

Il Rapporto sulle performance nelle amministrazioni centrali: riflessioni sulle questioni aperte.

di Renato Loiero

Sommario: 1. Premessa. 2. Il raccordo tra i dati di rendiconto e i dati relativi al controllo dei risultati della azione amministrativa: il collegamento delle performance con i "risultati" contenuti nella nota integrativa al rendiconto prevista dalla Legge n. 196/2009. 3. Il documento recante l'illustrazione dei risultati dell'azione amministrativa (il c.d. rapporto sulle performance) e la *governance* delle risorse umane dei Ministeri: le prime riflessioni sulle criticità applicative. 4. Le prime indicazioni metodologiche per l'avvio del nuovo sistema di controllo delle performance. 5. Conclusioni. 6. Prospettive e margini di miglioramento.

1. Premessa.

L'articolo XV della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1789 sancisce che: "La società ha il diritto di chiedere conto ad ogni agente pubblico della sua Amministrazione".

A ben vedere, si tratta della finalità principale degli interventi di riforma della P.A. e il passaggio storico fondamentale sulla strada della costruzione di un nuovo rapporto tra Amministrazione e cittadino-utente.

D'altro canto, le esigenze di contenimento e riqualificazione della spesa pubblica impongono di concentrare l'attenzione sui risultati, misurati attraverso idonei indicatori, e valutare l'operato del *policy maker* in base al livello di raggiungimento degli obiettivi prefissati. Con la riforma della legge di contabilità, la nuova classificazione funzionale della spesa in base alle missioni ed ai programmi da perseguire ha prodotto un più efficace orientamento alle politiche pubbliche, anche di settore, ed una maggiore utilizzabilità del bilancio come strumento decisionale. La stessa introduzione di un sistema di indicatori di performance all'interno dei documenti a corredo del bilancio e del rendiconto, ha contribuito ad una maggiore trasparenza circa gli obiettivi e le priorità da realizzare, offrendo, inoltre, al decisore politico uno strumento efficace per la riprogrammazione delle politiche sulla base degli esiti conseguiti, la valutazione in itinere del loro grado di attuazione, il monitoraggio a posteriori dell'efficacia ed efficienza della spesa.

In questo contesto, i controlli interni ed il loro corretto funzionamento sono essenziali per lo sviluppo di un'Amministrazione efficiente e al servizio dei cittadini: merita segnalazione, in proposito, il fatto che intorno alle problematiche dei controlli interni si sia riaffermata di recente una cultura per molti aspetti innovativa delle gestioni pubbliche; una cultura che vede impegnati operatori e studiosi di discipline diverse (economiche, statistiche, aziendalistiche, oltre che giuridiche) e che ha aperto, a sua volta, nuove prospettive di analisi per l'applicazione dei controlli interni nelle Pubbliche Amministrazioni.

In tale contesto, non mancano buone pratiche di controllo interno avviate da parte di alcune Amministrazioni, che si prestano ad essere esportate e condivise anche altrove, anche se il quadro degli strumenti metodologici e dei supporti e strumenti documentativi, per comparti e settori omogenei di servizi, sembra ancora perfettibile.¹

Le opinioni espresse impegnano solo l'Autore. Si ringrazia il Dott. Vincenzo Bocchetti, Segretario parlamentare ragioniere, Dottore di ricerca in teoria giuridica della finanza pubblica, per la collaborazione prestata.

Anche in tal senso, l'avvio della attività della apposita Commissione CiVIT sembra aver posto su solide basi di approfondimento l'innovazione che dovrà necessariamente coinvolgere le Amministrazioni impegnate ad adeguarsi ai nuovi canoni stabiliti dalla recente riforma di cui alla Legge n.15/2009 e al relativo D.Lgs. n. 150/2009.

2. Il raccordo tra i dati di rendiconto e i dati relativi al controllo dei risultati della azione amministrativa: il collegamento delle performance con i "risultati" contenuti nella nota integrativa al rendiconto prevista dalla Legge n. 196/2009

La nuova disciplina della attività di controllo delle prestazioni e del lavoro nella P.A. approvata con la Legge n. 15/2009 (c.d. Legge "Brunetta") così come tradotta - nei profili metodologici ed applicativi - nel relativo D.Lgs. di attuazione n. 150/2009, costituisce l'ultima tappa di un percorso di innovazione della organizzazione e del funzionamento della P.A., volto ad innalzarne i livelli di efficienza ed efficacia, ma anche alla realizzazione di una migliore e più oculata allocazione delle risorse pubbliche.

In un'ottica sistematica, le citate innovazioni si raccordano con un processo iniziato in verità da diversi anni, e volto alla innovazione degli strumenti metodologici e degli stessi moduli procedurali, ivi compresi quelli contabili, che interessano le procedure gestionali delle pubbliche Amministrazioni, al fine di enfatizzarne gli aspetti economici ed i risultati; *in primis*, attraverso la ricerca di punti di contatto tra moduli di controllo e nuova disciplina della programmazione finanziaria e di bilancio.

In tal senso, per i profili finanziari, il capo III della Legge 196/2009 reca infatti la nuova disciplina della materia del rendiconto generale dello Stato, che costituisce il documento di sintesi dei risultati della gestione.

Nel nuovo modello di bilancio dello Stato, infatti, trova realizzazione la rinnovata disciplina del ciclo di programmazione economico-finanziaria, che è improntata ai principi della trasparente gestione e controllabilità della spesa pubblica, in ciò, enfatizzandosi proprio il ruolo che ivi rivestono le procedure contabili per la evidenziazione e il monitoraggio dei risultati amministrativi, in termini di "prodotto" e non di spesa.

Nella sua nuova configurazione, il rendiconto generale dello Stato non assume più solo *sic et simpliciter* la funzione di certificare e dimostrare i flussi finanziari realizzati nell'esercizio, qualificandosi piuttosto come strumento fondamentale teso ad assicurare la conoscenza e la valutazione dei risultati della gestione, sia da parte del Parlamento che dei cittadini, in un'ottica di accresciuta *accountability* dell'operato dei pubblici poteri.

In realtà, come dianzi si accennava, tale direzione aveva trovato i suoi primi momenti di attuazione sin dagli inizi degli anni '90, ma solo negli ultimi anni è, tuttavia, emersa quale urgenza nell'agenda politica, come necessità di procedere verso una riforma, garantendo la definitiva integrazione della tradizionale visione giuscontabilistica ed amministrativa dei documenti di bilancio, con una logica invece più economica, e maggiormente improntata alla "verifica" e al controllo dei risvolti di qualità ed efficacia dell'intervento pubblico.

¹ Cfr. Gaetano D'Auria, *Glossario dei controlli interni nelle pubbliche Amministrazioni*, in Rivista della Corte dei Conti, n. 1/2010.

E' innegabile però che tale esigenza si inserisce nel più complessivo disegno di razionalizzazione delle procedure contabili, che mosse i primi passi già nel corso della XIII legislatura con la Legge n. 94/1997 (c.d. riforma "Ciampi").

Già con tale riforma, infatti, l'articolo 5, comma 2, aveva conferito una delega legislativa finalizzata alla ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato che contemplava, tra l'altro: (a) la suddivisione in capitoli delle unità previsionali, in modo da consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa; (b) l'evidenziazione delle entrate realizzate e dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi stabiliti negli strumenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, agli indicatori di efficacia e di efficienza ed agli obiettivi delle principali leggi di spesa; (c) l'introduzione, per il conto del patrimonio, di un livello di classificazione in grado di rappresentare i beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di un'analisi economica della gestione patrimoniale.

I citati indirizzi furono poi puntualmente accolti nel D.Lgs. n. 279/1997, in cui all'articolo 13 trovavano definizione le modalità di costruzione del rendiconto secondo la stessa struttura del bilancio di previsione, sulla base della classificazione incrociata per funzioni-obiettivo e UPB, in modo da facilitare la comprensione delle dinamiche di spesa e consentire la valutazione economica e finanziaria delle politiche pubbliche di settore².

Da ultimo, con la Legge n. 196/2009 si intende quindi accrescere ulteriormente la capacità del Parlamento di verificare i risultati della gestione del bilancio dello Stato, in termini di andamento dei conti pubblici, ma soprattutto di produttività della spesa e di qualità dei servizi erogati.

Sul piano tecnico, alla luce della nuova disciplina del rendiconto, dovrebbe risultare, inoltre, rafforzato anche il collegamento tra il medesimo e la formulazione delle previsioni per l'esercizio finanziario successivo, di modo che le risultanze della gestione, in termini di prodotti amministrativi e di correlata ed adeguata rappresentazione economico-finanziaria dei fatti accaduti, costituiscano, poi, un elemento informativo utile ad orientare le scelte allocative di bilancio del nuovo anno, stimolando in tal modo processi di "autocorrezione" da parte delle entità organizzative coinvolte. Numerose esperienze dimostrano infatti, anche empiricamente, come l'orientamento verso il ciclo di gestione della performance a livello di sistema PA sia un elemento correlato all'efficacia della pubblica Amministrazione e – di conseguenza – alla competitività del sistema-Paese³.

Venendo agli aspetti tecnico-applicativi del nuovo rendiconto, l'articolo 35, comma 1, della nuova legge di contabilità ripropone il medesimo contenuto del primo comma dell'articolo 21 della previgente Legge n. 468/1978, con la sola precisazione che il rendiconto deve essere articolato per missioni e programmi, di modo che nel rendiconto generale dello Stato, si trovi corrispondenza con la struttura previsionale del bilancio già vigente ed avente l'obiettivo di fornire una rappresentazione aggregata dei dati contabili relativi alle missioni e ai programmi in cui si articola l'intervento pubblico.

La prima rilevante novità, tuttavia, è nel fatto che il nuovo rendiconto deve essere corredato da apposita nota preliminare generale, che espone i "risultati" dell'intero bilancio, intendendosi per tali non le mere risultanze finanziarie ma anche la quantità e la qualità economica delle azioni effettuate,

² Sul tema dell'analisi delle politiche pubbliche, si vedano: B. DENTE, *Analisi delle politiche pubbliche e valutazione*, in *Rassegna italiana di valutazione*, anno X, vol.34, 2006, pp.101-106; LINDBLOM CH. e WOODHOUSE, E.J., *The policy making process*, Englewood cliffs, Prentice hall, 1993; STAME, N., *L'esperienza della valutazione*, Roma, SEAM, 1998; VECCHI, G., *La valutazione delle politiche pubbliche*, in Morisi, M., 2001; Lippi, A. (a cura di): *Manuale di scienza dell'Amministrazione. La valutazione*, Giappichelli, Torino; WILDAWSKY, A. *Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis*, New Brunswick, Transaction, 1987.

³ Tra gli altri, si veda: F. Monteduro, *Performance-based accountability ed efficacia della PA: prime evidenze empiriche di una comparazione internazionale*, in *Azienda Pubblica* n. 1, 2009,

in relazione agli obiettivi programmati, illustrandone, a tal fine, le evidenze attraverso specifici indicatori.

In proposito è bene tenere presente che anche la letteratura in tema di misurazione dei risultati e delle performance, che ne ha affrontato a lungo le implicazioni dal punto di vista metodologico, ha sempre individuato il tema cruciale della questione della "corretta" individuazione degli stessi, in base ai quali misurare l'azione amministrativa, a partire da una visione "strategica" dell'attività dell'istituzione e/o Amministrazione interessata.

In altri termini, gli indicatori di *performance*/risultato devono a rigore essere sempre coerenti con il mandato istituzionale dell'ente, in riferimento alle modalità specifiche con cui ogni ente pubblico traduce la propria missione in termini di *policy*, attraverso le attività programmate.⁴

Il nuovo modello di bilancio di previsione che emerge dalla Legge n. 196/2009 sembra adeguarsi a tale visione, intendendo fornire un rappresentazione, la più fedele possibile, delle politiche pubbliche perseguite, agevolando il monitoraggio e la valutazione dei risultati, anziché un mero quadro delle risorse allocate.

In tal senso, appare di indubbio valore metodologico il vincolo dell'adozione, con la nuova disciplina contabile, per il bilancio di previsione come per il rendiconto, della classificazione funzionale, articolata per programmi di spesa, consentendosi così un'individuazione più chiara delle principali funzioni svolte dalle Amministrazioni pubbliche centrali ed un maggiore grado di visibilità della decisione allocativa e dei relativi effetti prodotti in fase di gestione sui servizi pubblici erogati, sul sistema economico, sul funzionamento delle Amministrazioni.

La *ratio* che è chiaramente sottesa al nuovo impianto normativo, e che unisce orizzonte *ex ante* ed *ex post* in un unico processo logico, deriva dalla constatazione che la preesistente struttura del bilancio dello Stato, impostata per centri di responsabilità e capitoli di spesa, non consentiva in verità una chiara e piena identificazione delle "politiche" e degli obiettivi da perseguire attraverso l'impiego delle risorse pubbliche, fornendo una rappresentazione eminentemente "amministrativa" dei flussi finanziari attivati e delle conseguenti dinamiche rimaste in sospeso, di cui esempio emblematico è la gestione dei residui.

