



**UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”**

Corso di Laurea Magistrale o Specialistica in Management Pubblico e dei Sistemi Socio-Sanitari

**LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE VERSO LA
CREAZIONE DI VALORE PUBBLICO.
IL CASO DEL COMUNE DI SENIGALLIA**

**PUBLIC ADMINISTRATION TOWARDS THE CREATION OF
PUBLIC VALUE.**

THE CASE OF THE MUNICIPALITY OF SENIGALLIA

Relatore:

Prof. Luca Del Bene

Tesi di Laurea di:

Giorgia Esposto

Anno Accademico 2022 – 2023

INDICE

INTRODUZIONE.....	4
1. LA TRASFORMAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	8
1.1. LA SITUAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE ITALIANA PRIMA DEGLI ANNI '90.....	8
1.2. GLI ANNI '90 TRA RIFORME E NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	13
1.3. IL PASSAGGIO DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA DAL MODELLO BUROCRATICO A QUELLO MANAGERIALE	24
1.4. NUOVO SCENARIO PER GLI ENTI LOCALI.....	34
1.4.1. Aziendalizzazione degli enti locali	34
1.4.2. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile negli enti locali.....	35
1.4.3. Il controllo di gestione negli enti locali	37
1.4.4. Il controllo strategico negli enti locali	39
1.4.5. Il controllo sugli equilibri finanziari negli enti locali, il controllo di qualità sui servizi erogati negli enti locali e il controllo sulle società partecipate	41
2. LA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	44
2.1. INTRODUZIONE ALLA MISURAZIONE DELLA PERFORMANCE E LE FASI DEL CICLO DELLA PERFORMANCE.....	44
2.2. LE CONDIZIONI DI FUNZIONAMENTO DEI SISTEMI DI MISURAZIONE E I MECCANISMI DI VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE.....	53
2.3. I PROTAGONISTI COINVOLTI NELLA MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE.....	62
2.4. GLI STRUMENTI DEL PROCESSO DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE.....	65
2.5. LA MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE E IL "QUADRO" NEGLI ANNI SEGUENTI.....	71
3. IL VALORE PUBBLICO E IL PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE (PIAO).....	77
3.1. LE RIFLESSIONI SUL VALORE PUBBLICO E L'INTRODUZIONE DEL PIAO .	77
3.2. IL PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE (PIAO).....	87
3.3. LE SEZIONI DEL PIAO.....	92
3.4. LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E L'ENTRATA A REGIME DEL PIAO .	103

4. IL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE E IL VALORE PUBBLICO NEL COMUNE DI SENIGALLIA	110
4.1. IL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE NEL COMUNE DI SENIGALLIA	110
4.1.1. Il SMVP dopo la Riforma Brunetta	111
4.1.2. Il SMVP dopo la Riforma Madia.....	118
4.2. IL VALORE PUBBLICO COME NUOVA CONCEZIONE NEL COMUNE DI SENIGALLIA	130
4.3. IL VALORE PUBBLICO E IL PIAO NEL COMUNE DI SENIGALLIA	138
4.4. IL MONITORAGGIO DELLE SEZIONI “VALORE PUBBLICO” E “PERFORMANCE” E IL SISTEMA DI VALUTAZIONE	148
4.5. UNA NUOVA DIRETTIVA RIGUARDO IL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE	155
CONCLUSIONI.....	158
BIBLIOGRAFIA.....	161
SITOGRAFIA	176

INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni abbiamo assistito a profonde trasformazioni della pubblica amministrazione, sia in Italia che all'estero, nello sforzo di ottimizzare le risposte attese dai cittadini e dalle imprese.

I "bisogni pubblici" comprendono una sfera di bisogni molto vasta che può mutare rispetto alla determinazione storica e alla continua evoluzione, dunque gli enti devono essere consapevoli di ciò che dovranno affrontare nel tempo proprio perché gli interessi pubblici e il mondo che li circonda cambiano continuamente ed è fondamentale riuscire a restare al loro passo.

Chiaramente si richiede un grande sforzo, anche perché la pubblica amministrazione è formata da una pluralità di soggetti che concorrono alla realizzazione dei bisogni e degli interessi sociali, dunque tale sistema multilivello potrebbe trovare una grande difficoltà nel coordinarsi. Ma non solo, la storia ci dimostra come questi organismi siano particolarmente orientati a porre attenzione agli adempimenti formali delle normative emanate attraverso un approccio parcellizzato, formalistico e burocratico, perché il modello burocratico ottocentesco, caratteristico delle pubbliche amministrazioni, ancora esiste seppur molteplici siano stati gli interventi per rimuoverlo.

Tuttavia, ormai da anni è noto come sia rilevante determinare un modello che sappia rendere le amministrazioni pubbliche in grado di operare in società di grandi complessità e rapidità di cambiamento, continuando a convincere tutti i soggetti che appartengono ad esse di non avere paura del nuovo, anzi di guardarlo come una preziosa opportunità di analisi, di condivisione e di apertura.

Per rendere concreta la visione degli enti pubblici in direzione al cambiamento è necessario ritrovare il reale valore per cui sono nati e far leva sia sulla gestione che sull'organizzazione, investendo sulle risorse umane più idonee e sulle nuove tecnologie per potenziare la macchina amministrativa. È necessario allora porre un'azione indirizzata a identificare i reali benefici per la collettività, rovesciando alla radice l'autoreferenzialità dell'istituzione e disponendo al centro i corpi sociali e i cittadini. Con il concetto di valore pubblico si consente di continuare quel processo che permette di fare la differenza tra un sistema di matrice burocratica e un reale orientamento ai bisogni, attraverso un'analisi multidimensionale dell'ente che richiede una continua considerazione.

L'obiettivo del lavoro è quello di comprendere l'evoluzione della pubblica amministrazione e le criticità emerse stimolando l'emanazione di nuove normative, nuove metodologie, nuovi strumenti e procedure di lavoro. In particolare, si è approfondito il tema del sistema di misurazione e valutazione della performance nella pubblica amministrazione e dell'importanza di come indirizzare l'operato dell'ente verso la creazione del valore pubblico.

La tesi presenta, nel primo capitolo, i primi passi di crescita delle pubbliche amministrazioni, in linea generale, dall'Unità d'Italia agli anni Novanta, andando poi ad approfondire le trasformazioni avvenute dopo gli anni Novanta incentrate sulla trasparenza e la semplificazione amministrativa, la una nuova gestione e organizzazione del personale e il decentramento amministrativo.

Però, ciò che ha portato ad un importante cambiamento, all'interno degli enti pubblici, è stato quello di ispirarsi al fenomeno del New Public Management (NPM), che ha contraddistinto dapprima le riforme dei paesi anglosassoni, per poi essere accolto, quasi un decennio dopo, dai paesi dell'Europa continentale. Vengono inseriti all'interno degli enti pubblici tecniche e strumenti manageriali utilizzati da aziende private con un maggior orientamento verso l'utente e l'introduzione di meccanismi di tipo mercato¹. Venne considerato come un punto di svolta in un contesto in cui i costi crescevano, gli interventi non portavano ai risultati sperati, le risorse che si avevano venivano sprecate e dove gli agenti pubblici manifestavano comportamenti distortivi ed opportunistici. Non tardarono ad arrivare limiti e difficoltà riguardo le logiche del NPM, si parlerà allora successivamente di Public Governance in cui si estende la consapevolezza del bisogno di coordinare amministrazioni pubbliche autonome, ma anche con attori privati, altri soggetti istituzionali o cittadini.

Le pubbliche amministrazioni passano da un modello burocratico ad un modello manageriale anche se alcuni studiosi parlano di una "managerializzazione per legge", ossia della maggior attenzione sulla fase di normazione piuttosto che su quella dell'implementazione dell'intervento riformatore². Infatti, si pone molta attenzione alla cultura organizzativa, considerata come sfida principale alla managerializzazione, parlando di un percorso per gli enti pubblici non solo diretti al rispetto delle leggi ma anche nell'interesse verso il sistema del pubblico impiego e le politiche di gestione del personale, il sistema delle rilevazione, la

¹ Cepiku D. (a cura di), *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2018.

² Adinolfi P. (a cura di), *Il mito dell'azienda. L'innovazione gestionale e organizzativa nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, McGraw-Hill, 2005.

pianificazione e la programmazione, il sistema dei controlli, l'introduzione e il governo delle ICT.

Il capitolo termina con un nuovo scenario negli enti locali, quello emanato con il decreto legge 174/2012, con cui si potenzia il sistema dei controlli interni ed esterni, inserendo nuove forme di controllo e rafforzando quelle già esistenti. Questi sono stati piuttosto rilevanti per verificare la condizione di efficacia, efficienza, economicità dell'attività svolta e per migliorare la sfera finanziaria.

Il secondo capitolo è stato dedicato al sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP) e al ciclo della performance, con la Riforma Brunetta, che come principale obiettivo aveva quello di contrastare le inefficienze della pubblica amministrazione che gravavano sull'intero sistema economico, sia per la carente qualità dei servizi che gli stakeholder si attendevano, sia in termini di costo degli apparati burocratici e delle prestazioni rese³, nonché di migliorare anche la carenza dei sistemi di pianificazione, programmazione e controllo (sia a livello individuale che organizzativo)⁴. Oltre a soffermarsi sulla normativa appena citata, e quindi inquadrando i punti essenziali che questa contiene, si è intervenuti sulla dottrina e su quali logiche e strumenti si potevano meglio adottare verso questa, manifestando anche le criticità emerse. Proprio per queste ultime ragioni viene citato anche il d.lgs. 74/2017, che modifica alcuni aspetti del sistema di misurazione e valutazione della performance. Il secondo capitolo si conclude sviluppando l'idea dell'importanza della valutazione e dei molteplici legami che questa ha all'interno dell'ente e dei miglioramenti che può apportare a più livelli di analisi.

Il terzo capitolo riprende il concetto di valore. Termine che già da tempo aveva subito numerose riflessioni, partendo dal concetto di valore aziendale fino a raggiungere quello di valore pubblico che ad oggi, più che mai, è stato assorbito da numerosi enti. Questo grazie anche ad un nuovo strumento, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), realizzato dopo la pandemia da covid-19, che mira a rilevare il valore pubblico generato da ciascun ente. Verrà trattata la normativa che riguarda questo nuovo strumento, i punti principali, le sezioni in cui si articola e le condizioni di partenza per potersi adeguare al meglio, nonché un'analisi critica dello stesso.

³ Calcagnini S., *La misurazione e la valutazione della performance nella Pubblica Amministrazione*, in "Studium iuris", n. 19, 2013.

⁴ Cepiku D. (a cura di), *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, op.cit.

Infine, la tesi risulta arricchita dall'esperienza nel Comune di Senigallia, partendo dalla situazione dell'ente in seguito al d.lgs. 150/2009 e al d.lgs. 74/2017, fino a raggiungere la sua trasformazione organizzativa e gestionale orientata alla creazione di valore pubblico degli anni seguenti, fino a citare una recente Direttiva, emanata dal Ministro per la pubblica amministrazione rivolta a tutti gli enti pubblici, concernente nuove indicazioni in materia di misurazione e valutazione della performance individuale.

1. LA TRASFORMAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

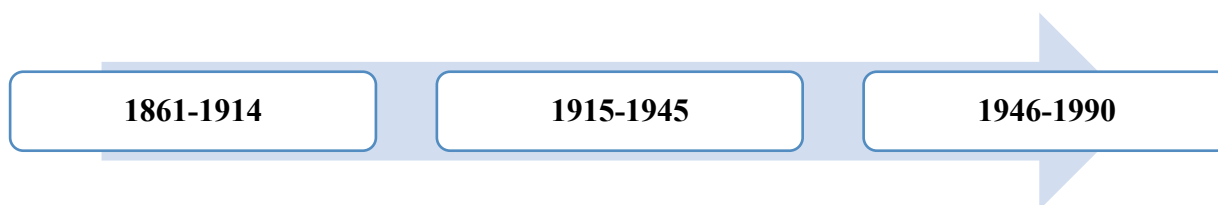
1.1. LA SITUAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE ITALIANA PRIMA DEGLI ANNI '90

Prima di analizzare le grandi riforme che si sono susseguite dagli anni '90 nella pubblica amministrazione italiana, verranno esaminate le diverse tappe che hanno segnato la nostra nazione anteriormente.

In effetti l'amministrazione pubblica italiana dal 1861 al 1990 ha attraversato diverse fasi di sviluppo e cambiamento, in termini di trasformazioni politiche, economiche e sociali.

Prenderemo come riferimento la linea del tempo inserita nella figura di seguito per poi approfondire brevemente ognuno dei seguenti intervalli.

Fig. 1.1. – Linea del tempo.



Il primo lasso di tempo ha inizio nel 1861, anno in cui è avvenuta la proclamazione dell'Unità d'Italia. L'amministrazione pubblica italiana ha mantenuto l'impronta organizzativa da Camillo Benso di Cavour (1810-1861)⁵ ma ha visto dei cambiamenti nel susseguirsi degli anni; in particolare che gli impiegati pubblici tendevano ad aumentare e, se prima dell'unità, il personale proveniva principalmente dal nord d'Italia, successivamente tende a provenire soprattutto dal sud⁶. Restavano ancora ridotte le funzioni che i lavoratori svolgevano nella pubblica amministrazione e continuava ad esserci il passaggio frequente dei dipendenti da un'amministrazione ad un'altra e lo scambio di esperienze professionali, nonché l'esistenza dell'osmosi tra politica e amministrazione.

In Italia si assisterà al decollo amministrativo non in coincidenza con l'unificazione politica italiana, bensì nel primo quindicennio del Novecento, il periodo nel quale era Giovanni Giolitti

⁵ In proposito si veda: Benso Di Cavour C., *DISCORSI PARLAMENTARI*, Einaudi, 1942.

⁶ Cassese S., Franchini C. (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Bologna, il Mulino, 1994, pag. 12.

a capo del governo (che fu a capo di cinque governi segnati da brevi parentesi) e nello stesso momento dell'avvio del decollo industriale⁷.

Quest'ultimo fenomeno riuscì a modificare la fisionomia della pubblica amministrazione italiana dopo la crisi economico, sociale e politico-istituzionale di fine secolo attraverso diversi fenomeni, come: la crescita delle dimensioni dell'amministrazione, la meridionalizzazione dell'amministrazione (come si è potuto osservare anche precedentemente, infatti sempre di più l'Italia meridionale si immette nelle carriere dello Stato), la modifica di alcune funzioni introducendo quelle di tipo sociale, una nuova relazione tra politica e amministrazione, ecc. Questi cambiamenti provocheranno delle conseguenze di tipo sociologico, istituzionale e dell'organizzazione dell'amministrazione⁸.

Il secondo intervallo temporale va dal 1915 al 1945: era delle due guerre mondiali.

La Prima Guerra Mondiale vide l'amministrazione trasformarsi fortemente passando da dimensioni di un apparato piccolo a quelle di una ampia burocrazia in espansione, da una struttura uniforme con l'assetto organizzativo a una molto più variegata e anche meno coerente sotto certi profili (questo in un momento in cui all'interno del paese erano presenti profonde tensioni sociali e politiche e il debito pubblico era in aumento)⁹.

Nel 1922 salì al potere Mussolini inaugurando il regime fascista che durò fino al 1943. Il governo centrale esercitò un controllo sempre maggiore sull'amministrazione e sulle istituzioni del paese, quindi l'amministrazione pubblica venne riorganizzata secondo i principi fascisti¹⁰.

Dopo la liberazione dell'Italia, perciò successivamente alla fine della Seconda Guerra Mondiale (1940-1945), la pubblica amministrazione italiana si concentrò sulla ricostruzione del paese e sul ripristino delle istituzioni democratiche¹¹.

L'ultimo intervallo temporale preso in considerazione in questo paragrafo è quello che va dal 1946 al 1990.

⁷ Melis G. (a cura di), *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, il Mulino, 1996, pag. 181.

⁸ Carocci G. (a cura di), *Giolitti e l'età giolittiana*, Torino, Einaudi, 1971.

⁹ Melis G. (a cura di), *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, op.cit., pag. 269.

¹⁰ Sechi S., *Il regime di guerra 1915-1918 e i problemi dello stato fascista. Su alcuni recenti studi*, in "Rivista storica italiana", 2020, pagg. 323-339.

¹¹ Masulli I. (a cura di), *Welfare State e patto sociale in Europa. Gran Bretagna, Francia, Germania e Italia dalla seconda guerra mondiale ad oggi*, Bologna, CLUEB, 2004.

Dopo la liberazione del paese dal regime fascista, nel 1946, gli italiani votarono per l'abolizione della monarchia e per l'instaurazione della Repubblica.

L'amministrazione italiana con la nascita della Repubblica aveva cercato di costruire un nuovo ordine democratico infatti per fare in modo che l'ordinamento abbia questo carattere è necessario che anche l'amministrazione sia democratica¹². Eppure la Costituzione, riducendo la consapevolezza della rilevanza costituzionale dell'amministrazione, formulò dei principi ma escludendo un panorama organico del fenomeno amministrativo¹³.

Tuttavia la Costituzione italiana contiene diversi articoli che trattano la pubblica amministrazione e il suo funzionamento, tra questi ricordiamo l'articolo 97, il quale afferma: "Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge."

A più di settant'anni dall'adozione della Costituzione repubblicana ci si pone ancora la questione di come i costituenti abbiano elaborato una disposizione così progressista come questo articolo sulla pubblica amministrazione. Infatti "buon andamento" e "imparzialità" sono divenute le radici da cui ha preso vita l'attuale statuto costituzionale dell'amministrazione¹⁴.

Nel 1950 venne costituito un apposito ufficio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, poi definito "Ufficio per la riforma dell'amministrazione", il quale aveva come responsabile il sottosegretario (che durante quegli anni era Roberto Lucifredi) ed era formato da un gruppo di una ventina di giovani impiegati. Questo organismo aveva l'obiettivo di introdurre nell'amministrazione i metodi di lavoro e le tecniche organizzative della moderna scienza dell'organizzazione (come l'analisi dei costi e dei tempi di esecuzione amministrativa, corsi di formazione del personale, uffici di studio all'interno delle amministrazioni, ecc.)¹⁵.

¹² Allegretti U., *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in "Il Foro Italiano", 1984, pag. 206.

¹³ Balboni E., *Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente*, in "Scelte della Costituente e cultura giuridica", 1980.

¹⁴ Salvato A., *La Costituzione come fondamento e limite della moderna amministrazione pubblica*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2017, pag. 553.

¹⁵ Melis G. (a cura di), *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, op.cit., pagg. 439-440.

Durante gli anni '60/'70 però l'Italia fu segnata da una grave crisi economica, alta inflazione e disoccupazione crescente causando tensioni sociali e proteste da parte dei lavoratori e dei sindacati.¹⁶

Il cambiamento incisivo per l'amministrazione italiana si può individuare in un documento: "*il Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*". Questo fu inviato dal ministro della Funzione pubblica Massimo Severo Giannini, nel governo Cossiga, alle Camere nel mese di novembre del 1979 e, inoltre, il ministro, avvertendo come inadatto e anacronistico il modello dell'amministrazione italiana, costituì numerose commissioni per analizzare sotto tutti gli aspetti il sistema amministrativo lasciando ai governi successivi non soltanto una elencazione di problemi ma anche l'indicazione delle soluzioni possibili¹⁷.

Nella seconda metà del 1980 Giannini uscì dal governo ma le sue impostazioni innovatrici continuarono ad essere perseguite dal suo successore on. Darida¹⁸.

Alla fine degli anni Ottanta ci si trovava con un sistema amministrativo italiano che era caratterizzato da un notevole grado di accentramento (spiegata in parte sia per la tardiva istituzione delle regioni, sia per il fallimento dei primi tentativi di regionalizzazione che erano emersi e che i servizi pubblici, bancari e assicurativi erano ancora eseguiti dai soggetti di natura pubblica) e si stava affrontando un momento delicato a causa dell'elevato e crescente debito pubblico¹⁹.

L'evoluzione della pubblica amministrazione non si arrestò, anzi continuò nel suo cammino, pensiamo ad esempio all'utilizzo maggiore di tecnologie informatiche nelle attività amministrative (infatti l'uso dei computer e dei sistemi informatici ha iniziato a semplificare le operazioni, migliorare l'archiviazione dei dati e accelerare la comunicazione interna ed esterna)²⁰ oppure l'impegno nella modernizzazione delle infrastrutture pubbliche (come strade, trasporti, istruzione e sanità) che ha richiesto sforzi amministrativi significativi per pianificare,

¹⁶ Magagnoli S., *Un Paese in crisi? : gli anni Settanta tra crisi economica, sociale e politica*, in "Rubettino", 2019, pag. 202.

¹⁷ Tosatti G. (a cura di), *La modernizzazione dell'amministrazione italiana 1980-2000*, Roma, ARACNE, 2012, pag. 9.

¹⁸ Sepe O., *Aspetti dell'amministrazione pubblica italiana nel 1980*, in "Rivista trimestrale di scienza della amministrazione", n. 1, 1981, pag. 5.

¹⁹ Savino M., *Le riforme amministrative in Italia*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2005, pag. 438.

²⁰ Sola A., *L'automatizzazione dell'azione amministrativa*, in "Amministrazione In Cammino", 2020, pag. 3-4.

attuare e gestire progetti di grande portata o ancora l'adeguamento delle politiche del personale per attrarre professionisti qualificati e mantenere il personale motivato ed efficiente²¹.

In seguito a questi, e altri eventi, nacquero un numero crescente di studiosi che indirizzarono i propri studi al settore pubblico, in particolare con riferimento: alle problematiche di contabilità pubblica come strumento di supporto a governo, programmazione, controllo, contabilità dei costi, organizzazione e gestione del personale, gestione finanziaria e degli investimenti, sistemi informativi e rapporti con i cittadini.²²

²¹ Sepe O., *Aspetti dell'amministrazione pubblica italiana nel 1980*, in "Rivista trimestrale di scienza della amministrazione", 1981.

²² Borgonovi E., *Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme*, in "Public Management", n.1, 2018, pagg. 22-23.

1.2. GLI ANNI '90 TRA RIFORME E NEW PUBLIC MANAGEMENT

È agli inizi degli anni '90 che va inquadrato il momento di avvio del ciclo di riforme tendenti a riformulare l'architettura dello Stato e dell'amministrazione pubblica, prima però è opportuno chiarire la situazione in cui ci si trovava in quel periodo storico: i nuovi principi di relatività e di coerenza con il contesto avevano portato a dei cambiamenti amministrativi riguardo gli strumenti e le metodologie gestionali. Infatti è possibile analizzare due esiti diversi²³:

- ✓ il primo esito riguardava l'orientamento alla qualità e al cliente delle amministrazioni, in particolare l'investimento nelle persone e nella tecnologia sociale (che avrebbe comportato a una comunicazione efficace, a mantenere vivo l'entusiasmo e la crescita personale, a creare dei legami nell'assetto organizzativo, ecc.), quindi sempre di più il fattore centrale era rivolto alla risorsa umana. Di conseguenza anche la gestione del personale diventava sempre più importante, sia per la selezione delle persone giuste, sia per l'importanza della loro formazione;
- ✓ il secondo esito era connesso al rispetto delle specificità organizzative e alla differenziazione di ogni pubblica amministrazione e perciò di non fornire risposte organizzative e gestionali secondo canoni troppo standardizzati.

Dati questi due punti era allora emerso il bisogno delle pubbliche amministrazioni di dotarsi di una governance²⁴, effettivamente già dalla fine degli anni Settanta all'inizio degli anni Ottanta, la ricerca di una nuova stabilità tra iniziativa pubblica e privata ed il miglioramento del benessere sociale avevano stimolato molti paesi del mondo occidentale ad intraprendere percorsi di riforma ispirati alla valorizzazione dell'aspetto aziendale delle amministrazioni pubbliche²⁵.

Ma alle pubbliche amministrazioni, che stavano sì vivendo un periodo di innovazione sia normativa che tecnologica (la prima di natura strutturale mentre la seconda di natura funzionale), mancava qualcosa, ossia l'innovazione culturale che è fondamentale perché è

²³ Marini L., *Per una pubblica amministrazione diversa: riforma Bassanini e sistema qualità*, in "Diritto e lavoro nelle Marche", n. 16, 1999, pagg. 22-23.

²⁴ "Per "governance" si intende l'attività che viene svolta dalla pubblica amministrazione all'interno di un sistema politico e sociale volta ad orientare e coordinare sforzi ed interventi effettuati dai diversi attori in esso presenti, in cui nessun attore svolge un ruolo di primo piano ma la traiettoria evolutiva e le performance del sistema sociale ed economico sono il risultato delle interazioni tra la pluralità degli attori presenti". Meneguzzo M., *Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana*, in "Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale", 2005.

²⁵ Marinò L. (a cura di), *Strategie di riforma del settore pubblico in una prospettiva economico-aziendale. Privatizzazione e gestione contrattuale delle public utilities*, Torino, Giappichelli, 2005.

strategica in un rinnovato sistema gestionale, pensiamo ad esempio alle relazioni all'interno della pubblica amministrazione, al clima motivazionale o allo sviluppo delle risorse umane.

Per aiutare i paesi maggiormente avanzati alle correlazioni tra sviluppo economico e settore pubblico fu creato uno specifico Comitato per la gestione pubblica, alla fine degli anni Ottanta, in seno all'OCSE²⁶, con la missione di diffondere una managerialità che fosse in grado di perseguire gli obiettivi di efficacia e di efficienza, indispensabili per la crescita economica delle nazioni²⁷. Questo documento in un primo momento fu caratterizzato da una serie di riforme che miravano all'efficienza ("tagliare" il più possibile), ma in seguito cercarono di far entrare, in diversi paesi, nell'ottica di ottenere risultati migliori a costi economici minimali. Ecco allora che compaiono diverse strade da poter prendere tra le quali:

- collocare i servizi all'esterno dell'amministrazione pubblica, cedendolo ai privati;
- tentare di rendere maggiormente competitiva l'erogazione del servizio pubblico.

In Italia i primi passi significativi sono individuabili nelle leggi 142 e 241 del 1990, alle quali va riconosciuto il merito di avere tracciato la cornice dell'area di riforma che investe tutta l'amministrazione pubblica. In particolare:

- la legge n. 142/1990 è incentrata sull'ordinamento degli enti locali e riconosce l'autonomia statutaria ai Comuni e alle Province e potestà regolamentare²⁸;
- la legge n. 241/1990 contiene le norme e i principi in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi²⁹.

²⁶ Il sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze definisce l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) come "un'organizzazione internazionale di studi economici per i paesi membri, paesi sviluppati aventi in comune un sistema di governo di tipo democratico ed un'economia di mercato. Questa svolge prevalentemente un ruolo di assemblea consultiva che consente un'occasione di confronto delle esperienze politiche, per la risoluzione dei problemi comuni, l'identificazione di pratiche commerciali ed il coordinamento delle politiche locali ed internazionali dei paesi membri."

²⁷ Marini L., *Per una pubblica amministrazione diversa: riforma Bassanini e sistema qualità*, in "Diritto e lavoro nelle Marche", n. 16, 1999, pag. 23.

²⁸ Vandelli L. (a cura di), *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2007.

²⁹ Sala G.A., *Procedimento e processo nella nuova legge 241*, in "Diritto processuale amministrativo", 2006.

Ma le riforme amministrative hanno preso realmente corpo dopo lo scoppiare del fenomeno di Tangentopoli e quindi con l'aggravarsi delle condizioni della finanza pubblica e la crisi del sistema politico. Possiamo fare riferimento in particolare a due cicli di interventi riformatori³⁰:

1. quello dei governi Amato e Ciampi (1992-1993);
2. quello dei governi Prodi e D'Alema (1996-1999).

I principali interventi generali (che sono riferiti all'intero sistema delle amministrazioni) che verranno trattati in questo paragrafo sono tre e in seguito verranno approfonditi.

Le riforme sono intervenute innanzitutto sulla trasparenza e sulla semplificazione amministrativa. Come è possibile osservare dalla tabella sottostante (si veda la tabella 1.1.), si tratta di una riuscita giuridica molto ampia che, se venisse applicata così come è stata realizzata, dovrebbero conseguire degli effetti grandiosi. Le riforme sulla semplificazione amministrativa vedono una modifica nel rapporto tra il cittadino e la Pubblica amministrazione, infatti viene abbandonata l'idea della concezione burocratica sul funzionamento dell'amministrazione pubblica e viene sempre di più ampliata la discrezionalità della pubblica amministrazione nella gestione dell'iter procedimentale oppure all'assenza del riconoscimento agli interessati del diritto di partecipare al procedimento o altro, ispirandosi sempre di più alla realizzazione dei principi di trasparenza (attraverso un controllo democratico sull'operato dell'amministrazione pubblica) ed efficienza nell'attività amministrativa (attraverso l'avviamento di meccanismi più snelli e veloci dell'iter procedimentale)³¹.

Per quanto concerne il principio di trasparenza questo era emerso già dai tempi della Rivoluzione francese e della Dichiarazione dei diritti dell'uomo perché era stato riconosciuto come un principio di democrazia rimanendo poi "nascosto" nei periodi di accentramento del potere³². La trasparenza consente di avvicinare il cittadino al potere pubblico e, anzi, consente di metterli in una posizione di parità perché entrambi i soggetti possono valutare e controllare l'operato dell'ente modificando e aumentando la responsabilità del potere pubblico (in modo che operino sempre di più in maniera corretta e affidabile)³³.

³⁰ Reborà G. (a cura di), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, Milano, Guerini e Associati, 1999, pagg. 51-52.

³¹ Perrotta G., *La semplificazione amministrativa*, in "Rivista della Corte dei Conti", 1997, pagg. 325-326.

³² Lazzaro A. (a cura di), *Trasparenza e prevenzione della cattiva amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2017, pag. 9.

³³ Manganaro F. (a cura di), *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995.

Sono nati così nuovi strumenti per la pubblica amministrazione italiana, come ad esempio³⁴:

- l'istituzione di uffici per le relazioni con il pubblico all'interno di ogni amministrazione;
- il diritto di accesso ai cittadini ai documenti amministrativi;
- i progetti di automatizzazione e interconnessione tra amministrazioni;
- i regolamenti di semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Inoltre, nel corso degli anni Novanta le riforme hanno riguardato anche l'organizzazione e la gestione del personale. La tabella (si veda la tabella 1.1.) mostra che nel susseguirsi degli anni questo tema è stato sviluppato con continuità.

Gli aspetti più importanti sono³⁵:

- l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del privato, in particolare applicando le regole del codice civile ai rapporti di lavoro pubblico (ad eccezione di alcune categorie come quella militare, quella delle forze di polizia, quella dei magistrati, quella dei professori universitari e quella dei prefetti) e al passaggio su tutte le controversie di lavoro al giudice ordinario (quindi non più al giudice amministrativo);
- lo sviluppo delle risorse umane³⁶ (rispetto alla logica di amministrazione del personale), che viene concretizzato nell'idea della flessibilità organizzativa, con una nuova disciplina della mobilità e con la definizione di nuovi contenuti delle prestazioni lavorative;
- il riconoscimento della crescita professionale, distaccandosi dunque dal modello burocratico, che prevede sviluppi di "carriera" regolati a seconda del merito e delle competenze del personale;
- lo sviluppo del sistema organizzativo, che sempre di più riprende i canoni di managerialità (efficienza, efficacia ed economicità);
- la separazione tra l'attività di indirizzo politico-amministrativo e quello di gestione, in questo modo si ha una vera e propria autonomia gestionale grazie al quale è possibile

³⁴ Reborà G. (a cura di), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, op.cit., pagg. 53-54.

³⁵ Marini L., *Per una pubblica amministrazione diversa: riforma Bassanini e sistema qualità*, in "Diritto e lavoro nelle Marche", n. 16, 1999, pagg. 33-36.

