulla natura in parte soggettiva della misurazione o, comunque, condizionata dagli interessi e dalle risposte di cui è in cerca l'osservatore ed il secondo attiene alla necessità di puntualizzare, pur nel silenzio del Legislatore, le modalità di valutazione del prodotto della misurazione più coerenti con i fini cui misurazione e valutazione sono volte.

Un terzo interrogativo viene, invece, ancora tenuto sospeso sino al prossimo capitolo e concerne l'effettività e la giustiziabilità dell'intero sistema ispirato al principio di risultato, in cui il buon andamento costituzionale trova sì un significato sostanziale, ma non si arricchisce ancora di concreta sanzionabilità.

3.2.1 “Soggettivo” ed “oggettivo”, ovvero la mutevolezza del risultato malgrado (o meglio a causa) della sua misurazione.

Il fatto che la cura e la valorizzazione dei risultati passi imprescindibilmente per la fase della misurazione è un dato, a prima vista, rassicurante, contenendo in sé il termine “misurare” quasi l'essenza dell'oggettività.

La costruzione di un sistema di *performance measurement* di un'organizzazione pubblica al fine di razionalizzare il conseguimento del miglior risultato possibile è, invece, un problema non fatto puramente di numeri e rapporti, nonostante la scelta del sistema degli indicatori

rappresenti la fase sulla quale il Legislatore italiano si è maggiormente soffermato, anche prima della “Riforma Brunetta”.

Le leggi di contabilità pubblica prevedono l’uso di indicatori economico-finanziari¹¹⁶, il d. lgs. n. 286/1999 prescrive l’utilizzo di indicatori per effettuare il controllo di gestione¹¹⁷ ed, in generale, i sistemi di misure hanno raggiunto una notevole diffusione all’interno della pubblica amministrazione, peraltro con un impatto pratico modesto.

Le misurazioni spesso tendono a proliferare per il solo fatto che ci sono dei dati disponibili e talvolta si costruiscono nuovi indicatori affastellandoli in modo acritico e disorganico e ciò destituisce di fondamento la presunta oggettività e la stessa buona fede di chiunque dica di voler lasciar parlare i numeri.

Nella definizione di un sistema di misurazione applicato ad un’organizzazione pubblica, operazione resa più difficile dalla complessa natura del soggetto analizzato e dalle tante dimensioni del risultato atteso (economica, etica, qualitativa, ecc.), occorre partire dall’individuazione degli snodi strategicamente cruciali all’interno dell’attività svolta, quantificare il fabbisogno di informazioni necessario per rappresentare in modo significativo gli esiti che si producono a livello di ciascuno snodo, considerare adeguati termini di paragone¹¹⁸ e, solo a questo punto, definire il *set* degli indicatori.

Il processo, inoltre, richiede anche di anticipare, nel modo più accurato possibile, la risposta al problema delle eventuali distorsioni che la

¹¹⁶ Dopo gli anni Novanta dello scorso secolo, con il diffondersi della contabilità economico-patrimoniale, all’interno della pubblica amministrazione fiorisce l’uso di indicatori di natura economica, la cui importanza non va in alcun modo svalutata, ma che, rispetto ai problemi di miglioramento della performance e di riallineamento della gestione operativa con la programmazione strategica, non sono da soli sufficienti per orientare verso soluzioni e fornire indirizzi.

¹¹⁷ Il riferimento è all’art. 4 del d. lgs. n. 286/1999.

¹¹⁸ Termini di paragone possono essere ottenuti costruendo serie storiche relative alla stessa organizzazione, mettendo a confronto organizzazioni simili, anche private, purché impegnate ad erogare servizi analoghi, fissando un valore-*target* o sfruttando un valore di riferimento comunemente accettato.

misurazione può generare all'interno dell'organizzazione ed a quello dell'utilizzabilità delle misure, così come rielaborate, per spiegare azioni correttive.

La vera difficoltà insita nell'elaborazione di un sistema di *performance measurement*, è, quindi, non tanto quella di definire gli indicatori, ma quella di conferire loro significato e di riuscire ad usarli come leve per generare il cambiamento desiderato e progettato.

Non bisogna confidare, allora, nell'oggettività dei dati fisico-tecnici, finanziari o qualitativi che siano (dato per scontato che la misurazione sia corretta, veritiera ed attendibile), ma ricordare che l'asetticità del numero è, in questo caso, quanto mai illusoria e soprattutto tenere a mente che, trasferendo il *focus* dagli indicatori al ragionamento che sorregge l'intera architettura, il buon funzionamento di un sistema di misurazione non ha più bisogno di essere giustificato da una presunta non alterabilità dei numeri.

In altri termini, anche se esordire con dei numeri è falsamente rassicurante e la loro manipolabilità è elevata (e forse più temibile della stessa falsificazione), la dimensione non arbitraria della misurazione al servizio della gestione della *performance* viene pur sempre recuperata nel momento in cui effettivamente ha avvio la transizione verso i risultati prefigurati.

Le conclusioni cui si vuole giungere sono davvero molto semplici: se il sistema funziona bene i risultati si possono vedere, se ciò non accade il sistema è degenerato.

Molte sono le cause che possono determinare il cattivo funzionamento di un sistema di controllo e l'elencazione che segue¹¹⁹ non pretende di essere esaustiva:

- manipolazioni, consapevoli ed inconsapevoli, dei dati utilizzati;

¹¹⁹ Nell'enumerare i diversi fattori distorsivi si è tenuto presente quanto evidenziato nel *paper* di ricerca promosso dalla SSPA L. Anselmi (a cura di), *La misurazione della performance nelle pubbliche amministrazioni*, liberamente scaricabile dal sito internet www.sspa.it, p. 117 e ss.

- enfaticizzazione del raggiungimento di obiettivi soltanto parziali;
- fase temporale di riferimento eccessivamente limitata;
- “effetto tunnel”, cioè progressiva perdita della capacità di considerare nella sua interezza l’organizzazione valutata e sfera dell’analisi ristretta alle sole misurazioni effettuate;
- alterazione, consapevole o inconsapevole, dei comportamenti umani dei valutati in funzione della massimizzazione dei vantaggi;
- incapacità di fornire la corretta interpretazione dei dati;
- ossificazione delle strutture e dei processi interni o blocco delle spinte a favore dell’innovazione;
- fissazione sul dato formalmente rilevabile e non sull’obiettivo sostanziale;
- tendenza a moltiplicare gli indicatori oltre il necessario.

Non è semplice costruire un buon sistema di misurazione e sono richieste sia delle competenze specialistiche¹²⁰, sia una buona conoscenza del diritto amministrativo e del funzionamento della pubblica amministrazione in generale, sia informazioni complete e approfondite sulla particolare organizzazione controllata, in modo da selezionare e monitorare variabili strategiche rispetto agli obiettivi di miglioramento, contenendo il numero degli indicatori necessari.

Occorre anche non lasciarsi fuorviare da pressioni delle *lobbies* e della politica e ricordare che la misurazione e la valutazione combattono l’opacità delle organizzazioni.

Non è legittimo, tuttavia, nel caso di insuccesso di un’esperienza di *performance measurement* addurre inesistenti lacune ed incoerenze di un modello che si fonda su semplicità e logica e passare a contestare il valore giuridico del risultato.

Infine, non sarebbe un giusto motivo per tirarsi indietro neppure quello di non voler sopportare i costi, in termini economici, della misurazione,

¹²⁰ Si allude alle competenze di ingegneria gestionale.

perché un sistema di misurazione non distorto genera costi contenuti, irrisori rispetto al recupero di produttività, efficienza e qualità indotto.

3.2.2 Come valutare nel modo più appropriato a seconda del fine.

La scansione dell'analisi della *performance* nelle due fasi della misurazione e della valutazione è, in realtà, fittizia, in quanto esse sono logicamente avvinte e progettate in modo concomitante dall'osservatore, anche se le operazioni materiali di inserimento dei dati e di redazione del giudizio sono compiute, poi, in successione cronologica.

Si è già detto dei timori da alcune voci espressi nei confronti dell'oggettività della misurazione, timori che, rispetto alla valutazione, sono amplificati, in quanto diversi osservatori, anche a partire dagli stessi elementi, possono arrivare a trarre conclusioni diverse e ciò rende un problema assai delicato definire come si debba procedere per valutare nel modo più appropriato.

I riferimenti da cui prendere le mosse per evitare che il giudizio resti disancorato ed oscillante, a seconda della particolare visione dell'osservatore, sono i fini, sia predichiarati a livello normativo che specificati a livello del primo *step* del processo di analisi della *performance*. Partire dagli obiettivi per il cui conseguimento si impegna il soggetto controllato, distinguendo se si tratti di riorganizzazione degli assetti interni o di mantenimento di un *trend* di graduale miglioramento, di sviluppo della qualità dei servizi e dei prodotti o di accrescimento della capacità di decidere esaltando gli interessi meritevoli di soddisfazione e così via, consente di distinguere le variabili critiche dalle tante variabili che potrebbero essere prese in considerazione e di costruire indicatori idonei al loro monitoraggio, ma fin qui non si va oltre la misurazione.

La valutazione si dispiega dal momento in cui si sceglie un termine di paragone e si instaura un confronto tra serie di dati, poiché “*senza un termine di paragone non si ha un giudizio, ma solo una rappresentazione*”

*della realtà che si osserva*¹²¹ o, comunque, la confrontabilità è il punto di partenza per giungere ad un giudizio non superficiale ed utilizzabile per centrare al meglio gli obiettivi dell'organizzazione.

La stessa scelta del termine di paragone dipende dall'uso che si intende fare del giudizio, per cui, volendo tenere sotto controllo lo stato di attuazione della programmazione, le realizzazioni vanno messe in comparazione con i programmi, oppure, volendo stimolare il miglioramento di amministrazioni omologhe, le realizzazioni vanno messe in confronto fra loro con il sistema del *ranking* o, ancora, se il fine è scovare le più gravi forme di inadeguatezza di un servizio pubblico, il confronto è con *standard* minimi.