In particolare, il precedente schema di bilancio, poneva, anzitutto, una particolare enfasi sui singoli stati di previsione rispecchiandone, adeguatamente, il solo profilo organizzativo delle Amministrazioni (il "chi" gestisce le risorse) e le connesse responsabilità, ma non in maniera adeguata il profilo "funzionale" (cioè "cosa" viene fatto con le risorse disponibili).

La nuova classificazione, che conserva, invece, a fini gestionali, l'informazione sui capitoli e sui centri di spesa e di responsabilità, intende rispondere maggiormente alle esigenze di chiarezza, trasparenza e leggibilità del documento di bilancio, offrendo, al contempo, la possibilità di individuare le scelte pubbliche effettuate sia dal punto di vista della loro quantificazione (la classica dimensione finanziario-quantitativa) che della rispondenza al programma di Governo (la dimensione "qualitativa") fornendo, a tal fine, utili informazioni poi per lo *screening* dei risultati conseguiti.

L'esposizione delle risultanze di rendiconto per missioni e programmi appare, in tal senso, preordinata ad un monitoraggio dei risultati che non si limita all'esercizio in corso ma si sviluppa lungo un più ampio orizzonte temporale. La realizzazione di una politica pubblica, infatti, non si esaurisce in un singolo esercizio finanziario ma ha generalmente durata variabile, spesso pluriennale, creando le premesse per un confronto fra risultati in anni successivi ed una valutazione continua dei piani e degli interventi che si intendono attuare.

⁴ SSPA, documento di Ricerca: "La misurazione delle performance nelle pubbliche Amministrazioni" 2009, pagina 178 e seguenti.

Il nuovo bilancio secondo la classificazione "funzionale" assume dunque una funzione del tutto peculiare all'interno del rinnovato ordinamento della contabilità pubblica, quale sede deputata alla descrizione e opzione per le politiche pubbliche statali e di rappresentazione "dinamica" dei programmi perseguiti in coerenza con le medesime note sulla valuta delle politiche pubbliche.

I commi 2 e 3 dell'articolo 35 della nuova Legge di contabilità, vedono, poi, espressamente stabilito che la nota integrativa debba altresì fornire un quadro analitico delle risultanze di gestione, i cui contenuti erano invece solo in parte già individuabili in precedenza, grazie alle circolari emanate negli ultimi anni per la costruzione di rendiconto e diramate dalla Ragioneria generale dello Stato, in linea anche con quanto previsto da altre norme in tema di "qualità della spesa pubblica"⁵.

Per contro, le nuove disposizioni prevedono che il documento consuntivo sia corredato da una nota integrativa unica per l'entrata (comma 3) e, invece, da una nota integrativa per ciascun Ministero in relazione alla spesa, elaborata per missioni e programmi (comma 2) e suddivisa a sua volta.

In via preliminare, va sottolineato come tale nota, che costituisce la naturale conclusione del ciclo di programmazione, debba essere predisposta in coerenza con gli elementi contenuti nella nota integrativa al bilancio di previsione, di cui riflette composizione e contenuto (cfr. articolo 21, comma 11, lett. a)).

Nel nuovo modello di rendiconto, le note preliminari al bilancio di previsione e quelle di consuntivo costituiscono dunque il presupposto di fatto indispensabile per la verifica degli obiettivi realizzati con le risorse a disposizione, nell'ambito dei programmi di spesa assegnati di volta in volta a ciascuna Amministrazione.

E' chiaro infatti che solo attraverso il confronto sistematico tra previsione *ex ante* e risultato *ex post*, è possibile verificare eventuali inefficienze della gestione e promuovere l'adozione di idonee misure correttive nella programmazione degli esercizi finanziari successivi, sia in termini di ricomposizione degli stanziamenti tra i diversi programmi di spesa, sia in termini di nuova valutazione degli obiettivi perseguibili.

Nel dettaglio, la nuova disciplina stabilisce che la nota integrativa al rendiconto si componga di due sezioni, includendo, la prima, un "rapporto sui risultati", attraverso il quale le Amministrazioni possono verificare il grado di realizzazione degli obiettivi indicati nel bilancio di previsione, mentre, alla seconda è attribuito il compito di esporre i risultati finanziari e i principali fatti gestionali, con riferimento ai programmi, motivandone gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali di spesa e quelle finali indicate nel rendiconto generale.

Ad ogni modo, nella prima, come anche nella seconda parte, le Amministrazioni sono pertanto tenute comunque a motivare gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali ed i risultati finali, identificando puntualmente le cause ostative alla realizzazione delle previsioni formulate in sede di predisposizione del documento preventivo.

Ad un esame più dettagliato del contenuto della prima nota integrativa, assume grande rilievo proprio il rapporto sui "risultati", nell'ambito dell'esame delle risultanze di gestione, nel passaggio in cui è stabilito che le Amministrazioni devono dar conto della capacità di perseguire i propri obiettivi, monitorando i risultati dell'azione amministrativa rispetto ai singoli comparti di spesa e verificando l'andamento delle politiche di bilancio programmate.

Secondo la lettera della Legge, pertanto, le Amministrazioni dovranno d'ora innanzi, dar conto delle misure ritenute necessarie ai fini dell'adeguamento e della progressiva razionalizzazione delle strutture e delle funzioni amministrative, anche in relazione alla nuova struttura in cui si articola il bilancio dello Stato.

⁵ Si consenta di fare rinvio in proposito a: R.LOIERO, A.GAI, *Le relazioni annuali sullo stato della spesa: prime brevi considerazioni sull'applicazione dell'articolo 68, comma 3, della legge finanziaria 2008*, Amministrazione in cammino, 2009.

I programmi, infatti, sono definiti in base alle finalità da perseguire con la spesa pubblica e sono autonomi rispetto alle strutture organizzative.

Dal punto di vista metodologico, dalle informazioni ottenute in esito alla predisposizione del rapporto sui risultati si dovrebbero creare i presupposti per interventi di riorganizzazione delle competenze e delle responsabilità amministrative, tali da favorire, tendenzialmente, la corrispondenza univoca tra il programma - rappresentativo della finalità pubblica che si intende realizzare - e la struttura organizzativa cui spetta il perseguimento dei relativi interventi, con un continuo monitoraggio e dell'adeguatezza qualitativa e quantitativa delle risorse e dei mezzi strumentali predisposti a tal fine.

Nel rapporto sui risultati, inoltre, le Amministrazioni sono chiamate ad illustrare, anche con riferimento all'evolversi del contesto socio-economico e alle priorità politiche, lo stato di attuazione degli obiettivi riferiti a ciascun programma, i risultati conseguiti e le risorse utilizzate per realizzarli nella loro finalizzazione completa. In questa sede è necessario, altresì, motivare gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi stabiliti nella nota integrativa al bilancio di previsione.

Come già accennato, è evidente che il potenziamento delle attività di misurazione e di valutazione dei risultati non può prescindere, tuttavia, dalla illustrazione di un sistema di indicatori di performance che siano significativi, definiti secondo metodologie comuni, riferibili ai programmi e da inserire nelle note integrative che accompagnano gli stati di previsione di ciascun Ministero o in appositi documenti di analisi e valutazione dell'azione amministrativa.

Il sistema di indicatori costituirà pertanto, d'ora innanzi, non solo parte integrante e insostituibile del Rendiconto generale dello Stato, ma un componente centrale dello stesso, consentendo di evidenziare, attraverso un continuo confronto tra previsione e consuntivo, l'effettivo conseguimento degli obiettivi definiti in fase di formazione del bilancio.

Emerge, in tutta evidenza, l'enfasi che nella nuova disciplina del contenuto del rendiconto generale dello Stato il legislatore ha voluto dare all'obbligo di fornire ogni informazione utile alla più puntuale verifica delle azioni amministrative perseguite, ben oltre le mere risultanze solo finanziarie. In una parola, assume assoluta centralità nel nuovo schema, il tema di come si procederà, nel concreto, nella valutazione delle performances amministrative.

3. Il documento recante l'illustrazione dei risultati dell'azione amministrativa (il c.d. rapporto sulle performance) e la *governance* delle risorse umane dei Ministeri: le prime riflessioni sulle criticità applicative

Nel processo di bilancio delle organizzazioni pubbliche, siano esse istituzioni come Amministrazioni pubbliche in genere, la qualità della informazione contabile riveste un ruolo decisivo nella scelta allocativa delle risorse, ma rappresenta questione di primaria importanza anche per la missione *tout court* dell'ente, dal momento che influenza anche il contenuto del dibattito politico sulle azioni da porre in essere.

Nel nuovo assetto del bilancio dello Stato, la maggiore enfasi posta nella rappresentazione delle politiche pubbliche che si intendono realizzare, e la prevista integrazione dei dati contabili con un sistema informativo affidabile, fondato su indicatori semplici, misurabili e riferibili ai programmi, in grado di rilevare quantitativamente i risultati effettivi che ciascun centro di responsabilità si è impegnato a conseguire, è senza dubbio un notevole avanzamento rispetto al fine di rendere il decisore politico più consapevole degli effetti d'impatto delle proprie scelte.

La misurazione dei risultati che si svolge nel contesto delle note integrative al rendiconto, che è il complemento indispensabile a chiarire il quadro informativo è, tuttavia, un processo di non

semplice finalizzazione, che richiede un notevole impegno da parte di tutti i soggetti istituzionalmente coinvolti, sia sul piano politico che su quello amministrativo.

In coerenza con quanto si è già avuto modo di evidenziare nel precedente paragrafo, la nuova classificazione funzionale della spesa, imperniata sulle missioni ed i programmi, e la rinnovata attenzione parlamentare per il rendiconto, costituiscono i presupposti per conferire un rinnovato impulso per un più efficace orientamento alle politiche pubbliche, anche di settore, ed una maggiore utilizzabilità del bilancio come strumento decisionale.

Tuttavia, il percorso che si intravede in tal senso non è privo di ostacoli e criticità.

In particolare, va osservato che il confronto sistematico tra le risorse stanziare ed i risultati prodotti dal loro utilizzo effettivo richiederà anzitutto l'esplicitazione di obiettivi chiari e misurabili, realmente rappresentativi della missione organizzativa delle Amministrazioni, e altresì di una serie di indicatori economico-quantitativi che consentano una piena comprensione circa l'efficacia e l'efficienza dell'intervento pubblico realizzato.

Da questo punto di vista, alcune analisi recentemente condotte sull'argomento hanno evidenziato che le note preliminari finora allegate ai bilanci fornivano, il più delle volte, una rappresentazione quantitativa dei dati, peraltro non sempre soddisfacente, con scarsa rispondenza tra gli obiettivi perseguiti e le informazioni fornite per verificarne il grado di realizzazione⁶.

Pertanto, ai fini del successo della riforma, significativi miglioramenti dovranno in futuro registrarsi anche in relazione alla tipologia di indicatori scelti dalle Amministrazioni per misurare la propria performance, non disgiunti da strumenti in grado di fornire informazioni su risultati delle risorse impiegate, entrambe da indicare nella nota integrativa.

Su questo sostrato di procedure informative e finanziarie, si innestano gli effetti d'impatto che si intravedono sulla attività amministrativa per effetto della riforma "Brunetta", rispetto alla quale, preliminarmente a qualsiasi approfondimento, occorre dunque soffermarsi.

In via preliminare, è innegabile che in molti casi v'è scarsa chiarezza nell'obiettivo da misurare da parte dell'operatore pubblico, non presentandosi affatto agevole la selezione dell'indicatore più appropriato a monitorare il grado di realizzazione di piani, progetti e azioni relativi all'intervento pubblico da realizzare. Ciò vale, in particolare, per lo più per i cd. servizi pubblici "puri" e indivisibili.

In tali settori, è chiaro che si pone in maniera più evidente l'intimo nesso tra performance amministrativa (principio introdotto e declinato dalla riforma) e invece procedimento amministrativo, al fine stesso di individuare le più opportune coordinate metodologiche del prodotto e, quindi, della misurabilità della performance.

E' chiaro che, sia procedimento che performance, sono concetti ontologicamente diversi, in quanto presidiando il primo alla formazione del provvedimento amministrativo sotto il profilo "legale" attraverso una sequenza di atti teleologicamente orientata, rappresentando, invece, il secondo, l'articolazione organica delle varie fasi che presiedono ai cicli di "produzione" delle attività, intese come servizi resi dalla P.A..

E' in tale prospettiva che è possibile rinvenire il disegno della Legge n. 15/2009 e del relativo D.Lgs. di attuazione n. 150/2009.

