

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

di Luciano Hinna¹ e Fabio Monteduro²

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

L'emanazione della Legge 4 marzo 2009 n. 15 e, soprattutto, del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (c.d Riforma Brunetta) hanno 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 '90, in vari ambiti del management pubblico (processi decisionali e sistemi di programmazione, sistemi di controllo, sistemi delle rilevazioni, organizzazione del lavoro, ecc.) ed in vari comparti della Pubblica Amministrazione (Enti Locali, Sanità, ecc.).

Le "parole chiave" del dibattito riaperto dalla Riforma Brunetta - efficienza, efficacia, produttività, trasparenza - sono in gran parte note e già oggetto di un ampio dibattito. Si tratta, infatti, di principi già presenti nella legislazione degli anni '90. 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 ed annunciati come principi dei vari atti normativi.

La seconda, che è una delle 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 cosa, che è anch'essa una spiegazione della prima, è che molto spesso la legislazione dei primi anni '90 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 sistemi di trasparenza e rendicontazione esterna, accompagnarsi ad un ripensamento dei sistemi di programmazione ed anche tener conto del necessario raccordo con i sistemi di rilevazione, ecc.

Sotto questo profilo, all'ottica tipica del giurista, si può efficacemente integrare ed 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, che l'organizzazione, la gestione e la misurazione ed il controllo non sono tra loro scollegati ma sono strettamente avvinti in un rapporto di causa-

¹ Professore ordinario di Economia delle Amministrazioni Pubbliche e Non Profit presso il Dipartimento di Diritto Pubblico dell'Università di Roma "Tor Vergata". È membro della Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche è stata istituita dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150.

² Ricercatore di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Diritto Pubblico e vicedirettore del Centro Interdipartimentale di Studi sulla Pubblica Amministrazione dell'Università di Roma "Tor Vergata". È stato componente del Commissione di esperti che ha predisposto lo schema del D.lgs. 150/2009.

effetto³. In realtà, gli atti normativi sul processo di riforma della Pubblica Amministrazione italiana hanno spesso disciplinato singoli aspetti, strumenti e processi (esempio: i controlli, la dirigenza, l'organizzazione, i sistemi contabili, ecc.) creando un quadro spesso frammentato ed, in alcuni casi, contraddittorio.

Ad esempio, per anni dopo l'emanazione del Decreto Legislativo 286/99 il processo di programmazione strategica nei Ministeri non era raccordato – 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 era che la definizione degli obiettivi avveniva 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 10 anni dopo la L. 94/1997 e 8 anni dopo il D.lgs. 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 (es. formazione, strutture di indirizzo, accompagnamento o controllo, ecc.) introdotte sono fattori importanti di facilitazione o di ostacolo del cambiamento.

2. 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 (art. 4 della L. 15/2009 e Titolo II del D.lgs. 1540/2009) e spostando l'attenzione dalla superficie dagli slogan ai contenuti, allora si possono individuare importanti elementi di innovazione sia sotto il profilo del linguaggio e dei concetti sia sotto il profilo dell'approccio e strumenti.

Sotto il profilo del linguaggio e dei concetti il D.lgs. 150/2009 introduce un termine nuovo per la nostra tradizione giuridica: si tratta della parola “performance”⁴. L'impiego di tale concetto si spiega per due ragioni: per il suo significato e per la sua utilizzabilità.

Nella letteratura scientifica⁵ il concetto di performance è multidimensionale di cui è possibile proporre la seguente definizione di sintesi: *la performance è il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che una entità (individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione, programma o politica pubblica) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed, 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 preconditione per misurare,

³ Cfr. Amaduzzi A., (1966), *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Utet, Torino; Bertini U., (1976), *Il sistema d'azienda*, Servizio Editoriale Universitario di Pisa, Pisa.

⁴ Nelle 52 pagine in cui si sviluppa il D.lgs. 150/2009, il termine performance ricorre 109 volte (in media due volte per pagina)

⁵ Cfr. Bouckaert G., Halligan J., (2008), *Managing Performance. International comparisons*, Routledge, Oxon. Cfr. inoltre Ford J. D. e Schellenberg D. A. (1982), *Conceptual Issues of Linkage in the Assessment of Organizational Performance*, in *Academy of Management Review*, Vol. 7, No. 1, pp. 49-58.

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 ed 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 va concepita in una logica sistemica, passando dalla mera “misurazione delle performance” ad una più complessa “gestione delle performance”. 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 utilizzato nei programmi di modernizzazione della pubblica amministrazione a livello internazionale e non solo nel mondo anglosassone⁶ ma anche in altri Paesi⁷. 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 favorisce un confronto più diretto ed immediato con i percorsi di riforma avviati negli altri Paesi.