L'ultimo meccanismo citato è quello seguito dal sistema delle carte dei servizi che, oltre ad una quantità di informazioni sulla missione dell'ente, sulla tipologia delle prestazioni rese, sull'organizzazione e la dislocazione degli uffici, fissano una quantità di *standard* posti a garanzia dei livelli di qualità cui ha diritto l'utente ed indicano le modalità da seguire per le procedure di reclamo.

Esperienze, come quella, già descritta, del "Barometro della qualità dei servizi", provano che anche in Italia si fa sporadicamente uso del *ranking*, ritenuto la forma più dura (e discutibile) di confronto, tuttavia, per quanto attiene il d. lgs. n. 150/2009, considerando le finalità espresse all'art. 3, cioè il miglioramento della qualità dei servizi pubblici, la crescita delle competenze professionali del personale e la trasparenza totale nei confronti dei cittadini, può affermarsi che i confronti indicati dal Legislatore coinvolgono le realizzazioni ed i programmi e sono in funzione direzionale ed a servizio del *top management* e dei vertici politici oppure in funzione informativo-comunicativa verso i cittadini, per il rafforzamento dell'*accountability* e dell'immagine pubblica dell'amministrazione.

¹²¹ Il corsivo è tratto dal *paper* di ricerca A. Martini M. Sisti Indicatori o analisi di *performance*? Implicazioni dell'esperienza statunitense di *performance measurement*, p. 18, che, a sua volta, prende spunto e commenta l'interessante manuale H. Hatry *Performance Measurement: Getting Results*, Washington, 1999.

Il ciclo della *performance* è continuo e ciò implica anche la disponibilità di una serie storica di dati che consentono di monitorare l'evoluzione in positivo o in negativo dell'ente governato, ma, pur sfruttando questo diverso termine di paragone, l'intento primario che anima il valutatore resta sempre quello di aiutare il vertice politico-amministrativo a risolvere problemi che intralciano o ritardano il raggiungimento degli obiettivi.

Ora che la programmazione deve prendere corpo nel Piano annuale della performance previsto dall'art. 10 del d. lgs. n. 150/2009, che assurge a documento programmatico principale nella *governance* delle attività amministrative di ogni apparato pubblico, la valutazione più appropriata è quella che compara le realizzazioni con quanto previsto in tale Piano.

Gli otto ambiti di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa (*ex art. 8 d. lgs. n. 150/2009*) arricchiscono la verifica a posteriori di obiettivi comuni nel campo della produttività, dell'efficienza e della qualità, così come gli ambiti indicati all'art. 9 cit. per il personale pongono obiettivi comuni nel campo della professionalità.

Anche la periodicità delle rilevazioni e la frequenza dei *report* devono essere calibrate nel Sistema di misurazione e valutazione della performance in modo tale da consentire un agevole intervento di autocorrezione, se emerge che l'amministrazione non stia andando nella direzione desiderata.

CAPITOLO IV
IL RISULTATO NEL RUOLO DI CATALIZZATORE
DELL'EVOLUZIONE DEI CONTROLLI ESTERNI

4.1 Alcuni cenni sul declino dei controlli esterni nei confronti delle amministrazioni pubbliche. 4.2 Una rinascita? il risultato come principio-guida per l'amministrazione e come situazione soggettiva attiva per il cittadino. 4.2.1 I rapporti con il principio di buona amministrazione: affinità, ma non identità. 4.3 Rilevanti indirizzi della giurisprudenza della Corte dei Conti in materia di responsabilità amministrativa. 4.4 Il c.d. ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, come disciplinato dal d. lgs. n. 198/2009.

4.1 Alcuni cenni sul declino dei controlli esterni nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

Con le modifiche alla Costituzione apportate nel 2001¹²², per avviare la transizione istituzionale verso un ordinamento multilivello, l'eliminazione degli ultimi controlli di legittimità esterni ha completato un percorso di svalutazione ed accantonamento progressivi di tale strumento operativo.

Il definitivo smantellamento della capillare rete di controlli, accentrati ed ordinati secondo un criterio gerarchico, esistente agli inizi dello scorso secolo e rimasta salda durante tutta l'epoca del fascismo, deve essere classificato tra quegli eventi che, seppure silenziosamente, si abbattono con la potenza di un terremoto sugli equilibri fra poteri pubblici.

L'assenza di vigilanza esterna lascia un vuoto cui, in qualche modo, è necessario sopperire, pena la perdita di effettività e precettività dei valori costituzionali di imparzialità e buon andamento, con correlativa eliminazione delle responsabilità degli organi e degli uffici e rischio di una disordinata deriva dell'intero sistema amministrativo pubblico.

¹²² Il riferimento è alla l. cost. 18 ottobre 2001, n.3.

La ricerca di un nuovo baricentro non è semplice e le soluzioni estemporanee e prive di un solido radicamento nel terreno istituzionale italiano sono destinate a fallire, come dimostra l'insoddisfacente esperienza dell'introduzione, sulla scorta del modello nordeuropeo dei difensori civici¹²³.

Pretendere di far sorgere *ex nihilo* un'autorità capace di imporsi è, in effetti, un tentativo che non tiene conto dell'endemica e pervicace tendenza all'autoreferenzialità ed a delegittimare e rifiutare i controlli propria dell'amministrazione italiana e delle burocrazie in genere.

Per imporsi all'interno di un sistema virtualmente "senza controllo" occorre poter contare su potere e legittimazione provenienti dalla fonte normativa di rango più elevato, per cui solo altri organi costituzionali sono in grado di esercitare un condizionamento sulla pubblica amministrazione e, tra questi, va annoverata in primo luogo la nazione, cui l'apparato burocratico pubblico è al servizio (*ex art. 98, primo comma, Cost.*).

La conversione del generale – e generico – dettato costituzionale in un concreto e dettagliato patto tra l'amministrazione e i cittadini, con attribuzione a questi ultimi di un potere di *voice*, ha avuto inizio con la diffusione delle carte dei servizi e si è progressivamente realizzata in modo direttamente proporzionale all'evoluzione di tale strumento, che da semplice guida informativa e descrittiva di servizi, grazie all'utilizzo costante di *standard* ed indicatori, è divenuto un riferimento che fissa con esattezza la dimensione quali-quantitativa delle prestazioni che il cittadino ha diritto di ricevere.

Le carte dei servizi rappresentano una forma di garanzia a tal punto basilare e stabile che tutte le altre iniziative aventi analoghe finalità che si sono susseguite¹²⁴ hanno, comunque, dovuto tenere conto e raccordarsi

¹²³ Tanto è stata ritenuta insoddisfacente tale esperienza, che la figura del difensore civico comunale è stata poi soppressa con la legge finanziaria 2010.

¹²⁴ Si allude, chiaramente, anche, e soprattutto, alla misurazione e valutazione della *performance*, introdotte con la l. n. 15/2009 ed il d. lgs. n. 150/2009.

all'esperienza primaria delle carte, fino alla recentissima delibera Civit n. 3/2012, rubricata "Linee guida per il miglioramento degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici", secondo la quale le carte dei servizi, debitamente aggiornate in conformità alle indicazioni fornite nel corpo della delibera, devono fungere da "*strumento principale per l'implementazione della Riforma in materia di qualità dei servizi pubblici*"¹²⁵.

Tornando, però, al tema dei poteri con fondamento costituzionale che sono in grado di imporre limiti invalicabili all'amministrazione, l'altro potere da menzionare è la magistratura, intendendo tale riferimento operante principalmente nei confronti del giudice contabile e di quello amministrativo.

La Corte dei conti svolge, come è noto, una pluralità di funzioni¹²⁶, ed è senza dubbio in veste di controllore di secondo livello che è in grado di raccogliere ed ordinare una serie di informazioni rilevanti ai fini della tutela del buon andamento sostanziale degli uffici pubblici, ma nella medesima veste non compete alla Corte di intervenire per correggere e sanzionare, essendo tale controllo – in ultima istanza – solo referente nei confronti delle Assemblee elettive, che non hanno mai dato segno di voler concretamente interessarsi della repressione delle condotte di cattivo andamento.

A meno che non emerga (dal controllo o in altra sede) una specifica e concreta notizia di danno erariale, rendendo possibile ad una Procura contabile adire la competente sezione della Corte in sede giurisdizionale¹²⁷, l'attività svolta dalla Corte a titolo di riscontro e supervisione generali non produce esiti che vadano al di là della semplice deterrenza morale.

¹²⁵ Il corsivo è tratto dalla premessa della delibera Civit n. 3/2012, p.2.

¹²⁶ Le funzioni cui si allude sono di triplice natura: consultive, di controllo e giurisdizionali.

¹²⁷ Si rimanda, in proposito, all'approfondimento del par. 4.3, nel quale si illustrano proprio quelle interpretazioni giurisprudenziali con cui i giudici della Corte dei Conti, in sede di giudizio per responsabilità amministrativo-contabile, hanno cercato di ampliare il proprio potere sanzionatorio.

Per incidens, può ricordarsi come tutti i recenti interventi di riforma, ispirati a vari fini¹²⁸, abbiano rappresentato un'occasione mancata per inserire, a cavallo fra il controllo e la giurisdizione, anche la via di mezzo dei meccanismi di eterocorrezione, lasciando completamente demandati all'autocorrezione la cura ed il superamento delle disfunzioni amministrative.

Nella prassi, il giudice contabile, sensibile alla cura del buon andamento sostanziale, ha tentato di ampliare il proprio sindacato, contornando il puro danno erariale con una serie di nuove figure di danno di origine pretoria¹²⁹, ma non sempre i suoi sforzi hanno avuto successo, essendo profusi in una sede poco appropriata.