³⁶ Costa G., *Il personale nelle pubbliche amministrazioni verso il terzo millennio*, in "Azienda Pubblica", n.2, 1997, pag. 205.

riconoscere le connotazioni direzionali del management per raggiungere i risultati migliori e minimizzare i costi;

- l'istituzione di nuclei di valutazione o di controllo interno per la rilevazione dei risultati di ogni pubblica amministrazione;
- il recepimento degli enti dell'importanza della revisione periodica e della programmazione triennale degli organici (considerando le previsioni di bilancio e le specifiche analisi del fabbisogno).

Nel contesto che si va delineando non può mancare il tema dell'evoluzione tecnologica, che deve essere necessariamente presa in considerazione dalle pubbliche amministrazioni se si vuole rimanere al passo con la continua trasformazione che le circonda³⁷.

Un altro tema principale riguardo le riforme amministrative degli anni Novanta è quello del decentramento amministrativo. La legge cardine di questo argomento è sicuramente la 59 del 1997 (anche nota come Legge Bassanini 1) che ribalta lo schema della ripartizione di funzioni amministrative tra stato, regioni e enti locali, infatti prevede che tutte le funzioni devono essere conferite alle regioni e agli enti locali, ad eccezione di quelle che vengono citate nell'articolo 2 della legge che sono a favore dello stato (come quella degli affari esteri, della difesa, della moneta, delle telecomunicazioni, ecc.)³⁸. Dunque viene stabilita una regola di massima secondo la quale l'assegnazione dei compiti amministrativi e delle funzioni va effettuata in favore dell'ente di livello più prossimo alla popolazione interessata se questo è compatibile con la struttura organizzativa dell'ente stesso e con la dimensione demografica³⁹. Dalla tabella sottostante è possibile osservare che dopo la legge n. 59 del 1997 sono stati approvati diversi decreti legislativi concernenti l'agricoltura, i trasporti locali, il mercato del lavoro, il conferimento di compiti alle Regioni e agli enti locali, il commercio (anche estero) e il sostegno delle imprese.

³⁷ Marini L., *Per una pubblica amministrazione diversa: riforma Bassanini e sistema qualità*, in "Diritto e lavoro nelle Marche", n. 16, 1999, pagg. 40.

³⁸ Rugge F., *Le leggi Bassanini: continuità e innovazioni del riformismo amministrativo*, in "Il mulino", n. 46, 1997, pag. 721.

³⁹ Montagnoli R., *La riforma dell'amministrazione tra leggi Bassanini e proposta della Bicamerale*, in "Iustitia", n. 51, 1998, pag. 291.

Tab. 1.1. – Quadro sinottico delle riforme amministrative (trattate precedentemente) negli anni Novanta

	Trasparenza e semplificazione	Organizzazione e sistemi di gestione	Decentramento amministrativo
1990	L. 241		
1991			
1992		L. 241, art. 2	
1993	d. lgs. 29, art. 12 uffici di relazione con il pubblico	d. lgs. 29 d. lgs. 39 sistemi informativi e AIPA	
1994		L. 109 (legge quadro lavori pubblici)	
1995	L. 273 Semplificazione procedimenti ed efficienza		
1996			
1997	L. 59 Legge annuale di delegificazione L. 127 Snellimento	L. 59	L. 59 dd. lgss. 143 (agricoltura); 422 (trasporto locale); 469 (mercato lavoro)
1998		d. lgs. 80 L. 191/98 Modifiche e integrazione L. 59 L. 415 (modificazioni legge quadro lavori pubblici)	d. lgs.: 112 conferimento compiti in vari settori; 114 commercio; 123 sostegno imprese; 143 commercio est.
1999	L. 50 (prima legge annuale di delegificazione) d. lgs. 286, carta dei servizi	d. lgs. 286, sul sistema dei controlli	

Fonte: “Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)” di Gianfranco Rebor.

Oltre a questi interventi negli anni Novanta sono state emanate altresì altre riforme di carattere più settoriale dalle amministrazioni statali alle autonomie locali, alla sanità e all’università⁴⁰.

⁴⁰ Rebor G. (a cura di), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, op.cit., pag. 52.

Gli anni '90 vengono ricordati in Italia anche per l'avvio di severe politiche di rientro della spesa pubblica, in particolare con⁴¹:

- le privatizzazioni di parti rilevanti della pubblica amministrazione (come la trasformazione dell'ENEL, dell'INA o delle FS che da enti pubblici sono diventati privati);
- l'aziendalizzazione dei pubblici servizi per mezzo della diffusione di criteri di gestione economico aziendale (sanità, trasporto pubblico, previdenza, ecc.).

Quest'ultimo fenomeno si identifica nella graduale e diffusa espansione del modello aziendale nel settore pubblico che, nello scenario scientifico, operativo e accademico internazionale, è conosciuto come New Public Management (NPM), ma prima di soffermarsi su questo bisogna capire se sia realmente possibile trascinare nelle pubbliche amministrazioni definizioni, strumenti, modelli pensati e attuati in ambiti e finalità differenti.⁴²

Partendo dalla definizione di azienda, Zappa l'ha definita come quell'istituto economico destinato a perdurare che, per il soddisfacimento dei bisogni umani, ordina e svolge in continua coordinazione la produzione o il procacciamento o il consumo della ricchezza⁴³.

Si sono susseguite poi innumerevoli definizioni di azienda, anche più recenti, ma comunque, considerando che le pubbliche amministrazioni tendono sempre di più alla realizzazione dell'interesse pubblico e quindi intervengono nel campo di intervento pubblico per soddisfare le richieste dei cittadini e, considerando che queste attuino processi produttivi finalizzati all'erogazione con una preoccupazione all'economicità⁴⁴, non possono allora essere escluse dall'istituto dell'azienda, siano queste orientate al profitto o meno e siano queste diverse in relazione ai fini e alla natura dei processi politici, istituzionali e sociali⁴⁵.

È possibile allora parlare di aziendalizzazione della pubblica amministrazione ovvero quell'approccio di tipo pragmatico che vuole proporre un sistema economico con l'apporto di

⁴¹ Nurra M., *L'aziendalizzazione della pubblica amministrazione locale attraverso l'integrazione della disciplina del rapporto di lavoro pubblico con quello privato*, in "Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", 2007, pag. 285.

⁴² Borgonovi E., *Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme*, in "Public Management", n.1, 2018.

⁴³ Zappa G. (a cura di), *Le produzioni nell'economia dell'impresa*, Milano, Giuffrè, 1956.

⁴⁴ L'economicità è la capacità di perdurare massimizzando l'utilità delle risorse impiegate.

⁴⁵ Nurra M., *L'aziendalizzazione della pubblica amministrazione locale attraverso l'integrazione della disciplina del rapporto di lavoro pubblico con quello privato*, in "Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", 2007, pag. 292.

livelli di efficienza e produttività più elevati del settore pubblico ma inserendo anche la cultura dei metodi e delle tecniche che vengono utilizzate dai privati ottenendo risultati positivi⁴⁶.

Il movimento del New Public Management (NPM) invece è iniziato tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta nel Regno Unito (durante il governo di Margaret Thatcher) e negli Stati Uniti (nelle amministrazioni locali), mentre in Italia comparve solo successivamente negli anni Novanta⁴⁷.

L'affermarsi di questo modello è stata la prova della grande rilevanza attribuita alle logiche manageriali che in quegli anni erano state di fondamentale importanza nell'affrontare i nodi critici della pubblica amministrazione, dalla difficoltà di acquisizione dei fondi, alla perdita di legittimazione e consenso nei confronti dei cittadini/clienti, alla bassa efficacia operativa e ai ritardi implementativi e alla inefficienza nell'utilizzo delle risorse⁴⁸.

Possono essere individuati dei fattori chiave del NPM, come⁴⁹:

- l'assunzione di pratiche proprie e specifiche della gestione delle imprese private nel settore pubblico;
- una maggiore rilevanza al concetto di efficienza;
- una grande tendenza al problema della misurazione degli output e dei target di performance;
- una maggiore attenzione alla contendibilità dei mercati e al ricorso a forme di contracting out per l'erogazione dei servizi;
- lo sviluppo di sistemi di controllo e di reporting interno;
- l'entrata nelle logiche del controllo da parte dei cittadini.

In Italia si adotta il NPM come risultato emergente da una profonda attenzione nata da parte dei centri di ricerca, delle Università, delle scuole e dei centri di formazione insieme alle stesse organizzazioni pubbliche. Dalla formulazione e messa in atto dei primi importanti interventi di modernizzazione amministrativa nelle amministrazioni pubbliche è emerso che i principi generali e le linee guida di questo nuovo movimento, per tradursi in fatti concreti, devono in qualche modo essere rese operative in modelli che considerino anche le specificità dei diversi

⁴⁶ Romeo A., *Il modello dell'azienda per le amministrazioni pubbliche*, inserito nell'opera "L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea", 2016, pagg. 454-455.

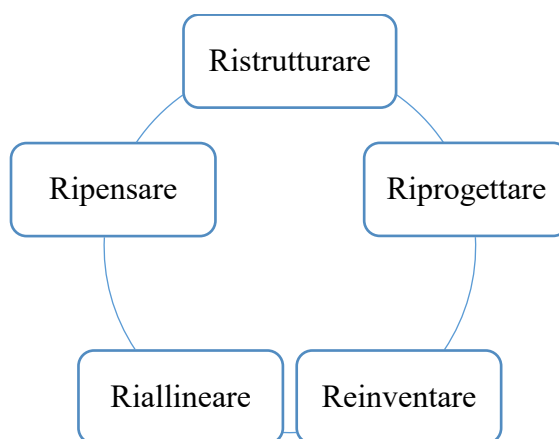
⁴⁷ Gernord G., *Origini e basi teoriche del New public management*, in "Azienda pubblica", 1998, pag. 670.

⁴⁸ Lega F., Meneguzzo M., *Dal New Public Management al rinnovamento della pubblica amministrazione: un'analisi comparata del ruolo dei premi all'innovazione*, in "Azienda pubblica", 1999, p. 457.

⁴⁹ Martinez M., Mercurio R. (a cura di), *Modelli di governance e processi di cambiamento nelle public utilities*, Milano, Franco Angeli, 2010, pagg. 16-17.

contesti nazionali, regionali e locali e cercare di fornire una risposta convincente ai diversi problemi a cui cercano di rispondere i processi di riforma delle pubbliche amministrazioni⁵⁰. Fondamentale, nella diffusione delle esperienze innovative condotte localmente, è la “decodificazione della conoscenza”, ossia essere in grado di assorbire la novità ma anche elaborarla ulteriormente sulla base del proprio background organizzativo e socio-culturale⁵¹. Ad esempio, uno schema applicativo del NPM lo possiamo trovare nel modello delle “5R” (proposto da Jones e Thompson nel 1997), nato nel sistema statunitense nel quale sono stati individuati analiticamente gli strumenti operativi necessari per lo sviluppo a livello strategico dell’amministrazione pubblica. Nella figura sottostante possiamo osservare i principi applicativi e i contenuti sui quali si basa il modello⁵².

Fig. 1.2. – *Principi applicativi e contenuti del NPM.*



Fonte: “L’introduzione del New Public Management e della Balanced Scorecard nel processo di riforma dell’Amministrazione pubblica italiana” di Alessandro Di Paolo.

Tuttavia, in Italia questo approccio è stato di difficile interpretazione e applicazione per gli enti del sistema pubblico italiano, infatti diversi autori hanno giudicato negativamente il NPM definendolo incapace di evidenziare le specificità decisionali e gestionali delle pubbliche

⁵⁰ Meneguzzo M., *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L’esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, in “Azienda pubblica”, 1997.

⁵¹ Lega F., Meneguzzo M., *Dal New Public Management al rinnovamento della pubblica amministrazione: un’analisi comparata del ruolo dei premi all’innovazione*, in “Azienda pubblica”, 1999.

⁵² In proposito si vedano: Jones L.L., Thompson F., *L’implementazione strategica del New Public Management*, in “Azienda pubblica”, n. 10, 1997; Di Paolo A., *L’introduzione del New Public Management e della Balanced Scorecard nel processo di riforma dell’Amministrazione pubblica italiana*, in “Economia pubblica”, n. 37, 2007; Laperuta L. (a cura di), *Il Management Pubblico*, Napoli, Esselibri, 2006.

amministrazioni italiane. Di conseguenza, alla fine degli anni Novanta si assiste a un'evoluzione del NPM, ossia si fa spazio al *Public Governance*⁵³.

Il termine “*governance*” è stato adottato primariamente nell'ambito privato, infatti si può parlare di *corporate governance* per denotare gli strumenti di controllo e direzione e le strategie di grandi gruppi industriali. Così, anche i poteri pubblici si sono rapportati sempre di più agli obiettivi in maniera dinamica piuttosto che statica con l'adozione di modalità operative e strumenti gestionali differenti rispetto al passato⁵⁴.

Le definizioni della *governance* sono diverse a seconda dei contesti in cui viene trattata, infatti dall'insieme di quelle date da diversi organismi internazionali (Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale e ONU) emerge che è quel processo che pone una particolare attenzione sul risultato dell'attività pubblica attraverso⁵⁵:

- la profonda trasformazione qualitativa delle funzioni amministrative e del ruolo dei poteri pubblici;
- la ricerca di modalità operative meno costose e più efficienti che consistono in forme di cooperazione tra attori pubblici, privati, altri soggetti istituzionali, cittadini per la realizzazione di finalità condivise.

Ad esempio in Italia numerosi Comuni hanno sperimentato nuove forme di gestione dei servizi pubblici attraverso il decentramento delle loro attività al settore privato, al settore no profit e ad altre organizzazioni pubbliche. In questo modo gli enti locali hanno visto ridursi il numero di servizi a gestione diretta mutando in un centro strategico di una rete formata da diversi soggetti, nella prospettiva di uno sviluppo economico locale⁵⁶.

Ciò che manca è un sistema complessivo di predisposizione e gestione dei meccanismi di trasferimento della conoscenza e, a detta delle società di I.T. (Information Technology), le principali difficoltà sembrano provenire dai vertici delle pubbliche amministrazioni che trovano complesso il dover dichiarare apertamente i propri obiettivi e individuare gli indicatori di

⁵³ Martinez M., Mercurio R. (a cura di), *Modelli di governance e processi di cambiamento nelle public utilities*, op.cit., pag. 20.

⁵⁴ Martinez M., Mercurio R. (a cura di), *Modelli di governance e processi di cambiamento nelle public utilities*, op.cit., pag. 20.

⁵⁵ Basilica F., *La Public Governance in Europa*, in “Rassegna dell'Avvocatura dello stato”, n. 56, 2004, pag. 912.

⁵⁶ Meneguzzo M., *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, in “Azienda pubblica”, 1997.

performance e i parametri di valutazione che ciascuno di essi necessita, seppur siano loro stessi i primi beneficiari delle nuove soluzioni.⁵⁷

⁵⁷ Di Paolo A., *L'introduzione del New Public Management e della Balanced Scorecard nel processo di riforma dell'Amministrazione pubblica italiana*, in "Economia pubblica", n. 37, 2007.

1.3. IL PASSAGGIO DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA DAL MODELLO BUROCRATICO A QUELLO MANAGERIALE

A quale trasformazione dell'amministrazione pubblica abbiamo assistito negli ultimi decenni? Il New Public Management ha segnato un momento fondamentale nell'evoluzione delle aziende pubbliche delineando opportunità e condizioni di applicazioni di logiche e strumenti di natura manageriale riferiti ad aziende private.

Fino agli anni Ottanta le pubbliche amministrazioni erano contraddistinte da un modello burocratico che richiedeva due condizioni minime per assicurare l'efficacia⁵⁸:

- la dotazione di un apparato di norme, indispensabile per guidare i soggetti ad agire in modo efficace;
- l'affermarsi in modo chiaro di spazi non coperti da norme, regole e procedure per non permettere comportamenti che portano ad acquisire il potere individuale dei soggetti o esagerati comportamenti opportunistici.

Dagli anni Novanta il legislatore prova a modificare l'assetto istituzionale ed organizzativo cercando di ridefinire la soggettività di alcuni enti e di riorganizzare il modo di gestire di alcune funzioni e competenze, per potenziare l'aspetto di aziendalità delle pubbliche amministrazioni⁵⁹.

Era in atto un cambiamento, il modello burocratico era ormai obsoleto e presentava dei rischi, come⁶⁰:

- la rigidità della burocrazia, inteso come il rispetto assoluto delle regola provocando l'assenza della flessibilità nella loro applicazione;
- il rapporto tra burocrazia e spersonalizzazione, in quanto la burocrazia più neutralizza i rapporti personali e limita l'espressione della persona più è efficiente, con il rischio che l'accettazione della gerarchia venga utilizzato come uno strumento di sopraffazione;
- il rapporto tra burocrazia e valori, perché la burocrazia comporta il distacco dai valori e dalle emozioni.

⁵⁸ Hinna L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M. (a cura di), *Economia delle aziende pubbliche*, Milano, McGraw-Hill, 2006, pagg. 341-342.

⁵⁹ Romeo A., *Il modello dell'azienda per le amministrazioni pubbliche*, inserito nell'opera "L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea", 2016, pag. 410.

⁶⁰ Hinna L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M. (a cura di), *Economia delle aziende pubbliche*, op.cit., pag. 342.

Il modello manageriale perciò cerca di superare le rigidità dell'approccio burocratico con la discrezionalità, la capacità di adattamento, la flessibilità, tipiche degli ambienti non burocratici, attraverso il management pubblico che ha l'obiettivo di realizzare risparmi nella spesa pubblica, aumentare la probabilità che le politiche scelte e realizzate siano efficaci, migliorare la qualità dei servizi pubblici e rendere più efficienti le attività di governo⁶¹.

Questi obiettivi per essere raggiunti hanno bisogno di tempo ma soprattutto è necessario conoscere le condizioni di contesto in cui si intende operare.

Infatti, il percorso della managerialità delle pubbliche amministrazioni non è stato semplice e a capire il perché ci aiutano principalmente 4 aspetti (anche denominate “zavorre” da Giorgio Donna)⁶²:

1. la “zavorra” storica, ossia la presenza di assetti organizzativi del passato e quindi strutture organizzative incoerenti e squilibrate, sistemi di programmazione, controllo e valutazione utilizzati unicamente per rispondere alla normativa vigente, assenza di politiche di sviluppo e formazione delle risorse umane, ecc. Una condizione difficile e complessa per far nascere un processo di cambiamento;
2. la “zavorra” tecnica, ovvero la complicata attuazione nel mondo pubblico delle tecniche di management a causa delle difficoltà nella misurazione delle attività che vengono svolte, nell'individuazione degli indicatori più appropriati all'eventuale output emerso, nelle esigenze sociali delicate che vengono affrontate che possono essere ricondotti con fatica a parametri oggettivi, nella consapevolezza di dover operare in piena trasparenza e nella conoscenza della responsabilità della politica che può influenzare la continuità, l'efficienza e la razionalità;
3. la “zavorra” individualistica, intesa come la mancanza di sensibilità organizzativa e di competenze (come la capacità di gestire le risorse, di organizzare il lavoro, di delegare, pianificare e ragionare per obiettivi);

⁶¹ Pollitt C., Bouckaert G. (a cura di), *La riforma del management pubblico*, Milano, Università Bocconi, 2002, pag. 1.

⁶² Donna G., *La gestione del cambiamento nella Pubblica Amministrazione*, in “Electronic Journal of management”, n. 1, 2011, pagg. 5-8.

4. la “zavorra” culturale, causata dalla limitata conoscenza di quei meccanismi organizzativi e di quel linguaggio economico che sono fondamentali per creare un team tra figure con diversa estrazione professionale e con diversi percorsi formativi.

Un modo per affrontare queste difficoltà è stato quello di intervenire nel processo di cambiamento delle pubbliche amministrazioni in tre aree⁶³:

- area normativa, che consiste nei provvedimenti legislativi di riforma che sono stati emanati;
- area del comportamento degli attori dell’azione amministrativa, intesa come una maggiore responsabilità e consapevolezza delle conseguenze legate alle attività che vengono svolte, una maggiore attenzione dei risultati e del modo di porsi davanti alle attività che devono essere eseguite;
- area della domanda da parte dei fruitori, che sono sempre più consapevoli dei propri diritti e doveri, anche attenti ai servizi che ricevono dalle pubbliche amministrazioni e alla qualità delle prestazioni.

Tuttavia, la sfida principale della managerializzazione della pubblica amministrazione è quella di cambiare la cultura organizzativa, dunque non è sufficiente introdurre nuove tecniche di gestione. La cultura organizzativa viene definita come “la capacità di infondere nel personale dell’organizzazione un senso di impegno collettivo in direzione di uno scopo comune attraverso lo sviluppo di competenze professionali che lo conduca a risultati superiori alla norma e la formazione di leaders qualificati a tutti i livelli”⁶⁴.

Ecco allora che si può parlare di un cammino che non consiste solo nel rispetto delle leggi, ma da compiere in autonomia e in modo originale all’interno di ogni pubblica amministrazione. Dunque è possibile soffermarsi su questi aspetti⁶⁵:

1. il sistema del pubblico impiego e le politiche di gestione del personale;
2. il sistema delle rilevazioni;
3. la pianificazione e la programmazione: tra strategie e operatività;
4. il sistema dei controlli;
5. l’introduzione e il governo delle ICT.

⁶³ Laperuta L. (a cura di), *Il Management Pubblico*, op.cit., pag. 53.

⁶⁴ Hickman C.R., Silvia M.A. (a cura di), *Creating excellence*, Routledge, 2018.

⁶⁵ Borgonovi E. (a cura di), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2004, pag. 87.

Il sistema del pubblico impiego e delle politiche di gestione del personale ha avuto un cambiamento già dal momento in cui le pubbliche amministrazioni si sono mosse passando da un modello organizzativo in cui ci si basava su uno schema rigido di organigramma slegato dalla verifica delle concrete necessità lavorative, ad un concetto di “dotazione organica”⁶⁶. Quest’ultima sta a significare che le pubbliche amministrazioni, sulla base delle funzioni che ciascun ufficio svolge, determina il fabbisogno di personale di cui ha bisogno attraverso la regolazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale.

Alcuni motivi che hanno influenzato la natura del lavoro e dell’organizzazione delle pubbliche amministrazioni sono⁶⁷:

- la connessione sempre più grande tra lavoro e tecnologia, che se da una parte permette di “conquistare” grandi opportunità di evoluzione, dall’altra rende difficoltosa la distinzione del contributo dato dal lavoratore piuttosto che da quello degli strumenti tecnologici;
- l’accettazione dell’instabilità del lavoro come un fattore non più eccezionale come invece era da sempre considerato;
- la collaborazione sempre maggiore di lavoratori temporanei (ossia coloro che hanno contratti a tempo determinato oppure che svolgono lavoro interinale), che se da una parte consente la possibilità di far accedere a nuove opportunità, dall’altra potrebbe provocare delle difficoltà organizzative;
- l’importanza che viene dato all’apprendimento continuativo del personale;
- la propensione a coinvolgere i destinatari dei servizi che si offrono, in modo da poter ricevere un feedback e migliorarsi nel tempo;
- il contenimento della supervisione dei dipendenti, conseguentemente al minor impatto dell’organizzazione della gerarchia;
- il nuovo modo di organizzazione del lavoro attraverso la creazione di team, ossia gruppi di lavoro, solamente dove questo sia davvero vantaggioso.

Nel corso del tempo viene data sempre più importanza al personale fino a rendere possibile l’introduzione di vere e proprie “politiche del personale” (attraverso strumenti idonei),

⁶⁶ Laperuta L. (a cura di), *Il Management Pubblico*, op.cit., pag. 94.

⁶⁷ Reborà G. (a cura di), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, op.cit., pag. 198.

successivamente alla ridefinizione della struttura retributiva comprensiva della retribuzione tabellare, dell'indennità di funzione e degli incentivi correlati agli obiettivi prefissati⁶⁸. Ad esempio con la responsabilizzazione diretta degli organi di governo sui risultati dell'amministrazione essendo in questo modo connessi all'adeguatezza dell'erogazione dei servizi sia in termini quantitativi che qualitativi.

Il sistema delle rilevazioni è uno strumento che regola *ex ante* i rapporti tra i diversi organi aziendali e consente di comunicare all'esterno il risultato del confronto tra questi. È stato determinante per le problematiche che esistevano nella vita degli enti pubblici perché, andando a riguardarli alla luce delle teorie inerenti la contabilità e il finanziamento della pubblica amministrazione, sono comparse tecniche concretamente applicabili per ottimizzarsi.

Il principale modo per attuare il sistema delle rilevazioni è tramite il bilancio di previsione. L'organo rappresentativo della pubblica amministrazione, successivamente all'approvazione del bilancio, determina le scelte riguardo l'entità, la natura e la provenienza delle entrate ordinando un vincolo *ex ante* all'entità, alla natura e alla destinazione delle spese che potranno essere sostenute durante l'esercizio di riferimento⁶⁹.

Dunque il sistema contabile rappresenta una parte fondamentale per gli enti pubblici la cui finalità è totalmente differente rispetto alle aziende private, proprio perché nella contabilità pubblica vi è una regolazione primariamente tra gli organi per permettere al popolo le scelte per il prelievo e l'uso delle risorse, nonché per impedire che possa essere compromesso l'equilibrio economico (visione che non esiste nel mondo privato)⁷⁰.

La pianificazione e la programmazione (tra strategia e operatività) nelle pubbliche amministrazioni è stata un bel punto di svolta per queste.

Innanzitutto, partiamo con il dire che nella pianificazione vengono determinati gli obiettivi da raggiungere nel lungo periodo attraverso le risorse che si hanno a disposizione e vengono definite le relazioni con l'ambiente esterno e le politiche generali di intervento, mentre la programmazione presenta le modalità che devono essere seguite e gli strumenti che devono

⁶⁸ Borgonovi E. (a cura di), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, op.cit., pag. 88.

⁶⁹ Borgonovi E. (a cura di), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005, pag. 241.

⁷⁰ Borgonovi E. (a cura di), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, op.cit.

essere utilizzati per il raggiungimento degli obiettivi determinati nella pianificazione, perciò contiene gli obiettivi e gli effetti di breve periodo e le azioni che si vanno a tradurre concretamente⁷¹.

La pianificazione strategica perciò è quel processo formale in cui vengono definite le strategie in piani d'azione per il futuro e grazie al quale sarà possibile raggiungere gli obiettivi finali stabiliti secondo criteri di efficacia degli interventi, efficienza nell'impiego delle risorse, economicità nel rapporto tra bisogni da soddisfare e risorse acquisibili⁷². È l'organo politico (che rappresenta il popolo) che traduce in obiettivi le esigenze dei rappresentanti, guidando poi l'organizzazione della pubblica amministrazione per attuarle.

Nel 1999 è stato introdotto nel contesto pubblico il controllo strategico, strettamente legato alla pianificazione strategica, grazie al quale si stimola l'ottimizzazione del processo che va ad esplicitare i programmi politici traducendoli in obiettivi di medio-lungo periodo individuando le linee d'azione per l'amministrazione⁷³.

La fase della programmazione operativa invece, come annunciato precedentemente, consiste nel sottoporre ai responsabili del servizio i programmi ben definiti per raggiungere gli obiettivi generali previsti dalla pianificazione. Quello che si deve fare è riuscire ad individuare quell'alternativa praticabile che porti alla combinazione migliore dei fattori produttivi che si hanno a disposizione (a volte si preferisce adottare programmi a maggior beneficio dal punto di vista sociale o politico piuttosto che da quello economico)⁷⁴.

Dunque si può parlare di una fase che, rispetto a quella della pianificazione strategica, è meglio controllabile dagli organi dell'amministrazione proprio perché ci si basa su elementi più oggettivabili e verificabili con maggior precisione.

Alcune differenze che possono aiutare a capire la grande distinzione della pianificazione strategica dalla programmazione operativa sono che⁷⁵:

- la pianificazione è orientata all'ambiente esterno, per raccogliere i bisogni dei cittadini e trasformarli in obiettivi, mentre la programmazione è orientata all'interno dell'ente dove si raccolgono le informazioni per realizzare i programmi;

⁷¹ Laperuta L. (a cura di), *Il Management Pubblico*, op.cit., pag. 152.

⁷² Borgonovi E. (a cura di), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, op.cit., pag. 97.

⁷³ Borgonovi E. (a cura di), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, op.cit., pag. 100.

⁷⁴ Laperuta L. (a cura di), *Il Management Pubblico*, op.cit., pag. 163.

⁷⁵ Laperuta L. (a cura di), *Il Management Pubblico*, op.cit., pag. 165.

- la pianificazione può essere fissata in un semplice documento, mentre la programmazione deve concludersi con la redazione dei documenti necessari per esporre i programmi relativi al periodo di riferimento e devono contenere per ciascun programma deciso gli obiettivi che si intendono conseguire nel breve termine, i costi che si prevedono di sostenere e i risultati che si intendono realizzare, nonché le risorse domandate in termini di beni, personale e mezzi monetari, le azioni da intraprendere e le unità organizzative legate all'esecuzione del programma.

Le pubbliche amministrazioni si sono sempre più adeguate all'utilizzo di questi strumenti anche se con grande difficoltà, il problema di fondo è quando queste considerano questi mezzi, così importanti, elementi meramente formali, non percependo il loro reale valore.

Un altro tema rilevante nell'evoluzione delle pubbliche amministrazioni è il sistema dei controlli. Si può parlare di controllo come quel sistema di informazioni, decisioni e operazioni il cui andamento va valutato in relazione alla sua capacità di produrre risultati utili per i destinatari dell'azione amministrativa, sostenendo un modello aziendale di amministrazione⁷⁶. All'interno della disciplina aziendale il sistema del controllo, cosiddetto manageriale, si costituisce di tre elementi (che sono reciprocamente connessi)⁷⁷:

- la struttura organizzativa del controllo;
- la struttura informativa del controllo;
- il processo di controllo.

Nel nostro ordinamento i sistemi di controllo si sono evoluti nel tempo anche se si presentano con una disciplina organica abbastanza frammentata, tanto che non è possibile fare una distinzione precisa tra i modelli di controllo di tipo tradizionale rispetto a quelli che hanno una logica economico-aziendale dato che si sono "mescolati", è possibile però parlare di controlli esterni e controlli interni.

Il termine controllo interno si inserisce nel comparto della pubblica amministrazione nel 1993, con il decreto legislativo del 3 febbraio, n.29, in cui si parla per la prima volta del nucleo di

⁷⁶ Borgonovi E. (a cura di), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, op.cit., pag. 354.

⁷⁷ In proposito si veda: Borgonovi E. (a cura di), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, op.cit., pagg. 356-361.

valutazione e del controllo interno, senza però precisare se i due termini fossero da considerare sinonimi o alternativi⁷⁸.

Il sistema dei controlli interni, nel quale il soggetto attore del controllo è un organo interno alla struttura organizzativa ed anche il soggetto sottoposto al controllo, raggiungerà forme più organizzate dall'emanazione del decreto legislativo n. 286 del 1999 che contiene informazioni precise di metodo, di merito ed organizzative per permettere l'ampliamento della cultura della valutazione anche nell'amministrazione italiana⁷⁹. Questo decreto legislativo consisteva in un'articolazione di 4 tipologie di controllo: controllo interno di regolarità amministrativa-contabile, controllo di gestione, la valutazione del personale con incarico dirigenziale e la valutazione e il controllo strategico⁸⁰.

L'affermarsi di controlli interni assegnati a strutture autonome tra loro ha permesso di eliminare la criticità che esisteva fino a quel momento ossia concentrare in un'unica struttura compiti eterogenei⁸¹.

