

D1

Misurazione, valutazione e trasparenza delle performance nella riforma Brunetta: una chiave di lettura

Luciano Hinna, Fabio Monteduro

L'EMANAZIONE DELLA LEGGE N. 15 DEL 4 MARZO 2009 e, soprattutto, del Decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009 (la cosiddetta "riforma Brunetta") ha dato nuova linfa al dibattito sulla riforma in senso manageriale della pubblica amministrazione italiana. Si tratta di un dibattito che ha radici lontane, ma che nell'ultimo ventennio ha subito una forte accelerazione in seguito ai provvedimenti varati, a partire dai primi anni novanta, in vari ambiti del management pubblico (processi decisionali e sistemi di programmazione, sistemi di controllo, sistemi delle rilevazioni, organizzazione del lavoro ecc.) e in vari comparti della pubblica amministrazione (enti locali, sanità ecc.).

Le "parole chiave" del dibattito riacceso dalla riforma Brunetta – efficienza, efficacia, produttività, trasparenza – sono in gran parte note e già oggetto di molte riflessioni. Si tratta, infatti, di principi già presenti nella legislazione degli anni novanta. Ciò indica almeno tre cose.

La prima è una constatazione di fatto: i precedenti sforzi di riforma non hanno in gran parte raggiunto i risultati sperati e annunciati come principi dei vari atti normativi.

La seconda, che è una delle possibili spiegazioni della prima, è che gli atti normativi sono forse una condizione necessaria ma non sufficiente a determinare di per sé un cambiamento reale; in questo senso, molto importante per il risultato finale sono le modalità di implementazione della riforma e la gestione del cambiamento.

La terza, anch'essa spiegazione della prima, è che molto spesso la legislazione dei primi anni novanta ha fallito laddove ha enunciato principi senza poi indicare strumenti efficaci e forme di accompagnamento alla riforma o, laddove, pur indicando strumenti validi, non ha tenuto conto delle necessarie interconnessioni e relazioni tra gli strumenti; in questo senso, non si può introdurre una disciplina sui controlli interni senza tener conto che questi sistemi, per funzionare correttamente, devono essere integrati con i processi e i sistemi di trasparenza e rendicontazione esterna, accompagnarsi a un ripensamento dei sistemi di programmazione e tener anche conto del necessario raccordo con i sistemi di rilevazione ecc.

Sotto questo profilo, all'ottica tipica del giurista si può efficacemente integrare e accompagnare la prospettiva dell'economia aziendale. Negli studi di economia aziendale si parla di "visione sistemica" per indicare la necessità di integrare tutte le operazioni poste in essere per realizzare gli obiettivi dell'organizzazione o, in altri termini, per affermare che l'organizzazione, la gestione, la misurazione e il controllo non devono essere tra loro scollegati, ma strettamente avvinti in un rapporto di causa-effetto.^[1] In realtà, gli atti normativi sul processo di riforma della pubblica amministrazione italiana hanno spesso disciplinato singoli

LUCIANO HINNA È DOCENTE DI ECONOMIA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E NON PROFIT AL DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO DELL'UNIVERSITÀ DI ROMA TOR VERGATA E MEMBRO DELLA COMMISSIONE PER LA VALUTAZIONE, LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

FABIO MONTEDURO È RICERCATORE DI ECONOMIA AZIENDALE AL DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO E VICEDIRETTORE DEL CENTRO INTERDIPARTIMENTALE DI STUDI SULLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DELL'UNIVERSITÀ DI ROMA TOR VERGATA; È STATO COMPONENTE DELLA COMMISSIONE DI ESPERTI CHE HA PREDISPOSTO LO SCHEMA DEL DECRETO LEGISLATIVO 150/2009

NOTE

1. Cfr. A. Amaduzzi, *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Utet, Torino 1966; U. Bertini, *Il sistema d'azienda*, Servizio editoriale universitario di Pisa, Pisa 1976.