⁶ Dai *dossier* di analisi predisposti dalla Ragioneria Generale dello Stato (cfr. "Una analisi degli indicatori di performance nelle note preliminari 2008-2009" ed il "Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, anno 2009"), emerge in particolare che gli obiettivi sono spesso formulati in modo generico, indeterminati nel contenuto e poco comprensibili; in alcuni casi risultano condivisi tra diversi dipartimenti o direzioni generali e non favoriscono la responsabilizzazione degli apparati amministrativi in ordine al loro conseguimento. Frequente è il caso di obiettivi che si riferiscono alle attività amministrative e gestionali interne alle Amministrazioni (predisposizioni di atti, rapporti, documenti), anziché ai servizi e agli interventi che si intendono realizzare.

Pur distinti sul piano concettuale, i due summenzionati profili, infatti, non mancano, tuttavia, di significativi elementi di contatto che meritano di essere sottolineati, quali l'economicità e l'efficacia tipizzate dall'articolo 1 della citata Legge n. 15/2009, che sono ivi indicati anche come i primi parametri di misurazione sulla base dei quali ha pure luogo il monitoraggio della performance.

In secondo luogo, merita segnalazione il fatto che con l'entrata in vigore del D.Lgs. di riforma, tutta l'attività amministrativa scaturisce in via diretta o mediata dal piano della performance disciplinato dall'articolo 10 della stessa Legge n. 15/2009, venendo così in particolare evidenza i principi performanti dell'attività amministrativa (disciplina del piano della performance, degli obiettivi, degli indicatori etc.) che vengono sottratti all'alveo del "merito" amministrativo, ampliando, invece, l'ambito del legittimità dell'atto.

Infine, anche la trasparenza della rendicontazione della performance, *ex* articolo 11, si configura chiaramente come principio trasversale all'insieme dei criteri sui quali, ai sensi dell'articolo 1 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, si regge l'attività amministrativa, essendo quest'ultima finalizzata a realizzare forme diffuse di controllo sul buon andamento (da cui promanano efficacia ed economicità) e sull'imparzialità della stessa.

A ben vedere, le susedite interrelazioni tra procedimento e performance dimostrano oltre ogni ragionevole dubbio come in ogni procedimento amministrativo sia quindi sempre rinvenibile un nucleo di performance, destinato a divenire parte integrante della manifestazione sensibile della funzione amministrativa: quest'ultima sempre più incline ad inverarsi, proprio per effetto della riforma Brunetta, in un'organica armonizzazione dei principi di imparzialità e buon andamento, che si materializza in un sistema di risorse, umane e strumentali, volto a produrre servizi con un costo il più contenuto possibile per la collettività.⁷

In merito agli aspetti di dettaglio della riforma, il D.Lgs. n. 150/2009 tratta in particolare il tema della produttività del lavoro e dell'efficienza al duplice livello dei singoli lavoratori (dipendenti e dirigenti) e delle "organizzazioni"; come si evince, innanzitutto, dalle disposizioni relative al "ciclo di gestione della performance" ove espressamente si associa la "misurazione e valutazione delle performance, organizzativa ed individuale" (articolo 1, comma 1; articolo 2; articolo 3; articolo 4, comma 2, lettera d).

Un primo profilo di riflessione emerge dal fatto che tali valutazioni di performance, "organizzativa" così come individuale, dovrebbero, a senso comune, risultare tra loro di norma strettamente correlate, oltre che metodologicamente, soprattutto funzionalmente; pertanto, i caratteri della "performance organizzativa" e della sua misurazione e valutazione, dovrebbero essere, a rigore, più precisamente configurati, dato che una loro generica enunciazione può dare origine, presso le diverse Amministrazioni, ad interpretazioni ed attuazioni difformi che, peraltro, renderebbero tali misurazioni e valutazioni difficilmente confrontabili: al contrario di quanto, invece, esplicitamente dispone il decreto.

Ma su questo punto si avrà modo di ritornare.

La stessa espressione "performance organizzativa", infatti, seppur intuitivamente comprensibile come "capacità di resa" di un'organizzazione inteso come sistema di risorse, attenendosi sempre allo senso comune, può aver significato, nell'ambito del decreto 150/2009, solo se esplicitamente fondata sulla "produttività" misurata, dei singoli processi produttivi "standardizzati" dei servizi, la cui prestazione è perciò virtualmente attribuita all'organizzazione medesima.

Solo in presenza di tale condizione, ne segue, a rigore, la concreta possibilità generalizzata di valutarli, sia in termini economici (efficienza), sia in termini di capacità di tutelare l'interesse pubblico (efficacia), sia in termini del rispetto dei fondamentali principi e norme a base dell'azione

⁷ Cfr. G Corsini, *I controlli interni nella P.A. dopo la riforma Brunetta*, di Rivista della Corte dei Conti, n. 1/2010.

amministrativa (principio di legalità): solo in presenza di tali condizioni, pertanto, ne deriverebbe anche la reale possibilità di valutare la performance dei singoli lavoratori (dirigenti e dipendenti) in relazione al loro diretto contributo alla performance organizzativa.⁸

In tal senso, è chiaro che il rischio di un utilizzo eccessivo di indicatori scarsamente rappresentativi della capacità di un'organizzazione di realizzare i propri obiettivi, o fondati su parametri generici di tipo qualitativo (alto, medio, basso), binario (sì, no) e/o finanziario (rapporto tra fondi spesi e fondi stanziati), come per lo più si è inteso sinora, appare come un ostacolo da superare verso un più esauriente - e, soprattutto, attendibile - quadro informativo sulle performances.

Perciò, per non forzare il nuovo quadro metodologico con non adeguati obiettivi binari o finanziari ad ogni costo, questi dovrebbero, in qualche modo, essere limitati al solo settore strettamente necessario (per esempio, ai programmi consistenti in una mera attività di trasferimento di risorse finanziarie), con graduale evoluzione verso invece indicatori più coerenti con le aspettative sulle immediate conseguenze della spesa (*output*) o con gli effetti ultimi che si vorrebbero produrre sull'economia e la società (*outcome*), per tutti gli altri settori.

Già con le *Linee programmatiche (2008)* per il controllo interno, si era posta una forte enfasi sull'efficienza dell'Amministrazione e sulle modalità concrete della sua misurazione, da perseguire attraverso il contenimento del costo dei servizi, il recupero di produttività del lavoro e l'adeguamento dei processi produttivi dei servizi alle "migliori pratiche" (modelli di eccellenza e standard internazionali e nazionali), e, allo stesso tempo, richiamando il ruolo strategico "dei beni e servizi pubblici offerti, in termini di quantità disponibili, qualità, costo, non meno che di coerenza/adeguatezza con la domanda".

D'altro canto, l'efficacia è invece menzionata nel D.Lgs. n. 150/2009 solo attraverso il richiamo alla "coerenza/adeguatezza con la domanda" (cioè alla necessità di allineare effettivamente i servizi erogati ai bisogni e alle aspettative della collettività, così come espressi dall'interesse pubblico), ma senza che in tale definizione siano rinvenibili ulteriori elementi per la sua misurazione e miglioramento.

In tal senso, si rende quindi necessario che le Amministrazioni comprendano pienamente d'ora innanzi i benefici della misurazione, ed acquistino consapevolezza di come le informazioni prodotte da tale approccio, possono essere utilizzate nello stesso supporto del raggiungimento delle proprie finalità istituzionali; d'altra parte, affinché la misurazione dell'efficacia e dell'efficienza della spesa pubblica e del grado di realizzazione dei programmi non venga relegata al rango di mero esercizio formale, un adempimento materiale senza alcuna utilità pratica ai fini della riprogrammazione delle scelte di bilancio e dell'introduzione di misure correttive all'azione amministrativa, è fondamentale che anche gli organi decisionali impieghino con maggiore fiducia gli strumenti predisposti dall'ordinamento per la valutazione dei risultati degli interventi da porre in essere.

Tali strumenti, in un primo stadio di applicazione possono apparire poco significativi e non sufficientemente rilevanti ai fini della selezione dei programmi pubblici da finanziare e della ripartizione delle relative risorse finanziarie, ma nel medio-lungo periodo la scarsa considerazione per le informazioni sulla performance può risultare decisamente più rischiosa e condurre a scelte di bilancio di gran lunga meno efficaci, se non a compromettere la stessa funzionalità della organizzazione rispetto alle finalità ad essa assegnate.

La suddetta questione, invero assai "critica" dal punto di vista metodologico, che fa da sfondo alla riforma, dipende spesso da una diffusa inadeguatezza culturale verso il controllo, che spesso si integra con la incapacità da parte delle Amministrazioni di integrare i sistemi di *reporting*

⁸ Giuseppe Cammarota e Michele Morciano "Valutazione della performance, efficienza ed efficacia amministrativa. Note a margine del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150", Paper ASTRID.

dei programmi e delle attività in uso, con una puntuale e circostanziata conoscenza dei livelli e delle potenzialità delle risorse umane e materiali predisposte al loro raggiungimento.

In altri termini, nell'ottica "macro", con il *reporting* sui programmi e le azioni amministrative alla ricerca dei risultati prodotti, non si può prescindere anche da un sviluppo delle procedure "micro", ossia da una piena e misurata *governance* dei fattori e delle risorse che sono preordinate al loro raggiungimento.

Si prefigurano, perciò, in tal senso, numerosi i punti di contatto tra la monitorabilità dei risultati dei programmi di spesa iscritta nella riforma della Legge di contabilità, con il complesso delle innovazioni previste dalla Legge n. 15/2009, e dal relativo D.Lgs. di attuazione, in materia valutazione delle performances nel lavoro nella P.A..

Nei fatti, alla luce delle due riforme tratteggiate (contabile e di valutazione delle performances), si profila un processo circolare unitario, in cui vi sono reciproci condizionamenti, dell'una verso l'altra.

In tal senso, occorre premettere che la stessa *ratio* di fondo del decreto in tema di miglioramento dei sistemi di valutazione rinvenibile nella Legge n. 15/2009, evidenzia come in essa si cerchi il passaggio, per molti versi "storico", volto ad assicurare le basi organizzative nella nuova programmazione finanziaria e di bilancio su basi più solide e razionali.

In tale direzione, se, per un verso, si è però consapevoli che per un corretto accertamento dei risultati delle valutazioni proposte dal D.Lgs. n. 150/09 occorrerà attendere i primi risultati della sua applicazione, ciò nondimeno, sotto il profilo strettamente organizzativo, occorre chiedersi sin d'ora se le norme ivi previste siano però in grado di superare i problemi emersi già dall'attuazione della normativa sino a questo momento vigente in materia di controllo e valutazione, specie in tema di funzione dirigenziale nella P.A.⁹

Difatti, è proprio questo il punto cruciale della riforma, cioè il "ruolo" in essa conferito alla dirigenza pubblica, proprio relativamente alla responsabilità che ad essa vengono attribuite nella valutazione della performance individuale del personale posto alle sue dipendenze.

A ben vedere, nella riforma, tale ruolo si configura quale "bifase", in quanto ivi emerge sia che il dirigente sarà d'ora in poi "valutatore" ai sensi di Legge del personale posto alle sue dipendenze (come si evince dall'articolo 7, comma 2, lettera c), dall'articolo 12, comma 1, lettera d) e dal neo-introdotto comma 1, lett. e)-*bis* dell'articolo 17, del D.Lgs. n. 165/01), che in quello che sarà lui poi, a sua volta, a essere "valutato" (come si evince prima di tutto dall'articolo 9, comma 1, dedicato ai criteri per la valutazione della dirigenza) in relazione alla performance della unità organizzativa alle sue dipendenze.

L'asse della riforma è, in tal senso, il ruolo preminente del dirigente nella effettiva valutazione della performance individuale del suo personale, dal momento che il sistema di valutazione del personale non dirigente era invece stato sinora disciplinato, nelle sue linee guida, in maniera assai dettagliata quanto (sovente) non selettiva, dai contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto, e, nelle sue componenti specifiche, dai contratti integrativi, che ne avevano, per così dire, "falsificato" i contorni.¹⁰

⁹ In altri termini, ci si chiede se la riforma abbia cioè in sé gli strumenti per consentire un funzionamento del sistema di valutazione del personale e della dirigenza, reale e non meramente formale, e se siano in grado gli strumenti e le procedure ivi previsti di creare un circolo virtuoso, anche favorito dal proclamato rafforzamento del ruolo manageriale della dirigenza.

¹⁰ In tale contesto, al dirigente, nella sua veste di datore di lavoro pubblico (ex articolo 5, comma 2, del D.Lgs. n. 165/01), spettava sino ad oggi il ruolo fondamentale di conferire, a monte gli obiettivi individuali e di gruppo, ed, a valle, di procedere alla valutazione delle prestazioni dei lavoratori. Il sistema era perciò imperniato sulla *ratio* di fondo di affidare alla valutazione del personale non un ruolo formale, bensì sostanziale, concependolo quale strumento di gestione e valorizzazione delle risorse umane delle Amministrazioni con la finalità di migliorare le prestazioni

In proposito, in tema di valutazione, valevano infatti, sino ad oggi, i parametri posti dalla contrattazione espressamente collegati sia gli sviluppi di carriera che ai sistemi premiali collettivi ed individuali, ma sostanzialmente sganciati da parametri obiettivi ed effettivamente correlati alla produttività.