Il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, infatti, è modellato sulla falsariga di quello penale ed è preordinato alla condanna del funzionario o dell'amministratore che con dolo o colpa grave hanno cagionato un danno alle pubbliche finanze ad un risarcimento recuperatorio o, addirittura, ad un risarcimento sanzionatorio, per cui non può costituire uno strumento agevolmente rimodulabile a fini di tutela del buon andamento.

Anche il giudice amministrativo, pur avendo costantemente declinato sia un ruolo supplente nei confronti dell'amministrazione che un ruolo interpretativo-creativo di fronte alle lacune ed alle ambiguità della legge, ha cercato di attribuirsi sempre maggiori poteri di sindacato su aspetti che vanno oltre il rispetto della legalità formale.

È significativa la parabola evolutiva dei limiti del sindacato sulla discrezionalità tecnica dell'amministrazione, che, per via

¹²⁸ Si tratta della legge 14 gennaio 1994, n. 19, di conversione del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti", della legge 20 dicembre 1996, n. 639 recante "Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti", della legge 5 giugno 2003, n. 131, nota come legge La Loggia, e della legge 3 agosto 2009, n. 102, di conversione del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, seguita dal decreto correttivo 3 agosto 2009, n. 103, convertito in legge 3 ottobre 2009, n. 141.

¹²⁹ Il tema è, in realtà, molto interessante e non può essere liquidato in breve, per cui si rinvia *infra* al par. 4.3, dedicato per intero all'approfondimento dei menzionati indirizzi di giurisprudenza contabile.

giurisprudenziale, è stato progressivamente allargato sino a lasciare fuori solo il vero e proprio merito amministrativo.

Potrebbero essere ricordati anche molti altri casi in cui l'approccio sostanzialista e non legalista dei giudici ha prodotto l'effetto di dissuggellare l'inviolabilità e l'inaccessibilità dei c.d. *interna corporis*, o casi in cui, per garantire un effettivo ossequio dei canoni legali di efficacia, efficienza ed economicità, i giudici si sono sforzati di tradurli in ammissibilità di mezzi istruttori atti a stabilire quali erano nel caso concreto le soluzioni che l'amministrazione avrebbe dovuto preferire¹³⁰, ma sono le caratteristiche intrinseche del sistema di giustizia amministrativa¹³¹ ad escludere che possa essere adattato a fini di controllo generalizzato sulla pubblica amministrazione.

Mentre è più semplice attribuire, in certi casi, poteri inquisitori al giudice nel corso dell'istruttoria, il limite più grave ed invalicabile, pena lo stravolgimento di canoni basilari della giurisdizione amministrativa, è rappresentato dai requisiti necessari per la proposizione dell'azione, ovvero la legittimazione e l'interesse al ricorso, che competono solo a chi possa vantare una situazione soggettiva attiva differenziata e sperare in un'utilità, anche strumentale, conseguente all'esito favorevole del ricorso.

Secondo le ordinarie regole vigenti, non è possibile proporre un'azione, ad esempio, nel caso di omessa emanazione di un atto amministrativo generale, per il soggetto appartenente alla categoria dei potenziali destinatari.

D'altronde, non sussiste fungibilità fra le figure del giudice e del controllore ed il giudice amministrativo – restando ancorati ad una visione rimasta immutata sin dall'istituzione delle prime sezioni giurisdizionali dl Consiglio di Stato – può affiancarsi ed, in certi casi, collaborare, ma certo non sostituirsi agli organi preposti ai controlli.

¹³⁰ È il caso dell'analisi costi-benefici deferita al consulente tecnico d'ufficio.

¹³¹ Uno dei cardini del sistema di giustizia amministrativa è che si tratta di una giurisdizione di tipo soggettivo, così come si desume dagli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione.

4.2 Una rinascita? il risultato come principio-guida per l'amministrazione e come situazione soggettiva attiva per il cittadino.

Lo sblocco della situazione di stallo appena descritta e la tutela del buon andamento sostanziale, non solo attraverso un controllo di tipo collaborativo (interno o esterno-referente che sia), ma anche attraverso l'*extrema ratio* delle sanzioni, che vadano a colpire distorsioni, disfunzioni e sprechi di risorse, può essere agevolato dall'accoglimento della logica del risultato.

Lo stesso disservizio, infatti, volendo con questo termine indicare tutti i casi di cattiva amministrazione, è un concetto differente e più ampio di quello di danno erariale, in quanto quest'ultimo si produce solo se si verifica un danno alle pubbliche finanze, mentre, se non è l'erario a subire un pregiudizio, ma direttamente i cittadini, si può comunque affermare che si è verificato un disservizio.

Gli antefatti che danno origine ad una tale situazione possono essere di vario genere ed è possibile che i presupposti riconducibili al momento organizzativo rendano, in partenza, inevitabili gli esiti pregiudizievoli, ma la caratteristica con valore unificante rispetto a tutti i fatti prodromici e con efficacia causale rispetto al disservizio, è che si tratta di scelte organizzative o modalità esecutive che, pur potendo apparire legittime sul piano formale, una volta esaminate secondo la logica del risultato, mostrano di essere disfunzionali e distorte rispetto alla *mission* distintiva di un certo soggetto pubblico.

Mettere in relazione il disservizio con un problema specifico, come può essere l'oculato uso delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, e presentarlo, quindi, come uno spreco, oppure collegarlo al rispetto di tempi di accesso/erogazione di una determinata prestazione nei confronti del cittadino e definirlo come un ritardo, oppure ricondurlo ad un *deficit* di trasparenza e così via, non è che un'operazione laboriosa, ma

insoddisfacente, in quanto c'è il concreto rischio di dover aggiornare frequentemente una casistica che, con lo sviluppo della misurazione, dei giudizi e l'ampliamento delle stesse dimensioni osservabili, tende costantemente a rivelarsi inadatta a rispecchiare tutti i valori, i criteri ed i parametri rilevanti.

Di conseguenza, riferirsi ad una violazione del principio di risultato, inteso come traduzione pragmatica, parametrica e multidimensionale del buon andamento costituzionale, appare una soluzione che, oltre ad essere d'aiuto a chi deve esercitare il potere direzionale, consente i necessari margini di manovra anche a coloro che siano investiti dalla Legge del compito di qualificare i fatti ed interpretare le norme al fine dell'irrogazione di un'eventuale sanzione, nel caso di fallimento dei sistemi autocorrettivi.

Per di più, se, da un lato, è già di un'utilità considerevole che l'unico riferimento al risultato metta in fuga la disorganicità ed il disorientamento indotti da una moltitudine di riferimenti incompleti ed asistematici, è anche maggiormente apprezzabile, dall'altro, che il concetto di risultato, se correttamente inteso¹³², non costringa l'interprete a farsi creatore di diritto, come inevitabilmente accade in tutti i casi in cui occorra dare applicazione ad un riferimento normativo affetto da genericità.

Tanto si verificherebbe, se non ci si emancipasse dal tradizionale concetto di buon andamento, ma, procedendo oltre nell'analisi dei vantaggi e delle potenzialità intrinsecamente legate all'utilizzo del risultato, ancora un ultimo e decisivo aspetto deve essere messo in luce.

Il buon andamento evoca un dovere posto a carico dell'amministrazione per il vantaggio dell'intera collettività, atto, nel caso in cui venga violato, a

¹³² Si ritiene di aver già posto adeguate basi per evitare inopportuni fraintendimenti, senza che occorra dilungarsi in ridondanti duplicazioni di quanto in precedenza già illustrato, sia sul piano strettamente teorico (cap. I), che su quello pratico ed operativo (cap. II).

produrre un *vulnus* non nei confronti di un soggetto in particolare, ma dell'ordinamento o dell'interesse generale ed indifferenziato dei consociati. Il potere di reazione spetterebbe al *quivis de populo*, ma, a causa dell'irrilevanza per il diritto amministrativo delle situazioni soggettive c.d. di interesse semplice o di interesse di fatto¹³³, nessuna azione processuale potrebbe essere intentata, tanto che, proprio a causa dell'impossibilità di riconnettere una sanzione alla violazione di doveri di questo tipo, le norme che li prescrivono sono state talvolta tacciate di inutilità.

Il risultato, invece, è intrinsecamente ambivalente e può costituire sia un principio-guida per l'amministrazione che una peculiare situazione soggettiva attiva, non sempre di diritto soggettivo o di interesse legittimo, ma, comunque, dotata di un grado di differenziazione sufficiente per poterne in astratto teorizzare l'azionabilità da parte dell'interessato.

In concreto, dal punto di vista del cittadino, il risultato può essere il provvedimento amministrativo cui aspira o, più spesso, la prestazione a contenuto materiale necessaria per soddisfare un suo interesse protetto dalla Legge, ma, in ogni caso, è rilevante che, per tramite del risultato, venga a prodursi un'apertura nei confronti di tutti quegli aspetti organizzativi interni che, per lungo tempo, sono rimasti inaccessibili ed insindacabili da parte dei privati.

Anche se la novità più grande è che per i cittadini si prospetti finalmente la possibilità di avere garanzie e poteri di reazione circa aspetti che riguardano l'organizzazione, occorre poi modulare e meglio definire, sotto vari aspetti, la portata del cambiamento.

Un primo problema è che alla ipostatizzazione del risultato non si giunge tramite un semplice calcolo matematico o, in altri termini, che si è lontani da un territorio fatto di solide certezze, ma occorre, ogni volta, utilizzare

¹³³ Interesse semplice ed interesse di fatto, pur essendo oggi utilizzati come sinonimi in seguito alla completa desuetudine in cui è caduto lo strumento del ricorso gerarchico, in realtà si riferiscono l'uno ad interessi che – per definizione – non ricevono tutela se non a livello amministrativo, proprio perché indirettamente protetti da norme c.d. di azione e di buona amministrazione, e l'altro, più radicalmente, ad interessi completamente irrilevanti per il mondo del diritto.

una serie di conoscenze multidisciplinari e non solo giuridiche per inquadrare correttamente tutte le caratteristiche della prestazione cui il privato ha diritto.