«Introdurre innovazioni per legge non basta a determinare un cambiamento»

aspetti, strumenti e processi (per esempio i controlli, la dirigenza, l'organizzazione, i sistemi contabili ecc.) creando un quadro spesso frammentato e, in alcuni casi, contraddittorio.

Dopo l'emanazione del Decreto legislativo 286/99, il processo di programmazione strategica nei ministeri non è stato per anni ricordato – sia in termini di tempistica sia di strumentazione operativa – con il processo di programmazione economica e bilancio dello Stato (disciplinato dalla Legge n. 468 del 1978, così come modificata dalla Legge n. 94 del 1997). La conseguenza è stata che la definizione degli obiettivi è avvenuta in un contesto di incertezza sull'ammontare delle risorse, vanificando ogni utilità dal punto di vista manageriale degli strumenti di programmazione e controllo. Solo con la Direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2007 (e quindi ben dieci anni dopo la Legge 94/1997 e otto dopo il Decreto legislativo 286/1999) sono stati creati i presupposti per un ciclo integrato di pianificazione strategica e di formazione del bilancio.

In sintesi, introdurre innovazioni per legge non basta a determinare un cambiamento e, d'altra parte, la sistematicità con cui vengono introdotte le innovazioni all'interno degli atti normativi e gli strumenti di accompagnamento all'implementazione delle innovazioni introdotte (per esempio formazione, strutture di indirizzo, accompagnamento o controllo ecc.) sono fattori importanti di facilitazione o di ostacolo del cambiamento.

Gli aspetti innovativi della riforma: il linguaggio e l'approccio

Dunque, niente di nuovo? Si tratta forse di uno dei corsi e ricorsi storici che spesso caratterizzano i tentativi di riforma della pubblica amministrazione?

Concentrandosi su quella parte della riforma che riguarda più direttamente la misurazione, valutazione e trasparenza delle performance (articolo 4 della Legge 15/2009 e Titolo II del Decreto legislativo 1540/2009) e spostando l'attenzione dalla superficie degli slogan ai contenuti, si possono individuare importanti elementi di innovazione sia sotto il profilo del linguaggio e dei concetti sia sotto il profilo dell'approccio e degli strumenti.

Sotto il profilo del linguaggio e dei concetti, il Decreto legislativo 150/2009 introduce un termine nuovo per la nostra tradizione giuridica: si tratta della parola "performance".^[2] L'impiego di tale concetto si spiega per due ragioni: per il suo significato e per la sua utilizzabilità.

Nella letteratura scientifica^[3] il concetto di performance è multidimensionale ed è possibile proporre la seguente definizione di sintesi: «La performance è il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un'entità (individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione, programma o politica pubblica) apporta

2. Nelle 52 pagine in cui si sviluppa il Decreto legislativo 150/2009, il termine performance ricorre 109 volte (in media due volte per pagina).

3. Cfr. G. Bouckaert, J. Halligan, *Managing Performance. International Comparisons*, Routledge, Oxon 2008. Cfr. inoltre J.D. Ford e D.A. Schellenberg, *Conceptual Issues of Linkage in the Assessment of Organizational Performance*, in "Academy of Management Review", Vol. 7, n. 1, 1982, pp. 49-58.

«Con riferimento alla sua utilizzabilità, il termine performance è ampiamente impiegato nei programmi di modernizzazione della pubblica amministrazione a livello internazionale»

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».

Tale definizione evidenzia che il cuore di tale concetto è costituito dalla concatenazione logica del ciclo bisogni-obiettivi-azioni-risultati-effetti. Detta in altri termini, l'esistenza di questa concatenazione logica è la precondizione per misurare, valutare e comunicare le performance. Infatti, se questa catena è "spezzata", il contributo che un individuo (o unità organizzativa, o organizzazione) apporta attraverso la sua azione rimane privo di ogni senso e utilità. Questa è anche la ragione per la quale assimilare il concetto di performance a quello di prestazione, produttività, rendimento o risultato è limitativo.