Così come tratteggiato a grandi linee, il sistema previgente alla riforma "Brunetta", salvo limitate *best practices*, era infatti rimasto solo sulla carta, dal momento che la diffusa regolazione contrattuale non aveva esentato le Amministrazioni da una ampia pratica di applicazione solo apparente dello schema, complice anche la dirigenza, che non ha mai saputo (o voluto) esercitare in modo efficace la sua funzione datoriale, e, dunque, sottraendosi alla responsabilità di valutazione del personale.¹¹

A fronte di tale stato di cose, il decreto di attuazione, al fine di porre un argine alle disfunzioni applicative del sistema sino a questo momento vigente, sia pure in via di fatto, ha perciò scelto invece di procedere con una forte legificazione del sistema di valutazione del personale, sottraendo la disciplina delle valutazioni alla contrattazione integrativa, e spostandone la disciplina nella fonte legislativa: incaricando il dirigente di assumersi la responsabilità di valutatore.

In tal senso, il legislatore ha confermato (almeno in linea di principio) il ruolo attivo del dirigente nella valutazione del personale (all'articolo 12, D.Lgs. n. 150/09, infatti, lo inserisce però tra i soggetti della valutazione ed all'articolo 17, lettera e) *bis* D.Lgs. n. 165/01), prevedendo però espressamente che i medesimi effettuino la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, ma nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti.

D'ora innanzi, quindi, il dirigente sarà chiamato, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del D.Lgs. n. 150/2009, a valutare la performance individuale del personale sulla base del sistema di cui all'articolo 7 del medesimo decreto collegandola ai seguenti parametri: *a*) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali; *b*) alla qualità del contributo assicurato alla *performance* dell'unità organizzativa di appartenenza, *c*) alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

In tale contesto, emerge un primo profilo di criticità che è da rinvenire in merito al ruolo essenziale, nel processo di valutazione, che è però giocato dal confronto tra il dirigente, rispetto ai compiti dell'organismo indipendente di valutazione (OIV) di cui all'articolo 14 del D.Lgs. n. 150/2009.

Innanzitutto, occorre premettere il fatto che la nuova normativa tace sulla fase di conferimento degli obiettivi da parte della dirigenza al personale (in gruppo o singolarmente), questione che necessariamente dovrebbe essere antecedente a quella della valutazione.

Sul punto, le disposizioni dei contratti collettivi (integrativi) erano invece state sinora assai dettagliate, sia in termini di contenuti che di tempistica, sicché nel passaggio alla fonte legislativa sarebbe stato necessario spendere qualche parola sul caso specifico.

In proposito, la delibera n. 4 del 16 febbraio 2010 della Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche (di seguito CiVIT), dedicata proprio alla "Definizione dei requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo

individuali e collettive dei dipendenti, in vista di una crescita della qualità dei servizi erogati alla collettività e dei livelli di funzionamento della struttura, anche attraverso il collegamento con la retribuzione, quale mezzo incentivante per il miglioramento della performance.

¹¹ Le ricadute negative dovute all'appiattimento, essenzialmente verso l'alto, delle valutazioni del personale, hanno dunque interessato i principali elementi connessi alla valutazione, ossia la retribuzione accessoria, distribuita "a pioggia" e le progressioni di carriera, ove si è assistito al fenomeno dello "scivolamento" verso l'alto (c.d. piramide rovesciata) del personale, sganciato da una reale crescita di professionalità.

indipendente di valutazione" (articolo 13, comma 6, lett. g) e articolo 14, D.Lgs. n. 150/09) ha invece affermato che spetterà d'ora innanzi all'Organismo di Valutazione (OIV) il compito di supportare l'organo politico-amministrativo nella definizione degli obiettivi strategici, favorendone il coordinamento, nell'individuazione delle responsabilità per gli obiettivi medesimi.

Nel contempo, all'OIV è altresì riconosciuto dalla riforma il compito, attraverso il sistema di misurazione e valutazione delle *performances*, di promuovere l'allineamento dei comportamenti del personale alla missione dell'organizzazione. A tal fine, all'organismo è perciò conferito il compito di rendere noti (e pubblici) al personale e ai dirigenti gli obiettivi di performance e cura la regolare comunicazione sullo stato di raggiungimento degli stessi.

Sotto il profilo sistematico, sembrerebbe emergere, in tal senso, che il ruolo del dirigente nel rapporto con il personale verrà d'ora innanzi "sostituito", almeno in parte, dal nuovo ruolo dell'organismo indipendente di valutazione, con una implicita compressione del ruolo della dirigenza a scapito della proclamata volontà di una sua valorizzazione.

I problemi di coordinamento che ne conseguono, relativamente al rapporto che intercorre tra dirigenza e organismo indipendente nella valutazione del personale non sono però esauriti: anche "a valle", ossia nel momento della valutazione della performance, le disposizioni sembrano creare alcune incertezze interpretative.

Infatti, l'articolo 9, comma 2 e l'articolo 17, lett. e)-*bis* (introdotto dall'articolo 39), del D.Lgs. n. 150/2009 stabiliscono che la dirigenza effettua la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti: la suddetta previsione si aggiunge infatti agli artt. 14 e 19, del D.Lgs. n. 150/2009, dove il primo stabilisce che "l'organismo indipendente di valutazione" esercita, in piena autonomia, le attività di cui all'articolo 14, comma 4, garantendo la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi di cui al Titolo III, mentre il secondo prevede che l'organismo indipendente, sulla base delle risultanze del sistema di valutazione, compila una graduatoria delle valutazioni individuali anche del personale non dirigenziale.

Pertanto, a fronte di un quadro normativo delle competenze non del tutto chiaro relativamente al confine dei ruoli della dirigenza e dell'organismo indipendente nella valutazione del personale, il legislatore ha invece previsto un controllo dell'esercizio (corretto o meno) della valutazione, invece, solo a carico della dirigenza.

In proposito, viene infatti stabilito che la stessa dirigenza verrà valutata anche per la capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi (articolo 9, comma 1, D.Lgs. n. 150/2009) e lo stesso il personale valutato esprimerà un giudizio sulla valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale, all'organismo indipendente di valutazione che riferisce alla predetta Commissione (articolo 14, comma 5, del D.Lgs. n. 150/09).

Alla luce della citata questione, la valorizzazione del ruolo del dirigente relativamente alla valutazione della performance del personale non sembra dunque di per sé l'aspetto propulsivo della riforma, in grado, da solo, di far funzionare il sistema di valutazione in maniera differenziata ed obiettiva.

In proposito, merita peraltro menzione la rigida previsione contenuta nell'articolo 19, D.Lgs. n. 150/2009, in cui si prevede che al personale verrà distribuito in differenti livelli di performance (alta – per il 25%, media per il 50% e bassa per il restante 25 %) e di una serie di limiti nella gestione degli strumenti per premiare il merito e la professionalità, che vanno dai limiti percentuali posti per l'assegnazione dei premi (artt. 21 e 22, D.Lgs. n. 150/09) alla necessità di collocamento, in sede di valutazione nella fascia di merito alta, per una serie di anni (consecutivi e non consecutivi)

per l'accesso alle progressioni economiche (articolo 23, D.Lgs. n. 150/09) e per le progressioni di carriera (ex articolo 24, D.Lgs. n. 150/09).

Ma criticità specifiche non mancano neanche per la valutazione e il controllo delle performance degli stessi dirigenti.

La valutazione della dirigenza è stata disciplinata ante riforma, in particolare, dall'articolo 5 del D.Lgs. n. 286/1999.

Nella maggior parte dei casi, si è avuta sinora solo una formale applicazione delle disposizioni normative in proposito, con valutazioni ampiamente positive, come più volte rilevato dalla Corte dei conti, in maniera pressoché generalizzata: cosa che non appare essere sintomo di efficienza del sistema, visti i non sempre soddisfacenti *output* delle Amministrazioni, ma piuttosto elemento che ne evidenzia una distorsione applicativa.¹²

Con l'abrogazione dell'articolo 5, D.Lgs. n. 286/99 da parte D.Lgs. n. 150/09, interamente dedicato alla "Valutazione del personale con incarico dirigenziale", le nuove disposizioni relative alla valutazione della dirigenza pubblica sono state invece inserite in una serie di norme presenti nel Titolo II "misurazione, valutazione e trasparenza della performance" e nel Titolo III "Merito e premi" a conferma del ruolo strategico da esse rivestito nel più generale riassetto del controllo delle performance.

Traendo le prime conclusioni sull'impatto della riforma in commento rispetto al nuovo sistema di controllo e valutazione delle performance per le risorse umane, occorre sottolineare che in esso trova una definitiva separazione il momento della scelta politica da quello della Amministrazione, dove alla prima è affidata l'individuazione degli obiettivi ed alla seconda l'attuazione degli stessi in autonomia gestionale correlata dalla necessaria responsabilità manageriale (come da impianto riportato nel D.Lgs. n. 165/01). D'altronde, è noto che per poter correttamente valutare, occorre anzitutto pianificare, dunque individuare e, successivamente, assegnare gli obiettivi¹³.

Nel decreto delegato di attuazione della riforma, dove l'individuazione degli obiettivi si snoda principalmente tra l'articolo 5 (obiettivi ed indicatori) e l'articolo 10 (piano della performance e relazione sulla performance), la fase di pianificazione trova finalmente una sua piena precisa collocazione negli OIV e la possibilità di un concreto raccordo con la programmazione della organizzazione nel suo complesso.

Se ne emerge, positivamente, anzitutto in fase di programmazione triennale, il ruolo che avrà d'ora in poi la certificazione della corrispondenza tra obiettivi e risorse, la sottolineatura della specificità e della chiarezza degli obiettivi da conseguire, i quali dovranno essere anche misurabili e confrontabili con *standard* definiti a livello nazionale "ed internazionale", (questi ultimi con una maggiore problematicità nel confronto), è da denunciare però anche un ruolo non del tutto chiaro della dirigenza nella formulazione dei micro-obiettivi ai dipendenti.

¹² Per i dirigenti, ne è seguita quindi la proiezione verso l'alto delle valutazioni che ha prodotto come conseguenza una loro limitata influenza in termini di effetti concreti e diretti sulla carriera del valutato e sulla diversificazione delle dinamiche retributive. Sicché, se sul versante retributivo, tale prassi ha consentito l'ottenimento della retribuzione di risultato in maniera diffusa, sul versante premiante a medio termine, ossia quello legato al conferimento dei successivi incarichi, la generalizzata valutazione positiva ha compromesso di fatto la possibilità di conoscere l'effettiva capacità manageriale di ciascun dirigente, impedendo una eventuale comparazione tra più aspiranti ad un incarico.

¹³ Il momento della programmazione, in tal senso, pur ponendosi come centrale e per molti versi strategico per l'uno e l'altro momento, ha visto, invece, almeno sino a questo momento, una carenza di attenzione da parte del soggetto politico titolare della funzione di indirizzo (programmare con ritardo o in termini generici è presupposto idoneo a ripercuotersi negativamente sulla fase di gestione prima e di valutazione poi) con una parimenti carente traduzione, spesso, degli obiettivi rispetto agli incarichi dirigenziali (come si vedrà nel paragrafo che segue).

La programmazione prenderà corpo, in ogni caso, nel fondamentale “piano della performance” annuale di cui all’articolo 10, D.Lgs. n. 150/09, che sarà d’ora in poi il documento programmatico principale nella *governance* delle attività amministrative di ogni P.A..

Tale documento, da adottarsi entro il 31 gennaio di ogni anno, almeno per le Amministrazioni dello Stato, dovrà contenere la direttiva annuale del Ministro, l’individuazione degli obiettivi strategici e operativi e la definizione degli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell’Amministrazione e gli obiettivi assegnati ai dirigenti.

In proposito, ne emerge, in tutta chiarezza, che anche l’esigenza di completamento del quadro informativo contabile, contenuto sinora, per ciascuna Amministrazione, nell’ambito delle note integrative annesse al proprio stato di previsione del bilancio, e, più in generale, nell’ambito degli strumenti documentativi di natura “contabile”, dovrà trovare un momento di raccordo ed integrazione con il citato documento di pianificazione delle performance.

In particolare, in altri termini, esso dovrà d’ora in poi essere completo, nella I sezione prevista dall’articolo 35 della Legge di contabilità, degli elementi e indicatori da utilizzare nella valutazione delle performance amministrative: in esso, pertanto, si dovranno trovare i necessari momenti di raccordo e punti di contatto, *ex ante*, con il documento di cui all’articolo 10 del D.Lgs. n. 150/09, ed, *ex post*, tra le note integrative annesse al rendiconto e la relazione sulle performance conseguite, al cui interno saranno riportate le indicazioni e i parametri da adottare nella stima del grado di raggiungimento degli obiettivi per le strutture di una data Amministrazione.