Nel corso degli anni, osservando quanto previsto nei regolamenti interni delle pubbliche amministrazioni e studiando le diverse prassi organizzative, emersero alcuni fattori ostativi riguardo le 4 tipologie di controllo interno, ossia⁸²:

- la mancanza di un sistema di controllo di gestione, spesso assegnato nella fase di start-up a giovani laureati senza la possibilità di acquisire la piena collaborazione attiva da parte degli altri responsabili delle unità operative, ma lasciati soli in seno al “servizio finanziario”;
- la scarsa consapevolezza degli organi politici e gestionali della grande importanza informativa di un efficace sistema di controllo;
- l'assenza di un sistema di valutazione delle prestazioni dirigenziali (che migliorerà con il decreto legislativo n. 150/2009, come si vedrà nel capitolo successivo);
- la ridotta consapevolezza che della rilevanza segnaletica del controllo strategico da parte degli amministratori e consiglieri dell'ente.

⁷⁸ Mazzara L., *Sistema dei controlli interni negli enti locali: vincolo adempimentale o opportunità informativa prospettica?*, in “Finanza e tributi locali”, 2019, pag. 45.

⁷⁹ Onesti T., Angiola N. (a cura di), *Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, Franco Angeli, 2009, pag. 16.

⁸⁰ Mazzara L., *Sistema dei controlli interni negli enti locali: vincolo adempimentale o opportunità informativa prospettica?*, in “Finanza e tributi locali”, 2019, pag. 46.

⁸¹ Laperuta L. (a cura di), *Il Management Pubblico*, op.cit., pag. 180.

⁸² Mazzara L., *Sistema dei controlli interni negli enti locali: vincolo adempimentale o opportunità informativa prospettica?*, in “Finanza e tributi locali”, 2019, pag. 47.

A causa dell'inefficace esperienza del decreto 286/1999, il Legislatore ha deciso di intervenire con il decreto legge 174/2012. Quest'ultimo verrà illustrato nel successivo paragrafo in riferimento agli enti locali.

I controlli interni collaborano con i controlli esterni, quindi i due si vanno ad integrare. I controlli esterni sono appunto svolti da autorità o soggetti estranei all'amministrazione pubblica. Il supremo organo di controllo a riguardo è quello della Corte dei conti, che oltre a svolgere la funzione giurisdizionale in senso stretto, svolge diversi controlli rispetto alla pubblica amministrazione⁸³. Tra i compiti che essa deve svolgere, il più diffuso è quello del controllo preventivo di legittimità sulle leggi e sugli atti di governo ma successivamente si sono ampliati, infatti si sono sviluppati controlli successivi sui risultati di gestione.

L'ultimo tema che verrà trattato in questo paragrafo è: l'introduzione e il governo delle ICT nelle pubbliche amministrazioni.

Come nell'ambito privato, anche nell'ambito pubblico l'evoluzione tecnologica ha avuto un impatto enorme sul modo di gestione e sul modo di comunicare con i cittadini e gli utenti da parte delle stesse.

Partendo dalla definizione di sistema informativo possiamo dire che questo è un insieme sistemato di elementi che rilevano, elaborano, scambiano e archiviano dati allo scopo di produrre e distribuire delle informazioni ai soggetti che ne hanno bisogno nel momento e nel luogo appropriato, attraverso la tecnologia più confacente⁸⁴.

Le ICT (Information and Communication Technologies) negli enti pubblici sono state oggetto di due approcci differenti: da una parte di "determinismo tecnologico", ossia la limitazione delle pubbliche amministrazioni ad applicare le innovazioni tecnologiche nelle proprie attività solamente nei propri processi tipici, nella propria struttura organizzativa e nei propri modelli di gestione; dall'altra di "governo elettronico", inteso come la grande rilevanza che le nuove tecnologie hanno rispetto ai processi di modernizzazione del pubblico impiego⁸⁵.

Nel corso degli anni l'evoluzione tecnologica si è diffusa sempre di più nelle diverse aree⁸⁶:

⁸³ La funzione del controllo esterno da parte della Corte dei conti sotto il profilo della responsabilità amministrativo-contabile è stata sempre separata rispetto alla funzione giurisdizionale, tuttavia entrambe le funzioni hanno la finalità di tutelare la buona gestione della cosa pubblica.

⁸⁴ Camussone P.F. (a cura di), *Il sistema informativo aziendale*, Milano, Etas, 1998.

⁸⁵ Borgonovi E. (a cura di), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, op.cit., pag. 380.

⁸⁶ Borgonovi E. (a cura di), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, op.cit., pagg. 108-109.

- nella gestione interna degli enti, nell'attività di routine e operativa grazie a software prodotti per supportare i sistemi di rilevazione, programmazione e controllo;
- nella relazione con i cittadini, infatti la pubblica amministrazione ha visto crescere la propria comunicazione con i cittadini attraverso e-mail, forum, ecc. e è passata a offrire servizi online tramite una struttura dell'amministrazione dotata di uffici, sportelli, servizi adeguati;
- nello svolgimento dei processi democratici, pensiamo ai politici o agli amministratori che comunicano messaggi tramite i siti internet o gli stessi cittadini che partecipano a forum di discussione nate dall'attivazione della stessa pubblica amministrazione.

Non manca il contributo dato del legislatore rispetto l'evoluzione delle ICT nelle pubbliche amministrazioni. Appunto, negli anni Novanta, viene istituita l'AIPA (Autorità informatica nella pubblica amministrazione) che consente di diffondere l'attenzione informatica al proprio interno; viene realizzata la RUPA (Rete unitaria delle amministrazioni pubbliche) per garantire il coordinamento tra le diverse pubbliche amministrazioni; viene attivata l'integrazione del sistema informativo aziendale dei diversi enti per attraversare la frammentazione interna; permette di garantire la validità di tutti gli effetti della legge; si uniscono le potenzialità dell'integrazione in rete delle amministrazioni e della validità legale delle transazioni telematiche per costruire strumenti centralizzati di *e-procurement* volto a perfezionare l'efficienza degli acquisti a livello di sistema pubblico⁸⁷.

⁸⁷ Borgonovi E. (a cura di), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, op.cit., pag. 383.

1.4. NUOVO SCENARIO PER GLI ENTI LOCALI

1.4.1. Aziendalizzazione degli enti locali

Gli enti locali, detti anche enti territoriali locali, sono enti pubblici che operano in un determinato e ristretto ambito territoriale, perseguendo interessi di natura circoscritta al territorio su cui insistono (es. comuni, province)⁸⁸. Questi hanno come compito principale quello di accrescere la qualità della vita dei propri cittadini e di sostenere e favorire lo sviluppo economico e sociale della comunità amministrata, cercando di gestire in modo efficace le risorse che sono disponibili, focalizzandosi sugli obiettivi che vengono individuati e orientando la capacità organizzativa verso il raggiungimento dei risultati attesi⁸⁹.

In effetti, come osservato nei precedenti paragrafi, le pubbliche amministrazioni, compresi gli enti locali, hanno subito una trasformazione importante, infatti si può parlare anche di “aziendalizzazione degli enti locali”, promuovendo il diffondersi di principi, logiche, strumenti e regole di gestione tipici dell’impresa privata⁹⁰. Ci si sofferma alla realtà degli enti locali in quanto, in tale ambito, tale fenomeno è stato particolarmente accentuato, sia per gli interventi normativi che vengono emanati nel corso degli anni, sia per la loro natura istituzionale⁹¹.

Si muovono sempre di più verso l’importanza delle verifiche interne all’ente per controllare le condizioni di efficacia, efficienza ed economicità dell’azione pubblica e per monitorare, in modo continuativo, la sfera finanziaria per effettuare le opportune valutazioni rispetto la sostenibilità della spesa pubblica e si allontanano sempre di più dalla concezione predominante, ossia quella dell’interesse verso i controlli preventivi di legittimità e merito sugli atti, eseguita da soggetti esterni all’ente⁹².

I modelli di gestione tradizionali non sono però adeguati per far fronte ad un contesto che si sta evolvendo con continuità in cui le pubbliche amministrazioni operano (pensiamo alle tante

⁸⁸ Definizione di “enti locali” presa dal dizionario giuridico “BROCARDI”.

⁸⁹ Zanetti E., *Il controllo di gestione nell’ente locale*, in “Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza”, n. 79, 2005, pag. 2151.

⁹⁰ In proposito si vedano: Rebora G., Meneguzzo M. (a cura di), *Strategia delle Amministrazioni Pubbliche*, Utet, Torino, 1990; Borgonovi E. (a cura di), *Principi e sistemi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, op.cit.; Anselmi L. (a cura di), *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2003; Rebora G., *Le amministrazioni pubbliche come aziende*, in “Azienda pubblica”, n.3, 1994.

⁹¹ Borgonovi E. (a cura di), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, op.cit., pag. 84.

⁹² Costa A. (a cura di), *Il sistema dei controlli a supporto della funzionalità degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2014, pag. 27.

norme che regolano il funzionamento, di quanto siano poco trasparenti, troppo costose e che mirano allo svolgimento di attività poco strategiche, incapaci di individuare degli obiettivi e di controllare l'attività svolta), per questo, una soluzione a queste problematiche è stato il sistema dei controlli⁹³.

Come già si è avuto modo di vedere, il controllo può essere di due tipi:

- esterno, ossia quello attuato dall'organo che si trova al di fuori dell'ente preso in esame;
- interno, ovvero quello effettuato direttamente all'interno dell'ente stesso.

È con il decreto legge 174/2012 (come citato nel precedente paragrafo) che viene potenziato il sistema dei controlli (prodotto dal decreto legislativo 286/2009), conformandolo alle richieste comunitarie di coordinamento della finanzia pubblica e ai vincoli finanziari del Patto di stabilità, nonché al percorso legislativo improntato sulla riduzione della spesa pubblica, sulla lotta alla corruzione e sull'efficientamento della pubblica amministrazione, presentando progressivamente maggiori margini di autonomia e decentramento degli enti⁹⁴.

Per quanto concerne il controllo interno, il decreto legge di riferimento ha voluto sia inserire nuove forme di controllo, sia rafforzare le caratteristiche di alcuni controlli già vigenti, possiamo parlare allora di⁹⁵:

- controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- controllo di gestione;
- controllo strategico;
- controllo di qualità sui servizi erogati;
- controllo sugli equilibri finanziari;
- controllo sulle società partecipate.

1.4.2. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile negli enti locali

Gli enti locali, secondo quanto previsto dal legislatore, nel controllo di regolarità amministrativa e contabile possono dotarsi di strumenti e metodologie idonee a rispettare i

⁹³ Onesti T., Angiola N. (a cura di), *Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche*, op.cit., pag. 16.

⁹⁴ Costa A. (a cura di), *Il sistema dei controlli a supporto della funzionalità degli enti locali*, op.cit., pag. 30.

⁹⁵ Tafuro A., *Il controllo sull'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e l'adeguatezza del sistema dei controlli interni negli Enti locali*, in "Rivista italiana di economia aziendale", n. 114, 2014, pag. 64.

principi di legittimità, di regolarità e correttezza (nella sfera della loro autonomia organizzativa e normativa) dell'azione amministrativa⁹⁶.

Il sistema in cui si articola questo controllo (che rappresenta l'unico controllo interno di stampo "burocratico") è stato delineato in questo modo⁹⁷:

1. il controllo di regolarità amministrativa e contabile, che è garantito da ogni responsabile nella fase preventiva della formazione dell'atto. Quindi ognuno dei responsabili esprime un proprio parere tecnico che attesta la regolarità tecnica e la correttezza dell'azione amministrativa dell'atto;
2. il controllo contabile, che è assicurato dal responsabile finanziario nella fase preventiva che rilascia il parere di regolarità contabile e del visto approvando la relativa copertura finanziaria dopo aver analizzato l'atto;
3. il controllo amministrativo, che è esercitato dal Segretario generale nella fase successiva, ossia quella fase in cui gli elementi soggetti al controllo sono le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli atti amministrativi (scelti in modo causale da tecniche di campionamento).

Pertanto, allo scopo di codificare anticipatamente le modalità di controllo amministrativo-contabile, il Segretario provvede a ordinare gli atti sottoposti al controllo e alla definizione del loro contenuto minimale e dei rispettivi tempi procedurali, mentre, per quanto concerne gli atti amministrativi di natura più complessa, devono essere valutati da una commissione *ad hoc* (formata da professionisti) presentata nel regolamento dei controlli interni⁹⁸.

I risultati di questo controllo sono comunicati dal Segretario generale ai responsabili dei servizi (insieme alle direttive a cui ci si deve conformare nel caso in cui emergono delle irregolarità), ai revisori dei conti, agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti e al Consiglio Comunale⁹⁹.

⁹⁶ Mazzara L., *Il controllo di regolarità amministrativa e contabile: alcune chiavi di lettura*, in "Finanza e tributi locali", 2019, pag. 23.

⁹⁷ Fabiano S., *Il nuovo sistema dei controlli dopo il decreto-legge 174/2012*, in "Comuni d'Italia", 2012, pag. 13.

⁹⁸ Gori E., Pozzoli S. (a cura di), *Il sistema dei controlli negli Enti locali. Attori e modalità operative*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013, pagg. 57-58.

⁹⁹ Tafuro A., *Il controllo sull'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e l'adeguatezza del sistema dei controlli interni negli Enti locali*, in "Rivista italiana e di economia aziendale", n. 114, 2014, pag. 65.

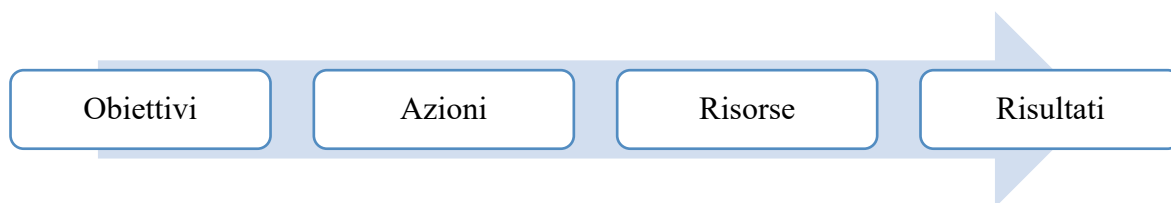
1.4.3. Il controllo di gestione negli enti locali

Il controllo di gestione rappresenta una svolta nella modalità di amministrare gli enti locali poiché coinvolge¹⁰⁰:

- i responsabili dei servizi, per ottimizzare i costi e gli output conseguiti;
- gli organi politici, per analizzare l'adeguatezza delle scelte effettuate a seconda dei piani e dei programmi fissati dall'organo di governo.

Questo controllo prevede un processo vero e proprio che parte dagli obiettivi programmati, verifica la coerenza delle azioni che vengono messe in atto, le risorse utilizzate e i risultati conseguiti (si veda la figura 1.3.)¹⁰¹.

Fig. 1.3. – Il processo del controllo di gestione



Fonte: “Il nuovo sistema dei controlli dopo il decreto-legge 174/2012” di Santo Fabiano.

Riguardo a tale controllo è bene parlare del PEG (Piano Esecutivo di Gestione) che è uno strumento importante che gli enti locali di una certa dimensione posseggono, predisposto dalla Giunta, dopo la deliberazione del Bilancio di previsione annuale da parte del Consiglio. È il decreto legislativo 77/1995 che introduce il Piano Esecutivo di Gestione ma attualmente è disciplinato dall'art. 169 del TUEL, in parte modificato dal decreto legge 174/2012¹⁰². Il PEG si può rappresentare come un bilancio di gestione perché contiene l'identificazione degli obiettivi, l'assegnazione dei beni e dei mezzi finanziari per il loro raggiungimento a soggetti individuati, consente di giudicare il loro operato e di rapportare la remunerazione dei responsabili ai risultati ottenuti, perciò determina la base dell'intero processo di programmazione e comunica la filosofia di gestione degli enti locali¹⁰³. Questo strumento è

¹⁰⁰ Anselmi L. (a cura di), *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, op.cit., pagg. 58-59.

¹⁰¹ Fabiano S., *Il nuovo sistema dei controlli dopo il decreto-legge 174/2012*, in “Comuni d'Italia”, 2012, pag. 15.

¹⁰² Gori E., Pozzoli S. (a cura di), *Il sistema dei controlli negli Enti locali. Attori e modalità operative*, op.cit., pag. 284.

¹⁰³ Gori E., Pozzoli S. (a cura di), *Il sistema dei controlli negli Enti locali. Attori e modalità operative*, op.cit., pag. 285.

unico per ciascun ente, nel senso che, oltre al fatto che i Comuni con popolazione inferiore ai 15 mila abitanti e le Comunità montane non sono obbligati a redigerlo, il legislatore non ha definito un modello particolare per il PEG, quindi sarà ciascuna amministrazione, a seconda della propria struttura organizzativa e funzionale a scegliere come strutturarlo.

In seguito, ritornando al controllo di gestione, da un punto di vista operativo, si struttura in un ufficio, anche detto “ufficio di controllo di gestione” (autonomo e indipendente) dove il responsabile ha il compito di dotare i responsabili delle politiche di programmazione degli strumenti adeguati ad una valida verifica dello status attuativo dei programmi, di una rigorosa gestione per il raggiungimento del miglior risultato e degli indicatori per verificare i risultati ottenuti (confrontandoli con gli obiettivi), rispetto alle finalità disposte dalla legge, dallo statuto e dal regolamento di contabilità¹⁰⁴.

Infatti, la procedura del controllo di gestione si basa sulla variabile organizzativa dell'ente nel senso che vengono fissate le responsabilità delle figure professionali che operano all'interno dei singoli servizi (anche chiamati centri di responsabilità¹⁰⁵) considerati come dei reparti organizzativi (ognuno con proprie persone e mezzi) in cui si articola l'attività dell'ente a livello delle quali si intende misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa¹⁰⁶.

Perciò l'ufficio di controllo di gestione, che solitamente si colloca in posizione di staff nell'organigramma dell'ente e affianca l'organo di governo, cerca di mantenere una connessione con i singoli titolari dei centri di responsabilità.

Inoltre, fondamentale per un controllo *ad hoc*, è quello di essere forniti di un sistema informativo-contabile tale per cui si ricavano informazioni e dati rilevanti e utili per ciascun ente locale¹⁰⁷.

Questo ne consegue che il controllo di gestione trova diversi punti di contatto con le altre forme di controllo, ma d'altronde, l'oggetto di cui si occupa è l'attività amministrativa ossia la stessa

¹⁰⁴ Thornton G., *Il sistema dei controlli interni degli enti locali: il controllo di gestione*, in “Comuni d'Italia”, n. 40, 2003, pag. 30.

¹⁰⁵ I “centri di responsabilità” sono le unità organizzative il cui titolare è ritenuto responsabile del conseguimento di uno specifico insieme di risultati e dell'uso delle risorse a disposizione. Marchi L., Marasca S., Chiucchi S. (a cura di), *Controllo di gestione*, Torino, Giappichelli, 2018.

¹⁰⁶ Tafuro A., *Il controllo sull'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e l'adeguatezza del sistema dei controlli interni negli Enti locali*, in “Rivista italiana di economia aziendale”, n. 114, 2014, pag. 69.

¹⁰⁷ Costa A. (a cura di), *Il sistema dei controlli a supporto della funzionalità degli enti locali*, op.cit., pag. 52.

attività che viene analizzata dal controllo di regolarità amministrativa, dal controllo strategico e dai controlli di qualità (che verrà trattato successivamente)¹⁰⁸.

Inoltre, questo controllo di gestione viene esercitato all'interno dell'ente (da propri dipendenti o da un consulente esterno) ma i suoi esiti vengono trasmessi anche all'esterno per rendere trasparente il suo operato.

Dunque, quando si parla di controllo di gestione si fa riferimento ad un'attività che fa da "guida", ossia che fa in modo che i comportamenti degli operatori aziendali siano correlati e finalizzati al conseguimento degli obiettivi dell'ente locale e non che venga considerata come un'attività di ispezione¹⁰⁹.

1.4.4. Il controllo strategico negli enti locali

Il controllo strategico negli enti locali è stato rilanciato con il decreto legge 174/2012 in quanto con le precedenti disposizioni di legge non si erano raggiunti i risultati sperati¹¹⁰.

Questo controllo si distende su un orizzonte temporale di lungo periodo che corrisponde a quello dell'attività di programmazione dell'ente¹¹¹.

Possiamo definirlo come quel controllo che consiste nella valutazione dell'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti (lettera b) articolo 147).

Tra i documenti e le fonti indispensabili per realizzare il suddetto controllo troviamo quello di pianificazione e programmazione amministrativa e finanziaria, ma anche gli strumenti per la verifica dei risultati e della performance (esempio: il programma di mandato, il piano generale di sviluppo, la relazione previsionale e programmatica, il piano esecutivo di gestione, ecc.)¹¹².

¹⁰⁸ Fabiano S., *Il nuovo sistema dei controlli dopo il decreto-legge 174/2012*, in "Comuni d'Italia", 2012, pag. 15.

¹⁰⁹ Farneti G., Mazzara L., *Strumenti e logiche di controllo dell'Ente locale. Lezione 1: il controllo di gestione*, in "Azienditalia – I corsi", 2000, pag. 7.

¹¹⁰ Onesti T., Angiola N. (a cura di), *Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche*, op.cit., pag. 16.

¹¹¹ Leardini C., *Il controllo strategico*, in Gori E., Pozzoli S. (a cura di), *Il sistema dei controlli negli Enti locali. Attori e modalità operative*, op.cit., pag. 245.

¹¹² Onesti T., Angiola N. (a cura di), *Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche*, op.cit., pag. 46.

Dunque, il controllo strategico ha origine quando il Sindaco stabilisce i macro-obiettivi strategici da raggiungere nel suo periodo di mandato (contenuti nel Piano generale di sviluppo e nel Piano di programmazione economico-finanziaria)¹¹³.

Si tratta di un controllo (come già richiamato nel paragrafo 1.3.) che svolge un'attività di supporto al lavoro che eseguono gli organi di indirizzo politico-amministrativo, per delineare le strategie che l'ente tenderà di realizzare nel corso degli anni, questo consente di collocare la struttura preposta a questa attività in una posizione "migliore" avendo una diretta interlocuzione con i vertici politici¹¹⁴.

Inoltre, il legislatore prevede l'esercizio del controllo strategico per i comuni con una popolazione superiore a 100000 abitanti e definisce specifiche metodologie per ricavare le informazioni riguardo¹¹⁵:

- i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti;
- gli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti;
- i tempi di realizzazione, rispetto alle previsioni;
- le procedure attuate, confrontate con i progetti elaborati;
- la qualità dei servizi;
- il grado di soddisfazione della domanda espressa;
- gli aspetti socio-economici.

È possibile osservare come questo controllo sia collegato e assorba sia il controllo di gestione che il controllo sulla qualità dei servizi.

In seguito, il controllo strategico si trova in un'apposita unità organizzativa all'interno dell'ente locale che, sotto la direzione del Direttore Generale o del segretario generale (se previsto), elabora rapporti periodici da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio al fine di adottare, da parte di questi, le dovute deliberazioni nel riconoscere lo stato di attuazione dei programmi (che deve essere eseguita almeno una volta all'anno, entro il 30 settembre)¹¹⁶.

¹¹³ In proposito si vedano: Mazzara L., *Valutare la coerenza delle scelte strategiche attraverso il piano generale di sviluppo*, in "Azienditalia", 2005, pagg. 728-735; Pizzuti S., *Le linee programmatiche di mandato e il piano generale di sviluppo*, in "L'amministrazione italiana", 2006, pagg. 35-43.

¹¹⁴ Onesti T., Angiola N. (a cura di), *Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche*, op.cit., pag. 42.

¹¹⁵ Fabiano S., *Il nuovo sistema dei controlli dopo il decreto-legge 174/2012*, in "Comuni d'Italia", 2012, pag. 15.

¹¹⁶ Tafuro A., *Il controllo sull'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e l'adeguatezza del sistema dei controlli interni negli Enti locali*, in "Rivista italiana e di economia aziendale", n. 114, 2014, pag. 67.

1.4.5. Il controllo sugli equilibri finanziari negli enti locali, il controllo di qualità sui servizi erogati negli enti locali e il controllo sulle società partecipate

Il controllo sugli equilibri finanziari negli enti locali è sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario che deve preservare gli equilibri finanziari della gestione e considerare e rispettare i vincoli di finanza pubblica¹¹⁷.

In economia aziendale l'equilibrio finanziario è diverso rispetto a quanto previsto nel contesto delle pubbliche amministrazioni, infatti si parla del grado di finanziare il flusso delle spese con il flusso delle entrate che si riscuote. Nelle pubbliche amministrazioni la situazione cambia, infatti è un controllo di natura adempimentale e ha lo scopo di responsabilizzare il sistema¹¹⁸. La logica consta nell'identificare i flussi informativi utili all'ente affinché siano avviati i processi correttivi in modo tempestivo e di interrompere ciò che porta ad un disequilibrio dei saldi economici e finanziari e che si discosta dalla previsione di bilancio¹¹⁹.

Il controllo sugli equilibri finanziari deve sottostare anche alla vigilanza dell'organo di revisione, nonché il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del Direttore generale (dove previsto), del Segretario e dei responsabili del servizio e deve porre attenzione all'andamento economico e finanziario degli organismi esterni all'ente che però vanno ad influenzare il proprio bilancio finanziario, acquisendo così una visione globale della situazione¹²⁰.

Il controllo di qualità dei servizi erogati (che può essere effettuata anche da soggetti esterni all'ente) ha la finalità di capire la reale soddisfazione degli utenti interni ed esterni all'ente, nel momento in cui fruiscono di questi e viene adottato principalmente da quei Comuni superiori ad una certa dimensione¹²¹.

Tuttavia, non è sufficiente valutare la qualità dell'azione amministrativa raggiunta dall'erogazione dei servizi ma devono essere considerati anche i vincoli da rispettare (come quelli collegati al Patto di Stabilità o quelli che richiedono di dotarsi di un sistema di valutazione della performance organizzativa, ecc.)¹²².

¹¹⁷ Costa A. (a cura di), *Il sistema dei controlli a supporto della funzionalità degli enti locali*, op.cit., pag. 43.

¹¹⁸ Fabiano S., *Il nuovo sistema dei controlli dopo il decreto-legge 174/2012*, in "Comuni d'Italia", 2012, pag. 18.

¹¹⁹ Corte dei conti, *I controlli interni degli enti locali*, Relazione 2019, deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG.

¹²⁰ Costa A. (a cura di), *Il sistema dei controlli a supporto della funzionalità degli enti locali*, op.cit., pag. 43.

¹²¹ Tafuro A., *Il controllo sull'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e l'adeguatezza del sistema dei controlli interni negli Enti locali*, in "Rivista italiana di economia aziendale", n. 114, 2014, pag. 68.

¹²² Costa A. (a cura di), *Il sistema dei controlli a supporto della funzionalità degli enti locali*, op.cit., pag. 57.

L'amministrazione può quindi avvalersi delle indagini della *customer satisfaction* ovvero la capacità dell'ente di ascoltare e comprendere a fondo i bisogni che il cittadino comunica, porre interesse continuativo al suo giudizio, sviluppare e migliorare il dialogo e la relazione con questo, attraverso gli strumenti più idonei (come questionari strutturati, ecc.)¹²³.

Questa tipologia di controllo interno in realtà, per molti specialisti, non è da considerare come controllo autonomo ma per taluni dovrebbe essere integrato con il controllo strategico, mentre per altri con il controllo di gestione¹²⁴.

L'ultimo controllo è quello sulle società partecipate che coinvolge quei Comuni con società partecipate non quotate in quanto si vuole costituire all'interno dell'ente un'unità organizzativa che si occupi del rapporto con queste. Lo scopo è quello di evitare ricadute negative sul bilancio dell'ente e quindi si stabiliscono gli obiettivi gestionali nei confronti delle società partecipate attinenti alla relazione previsionale e programmatica necessitando di un sistema informativo che rilevi i rapporti finanziari tra l'ente locale e le società¹²⁵.

Pertanto, il decreto legge 174/2012, che ha ridisegnato il sistema dei controlli interni, ha permesso ad essi di dotarli di strumenti per rispondere ad una gestione orientata al risultato rispettando le direttive principali del legislatore, e concedendo ad ognuno di essi di definirle nel dettaglio in base alle dimensioni e alle esigenze di rendicontazione che li riguarda.

In realtà, la normativa considera i diversi controlli in modo differenziato, ma questi devono operare in modo sinergico ed integrato per il fatto che l'operatività dell'ente locale è determinato da un sistema modulare di documenti in cui vengono indicate le attività di programmazione, controllo e rendicontazione¹²⁶.

Dunque, la realizzazione di questo sistema risulta molto prezioso per segnalare agli organi politici e alla dirigenza le informazioni sull'azione amministrativa, sia riguardo la valutazione e la misurazione, dando la possibilità di adeguare le linee di indirizzo politico-amministrativo

¹²³ Tanese A., Negro G., Gramigna A. (a cura di), *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, Rubettino, 2003, pag. 16.

¹²⁴ Marasca S. (a cura di), *Il controllo di gestione negli enti locali. Strumenti di analisi e di sintesi*, Torino, Giappichelli, 1998, pag. 125.

¹²⁵ Tafuro A., *Il controllo sull'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e l'adeguatezza del sistema dei controlli interni negli Enti locali*, in "Rivista italiana di economia aziendale", n. 114, 2014, pag. 67.

¹²⁶ Costa A. (a cura di), *Il sistema dei controlli a supporto della funzionalità degli enti locali*, op.cit., pag. 31.

e le strategie gestionali (gli enti sono sempre più propensi nel considerare il sistema di valutazione delle performance come strumento fondamentale), sia riguardo i concetti di tipo aziendalistico, strettamente collegati all'efficacia, all'efficienza ed all'economicità¹²⁷.

¹²⁷ Costa A. (a cura di), *Il sistema dei controlli a supporto della funzionalità degli enti locali*, op.cit., pag. 31.

2. LA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

2.1. INTRODUZIONE ALLA MISURAZIONE DELLA PERFORMANCE E LE FASI DEL CICLO DELLA PERFORMANCE

Come è stato più volte chiarito nel capitolo precedente, nel corso degli scorsi decenni la nostra nazione è stata oggetto di notevoli cambiamenti sia in termini culturali, sociali, economici e finanziari sia per la crisi della finanza pubblica. Nel contesto appena descritto sempre più considerata nel governo dei moderni sistemi pubblici è stata l'analisi dei risultati, che è riferita sia alle politiche di intervento nei vari settori, sia all'ordinaria gestione dei servizi e ai programmi e ai progetti innovativi, questo perché le pubbliche amministrazioni sono state sempre di più forzate a contenere il continuo aumento delle spese pubbliche ma a mantenere comunque determinati livelli di servizio¹²⁸.

Di conseguenza, nella prassi e nella letteratura internazionale è emerso un concetto generale di "valutazione", ossia quella attività che esamina in chiave retrospettiva la validità, il merito, il valore di programmi pubblici, quindi una risorsa fondamentale per le decisioni future e per l'evoluzione stessa delle istituzioni¹²⁹.

In Italia, questa idea di "valutazione" viene appresa in ritardo. È dagli anni Novanta che viene riconosciuta come rilevante, tanto è vero che il 1999 ha visto anche una riforma della normativa sui sistemi di controllo e valutazione (riformando il sistema dei controlli previsto dal decreto legislativo 29/93), anche se non ha portato a grandi successi in quanto la diffusione della cultura e della professionalità della valutazione erano ancora molto lenti¹³⁰.

Questa situazione cambia con il decreto legislativo 150/2009, in attuazione della legge delega n. 15/2009, che ha lo scopo di dar inizio a un tentativo di riforma della pubblica amministrazione¹³¹. Questa riforma prende il nome del promotore "Renato Brunetta", allora Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, infatti si parla della cd. Riforma "Brunetta".

¹²⁸ Rebora G. (a cura di), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, op.cit., pag. 249.

¹²⁹ Vedung E. (a cura di), *Public Policy and Program Evaluation*, New York, Routledge, 1997.

¹³⁰ Rebora G. (a cura di), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, op.cit., pag. 250.

¹³¹ Calcagnini S., *La misurazione e la valutazione della performance nella Pubblica Amministrazione*, in "Studium iuris", n. 19, 2013, pag. 837.