Anche sotto il profilo dell’approccio e degli strumenti sono molte le innovazioni del D.lgs. 150/2009. La principale innovazione di approccio attiene alla “visione sistemica” che caratterizza il discorso relativo alla performance. Coerentemente alle indicazioni riscontrabili nella letteratura sul management pubblico⁸ ed alle più avanzate esperienze internazionali⁹, il decreto segna il passaggio dalla misurazione delle performance (*performance measurement*) alla gestione delle performance (*performance management*)¹⁰. In altri termini, si individua un nuovo modello di gestione che si prefigge il miglioramento dei risultati attraverso l’integrazione di funzioni spesso considerate separatamente¹¹ 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 ad 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 *approccio sistemico*, per 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 garantire realizzare le finalità e la *mission* dell’azienda¹².

⁶ Si pensi per esempio al noto *Government Performance and Results Act* varato nel 1993 negli USA

⁷ Ad esempio, anche in Francia la nota *Loi Organique relative aux Lois de Finances – LOLF* del 2001 fa più volte riferimento al concetto.

⁸ Bouckaert G., Halligan J., (2008), *Managing Performance*, op. cit.; Otley D. (1999), *Performance management: a framework for management control systems research*, in *Management Accounting Research*, 10, pp. 363-382.

⁹ Per un’analisi puntuale si rinvia alla ampia documentazione prodotta dall’OCSE ed in particolare a: OECD (1997), *In Search of Results: Performance Management Practices in 10 OECD Countries*, Oecd Publishing, Paris; OECD (2004), *Public Sector Modernization: Governing for Performance*, Policy Brief, Oecd Publishing, Paris; OECD (2005), *Modernising Government. The way forward*, Oecd Publishing, Paris.

¹⁰ Cfr. in particolare l’art. 4 del D.lgs. 150/2009 rubricato “il ciclo di gestione della performance”.

¹¹ Otley D. (1999), *Performance management: a framework for management control systems research*, op. cit.

¹² Cfr. Riccaboni A. (1993), *Gerarchia degli obiettivi d’impresa e sistema di gestione delle performance*, in AAVV, *Scritti in onore di Carlo Masini*, EGEA, Milano.

3. Una chiave di lettura alla Riforma: i problemi a cui il decreto vuole rispondere

Esistono due modi – a parere di chi scrive entrambi sbagliati – di interpretare la Riforma Brunetta ed, in particolare, le disposizioni del Titolo II del DLgs 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 da fare 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 ed 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 DLgs 150/2009, alcune delle quali offrono peraltro delle indicazioni in parziale o a volte in netta contraddizione con la logica complessiva del DLgs 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 DLgs 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 DLgs 150/2009 non sarà efficace perché non si può cambiare per norma la cultura ed 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”. Ad esempio, è frequente l’osservazione che il DLgs 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 DLgs 150/2009 lo scopo di intervenire su queste questioni. Queste richiedono naturalmente 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 DLgs 150/2009. Si crea così confusione o, comunque, un contesto meno favorevole alla realizzazione dei veri scopi del DLgs 150/2009, 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. L’effetto è per certi versi simile rispetto all’effetto annuncio o a quelle che, nei mercati finanziari, si chiamano attese che si auto realizzano: 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 un *terzo approccio*, che è quello che qui si intende proporre, il quale consiste nell'interpretare le disposizioni del titolo II del Dlgs 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 Dlgs 150/2009 è sintetizzata nella Tabella 1. Essa offre un quadro sinottico delle principali categorie di problemi dell'attuale quadro normativo e dell'attuale prassi applicativa, a fronte di cui l'articolato del decreto tenta di offrire delle risposte in termini di principi, processi e soggetti.

Tabella 1 – Problemi versus soluzioni

PROBLEMI	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 ed obiettivi annuali	Art. 10, co. 1
	Specificazioni di obiettivi che non rispettano dei requisiti metodologici minimali	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 indicatori	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

PROBLEMI	PROBLEMI SPECIFICI	RISPOSTE DEL DECRETO
	Scarso coinvolgimento dei cittadini e degli <i>stakeholders</i>	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 8, 3, 4
	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 6, 4

Vale la pena di evidenziare che le problematiche evidenziate nella Tab. 1 sono tra loro interconnesse. Ad 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 misurazioni inadeguati e questi ultimi non consentono delle valutazioni efficaci. La carenza di trasparenza, di fatto inibisce il coinvolgimento dei cittadini, degli utenti e degli altri stakeholders 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 ed all'esterno dell'organizzazione. Infine la carenza di trasparenza crea un contesto in cui è più difficile per gli organismi e delle strutture tecniche di supporto del processo di gestione delle performance esercitare la propria funzione con indipendenza e competenza.

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

4. Osservazioni conclusive

Sia consentito concludere con una metafora. Il DLgs 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.

Ultimo 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 ad 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.