La questione, per molti versi cruciale, del coordinamento tra le due procedure e strumenti, passa, pertanto, necessariamente, per l’approfondimento del tema della tecnica e dei sistemi da adottare nella individuazione dei più corretti parametri di valutazione della azione amministrativa e della migliore progettazione del nuovo modello di *governance* delle attività.

Si pone, inoltre, un’altra questione che attiene al rapporto tra il sistema di valutazione della performance delineato dal decreto 150/2009 e il sistema dei controlli interni di cui al D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286.

Il decreto 286/1999 definiva infatti quattro tipologie di controllo interno: il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione (in capo ai dirigenti), la valutazione dei dirigenti, il controllo strategico (funzionale all’esercizio dell’indirizzo politico).

Se, infatti, sulla base dell’articolo 30 del decreto 150/2009 sono espressamente abrogate (a far data dal 30 aprile 2010) la valutazione dei dirigenti e la specifica disciplina del controllo strategico in ragione della nuova disciplina adottata dallo stesso decreto, restano tuttavia escluse dall’elencazione delle disposizioni abrogate del decreto n. 286/1999, sia il controllo di regolarità amministrativa e contabile (decreto 286/1999, articolo 2), sia il controllo di gestione (articolo 4).

Una lettura, quest’ultima, che sembra confermata specificamente per il controllo di gestione poiché il decreto n. 150/2009 stabilisce che “gli organi di indirizzo politico amministrativo si avvalgono delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione presenti nell’Amministrazione” (articolo 6, comma 2).

Al riguardo, il dubbio interpretativo deriva dalla lettura dell’articolo 14, comma 2, del D.Lgs. 150/2009, in base al quale l’Organismo indipendente di valutazione della performance (OIV), che ogni Amministrazione dovrà istituire, singolarmente o in forma associata, sostituisce i servizi di controllo interno, comunque denominati, di cui al D.Lgs. n. 286, per di più avvalendosi della già citata struttura tecnica permanente per la misurazione della performance (articolo 14, comma 9).

Appare chiaro che, a rigore, i “tipi di controllo” non si identificano con i “servizi di controllo”, poiché i “servizi” costituiscono la struttura responsabile dell’attività di controllo. Tuttavia, rispetto ai controlli di regolarità e soprattutto ai controlli di gestione, ci si chiede quali

siano d'ora innanzi i "servizi" deputati a svolgerli posto che, sulla base del contenuto dell'articolo 30 del D.Lgs. 150/2009, tali controlli dovrebbero comunque continuare ad esistere.¹⁴

In un'ottica complessiva, la trasposizione, nel settore pubblico, di meccanismi di misurazione e valutazione dell'efficienza della performance delle strutture, propria dalle organizzazioni private - ovviamente adattate alla specificità organizzativa delle pubbliche Amministrazioni - non dovrà impedire che resti sempre ben stagliato all'orizzonte l'interesse pubblico alla cui soddisfazione devono tendere le varie strutture amministrative, da intendersi soprattutto come aspettativa dei cittadini all'attuazione dei propri diritti costituzionali.

In questo senso, l'innovazione dovrebbe anche essere interpretata ed attuata nell'ambito di un sistema in cui l'economicità, intesa come efficiente allocazione delle risorse pubbliche, rappresenta pur sempre solo una delle coordinate; e dove le altre dovranno essere costituite dall'efficacia dell'azione pubblica, intesa come piena soddisfazione del cittadino, non solo in qualità di contribuente, ma soprattutto come soggetto titolare di diritti costituzionalmente protetti, e dalla legalità, intesa questa non solo come rispetto puramente formale della norma, ma soprattutto come eticità dell'agire politico e gestionale.

Per quelli delineati, si tratta, sarebbe superfluo sottolinearlo, di principi di fondamento costituzionale che non vanno considerati in modo astratto e generico, bensì come essenza imprescindibile dell'azione amministrativa quotidiana e, questo a maggior ragione, quando l'intervento protettivo pubblico assume un ruolo indispensabile di salvaguardia della tenuta "unitaria" dell'ordinamento in un assetto ispirato al federalismo fiscale.¹⁵

E' pertanto auspicabile che le affermazioni contenute nella Legge n. 15/2009 non restino di mero principio e che si coniughino, nella concreta individuazione degli obiettivi dell'azione amministrativa, con la piena consapevolezza dei valori costituzionali sottesi alle aspettative dei cittadini.¹⁶

4. Le prime indicazioni metodologiche per l'avvio del nuovo sistema di controllo delle performance

L'organismo (CiVIT) che presiede al sistema degli organi di valutazione (OIV), e che la stessa Legge n. 15/2009 pone al centro del nuovo modello di controllo delle performance nelle Amministrazioni centrali, ha provveduto, non appena insediato, alla emanazione dei primi indirizzi e manuali operativi per l'avvio della riforma di cui al D.Lgs. n. 150/2009 presso le Amministrazioni pubbliche.

¹⁴ Cfr. Giuseppe Cammarota e Michele Morciano, *cit.*

¹⁵ Da questo punto di vista, non si può non rilevare che il D. Lgs. n. 150/2009 stesso ha indicato che tra le proprie finalità principali v'è il perseguimento di «elevati *standard* qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi»; che «la misurazione e la valutazione della *performance* sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle Amministrazioni pubbliche»; che «le Amministrazioni pubbliche adottano metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la *performance* individuale e organizzativa, secondo criteri connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi; che gli obiettivi programmati dalle Amministrazioni devono essere «rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività ...», nonché «tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi», etc.

¹⁶ Università degli Studi di Catania, Facoltà di Giurisprudenza, *La riforma Brunetta: un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 101/2010.

La prima delibera CiVIT di notevole interesse metodologico, è stata la n. 88/2010, in cui è stato definito il processo per la definizione e misurazione degli *standard* di qualità dei servizi in riferimento a quanto stabilito dalla Legge n. 196/2009.

Il documento esordisce affermando che, all'interno del nuovo impianto della valutazione stabilito per le Amministrazioni pubbliche, un ruolo prioritario è rivestito dalle procedure per il controllo della qualità dei servizi, che si rendono indispensabili per lo sviluppo del ciclo di gestione della performance e, più in generale, per attuare quanto previsto dal D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di "Misurazione, Valutazione e Trasparenza della Performance".

Dalla ricognizione delle cd. "Linee Guida" contenute nella delibera, emergono anzitutto alcune utili indicazioni sui contenuti e le finalità dei sistemi di valutazione e controllo e sui principali documenti che ne dovranno rendere effettivi e pubblici i risultati.¹⁷

La reportistica dei risultati ottenuti dovrà d'ora innanzi essere sintetizzata, a consuntivo annualmente, nella "Relazione sulla performance", in cui le Amministrazioni pubbliche saranno tenute ad evidenziare i risultati organizzativi ed individuali raggiunti rispetto ai *target* attesi, già definiti ed esplicitati nel piano della performance in fase di previsione.

Il modello di controllo sulla qualità delle prestazioni dovrà inoltre prevedere misure in materia di trasparenza e rendicontazione della performance, ossia l'attivazione di tutte quelle azioni e strumenti indispensabili affinché ai cittadini sia consentito di accedere agevolmente alle informazioni circa il funzionamento dell'ente e i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati.

Nelle "linee guida", inoltre, si prevede che la finalità dell'avvio della nuova procedura di verifica dei risultati, sarà quella di dotare le Amministrazioni pubbliche di un sistema attraverso il quale attivare un processo di miglioramento continuo delle performance.

Al detto sistema, nelle indicazioni di "massima" riportate nella delibera, è attribuito tra l'altro il compito di assicurare, in prospettiva, il miglioramento della qualità dei servizi pubblici, attraverso una revisione periodica e, quindi, un presumibile innalzamento progressivo degli *standard* di qualità e l'ottimizzazione dei costi dei servizi erogati, da operare attraverso il progressivo miglioramento degli *standard* economici.

Il documento riporta inoltre le direttrici, anch'esse di "massima", utili alle Amministrazioni, nel percorso da seguire per l'individuazione degli *standard* di qualità essenziali alla definizione degli obiettivi di servizio su cui basare la valutazione delle performance.

Difatti, ivi sono evidenziati, in particolare, la sequenza delle fasi in cui si articola il processo di valutazione, gli aspetti metodologici e i nessi con l'impianto più in generale previsto dal dlgs. n. 150/2009.

Per contro, la specifica definizione delle soluzioni organizzative (ossia i processi, le procedure, i sistemi di monitoraggio e controllo necessari) è, invece, espressamente demandata alle scelte che ogni Amministrazione dovrà compiere in base al proprio contesto di riferimento.

In primo luogo, assume veste cruciale nelle indicazioni preliminari, la definizione, contestuale all'avvio della procedura di definizione del nuovo sistema da parte delle Amministrazioni, che dovrà esser fatta della preventiva definizione della mappa dei servizi da queste prodotti, con l'obiettivo di individuare l'intero *panel* dei servizi e attività prodotti ed erogati all'utenza.

¹⁷ In particolare, il modello che le Amministrazioni adotteranno, troverà realizzazione in un "Piano della *performance*", che, più in particolare, rappresenterà l'ambito in cui le Amministrazioni pubbliche dovranno esplicitare gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e, quindi, i relativi indicatori e valori programmati per la misurazione e la valutazione dei risultati da conseguire nella propria attività.

Come si può intuire, sul piano metodologico, tale analisi è chiaramente mirata alla acquisizione di tutti i dati e le informazioni necessarie per l'attuazione poi delle successive azioni finalizzate all'elaborazione degli *standard* di qualità.

La seconda fase, è infatti quella della "mappatura" delle indicazioni sulle varie dimensioni della qualità dei servizi, per cui occorrerà, innanzitutto, per ciascuna Amministrazione, definire le dimensioni rilevanti per rappresentare la loro qualità "effettiva". La successiva azione consisterà nell'elaborazione degli indicatori per la misurazione del livello della qualità stessa dei servizi erogati.

A tale fine, viene suggerito dalla CiVIT che gli indicatori elaborati dalle Amministrazioni dovranno rappresentare, il più compiutamente possibile, le dimensioni della qualità "effettiva" dei servizi prestati.

In tal senso, dovrà perciò essere individuato, in particolare, per ciascuna Amministrazione, un adeguato numero di indicatori – almeno tre o quattro per ciascuna dimensione - selezionati in modo tale da fornire informazioni "distintive e rilevanti", e comunque tali da rendere espliciti i livelli della qualità dei servizi e delle prestazioni effettivamente erogate.

Indicazioni più mirate invece alla definizione dei meccanismi tecnici del controllo delle performance sono contenuti nella successiva delibera della CiVIT n. 89/2010.¹⁸

Nell'individuazione dei relativi momenti e fasi di attuazione, anche questo documento sottolinea innanzitutto che la misurazione della performance organizzativa si pone come il presupposto indispensabile anche ad una valutazione dei risultati delle organizzazioni amministrative nel loro complesso, nel merito delle responsabilità e dei compiti che di volta in volta sono loro riservati dalla Legge.

Compiti che, sottolinea ancora la delibera, vedono già imposte, quasi sempre, a legislazione vigente, lo svolgimento da parte delle Amministrazioni anche delle attività necessarie alla conoscenza del proprio "prodotto", rispetto alle proprie responsabilità d'istituto.

Le procedure volte al controllo delle attività, riguardate sotto il profilo aziendale e organizzativo, sono perciò collocabili nel più ampio ambito delle riflessioni sul ciclo di gestione della performance.

Nel pensiero della Commissione, d'ora innanzi, nell'intero settore delle Amministrazioni nel settore pubblico, in attuazione dell'articolo 9 della riforma, il nuovo modello di *governance* troverà attuazione con il momento della pianificazione degli obiettivi (cd. "piano della performance") e quello relativo alla rendicontazione (cd. "relazione sulla performance") delle prestazioni, innestandosi tale percorso anche sulle fasi della programmazione finanziaria e di bilancio.¹⁹

Quanto alle procedure da seguire, nel concreto, nell'implementazione dei sistemi di misurazione nei dicasteri, le Amministrazioni dovranno fare ogni sforzo utile allo sviluppo di indicatori di performance, sia con riferimento alle micro che alle macro strutture organizzative, rispetto agli obiettivi programmati (*output*), come anche nel più ampio ambito della valutazione dei risultati di impatto dell'azione amministrativa, in termini di servizio agli utenti "esterni" (*outcome*).