Sovrastando sempre più l'amministrazione di prestazione la tradizionale amministrazione di funzione, le scelte che l'organo eletto a tutore delle rivendicazioni del cittadino ha il dovere di compiere non riguardano tanto le dimensioni legali, come l'inerzia o il tempo¹³⁴, ma quelle propriamente prestazionali, come la qualità, l'efficienza, l'accessibilità, ecc.

Non si tratta neppure di affermare un diritto al risarcimento del danno patito dal privato in conseguenza della responsabilità dell'amministrazione per inosservanza degli *standard* cui è vincolata, o meglio, questo potrebbe essere un aspetto importante (ed ormai ben noto), ma pur sempre consequenziale ed accessorio rispetto alla pretesa principale, che mostra, invece, un'assoluta originalità di contorni.

A ciò si ricollegano gli altri problemi, come l'individuazione dell'organo più adatto per essere preposto a decidere sulle istanze dei privati e la determinazione della natura giuridica della situazione soggettiva attiva vantata, quando questa non assuma consistenza di diritto soggettivo o di interesse legittimo, ma appaia più sfumata.

Dopo aver aperto questo capitolo facendo menzione della progressiva svalutazione ed, infine, della scomparsa dei controlli esterni, è prevedibile che non si voglia ora invocare la restaurazione di un'autorità di controllo, ma, anche attribuendo la competenza ad un'autorità di tipo giurisdizionale, le funzioni di fatto svolte sarebbero così peculiari da evocare comunque un'ibridazione fra i tratti salienti della giurisdizione e del controllo.

¹³⁴ Esistono già, d'altronde, rimedi specifici sia contro l'inerzia dell'amministrazione (ex art. 2, comma ottavo, l. n. 241/1990 e ss. mm. ii.) che contro la colposa o dolosa inosservanza dei termini procedurali (ex art. 2-bis l. n. 241/1990, aggiunto con l. 18 giugno 2009 n. 69) e non si comprenderebbe quale maggiore tutela potrebbe essere offerta ai cittadini per mezzo del riferimento al risultato.

L'incompleto riassetto operato dal Legislatore sulla Corte dei conti, non ha affatto contemplato un'estensione delle competenze del giudice contabile in tale ambito, intervento che, invece, sarebbe stato anche possibile compiere, e la necessità di stabilire quale sia l'autorità deputata a prendere decisioni sulle rivendicazioni dei cittadini è stata affrontata solo molto più tardi, quando è stato necessario prevedere anche l'art. 4 della l. n. 15/2009.

La stessa preparazione tecnica dei magistrati chiamati a pronunciarsi, che non dovrebbe essere esclusivamente giuridica (ma anche economica e manageriale), costituisce un elemento critico ai fini della piena ed effettiva tutela del risultato, inteso come situazione soggettiva differenziata e fornita di azione a vantaggio del titolare.

È vero che il giudice potrebbe essere affiancato, nei suoi compiti, da un ausiliario tecnico, come accade, nel caso di perdurante inosservanza dei suoi obblighi da parte dell'amministrazione, con la nomina di un commissario *ad acta*, ma ciò non servirebbe ad evitare il debordare del giudizio nella delicata sfera del merito amministrativo, con probabili ulteriori difficoltà nell'istituzione di una nuova ipotesi di giurisdizione estesa al merito, data la tendenza a circoscrivere il più possibile questi casi particolari.

Infine, la qualificazione giuridica della posizione di vantaggio del cittadino è l'ultimo problema cui si accennava, in quanto, escluse le ipotesi in cui la situazione sostanziale assuma consistenza di diritto soggettivo o interesse legittimo e sia, quindi, normalmente azionabile in via giudiziaria, i restanti casi in parte possono essere ascritti al *genus* degli interessi diffusi (per i quali sono, del pari, riconosciuti poteri di partecipazione procedimentale e di reazione processuale) ed in parte costituiscono un vero nodo gordiano, ragionando in termini di perimetrazione di una categoria giuridica di interessi economico-sociali corredati della c.d. posizione legittimante, di regola necessaria per accedere ai mezzi di tutela giurisdizionale.

Il mancato superamento di questo ultimo ostacolo, tranne che in casi eccezionali e tassativamente individuati dalla Legge, in cui sono consentite le azioni popolari, comporterebbe un irrimediabile blocco per lo sviluppo di un'efficace tutela dei cittadini davanti ad organo in posizione di terzietà ed indipendenza rispetto alla stessa amministrazione caparbiamente refrattaria all'autocorrezione.

Tutte le esposte considerazioni, per ora di ordine soltanto astratto ed ipotetico, dovranno, però, essere riprese a breve (si v. infra par. 4.4) in sede di valutazione della soluzione concretamente adottata dal Legislatore.

4.2.1 I rapporti con il principio di buona amministrazione: affinità, ma non identità.

Un'altra problematica di carattere teorico alla quale è opportuno dedicare uno spazio di specifico approfondimento, onde sgombrare il campo da eventuali equivoci prima di proseguire nell'esposizione, è quella dei nessi fra il risultato, ed ancor prima fra il suo antecedente giuridico-formale, cioè il buon andamento, ed il principio di buona amministrazione.

Oggi, nell'ambito della c.d. buona amministrazione¹³⁵, sono ricompresi molti diritti procedurali del cittadino relativi alle fasi del procedimento e che si proiettano sin all'interno di un eventuale successivo processo, quali il diritto ad essere ascoltato e ad esercitare l'accesso agli atti amministrativi, il diritto a non subire un trattamento contrario ai principi di non discriminazione, imparzialità, ragionevolezza, proporzionalità ed

¹³⁵ Fra i contributi più aggiornati sul tema si rimanda alla lettura di: F. Trimarchi Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. Chiti e G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano 2007, pp. 49-86; M.P. Chiti, *Il principio di buona amministrazione*, in E. Chiti, C. Franchini, M. Gnes, M. Savino, M. Veronelli, *Diritto amministrativo europeo. Casi e materiali*, Milano 2005, pp. 39-40; ed alla lettura del *paper*, per molti tratti distinto ed assolutamente originale, di A. Zito, *Il "diritto ad una buona amministrazione" nella Carta europea dei diritti fondamentali e nell'ordinamento interno*, in Riv. It. di dir. pubbl. com., 2002, pp. 179 -198.

equità, il diritto a non ricevere provvedimenti amministrativi sforniti di una motivazione, il diritto a non subire passivamente l'inerzia dell'amministrazione oltre la scadenza dei termini per provvedere sulle istanze ricevute, il diritto ad un'effettiva tutela giurisdizionale nei confronti dell'amministrazione, il diritto al risarcimento del danno subito e quello alla difesa in giudizio, inteso in tutte le forme e modalità possibili.

Al progressivo prendere forma di tale definizione hanno offerto un contributo fondamentale il diritto e la giurisprudenza europei, che, agendo attraverso il varco aperto dalla destatalizzazione di molte funzioni amministrative, sono state in grado di elaborare un nucleo centrale di regole comuni destinate a valere in tutti gli ordinamenti nazionali dei Paesi appartenenti all'Unione Europea.

Pur non essendo possibile dare qui conto dell'evoluzione avvenuta¹³⁶, deve citarsi almeno il recente e ben noto riferimento normativo costituito dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea¹³⁷, che, per il tramite del richiamo contenuto nell'art. 6 del Trattato di Lisbona, possiede lo stesso valore giuridicamente vincolante dei Trattati istitutivi.

Sia l'autorevolezza insita in un'enunciazione di rango paracostituzionale del principio di buona amministrazione, che l'interessante varietà di

¹³⁶ La sola giurisprudenza della Corte di Giustizia sui contenuti ed i limiti del diritto ad una buona amministrazione si estende, ormai, per un arco temporale di oltre venticinque anni.

¹³⁷ Per comodità, si riporta il testo completo dell'art. 41 cit., che è il seguente:

“Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione.

Tale diritto comprende in particolare:

- *il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio,*
- *il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale,*
- *l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.*

Ogni individuo ha diritto al risarcimento da parte della Comunità dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri.

Ogni individuo può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue del trattato e deve ricevere una risposta nella stessa lingua”.

situazioni pratiche in cui tale principio ha trovato diretta applicazione ad opera del Mediatore europeo sono riuscite, di recente, a portare alla ribalta il tema della lotta ai casi di *maladministration* ed, indubbiamente, hanno influito anche sulla situazione italiana.

Non è corretto, tuttavia, collocare sulla medesima linea evolutiva la buona amministrazione ed il buon andamento, in quanto, pur trattandosi di principi il cui rispetto da parte degli apparati pubblici si volge comunque in una tutela ed in un vantaggio per il cittadino, la buona amministrazione, così come appena definita, appare piuttosto assimilabile a quel valore già noto da tempo agli amministrativisti italiani come “giusto procedimento” o alla *summa* di singoli principi man mano cristallizzatisi in seno alla legge sul procedimento amministrativo.

Non per nulla, le riflessioni e i commenti degli studiosi italiani sull’art 41 cit. si sono concentrati proprio su aspetti parziali della definizione europea, come, principalmente, il richiamo all’equità¹³⁸, con il palese intento di scandagliare la presenza di eventuali aspetti di novità riconducibili ai confini e limiti di una definizione che, nel suo nucleo centrale, si articola in modo non certo inatteso o imprevedibile.