La valutazione che era stata introdotta fino a quel momento prevedeva di fatto un insieme di controlli costruiti per sanzionare chi non lavorava, quindi basati sulla sfiducia, e non come sostegno al miglioramento delle pubbliche amministrazioni¹³². Pertanto si iniziò a ragionare in modo differente, in modo innovativo, con la convinzione che i lavoratori devono essere al corrente del disegno strategico della loro unità organizzativa e devono essere coinvolti a livello emozionale e operativo (per avvicinarsi sempre di più alle richieste dei cittadini-utenti) all'interno di strutture organizzative più integrate, leggere, aperte al cambiamento, capaci di apprendere e che utilizzano ragionevolmente la valutazione¹³³.

Lo stesso Ministro, in un'intervista, ha chiarito brevemente la sua grande riforma prendendo come riferimento delle parole chiave: trasparenza, mobilità e merito, parlando di bravi che devono essere premiati ma anche di fannulloni che devono essere puniti. Brunetta ritiene che prima la valutazione non era meritocratica, perché su 100 mila euro di premi, i bravi e i fannulloni venivano premiati allo stesso identico modo, mentre, successivamente al decreto legislativo 150/2009, la situazione si ribalta, determinando tre "fasce" in cui suddividere i dipendenti pubblici a seguito delle loro valutazioni (determinando in questo modo una classifica all'interno della pubblica amministrazione)¹³⁴.

Con la riforma citata precedentemente è stato introdotto, per la prima volta nel vocabolario della pubblica amministrazione, il termine "performance" (di derivazione anglosassone) che compare nel decreto 150/09 ben 109 volte.

L'interesse al tema delle performance in realtà esisteva anche prima e si è intensificata nel corso degli anni dalle riforme che hanno reso più formalizzata la pianificazione, il controllo e la rendicontazione delle performance in tutti i paesi OCSE¹³⁵ (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico)¹³⁶.

Non è semplice attribuire una definizione univoca di "performance" anzi è possibile ricavarne molteplici e spesso ambigui significati riscontrati nel corso del tempo.

¹³² Urbani G. (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, Milano, Franco Angeli, 2010, pag. 21.

¹³³ Urbani G. (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, op.cit., pag. 22.

¹³⁴ Bocconi University, Renato Brunetta – *Quale riforma della Pubblica Amministrazione?*, 24.04.2009, [Renato Brunetta - Quale riforma della Pubblica Amministrazione? - YouTube](#).

¹³⁵ OCSE è un'organizzazione internazionale che si occupa di studi economici per i paesi membri, ossia sviluppati, aventi in comune un sistema di governo di tipo democratico ed un'economia di mercato. Pagina internet del "Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dipartimento del Tesoro".

¹³⁶ Bouckaert G., Halligan J. (a cura di), *Managing Performance: International Comparisons*, Routledge, 2008, pag. 29.

La performance della pubblica amministrazione, nell'ambito della Riforma Brunetta viene spiegata come "il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (organizzazione, unità organizzativa, gruppo di individui, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. Di conseguenza, il suo significato si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai risultati della stessa e alle modalità di rappresentazione e, come tale, si presta ad essere misurata e gestita"¹³⁷.

Pertanto, le pubbliche amministrazioni hanno l'occasione di approfittare della spinta e dei coerenti strumenti che la riforma introduce per far fronte alla sfida della misurazione e valutazione della propria performance, oppure di perderla adempiendo al mero dettato normativo senza capirne la reale utilità¹³⁸.

I principali ambiti nei quali si applica la misurazione e la valutazione delle performance sono¹³⁹:

- il processo di bilancio (performance budgeting);
- la gestione delle risorse umane (come la connessione tra la retribuzione e le performance realizzate);
- la semplificazione (tramite la misurazione degli oneri amministrativi);
- l'autonomia differenziata e il regionalismo differenziato.

Tuttavia, solamente se esistono sistemi di pianificazione strategica e di performance management¹⁴⁰ ben funzionanti a livello aziendale si ha la possibilità di realizzare queste politiche pubbliche in maniera efficace.

¹³⁷ Delibera CiVIT n. 89 del 2010, *Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*.

¹³⁸ Valotti G., *PA performance. Una proposta per attuare la riforma*, in "Economia", 2010, pag. 48.

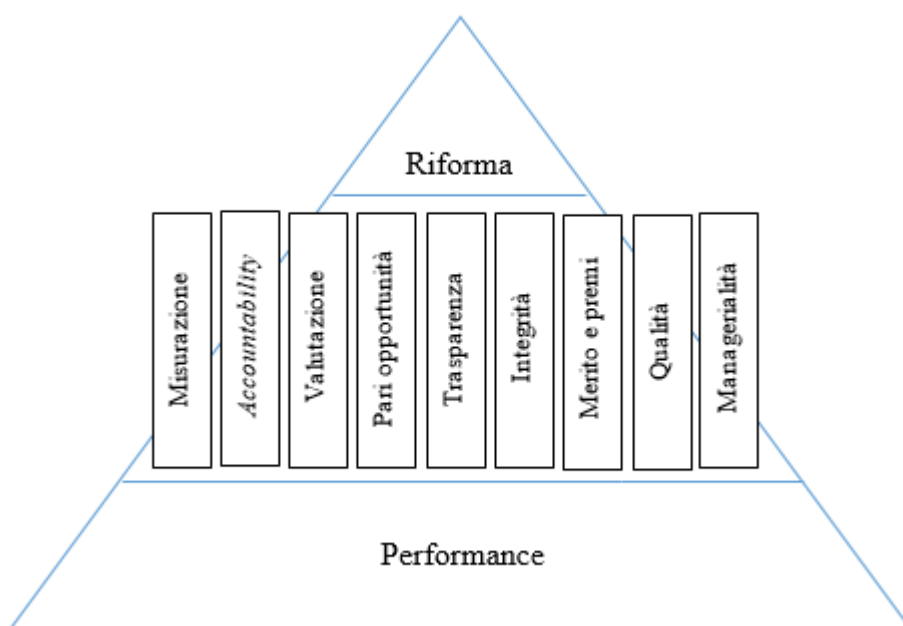
¹³⁹ Cepiku D. (a cura di), *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, op.cit., pag. 141.

¹⁴⁰ Il performance management comprende: il "performance measurement", ossia la raccolta e l'analisi sistematica delle informazioni su determinate tipologie di performance e analisi costi-benefici dei sistemi di misurazione delle performance; il "performance management", ovvero l'incorporazione e l'uso delle informazioni sulle performance nei processi decisionali, di comunicazione con gli stakeholder di controllo. Urbani G. (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, op.cit., pag. 23.

In proposito si vedano: Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. (a cura di), *Performance management in the public sector*, London, New York, Rutledge, 2010; Pollit C., Bouckaert G. (a cura di), *Public Management Reform: a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Il decreto legislativo 150/2009 si è avvalso di strumenti moderni per la comunicazione di massa e ha considerato valori enunciati sia dalle riforme passate, ma anche dalla stessa riforma, inserendoli in un unico sistema (vedi la figura 2.1.).

Fig. 2.1. – Valori della Riforma Brunetta



Fonte: “La Riforma: una lettura in chiave manageriale” di Luciano Hinna.

L’opportunità di mettere a sistema i singoli valori ha prodotto un grande potenziale perché questi non vengono più considerati in maniera autonoma, ma diventano interdipendenti e acquisiscono maggiore efficacia e maggiore probabilità nel rilevare esiti positivi sulla gestione dell’ente¹⁴¹.

La base fondante dei valori enunciati è da ricondursi:

- alla trasparenza (art. 11 del d.lgs. 150/09), la quale prevede: «accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli

¹⁴¹ Hinna L., Monteduro F., Mameli S., Barbieri M., Valotti G. (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA.*, Maggioli, 2010.

organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.»

- all'*accountability*, che si intende il principio del “rendere conto”, ovvero dell’obbligo per un soggetto di rendicontare le proprie azioni e decisioni per i risultati raggiunti (come citato dal portale “Formez PA”¹⁴²).

Inoltre, il decreto legislativo fino a qui osservato ha introdotto per tutte le amministrazioni pubbliche il cosiddetto “*Ciclo della Performance*”, con la finalità di migliorare la capacità di queste di rispondere ai bisogni dei cittadini, utilizzando al meglio le risorse che hanno a disposizione¹⁴³.

Il Ciclo della Performance implica la costruzione di una mappa logica collegata ai legami tra la missione, il mandato istituzionale, gli indirizzi, che il vertice politico intende perseguire, in relazione alle caratteristiche dell’ambiente, dell’amministrazione, delle aree strategiche, nonché degli obiettivi strategici e operativi, delle azioni e delle risorse¹⁴⁴.

Le fasi delineate dall’art. 4 del d.lgs. 150/2009 sono¹⁴⁵:

1. la definizione degli obiettivi, dei valori attesi e degli indicatori;
2. il collegamento tra gli obiettivi e l’allocazione delle risorse;
3. il monitoraggio periodico e gli eventuali interventi correttivi;
4. la misurazione e la valutazione della performance;
5. l’adozione dei sistemi premianti;
6. la rendicontazione dei risultati.

¹⁴² Il portale “Formez PA” è il sito che include il Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l’ammodernamento della P.A. ed è stata riconosciuta con personalità giuridica di diritto privato, in house alla Presidenza del Consiglio.

¹⁴³ Nisio A., De Carolis R., Losurdo S., *Il ciclo della performance negli Enti Locali: un’analisi empirica sull’adozione del piano della performance*, in “MC”, 2012.

¹⁴⁴ Nisio A., De Carolis R., Losurdo S., *Il ciclo della performance negli Enti Locali: un’analisi empirica sull’adozione del piano della performance*, in “MC”, 2012, pagg. 18-19.

¹⁴⁵ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Allora, è possibile identificare delle fasi del ciclo di gestione delle performance brunettiano che si avvalgono di nuovi strumenti¹⁴⁶:

- il performance plan (piano delle performance), nel quale vengono inseriti gli obiettivi di performance dell'amministrazione nel suo complesso ma anche delle diverse unità organizzative che la compongono, collegando gli obiettivi all'allocazione delle risorse¹⁴⁷;
- il controllo di gestione e valutazione, in cui si misurano le performance, si valuta il grado di raggiungimento degli obiettivi e si rendiconta la performance per un controllo interno¹⁴⁸;
- il performance report (relazione sulla performance), nel quale si rendiconta la performance della pubblica amministrazione agli organi esterni e ai cittadini.

La riforma della performance vuole far in modo che le pubbliche amministrazioni misurino e valutino le performance organizzative e individuali delle stesse per consentire ad esse di essere premiate (nel caso in cui queste siano "positive"), introducendo la meritocrazia nel settore pubblico (consentendo l'equità sociale, l'elevazione dei talenti e l'incoraggiamento nei miglioramenti)¹⁴⁹.

Riprendendo la quarta fase del Ciclo della Performance, "Misurazione e valutazione della performance", va sottolineato che bisogna adottarsi un provvedimento con cui approvare un sistema di misurazione e valutazione della performance, individuale e organizzativa, dove il garante è l'organo di indirizzo politico-amministrativo¹⁵⁰.

Prima però è utile fare una distinzione, cioè capire la differenza tra misurazione e valutazione della performance. La prima sta a significare che si vanno a definire gli obiettivi, stabilendo delle grandezze attraverso l'individuazione di indicatori andando poi a rilevare il valore degli indicatori sistematicamente (ad intervalli di tempo definiti), mentre la valutazione della

¹⁴⁶ Urbani G. (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, op.cit., 2010, pag. 24.

¹⁴⁷ Questa fase è molto delicata in quanto gli obiettivi devono essere definiti rispettando determinate caratteristiche e per ogni obiettivo è opportuno fissare un valore atteso di risultato, ottenuto dal prodotto del "peso" (che ogni obiettivo ha rispetto al complesso degli obiettivi) con un determinato valore del proprio indicatore (il sistema di indicatori, a sua volta, deve essere adeguato, efficace e realistico). Calcagnini S., *La misurazione e la valutazione della performance nella Pubblica Amministrazione*, in "Studium iuris", n. 19, 2013.

¹⁴⁸ Il monitoraggio della performance viene effettuato periodicamente durante l'esercizio e questo consente di individuare le aree di forza o di debolezza e identificare eventuali problemi che richiedono interventi correttivi. Nel caso in cui fossero necessari degli interventi correttivi sarà opportuno fornire al dipendente del caso le risorse e il supporto per migliorare, stabilendo nuovi obiettivi in modo tale da ottimizzare le proprie prestazioni.

¹⁴⁹ Urbani G. (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, op.cit., 2010, pag. 24.

¹⁵⁰ Nucci G., *Il ciclo di gestione della performance negli enti locali nella riforma Brunetta*, in "Aziendaitalia", 2010.

performance consiste nell'interpretare il risultato e la modalità di raggiungimento del risultato ottenuto e ragionare quanto, come e perché tale contributo sia stato produttivo sul livello di raggiungimento delle finalità della pubblica amministrazione¹⁵¹.

Ci si soffermerà in seguito sulla performance organizzativa e individuale.

Partendo dalla performance organizzativa (definita dall'art. 8 del d.lgs. n. 150/2009) si può dire che questa illustra l'insieme dei risultati attesi, rappresentati in termini quantitativi e adottando modelli multidimensionali. Questa deve considerare il funzionamento, le politiche di settore, nonché i progetti strategici o di miglioramento organizzativo degli enti pubblici, deve essere misurabile in modo chiaro, deve tenere conto delle risorse a disposizione e deve avere come punto di riferimento principale gli impatti creati sulla società al fine di creare valore pubblico, ovvero migliorare il livello di benessere sociale ed economico degli utenti e degli stakeholder¹⁵².

La performance individuale invece (ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 150/2009) si basa principalmente su¹⁵³:

- indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità ai quali è attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva (quindi è legata alla performance organizzativa dunque il dipendente è valutato anche in relazione al livello di raggiungimento degli obiettivi della struttura in cui è incardinato);
- raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- qualità del contributo apportato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate nonché ai comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate (propensione al cambiamento, capacità di interagire con altri uffici, la disponibilità con il pubblico, l'apertura ai processi di innovazione digitale, ecc.);
- capacità di valutazione dei propri collaboratori dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi (misurare e valutare un dirigente in base a quest'ultimo punto

¹⁵¹ Urbani G. (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, op.cit., 2010, pag. 25.

¹⁵² Brambilla F., *Il ciclo della performance e il nuovo PIAO: misurare, valutare, integrare*, Unione Nazionali Segretari Comunali e Provinciali, 26.10.2022, [Il ciclo della performance e il nuovo PIAO: misurare, valutare, integrare - YouTube](#).

¹⁵³ Scaletta A., *Valutazione e ciclo delle performance nel settore pubblico: una guida completa*, di "RIFORMA PA", 2020, [Valutazione e ciclo delle performance nella PA: una guida completa \(forumpa.it\)](#).

è sempre difficile perché ci si scontra o con dirigenti che puntano ad ottenere il massimo in questo parametro di valutazione differenziando al massimo le proprie valutazioni ma scontentando il proprio personale o con altri dirigenti, che per non avere un clima organizzativo interno negativo, appiattiscono le valutazioni verso l'alto).

Di seguito uno schema per sintetizzare la valutazione e il sistema integrato di gestione del personale.

Grafico 2.1. – Valutazione e sistema integrato di gestione del personale



Fonte: “Il ciclo della performance e il nuovo PIAO: misurare, valutare, integrare” di Fabrizio Brambilla.

Per quanto concerne i diversi sistemi di valutazione è possibile osservarne di 3 tipologie¹⁵⁴:

- a. la valutazione della posizione che ha l’obiettivo di collegare i contributi individuali delle persone alla quantità e qualità di responsabilità assegnate;
- b. valutazione della prestazione che ha l’obiettivo di effettuare una correlazione tra i risultati dipendenti dal titolare di una determinata posizione organizzativa, i contributi forniti e le ricompense che l’organizzazione riconosce;

¹⁵⁴ Valotti G., *Premiare la performance, non le buone intenzioni: passato, presente e futuro della valutazione*, in “RU Risorse umane nella pubblica amministrazione”, 2008, pag. 41.

c. valutazione del potenziale che è finalizzata a controllare le caratteristiche del singolo individuo considerando le sue attitudini, le sue competenze e le sue capacità in funzione agli obiettivi e alle esigenze di sviluppo dell'organizzazione.

Inoltre, oltre al sistema della ricompensa, come è possibile osservare dal grafico, è fondamentale integrare il sistema di valutazione della performance individuale con il sistema di gestione del personale (il reclutamento e la selezione), per orientare al meglio la pianificazione del personale, la formazione e i percorsi di carriera¹⁵⁵.

Rispettare il ciclo della performance nella pubblica amministrazione, comprendendo la sua reale finalità, contribuisce a creare un sistema più responsabile, orientato al miglioramento e alla opportunità di fornire servizi di alta qualità ai cittadini.

¹⁵⁵ Brambilla F., *Il ciclo della performance e il nuovo PIAO: misurare, valutare, integrare*, Unione Nazionali Segretari Comunali e Provinciali, 26.10.2022, [Il ciclo della performance e il nuovo PIAO: misurare, valutare, integrare - YouTube.](#)

2.2. LE CONDIZIONI DI FUNZIONAMENTO DEI SISTEMI DI MISURAZIONE E I MECCANISMI DI VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE

La Riforma Brunetta ha origine in riferimento ad un grande progetto proposto dall'OCSE che ha l'obiettivo di potenziare il rendimento delle amministrazioni pubbliche e di consentire ai cittadini una maggior comprensione e un miglior controllo dei risultati ottenuti da queste¹⁵⁶. L'elemento distintivo, che deve essere preso in considerazione a proposito delle pubbliche amministrazioni italiane (come già osservato anche nel Capitolo 1), è che queste sono molto diversificate tra di loro, pensiamo già alla distinzione a livello locale/regionale e a livello centrale, ma anche all'eterogeneità che contraddistingue ogni singola organizzazione. Quindi è opportuno che l'introduzione delle soluzioni presentate dalla riforma siano contestualizzate e fronteggiate puntualmente, coinvolgendo direttamente, nella programmazione e attuazione delle scelte di cambiamento, dipendenti e utenti. Non è pensabile definire modelli e misure che possano essere applicati da tutte le pubbliche amministrazioni, ogni ente pubblico dovrà adeguare il sistema di misurazione della performance alla specificità organizzativa dell'attività esaminata e, di conseguenza, il numero di misure e di indicatori sarà tanto più alto quanto più saranno i processi operativi da misurare e da valutare¹⁵⁷.

Dando una definizione più approfondita di misurazione possiamo riprendere il pensiero di alcuni, secondo i quali: nelle aziende la misurazione è l'insieme delle informazioni che accompagnano il comportamento del dirigente e delle altre persone e riguarda la rappresentazione di certi elementi di un fenomeno (secondo specifici criteri) per orientare l'attività del manager verso il raggiungimento degli obiettivi aziendali¹⁵⁸. In tal senso, è possibile osservare allora che la misurazione delle performance può stimolare una regolazione dei comportamenti aziendali (destinatari dell'informazione) degli operatori guidandoli verso il conseguimento degli obiettivi e perciò non riguardare solo la capacità di rappresentare l'andamento delle variabili oggetto di osservazione¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Urbani G. (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, op.cit., pag. 28

¹⁵⁷ Ruffini R. (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione. Linee operative per lo sviluppo dell'audit e della gestione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Franco Angeli, 2010, pag. 114.

¹⁵⁸ Del Bene L. (a cura di), *Misurare e migliorare le performance nelle pubbliche amministrazioni*, in "La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni", Cnel, Roma, 2009, pag. 76.

¹⁵⁹ Del Bene L. (a cura di), *Misurare e migliorare le performance nelle pubbliche amministrazioni*, in "La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni", op.cit., pag. 76.

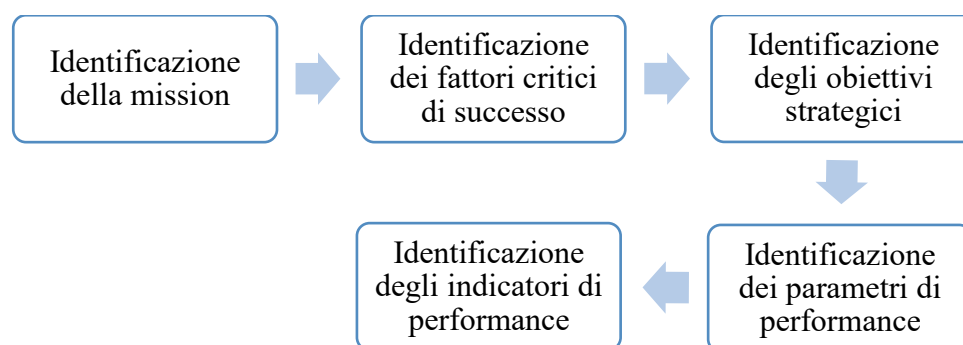
È importante capirne il suo reale significato e la sua utilità in quanto possono verificarsi situazioni in cui la performance si determina a seconda dei dati che si hanno a disposizione, che non per mezzo degli obiettivi da conseguire.

La misurazione della performance nelle pubbliche amministrazioni potrebbe focalizzarsi, in particolare, sulla ricerca di adeguati indici e indicatori, perché questi andrebbero subito a rappresentare l'andamento dei fenomeni aziendali¹⁶⁰.

Ma, partire dalla ricerca degli indicatori non risponderebbe in maniera benefica a ciò che si vuole realizzare. Infatti, quello che si tenderebbe a fare in questo caso è quello di produrre un ampio numero di indicatori, e quindi fornire una grande massa di dati, pensando di ricavarne delle risposte valide, quando in realtà la maggior parte di essi non lo sono affatto, rilevandosi inutili, soprattutto se non si ha chiaro che cosa si vuole tenere sotto controllo rispetto alle attività che vengono svolte all'interno dell'ente. Dunque, questo, se inizialmente potrebbe sembrare il percorso più veloce per la misurazione delle performance, in realtà si osserva essere abbastanza complicato e poco produttivo.

Ecco allora, che un percorso logico per l'impostazione di un sistema di misurazione delle performance si può intravedere nelle fasi inserite nelle figura sottostante (si veda la figura 2.2.).

Fig. 2.2. – Percorso logico da seguire per l'impostazione del sistema di misurazione delle performance



Fonte: “Lineamenti di pianificazione e controllo per le amministrazioni pubbliche” di Luca Del Bene.

¹⁶⁰ Ruffini R. (a cura di), *I principi organizzativi per lo sviluppo di sistemi di rilevazione di indicatori di performance a livello nazionale e aziendale*, in “La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni”, Cnel, Roma, 2009, pag. 135.

In primis, è necessario conoscere la “mission” della pubblica amministrazione di riferimento. Questa contiene le ragioni della sua esistenza e ciò che la contraddistingue da tutte le altre. È di fondamentale rilievo la conoscenza di questa per i dipendenti perché possono interiorizzare con maggiore consapevolezza lo spirito e la filosofia del contesto in cui lavorano. Le pubbliche amministrazioni non sempre hanno captato il reale valore della mission, anzi spesso la definiscono riprendendo quello che viene richiesto dalla legge (esempio: “la tutela della salute come diritto di cittadinanza, la presa in carico dei bisogni di salute dei cittadini, attraverso interventi appropriati di prevenzione, promozione della salute, cura e riabilitazione, ecc.”). Successivamente, nella figura si parla di “identificazione dei fattori critici di successo” (FCS), ossia quelle variabili-chiave e quei parametri che rappresentano l’andamento dell’orientamento strategico¹⁶¹.

Quindi il termine “critici” non è intesa come una connotazione negativa, ma come qualcosa di importante da dover tenere in considerazione per la creazione del valore (esempio: per un piano regionale ospedaliero, una tra le variabili-chiave su cui riporre interesse potrebbe essere la qualificazione e la specializzazione della rete dei servizi, quindi identificare chi fa cosa e assicurarsi di farlo bene).

In seguito, devono essere identificati gli obiettivi strategici. Esistono degli studi che rilevano come la definizione degli obiettivi produca una focalizzazione dell’attenzione, un aumento della persistenza e un’incentivazione dei piani d’azione e delle strategie¹⁶².

Inoltre, secondo l’art. 5 del decreto legislativo 150/2009, gli obiettivi devono rispettare delle caratteristiche¹⁶³:

- essere rilevanti e pertinenti rispetto alle richieste e ai bisogni della collettività, alle priorità politiche, alla missione istituzionale e alle strategie dell’amministrazione;
- essere misurabili e specifici in termini concreti e chiari;
- tali da definire un reale miglioramento della produttività;
- collegati ad un determinato arco temporale;

¹⁶¹ Del Bene L. (a cura di), *Lineamenti di pianificazione e controllo per le amministrazioni pubbliche*, op.cit., pag. 292.

¹⁶² In proposito si veda: Kreitner R., Kinicki A (a cura di), *Comportamento organizzativo*, Milano, Apogeo Education, 2004, pagg. 280 ss.

¹⁶³ Calcagnini S., *La misurazione e la valutazione della performance nella Pubblica Amministrazione*, in “Studium iuris”, n. 19, 2013, pag. 840.

- essere commisurati ai valori di riferimento, se esistenti, determinati a livello nazionale e internazionale;
- confrontabili con l'andamento della produttività dell'amministrazione di riferimento, se possibile;
- essere correlati alla quantità e qualità delle risorse disponibili.

In aggiunta, gli obiettivi devono essere “sfidanti” (non impossibili) per permettere una maggiore stimolazione nei confronti di chi deve perseguirli, perché si è dimostrato che in questo modo si può attuare una performance più elevata¹⁶⁴. Ma non solo, un altro punto da prendere in considerazione, per evitare che gli obiettivi corrispondano alle attività ordinarie, è quello di definirli in modo tale da avere più opzioni per realizzarlo e quindi avere più possibilità per raggiungerlo e non un'unica strada da prendere.

Purtroppo a volte accade che, nonostante la forte evidenza delle caratteristiche richieste nella determinazione degli obiettivi, questi siano poco rappresentativi, anzi quasi “addomesticati”, pensiamo ad esempio agli enti locali e a quelli adottati solo perché il politico vuole mostrare che sta perseguendo quando ha promesso, senza nemmeno considerare se l'obiettivo sarà realizzato o meno¹⁶⁵.

La procedura per la definizione degli obiettivi può essere di due tipi, la normativa osservata fino a questo momento nel suddetto capitolo, sembra riprendere l'approccio di tipo *top-down*, con ciò si intende che il processo ha origine dal vertice politico e, a cascata, attraverso i responsabili delle amministrazioni, gli obiettivi vengono comunicati e assegnati ai singoli dipendenti, prevedendo un confronto tra questi soggetti (si rischia di creare obiettivi significativi per i cittadini ma impossibili da raggiungere). Esiste anche un altro approccio, che viene definito di tipo *bottom-up*, che consiste in una procedura inversa a quella appena vista, ovvero che gli obiettivi vengono definiti primariamente dai responsabili, per poi essere esaminati dai dirigenti e trasmessi al vertice politico-amministrativo per una ratifica formale (si rischia di creare obiettivi raggiungibili ma poco sfidanti)¹⁶⁶.

¹⁶⁴ F. Monteduro, *Ciclo di gestione delle performance*, in “Gestire e valutare le performance nella P.A.”, 2010.

¹⁶⁵ Ruffini R., *Amministrazioni pubbliche efficienti? La sfida si gioca sulle performance*, in “Sviluppo e organizzazione”, 2016, pag. 20.

¹⁶⁶ In proposito si veda: Monteduro F., *Ciclo di gestione delle performance*, op.cit., pag. 369.

Il decreto Brunetta ha stabilito la programmazione degli obiettivi su base triennale, infatti si è visto, tra le caratteristiche che un obiettivo deve assumere, che c'è quella di essere riferiti ad un determinato arco temporale (che solitamente si tratta di un anno per quelli operativi, mentre è pluriennale per quelli strategici)¹⁶⁷.

Dopo questa fase, si ha l'identificazione dei parametri di performance (anche dette variabili di performance), che per poterli individuare occorre conoscere la multidimensionalità del sistema di misurazione e di valutazione delle performance, infatti possiamo parlare di ampiezza della performance e di profondità della performance. La prima consiste nella multidimensionalità del contenuto degli enti, come le risorse, i processi, i servizi, gli impatti, ecc., mentre la seconda consiste nella multidimensionalità del suo ambito di applicazione, come nell'individuo, nell'unità organizzativa, nel complesso aziendale, ecc.

Allora, nel momento in cui si riescono ad analizzare i fenomeni in più prospettive, possono essere definite le variabili di performance, che possono consistere nella efficienza, nella efficacia, nella qualità, nel clima organizzativo, nell'outcome, nella soddisfazione del paziente, ecc.¹⁶⁸

Infine, deve essere definito un sistema di indicatori (per poi essere aggiornato e adeguato periodicamente), che come è stato già accennato precedentemente, danno indicazioni su un certo fenomeno¹⁶⁹.

Nelle pubbliche amministrazioni gli indicatori si sono ampiamente diffusi anche se l'impatto che hanno avuto sulla gestione non è stato quello auspicato.

Gli aspetti che partecipano alla complicazione di questo ultimo punto di vista sono¹⁷⁰:

1. la diversità dei processi produttivi eseguiti dalle singole organizzazioni pubbliche, che svolgono la propria attività anche all'interno del medesimo comparto, in quanto da una parte la numerosità dei processi produttivi rende il potenziamento di un sistema di indicatori e la sua conseguente gestione onerosa in termini di costi organizzativi, dall'altra produce un

¹⁶⁷ Calcagnini S., *La misurazione e la valutazione della performance nella Pubblica Amministrazione*, in "Studium iuris", n. 19, 2013, pag. 841.

¹⁶⁸ Nuti S., *Misurazione e valutazione della performance: principi, struttura e metodi*, in "Il Sole 24 Ore", 2010, pag. 17.

¹⁶⁹ Calcagnini S., *La misurazione e la valutazione della performance nella Pubblica Amministrazione*, in "Studium iuris", n. 19, 2013, pag. 841.

¹⁷⁰ Ruffini R. (a cura di), *I principi organizzativi per lo sviluppo di sistemi di rilevazione di indicatori di performance a livello nazionale e aziendale*, in "La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni", op.cit., pagg. 136-137.

disallineamento interno all'amministrazione che rende complessa la condivisione degli scopi della rilevazione e dei relativi indicatori;

2. il problema strutturale di correlare la misurazione alla valutazione, in quanto, la valutazione di un fenomeno, si basa su una contestualizzazione dell'indicatore, ma deve considerare anche i giudizi soggettivi di valore delle persone stesse che effettuano la valutazione;
3. la scarsità dei sistemi informativi interni alle pubbliche amministrazioni, che consentono di costruire sistemi informatici che possono integrare ed elaborare informazioni, in modo autonomo, dalle banche dati a disposizione;
4. la necessità che i responsabili dell'attività siano parte attiva nel processo di progettazione degli indicatori riferiti a questa, conoscendo meglio ciò che si vuole misurare fanno in modo che sia possibile la valutazione della loro funzionalità e utilità e, se doveroso, procedere alla loro modifica.

Dunque, la realizzazione di un sistema di indicatori non deve rispondere come mero adempimento imposto secondo una logica burocratica-compilativa (con scarsa portata informativa), come accade in molti casi, ma deve attuare degli stimoli dando vita ad un miglioramento continuo dei livelli di efficacia, efficienza e qualità attraverso la determinazione degli obiettivi e di confronti spazio-temporali¹⁷¹.

Inoltre, gli indicatori che vengono definiti all'interno degli enti pubblici devono essere di diversa natura. L'evoluzione della dottrina e della prassi ha consentito di far emergere i limiti delle misure di performance espresse sotto forma monetaria, innalzando l'idea che gli indicatori di tipo economico-finanziari hanno una scarsa propensione diagnostica in quanto non vanno a misurare le cause dei fenomeni ma solo gli effetti, risultando necessaria l'integrazione con altri indicatori di carattere fisico-tecnico e sociale in relazione alla molteplicità degli aspetti considerati significativi e strategicamente rilevanti, come: qualità, tempi, soddisfazione dei clienti, ecc., è comunque preferibilmente espressi in forma quantitativa¹⁷².