¹⁸ In particolare, con la citata delibera la Commissione ha provveduto, ai sensi degli articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (c.d. "Decreto Brunetta"), alla indicazione delle linee operative destinate agli OIV delle Amministrazioni centrali, coinvolti, in prima battuta, nel riordino dei sistemi di valutazione e controllo delle prestazioni, fornendo ad essi un dettagliato esame dei principali profili critici e delle principali questioni metodologiche connesse all'avvio del nuovo sistema di controllo; non disgiunto da un esame, sistematico e assai particolareggiato, delle fasi procedurali e degli approcci più opportuni per le Amministrazioni dovranno affrontare.

¹⁹ In proposito, la CiVIT precisa che le Amministrazioni saranno comunque tenute ad adottare i piani ed i sistemi di misurazione e valutazione della *performance* - in coerenza con il D.Lgs. n. 150/2009, nonché secondo gli indirizzi contenuti nello stesso documento e le ulteriori indicazioni che fornirà la stessa Commissione - entro il 30 settembre 2010, e comunque in modo tale da assicurarne l'operatività a decorrere dal 1° gennaio 2011.

Il documento si concentra proprio - ed è questo l'aspetto forse più innovativo - sulla esplicitazione del concetto di *outcome*, ovvero, sul valore "pubblico" del prodotto delle Amministrazioni nell'erogazione dei servizi per la collettività.

Di particolare interesse metodologico, e meritevole perciò di segnalazione, sono anche le indicazioni contenute nella seconda rubrica, laddove sono ancora evidenziate, tra l'altro, le stesse ragioni a monte dell'introduzione di un sistema di misurazione della performance e le caratteristiche minime dei sistemi che dovranno essere adottati dalle Amministrazioni a seguito di questa delibera²⁰.

In questa sezione, sono altresì presentate le varie fasi (n. 5) di maturità di tali sistemi, al fine di suggerire un percorso di miglioramento per il loro sviluppo, utilizzo e revisione.

In proposito, secondo le indicazioni riportate, emerge che, per un'efficace misurazione e gestione della performance, sarà indispensabile per la Commissione l'approfondimento da parte di ciascuna Amministrazione delle varie dimensioni del sistema di organizzazione delle procedure ed attività di controllo, da quella manageriale e quella culturale ed organizzativa.

Nella sesta sezione sono invece dedicate riflessioni alle modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, ai fini del recepimento, nell'ambito del piano della performance, degli indicatori contenuti nelle note integrative al bilancio di previsione, che, ai sensi dell'articolo 21 della nuova legge di contabilità, che sostituiscono le precedenti note preliminari agli stati di previsione.

Sul punto, come peraltro già segnalato nei precedenti paragrafi, va sottolineato che le note integrative, assai enfatizzate nella nuova Legge di contabilità, dovranno contenere un'apposita sezione concernente il piano degli obiettivi correlati a ciascun programma e i relativi indicatori di risultato (articolo 21, comma 11, lett. a, della Legge n. 196 del 2009)²¹.

Ne emerge la conferma che la progettazione del sistema di valutazione delle performance dovrà quindi considerare anche la necessità di un raccordo tra le attività degli OIV e quelle svolte dai nuclei di analisi e valutazione della spesa, a cui l'articolo 39 della nuova Legge di contabilità attribuisce il compito di effettuare il monitoraggio delle misure rivolte al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e promuovere livelli di maggiore efficienza della spesa pubblica.

Un'altra delibera emanata dalla CiVIT, e di elevato interesse metodologico, è la n. 104/2010, avente ad oggetto la definizione dei sistemi e delle tecniche di misurazione e valutazione della performance amministrativa, da porre in essere nelle Amministrazioni entro il mese di settembre 2010.

In tale documento, la CiVIT si sofferma in particolare sugli aspetti procedurali della adozione degli atti della nuova *governance*, segnalando che l'adozione del nuovo sistema di controllo coinvolgerà anzitutto l'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'Amministrazione che, secondo i rispettivi ordinamenti, adotterà il relativo atto con apposito provvedimento ai sensi del citato articolo 7, comma 1, del D.Lgs. n. 150/2009.

In proposito, la delibera sottolinea che la definizione e l'adozione del nuovo sistema di controllo vedrà anzitutto la compresenza di due atti separati, concettualmente e temporalmente, spettanti a due attori differenti.

In primo luogo, agli OIV delle singole Amministrazioni sarà attribuito infatti il compito di definire il sistema di valutazione nella sua architettura essenziale e nelle varie fasi, entro il 30 settembre 2010, redigendo un primo documento che contenga tutti gli elementi necessari a definirne i contorni e le modalità di funzionamento.

²⁰ CIVIT, *La valutazione delle performance ed il ciclo di gestione delle performance*, intervento del Prof. Luciano Hinna, all'incontro con gli OIV presso la SSPA.

²¹ Cfr. G. Vegas, *Il nuovo bilancio pubblico*, Il Mulino, 2010, pag. 134 e ss.

Tale documento sarà poi trasmesso alla Commissione medesima, al fini del relativo scrutinio dei contenuti, come previsto dall'articolo 30, comma 3, del D.Lgs. n. 150/2009, nonché all'organo di indirizzo politico amministrativo della Amministrazione, da cui potranno scaturire modifiche ed integrazioni alla luce degli ulteriori indirizzi e della documentazione di supporto operativo che la stessa CiVIT dovrà adottare con un successiva e specifica delibera.²²

In ordine ai principi cui uniformarsi nella stesura del documento, la CiVIT rileva inoltre che l'esperienza maturata dalle Amministrazioni pubbliche in tema di misurazione e valutazione della performance, si è sinora contraddistinta per la rilevante disomogeneità e per metodologie assai variegata.

In tale prospettiva, diversi sono stati infatti i sistemi in uso per tipologia di Amministrazione (Ministeri, aziende e Amministrazioni dello Stato, enti pubblici non economici, etc. etc.), sia con riferimento alla configurazione del ciclo di gestione della performance (attori, fasi e documenti in uso), che, più propriamente, in merito al grado di maturità e sofisticazione dei sistemi, nonché alla chiarezza e intelligibilità dei documenti di definizione della performance attesa e di valutazione di quella conseguita, nonché alla stessa accessibilità ai prodotti del controllo da parte degli utenti, degli *stakeholders* e dei cittadini.

Inoltre, in piena coerenza con la *ratio* ed i principi del decreto n. 150/2009, nonché a completamento delle precedenti delibere n. 88/2010 e n. 89/2010, la delibera n. 104 reca le indicazioni metodologiche CiVIT elaborate in merito alla definizione dei principi essenziali per l'instaurazione degli schemi di controllo, e ai quali gli OIV di ciascuna Amministrazione dovranno necessariamente conformarsi nella elaborazione dei relativi atti di progettazione.

Innanzitutto, la CiVIT ribadisce che, nella strutturazione dei nuovi schemi di controllo, le Amministrazioni potranno: *a)* valorizzare i metodi e gli strumenti già esistenti, qualora questi rispondano alle esigenze di compiuta rappresentazione della performance; *b)* procedere ad una loro integrazione e adeguamento; *c)* procedere all'introduzione *ex-novo* di un nuovo Sistema, ove non presente.

In ogni caso, la Commissione riferisce che il controllo dovrebbe comunque essere strutturato in modo tale da consentire la misurazione, la valutazione e, quindi, la rappresentazione in modo integrato ed esaustivo, con riferimento a tutti gli ambiti indicati dagli articoli 8 e 9 del D.Lgs. n. 150/2009, del livello di performance atteso (che l'Amministrazione si impegna a conseguire) e realizzato (effettivamente conseguito), con evidenziazione degli eventuali scostamenti, onde permettere un'analisi approfondita delle cause legate a tali scostamenti.

Il modello prescelto dovrà pertanto, in ogni caso, presentarsi idoneo all'individuazione di elementi sintetici di valutazione d'insieme dell'attività, riguardo all'andamento dell'Amministrazione nel suo complesso, permettendo il monitoraggio continuo della performance dell'Amministrazione anche ai fini dell'individuazione di interventi correttivi che si potranno prevedere, da attuarsi in corso d'esercizio (articolo 6 del D.Lgs. n. 150/2009).²³

Ulteriore vincolo posto dalla Commissione è quello della necessità di prevedere, nell'ambito nei singoli schemi moduli tesi alla semplificazione, dell'integrazione dei documenti di programmazione e rendicontazione della performance, con l'esplicitazione delle responsabilità dei

²² Solo in un momento successivo, spetterà all'organo di indirizzo politico-amministrativo adottare, in via formale, il sistema abbozzato in una prima fase, come definito dagli OIV e all'esito di tali eventuali modifiche ed integrazioni, intervenute anche successivamente alla data del 30 settembre 2010, ma, in ogni caso, in modo da assicurarne la piena operatività a decorrere dal primo gennaio 2011.

²³ In altri termini, il nuovo impianto di valutazione dovrà assicurare i requisiti tecnici della validità, affidabilità e funzionalità dei moduli e procedure, nonché un'immediata e facile comprensione dello stato della *performance*, sia agli attori interni all'Amministrazione che agli interlocutori esterni della stessa.

diversi attori in merito alla definizione degli obiettivi e al relativo conseguimento della performance attesa, oltre alla chiara e agevole individuazione di tutti i soggetti responsabili, per ogni fase della sua realizzazione.

In particolare, l'illustrazione del sistema alla CiVIT dovrà contenere anche la esplicitazione della metodologia che si intende adottare ai fini della misurazione della performance organizzativa (facendo specifico riferimento agli indirizzi di cui alla citata delibera n. 89/2010), oltre alla metodologia che si intenderà adottare ai fini della valutazione della performance organizzativa.

In particolare, nell'indirizzo formulato dalla Commissione, la metodologia che dovrà essere adottata da ciascuna Amministrazione nella progettazione del proprio sistema di controllo dovrà essere coerente con i principi ivi esposti e, in particolare, dovrà in ogni caso consentire l'analisi degli scostamenti e delle relative cause, nonché la valutazione di elementi sintetici d'insieme riguardo all'andamento dell'Amministrazione medesima.

In aggiunta, la definizione del sistema nelle sue linee di fondo dovrà avvenire anche attraverso la chiara individuazione delle sue caratteristiche principali sia da un punto di vista metodologico generale che da un punto di vista applicativo che tenga conto delle peculiarità delle singole Amministrazioni.

Venendo alle modalità di descrizione del sistema, questo dovrà opportunamente contemplare i seguenti contenuti minimi, ritenuti dalla CiVIT necessari: *a)* una sintetica descrizione delle caratteristiche distintive dell'organizzazione; *b)* la metodologia che si intende adottare ai fini della misurazione della performance organizzativa (facendo specifico riferimento agli indirizzi di cui alla delibera n. 89/2010); *c)* la metodologia che si intende adottare ai fini della valutazione della performance organizzativa.

Tale ultima metodologia dovrà essere poi coerente con i principi summenzionati e, in particolare, dovrà consentire l'analisi degli scostamenti e delle relative cause, nonché la valutazione di elementi sintetici d'insieme riguardo all'andamento dell'Amministrazione complessivamente intesa.

In definitiva, il nuovo sistema di controllo dovrà obbligatoriamente includere tutti gli ambiti di misurazione della performance previsti dall'articolo 8 del D.Lgs. n. 150/2009, coerentemente al sistema di obiettivi che saranno definiti nel piano della performance e rendicontati nella Relazione annuale sulla performance.

In proposito, ai fini di una migliore rappresentazione delle dinamiche gestionali delle Amministrazioni, i suddetti ambiti dovranno poter essere aggregati successivamente secondo "macro-ambiti", corrispondenti a ripartizioni o aree corrispondenti a servizi omogenei d'istituto.

Ciò vale, *in primis*, per i profili di attuazione della strategia prevista, per cui l'Amministrazione interessata sarà chiamata ad identificare preventivamente, sulla base delle priorità degli organi di indirizzo, anche gli obiettivi strategici e la relativa loro articolazione quantitativa.

In tal senso, scopo del "macro-ambito" sarà appunto quello di consentire, attraverso le modalità esplicitate nel sistema, di rappresentare *ex ante* quali sono le priorità dell'Amministrazione e di valutare *ex post* se l'Amministrazione ha saputo tradurre i propri obiettivi strategici in risultati, in linea con quanto previsto.

In secondo luogo, il portafoglio delle attività e dei servizi previsti per ciascuna unità organizzativa, dovrà strutturarsi sulla base delle attività, ivi incluse quelle di supporto e di regolamentazione, e dei servizi attraverso i quali l'Amministrazione effettivamente esplica la

propria azione rispetto all'ambiente di riferimento, ai portatori di interesse (*stakeholder*) e, laddove le funzioni istituzionali dell'Amministrazione lo prevedano, rispetto agli utenti.²⁴

A tal fine, secondo la CiVIT, l'illustrazione del sistema di controllo dovrà essere strutturata anche in modo tale da predisporre valutazioni *ex ante* ed *ex post*, in merito al grado di effettiva capacità delle Amministrazioni, stante i mezzi e le risorse assegnati, di raggiungere i propri obiettivi, garantendo in tal senso un utilizzo equilibrato delle risorse, dello sviluppo delle competenze e dell'organizzazione, il miglioramento delle relazioni con interlocutori e portatori di interesse (*stakeholder*), nonché in merito alla capacità dei processi interni di supporto - i quali rendono possibile il funzionamento dell'Amministrazione - di essere adeguati ai livelli di efficienza ed efficacia necessari per il conseguimento degli obiettivi di *policy*.