L’efficienza, l’efficacia e l’economicità, vale a dire l’accezione più semplificata e riduttiva del buon andamento, o forse anche il valore etico e giuridico di uno *standard* prestazionale e la tensione al raggiungimento del risultato (che, dal punto di vista del cittadino, non è altro se non ciò che gli spetta, provvedimento o prestazione, in forma piena e completa), cioè il buon andamento sostanziale, possono essere indirettamente e vagamente rievocati anche attraverso il principio di buona amministrazione, ma sicuramente non contribuiscono a fondarne il significato primario.

¹³⁸ In particolare, secondo l’opinione di L.R. Perfetti, la ricchezza della norma in questione (che comunque ricalca la precedente giurisprudenza della Corte di Giustizia) risiede essenzialmente nell’espresso richiamo all’equità, che apre ad elementi sociali di apprezzamento dell’operare dell’amministrazione e ratifica il ruolo primario della società come fonte extrastatale dell’ordinamento e delle norme.

Solo in senso generico ed atecnico è possibile utilizzare la locuzione “buona amministrazione” come equivalente del buon andamento, mentre è del tutto improprio ogni accostamento fra il buon andamento ed il dovere funzionale di buona amministrazione che incombe sugli amministratori locali¹³⁹ e che si sostanzia nell’obbligo, gravante su ciascuno di essi, di osservare nello svolgimento delle pubbliche funzioni la diligenza di un amministratore medio-tipo.

Nonostante ciò, la tendenza ad utilizzare il riferimento alla buona amministrazione con pretese di onnicomprensività non è stata del tutto abbandonata dagli amministrativisti italiani¹⁴⁰ e, probabilmente, costituisce un retaggio lessicale di quella originaria commistione tra imparzialità, buon andamento e buona amministrazione che, però, in seguito si è rivelata infruttuosa ed ostativa allo sviluppo di garanzie effettive per i cittadini.

Su un altro versante, la tendenza al mantenimento di uno stretto rapporto fra il buon andamento ed il principio di legalità e l’asserzione della necessità di un costante collegamento tra il risultato dell’attività amministrativa e la dimensione giuridica del suo agire¹⁴¹ oscurano l’autentica portata di tale principio.

Il buon andamento non si sostanzierebbe che nel dovere di cercare di volta in volta il modello organizzativo e di cooperazione intersoggettiva che meglio si attagli all’azione dei pubblici poteri, ma sarebbe superato da altri principi costituzionali più chiari e maggiormente specificati, quali la leale

¹³⁹ Il riferimento è all’art. 78, comma primo, del d. lgs. n. 267/2000.

¹⁴⁰ Può citarsi, come esempio, M.R. Spasiano, *L’organizzazione comunale - Paradigmi di efficienza pubblica e buona amministrazione*, Napoli, 1995.

¹⁴¹ È ancora di M.R. Spasiano l’affermazione che l’amministrazione deve essere “un’amministrazione di risultati sì, ma giuridici, cioè deve tutelare gli interessi pubblici per i quali è stata prevista” (nell’intervento sul tema “Buon andamento e coordinamento tra i diversi livelli di governo”, tenuto durante il convegno “Interesse pubblico e principi di buona amministrazione”, Teramo, 23-24 ottobre 2009, atti in pubblicazione).

cooperazione fra i livelli di governo, la sussidiarietà e l'adeguatezza, e tenderebbe a degradare nuovamente in un'affermazione retorica.

Almeno il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, norma di rango sovraordinato rispetto a quelle interne sia ordinarie che costituzionali (purché non facenti parte del c.d. nocciolo duro della Costituzione), dovrebbe porre fine alle incertezze interpretative ed indurre ad accettare la definizione europea della buona amministrazione, che può essere ricondotta in senso lato, all'interno della dialettica autorità/libertà, al tema delle garanzie a tutela del cittadino nei confronti dell'azione dei pubblici poteri.

Se, allora, l'attività amministrativa e le sue ricadute sulle situazioni soggettive di vantaggio dei privati sono l'ambito di operatività del principio di buona amministrazione, è più facile ricondurre il buon andamento a matrice costituzionale di tutte le prescrizioni che si attagliano principalmente al momento organizzativo e solo di riflesso si ripercuotono sull'esercizio delle funzioni.

Evitando inutili e fuorvianti duplicazioni, la buona amministrazione conserva un legame diretto con il principio di legalità, mentre il buon andamento copre il campo delle scelte e delle modalità organizzative interne al singolo apparato amministrativo che influiscono sul pieno conseguimento del risultato prestabilito.

Ritenendo di poter concludere, quindi, che, pur senza negare la sussistenza di alcuni punti di contatto tra i due principi, appare preferibile considerare la buona amministrazione ed il buon andamento dei riferimenti affatto intercambiabili, né in generale, né all'interno della presente ricerca, non si ravvisano comunque ostacoli ad una duplice tutela del buon andamento, fondata su un'iniziativa pubblica ed un'iniziativa privata.

Come si è già affermato, è la rilevanza che il medesimo risultato riveste per il cittadino, cui l'amministrazione è al servizio, che consente di legittimare una lettura sussidiaria del buon andamento sostanziale,

secondo la quale le omissioni dell'amministrazione possono essere avversate anche con un'azione spettante al soggetto privato che riceve tutela per il suo interesse particolare verso il risultato da raggiungere.

4.3 Rilevanti indirizzi della giurisprudenza della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa.

Come è noto, i giudizi di responsabilità amministrativa, attribuiti alla competenza della Corte dei conti in sede giurisdizionale, trovano il loro presupposto oggettivo nel verificarsi, a seguito della condotta tenuta in violazione degli obblighi di servizio da parte dell'agente (soggetto funzionalmente legato alla pubblica amministrazione), del c.d. danno erariale, approssimativamente definibile come danno alla finanza pubblica, tuttavia, di riflesso al progressivo ampliamento del bene-interesse tutelato, l'ambito della responsabilità conosciuta dal giudice contabile va oggi oltre i confini della precedente schematizzazione.

In virtù della riconosciuta atipicità del danno erariale¹⁴², nell'arco dell'ultimo cinquantennio, prima si è imposta l'interpretazione secondo la quale non è il solo denaro pubblico a dover essere difeso, ma una posta economica complessiva (vale a dire perdite subite ed utili mancati), poi sono stati inclusi i beni a fruizione collettiva, in particolare, l'ambiente, ed, infine, il riferimento è stato esteso alla c.d. finanza pubblica allargata, cioè alla trasparente, corretta, economica ed efficace gestione delle risorse pubbliche.

Di particolare interesse, nell'economia della presente ricerca, è proprio la nozione di finanza pubblica allargata, a partire dalla quale la giurisprudenza contabile ha moltiplicato le voci di danno risarcibile, creando figure come il danno da *disutilitas* della spesa, il danno da perdita di *chance*, il danno da tangente, il danno alla concorrenza, il danno

¹⁴² Con l'eccezione di alcune fattispecie tipiche, prettamente sanzionatorie.

all'efficienza, il danno da disservizio ed il danno all'immagine della pubblica amministrazione.

Buona parte di tali figure¹⁴³ denota la sussistenza di un fondamento giustificativo comune e dimostra la crescente attenzione del giudice contabile verso le criticità organizzative interne agli apparati pubblici, la qualità scadente dei servizi erogati, i disagi per i cittadini e lo spreco di risorse produttive.

Ognuna di esse può essere inquadrata come la reazione ad una specifica lesione del più ampio bene-interesse dell'imparzialità e del buon andamento, alcune volte operata in modo diretto ed altre attraverso lo schermo di una prescrizione normativa specifica.

Il danno alla concorrenza, ad esempio, conseguente alla lesione della regola dell'evidenza pubblica nella scelta del contraente privato, pur con la mediazione del riferimento alle norme del Codice dei Contratti pubblici (d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e ss. mm. ii.)¹⁴⁴, è sempre riferibile ai principi di cui all'art. 97 Cost., in quanto il contraente selezionato è quello che offre le maggiori garanzie di regolare esecuzione del contratto e le condizioni economicamente più vantaggiose.

In modo non dissimile, il danno da tangente, pur essendo conseguenza della commissione di alcuni particolari delitti contro la pubblica amministrazione, è comunque legato al *vulnus* nei confronti del buon andamento, che si produce dal momento in cui il denaro sborsato per fini illeciti determina la lievitazione dei costi di un'opera o di un servizio pubblico.

¹⁴³ Vanno esclusi il danno da perdita di *chance*, che è genericamente volto ad integrare il patrimonio pubblico anche di questa posta attiva (purché riferita al passato e non al futuro), ed, in parte, quello all'immagine, che è finalizzato a ristorare l'ente dal pregiudizio morale (o meglio dalla spesa necessaria per superarlo), quando tale danno-conseguenza si sia prodotto a seguito di un fatto costituente delitto contro la pubblica amministrazione per il quale sia stata irrogata condanna penale.

¹⁴⁴ All'art. 2, primo comma, del Codice si afferma che i principi di cui si vuole garantire il rispetto sono quelli di qualità, efficacia, economicità, correttezza, libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, proporzionalità e pubblicità.

Il danno da *disutilitas* della spesa pubblica, quello all'efficienza e quello da disservizio sono le fattispecie direttamente riconducibili al precetto costituzionale ed ai criteri dell'art. 1, primo comma, della l. n. 241/1990, in quanto vanno a riferirsi al pregiudizio causato dalla violazione dei canoni dell'economicità, dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità nei confronti delle funzioni e dei servizi pubblici.

Il danno da disservizio è specificamente correlato a quel genere di servizio che sia "desostanziato", cioè che non offra i livelli qualitativi che l'utente può normalmente attendersi e non produca l'utilità ordinariamente ricavabile dalle risorse che consuma.