Questa è anche la ragione fondamentale per la quale la misurazione, la valutazione e la trasparenza delle performance vanno concepite in una logica sistemica, passando dalla mera *misurazione* di esse a una loro più complessa *gestione*. Quest'ultima deve garantire appunto che la misurazione delle performance si inserisca all'interno del ciclo bisogni-obiettivi-azioni-risultati-effetti e che sia effettivamente utilizzata per migliorare le decisioni e l'*accountability* esterna.

Con riferimento alla sua utilizzabilità, il termine performance è ampiamente impiegato nei programmi di modernizzazione della pubblica amministrazione a livello internazionale, non solo nel mondo anglosassone^[4] ma anche in altri paesi.^[5] In un contesto, quale quello attuale, in cui sono "internazionalizzati" non solo i mercati ma anche le problematiche di *governance* e di management pubblico, è da valutare positivamente un'innovazione del linguaggio che favorisca un confronto più diretto e immediato con i percorsi di riforma avviati negli altri paesi.

Anche sotto il profilo dell'approccio e degli strumenti sono molte le innovazioni del Decreto legislativo 150/2009. La principale attiene alla "visione sistemica" che caratterizza il discorso relativo alla performance. Coerentemente alle indicazioni riscontrabili nella letteratura sul management pubblico^[6] e alle più avanzate esperienze internazionali,^[7] il Decreto segna il passaggio dalla misurazione delle performance (*performance measurement*) alla gestione delle performance (*performance management*).^[8] In altri termini, si individua un nuovo modello di gestione che si prefigge il miglioramento dei risultati attraverso l'integrazione di funzioni spesso considerate separatamente,^[9] come la definizione degli obiettivi, la programmazione delle azioni e delle risorse, l'individuazione di sistemi e strutture per la premialità, i sistemi informativi e di controllo, la rendicontazione esterna ecc. Ognuna di esse richiede, a sua volta, l'assunzione di molteplici decisioni, l'utilizzo di appropriati strumenti e l'instaurazione di particolari collegamenti logici e gestionali con altri aspetti delle operazioni aziendali. Per raggiungere lo scopo a esso affidato (ottenere una piena valorizzazione delle potenzialità e delle risorse presenti nell'organizzazione) il complesso meccanismo che in tal modo si viene a configurare deve essere gestito seguendo un *approc-*

4. Si pensi per esempio al noto *Government Performance and Results Act* varato nel 1993 negli Stati Uniti.

5. Per esempio, anche in Francia la nota *Loi Organique relative aux Lois de Finances* – (LOLF) del 2001 fa più volte riferimento al concetto.

6. G. Bouckaert, J. Halligan, *Managing Performance*, cit.; D. Otley, "Performance management: a framework for management control systems research", in "Management Accounting Research", n. 10, 1999, pp. 363-382.

7. Per un'analisi puntuale si rinvia all'ampia documentazione prodotta dall'OCSE e in particolare a: OECD, *In Search of Results: Performance Management Practices in 10 OECD Countries*, OECD Publishing, Paris 1997; OECD, *Public Sector Modernization: Governing for Performance*, Policy Brief, OECD Publishing, Paris 2004; OECD, *Modernising Government. The Way Forward*, OECD Publishing, Paris 2005.

8. Cfr. in particolare l'articolo 4 del Decreto legislativo 150/2009 rubricato "Il ciclo di gestione della performance".

9. D. Otley, *op. cit.*

«Se non si condividono e non si hanno chiari i problemi, è difficile comprendere le opportunità che la riforma può offrire»

cio sistemico, così da evitare che le finalità in ultimo effettivamente perseguite dai singoli smarriscano la necessaria coerenza con quelle dell'organizzazione nel suo complesso, compromettendo la possibilità di realizzare le finalità e la *mission* dell'azienda.^[10]

10. Cfr. A. Riccaboni, "Gerarchia degli obiettivi d'impresa e sistema di gestione delle performance", in Aa.Vv., *Scritti in onore di Carlo Masini*, Egea, Milano 1993.