In proposito, proprio circa gli impatti dell'azione amministrativa (*outcome*), il sistema di controllo dovrà inoltre considerare gli impatti prodotti nell'ambiente esterno in termini di risposta ai bisogni e, in particolare, identificando *ex ante* gli impatti che l'attività si propone di produrre sull'ambiente di riferimento e sui bisogni della collettività. Sarà inoltre, necessario fornire *ex post* elementi utili a valutare se gli impatti previsti sono stati realmente conseguiti; e ad assicurare i confronti con altre Amministrazioni (*benchmarking*).

In definitiva, mediante il "macro-ambito", ciascuna Amministrazione dovrà preventivamente identificare anche i soggetti rispetto ai quali intende svolgere una comparazione della propria performance.

Il sistema di controllo dovrà, quindi, permettere di fornire anche un quadro del "posizionamento" dell'Amministrazione rispetto a soggetti che svolgono attività simili o analoghe. L'analisi del posizionamento consente pertanto, *ex post*, di valutare quali siano i punti di forza e le principali carenze da colmare.

Ulteriori aspetti qualificanti del nuovo sistema di valutazione della performance dovranno consistere nell'articolazione temporale dettagliata, basata su periodi intermedi rispetto all'esercizio di riferimento (anche su periodi infrannuali), in maniera tale da permettere eventuali azioni correttive, e l'articolazione spaziale basate su una logica di rappresentazione "a cannocchiale", ovvero che parta da risultati aggregati per ogni macro-ambito e consenta un progressivo accesso ad obiettivi e risultati più analitici (in altri termini, dal generale al particolare) e renda possibile una "aggregazione" e rappresentazione dei risultati per i vari livelli organizzativi.

In tal senso, rientrerà nella discrezionalità delle Amministrazioni, nell'ambito dei principi e nel rispetto degli obiettivi identificati, utilizzare anche gli strumenti operativi in essere e/o ritenuti più opportuni, fermo restando il fatto che i criteri fondamentali di definizione del sistema dovranno rispondere ai canoni di completezza, chiarezza e facile consultabilità.

Il nuovo sistema di controllo dovrà inoltre garantire la tracciabilità e l'evidenziazione dell'eventuale avvenuta ridefinizione degli obiettivi, indicatori e *target*, durante il periodo di riferimento, e la metodologia che si intenderà adottare ai fini della misurazione e valutazione della performance individuale.

Un primo elemento che dovrà esser chiaro all'interno dell'architettura del nuovo sistema di controllo è lo scopo che l'Amministrazione intenderà perseguire a breve, medio e lungo termine tramite l'adozione dello stesso.

²⁴ In particolare, mediante l'articolazione di tale "macro-ambito", dovrà esser data indicazione, *ex ante*, dell'insieme programmato di attività e servizi che l'Amministrazione metterà a disposizione degli utenti e, comunque, della collettività - secondo le esigenze informative delle diverse categorie di portatori di interesse (*stakeholder*) - ed, *ex post*, del livello di attività e servizi che effettivamente sono stati realizzati e dello stato di salute dell'Amministrazione, essendo la stessa tenuta ad indicare nel rapporto le condizioni che si rendono necessarie a garantire che il perseguimento delle strategie, allo svolgimento delle attività e all'erogazione dei servizi in condizioni "ottimali".

Non di meno, gli scopi prioritari della misurazione e valutazione della performance dovranno invece essere scanditi anzitutto mediante l'evidenziazione dell'importanza del contributo individuale del personale, valutato rispetto agli obiettivi dell'Amministrazione nel suo insieme, anche rispetto a quello della struttura organizzativa di appartenenza.

Inoltre, con riferimento ai *target* individuali, occorrerà chiarire e comunicare che cosa ci si attende - in termini di risultati e comportamenti - dalla singola persona, fornendo ogni supporto alle singole persone nel miglioramento della loro performance (generare allineamento con gli obiettivi complessivi dell'Amministrazione).

Sarà inoltre opportuno prevedere ogni cura anche nella fase della comunicazione dei risultati e delle aspettative future alla singola persona (supportare l'allineamento) rispetto alle performance effettivamente conseguite, contribuendo, in tal modo, alla creazione e al mantenimento di un clima organizzativo favorevole nelle organizzazioni premiando la performance attraverso opportuni sistemi incentivanti e promuovendo una corretta gestione delle risorse umane.

In aggiunta, nella individuazione dei canoni di misurazione e valutazione della prestazione individuale dei dirigenti e del personale responsabile di unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità, si dovrà tenere conto dei seguenti aspetti: *a)* il collegamento tra performance organizzativa e performance individuale, in particolare per i ruoli di direzione e responsabilità; *b)* la valutazione del contributo individuale alla performance organizzativa; *c)* l'individuazione di un numero limitato di obiettivi rilevanti, prioritari e coerenti con la posizione occupata dal dirigente, chiaramente collegati all'attuazione dei progetti prioritari dell'Amministrazione, con specifico riferimento al periodo annuale di valutazione; *c)* l'individuazione di eventuali obiettivi specifici individuali o collettivi che si rendono utili in considerazione delle peculiarità dell'Amministrazione; *d)* la valutazione delle competenze professionali e manageriali manifestate.

Tali competenze, che saranno definite dall'Amministrazione secondo le proprie specificità organizzative, dovranno comunque essere tali da evidenziare una costante capacità del valutato di adeguare i comportamenti e le competenze alle mutevoli condizioni organizzative e gestionali interne alle Amministrazioni e, tra le competenze e i comportamenti oggetto di valutazione, l'Amministrazione, sulla base delle proprie specificità, dovrà evidenziare quelle funzionali al mantenimento della salute finanziaria, organizzativa e relazionale dell'Amministrazione.

Dovrà essere inoltre prevista una specifica capacità di valutazione da parte del dirigente, nei confronti dei suoi dipendenti, in termini di attitudine alla differenziazione delle valutazioni, come peraltro espressamente stabilito dal D.Lgs. n. 150/2009.

Per quanto attiene ai dipendenti, la valutazione concernerà, in primo luogo, il raggiungimento degli obiettivi di gruppo e/o individuali.

In proposito, la delibera suggerisce che questi ultimi dovranno comunque essere coerenti con gli obiettivi dell'unità organizzativa nella quale si collocano le unità di personale oggetto di valutazione.

La valutazione del loro contributo specifico alla performance dell'unità organizzati andrà rimessa, attraverso le competenze dimostrate, ai modelli autonomamente definiti dalle stesse Amministrazioni.

Il sistema di controllo dovrà inoltre evidenziare, in relazione alla presenza di diverse categorie di personale alle dipendenze dell'Amministrazione interessata non oggetto di valutazione ai sensi del decreto - in particolare, del personale in regime di diritto pubblico, il cui rapporto di lavoro continua ad essere disciplinato, ai sensi dell'articolo 3 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, dai rispettivi ordinamenti - specifiche modalità di valutazione.

In detti casi, in particolare, si dovrà descrivere, laddove presenti, i sistemi di valutazione delle categorie di personale in regime di diritto pubblico ai fini dell'individuazione di *best practice*; le modalità con le quali verrà garantita la trasparenza totale del sistema e della sua applicazione (articolo II, comma 3, del decreto), nonché le modalità con le quali si intenderà realizzare le indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di controllo e la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale (articolo 14, comma 5, del decreto).

Un certo rilievo avranno perciò le modalità con le quali l'Amministrazione intenderà collegare, in maniera esplicita, il processo di valutazione della performance agli altri processi di gestione delle risorse umane (formazione, reclutamento, carriera, sistemi premiali, etc.); le modalità con le quali l'Amministrazione intende promuovere, progressivamente, il miglioramento del sistema.

Al riguardo, in relazione ai diversi livelli di maturità del sistema di controllo adottato dalle singole Amministrazioni, la CiVIT ritiene essere opportuna una distinzione tra fasi di avvio e fasi relative al sistema a regime, secondo una logica di gradualità e miglioramento continuo.

Nel merito del processo di valutazione, il documento di progettazione del sistema dovrà tradurre i principi contenuti nel D.Lgs. n. 150/2009 e nelle delibere della Commissione, in azioni coerenti e funzionali con la struttura organizzativa dell'Amministrazione.

In particolare, esso dovrà descrivere il processo di misurazione e valutazione della performance, articolato in fasi e, quindi, le attività da svolgere secondo una cadenza temporale determinata, con strumenti e modalità adeguate, da parte di tutti i soggetti coinvolti ai diversi livelli di responsabilità.

Come già accennato, la definizione del processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti) dovrà perciò consentire la massima chiarezza dei ruoli, anche ai fini di una piena condivisione, delle funzioni e delle responsabilità attribuite ad ogni soggetto e struttura che sono coinvolti nel processo di misurazione e valutazione della performance in modo da permettere il coordinamento tra i diversi soggetti e strutture. A tal fine, l'Amministrazione e gli OIV dovranno quindi dotarsi di uno strumento di monitoraggio dell'effettivo funzionamento e operatività del sistema.

In ordine alla illustrazione delle fasi per la sua attuazione, il documento di base dovrà inoltre illustrare il processo di misurazione e valutazione della performance nei suoi vari momenti, tenuto conto che esso si snoda di norma attraverso una serie di fasi che devono essere esplicitate all'interno del documento che descrive il sistema medesimo.

In particolare, le fasi andranno inquadrare nell'ambito più generale del ciclo di gestione della performance, come individuato nelle sue linee essenziali dall' articolo 4, comma 2, del D.Lgs. n. 150/2009 che, come noto, prevede anzitutto la definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori e il collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse, nonché il monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi.

Completeranno il quadro informativo l'illustrazione dei moduli di misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale e l'indicazione dell'utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito e le generalità in merito alla rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle Amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

In questa sezione del documento le Amministrazioni dovranno, quindi, chiarire come, nello specifico contesto organizzativo e regolamentare, la fase di misurazione e valutazione dei servizi si lega alle altre fasi del ciclo di gestione della performance di cui all'articolo 4 del D.Lgs. n. 150/2009 e, in particolare, alla programmazione e alla rendicontazione interna ed esterna.

In ordine ai tempi del sistema di valutazione, le Amministrazioni dovranno perciò chiaramente esplicitare le scadenze temporali delle fasi di programmazione, misurazione e valutazione in maniera tale da garantire, da una parte, il rispetto delle scadenze imposte per Legge e, dall'altra, l'ottimizzazione dei tempi interni per le diverse articolazioni di cui è composta l'organizzazione.

Entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di adozione del piano, l'organo di indirizzo politico-amministrativo dovrà provvedere poi alla verifica annuale dei risultati e alla redazione, a consuntivo dell'anno precedente, della Relazione sulla performance di cui all'articolo 10, comma 1, lett. b), in cui saranno evidenziati i risultati, organizzativi e individuali, raggiunti rispetto agli obiettivi programmati ed alle risorse impiegate, con la rilevazione degli eventuali scostamenti.

Un ulteriore aspetto rilevato dalla delibera CiVIT n. 104/2010, di diretto raccordo con la fase iniziale del processo di programmazione finanziaria e di bilancio, è rappresentato dall'esame preventivo delle risorse strumentali, le quali dovranno essere impiegate secondo modalità che ne massimizzino i risultati ottenibili: in particolare, la Commissione considera opportuno che il sistema consenta di ottimizzare l'utilizzo dei sistemi informativi e degli strumenti informatici esistenti, in modo tale da minimizzare le risorse finanziarie ad essi associate.

Viene infine ritenuto auspicabile che nel documento di progettazione siano altresì illustrate, al maggior livello di dettaglio possibile, le tecniche utilizzate durante il processo di misurazione e valutazione, come, ad esempio, il metodo dei colloqui individuali per la comunicazione dei risultati della valutazione, questionari per la soddisfazione dell'utenza, etc.

Circa il contenuto della delibera n. 105/2010, la Commissione, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, lettera e), e comma 8 del decreto di attuazione n. 150/2009, ivi adotta le linee guida per la predisposizione, ad opera di ogni singola Amministrazione, del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, di cui all'articolo 11, commi 2 e 8, lettera a), del medesimo decreto.