A proposito di questi nuovi fattori critici che devono essere misurati è possibile segnalare il prezioso contributo di Norton e Kaplan con la progettazione della "*balanced scorecard*" (anche

¹⁷¹ Del Bene L. (a cura di), *Misurare e migliorare le performance nelle pubbliche amministrazioni*, in "La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni", op.cit., pag. 90.

¹⁷² Silvi R. (a cura di), *La progettazione del sistema di misurazione delle performance aziendali*, Torino, Giappichelli, 1995.

se esistono altre proposte¹⁷³), che permette di correlare la strategia con il tratto da seguire nell'orizzonte temporale più breve e riassume gli aspetti principali su cui focalizzare l'interesse del management attraverso la misurazione della performance sui processi interni, ai clienti e ai processi di crescita, a fianco dei parametri di valutazione di tipo economico-finanziaria¹⁷⁴.

Chiaramente, la misurazione della performance non può essere pensata come uno scopo in sé, ma è necessario che venga considerata rispetto all'ampio e complesso processo manageriale di programmazione e controllo, altrimenti rimarrebbe solamente un costo per la sua determinazione¹⁷⁵.

La misurazione della performance è un primo passo della strada che si deve percorrere perché poi questa dovrà essere ben compresa ed interpretata nel contesto specifico dell'ente, capire cosa ha portato alla performance (nel caso in cui questa esista) e capire come e dove è possibile muoversi per mantenerla e svilupparla¹⁷⁶.

Ciò è possibile anche grazie al sistema di monitoraggio della performance, ossia quell'attività che comprende il confronto periodico e sistematico dei dati rilevati e degli obiettivi definiti, considerando il concetto di controllo in itinere dell'azione amministrativa e dell'eventuale intervento correttivo. Questa è un'attività che consente l'attuazione di miglioramenti all'interno della pubblica amministrazione, se si utilizza sfruttando tutto il suo potenziale¹⁷⁷.

Gli indicatori prodotti dalle pubbliche amministrazioni per la misurazione delle performance di un determinato periodo di tempo vengono poi valutati attraverso differenti modalità, per controllare se il valore dell'indicatore desiderato rappresenta una buona performance o meno. Normalmente la valutazione viene svolta attraverso il confronto con gli anni passati (si osserva se la prestazione ha raggiunto indicatori di performance migliori rispetto a quelli degli anni

¹⁷³ In proposito si vedano: Lynch R.L., Cross K.F. (a cura di), *Migliorare la performance aziendale*, Milano, Franco Angeli, 1992; Neely A., Adams C., Kennerley M. (a cura di), *The Performance Prism: The Scorecard for Measuring and Managing Business Success*, London, Prentice Hall, 2002.

¹⁷⁴ Kaplan R.S., Norton D.P., *L'uso strategico della balanced scorecard*, in "Harvard Business Review", 1996.

¹⁷⁵ Del Bene L. (a cura di), *Lineamenti di pianificazione e controllo per le amministrazioni pubbliche*, op.cit., pagg. 295-296.

¹⁷⁶ Del Bene L. (a cura di), *Lineamenti di pianificazione e controllo per le amministrazioni pubbliche*, op.cit., pag 298.

¹⁷⁷ Ruffini R. (a cura di), *I principi organizzativi per lo sviluppo di sistemi di rilevazione di indicatori di performance a livello nazionale e aziendale*, in "La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni", op.cit., pag. 156.

precedenti) anche se a volte l'esperienza non è sufficiente e emerge la necessità di utilizzare strumenti più sofisticati¹⁷⁸.

Alcuni di questi possono riguardare:

- l'analisi della *customer satisfaction*;
- l'analisi costi/benefici;
- il benchmarking, ossia il confronto dei risultati con realtà simili;
- la valutazione delle politiche o dei programmi, ossia vengono effettuate delle analisi specifiche che indagano gli effetti dell'intervento;
- l'analisi economica, valutando l'economicità o il valore aggiunto della prestazione o del servizio svolto.

Importante sottolineare che la letteratura ha dato molta importanza al concetto di “*performance leadership*”, che dovrebbe far in modo che tutti i soggetti che fanno parte dell'amministrazione accettino gli strumenti emersi dalle nuove riforme e ne supportino l'attuazione perché, altrimenti, il sistema di valutazione e di misurazione della performance risulterebbe essere pressoché inutile¹⁷⁹. È chiaro che i sistemi di performance management dipendono dall'uso concreto delle informazioni da parte dei manager pubblici e degli altri decisori e stakeholder¹⁸⁰. Tuttavia, il futuro dei sistemi di misurazione e valutazione della performance dipenderanno dal loro concreto utilizzo e dagli effetti che riusciranno a creare, ad esempio attraverso nuove tecnologie, un orientamento all'outcome, un'integrazione con altri sistemi operativi, ecc. per non renderlo un ulteriore strumento ai soli fini burocratici.

In aggiunta, due temi fra loro fortemente collegati a cui è stata posta molta attenzione dopo l'entrata della riforma sono: il riconoscimento delle competenze e la condivisione del sistema della valutazione.

La logica è che se le singole amministrazioni forniscono un peso importante al riconoscimento delle competenze (quelle emerse e quelle potenziali), nel loro sistema di valutazione, allora il personale più facilmente mostrerà un comportamento favorevole al sistema (ossia una cultura

¹⁷⁸ Ruffini R. (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione. Linee operative per lo sviluppo dell'audit e della gestione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, op.cit., pag. 122.

¹⁷⁹ Behn R.D., *The Data Don't Speak for Themselves*, in “Bob Behn's Public Management Report”, n. 6, 2009.

¹⁸⁰ Cepiku D. (a cura di), *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, op.cit., pag. 142.

organizzativa diffusa)¹⁸¹. Al contrario, l'amministrazione che tende a non riconoscere talenti, a non identificare le potenzialità individuali, a non considerare i singoli preziose individualità, farà difficoltà a ottenere il consenso dei propri collaboratori.

È dimostrato dalle scienze psicologiche nel campo del lavoro e delle organizzazioni che tra i bisogni dei lavoratori c'è anche quello di essere riconosciuto come persona, di vedere stimate le capacità di cui si dispone e di vedere riconosciuta l'esigenza di crescita e di sviluppo personale¹⁸².

¹⁸¹ Urbani G. (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, op.cit., pag. 156.

¹⁸² Urbani G. (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, op.cit., pag. 157.

2.3. I PROTAGONISTI COINVOLTI NELLA MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Nelle diverse fasi del sistema di misurazione e valutazione della performance vengono coinvolti diversi soggetti e adesso ne andremo ad esaminare alcuni.

Il primo attore del sistema che viene osservato è la CiVIT (Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche) che, ai sensi della legge 114/2014, è diventata "Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche" (ANAC)¹⁸³. Quest'ultima ha l'obiettivo di eliminare, o almeno ridurre, le potenziali condotte illecite attraverso il coordinamento dell'attività di trasparenza e di prevenzione della corruzione, lavorando nella piena autonomia e indipendenza¹⁸⁴.

Accanto all'ANAC, si trova il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) che, oltre ad essere titolare della competenza dedicata all'indirizzo delle attività svolte dagli OIV (Organismo Indipendente di Valutazione), si occupa della promozione e del coordinamento delle attività di valutazione e misurazione della performance delle pubbliche amministrazioni¹⁸⁵.

L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), invece, viene nominato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo da ciascuna pubblica amministrazione tra i soggetti iscritti all'elenco nazionale, può essere costituito in forma collegiale o in forma monocratica (a seconda dei diversi casi di pubblica amministrazione che si hanno) e i componenti durano in carica tre anni e possono essere rinnovati una sola volta¹⁸⁶.

I compiti principali dell'OIV sono¹⁸⁷:

- il monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni;

¹⁸³ Autorità Nazionale Anticorruzione, *Piano di riordino (ai sensi dell'art. 19, comma 3 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114)*, 2016, pagg. 10-11.

¹⁸⁴ Marini G., Mele M., Valutazione della performance nella Pubblica Amministrazione, in "Rivista italiana di economia demografia e statistica", n. 75, 2021, pag. 178.

¹⁸⁵ Marini G., Mele M., Valutazione della performance nella Pubblica Amministrazione, in "Rivista italiana di economia demografia e statistica", n. 75, 2021, pag. 178.

¹⁸⁶ Sitran A., *Il nuovo volto degli organismi indipendenti di valutazione della performance*, in "Rivista amministrativa della Repubblica italiana", n. 169, 2018.

¹⁸⁷ La pagina internet del "Portale della Performance" ha pubblicato i compiti che deve svolgere l'OIV sul proprio sito ufficiale. [Organismo Indipendente di Valutazione | Portale della Performance](#).

- l'elaborazione di una relazione annuale sullo stato dello stesso, anche formulando raccomandazioni e proposte ai vertici amministrativi;
- la validazione della Relazione sulla performance (questa deve essere sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli utenti finali)¹⁸⁸;
- la garanzia della correttezza dei processi di misurazione e valutazione, in particolare, rivolta verso la significativa differenziazione dei giudizi nonché dell'utilizzo dei premi;
- la proposta all'organo di indirizzo politico-amministrativo della valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi;
- la responsabilità della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dal DFP;
- il supporto dell'amministrazione sul piano metodologico e di verifica della correttezza dei processi di misurazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione della performance organizzativa e individuale;
- il coinvolgimento nella prevenzione della corruzione e nella trasparenza in coordinamento con l'ANAC e con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Per quanto attiene all'organo di indirizzo politico-amministrativo questo emana le direttive generali contenenti gli indirizzi strategici, definisce in collaborazione con i vertici dell'amministrazione il Piano e la Relazione, verifica il conseguimento degli obiettivi strategici e definisce il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e gli eventuali aggiornamenti annuali, dunque sostiene la cultura della responsabilità per lo sviluppo della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità¹⁸⁹.

Anche i dirigenti, laddove ci sono, coordinano e controllano l'attività dei responsabili dei procedimenti amministrativi e procedono alla valutazione del personale destinato ai propri uffici¹⁹⁰.

Gli ultimi soggetti che vengono citati in questo paragrafo, coinvolti nella misurazione e valutazione della performance, sono i cittadini (come ne richiama l'importanza l'art. 19 bis del

¹⁸⁸ La Relazione sulla performance verrà trattata in maniera più specifica nel paragrafo successivo.

¹⁸⁹ Nucci G., *Il ciclo di gestione della performance negli enti locali nella riforma Brunetta*, in "AziendaItalia", 2010, pag. 672.

¹⁹⁰ Nucci G., *Il ciclo di gestione della performance negli enti locali nella riforma Brunetta*, in "AziendaItalia", 2010, pag. 673.

d.lgs. 150/2009)¹⁹¹. Il reale coinvolgimento di questi può avvenire sia attraverso le comunicazioni dirette degli utenti esterni o interni agli OIV, sia tramite i sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione che ciascuna amministrazione deve adottare per garantire la massima trasparenza e coinvolgimento dei destinatari delle prestazioni fornite (secondo le modalità precisate dallo stesso OIV)¹⁹².

Con la partecipazione di questi diversi protagonisti nella misurazione e valutazione della performance si tenta di garantire una valutazione completa e trasparente delle attività delle pubbliche amministrazioni.

¹⁹¹ Morigi P., *La partecipazione dei cittadini e degli utenti nella misurazione della performance negli Enti locali*, in “La Gazzetta degli Enti Locali. Il quotidiano della PA locale”, 2017.

¹⁹² Marini G., Mele M., *Valutazione della performance nella Pubblica Amministrazione*, in “Rivista italiana di economia demografia e statistica”, n. 75, 2021, pag. 179.

2.4. GLI STRUMENTI DEL PROCESSO DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

La Riforma Brunetta specifica nell'art. 10 del d.lgs. 150/2009 che le pubbliche amministrazioni devono redigere e pubblicare sul sito istituzionale e sul Portale Performance delle stesse due strumenti:

- il Piano della Performance;
- la Relazione sulla Performance.

Il primo è un documento programmatico triennale che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi¹⁹³ e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, i vari indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori, tutto questo appunto, in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio¹⁹⁴.

Inoltre, ai sensi dell'art. 15, comma 2, lettera b), il documento preso in esame deve essere approvato dall'Organo di indirizzo politico-amministrativo dopo essere stato definito in collaborazione con i vertici dirigenziali dell'amministrazione secondo gli indirizzi decisi dal DFP entro il 31 gennaio di ogni anno, è dunque lo strumento che permette di avviare il ciclo della gestione della performance perché contiene gli obiettivi, gli indicatori e i target in coerenza con le risorse assegnate e quindi gli elementi fondamentali della misurazione e valutazione della performance¹⁹⁵.

Tra i principi generali che devono essere rispettati nella stesura del Piano, troviamo¹⁹⁶:

- il principio della trasparenza;
- il principio dell'immediata intelligibilità (inteso come comprensibilità e chiarezza);
- il principio della veridicità e della verificabilità;

¹⁹³ Gli obiettivi di carattere strategico fanno riferimento ad orizzonti temporali pluriennali e presentano un elevato grado di rilevanza, mentre gli obiettivi operativi declinano l'orizzonte strategico nei singoli esercizi, quindi nel breve periodo, e rientrano negli strumenti di natura programmatica delle attività delle amministrazioni.

¹⁹⁴ La pagina internet del "Portale della Performance" ha pubblicato i "Piani della performance". [Piani della performance | Portale della Performance](#).

¹⁹⁵ Consoli L., D'Andrea Patrizia, *Il piano delle performance delle pubbliche amministrazioni*, in "Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", n. 86, 2012, pag. 299.

¹⁹⁶ Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (ora ANAC), *Il Piano delle performance nella pubblica amministrazione*, Delibera n. 112, 2010.

- il principio della partecipazione (inteso come coinvolgimento e condivisione);
- il principio della coerenza interna ed esterna;
- il principio dell'orizzonte pluriennale (infatti si fa riferimento ad un arco temporale triennale con la scomposizione in obiettivi annuali raggiungibili progressivamente).

Oltre a ciò, esistono anche i contenuti principali del Piano della performance che sono¹⁹⁷:

- la presentazione dell'Amministrazione (il mandato istituzionale, missione, aree strategiche, obiettivi strategici e operativi);
- l'analisi del contesto interno ed esterno;
- gli indirizzi, gli obiettivi, gli indicatori necessari per misurare la performance dell'Amministrazione;
- gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e gli indicatori correlati;
- la descrizione del percorso che ha portato alla realizzazione del Piano e anche delle azioni di miglioramento della gestione delle performance;
- l'evidenza di contenuti funzionali per una buona attuazione del principio di trasparenza, richiesta alle amministrazioni in ogni fase del ciclo di gestione della performance.

Molto utile per la redazione del Piano è il cosiddetto “*albero della performance*” ossia una mappa logica che rappresenta i legami tra mandato istituzionale, missione, visione, aree strategiche, obiettivi strategici e piani d'azione, perciò è uno strumento di comunicazione esterna che permette di mettere a sistema i due profili principali della performance: quello della performance organizzativa e quello della performance individuale. Tramite questo strumento si offre una rappresentazione articolata, completa, sintetica ed integrata della performance dell'amministrazione¹⁹⁸.

La Relazione sulla Performance è un documento che mette in evidenza i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto agli obiettivi programmati e alle risorse disponibili, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, rilevando eventuali scostamenti presenti. Tale

¹⁹⁷ Consoli L., D'Andrea Patrizia, *Il piano delle performance delle pubbliche amministrazioni*, in “Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza”, n. 86, 2012, pag. 299.

¹⁹⁸ Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (ora ANAC), *Il Piano delle performance nella pubblica amministrazione*, Delibera n. 112, 2010.

strumento, redatto secondo gli indirizzi dettati dal DFP, viene approvato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e viene validato dall'OIV entro il 30 giugno di ogni anno. Inoltre, può accadere che l'amministrazione non rispetti il termine previsto per la redazione della Relazione, in questo caso deve comunicare tempestivamente al DFP le ragioni che hanno comportato questa implicazione¹⁹⁹.

Il Piano della Performance e la Relazione sulla Performance, oltre al fatto che devono essere coerenti, sono quindi due strumenti estremamente importanti per il ciclo della gestione della performance sia di rappresentazione a preventivo, che a consultivo.

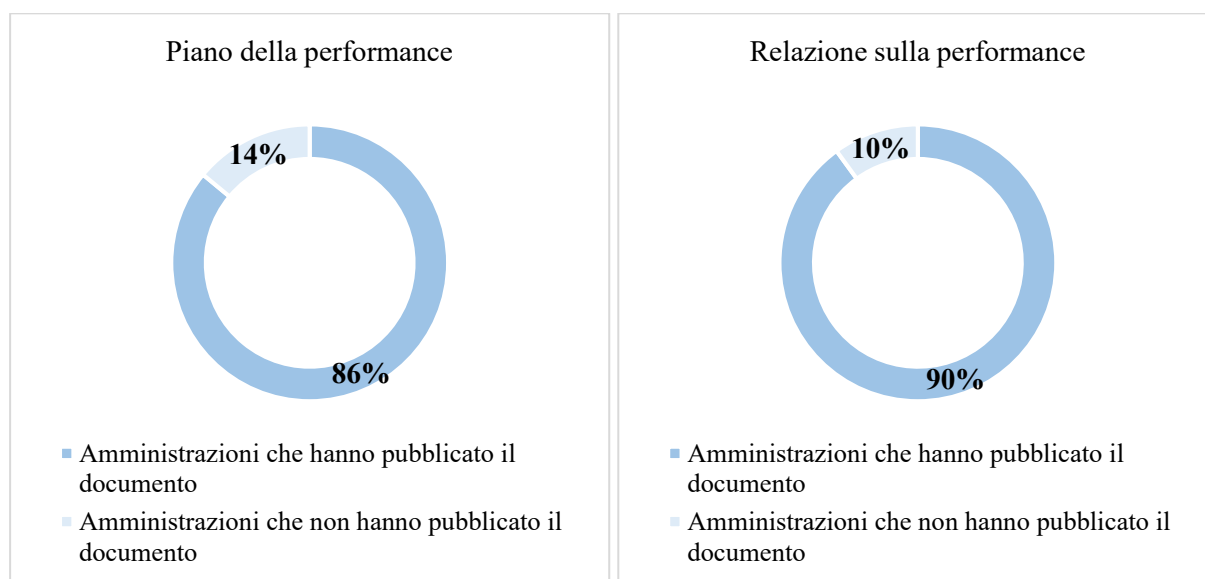
Inoltre, il documento attraverso il quale viene formalizzato il Ciclo della Performance (ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 150/2009) è "il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance", che stabilisce le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione²⁰⁰.

È interessante esaminare l'andamento delle diverse amministrazioni italiane riguardo il rispetto della effettiva redazione dei documenti e del termine previsto per la loro pubblicazione. Dal sito del "Portale della Performance" è possibile estrapolare dei dati pubblicati che sono molto utili ai fini della nostra attenzione.

¹⁹⁹ La pagina internet del "Portale della Performance" ha pubblicato la definizione della "Relazione annuale sulla performance". [Relazione annuale sulla performance | Portale della Performance](#).

²⁰⁰ Fonte Nisio A., De Carolis R., Losurdo S., *Il ciclo della performance negli Enti Locali: un'analisi empirica sull'adozione del piano della performance*, in "MC", 2012.

Grafico 2.2. – Amministrazioni che hanno pubblicato i documenti (in % sul totale di amministrazioni)

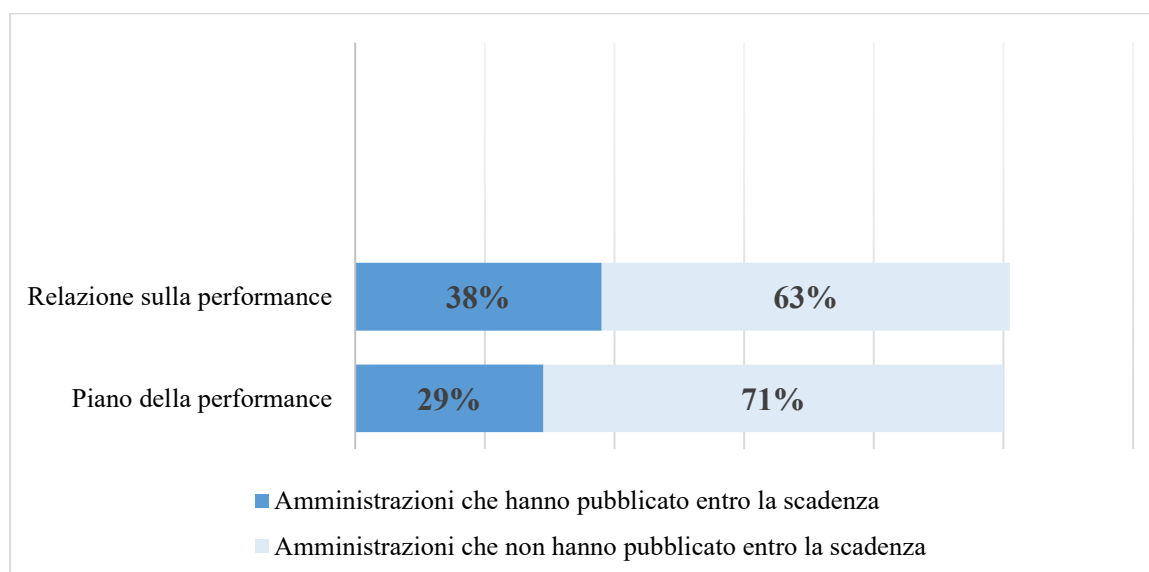


Fonte: “Portale della performance – Rapporto annuale sulla pubblicazione dei documenti del ciclo della performance 2020”.

Dal grafico emerge un quadro positivo, con percentuali abbastanza elevate delle amministrazioni che hanno pubblicato i documenti del ciclo sul Portale della performance o sul proprio sito istituzionale. Tuttavia, ne esistono ancora alcune che non procedono nella redazione di questi strumenti e questo comporta delle conseguenze dannose (come la non erogazione delle prestazioni salariali di risultato ai dirigenti individuati come responsabili o l'impossibilità di procedere a nuove assunzioni o la non possibilità di conferire incarichi di consulenza nel momento in cui non viene pubblicato dall'amministrazione il Piano della performance).

La situazione si modifica quando si guarda alla tempestività come possiamo vedere dal grafico 2.3.

Grafico 2.3. – Amministrazioni che hanno pubblicato i documenti entro la scadenza (in % sul totale di amministrazioni)



Fonte: “Portale della performance – Rapporto annuale sulla pubblicazione dei documenti del ciclo della performance 2020”.

Appare che la percentuale delle amministrazioni che pubblicano i documenti entro la scadenza è molto più bassa rispetto a quelle che pubblicano i documenti oltre la scadenza prefissata.

Ma perché tutti questi ritardi?

Le ragioni o le giustificazioni che sentiamo da anni possono essere molteplici, si pensi al carico di lavoro e alle risorse limitate che si hanno oppure ai processi burocratici complessi o ancora alla complessità dei dati, ecc.

Tuttavia sono state rilevate, con un lavoro sul campo realizzato da “SDA Bocconi School of Management”, che la misurazione e la valutazione della performance vengono percepite, nel settore pubblico, come degli strumenti incentrati sulla determinazione della premialità e di difficile determinazione a causa della loro complessità e formalità. Dunque il reale significato e utilità di questi strumenti viene totalmente messo da parte considerandoli come meri strumenti teorici fini a se stessi²⁰¹.

²⁰¹ Giacomelli G., Rota S., Valotti G., *Il performance management nella PA italiana: incompiuta o variazione sul tema?*, in “SBA Bocconi Insight, Cantieri di Ricerca”, 2021.

Una soluzione potrebbe essere quella di formare il più possibile i soggetti all'utilizzo degli strumenti che hanno a disposizione, rendendoli di facile uso, e convincendoli della reale ragione e utilità che la misurazione e la valutazione della performance racchiude in se.

Ebbene, le amministrazioni pubbliche hanno l'opportunità di adottare dei metodi e degli strumenti validi a misurare, valutare e premiare le performance, individuale e organizzativa, secondo metodi strettamente collegati al soddisfacimento dei servizi ai cittadini-utenti. A detta di alcuni autori, il lungo cammino verso la qualità è reso complicato dallo scarto tra il livello della performance e la percezione collettiva in quanto lo scetticismo verso lo Stato è ancora alto, ma una diretta attività comunicativa capace di guidare i processi di trasformazione potrà facilitare a risolvere questo problema²⁰².

²⁰² Urbani G. (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, op.cit., pag. 185.

2.5. LA MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE E IL “QUADRO” NEGLI ANNI SEGUENTI

La misurazione e valutazione delle performance si è diffusa nelle pubbliche amministrazioni italiane, in particolare con il d.lgs. 150/2009 ed una serie di aggiornamenti normativi successivi e linee guida, soprattutto legandosi all’implementazione operativa, dimenticando spesso una riflessione teorica approfondita, ma d’altronde la distribuzione dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance non è avvenuta da richieste interne e consapevoli degli enti pubblici bensì sulla base di linee guida e indirizzi esterni²⁰³.

Rispetto ad una loro espansione, la letteratura si interroga sul contributo che questi sistemi hanno dato alle pubbliche amministrazioni. Un filone critico ritiene che ci siano delle debolezze nella definizione degli obiettivi, degli indicatori e nel legame fra questi, che non esprimono il reale apporto alle organizzazioni pubbliche in termini di performance²⁰⁴.

Inoltre, spesso i sistemi di misurazione vanno a evidenziare aspetti più facilmente quantificabili e di breve periodo dell’azione amministrativa e quindi misurabili, abbandonando quegli aspetti di tipo qualitativo, valoriale ed etico, che sono però indispensabili in termini di attività pubblica²⁰⁵.

Inoltre, a detta di alcuni studiosi, spesso il sistema di misurazione e valutazione delle performance è adatta solo nelle attività caratterizzate da un limitato livello di ambiguità (dove i processi produttivi si vengono compiuti da interazioni unilaterali e da routine), mentre nel caso di attività con elevata ambiguità il valore dei referti della valutazione si riduce²⁰⁶.

Tuttavia, se alcuni autori considerano questi problemi derivante dalla complessità dell’azione pubblica, altri hanno un’idea divergente, ossia quella di manipolazione dei sistemi di misurazione delle performance da parte di chi li definisce, per rendere maggiormente conveniente il processo di valutazione²⁰⁷.

²⁰³ Marra M., *The ambiguities of performance-based governance reforms in Italy: Reviving the fortunes of evaluation and performance measurement*, in “Evaluation and Program Planning”, 2017.

²⁰⁴ Cavalluzzo K.S., Ittner C.D., *Implementing Performance Measurement Innovations: Evidence from Government*, in “Accounting Organizations and Society”, 2003.

²⁰⁵ Stewart J., Walsh K., *Performance Measurement: When Performance Can Never Be Finally Defined*, in “Public Money & Management”, 1994.

²⁰⁶ In proposito si vedano: Burgess S, Ratto M., *The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence*, in “Oxford Review of Economic Policy”, 2003; Noordegraaf M., Abma Tineke A., *Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity*, in “Public Administration”, 2003;

²⁰⁷ Kelman S., Friedman J.N., *Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination of Distortionary Impacts of the Emergency Room Wait-Time Target in the English National Health Service*, in “Journal of Public Administration Research and Theory”, 2009.

Per comprendere brevemente nel concreto la situazione delle pubbliche amministrazioni nell'applicare il sistema di misurazione e di valutazione della performance possiamo osservare uno studio effettuato nel 2016. È stato presentato un lavoro in cui si cerca di indagare cosa emerge dall'analisi puntuale di 1511 indicatori e dei relativi obiettivi con cui è stata misurata la performance degli undici Ministeri italiani²⁰⁸. In realtà è emerso quello che la letteratura aveva già messo in risalto riguardo il caso italiano, ossia la problematicità dei sistemi di misurazione e di valutazione della performance di individuare la performance delle azioni amministrative in termini di output e il cambiamento del modello amministrativo tradizionale di stampo burocratico²⁰⁹. Si è potuto osservare, in particolare, come sia difficile determinare indicatori di output che è ancora più palese nel legame obiettivi-indicatori, attività e unità organizzativa a cui gli indicatori si riferiscono. Infatti solamente 140 indicatori su 376 indicatori di output totali (ciò significa che sul totale dei 1511 indicatori il 25% riguarda indicatori di output) è in grado di procurare delle informazioni rilevanti rispetto all'attività a cui corrispondono. In tutti gli altri casi gli indicatori dimostrano di essere scarsamente rilevanti rispetto all'obiettivo prefissato a cui l'indicatore è associato (nel caso concreto spesso si tratta di verificare la capacità di effettuare visite o incontri, al numero di progetti realizzati, ai controlli effettuati, ecc.). Dunque si ha l'assenza della capacità di rappresentare e quantificare se le attività svolte rappresentino davvero un risultato in termini di raggiungimento degli obiettivi istituzionali.

Questo studio ha consentito di dimostrare un dato allarmante, ossia che solamente 140 indicatori di output sui 1511 indicatori totali, siano rilevanti²¹⁰. Chiaramente sono emersi anche altri dati non positivi a riguardo ma che non verranno osservati qui. Si voleva solamente dimostrare, tramite un esempio, come le pubbliche amministrazioni, in generale, hanno reagito all'introduzione di questo sistema evolutivo.

²⁰⁸ Barbato G., Salvadori A., Turri M., *Valutazione delle performance: molta strada rimane da fare!*, in "RU Risorse umane nella pubblica amministrazione", 2019.

²⁰⁹ In proposito si vedano: Capano G., *Administrative Tradition and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform During the 1990s*, in "Public Administration", 2003; Ongaro E., Valotti G., *Public Management Reform in Italy: Explaining The Implementation Gap*, in "International Journal of Public Sector Management", 2008; Bonini Baraldi S., *Evaluating Results of Public Sector Reforms in Rechtsstaat Countries: The Role of Context and Processes in the Reform of the Italian and French Cultural Heritage System*, in "International Public Management Journal", 2014; Rebora G., Ruffini R., Turri M., *A Serious Game: Performance Management in Italian Ministries*, in "International Journal of Public Administration", 2017.

²¹⁰ Barbato G., Salvadori A., Turri M., *Valutazione delle performance: molta strada rimane da fare!*, in "RU Risorse umane nella pubblica amministrazione", 2019.

Da qui diversi studi sono emersi per captare le cause delle difficoltà che sussistono sul funzionamento dei sistemi di misurazione e di valutazione delle performance. I principali sono:

1. il contesto nazionale e la connessa tradizione amministrativa²¹¹;
2. il bisogno di tenere presente la sensibilità alla misurazione considerando la reazione del soggetto valutato alla valutazione con i rischi collegati di indicatori poco sfidanti²¹²;
3. l'utilizzo di metodologie di rilevazione della performance indifferenziate e incapaci di valutare i contesti organizzativi specifici per il dominare di indicazioni metodologiche di tipo top-down e scolastiche²¹³.

Così ha inizio un percorso di riforme in tema di misurazione e valutazione delle performance. In primis, la legge delega di riforma della pubblica amministrazione (l. 7 agosto 2015, n. 124, art. 17 comma 1, lett. r), che annuncia che vi sia una revisione dei sistemi di valutazione del personale, nonché che si lavori in ottica di semplificazione, razionalizzazione ed integrazione con i sistemi di programmazione e controllo²¹⁴. Tutto questo consentì nel corso degli anni successivi di intervenire con normative per realizzare ciò che si era pensato.

La riforma più importante si ebbe nel maggio 2017, in cui viene modificato il d.lgs. 150/2009, dal decreto legislativo 74/2017 (“riforma Madia”).