Una chiave di lettura della riforma: i problemi a cui il Decreto vuole rispondere

Esistono due modi – a parere di chi scrive entrambi sbagliati – di interpretare la riforma Brunetta e, in particolare, le disposizioni del Titolo II del Decreto legislativo 150/2009, che sostanzialmente oscillano tra i due estremi di “pretendere troppo poco” o di “pretendere troppo” dal Decreto.

Il *primo approccio* è quello di interpretarlo nella logica del “pretendere troppo poco” e cioè la logica del mero adempimento formale. Si tratta di un approccio piuttosto diffuso soprattutto tra chi opera nella (o per la) pubblica amministrazione (associazioni professionali, associazioni di categoria, consulenti ecc.). In questa interpretazione la logica di fondo della riforma passa in secondo piano e l'attenzione si focalizza sulla lista delle cose da fare, sull'elenco degli strumenti, delle modifiche a statuti, regolamenti ecc. Si tratta di cose necessarie, naturalmente, ma che non possono precedere né sostituire l'interiorizzazione degli scopi e delle finalità della riforma e soprattutto la riflessione sui problemi “a monte” che hanno spinto il legislatore a disciplinare la materia. Se non si condividono e non si hanno chiari i problemi è difficile comprendere le opportunità che la riforma può offrire ed è altrettanto difficile che gli strumenti attuativi proposti siano efficaci e colgano la “sostanza” piuttosto che la “forma” del disegno riformatore. Sono numerose le pubblicazioni (manuali tecnico-operativi, linee guida e guide operative ecc.) che, connotate da questa impostazione, hanno visto la luce dopo l'approvazione del Decreto legislativo 150/2009, alcune delle quali offrono peraltro delle indicazioni in parziale o a volte in netta contraddizione con la logica complessiva del Decreto legislativo 150/2009.

Il *secondo approccio* è quello di interpretarlo nella logica del “pretendere troppo”, attribuendo al Decreto finalità improprie o impossibili, per poi tautologicamente affermare che la riforma è destinata a fallire in partenza perché, appunto, quelle finalità sono irraggiungibili attraverso una norma di legge.

L'esperienza maturata in numerosi eventi di informazione e formazione sui contenuti del Decreto legislativo 150/2009 ha consentito di catalogare un'ampia casistica di interpretazioni “del secondo tipo”.

Solo a titolo di esempio, si può riportare la tesi di chi afferma che il Decreto legislativo 150/2009 non sarà efficace perché non si può cambiare per norma la cultura e i

comportamenti di chi opera all'interno della pubblica amministrazione (dipendenti, dirigenti, vertici di indirizzo politico).

Un altro genere di argomentazione, pur inquadrabile nel secondo approccio, è sintetizzabile nel motto "il problema non è quello". Per esempio, è frequente l'osservazione che il Decreto legislativo 150/2009 è condivisibile nei contenuti ma sarà inefficace, perché c'è troppa ingerenza della politica nella gestione; oppure, perché si investono troppe poche risorse nella pubblica amministrazione.

Le questioni sollevate sono naturalmente tutte importanti e si tratta di problematiche che affliggono realmente la pubblica amministrazione. Il problema è che, pur essendo un vecchio trucco retorico quasi sempre efficace, è del tutto improprio attribuire al Decreto legislativo 150/2009 lo scopo di intervenire su tali questioni. Naturalmente esse richiedono delle strategie di intervento specifiche e mirate (programmi nazionali e locali, formazione, ricerca ecc.), ma si tratta di cose che non hanno pertinenza con le finalità, gli scopi e l'oggetto del Decreto legislativo 150/2009. Si crea così confusione o, comunque, un contesto meno favorevole alla realizzazione dei veri scopi del Decreto, nel senso che si genera una sorta di "effetto tunnel" per cui si insatura una "gara al ribasso" sulla ricerca dei limiti piuttosto che un "circolo virtuoso" per sfruttare le opportunità della riforma. Per certi versi si tratta di qualcosa simile a un effetto-annuncio o a quanto, nei mercati finanziari, si chiamano attese che si autorealizzano: le attese degli operatori mettono in moto un cortocircuito per il quale l'effetto di un'attesa di ribasso si traduce immediatamente in un ribasso reale.