Più che attraverso il generico richiamo ai canoni dell'efficienza, efficacia ed economicità, il disservizio può essere individuato considerando il rispetto, da parte del soggetto erogatore, degli obblighi e degli *standard* specifici contenuti nelle Carte dei servizi o nei Piani della *performance* ed è, fra le menzionate figure di danno a creazione pretoria, quella che appare maggiormente suscettibile di evolvere ulteriormente a seguito dell'identificazione del buon andamento con il risultato, nei termini ormai più volte ribaditi.

Nessun ostacolo può derivare dal rischio di snaturamento delle fattispecie di responsabilità amministrativa, in quanto, essendo l'azione esercitabile solo a seguito della notizia di fatti precisi, il processo non potrebbe mai tramutarsi nella sede di un controllo diffuso e generalizzato sull'operato dei funzionari pubblici¹⁴⁵, e non osta neppure il problema della quantificazione del danno risarcibile, che, anche se di difficile determinazione, può sempre essere stabilito dal giudice in via equitativa (entro i limiti dell'integrale costo del servizio).

Il buon andamento costituzionale, insomma, nella giurisprudenza contabile, ha indirettamente trovato forme legittime di riconoscimento e

¹⁴⁵ Le battute di arresto talvolta subite dalla *vis* espansiva delle procure contabili ad opera della Corte Costituzionale (ad esempio, con le sent. nn. 100/1995 e 337/2005) o ad opera del Legislatore (come, da ultimo, con i già citati dd.ll. nn. 78/2009 e 103/2009, entrambe convertiti in legge) non interferiscono con lo sviluppo delle nuove figure di danno "al buon andamento".

tutela, che, anzi, essendo scollegate dal riferimento a norme puntuali ed aperte agli influssi dell'evoluzione sostanziale del principio cui rimandano, potranno ancora evolvere in direzione di un loro maggiore rafforzamento. Tale consapevolezza c'è anche tra i giudici contabili, tanto che può ancora ribadirsi, citando un recente scritto di un magistrato della Corte dei conti¹⁴⁶, che: <<[i]n definitiva, la evoluzione interpretativa che ha caratterizzato il bene interesse "buon andamento della PA" di cui all'art. 97 Cost, da intendersi, ormai, quale norma precettiva a tutti gli effetti, consente una agevole valutazione, ai fini della eventuale responsabilità amministrativa, di tutte le condotte che si caratterizzano per la violazione dei criteri della efficacia, economicità e trasparenza e dei conseguenti danni comprovati, sia di natura patrimoniale sia non patrimoniale. Le fattispecie fino ad oggi codificate [...] non ne esauriscono affatto l'ambito applicativo, rappresentando solo alcune delle ipotesi concrete di violazione del predetto bene interesse, per le quali rilevano, però, specifici obblighi di servizio, ulteriori rispetto ai predetti criteri di efficienza, efficacia e trasparenza, imposti con norme di carattere speciale (quale, ad esempio, la normativa in tema di evidenza pubblica)>>.

4.4 Il c.d. ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari dei servizi pubblici, come disciplinato dal d. lgs. n. 198/2009.

L'art. 4 della legge n. 15/2009 individua, nei tratti salienti, le caratteristiche del c.d. ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari dei servizi pubblici, che appare destinato a fungere da *pandant* alle altre innovazioni introdotte in tema di ottimizzazione dell'efficienza e della produttività, valorizzazione del merito e gestione della *performance* individuale e collettiva.

¹⁴⁶ Il riferimento è a F. Capalbo, Danno alla efficienza della azione amministrativa – natura patrimoniale e non patrimoniale alla luce della sentenza Corte Cost. in tema di danno all'immagine n. 355/2010, pubblicato sul sito www.lexitalia.it, sez. Articoli e note, n. 1/2011.

Nell'originario disegno legislativo, infatti, è già chiaro che occorre affiancare ai “fisiologici” meccanismi di autocorrezione e di stimolo al miglioramento continuo della *performance*, anche un rimedio primario ed espressamente dedicato ad operare nelle situazioni, per così dire, “patologiche” di mancata o insufficiente cura del risultato da parte delle amministrazioni pubbliche.

Nonostante l'azione faccia sin dall'origine parte del disegno di riforma, contrariamente alle previsioni iniziali, non è stata inserita nel d. lgs. n. 150/2009 ed, anche se erano in corso i lavori preparatori del Codice del processo amministrativo, non ha trovato spazio neppure nel corpo del d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104.

Tutto ciò si spiega in ragione di alcuni caratteri assolutamente atipici dell'azione che, negli aspetti salienti, come definita con il successivo d. lgs. n. 198/2009¹⁴⁷, si presenta così strutturata:

- i legittimati attivi sono “*i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori*” oppure “*associazioni o comitati a tutela degli interessi dei loro associati*” che abbiano subito “*una lesione diretta, concreta ed attuale dei loro interessi*” a seguito della “*violazione dei termini*”, della “*mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo*” o della “*violazione degli obblighi contenuti nelle carte dei servizi*” o “*degli standard qualitativi ed economici*”¹⁴⁸, stabiliti per i concessionari dalle autorità di regolazione e, per le pubbliche amministrazioni, nei Sistemi e nei Piani della *performance*;
- i legittimati passivi sono le pubbliche amministrazioni ed i concessionari di servizi pubblici, con importanti esclusioni soggettive operanti nei confronti delle autorità amministrative indipendenti,

¹⁴⁷ Per un'informazione completa, si rimanda, ovviamente, alla lettura integrale degli otto articoli del d. lgs. n. 198/2009.

¹⁴⁸ I corsivi tra virgolette sono tratti dall'art. 1, commi primo e quarto, del d. lgs. n. 198/2009.

- degli organi giurisdizionali, delle assemblee legislative, degli altri organi costituzionali e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- la discrezionalità del giudice si esplica nel dovere di tener conto delle risorse strumentali, finanziarie e umane a disposizione del resistente;
 - la pronuncia che il giudice può adottare è una sentenza a contenuto misto, di accertamento e di condanna (con esclusione della condanna al risarcimento), contenente l'ordine di porre rimedio alle violazioni (senza ulteriori spese o aggravii) entro un termine stabilito, decorso inutilmente il quale procede (in sede di ottemperanza) alla nomina di un commissario *ad acta*;
 - la notizia della proposizione del ricorso e, soprattutto, quella dell'emanazione della sentenza che accoglie la domanda hanno ampia diffusione e/o comunicazione a vari organismi;
 - la materia è annoverata fra i casi di giurisdizione esclusiva (ma non di merito) del giudice amministrativo¹⁴⁹.

Singolare è che per circoscrivere la legittimazione a proporre l'azione siano amalgamate, da un lato, previsioni ricalcate su quelle già operanti per la tutela dell'interesse diffuso e, dall'altro, per quanto riguarda la posizione dei singoli cittadini, norme di incerto compromesso tra esigenze di innovazione e di rispetto di paradigmi consolidati, con un esito finale alquanto claudicante.

Gli interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei, di cui si fa menzione, aprono ad una categoria più vasta di quella degli interessi legittimi, non coincidente neppure con quella degli interessi diffusi, ma atta a ricomprendere anche interessi semplici o di fatto, tanto che potrebbe

¹⁴⁹ È disponibile anche un'ampia letteratura, alla cui consultazione si rimanda per un maggiore approfondimento critico in merito a ciascun aspetto evidenziato (e ad altri ulteriori). In particolare si suggerisce la lettura di: F. Cintioli, Note sulla c.d. class action amministrativa, www.giustamm.it; C.E. Gallo, La class action nei confronti della pubblica amministrazione, Urbanistica e appalti, 2010, p.501; A. Giuffrida, La c.d. class action amministrativa: ricostruzione dell'istituto e criticità, www.giustamm.it; F. Manganaro, L'azione di classe in un'amministrazione che cambia, www.giustamm.it; F. Patroni Griffi, Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari, www.federalismi.it.

trattarsi di giurisdizione oggettiva, eccezionalmente svincolata dal requisito della differenziazione soggettiva della posizione del ricorrente, se non ci fosse il riferimento ad una lesione diretta, concreta ed attuale¹⁵⁰, che orienta verso interpretazioni solo moderatamente innovative¹⁵¹.

Sono, inoltre, tre ipotesi apparentemente tassative e non la violazione in generale del buon andamento o del risultato a dover incidere sull'eziologia della lesione, ma, mentre il riferimento alla mancata adozione di atti amministrativi generali obbligatori sembra offrire l'unica strada subito praticabile (e la violazione dei termini sembra essere un'inutile duplicazione di altre garanzie), è stato sostenuto che non è necessario che siano adottati gli atti puntuali dai quali ricavare *standard* qualitativi ed economici, perché tanto il giudice può sempre stabilire a cosa l'amministrazione o il concessionario sono tenuti¹⁵².

La discrezionalità del giudice, già tirata in ballo dalla previsione del temperamento relativo alla valutazione della situazione concreta (quanto a strumenti, persone e risorse) in cui versa l'amministrazione giudicata, dovrebbe, quindi, svolgere un ruolo predominante nella delimitazione di quale sia, caso per caso, il risultato concreto che è lecito attendersi, astraendosi dalla sfera del singolo ricorrente e concentrandosi sul problema oggettivo¹⁵³.

¹⁵⁰ Anche se l'azione è posta a salvaguardia del buon funzionamento dell'apparato amministrativo pubblico, deve concludersi, citando le testuali parole di F. Patroni Griffi, in *Class action e ricorso...* cit., che concretamente l'interesse "deve essere riferibile a *quel* cittadino che si trovi in una posizione differenziata e qualificata rispetto alla generalità dei consociati".

¹⁵¹ D'altronde, anche secondo F. Cintioli, *Note sulla...* cit., propendere per un inquadramento "tradizionale" dell'azione riduce il rischio della sua asistematicità e della sua potenziale marginalizzazione (temuta anche a seguito dell'esclusione dal corpo del Codice del processo amministrativo).