Nel documento si specifica che la adozione dei principi in materia di trasparenza opera nel contesto della finalità istituzionale di promuovere la diffusione nelle pubbliche Amministrazioni della legalità e della trasparenza, nonché lo sviluppo di interventi a favore della cultura dell'integrità (articolo 13, comma 8, del decreto), ad integrazione di quelle già adottate con le "prime linee di intervento per la trasparenza e l'integrità" (delibera n. 6 del 25 febbraio 2010), ed, al fine di verificare il rispetto dei già previsti obblighi di trasparenza, di stabilire un rapporto di informazione e collaborazione con le Amministrazioni interessate.

In tale contesto, le linee guida in materia di trasparenza costituiscono, pertanto, una fase ulteriore di attuazione della disciplina della trasparenza, nell'ambito di un più ampio e graduale processo, cui seguiranno ulteriori iniziative e interventi.

Di particolare interesse, in questa sede, è l'attenzione che la delibera n. 105 presta ai riflessi che la trasparenza determina sul nuovo impianto della valutazione delle performance amministrative. In primo luogo, accanto ad un profilo "statico", consistente essenzialmente nella pubblicità di categorie di dati attinenti alle pubbliche Amministrazioni per finalità di controllo sociale, la delibera segnala il profilo "dinamico" della trasparenza, che è invece direttamente correlato alla performance.

Da questo punto di vista, ivi si osserva che la pubblicità dei dati inerenti all'organizzazione e all'erogazione dei servizi al pubblico si inserisce strumentalmente nell'ottica di fondo del "miglioramento continuo" dei servizi pubblici, connaturato al ciclo della performance anche grazie al necessario apporto partecipativo dei portatori di interesse (c.d. *stakeholders*).

In particolare, per quanto attiene al buon andamento dei servizi pubblici e alla corretta gestione delle relative risorse, l'obbligo di pubblicazione on line dei dati consente a tutti i cittadini

un'effettiva conoscenza dell'azione delle pubbliche Amministrazioni, con il fine di sollecitare e agevolare modalità di partecipazione e coinvolgimento della collettività.

5. Conclusioni

La disciplina della trasparenza costituisce una forma di garanzia del cittadino, in qualità sia di destinatario delle generali attività delle pubbliche Amministrazioni, sia di utente dei servizi pubblici.

La pubblicazione di determinate informazioni, inoltre, è un'importante spia dell'andamento della performance delle Pubbliche Amministrazioni e del raggiungimento degli obiettivi espressi nel più generale ciclo di gestione della performance. Con riferimento a quest'ultimo, occorre infatti sottolineare che il programma della trasparenza, da un lato, rappresenta uno degli aspetti fondamentali della fase di pianificazione strategica all'interno del ciclo della performance e, dall'altro, permette di rendere pubblici agli *stakeholders* di riferimento, con particolare attenzione agli *outcome* e ai risultati desiderati/conseguiti, i contenuti del piano e della Relazione sulla performance.

Il programma triennale della trasparenza, pertanto, deve porsi in diretta relazione al ciclo di gestione della performance e deve di conseguenza consentire la piena conoscibilità di ogni componente del piano e dello stato della sua attuazione.

A questi fini rileva la pubblicazione dei piani e delle relazioni sulla performance, dello stesso programma triennale per la trasparenza e l'integrità, nonché dei dati sull'organizzazione, sui procedimenti e sulla gestione delle risorse strumentali, sulla gestione dei servizi pubblici, sullo stato dei pagamenti delle pubbliche Amministrazioni e sulle buone prassi.

Tuttavia, l'attuazione della disciplina della trasparenza non si esaurisce nella pubblicazione *on line* di dati, ma prevede ulteriori strumenti, atteso che l'articolo 11, comma 2, del D.Lgs. n. 150 del 2009, fa riferimento a "iniziative" volte a garantire un adeguato livello di trasparenza nonché a favorire la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

In tale prospettiva, vanno pertanto lette secondo la CiVIT le "apposite giornate della trasparenza" di cui al comma 6 dell'articolo 11, e gli adempimenti della posta elettronica certificata di cui al precedente comma 5, del D.Lgs. n. 150/2009.

In conclusione, la Commissione sottolinea che l'attuazione della disciplina della trasparenza richiede un concorso di azioni positive a carico delle singole Amministrazioni, ma anche dei soggetti tenuti alla vigilanza (ovvero OIV, dirigente referente, Commissione), consistenti nell'immediata osservanza dei puntuali obblighi attualmente vigenti, nell'adozione e nell'applicazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, nel quale, anche alla luce delle medesime linee guida indicate nella delibera n. 105, devono essere incluse ulteriori iniziative volte a promuovere la trasparenza e la cultura dell'integrità.

Nel complesso, traendo le conclusioni degli interventi metodologici della CiVIT, emerge in tutta chiarezza che, in risposta alle forti istanze di miglioramento della qualità delle prestazioni erogate al pubblico, la riforma ha optato per l'attivazione di un organismo cardine, deputato a formulare indirizzi, e a sovrintendere all'attuazione del nuovo apparato normativo in essa delineato in materia di valutazione e pubblico impiego.

6. Prospettive e margini di miglioramento

Le prime evidenze applicative in tema di valutazione delle performance necessitano di un consolidamento.

In proposito, ad un livello più generale di analisi, si possono formulare alcune indicazioni metodologiche per lo sviluppo di un sistema di valutazione delle performance più affidabile, in grado di fornire il necessario supporto informativo per decisioni di spesa più consapevoli.

In primo luogo, gli obiettivi che le amministrazioni si pongono dovrebbero cogliere meglio la finalità della spesa e gli indicatori elaborati dalle amministrazioni dovrebbero riguardare di più il livello di servizi erogato e il risultato degli interventi. Del resto, la chiarezza delle descrizioni e l'affidabilità dei criteri di misurazione rendono credibile la misurazione e accresce l'utilizzo dell'informazione da parte di tutti i soggetti destinatari. Questo processo è naturalmente complesso, ma alcuni passi possono essere concretamente avviati per stimolare un affinamento graduale nella predisposizione degli obiettivi e degli indicatori di bilancio. Si potrebbe, ad esempio, prevedere nell'ambito della formulazione del piano degli obiettivi che corredano le previsioni di bilancio di ciascuna amministrazione una fase relativa al controllo delle schede programma per incrementare la qualità delle informazioni fornite²⁵.

In secondo luogo, appare necessario dare maggiore continuità del processo, evitando continui cambiamenti negli obiettivi da un anno all'altro. In questo senso, gli obiettivi strutturali dovrebbero essere tendenzialmente stabili nel tempo, atteso che la maggior parte della spesa pubblica è destinata ad attività istituzionali e alla erogazione di servizi specifici e ben individuati; gli obiettivi strategici dovrebbero invece essere proiettati in un arco temporale più lungo ed eventualmente riesaminati in caso di risultati insoddisfacenti.

Occorre poi rendere più esplicito il raccordo tra i risultati conseguiti e stanziamenti assegnati. La considerazione sistematica dei risultati è in grado di migliorare la capacità di formulare previsioni finanziarie basate sui fabbisogni effettivi e di responsabilizzare i Ministeri di spesa, nella misura in cui le performance conseguite influenzano il livello degli stanziamenti. Così, se un programma non genera gli effetti attesi o li produce a costi irragionevoli, in sede di predisposizione del nuovo bilancio l'organo politico può assumere la decisione di ridimensionare gli stanziamenti, spingendo l'amministrazione verso recuperi di efficienza, ristrutturare il programma, o al limite abbandonarlo.

Infine, appare opportuno interrogarsi anche sulla reale convenienza di un sistema che intende misurare tutto "giustificando fino all'ultimo euro", ovvero se concentrare l'attenzione su un insieme di obiettivi più limitato con una selezione mirata dei programmi da misurare. Il tentativo di misurare qualsiasi decisione di spesa che trova il proprio fondamento nel bilancio dello Stato aumenta, infatti, considerevolmente il numero di obiettivi e indicatori da utilizzare, comportando una produzione di dati e informazioni statistiche che rischia di appiattire l'informazione e complicare la scelta circa la destinazione delle risorse. Per questo motivo potrebbe essere opportuno muovere verso un sistema che selezioni accuratamente gli obiettivi da monitorare per ciascun programma, scelti tra quelli più rilevanti sul piano finanziario, politico o dell'innovazione. Così, ad esempio, si potrebbe decidere di non definire obiettivi ed indicatori puntuali per i programmi di mero trasferimento di risorse finanziarie, laddove la verifica di efficacia e di efficienza dovrebbe essere rimessa agli enti destinatari dei finanziamenti e titolari dei relativi poteri di gestione. Al tempo stesso, per le attività strumentali e di supporto politico-amministrativo (indirizzo politico, servizi e affari generali) si

²⁵ Ulteriori elementi e buone pratiche per una migliore programmazione orientata ai risultati possono ricavarsi dal dossier "La riforma del bilancio dello Stato ed il problema degli indicatori di performance" elaborato dal Servizio del bilancio del Senato (ED 13), nonché dallo studio "Esempi di obiettivi e di indicatori adottati nel bilancio dello stato francese" a cura della Ragioneria Generale dello Stato.

potrebbero selezionare soltanto alcuni obiettivi particolarmente significativi, rinunciando alla pretesa di misurare ogni singolo stanziamento assegnato.

Va da sé come le attività istituzionali proprie di ciascun Ministero e che meglio rappresentano le politiche pubbliche di settore ad essi assegnati debbano essere oggetto di una più accurata analisi e valutazione, anche attraverso la definizione di una pluralità di indicatori idonei a misurare i diversi obiettivi strategici e strutturali di loro competenza.

L'esperienza recente dell'informazione al Parlamento sulla performance non sempre ha fornito indicazioni chiare ed esaurienti sull'attività svolta dalle singole amministrazioni e sugli effetti delle politiche poste in essere. Gli indicatori scelti dalle amministrazioni appaiono a volte carenti, non sufficienti ad un'analisi approfondita delle procedure seguite e dell'adeguatezza dell'organizzazione ai compiti demandati e agli obiettivi assegnati. Le note preliminari forniscono spesso una rappresentazione quantitativa dei dati non sempre soddisfacente, con scarsa rispondenza tra gli obiettivi perseguiti e le informazioni fornite per verificarne il grado di realizzazione.

Questa ultima annotazione introduce il tema degli aspetti istituzionali.

A livello di architettura dei documenti di bilancio, occorre *in primis* rivalutare il ruolo del rendiconto come strumento di *accountability* democratica

La rivalutazione del rendiconto è suscettibile di rafforzare ulteriormente il ruolo del Parlamento nell'esercizio della propria funzione di indirizzo e controllo in materia finanziaria²⁶. Occorre, pertanto, incrementare l'attenzione per la fase di verifica a consuntivo, esigenza che la riforma della Legge di contabilità ha peraltro pienamente accolto sia attraverso la previsione tra gli allegati al rendiconto di una relazione sui risultati delle politiche pubbliche che mediante la previsione delle Relazioni sullo stato della spesa redatte secondo criteri standardizzati e collegati sia alle note preliminari, sia al rendiconto.

In questa chiave, si ritiene che ulteriori interventi potrebbero concentrarsi sull'inserimento nelle note integrative al rendiconto dei motivi degli scostamenti eventualmente registrati rispetto agli obiettivi attesi, ovvero prevedendo la possibilità di audizione dei responsabili amministrativi per conoscere gli interventi che si intendono adottare, secondo il noto canone, di matrice tipicamente anglosassone, del *value for money*.

Di grande utilità sarebbe poi prevedere un potenziamento delle attività di controllo sulla finanza pubblica delle Commissioni bilancio di Senato e Camera, assegnando alle stesse un più penetrante ruolo di controllo sugli andamenti economico-finanziari oltre che la revisione delle competenze istituzionali assegnati alle medesime Commissioni, alla luce di quanto previsto dall'articolo 35, comma 4 della nuova Legge di contabilità.

L'occasione può essere rappresentata dalle conseguenti modifiche, ora *in itinere*, delle procedure parlamentari per la sessione di bilancio.

Occorre, inoltre, considerare che la nuova articolazione del bilancio pubblico si inserisce in un quadro politico profondamente mutato, non solo in Italia, ma in tutte le democrazie più avanzate, che vede riconosciuti al Governo maggiori poteri di gestione e, quindi, maggiori responsabilità. Al riconoscimento all'Esecutivo di un più incisivo ruolo nella gestione di bilancio dovrebbe logicamente fare da *pendant* un rafforzamento del ruolo di indirizzo e controllo del Parlamento, dotando le Camere di efficaci strumenti di conoscenza e valutazione delle politiche pubbliche, che consentano di integrare alla verifica degli equilibri di finanza pubblica il controllo sull'efficacia dei programmi e la qualità della spesa.

²⁶ Un'indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio realizzata congiuntamente dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato (maggio 2007) ha evidenziato come la scarsa considerazione delle risultanze della gestione ha privato il Parlamento della possibilità di un controllo che non sia meramente formale sui flussi del bilancio dello Stato, in particolare sugli andamenti della spesa e sulla sua composizione.