Esiste invece una *terza via*, che è quella che qui si intende proporre, che consiste nell'interpretare le disposizioni del Titolo II del Decreto legislativo 150/2009 come *specifiche risposte a specifici problemi* che riguardano l'attuale quadro normativo o le attuali prassi operative relativamente alle *specifiche materie* di cui si occupa il Decreto (processi e soggetti che intervengono nella misurazione, valutazione e trasparenza delle performance nella pubblica amministrazione).

Questo approccio, di tipo pragmatico, è basato sulla convinzione che l'esplicitazione dei problemi "a monte" aiuti a rendere chiari i principi sottostanti il dettato normativo. La comprensione dei problemi e dei principi può consentire di creare le migliori condizioni per un'applicazione sostanziale e non formale del Decreto (superando così i limiti del primo approccio) e, d'altra parte, può consentire di concentrare l'attenzione sul vero oggetto evitando di uscire fuori tema (superando così i limiti del secondo approccio).

Questa chiave di lettura del Titolo II del Decreto legislativo 150/2009 è sintetizzata nella [tab. 1](#). Essa offre un prospetto sinottico delle principali categorie di problemi dell'attuale quadro normativo e dell'attuale prassi applicativa, a fronte del quale l'articolato del Decreto tenta di offrire delle risposte in termini di principi, processi e soggetti.

«La carenza di trasparenza inibisce di fatto il coinvolgimento dei cittadini»

Vale la pena di sottolineare che le problematiche evidenziate nella tabella 1 sono tra loro interconnesse. Per esempio, una scarsa competenza degli organismi e delle strutture tecniche di supporto del processo di gestione delle performance è spesso alla base di sistemi di programmazione carenti. Le carenze dei sistemi di programmazione si riflettono in sistemi di misurazione inadeguati e questi ultimi non consentono delle valutazioni efficaci. La carenza di trasparenza inibisce di fatto il coinvolgimento dei cittadini, degli utenti e degli altri stakeholder nella programmazione, minandone la qualità. La carenza di trasparenza attenua o peggio impedisce la conoscenza e la legittimazione del sistema di valutazione delle performance da parte delle persone all'interno e all'esterno dell'organizzazione. Infine la carenza di trasparenza crea un contesto in cui è più difficile per gli organismi e per le strutture tecniche di supporto del processo di gestione delle performance esercitare la propria funzione con indipendenza e competenza.

L'articolato del Titolo II del Decreto legislativo 150/2009 può essere dunque interpretato, secondo una logica simmetrica a quella delle problematiche che si intendono fronteggiare, come un sistema di principi e indicazioni metodologiche su cui le singole amministrazioni, nell'ambito dell'autonomia riconosciuta dai rispettivi ordinamenti, possono fondare delle risposte concrete ed efficaci.

Osservazioni conclusive

Sia consentito concludere con una metafora. Il Decreto legislativo 150/2009 può essere visto come uno "spartito musicale" che, pur perfetto sulla carta, da solo non basta per generare della buona musica. Perché ciò avvenga servono tre cose: bravi interpreti, una buona direzione d'orchestra, un pubblico attento e consapevole.

Ritornando alla riforma, perché questa si realizzi è necessario, dunque, che la dirigenza pubblica (gli interpreti) riscoprano il loro ruolo e la loro fondamentale funzione manageriale.