¹⁵² Tale interpretazione è stata formalmente avallata anche dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, che, con la Direttiva 25 febbraio 2010, n. 4, ha sciolto il nodo dell'immediata operatività o meno della c.d. *class-action* pubblica, affermando che, in ogni caso in cui è possibile ravvisare violazioni rispetto ad obblighi e *standard* a qualsiasi titolo già in vigore (in quanto contenuti nelle Carte dei servizi o in altra fonte) l'azione è già esperibile.

¹⁵³ Anche in F. Cintioli, *Note sulla...*, cit. si ipotizza una giurisdizione "parzialmente oggettiva".

Tali deviazioni rispetto al sistema di giustizia amministrativa disegnato dagli artt. 24, 103 e 113 Cost., appaiono corroborate dalle finalità esclusivamente correttive dell'azione (e dall'espressa esclusione di quelle risarcitorie), con una sorta di commistione delle funzioni di giurisdizione e controllo, che il giudice è chiamato ad esercitare congiuntamente.

La previsione, non solo di un'ampia pubblicità intorno alla pendenza dell'azione, ma di specifici obblighi di comunicazione a numerose autorità della sentenza di condanna (all'autorità di regolazione del settore, alla Civit, all'OIV, alla Corte dei conti, se ricorre un caso di danno erariale, alle autorità che esercitano il potere disciplinare sui dipendenti ed a quelle che effettuano la valutazione dei dirigenti, se sono coinvolte loro competenze, all'amministrazione concedente, se si tratta di un concessionario), suggerisce, oltre all'intento del Legislatore di infondere all'azione un valore di pungolo e di deterrente, quello di farne uno strumento per una tutela a carattere generale e sussidiario rispetto a quella offerta da altri rimedi specificamente mirati.

Anche il parere, reso dal Consiglio di Stato, sull'art. 4 della l. n. 15/2009¹⁵⁴ colloca il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici all'interno di un programma di valorizzazione del bene-interesse buon andamento, che deve culminare, dopo la parabola evolutiva che ha avuto inizio con la l. n. 241/1990 ed è giunta sino alla l. n. 15/2009, nell'attribuzione di un'autonoma rilevanza ed una specifica tutela alla concezione di amministrazione orientata al risultato.

La *vexata quaestio* dell'utilizzabilità della denominazione “*class-action* pubblica” per indicare il ricorso per l'efficienza, per lo più risolta evidenziando l'incompatibilità tra l'istituto tipico del diritto nordamericano volto alla tutela (prettamente risarcitoria) dei consumatori

¹⁵⁴ Si tratta del parere del Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, 9 giugno 2009, n. 1943, liberamente consultabile sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

e la recente azione a tutela del buon andamento¹⁵⁵, è anch'essa indicativa dei profili di novità insiti in questo strumento di sostegno all'autocorrezione.

Lo stesso può dirsi di tutte le altre ricerche di un termine di paragone o, comunque, di un antecedente giuridico, che hanno richiamato anche l'istituto delle azioni popolari, che, pur possedendo i noti tratti di eccezionalità, presenta varie dissomiglianze ed incompatibilità con l'azione di cui al d. lgs. n. 198/2009.

In pratica, il nuovo ricorso è appena agli esordi ed, anche se c'è già stata una prima applicazione (per mancata adozione nei termini di un atto amministrativo generale)¹⁵⁶, ancora non può dirsi se si affermerà o meno, mentre restano in piedi i dubbi e le critiche: forse potevano essere colmati alcuni (prevedibili) vuoti di tutela oppure la cognizione poteva essere attribuita non al giudice amministrativo, ma a quello contabile (che, essendo un giudice speciale, fra l'altro, ha sempre giurisdizione piena e di merito).

In conclusione, tuttavia, il messaggio che incontrovertibilmente può trarsi dall'introduzione dell'azione in esame è un chiaro riflesso delle condizioni del sistema amministrativo italiano, delle incertezze in cui versa e della faticosa ricerca di nuovi punti di equilibrio, dal momento in cui, con la pressoché totale scomparsa dei controlli amministrativi e – purtroppo – della cultura stessa del controllo, occorre fare i conti con l'ingovernabilità della macchina amministrativa.

¹⁵⁵ Casomai, può essere accostata al modello originale di azione di classe, l'azione collettiva a tutela dei consumatori prevista nel Codice del consumo, all'art. 140-bis.

¹⁵⁶ L'azione si è già conclusa con la sent. TAR Lazio, Roma, sez. III-bis, 20 gennaio 2011, n. 552, commentata da C. Zanda in *Urbanistica e appalti*, 7, 2011, p. 825 e ss. e da C. Tubertini in *Giornale di diritto amministrativo*, 8, 2011, p. 862 e ss.

CONCLUSIONI

Ormai quasi al termine del lavoro intrapreso, articolato in quattro parti, ma unificato dal tema ricorrente del risultato, si conclude, come è d'uso, cercando di delineare un bilancio complessivo, sia pure con la consapevolezza che, a causa della novità e fluidità del tema di indagine, la necessità di revisioni potrebbe manifestarsi in termini molto brevi.

Come si è già avuto modo di esporre, il vuoto di contenuti riconducibile al buon andamento e ad altri concetti giuridici affini, la cui precettività, per lungo tempo, è stata ostacolata dalla loro astrattezza, appare superabile con l'aiuto di nuove metodologie, di origine extragiuridica, funzionali all'inveramento ed all'attualizzazione dei valori sottesi ai principi giuridici generali.

L'intervento correttivo praticabile attraverso strumenti come l'efficienza parametrica, il MBO o la misurazione e valutazione della *performance*, però, può rivelarsi inadeguato, se non si scongiura il rischio rappresentato dall'affievolimento dei legami logico-razionali con le originarie istanze di valore per garantire l'osservanza delle quali i nuovi strumenti vengono applicati.

In altri termini, così come è concreto il rischio che restino privi di precettività buon andamento, ragionevolezza, efficacia, efficienza, economicità, equità ed altri principi e canoni affini, altrettanto concreto sarebbe quello della deriva indotta dagli strumenti impiegati come correttivo, qualora tali strumenti dovessero operare in modo non strettamente consequenziale rispetto ai fini e ai valori sostanziali.

Si è, in particolare, messo in guardia dalle false illusioni di oggettività offerte dall'uso delle tecniche di misurazione e degli indicatori, in tutti i casi in cui, a monte, non sono stati posti degli obiettivi ben definiti, non sono stati adeguatamente ponderati i programmi di azione e non è stata compiuta un'analisi dell'intero contesto in cui si va ad operare, compiti che

richiedono *in primis* l'impiego di doti di ragionamento complesso e multirelazionale, non di semplici formule euristiche meccanico-quantitative.

Le tecniche metrologiche non costituiscono che un (importante) strumento che si aggiunge a quelli già a disposizione, ma come tali vanno plasmate in relazione ai fini da conseguire, devono comprendere la misurazione degli aspetti qualitativi e non solo quantitativi o economico-finanziari e vanno adattate alle esigenze di conoscenza e controllo dei decisori pubblici o degli *stakeholder*.

Solo così è possibile raggiungere una fruttuosa sinergia fra le formule giuridiche poste a salvaguardia di adeguati livelli di efficienza, efficacia o buona organizzazione, anche a tutela degli interessi di pertinenza di uno specifico cittadino/utente dei servizi, e le modalità operative importate dalla filosofia del NPM o dalla scuola internazionale di studiosi e sostenitori del *performance measurement*.

Nell'ordinamento italiano, i tempi sono divenuti progressivamente sempre più maturi per intavolare un discorso a carattere generale sul risultato, dal momento in cui si è passati dall'utilizzo, volontario ed asistemico, di strumenti di rendicontazione dei risultati ai cittadini o agli elettori (il bilancio sociale ed il bilancio di mandato) a quello, obbligatorio e diffuso, di strumenti deputati all'integrazione di tutte le dimensioni del risultato nella pianificazione, nel monitoraggio, nonché nella verifica conclusiva (il Sistema della *performance*, il Piano ed il Rapporto).

Resta, tuttavia, da fornire una risposta alla domanda cruciale, ovvero quella sulla reale necessità di far assurgere il risultato a principio-guida e sulla rilevanza di un siffatto cambiamento, che potrebbe essere operazione puramente cosmetica e priva di sostanza.

Anche relativamente a questi aspetti essenziali, si ritiene di aver evidenziato a più riprese, nel corso dell'esposizione, che l'innovazione proposta non è un cambiamento di facciata, ma risponde ad esigenze

profondamente radicate, emerse nei momenti di approccio sia teorico che applicativo nei confronti del problema.

Sotto il primo profilo, richiamando tutto quanto si è già affermato nel corso del primo capitolo, nonché gli ulteriori cenni sul rapporto fra buon andamento e buona amministrazione contenuti nel quarto capitolo¹⁵⁷, può ancora aggiungersi che, proprio le esigenze di sistematicità e coerenza interne al *corpus* dei principi che si riferiscono alla pubblica amministrazione, incentivano alla scelta di quella interpretazione in base alla quale imparzialità, buon andamento, buona amministrazione, leale cooperazione, adeguatezza e sussidiarietà hanno confini meglio delineati, senza arbitrarie invasioni di campo o inutili duplicazioni.

Il buon andamento, pertanto, si riconnette meglio al filone interpretativo che esalta i profili affini all'efficienza (piuttosto che di semplice flessibilità oppure di cooperazione istituzionale), anche se tale efficienza va integralmente riletta, esaltando la dimensione parametrica e concretamente prescrittiva, oggi sorta dalle spoglie del vecchio ed impreciso criterio.