Quest'ultimo introduce due aspetti fondamentali: il collegamento tra obiettivi strategici aziendali e obiettivi generali delle politiche pubbliche e il recupero del significato importante della performance organizzativa rispetto a quella individuale²¹⁵.

Pertanto, il primo punto chiede alle pubbliche amministrazioni di eliminare quell'agire indipendente della singola amministrazione dalle altre componenti del sistema pubblico costruendo la strada per una strategia pubblica integrata delle performance delle differenti parti, mentre, con il secondo punto, si richiede agli enti di misurare e valutare la performance nel suo

²¹¹ Cerase F.P., *La “performance” e l'efficienza del settore pubblico in chiave comparata*, “Amministrare”, 2017.

²¹² Barbato G., Turri M., *Understanding Public Performance Measurement Through Theoretical Pluralism*, in “International Journal of Public Sector Management”, 2017.

²¹³ Rebora G., Ruffini R., Turri M., *A Serious Game: Performance Management in Italian Ministries*, in “International Journal of Public Administration”, 2017.

²¹⁴ Ruffini R., *Le modifiche al sistema di misurazione e valutazione delle performance della legge Madia*, in “RU Risorse umane nella pubblica amministrazione”, 2017, pag. 15.

²¹⁵ Cepiku D. (a cura di), *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, op.cit., pag. 245.

complesso, alle varie unità organizzative, alle diverse aree di responsabilità, nonché ad ogni dipendente o gruppi di essi, per avere un'ampia visione dell'agire pubblico²¹⁶.

La modifica del decreto legislativo 150/2009 ha visto anche l'inserimento e il coinvolgimento degli utenti e dei cittadini nella funzione di misurazione e valutazione della performance, oltre che una maggiore chiarezza e incisività sul ruolo svolto dall'organismo indipendente di valutazione (Oiv), al quale si chiede, ad esempio, di redigere la Relazione sulla performance in modo sintetico e chiaro per essere subito compreso da parte degli utenti e dei cittadini²¹⁷.

Ecco allora che, spostandoci nel tempo, si raggiunge la pandemia globale da Covid-19 e, nonostante le riforme dell'allora ministro Brunetta (con una serie di aggiornamenti e linee guida successive), viene riportato al centro del dibattito il ruolo fondamentale di una pubblica amministrazione efficiente e reattiva che riesca a tutelare i bisogni dei cittadini, in quanto l'evoluzione normativa che si era susseguita in quegli anni aveva avuto esiti altalenanti.²¹⁸

Infatti, anche se il tema della capacità amministrativa²¹⁹, e al suo interno della valutazione, sia stata esaminata da una vasta letteratura (in relazione alle istituzioni europee e internazionali²²⁰), più sporadicamente è stato adoperato come quadro analitico nella nostra nazione a livello statale, regionale e locale, per i valutatori e gli organismi di valutazione che lavorano al loro interno.

²¹⁶ Giacomelli G., Rota S., Valotti G., *Misurare per migliorare le performance nella PA italiana*, in "economia", 2022, pag. 107.

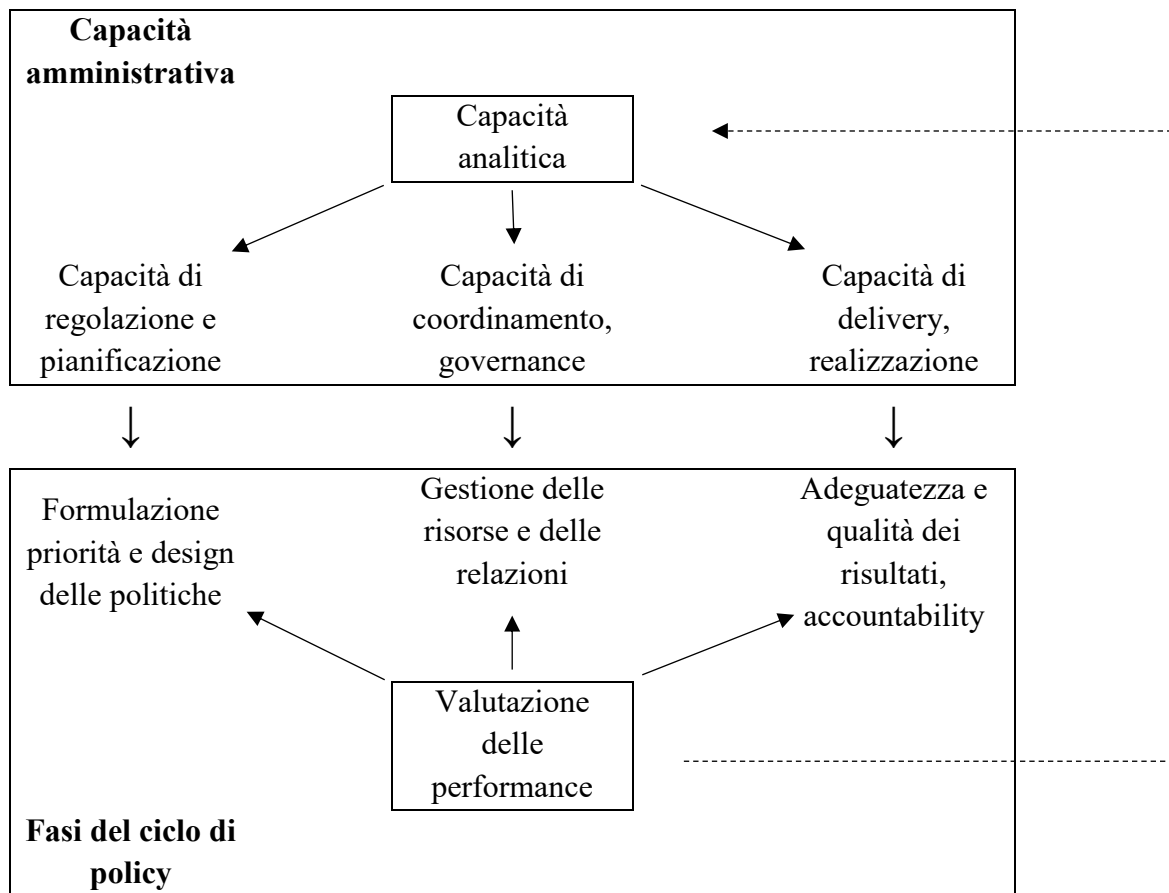
²¹⁷ Morigi P., *La partecipazione dei cittadini e degli utenti nella misurazione della performance negli Enti locali*, in "La Gazzetta degli Enti Locali. Il quotidiano della PA locale", 2017.

²¹⁸ Giacomelli G., Rota S., Valotti G., *Misurare per migliorare le performance nella PA italiana*, in "economia", 2022, pag. 106.

²¹⁹ Non esiste una normativa che specifica il significato del concetto di capacità amministrativa, tuttavia può essere definita come l'attitudine, l'abilità e l'idoneità, da valutare in concreto e non in astratto, di una determinata pubblica amministrazione ad esercitare le proprie funzioni e, conseguentemente, a raggiungere gli obiettivi attribuiti dall'ordinamento con le risorse finanziarie, umane e strumentali messe a sua disposizione. Scaramella F., *Rafforzamento della capacità amministrativa e Piano integrato di attività e organizzazione*, Diritto.it, 01.07.2021, [Rafforzamento della capacità amministrativa e Piano integrato di attività e organizzazione | Il portale giuridico online per i professionisti - Diritto.it](#).

²²⁰ In proposito si vedano: Verheijen T., *Administrative Capacity in the New EU Member States*, in "World Bank working paper", 2013; OECD, *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy*, in "Administrative Capacity Building Roadmaps", 2020; Polverari L., *La capacità amministrativa: letteratura, criticità e un'agenda di ricerca a servizio del policymaking*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", 2020.

Fig. 2.3. – Relazioni tra capacità amministrativa e valutazione delle performance



Fonte: “Durante e dopo l’emergenza: il ruolo della valutazione di performance per rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni” di Erica Melloni e Maria Stella Righettini.

Ebbene, è stato possibile, come si vede dalla figura 2.3., illustrare come la capacità analitica (valutativa) provveda a sostenere le altre principali forme di capacità, di regolazione o pianificazione, di coordinamento o governance, di delivery o realizzazione; e di come la valutazione di performance abbia la missione di interagire con le differenti fasi del ciclo di

policy, promuovendo trasversalmente la capacità analitica e riflessiva del policy making²²¹ (questo grazie ai contributi di alcuni autori²²²).²²³

Essere cosciente di questi legami potrebbe migliorare la propensione dei valutatori, ma anche dei vertici amministrativi, ad utilizzare in maggior misura la chiave di lettura della capacità amministrativa delle organizzazioni, favorendo un uso della valutazione della performance più inserito nei processi di governo dell'ente (in modo da non considerare solamente i singoli aspetti come la valutazione individuale, la valutazione della qualità erogata, ecc. per quanto importanti)²²⁴.

Indubbiamente, un aiuto notevole per il nostro paese, che aveva l'esigenza di quantificare il valore pubblico, è stato quello della spinta della Commissione Europea nell'ambito del cosiddetto PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)²²⁵. Per attuare quest'ultimo è stato emanato in Italia il Piano Integrato delle Attività e Organizzazione (PIAO), realizzato proprio per individuare attività di miglioramento funzionali alla creazione del valore pubblico, ma non solo (questo strumento riformatore verrà approfondito nel successivo capitolo)²²⁶.

²²¹ Il sito web treccani definisce il policy making come quell'elaborazione di orientamenti e strategie in merito alle questioni più rilevanti per la società e la politica.

²²² In proposito si vedano: Lodge M., Wedrich K., *The Problem Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*, in "Oxford University Press", 2014; Terraccio B., Graziano P.R., *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidences from Structural Funds Implementation in Southern Italy*, in "Regional Studies", 2007.

²²³ Melloni E., Righettini M.S., *Durante e dopo l'emergenza: il ruolo della valutazione di performance per rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni*, "RIV. Rassegna italiana di valutazione", n. 23, 2019, pag. 49.

²²⁴ Melloni E., Righettini M.S., *Durante e dopo l'emergenza: il ruolo della valutazione di performance per rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni*, "RIV. Rassegna italiana di valutazione", n. 23, 2019, pag. 50.

²²⁵ Il PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) è quel programma con cui il governo intende gestire i fondi del Next generation Eu. Ossia lo strumento di ripresa e rilancio economico introdotto dall'Unione europea per risanare le perdite causate dalla pandemia.

²²⁶ Giacomelli G., Rota S., Valotti G., *Misurare per migliorare le performance nella PA italiana*, in "economia", 2022, pagg. 106-107.

3. IL VALORE PUBBLICO E IL PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE (PIAO)

3.1. LE RIFLESSIONI SUL VALORE PUBBLICO E L'INTRODUZIONE DEL PIAO

La logica del sistema di misurazione tende a cambiare, spostandosi dall'interesse eccessivo sui sistemi di valutazione individuale alla misurazione del valore pubblico generato, dimostrando che le pubbliche amministrazioni hanno la capacità di influenzare i bisogni dei cittadini e delle imprese, in senso positivo, attraverso le proprie attività²²⁷.

Già, nel 1809, Thomas Jefferson (terzo presidente degli Stati Uniti d'America) scriveva “la cura della vita umana e della felicità è il primo e il solo obiettivo legittimo di un buon governo”²²⁸.

Gli studiosi di management pubblico hanno posto molta attenzione in passato sul tema del valore pubblico e di come le considerazioni teoriche sul valore delle aziende private potessero trovare una applicazione anche nel contesto pubblico ed è proprio all'inizio degli anni '90 che gli aziendalisti pubblici hanno iniziato a riflettere su questo²²⁹.

Nel corso degli anni il tema del valore aziendale è stato oggetto di molteplici elaborazioni e di progressivi consolidamenti delle teorie prodotte²³⁰.

Ad oggi, per l'impresa, creare valore è una condizione necessaria per la sua stessa esistenza e questo si raggiunge sia grazie alle azioni di coloro che operano all'interno di essa, sia da elementi esterni e in buona parte incontrollabili che necessitano di essere analizzati, interpretati per poter cogliere dei collegamenti e delle relazioni²³¹. La sua determinazione rappresenta un obiettivo di più lungo periodo e un'informazione a beneficio di tutti gli stakeholder condizionando anche il loro comportamento (lavoratori, clienti, fornitori, ecc.)²³².

Così, in un primo momento, si è provato a ridefinire all'interno delle pubbliche amministrazioni la cosiddetta “catena del valore di Porter” elaborata nel 1985²³³. Quest'ultima permette di

²²⁷ Giacomelli G., Rota S., Valotti G., *Misurare per migliorare le performance nella PA italiana*, in “Economia”, 2022, pag. 111.

²²⁸ Bacchini F., Deidda Gagliardo E., Gobbo G., Ievoli R., Papi L., *Il valore pubblico quale volano per finalizzare le performance di filiera dei Ministeri verso il benessere equo e sostenibile*, in “Azienda pubblica”, n. 33, 2020, pag. 340.

²²⁹ Meneguzzo M., *Creazione di valore e sviluppo di capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana*, in “Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale”, n. 105, 2005.

²³⁰ Ziruolo A. (a cura di), *Il controllo delle leve di creazione del valore aziendale*, Torino, Giappichelli, 2005.

²³¹ Guatri L. (a cura di), *La teoria di creazione del valore. Una via europea*, Milano, Egea, 1991.

²³² Sicoli G. (a cura di), *Una analisi delle relazioni tra creazione di valore e gestione aziendale*, Milano, Franco Angeli, 2008.

²³³ Rebora G., Meneguzzo M. (a cura di), *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, op.cit.

avvalersi di un approccio che consente di osservare la gestione aziendale non solo da un punto di vista interno, ma anche esterno, evidenziando tutte quelle attività che creano valore per il cliente, anche quelle a monte e a valle dell'azienda. La finalità è proprio quella di identificare le attività che vengono ritenute rilevanti per poter determinare opportunamente le strategie da seguire, considerando le operazioni tra loro correlate in relazione al fine comune di creare valore²³⁴. In questo modo è possibile effettuare un'analisi trasversale dell'azienda da cui poter trarre utili indicazioni circa le possibili direzioni da intraprendere al fine di ottenere sia un maggior valore aggiunto che un vantaggio competitivo.

Porter si basa su tre attività²³⁵:

1. attività primarie, quelle che incidono direttamente sul valore del prodotto o del servizio (logistica in entrata; produzione; logistica in uscita, marketing e vendita; servizi);
2. attività di supporto, quelle che non incidono direttamente sul valore del prodotto o del servizio, ma influenzano le attività primarie (attività infrastrutturali, gestione delle risorse umane, sviluppo della tecnologia, approvvigionamento);
3. attività infrastrutturale, quelle che riguardano tutta l'azienda nel suo complesso.

Si cerca di riadattare questo modello per gli enti pubblici e di ridefinirlo come modello della catena della qualità del servizio, dando evidenza alla produzione e all'offerta dei servizi, che raffigura una funzione caratteristica delle pubbliche amministrazioni, considerandola anche come una dimensione importante per la valutazione della performance da parte dei differenti clienti, nella difficoltà di comprendere il concetto di valore²³⁶ (si veda la figura 3.1.).

Dalla figura si può osservare che, rispetto al modello di Porter, si sono effettuate delle modifiche, tra le quali²³⁷:

- lo spostamento della "gestione delle risorse umane", da funzione trasversale diventa una delle attività che incidono direttamente sulla qualità del servizio e quindi della creazione del valore pubblico (pensiamo ai servizi sanitari e a quanto il personale ricopra una grande percentuale dei costi);

²³⁴ Porter M.E. (a cura di), *Il vantaggio competitivo*, Bologna, Einaudi, 2011.

²³⁵ Porter M.E. (a cura di), *Il vantaggio competitivo*, op.cit.

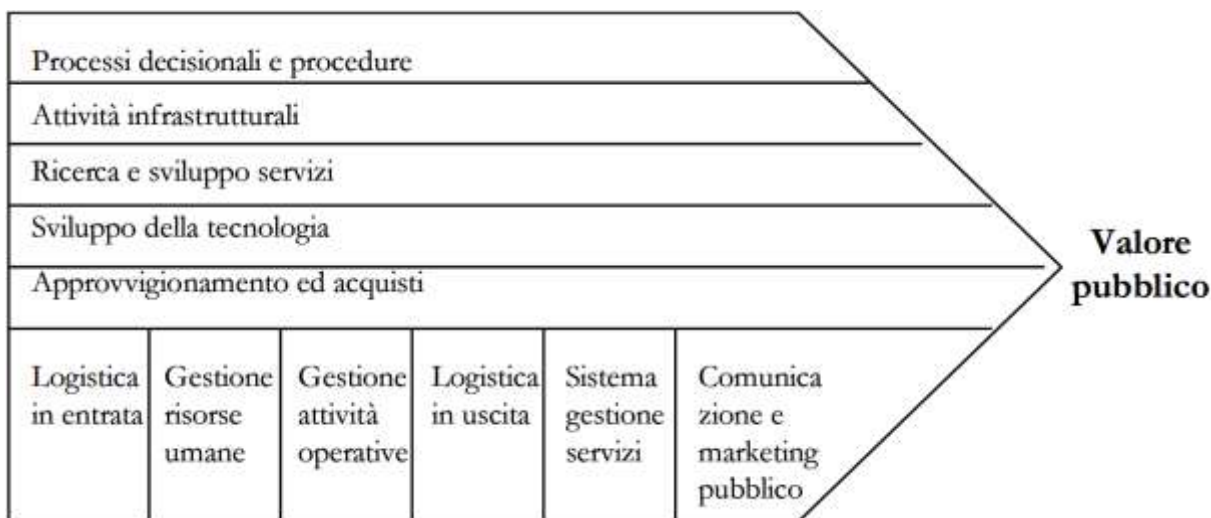
²³⁶ Meneguzzo M., *Creazione di valore e sviluppo di capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana*, in "Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale", n. 105, 2005.

²³⁷ Meneguzzo M., *Creazione di valore e sviluppo di capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana*, in "Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale", n. 105, 2005.

- l’inserimento dei “processi decisionali e procedure”, che fa riferimento a quelle attività che influenzano l’acquisizione, la gestione e l’utilizzo delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e di dotazione logistica.

Inoltre, sono state aggiunte alla logistica in uscita nuove attività che sono sempre più rilevanti a fronte dell’accrescimento delle esigenze di *accoutability* e di rendicontazione sociale negli enti pubblici, ossia il sistema di gestione dei servizi, il marketing e la comunicazione sociale.

Fig. 3.1. – La catena della qualità del servizio nelle amministrazioni pubbliche



Fonte: “Strategia delle amministrazioni pubbliche” di Gianfranco Rebora e Marco Meneguzzo.

Tuttavia, una particolare attenzione per il tema del valore pubblico si ha dopo la pubblicazione del lavoro di Moore nel 1995 (10 anni dopo alle riflessioni di Porter appena viste). L’autore tenta di cercare una risposta valida sia dal punto di vista scientifico, sia dal punto di vista operativo, per definire il concetto di generazione di valore pubblico. Sostiene che il valore pubblico non può essere misurato in base alla natura dell’azione pubblica, ma si misura considerando la capacità del soggetto pubblico di essere efficace ed efficiente nel gestire le azioni pubbliche, a prescindere dal loro orientamento²³⁸.

Allora dimostra che il successo dell’azione pubblica si ha quando l’ente è capace di coordinare e realizzare simultaneamente le seguenti condizioni²³⁹:

²³⁸ Moore M.H. (a cura di), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1995.

²³⁹ Moore M.H. (a cura di), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1995.

1. produrre risultati oggettivamente validi per i cittadini, i politici e gli stakeholder (l'attività pubblica richiede che sia giudicata desiderabile da parte di un gruppo di destinatari);
2. intraprendere iniziative sostenibili da un punto di vista organizzativo (le risorse per le politiche pubbliche devono essere confacenti agli obiettivi istituzionali);
3. attrarre il sostegno degli attori rilevanti, quindi essere legittimata e godere di sostegno esterno.

Queste condizioni costituiscono il cosiddetto “triangolo strategico” che ci vuole provare che una politica pubblica si realizza quando l'ente è in grado di formulare una strategia che tenga conto contemporaneamente di questi tre elementi in modo coordinato, in modo efficace ed efficiente. Moore ricorda che le politiche pubbliche si avviano in un ambiente che si rinnova continuamente e, dunque, impone le strategie pubbliche ad adattarsi a questo, rielaborando nuovi stimoli giunti dall'esterno.

Dunque, il triangolo strategico permette di orientare le strategie di un ente, dando molta importanza al manager che ha il compito di disporre in modo coerenti tutti gli elementi, creando le condizioni per la produzione di valore pubblico²⁴⁰.

I manager pubblici e gli stakeholder dell'amministrazione possono aiutarsi nel sostenere la creazione del valore pubblico tramite un modello di performance management definito “*Value Based Management*” (VBM) che appare dapprima nel contesto privato. Viene preso come fonte di ispirazione per la ricerca in questo ambito la proposta avvenuta da Alfred Rappaport già nel 1987, riguardo la capacità di un'impresa di produrre “*Schereholder Value Added*” (non ci si accontentava più di valutare la sola Redditività)²⁴¹.

Nel contesto pubblico l'attuazione di questo modello dovrebbe riprendere almeno quattro dimensioni (si veda la tabella 3.1.)²⁴²:

1. realizzare una pianificazione strategica *outside-in*, ossia per la creazione del valore pubblico occorre osservare ciò che accade nel contesto esterno per poter interpretare al meglio il

²⁴⁰ Moore M.H. (a cura di), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1995.

²⁴¹ In proposito si veda: Rappaport A. (a cura di), *Creating Shareholder Value: A guide for Managers and Investors*, Free Pr, 1998.

²⁴² Giacomelli G., Rota S., Valotti G., *Misurare per migliorare le performance nella PA italiana*, in “Economia”, 2022, pag. 110.

- contesto di riferimento (per poter riconoscere il posizionamento dell'amministrazione e individuare l'assetto migliore per rispondere alle domande a cui ci si sta rivolgendo);
2. realizzare la comunicazione interna incentrata sul valore pubblico generale della pubblica amministrazione, in questo modo verrà annunciata la *mission* dell'organizzazione per poi fissare gli obiettivi e i compiti individuali coerenti con questa, spiegando ad ogni dipendente in che modo i loro obiettivi cooperano a raggiungere la missione;
 3. assicurare una misurazione e una rappresentazione dei risultati semplici, quindi devono cercare di estrapolare le informazioni importanti rispetto le decisioni da prendere, rispetto a quelle irrilevanti, e si deve permettere agli stakeholder di valutare l'andamento dell'amministrazione;
 4. usufruire delle informazioni ottenute sulla performance per supportare l'apprendimento organizzativo, ossia attrezzarsi di strumenti che consentano di interpretare l'esperienza.

Tab. 3.1. – *Caratteristiche dei modelli di performance management tradizionale e value-based.*

	Modello tradizionale di performance management	Modello di performance management value-based
Orientamento del processo di pianificazione strategica	Definizione della strategia partendo dallo stato delle risorse a disposizione dell'amministrazione.	Definizione della strategia partendo dal valore che l'amministrazione intende produrre per i portatori di interesse.
Comunicazione interna di obiettivi e di indicatori	Declinazione degli obiettivi generali dell'ente in obiettivi individuali.	Diffusione di una visione condivisa fondata sul valore prodotto e riconduzione degli obiettivi individuali agli obiettivi generali dell'ente.
Caratteristiche degli strumenti di misurazione	Capillarità di obiettivi e indicatori, logica di mappatura dell'andamento dell'amministrazione.	Selettività di obiettivi e indicatori, logica di guida dell'andamento dell'amministrazione.
Utilizzo delle informazioni sulla performance	Monitoraggio, controllo e rendicontazione dei risultati prodotti.	Apprendimento, revisione e miglioramento delle prassi organizzative.

Fonte: "Misure per migliorare le performance nella PA italiana" di Giorgio Giacomelli, Silvia Rota e Giovanni Valotti.

Il diffondersi di questa idea, conduce gli studi successivi ad affermare che la missione istituzionale della pubblica amministrazione è la creazione di valore pubblico a sostegno degli utenti, dei servizi, degli stakeholder e dei cittadini²⁴³.

Ebbene, è possibile dire che il valore pubblico si crea quando la singola pubblica amministrazione è in grado di gestire le risorse economiche che ha a disposizione in modo razionale e valorizzare il proprio patrimonio intangibile in maniera funzionale al soddisfacimento delle esigenze sociali dei cittadini-utenti e degli stakeholder²⁴⁴. Inoltre, il reale raggiungimento di questo si ha trasformando in operativi i propri programmi strategici nei quali si pronuncia il valore a cui tendere e, quindi, si ottiene quando si realizzano le *mission* istituzionali (per certi versi) prescindendo dal programma di mandato e negli indirizzi delegati da forme di governo sovraordinate²⁴⁵.

Si è proposto un modello scientifico per aiutare le pubbliche amministrazione a generare valore pubblico al proprio interno (si veda la figura 3.2.).

La piramide è formata da tre livelli e partendo dalla base della piramide troviamo il²⁴⁶:

- livello 3b: il Valore Intangibile, che viene calcolato dalla differenza tra Benefici Intangibili e Sacrifici sopportati ($SI \leq BI$), riguardando il Valore Strutturale (es. la capacità organizzativa), il Valore Umano (es. le competenze del personale), il Valore Relazionale (es. le relazioni interne dell'ente), il Valore Empatico (es. la propensione partecipativa), ecc;

²⁴³ In proposito si vedano: Moore M.H. (a cura di), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, op.cit.; Rebori G. (a cura di), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, op.cit., pag. 47; Deidda Gagliardo E. (a cura di), *La creazione del valore nell'ente locale*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 14; Borgonovi E., Mussari R., *Pubblico e privato: armonizzare gli opposti*, in "Azienda pubblica", 2011, pagg. 108-110; Poddighe F., Deidda Gagliardo E., *Il sistema di creazione e misurazione del valore pubblico locale. Evidenze empiriche e profili di supporto alla governance del territorio*, in Borgonovi E., Mussari R. (a cura di), *Collaborare e competere per un mercato responsabile e solidale. Amministrazioni pubbliche, enti non profit, fondazioni, imprese cooperative, imprese sociali*, Bologna, il Mulino, 2011; Anselmi L. (a cura di), *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, op.cit., pag. 60.

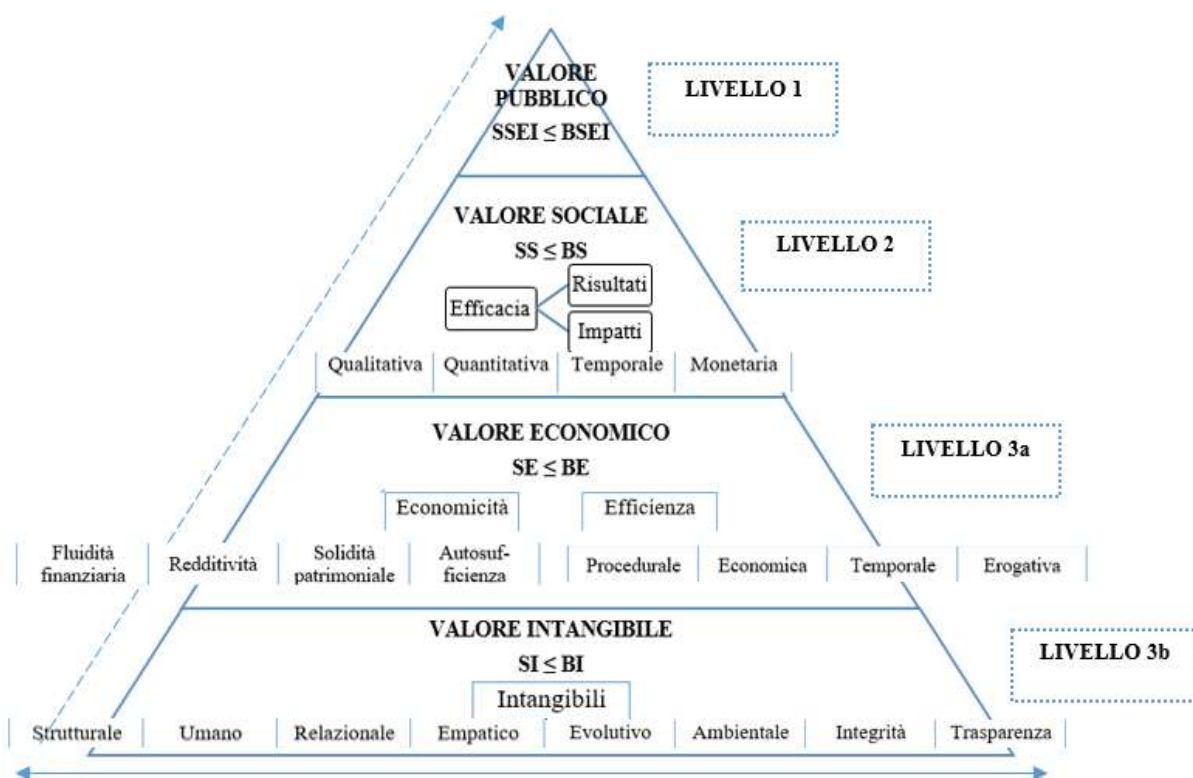
²⁴⁴ Marcon G., *L'evoluzione delle teorie sui processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, premessa per l'interpretazione della riforma della contabilità*, in "Azienda pubblica", n. 3, 2011, pag. 216.

²⁴⁵ Del Bene L., *Sistemi informativi per il management pubblico. La contabilità analitica e gli indicatori*, in Anselmi L., Donato F., Giovanelli L., Pavan A., Zuccardi Merli M. (a cura di), *I principi contabili internazionali per le amministrazioni pubbliche italiane*, Milano, Giuffrè, 2009, pagg. 96-98.

²⁴⁶ Deidda Gagliardo E. (a cura di), *La creazione del valore nell'ente locale*, op.cit.

- livello 3a: il Valore Economico, che viene calcolato dalla differenza tra Benefici Economici da esso conseguiti e Sacrifici sopportati ($SE \leq BE$), andando ad esprimere il valore del patrimonio tangibile e dalla capacità di arricchirlo, lavorando sull'economicità e sull'efficienza;
- livello 2: il Valore Sociale, che viene calcolato dalla differenza tra i Benefici Sociali e i Sacrifici sopportati ($SS \leq BS$), permette di esprimere il grado di soddisfazione dei servizi pubblici usufruiti dalla comunità, cercando di adempiere tramite performance quantitative, qualitative, temporali e monetarie, sia da un punto di vista organizzativo (risultati o output), sia da un punto di vista istituzionale (impatti o outcome);
- livello 1: il Valore Pubblico, che viene calcolato dalla differenza tra i Benefici Socio-Economici-Intangibili ottenuti e Sacrifici sopportati ($SSEI \leq BSEI$), questo consente di osservare il benessere complessivo della pubblica amministrazione.

Fig. 3.2. – Piramide del valore



Fonte: “La creazione del valore nell’ente locale” di Enrico Deidda Gagliardo.

Pertanto, per concretizzare le condizioni per la creazione del valore pubblico, il management deve cercare di ordinare in modo coerente tutti gli elementi, realizzando così la strategia dell'ente pubblico di riferimento²⁴⁷.

Infatti, fra le decisioni che devono essere prese dal management, quella strategica è quella collegata al valore pubblico, sia perché per la sua realizzazione si deve prendere in considerazione un maggior arco temporale, sia perché nella pianificazione, gestione e rendicontazione/valutazione viene richiesta una alta complessità dei contenuti e dei soggetti che vengono coinvolti²⁴⁸.