Serve poi una "cabina di regia" (la direzione d'orchestra) che sappia accompagnare la riforma. Da questo punto di vista, il ruolo della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche sarà determinante.

Ultima ma non meno importante, la pressione da parte dei cittadini (il pubblico attento e consapevole) che può essere alimentata e correttamente canalizzata solo se la pubblica amministrazione riuscirà a essere più trasparente e a misurare i propri risultati.

Questi tre elementi non solo devono coesistere, ma soprattutto essere bilanciati e operare in maniera sinergica.

AREE DI CRITICITÀ	PROBLEMI SPECIFICI	RISPOSTE DEL DECRETO
FORTI CARENZE NEI SISTEMI DI PROGRAMMAZIONE	Assenza di una programmazione strategica con un orizzonte temporale pluriennale	Art. 5, co. 1 Art. 10, co. 1
	Assenza di un collegamento logico tra obiettivi strategici di medio-lungo termine e obiettivi annuali	Art. 10, co. 1
	Specificazioni di obiettivi che non rispettano i requisiti metodologici minimi	Art. 5, co. 2
	Assenza di un processo di negoziazione degli obiettivi	Art. 5, co. 1
	Assenza di meccanismi per il monitoraggio costante dei piani strategici/operativi e per una loro revisione	Art. 6, co. 1
FORTI CARENZE NEI SISTEMI DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE	Incoerenza e scarsa integrazione tra il sistema di misurazione e valutazione della performance a livello organizzativo (valutazione e controllo strategico) e quello a livello individuale (valutazione dei dirigenti e del personale)	Art. 3, co. 2, 4 Art. 7, co. 1
	In molti casi la valutazione individuale concerne solo i dirigenti e non si estende a tutto il personale	Art. 9, co. 1, 2
	Spesso il sistema di valutazione delle performance è finalizzato alla sola ripartizione della premialità economica e non alla finalità di sviluppo delle competenze e dei percorsi di carriera	Art. 3, co. 1
	Assenza di multidimensionalità nel sistema di misurazione	Art. 8, co. 1
	Assenza di un sistema adeguato di indicatori e/o mancata esplicitazione dei valori target per ogni indicatore	Art. 4, co. 2
	Molte misurazioni di performance non sono poi effettivamente utilizzate nei processi decisionali	Art. 4, co. 2
	Verifica della funzionalità del sistema di misurazione, con particolare riferimento alle caratteristiche metodologiche essenziali del sistema di misurazione	Art. 14, co. 4
DEFICIT DI TRASPARENZA SULLE PERFORMANCE	Scarsa accessibilità dei documenti di programmazione e rendicontazione	Art. 11, co. 3, 8
	Scarsa trasparenza sui sistemi di misurazione e valutazione	Art. 3, co. 3 Art. 11, co. 3, 8
	Scarso coinvolgimento dei cittadini e degli stakeholder	Art. 11, co. 2, 6
CARENZE RELATIVE AI SOGGETTI CHIAMATI A SUPPORTARE METODOLOGICAMENTE IL SISTEMA DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE	Competenze dei membri dei servizi di controllo interno (o dei nuclei di valutazione) non sempre adeguate al ruolo o non sufficientemente equilibrate	Art. 13, co. 6 Art. 14, co. 7, 10
	Insufficiente indipendenza dei membri dei servizi di controllo interno (o dei nuclei di valutazione)	Art. 14, co. 3, 4, 8
	Scarsa responsabilizzazione dei membri dei servizi di controllo interno (o dei nuclei di valutazione) sulla verifica del buon funzionamento del ciclo di gestione della performance	Art. 14, co. 4
	Scarsa integrazione tra le differenti strutture di controllo interno	Art. 14, co. 2, 4, 9, 11
	Assenza di supporti metodologici per i servizi di controllo interno/nuclei di valutazione e di <i>networking</i> tra i <i>professional</i>	Art. 13, co. 4, 6

TAB. 1 – PROBLEMI VS. SOLUZIONI