Sul piano operativo ed applicativo, richiamando i casi pratici descritti nel secondo capitolo e commentati nel successivo, nonché il problema delle – fondamentali ed insopprimibili – forme e modalità di esplicazione di un controllo di tipo esterno sul risultato, affrontato, sulla scorta dei riferimenti di diritto positivo, nel quarto capitolo, del pari numerosi spunti critici, che mostrano come il risultato sia destinato a soppiantare l'efficienza o il buon andamento, sono stati, di volta in volta, evidenziati.

Fra tutti, si sceglie ora di sottolineare quello connesso alla prospettata necessità che il giudice non rappresenti un tutore passivo, ma abbia il potere di interpretare il risultato (anche a partire dagli *standard* e dagli indicatori contenuti nelle Carte dei servizi in vigore, nelle more dell'adozione dei decreti attuativi di cui all'art. 7 del d. lgs. n. 198/2009).

¹⁵⁷ Il riferimento, per l'esattezza, riguarda il sottopar. 4.2.1.

Pur nella sua non facile attuabilità, tra l'altro a causa delle conoscenze tecniche specifiche che dovrebbero essere in possesso del giudice, tale istanza è rappresentativa di come appaia ormai superato il dogma dell'intangibilità delle scelte organizzative interne all'amministrazione.

Infine, una potente spinta all'ascesa del risultato è generata dal diffondersi delle tecniche metrologiche, le quali – di per sé – impongono la ricerca di una soluzione equilibrata nella scelta tra concetti astratti e riferimenti che, come gli *standard* o gli indicatori, apparentemente possiedono una puntualità matematica, ma necessitano di una costante verifica “di senso” rimessa all'utilizzatore (il decisore, il giudice, ecc.).

In una corretta ottica metrologica, il soggetto che, per vari scopi, vuole ottenere un giudizio sull'esistente non deve ancorarsi *sic et simpliciter* al numero, ma considerare l'insieme dei dati, soppesati ed organizzati entro un disegno unitario, che rappresenta, sul piano del dover essere, il termine di paragone, specifico, multidimensionale e sorretto da razionalità intrinseca, da cui prendere le mosse per articolare il vero e proprio giudizio di valore.

Quanto alla rilevanza concreta del cambiamento, si deve ribadire che la consapevole accettazione di queste dinamiche, tutte tendenti a riempire di significato sostanziale il buon andamento costituzionale, può, finalmente, dischiudere nuove prospettive di valorizzazione e tutela di un principio indebitamente rimasto ai margini dell'interesse di amministratori, operatori del diritto, *stakeholder* e politici e la cui marginalizzazione ha silenziosamente operato come concausa (o forse come causa primaria) dei fallimenti della pubblica amministrazione.

BIBLIOGRAFIA

ANDREANI, A., *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, 1979.

ANSELMINI, L., (a cura di), *La misurazione della performance nelle pubbliche amministrazioni*, Paper di ricerca SSPA, Roma, 2009.

BASSI, F., *Legalità (principio di)*, in *Enc. Giur.*, XVIII, 1990.

BENINGTON, J. – MOORE, M., *In search of public value – Beyond private choice*, New York; 2007.

BORGONOVANI, E., *Sciogliere il nodo dell'amministrazione pubblica*, in *Azienda pubblica*, 2/3, 2008.

BORGONOVANI, E., *Tagliare e riorganizzare. Il binomio finora poco conosciuto per le amministrazioni pubbliche*, in *Azienda pubblica*, 4, 2008.

BOUCKAERT, G. – HALLIGAN, J., *Managing performance. International comparisons*, New York, 2008.

CAPALBO, F., *Danno alla efficienza della azione amministrativa – natura patrimoniale e non patrimoniale alla luce della sentenza Corte Cost. in tema di danno all'immagine n. 355/2010*, in www.lexitalia.it, I, 2011.

CASSESE, S., *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano 2010.

CASSESE, S., *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 1995.

CASSESE, S., *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 1993.

CHITI, M.P., *Il principio di buona amministrazione*, in E. Chiti, C. Franchini, M. Gnes, M. Savino, M. Veronelli, *Diritto amministrativo europeo. Casi e materiali*, Milano, 2005.

CINTIOLI, F., *Note sulla c.d. class action amministrativa*, in www.giustamm.it.

- CORSO, G., *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa in Principio di legalità ed amministrazione di risultati. Atti del convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003)* a cura di M. Immordino e A. Police, Torino, 2004.
- D'ALBERTI, M., *Diritto amministrativo e principi generali*, in AA.VV. *Le nuove mete del diritto amministrativo*, a cura di M. D'Alberti, Bologna, 2010.
- D'ALESSIO, G., *Il buon andamento dei pubblici uffici*, Ancona, 1993.
- DELLA ROCCA, G. – VENEZIANO, V., *La valutazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Roma – Napoli, 2004.
- DRUCKER, P.F., *The age of discontinuity*, New York, 1968.
- FERRARA, R., *L'interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazioni: tra forma e sostanza*, in *Dir. proc. amm.*, 2010.
- FOIS, S., *Delegificazione, riserva di legge, principio di legalità*, in AA.VV., *La riforma delle istituzioni*, Roma, 1995.
- FOIS, S., *Legalità (principio di)* in *Enc. del Dir.*, XXIII, 1973.
- GALLO, C.E., *La class action nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Urb. e app.*, 2010.
- GIANNINI, M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1970.
- GIANNINI, M.S., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1967.
- GIUFFRIDA, A., *La c.d. class action amministrativa: ricostruzione dell'istituto e criticità*, in www.giustamm.it.
- GUASTINI, R., *Legalità (principio di)* in *Dig. Disc. Pubbl.*, IX, 1994.
- HINNA L. – MONTEDURO, F., *Misurazione, valutazione e trasparenza della performance nella riforma Brunetta. Una chiave di lettura in Impresa&Stato, Rivista della Camera di commercio di Milano*, 2010.
- IANNOTTA, L., *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Riv. di dir. e proc. amm.*, I, 2005.

IANNOTTA, L., *Costruzione del “futuro” delle decisioni e giustizia nell'amministrazione di risultato*, in AA.VV., *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, a cura di L. Iannotta, Torino, 2003.

IANNOTTA, L., *Diritto comune dello sviluppo, rispetto e soddisfazione dei diritti: efficacia ed economicità delle decisioni*, in AA.VV. *Mezzogiorno e politiche di sviluppo*, Napoli, 2002.

IANNOTTA, L., *La decisione giuridica*, in *Il processo decisionale*, a cura di L. Iannotta, I quaderni IPE, Napoli, 2002.

IANNOTTA, L., *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione. Dagli interessi ai beni*, in *Diritto amministrativo*, 1999.

IANNOTTA, L., *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir e proc. amm.*, II, 1998.

LEDDA, F., *Dal principio di legalità al principio di infallibilità dell'amministrazione*, in *Il Foro Italiano*, 11/12, 1997.

MANGANARO, F., *L'azione di classe in un'amministrazione che cambia*, in www.giustamm.it.

MARTINI, A. – SISTI, M., *Indicatori o analisi di performance? Implicazioni dell'esperienza statunitense di performance measurement*, Paper di ricerca.

MARZUOLI, C., *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica Amministrazione*, Milano, 1982.

MASSERA, A., *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza* in M.A. Sandulli (a cura di) *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011.

MELIS, G., *La burocrazia*, Bologna, 2003.

MERCATI, L., *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza*, Torino, 2002.

MOORE, M., *Creating public value: strategic management in government*, Cambridge, 1995.

NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano 1966.

OLSEN, J.P. – PETERS, B.G., *Lesson from experience: experiential learning in administrative reforms in eight democracies*, Oslo, 1996.

OSBORNE, D. – GAEBLER, T., *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Milano, 1995.

PATRONI GRIFFI, F., *Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari*, in www.federalismi.it.

ROSSI, G., *Pubblico e privato nell'economia di fine secolo*, in AA.VV. *Le trasformazioni del diritto amministrativo*, Milano, 1995.

SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984.

SANTORO, P., *Legalità e legittimità: garanzie pluriordinamentali e livelli di controllo*, in *Foro amm.*, 2000.

SATTA, F., *Principio di legalità e pubblica Amministrazione nello stato democratico*, Padova, 1969.

SCOCA, F.G., *Attività amministrativa*, in *Enc. del Dir. (VI aggiornamento)*, Milano, 2002.

SPASIANO, M.R., *Organizzazione e risultato amministrativo in Principio di legalità ed amministrazione di risultati. Atti del convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003)* a cura di M. Immordino e A. Police, Torino, 2004.

SPASIANO, M.R., *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003.

SPASIANO, M.R., *L'organizzazione comunale – Paradigmi di efficienza pubblica e buona amministrazione*, Napoli, 1995.

TARASCO, A.L., *Amministrazione di qualità e controlli efficienti: un'endiadi possibile nella nuova azione per l'efficienza?* in *Rivista della Corte dei conti*, I, 2010 e su www.giustamm.it.

THALER, R.H. – SUNSTEIN, C.R., *La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni s denaro, salute, felicità*, Milano, 2009.

TRIMARCHI BANFI, F., *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. Chiti – G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007.

TUBERTINI, G., *La prima applicazione della class action amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, VIII, 2011.

ZANDA, C., *La class action pubblica tra interessi legittimi e giustiziabilità dell'azione amministrativa*, in *Urb. e app.*, VII, 2011.

ZITO, A., *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, in *Principio di legalità ed amministrazione di risultati. Atti del convegno (Palermo, 27-28 febbraio 2003)* a cura di M. Immordino e A. Police, Torino, 2004.

ZITO, A., *Il "diritto ad una buona amministrazione" nella Carta europea dei diritti fondamentali e nell'ordinamento interno*, in *Riv. It. di dir. pubbl. com.*, 2002.