Il PNRR impegna l'Italia, oltre che a fare investimenti adeguati col programma Ngeu (Next Generation EU)²⁴⁹ nel quale è il maggiore beneficiario, a riformare, insieme a giustizia, liberalizzazioni e semplificazioni, la capacità amministrativa delle istituzioni, per soddisfare al meglio i bisogni della comunità attraverso un piano di riforme (oltre che il piano degli investimenti) legato a sistema di monitoraggio centrato sul valore generato dagli investimenti stessi²⁵⁰. Si dà avvio alla costruzione del perimetro di norme e incentivi a livello centrale per aiutare il cambiamento che deve avvenire anche a livello di ogni singola amministrazione²⁵¹, perché sì, queste rivestono un ruolo molto importante nel guidare le politiche e gli investimenti e nel sostenere il Paese a tornare competitivo sui mercati mondiali²⁵².

Si vuole dare un importante riconoscimento ai singoli enti, sia a livello centrale ma anche locale, per una cooperazione in chiave di *governance multilivello*, ma non solo, si parla anche di "*governance allargata*" in quanto si vogliono considerare anche le interdipendenze esterne con il settore privato e il terzo settore (non solo con gli altri enti del settore pubblico) per la collaborazione alla realizzazione di valore pubblico²⁵³.

²⁴⁷ Ziruolo A. (a cura di), *Valore pubblico e società partecipate*, Milano, Franco Angeli, 2016, pag. 36.

²⁴⁸ Ziruolo A. (a cura di), *Valore pubblico e società partecipate*, op.cit., pag. 36.

²⁴⁹ Next Generation EU è un'occasione di rilancio dell'economia dopo la caduta della pandemia, introdotto in un bilancio settennale (2021-2027), dal valore di circa 1800 miliardi di euro. La finalità è quella di incoraggiare i paesi dell'UE in investimenti che spingano la ripresa (*recovery*) e riforme che accrescano la sostenibilità delle singole economie europee (*resiliency*). Magnani A., *Next Generation EU, cos'è e come funziona*, in "Il Sole 24 Ore", 04.03.2021, [Next Generation EU, cos'è e come funziona - Il Sole 24 ORE](#).

²⁵⁰ Deidda Gagliardo E., Saporito R., *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in "Public Management", n. 2, 2021, pag. 198.

²⁵¹ Ongaro E., Valotti G., *Public management reform in Italy: explaining the implementation gap*, in "International Journal of Public Sector Management", 2008.

²⁵² Morigi P., *Il nuovo Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) implica attività di programmazione e lavoro in team*, in "RU risorse umane nella pubblica amministrazione", 2022, pag. 13.

²⁵³ Giacomelli G., Rota S., Valotti G., *Misurare per migliorare le performance nella PA italiana*, in "Economia", 2022, pag. 107.

Tuttavia, i sistemi di misurazione e valutazione delle performance, oltre a mostrarsi molto orientati al riconoscimento del contributo individuale e alla fissazione della parte variabile della retribuzione, non appaiono pronti ad accompagnare le scelte strategiche del management e a spingere le amministrazioni a comunicare con l'ambiente esterno²⁵⁴.

Accettare una prospettiva orientata al valore comporta una continua attenzione ai differenti livelli della progettazione del sistema, su coloro che utilizzano direttamente le misure e sui beneficiari dell'attività dell'ente, perciò è fondamentale garantire un equilibrio dinamico tra le condizioni interne del sistema (come gli strumenti di misurazione, le modalità di uso delle informazioni, gli incentivi, ecc.) e l'impatto su quei soggetti interni ed esterni coinvolti (come i meccanismi di *accountability* o le dinamiche di apprendimento organizzativo)²⁵⁵.

Un altro aspetto di cambiamento, dopo la pandemia, concerne il sistema di monitoraggio. Il sistema amministrativo italiano sempre di più necessita di controlli capaci di monitorare i risultati effettivi generati dai differenti programmi (distaccandosi dal controllo centrato della legittimità della spesa e sugli equilibri contabili).

In questo scenario viene introdotto un nuovo strumento (già citato nel capitolo precedente), ossia il Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (PIAO), con il decreto legge del 9 giugno 2021, n. 80, articolo 6 con la finalità di “assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia dei diritti di accesso”²⁵⁶.

Il PIAO è uno strumento di programmazione con lo scopo di integrare e qualificare gli strumenti di programmazione e indirizzarli verso la creazione del valore pubblico, perché sì, per rendere concreto il PNRR è fondamentale che i diversi enti programmino con particolare attenzione le loro attività e che si dotino delle necessarie risorse umane per permettere l'attuazione dei progetti²⁵⁷, ma non solo.

²⁵⁴ Giacomelli G., Rota S., Valotti G., *Misurare per migliorare le performance nella PA italiana*, in “Economia”, 2022, pag. 109.

²⁵⁵ Giacomelli G., Rota S., Valotti G., *Misurare per migliorare le performance nella PA italiana*, in “Economia”, 2022, pag. 109.

²⁵⁶ D'Aries C., *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.) quale occasione per una programmazione-gestione-controllo di “qualità” della P.A.*, in “Finanza e tributi locali”, 2022.

²⁵⁷ Morigi P., *Il nuovo Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) implica attività di programmazione e lavoro in team*, in “RU risorse umane nella pubblica amministrazione”, 2022, pag. 13.

La programmazione è la prima fase del ciclo di funzionamento della pubblica amministrazione in Italia, questa si è sviluppata a partire dagli anni Novanta diffondendo strumenti programmatici tra loro solitamente interdipendenti (es.: budgeting²⁵⁸, il Performance Planning²⁵⁹, il Risk Management Planning²⁶⁰, Human Capital Planning²⁶¹, ecc.).

Con il tempo l'obiettivo era quello di compiere un "coordinamento programmatico" per non avere il rischio di eventuali sovrapposizioni o duplicazioni di questi e, dunque, in modo da rendere connessi i contenuti delle diverse prospettive programmatiche disponibili²⁶². In effetti, a detta degli studiosi, nel momento in cui si produce una convergenza tra i diversi strumenti programmatici si apre la strada alla creazione del valore pubblico²⁶³, ma richiede anche la definizione di obiettivi strategici chiari e condivisi, nonché un'attività manageriale che sostenga l'integrazione, per poter poi misurare le diverse performance attraverso indicatori multidimensionali²⁶⁴.

Pertanto il PIAO risulta sicuramente uno strumento in grado di assorbire tutti i documenti programmatici con la finalità di evitare appunto duplicazioni o sovrapposizioni pressoché inutili e renderli coerenti e integrati fra loro.

²⁵⁸ Steccolini I, Liguori M., Sicilia M.F. (a cura di), *Bilancio e misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, 2012.

²⁵⁹ Cepiku D. (a cura di), *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, op.cit.

²⁶⁰ Power M., *The risk management of everything*, in "The Journal of Risk Finance", 2004.

²⁶¹ Zula K.J., Chermack T.J., *Integrative literature review: Human capital planning: A review of literature and implications for human resource development*, in "Human Resource Development Review", n. 6, 2007.

²⁶² In proposito si vedano: Lebas M.J., *Performance Measurement and Performance Management*, in "International Journal of Production Economics", n. 41, 1995; Behn R.D., *Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures*, in "Public Administration Review", n. 63, 2003.

²⁶³ Deidda Gagliardo E., Papi L., Gobbo G., Ievoli R., *La qualità programmatica dei Ministeri. Evidenze empiriche dall'analisi dei Piani della Performance*, in "RIREA", 2020.

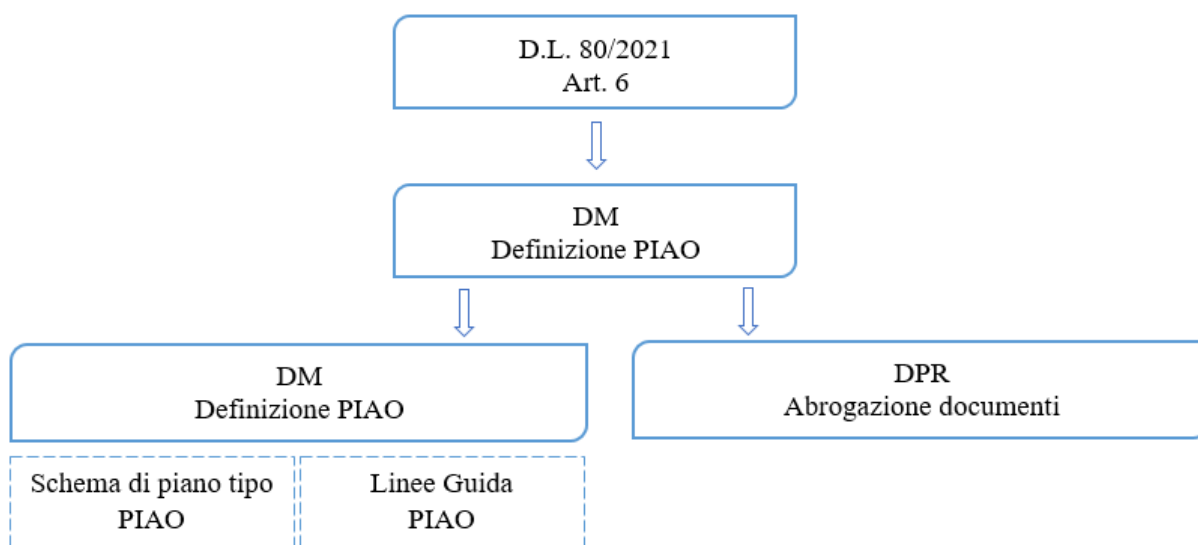
²⁶⁴ In proposito si vedano: Fried Y., Slowik L. H., *Enriching goal-setting theory with time: An integrated approach*, in "Academy of Management Review", n. 29, 2004; Kelly J.M., Swindell D., *A multiple-indicator approach to municipal service evaluation: Correlating performance measurement and citizen satisfaction across jurisdictions*, in "Public Administration Review", n. 62, 2002; Mussari R., Ruggiero, P., *Public managers' performance evaluation systems and public value creation: behavioral and economic aspects*, in "International Journal of Public Administration", n. 33, 2010; Farneti G. (a cura di), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, Torino, Giappichelli, 1995.

3.2. IL PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE (PIAO)

Il PIAO è stato emanato con il decreto legge del 9 giugno 2021, n. 80, articolo 6 (come già letto nel precedente paragrafo), ma è stato poi convertito con modificazioni con la legge 6 agosto 2021, n. 113 e successivamente integrato e modificato da diverse disposizioni²⁶⁵.

Nel dicembre 2021 avviene il via libera della Conferenza Unificata²⁶⁶ al decreto del ministro per la PA dove vengono definiti i contenuti del PIAO e alla fine del mese il Consiglio dei ministri ha approvato, su proposta del Presidente della Repubblica (PdR) e del ministro Brunetta, lo schema del Decreto del Presidente della Repubblica che individua e abroga gli adempimenti relativi ai piani che saranno inclusi nel PIAO, inoltre, nel giugno 2022, il ministro della Pubblica amministrazione e il ministro dell'Economia hanno proceduto alla firma del decreto ministeriale nel quale venivano definiti i contenuti e lo schema tipo del PIAO (si veda la figura 3.3.)²⁶⁷.

Fig. 3.3. – Il quadro normativo del PIAO



Fonte: “Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico” di Enrico Deidda Gagliardo e Raffaella Saporito.

²⁶⁵ D’Aries C., *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.) quale occasione per una programmazione-gestione-controllo di “qualità” della P.A.*, in “Finanza e tributi locali”, 2022.

²⁶⁶ La Conferenza Unificata rappresenta la sede in cui Regioni, Province e Comuni “sono chiamate a esprimersi” su tematiche di interesse comune e assume deliberazioni, promuove e sancisce intere e accordi, esprime pareri e designa rappresentanti.

²⁶⁷ ForumPA, *PIAO: cos’è il Piano integrato di attività e organizzazione e cosa cambia per le pubbliche amministrazioni*, in “FPA Digital 360”, 18.04.2023. [PIAO: una guida al Piano integrato di attività e organizzazione per le PA \(forumpa.it\)](https://www.forumpa.it/it/PIAO:una-guida-al-Piano-integrato-di-attivita-e-organizzazione-per-le-PA).

Per la reale applicazione del PIAO sono state previste delle proroghe alle scadenze, questo per consentire a tutte le pubbliche amministrazioni di avere a disposizione del tempo per modificare le pratiche di pianificazione e per far in modo che queste si trovino nella condizione della transizione dall'approccio settoriale a quello integrato. Infatti, il 2022 si può presentare come l'anno di transizione e di sperimentazione per le pubbliche amministrazioni rispetto alla piena entrata a regime del PIAO che avverrà nel 2023²⁶⁸. Tuttavia, il termine di presentazione ordinario di questo nuovo documento sarà previsto per il 31 gennaio di ogni anno (mentre per gli enti locali la scadenza è fissata a 30 giorni dall'approvazione del Bilancio di previsione)²⁶⁹.

Nel PIAO, che ha una durata triennale e al quale viene richiesto l'adeguamento con cadenza annuale, al secondo comma dell'art. 6 vengono definiti i contenuti, che sono²⁷⁰:

1. gli obiettivi programmatici e strategici della performance, prendendo come riferimento il d.lgs. n. 150/2009, con l'opportuno legame rispetto la performance individuale e i risultati della performance organizzativa;
2. la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, facendo riferimento espressamente al lavoro agile e al project management, come pure ai processi formativi e organizzativi (prendendo come riferimento implicito il Piano organizzativo del lavoro agile, anche detto POLA, e il Piano della formazione);
3. il reclutamento di nuovo personale e valorizzazione delle risorse interne (facendo riferimento esplicitamente al Piano triennale dei fabbisogni di personale), che è fondamentale per pensare a quali figure professionali possano rilevarsi necessarie negli anni futuri, munendosi così per delle eventuali assunzioni. Sempre di più si cerca di non richiedere tempi eccessivamente lunghi a riguardo (a differenza del settore privato nel quale il reclutamento avviene in tempi record), tanto è che si è avviato un nuovo portale di reclutamento nella p.a. nell'estate del 2021 per agevolare i processi di assunzione;

²⁶⁸ Savazzi A.M., *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)*, in "Azienditalia", 2022, pag. 779.

²⁶⁹ Morigi P., *Il nuovo Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) implica attività di programmazione e lavoro in team*, in "RU risorse umane nella pubblica amministrazione", 2022, pag. 14.

²⁷⁰ In proposito si vedano: Deidda Gagliardo E., Saporito R., *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in "Public Management", n. 2, 2021, pagg. 202-203; Morigi P., *Il nuovo Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) implica attività di programmazione e lavoro in team*, in "RU risorse umane nella pubblica amministrazione", 2022, pagg. 14-17; Nobile R., *Il Piano integrato di attività e organizzazione negli enti locali: un documento privo di reale efficacia innovativa*, in "RU risorse umane nella pubblica amministrazione", 2022, pagg. 45-46.

4. la trasparenza e l'anticorruzione (facendo riferimento esplicitamente al Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza), che è stata oggetto di frequenti interventi normativi, fino a condurre le pubbliche amministrazioni a tenere costantemente aggiornate le voci del proprio sito che appaiono nella sezione "Amministrazione apparente". Già dal fatto che l'ente inserisca tutto il materiale che nella stessa deve essere pubblico ci dimostra che probabilmente l'attenzione alla trasparenza è un tema di interesse e non di mero adempimento;
5. l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, attraverso l'uso della tecnologia, la consultazione degli utenti stessi e la pianificazione delle attività, permettendo di raggiungere tempi più ridotti per l'erogazione dei servizi (come per i certificati anagrafici);
6. la piena accessibilità, fisica e digitale, ai cittadini ultrasessantacinquenni e con disabilità, per ridurre le barriere di accesso ai servizi pubblici e non trascurare nessuno;
7. il rispetto della parità di genere (facendo riferimento ai Piani delle Azioni Positive), per migliorare l'inclusione nei luoghi dei lavori pubblici e per accrescere la parità di genere.

Il PIAO assorbe molti documenti (contenuti nell'articolo 1 del DPR n. 81, del 24 giugno 2022) che fino a quel momento gli enti pubblici erano tenuti a predisporre annualmente, ossia: il Piano delle Performance (PdP); il Piano dei Fabbisogni di Personale (PFP) e Piano delle azioni concrete (PAC); il Piano per Razionalizzare l'utilizzo delle Dotazioni Strumentali (PRSD); Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PtPCT); Piano Organizzativo del Lavoro Agire (POLA); Piano di Azioni Positive (PAP)²⁷¹.

In più, il comma 6 dell'art. 6 del D.L. n. 80/2021, dichiara che tutte le amministrazioni devono adottare il PIAO, con l'esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, ma per quelle che hanno meno di cinquanta dipendenti si applica un piano

²⁷¹ ForumPA, *PIAO: cos'è il Piano integrato di attività e organizzazione e cosa cambia per le pubbliche amministrazioni*, in "FPA Digital 360", 18.04.2023. [PIAO: una guida al Piano integrato di attività e organizzazione per le PA \(forumpa.it\)](https://www.forumpa.it/it/PIAO:una-guida-al-Piano-integrato-di-attivita-e-organizzazione-per-le-PA).

semplificato²⁷². Nel caso in cui il PIAO non viene adottato sono previste delle sanzioni (comma 5, articolo 10, del decreto legislativo 150/2009), le quali prevedono²⁷³:

- nei confronti dei dirigenti che risultano aver contribuito alla mancata adozione di questo, il divieto di erogazione della retribuzione di risultato;
- nei confronti dell'amministrazione, l'impossibilità di procedere alle assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione denominati.

Inoltre, per quanto concerne la mancata approvazione della programmazione anticorruzione, si prevede una sanzione amministrativa non inferiore a 1000 e non superiore a 10000 euro²⁷⁴.

Dunque, le pubbliche amministrazioni si trovano di fronte ad una situazione ricca di opportunità, anche se si conoscono le difficoltà che da sempre convivono all'interno di esse che potrebbero persistere e generare complicazioni anche in questo caso. Si richiede a queste di fornire una visione unitaria dei processi di programmazione (che fino a quel momento venivano gestiti completamente in modo autonomo) e, quindi, di non pensarlo come un altro adempimento da dover rispettare o come una mera confluenza di piani e programmi in un unico documento²⁷⁵.

Un ruolo essenziale è quello del Segretario generale o del Direttore dell'ente, che insieme al vertice politico, dovrebbero creare al suo interno un clima tale per cui tutti i dipendenti possano sentirsi partecipi del processo²⁷⁶, inoltre rappresentano delle figure che determinano il punto di snodo tra politica e gestione permettendo una distinzione tra l'organo politico e la struttura tecnico-amministrativa²⁷⁷.

Rilevante è anche la funzione di controllo strategico, che ha l'incarico di portare a fattore comune le differenti direttrici di programmazione, inserite nel nuovo PIAO, cercando di legare

²⁷² Savazzi A.M., *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)*, in "Azienditalia", 2022, pag. 775.

²⁷³ ForumPA, *PIAO: cos'è il Piano integrato di attività e organizzazione e cosa cambia per le pubbliche amministrazioni*, in "FPA Digital 360", 18.04.2023. [PIAO: una guida al Piano integrato di attività e organizzazione per le PA \(forumpa.it\)](https://www.forumpa.it/it/la-guida-ai-piani-integrati-di-attivita-e-organizzazione-per-le-pa).

²⁷⁴ ForumPA, *PIAO: cos'è il Piano integrato di attività e organizzazione e cosa cambia per le pubbliche amministrazioni*, in "FPA Digital 360", 18.04.2023. [PIAO: una guida al Piano integrato di attività e organizzazione per le PA \(forumpa.it\)](https://www.forumpa.it/it/la-guida-ai-piani-integrati-di-attivita-e-organizzazione-per-le-pa).

²⁷⁵ Savazzi A.M., *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)*, in "Azienditalia", 2022, pag. 776.

²⁷⁶ Morigi P., *Il nuovo Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) implica attività di programmazione e lavoro in team*, in "RU risorse umane nella pubblica amministrazione", 2022.

²⁷⁷ De Maria G., *Segretari e Direttori Generali degli Enti Locali*, in "Finanza Locale & Controlli", 2004.

i programmi di mandato e l'azione amministrativa con la pianificazione strategica, che di solito venivano curati in modo autonomo, cercando di lavorare unitamente come una vera squadra²⁷⁸.

²⁷⁸ Savazzi A.M., *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)*, in “Azienditalia”, 2022, pag. 776.

3.3. LE SEZIONI DEL PIAO

Il PIAO, seguendo le indicazioni metodologiche introdotte nelle Linee Guida allegate al DM, si articola in quattro sezioni (contenenti altre sottosezioni) (Fig. 3.8.):

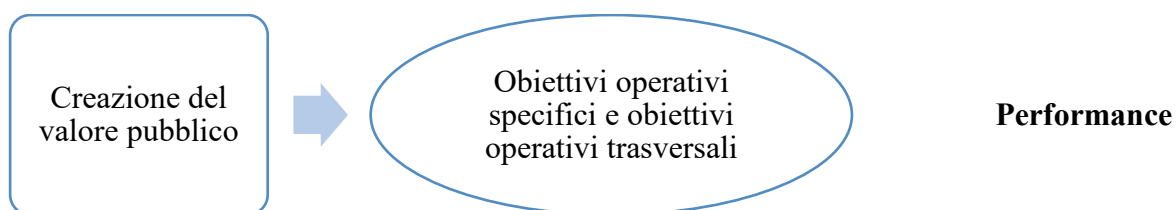
- 1) scheda anagrafica dell'amministrazione;
- 2) valore pubblico, performance e anticorruzione;
- 3) organizzazione e capitale umano;
- 4) monitoraggio.

La prima sezione è la “Scheda anagrafica dell'amministrazione” che deve essere compilata inserendo tutti i dati identificativi dell'amministrazione²⁷⁹, mentre la sezione 2 e 3 corrispondono alla fase di “programmazione” (si veda la figura 3.8.) che adesso si andrà ad esaminare.

La sezione 2 è formata da 3 sottosezioni: “Valore Pubblico”, “Performance” e “Anticorruzione e trasparenza”.

Riprendendo le Linee Guida 1/2017 del Dfp (Dipartimento della Funzione Pubblica), il valore pubblico viene inteso come “il livello complessivo di benessere economico, sociale, ma anche ambientale e/o sanitario, dei cittadini creato da un ente per il suo pubblico, rispetto ad una baseline”²⁸⁰. Le altre sezioni dovranno rappresentare un'articolazione, riguardo le proprie finalità, nel rispetto del valore pubblico atteso (si veda la figura 3.4.)²⁸¹.

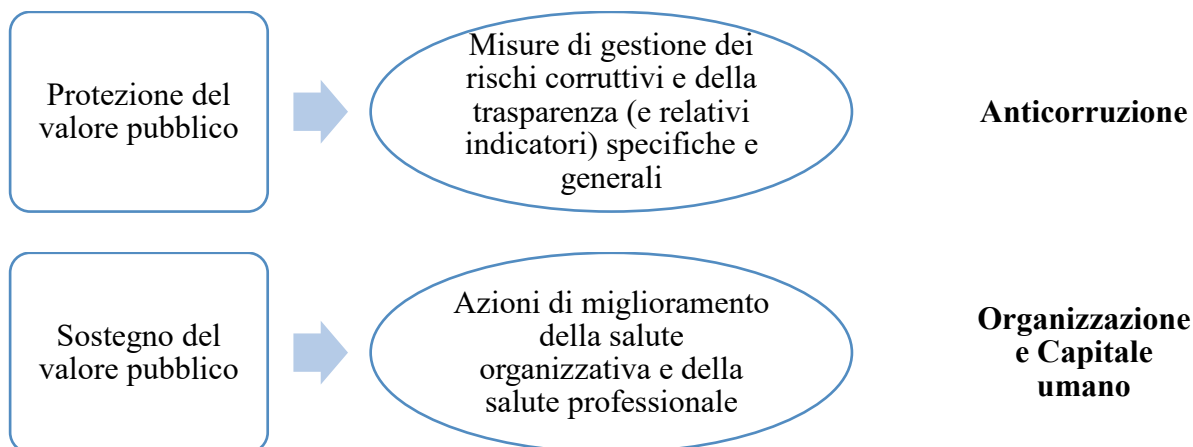
Fig. 3.4. – Il legame tra le diverse sezioni del PIAO



²⁷⁹ ForumPA, *PIAO: cos'è il Piano integrato di attività e organizzazione e cosa cambia per le pubbliche amministrazioni*, in “FPA Digital 360”, 18.04.2023. [PIAO: una guida al Piano integrato di attività e organizzazione per le PA \(forumpa.it\)](https://www.forumpa.it/it/la-voce/PIAO-una-guida-al-Piano-integrato-di-attivita-e-organizzazione-per-le-PA).

²⁸⁰ Deidda Gagliardo E., Saporito R., *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in “Public Management”, n. 2, 2021, pag. 210.

²⁸¹ Savazzi A.M., Tamassia L. (a cura di), *P.I.A.O. Il Piano integrato di Attività e Organizzazione*, Milano, Gruppo 24 ORE, 2022, pag. 45.



Fonte: “P.I.A.O. Il Piano integrato di Attività e Organizzazione” di Angelo Maria Savazzi e Luca Tamassia.

Partendo allora dalla prima sottosezione, questa richiede innanzitutto un’analisi del contesto esterno e interno della pubblica amministrazione per poi pianificare quelle strategie che siano capaci di generare impatti sulle differenti dimensioni di benessere di cittadini e imprese attraverso gli obiettivi strategici²⁸². Nella sottosezione collegata al valore pubblico, le strategie funzionali devono essere coerenti con i documenti di programmazione economico-finanziaria (negli enti pubblici si tratta del bilancio di mandato e del Documento Unico di Programmazione)²⁸³ e dovrebbero rispondere alle domande del riquadro sottostante per poi poterle schematizzare al meglio in una tabella.

Quale strategia potrebbe favorire la creazione di Valore pubblico (obiettivo strategico)?
 A quali soggetti e rivolto (utenti/stakeholder)?
 Entro quanto si intende raggiungere la strategia (tempi pluriennali)?

In seguito, il valore pubblico in senso stretto, può essere misurato attraverso la formulazione di indicatori di impatto²⁸⁴.

²⁸² Deidda Gagliardo E., Saporito R., *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in “Public Management”, n. 2, 2021, pag. 212.

²⁸³ Bianco A., *Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)*, in “RU Risorse umane nella pubblica amministrazione”, 2023, pag. 21.

²⁸⁴ Gli indicatori di impatto si ricollegano agli obiettivi strategici e il loro fine è quello di misurare gli effetti delle politiche di governo, non ciò che è stato effettuato ma le conseguenze generate dalle stesse. Quindi questi indicatori possono valutare la ricaduta sociale, economica e ambientale delle politiche attuate. La loro attuazione

Allora, le pubbliche amministrazioni, per elaborare al meglio gli indicatori da utilizzare, possono rispondere alle domande presentate di seguito.

Come misuriamo il raggiungimento della strategia, ovvero quanto Valore Pubblico (dimensione e formula di impatto sul livello di benessere)?

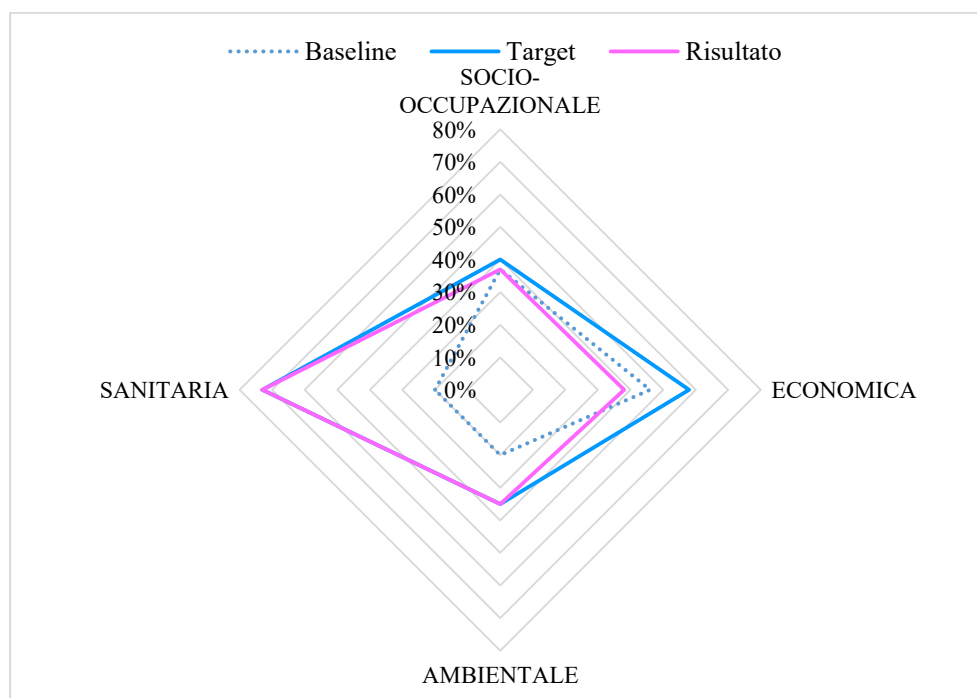
Da dove partiamo (baseline)?

Qual è il traguardo atteso (target)?

Dove sono verificabili i dati (fonte)?

Successivamente, il valore pubblico viene calcolato misurando la media ponderata dei diversi impatti (si presenteranno sicuramente impatti distinti da modalità da differenti metri di misurazione, ma il caso si risolverà con la normalizzazione dei valori, ossia si riconurranno le polarità alla scala 0-100, considerando gli estremi peggiore e migliore della scala)²⁸⁵.

Fig. 3.5. – Il Quadrante del Valore Pubblico



è legata anche dal grado di raggiungimento degli obiettivi operativi specifici. IL SISTEMA DI MISURAZIONE E (performance.gov.it).

²⁸⁵ Deidda Gagliardo E., Saporito R., *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in "Public Management", n. 2, 2021, pag. 214.

Fonte: “Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico” di Enrico Deidda Gagliardo e Raffaella Saporito.

Un modo per illustrare il valore pubblico è attraverso il “Quadrante del Valore Pubblico” (si veda la figura 3.5.) perché si ottiene un quadro completo del valore pubblico (tramite il diagramma di radar) che risulta positivo quando i risultati (gli impatti prodotti) siano almeno in linea con il target (i risultati attesi) e comunque superiore alla baseline (impatti di partenza). È importante dedicare grande attenzione a questi indicatori (che esprimono l’esito finale delle politiche pubbliche), ma con la piena consapevolezza che sono connessi a fattori esogeni che possono rilevarsi, in alcuni casi, difficilmente controllabili e gestibili dall’ente²⁸⁶.

Passando alla seconda sottosezione, quella delle “Performance”, vediamo due elementi dalla quale si compone (si veda la figura 3.8.): i contenuti generali del Piano delle Performance (riprendendo il Capo II del d.lgs. 150/2009) e le Linee Guida emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica (LG 1/2017), che prevede, dopo la prima fase già vista, di declinare le strategie in obiettivi operativi e relative performance organizzative di efficacia ed efficienza, prendendo in considerazione la salute delle risorse e di programmare le performance individuali funzionali a quelle organizzative²⁸⁷.

Gli obiettivi operativi vengono definiti “specifici” in quanto, in coerenza con gli obiettivi strategici (e, a loro volta, con gli obiettivi generali²⁸⁸), devono essere specificamente programmati e non essere generici rispetto l’amministrazione²⁸⁹.

Successivamente, nell’ambito delle performance, i passi per ottenere la creazione del valore pubblico, sono quello del coinvolgimento e della motivazione sia dei dirigenti che dei dipendenti (determinando la performance individuale) che fanno in modo di curare la salute delle risorse e migliorare le performance di efficienza ed efficacia in modo funzionale per poter

²⁸⁶ Savazzi A.M., Tamassia L. (a cura di), *P.I.A.O. Il Piano integrato di Attività e Organizzazione*, op.cit., pag. 50.

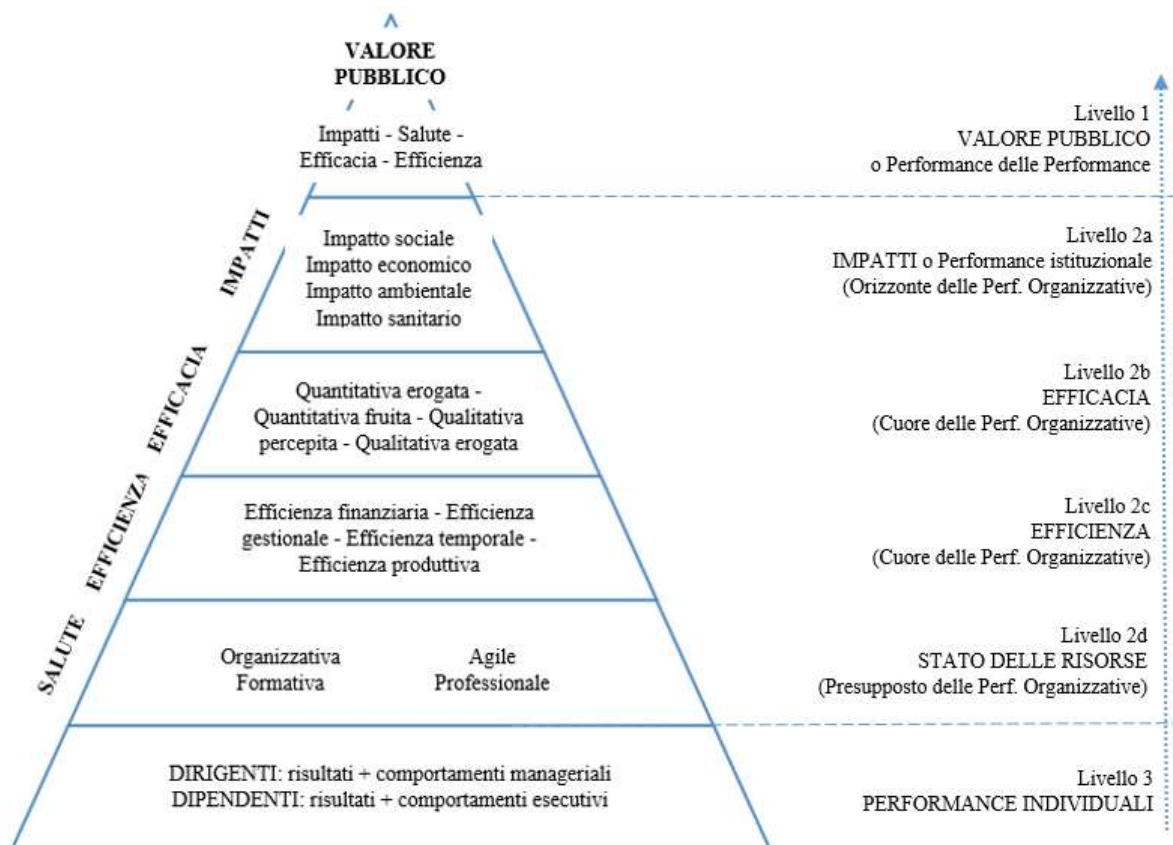
²⁸⁷ Deidda Gagliardo E., Saporito R., *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in “Public Management”, n. 2, 2021, pag. 215.

²⁸⁸ Gli obiettivi generali rappresentano le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con quelle nazionali, stabilite nel programma di governo, e con gli indirizzi adottati dal Presidente del Consiglio (su base triennale). Savazzi A.M., Tamassia L. (a cura di), *P.I.A.O. Il Piano integrato di Attività e Organizzazione*, op.cit., pag. 62.

²⁸⁹ Savazzi A.M., Tamassia L. (a cura di), *P.I.A.O. Il Piano integrato di Attività e Organizzazione*, op.cit., pag. 62.

potenziare gli impatti²⁹⁰. Alla fine verrà calcolato il valore finale dalla media delle medie delle quattro dimensioni di performance (salute, efficienza, efficacia e impatti) anche chiamata “Performance delle Performance” (si veda la figura 3.6.).

Fig. 3.6. – La piramide del Valore Pubblico



Fonte: “Il Valore Pubblico, la nuova frontiera delle performance” di Enrico Deidda Gagliardo.

Grazie a questa logica per la pubblica amministrazione risulterà meno complesso governare l’apporto degli obiettivi operativi e delle relative performance per rilevare il valore pubblico. In tale sottosezione, allora, le domande alle quali dovrebbero rispondere le pubbliche amministrazioni per programmare gli obiettivi operativi specifici e le performance di efficacia e efficienza sono visibili nel riquadro sottostante (per poi poterle schematizzare al meglio in una tabella).

²⁹⁰ Deidda Gagliardo E., Saporito R., *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in “Public Management”, n. 2, 2021, pag. 217.

Cosa si prevede di fare per favorire l'attuazione della strategia (obiettivo operativo specifico)?

Chi risponderà dell'obiettivo (dirigente/posizione responsabile)?

A chi è rivolto (utenti/stakeholder)?

Quali unità organizzative dell'ente e/o quali soggetti esterni contribuiranno a raggiungerlo (*contributors*)?

Entro quando intendiamo raggiungere l'obiettivo (tempi)?

Come misuriamo il raggiungimento dell'obiettivo (dimensione e formula di performance di efficacia e di efficienza)?

Da dove partiamo (baseline)?

Qual è il traguardo atteso (target)?

Dove sono verificabili i dati (fonte)?

Alle pubbliche amministrazioni viene richiesto, dalla normativa del PIAO, oltre alla definizione degli obiettivi operativi specifici, l'identificazione degli obiettivi operativi, anche detti trasversali, riguardo le seguenti tipologie: semplificazione, digitalizzazione, efficienza, finalizzati alla piena accessibilità e per garantire pari opportunità ed equilibrio generale²⁹¹.

La terza sottosezione (della seconda sezione) è quella della “Anticorruzione e trasparenza” (si veda la figura 3.8.) per la gestione e la riduzione dei rischi.

Questa viene predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) in considerazione degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza decisi dall'organo di indirizzo e elaborati anche per essere coerenti con gli obiettivi operativi specifici programmati in modo funzionale alle strategie di creazione di valore²⁹².

²⁹¹ Bianco A., *Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)*, in “RU Risorse umane nella pubblica amministrazione”, 2023, pag. 22.

²⁹² Savazzi A.M., Tamassia L. (a cura di), *P.I.A.O. Il Piano integrato di Attività e Organizzazione*, op.cit., pag. 77.

Lo schema tipo, che contiene i contenuti essenziali di questa sottosezione, è stato approvato con il DM n. 132/2022²⁹³ e prevede²⁹⁴:

1. l'analisi del contesto (esterno e interno), per verificare se possano verificarsi fenomeni corruttivi;
2. la valutazione del rischio, ossia individuare i rischi corruttivi, analizzarli e pesarli per non danneggiare il raggiungimento degli obiettivi operativi specifici e le relative performance;
3. il trattamento del rischio, che consiste nella misurazione di tutte le misure di gestione (generali e specifiche) dei rischi corruttivi che sono stati identificati (oltre che di promozione della trasparenza) e nella programmazione di quelle ritenute maggiormente efficaci al fine di favorire il raggiungimento degli obiettivi operativi specifici e relative alle performance.

Per far fronte a questa sottosezione la pubblica amministrazione dovrebbe rispondere alle domande del riquadro sottostante (per poi poterle schematizzare al meglio in una tabella).

Quali rischi potrebbero impedirci di raggiungere l'obiettivo individuato e quanto sono prioritari (area e livello rischio)?

Quali misure per contenere i rischi o per promuovere la trasparenza (misure di gestione)?

Chi risponderà della gestione dei rischi e della trasparenza (responsabile)?

Entro quando attuare le misure di gestione dei rischi e della trasparenza (tempi)?

Come misuriamo il contenimento del rischio e la promozione della trasparenza (dimensione e formula della misura di gestione)?

Da dove partiamo (baseline)?

Qual è il traguardo atteso (target)?

Dove sono verificabili i dati (fonte)?

La sezione 3, "Organizzazione e capitale umano", può essere a sua volta definita rispettivamente come "salute organizzativa e salute professionale" (si veda la figura 3.8.).

²⁹³ Sono quelli inseriti nel Piano nazionale anticorruzione (PNA) e negli atti di regolazione generali adottati dall'ANAC ai sensi della legge n. 190 del 2012 e del decreto legislativo n. 33 del 2013.

²⁹⁴ Bianco A., *Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)*, in "RU Risorse umane nella pubblica amministrazione", 2023, pag. 22.

Perciò, andando ancora più nel dettaglio, le sottosezioni della “salute organizzativa” (organizzazione) corrispondono alla “struttura organizzativa” e al “lavoro agile”.

La “struttura organizzativa” consiste nella fotografia della struttura e si cerca di riflettere sulla uniformità di questa con le sfide organizzative della pubblica amministrazione e anche rispetto alle finalità della creazione del valore pubblico²⁹⁵. In questa fase viene presentato sinteticamente il modello organizzativo, riportando: l’organigramma; i livelli di responsabilità amministrativa; l’ampiezza media delle unità organizzative (n. di dipendenti in servizio); le indicazioni delle specificità del modello organizzativo (includendo anche gli interventi necessari per raggiungere gli obiettivi di valore pubblico scelti)²⁹⁶.

Per quanto riguarda il “lavoro agile”, si rimane conforme a quanto previsto dal POLA (ad eccezione di qualche aggiornamento) quindi occorre programmare quelle condizioni che abilitino l’avviamento di questo, sia per quanto riguarda l’adeguamento delle dotazioni tecnologiche e delle competenze digitali, sia per la necessità di interventi di riprogettazione organizzativa che mirano a rivedere i sistemi di responsabilità delle attività e la revisione dei sistemi di coordinamento e di monitoraggio, nonché i sistemi di coordinamento tra individui e tra gruppi²⁹⁷. Inoltre, si recuperano i vincoli contenuti nelle segnalazioni offerte dal Dipartimento, ossia: dimostrare che l’introduzione del lavoro agile non comporti conseguenze negative sulla qualità e sulla quantità dei servizi erogati agli utenti; assicurare la rotazione del personale (che, in ogni caso, deve essere occupato per una percentuale più elevata riguardo del tempo nel lavoro in presenza); garantire la riservatezza dei dati con l’avviamento delle piattaforme digitali o cloud o strumenti tecnologici; promuovere un piano di smaltimento del presumibile lavoro arretrato; fornire ai dipendenti gli strumenti necessari per effettuare il lavoro da remoto²⁹⁸.

In seguito, le sottosezioni della salute professionale (capitale umano) corrispondono al “Piano Triennale dei Fabbisogni di Personale” e alla “Formazione del personale”.

²⁹⁵ Bianco A., *Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)*, in “RU Risorse umane nella pubblica amministrazione”, 2023, pag. 22.

²⁹⁶ Savazzi A.M., Tamassia L. (a cura di), *P.I.A.O. Il Piano integrato di Attività e Organizzazione*, op.cit., pag. 77.

²⁹⁷ Deidda Gagliardo E., Saporito R., *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in “Public Management”, n. 2, 2021, pag. 226.

²⁹⁸ Bianco A., *Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)*, in “RU Risorse umane nella pubblica amministrazione”, 2023, pag. 22.

Partendo dal “Piano Triennale dei Fabbisogni di Personale”, si deve primariamente evidenziare la consistenza del numero dei dipendenti al 31 dicembre dell’anno precedente (indicando le categorie e i profili dei soggetti lavoratori dell’ente e quindi il cosiddetto inquadramento professionale)²⁹⁹.

Inoltre, la pubblica amministrazione deve dimostrare la capacità assunzionale (in considerazione dei vincoli di spesa), stimare i trend delle cessazioni (ad esempio per un pensionamento), stimare l’evoluzione dei bisogni dei cittadini-utenti per comprendere se il proprio fabbisogno del personale possa essere adeguato o inadeguato³⁰⁰.

Esistono diversi strumenti per individuare le competenze fondamentali per il funzionamento organizzativo che possono essere utilizzati dagli enti³⁰¹, anche se molti di questi non hanno un sistema professionale che consenta di determinare il set di competenze collegate a ciascuna posizione, infatti, solitamente le pubbliche amministrazioni reagiscono alle cessazioni di lavoro con la loro sostituzione non pensando, tuttavia, al funzionamento complessivo dell’organizzazione (con la conseguenza di non essere capaci di raggiungere obiettivi assai ambiziosi)³⁰². Poi, gli enti possono progettare le loro strategie con³⁰³:

- la determinazione di obiettivi di trasformazione dell’allocazione delle risorse seguendo le priorità strategiche (ad esempio cambiando la distribuzione del personale fra servizi/settori/aree);
- la determinazione della strategia di copertura del fabbisogno attraverso varie soluzioni (si veda la figura 3.7.).

Fig. 3.7. – Strategie di reclutamento

Strategia di reclutamento

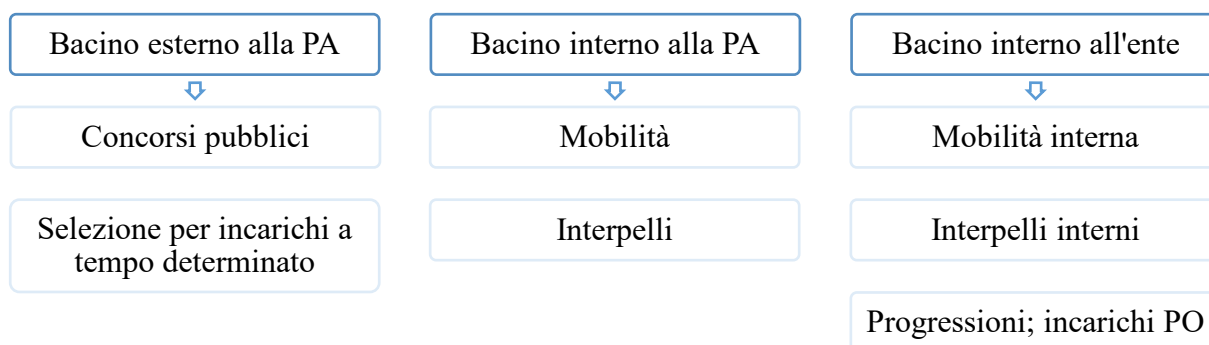
²⁹⁹ Bianco A., *Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)*, in “RU Risorse umane nella pubblica amministrazione”, 2023, pag. 22.

³⁰⁰ Savazzi A.M., Tamassia L. (a cura di), *P.I.A.O. Il Piano integrato di Attività e Organizzazione*, op.cit., pag. 97.

³⁰¹ In proposito si veda: Tagliabue S., Ragonesi C., Senatore G., Mattei G., Lucci M., *Innovare i processi di sviluppo Hr partendo da un Sistema Professionale unico per gli EELL. Esperienza del Comune di Cesena*, in “Azienditalia”, n. 5, 2021.

³⁰² Deidda Gagliardo E., Saporito R., *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in “Public Management”, n. 2, 2021, pag. 227.

³⁰³ Savazzi A.M., Tamassia L. (a cura di), *P.I.A.O. Il Piano integrato di Attività e Organizzazione*, op.cit., pag. 97.



Fonte: “P.I.A.O. Il Piano integrato di Attività e Organizzazione” di Angelo Maria Savazzi e Luca Tamassia.

Invece, la sottosezione, “Formazione del personale”, consiste nell’individuare, in primis, le aree considerate di priorità strategica su cui rivolgere gli investimenti per la formazione (che comprendono anche le risorse stanziare dal PNRR), programmando anche le attività di formazioni attuabili con le proprie risorse o con opportunità finanziate da altri soggetti o accessibili senza costi per l’ente³⁰⁴. Ebbene, esistono anche delle opportunità interne di formazione, pensiamo ai percorsi di affiancamento dei nuovi assunti o potenziali percorsi di rotazione. Perciò, devono essere indicati orizzonti di risultato per munire tutte le pubbliche amministrazioni degli strumenti necessari per aiutare ad apprezzare il valore generato dalla formazione³⁰⁵.

La quarta ed ultima sezione consiste nel “monitoraggio”. Il comma 3 dell’art. 6 del D.L. n-80/2021 si limita a ricordare, tra i temi che devono essere inseriti nel PIAO, “le modalità e gli strumenti di monitoraggio degli esiti, con cadenza periodica, inclusi gli impatti sugli utenti, le rilevazioni della soddisfazione degli utenti e i soggetti responsabili”³⁰⁶. Dunque, in questa ultima fase, è indispensabile precisare le modalità e gli strumenti necessari per valutare il monitoraggio rispetto alla creazione del valore pubblico.

³⁰⁴ Bianco A., *Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)*, in “RU Risorse umane nella pubblica amministrazione”, 2023, pag. 23.

³⁰⁵ Deidda Gagliardo E., Saporito R., *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in “Public Management”, n. 2, 2021, pag. 230.

³⁰⁶ Savazzi A.M., Tamassia L. (a cura di), *P.I.A.O. Il Piano integrato di Attività e Organizzazione*, op.cit., pag. 104.

Fig. 3.8. – La struttura del PIAO

Sezione 1) SCHEDA ANAGRAFICA					
PROGRAMMAZIONE	Sezione 2) VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE				
	Sottosezione + VALORE PUBBLICO				
	Miglioramento del livello complessivo di benessere dei cittadini, delle imprese e degli stakeholder nelle varie prospettive [economica, sociale (occupazionale, giovanile), ambientale, sanitaria, etc.] da generare programmando strategie misurabili in termini di impatti, anche tramite indicatori di Benessere Equo e Sostenibile e/o Sustainable Development Goals dell’Agenda ONU 2030				
		Sottosezione + PERFORMANCE		Sottosezione – RISCHI (ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA)	
	Parte generale	Contenuti generali del Piano delle Performance		Contenuti generali del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza	
	Parte funzionale	Obiettivi operativi specifici, obiettivi operativi trasversali (semplificazione, digitalizzazione, piena accessibilità, pari opportunità) e indicatori di performance organizzativa (efficienza e efficacia), funzionali alle strategie di creazione di Valore Pubblico		Misure di gestione dei rischi corruttivi e della trasparenza e indicatori di rischio e di trasparenza, funzionali agli obiettivi operativi e alle strategie di protezione del Valore Pubblico	
	Sezione 3) + SALUTE (ORGANIZZAZIONE e CAPITALE UMANO)				
		Salute Organizzativa (ORGANIZZAZIONE)		Salute Professionale (CAPITALE UMANO)	
	Sottosezione	Struttura organizzativa	Lavoro agile	Piano Triennale dei fabbisogni di personale	Formazione del personale
	Parte generale	Organigramma Livelli organizzativi Ampiezza organizzativa	Contenuti generali del Pola	Contenuti generali del Piano Triennale di Fabbisogno del Personale	Contenuti generali del Piano della Formazione
Parte funzionale	Azioni di sviluppo organizzativo	Condizioni abilitanti del lavoro agile Azioni organizzative agili e indicatori di performance	Azioni professionali per soddisfare il fabbisogno di personale	Azioni formative per soddisfare il fabbisogno di competenze	
Funzionali al raggiungimento delle performance e al contenimento dei rischi e, quindi, alla creazione e protezione del Valore Pubblico					
Sezione 4) MONITORAGGIO					

Fonte: “Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico” di Enrico Deidda Gagliardo e Raffaella Saporito.

3.4. LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E L'ENTRATA A REGIME DEL PIAO

Si è già avuto modo di leggere (nel paragrafo 2 di questo capitolo) che, per la reale applicazione del PIAO nel 2022, sono state previste delle proroghe. Più nello specifico, il decreto legge 30.12.2021, n. 228 (anche chiamato decreto Milleproroghe), aveva stabilito che³⁰⁷:

- il termine per l'adozione del PIAO per i comuni, gli altri enti locali e le regioni era fissato entro 120 giorni dall'approvazione del bilancio preventivo (30 giugno);
- in termine per l'adozione del PIAO per le altre pubbliche amministrazioni era fissato entro il 30 aprile;
- i termini per l'emanazione dei decreti per degli adempimenti da revocare e il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione per lo schema di Piano tipo era fissato entro il 31 marzo del 2022.

In conseguenza a questa proroga, i comportamenti degli enti sono stati diversi, infatti alcuni hanno deciso di proseguire con l'ordinaria esecuzione dei documenti di programmazione per poi integrarli successivamente alle indicazioni ufficiali del PIAO, mentre altri hanno colto in questi differimenti una giustificazione per tardare la loro programmazione³⁰⁸.

Tuttavia, anche il PIAO non è privo di criticità. Tra queste, emerge la messa in secondo piano della teoria del valore pubblico. Le pubbliche amministrazioni devono assolutamente comprendere che l'attenzione che hanno posto inizialmente sui vantaggi che l'integrazione di più strumenti in uno solo avrebbe comportato non può essere il primo e solo obiettivo che devono porsi (a riguardo è intervenuto il Consiglio di Stato con il Parere 506/2022 spiegando tale assunto in modo chiaro e convincente)³⁰⁹. Il Consiglio di Stato ha precisato anche che il PIAO non deve costituire il cosiddetto "*layer of bureaucracy*" (come viene presentato a livello internazionale), ossia quell'adempimento formale aggiuntivo per sistemare i diversi piani congiuntamente, conservando in maniera intatta le differenti modalità di redazione e sovrapponendoli per dar origine al PIAO³¹⁰. Lo stesso articolo 6 del decreto legge 80/2021,

³⁰⁷ Dall'Anese R., *Integrazione e rivisitazione del sistema di programmazione e controllo: le nuove sfide del PIAO*, in "RU Risorse umane nella pubblica amministrazione", 2022, pag. 54.

³⁰⁸ Savazzi A.M., *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)*, in "Azienditalia", 2022, pag. 778.

³⁰⁹ Bisio L., *Le trappole del PIAO: come evitare il rischio di burocratizzazione*, in "Azienditalia", n. 30, 2023, pag. 870.

³¹⁰ Nobile R., *Il Piano integrato di attività e organizzazione negli enti locali: un documento privo di reale efficacia innovativa*, in "RU risorse umane nella pubblica amministrazione", 2022.

richiede la costituzione di uno strumento unitario, integrato, con la finalità di creare uno strumento nuovo che determini un'analisi a 360° dell'ente di riferimento e di tutti i suoi obiettivi da pianificare³¹¹.

Inoltre, focalizzarsi sulla teoria del valore pubblico richiede che le pubbliche amministrazioni definiscano le priorità strategiche verso le quali si dovranno creare i differenti atti programmatori focalizzandosi su un orizzonte condiviso e comune (le strategie di gestione, gli obiettivi strategici di performance, lo sviluppo del personale, le strategie di reclutamento, ecc. devono integrarsi in una logica di controllo strategico unitario)³¹². Sarà dunque necessario un sistema di pianificazione e controllo che sia in grado di effettuare l'analisi degli aspetti strategici per accrescere le condizioni di equilibrio dell'ente e conseguire il loro collegamento con la dimensione operativa della gestione per capire come vengono realizzate le attività, in questo modo è possibile comprendere dove si può migliorare ed è possibile monitorare le variabili ritenute critiche (sia di carattere monetario che fisico-tecnico)³¹³. Questo processo può essere facilitato attraverso l'utilizzo di sistemi manageriali basati sulla cosiddetta "performance measurement", che andrebbe ad integrare le informazioni riguardanti gli aspetti economico-finanziari con quelle collegate alle modalità di svolgimento dei processi interni. Per far sì che questi strumenti siano realmente attivati devono essere inseriti nel disegno complessivo di cui costituiscono parte integrante, per usufruire della loro massima utilità³¹⁴.

Oltre all'utilizzo di determinati strumenti, si ha la necessità di porre interesse anche ai comportamenti, che devono essere orientati verso gli aspetti cruciali della strategia, infatti un ruolo fondamentale viene assunto dai manager delle pubbliche amministrazioni che hanno l'obiettivo di motivare il proprio personale ad essere agente del cambiamento e di generare output coerenti con le esigenze della collettività.

Infatti, con questa visione si andrebbe a creare un'integrazione tra i programmi di mandato e l'azione amministrativa e una visione unitaria dei processi di pianificazione strategica, che solitamente negli enti erano gestiti in modo autonomo e con una governance non integrata.

³¹¹ Bisio L., *Le trappole del PIAO: come evitare il rischio di burocratizzazione*, in "Azienditalia", n. 30, 2023, pag. 871.

³¹² Savazzi A.M., *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)*, in "Azienditalia", 2022.

³¹³ Del Bene L. (a cura di), *Lineamenti di pianificazione e controllo per le amministrazioni pubbliche*, Torino, Giappichelli, 2008.

³¹⁴ Del Bene L. (a cura di), *Lineamenti di pianificazione e controllo per le amministrazioni pubbliche*, Torino, Giappichelli, 2008.

Secondo questa logica, tanto più gli enti sono in grado di comunicare ed interpretare al proprio interno i propri indirizzi strategici, tanto più genereranno valore pubblico³¹⁵. Questo richiedeva dei cambiamenti sostanziali nei processi di pianificazione e controllo per non rischiare di interpretare il nuovo strumento come un altro adempimento.

Questo potrebbe rilevarsi come una difficoltà per quegli enti pubblici che non sono in grado di superare i modelli e i paradigmi tradizionali e di ragionare in modo differente, in modo integrato, con adeguati sistemi informativi e informatici, per poter essere funzionali nell'ambito dei propri cicli di pianificazione/programmazione.

Dunque, il modello a supporto del PIAO è un tentativo di declinare operativamente il valore pubblico, sebbene le modalità di misurazione non hanno ancora un adeguato consolidamento e orientamento condiviso.

Inoltre, l'approccio alla creazione di valore richiede un equilibrio tra le compatibilità interne e la soddisfazione dei bisogni in modo da verificare l'impiego delle risorse con l'analisi degli effetti sui bisogni rilevate in seguito all'esecuzione delle attività³¹⁶. Perciò, avere una visione verso l'esterno permette di modificare la prospettiva del lavoro di pianificazione e monitoraggio che passa da essere uno strumento di sorveglianza e di competizione interna (come abbiamo avuto modo di vedere dai precedenti strumenti di valutazione dei risultati) ad uno strumento collaborativo per ordinare la visione e le intenzioni con il focus complessivo verso la creazione del valore³¹⁷.

L'entrata a regime del PIAO ha suscitato delle difficoltà anche rispetto l'organizzazione. Si parla essenzialmente sia di un documento costruito a più livelli di governo sia di un documento che coinvolge molteplici attori organizzativi tecnici³¹⁸.

Nel primo caso, ad esempio negli Enti Locali, il Consiglio, la Giunta e il Sindaco sono quegli organi che intervengono a vario titolo sul PIAO (come la Sottosezione "Performance" che deve

³¹⁵ Deidda Gagliardo E., Saporito R., *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in "Public Management", n. 2, 2021.

³¹⁶ Del Bene L. (a cura di), *Lineamenti di pianificazione e controllo per le amministrazioni pubbliche*, Torino, Giappichelli, 2008.

³¹⁷ Deidda Gagliardo E., Saporito R., *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in "Public Management", n. 2, 2021.

³¹⁸ Bisio L., *Le trappole del PIAO: come evitare il rischio di burocratizzazione*, in "Azienditalia", n. 30, 2023, pag. 873.

essere approvato dalla Giunta e la Sottosezione “Piano triennale dei fabbisogni del personale” che deve essere approvato dal Consiglio), dunque è necessario fare attenzione e cercare di non permettere agli organi di invadere il campo altrui e quindi di determinare con eccessivo dettaglio o con grande genericità i contenuti programmatici del PIAO.

Nel secondo caso, si fa riferimento al coinvolgimento, nella definizione del PIAO, di tutti i dirigenti dell’ente. Proprio per questo un’idea è quella di redigere il documento attraverso la creazione di un gruppo tecnico di coordinamento che possa definire la metodologia più appropriata (ad esempio, negli Enti Locali, il gruppo potrebbe essere composto dal Segretario generale, dal responsabile della programmazione e controllo, dal responsabile del personale e dell’organizzazione, dal responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e dal responsabile dei Servizi finanziari), in modo da integrare le funzioni propedeutiche alla determinazione del PIAO.

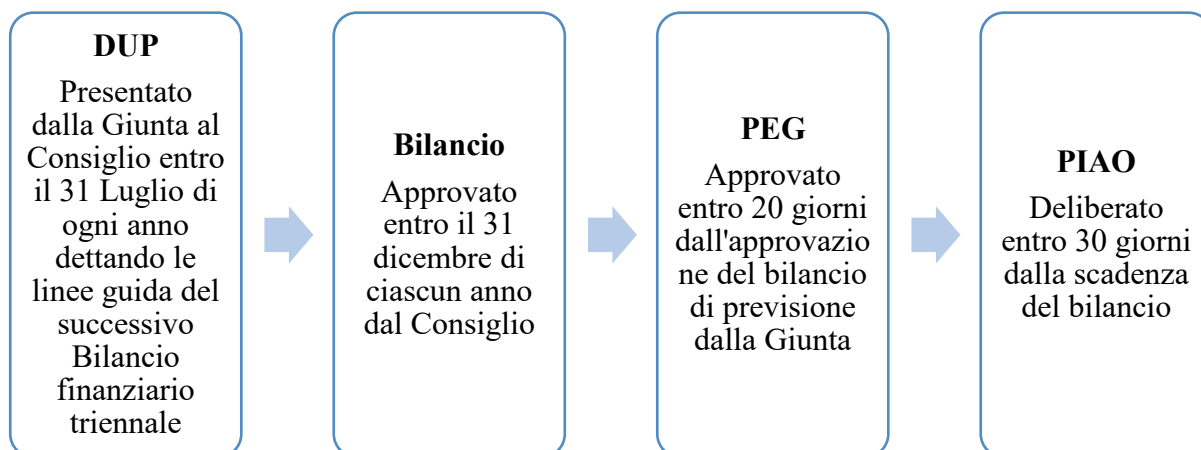
In seguito, un ulteriore fattore critico, emerso negli enti locali, è quello del rapporto tra PEG³¹⁹ e PIAO. Infatti, dopo l’introduzione del nuovo strumento, il rapporto tra i documenti principali degli enti locali può essere raffigurato come segue (si veda la figura 3.9.).

³¹⁹ Il PEG è quel documento che consente di declinare la programmazione operativa stabilita dal DUP con maggiore dettaglio e fa in modo di creare una connessione tra l’organo esecutivo del Comune e i responsabili dei servizi, in vista dell’attuazione del programmi (determinando obiettivi della gestione, risultati attesi e le risorse da utilizzare).

Il DUP (Documento Unico di Programmazione) rappresenta il presupposto necessario di tutti i documenti di programmazione. Deve inoltre essere approvato prima della approvazione del bilancio preventivo. Il DUP è composto da due sezioni: la sezione strategica e la sezione operativa.

Veneri R., *L’impatto del Piano Integrato di Attività e Organizzazione sugli strumenti di programmazione degli enti locali*, in “Il diritto amministrativo”, n. 12, 2023, pag. 5.

Fig. 3.9. – Sequenza dei documenti da attuare nell'ente locale



Allora, per quanto riguarda la programmazione degli obiettivi degli enti, prima dell'entrata in vigore del PIAO, i livelli sulla loro definizione erano tre: gli obiettivi strategici (inseriti nel DUP nella Sezione strategica), gli obiettivi operativi (inseriti nel DUP nella Sezione operativa) e gli obiettivi esecutivi (inseriti nel PEG), successivamente, ARCONET (armonizzazione contabile degli enti locali), nel D.M. di modifica del Principio contabile applicato della programmazione, propone di differenziare³²⁰:

- gli obiettivi di gestione, di primo livello o obiettivi generali, inseriti nel PEG;
- gli obiettivi operativi o esecutivi o specifici, di secondo livello, funzionali al conseguimento degli obiettivi della gestione, inseriti nel PIAO.

Il rischio è che una programmazione così appesantita potrebbe aumentare la burocratizzazione e ridurre la rappresentatività della performance attesa dell'ente pubblico, per questo è essenziale che i diversi livelli di programmazione degli obiettivi siano strettamente collegati al valore pubblico e non siano meramente derubricabili ad attività, monitorando il grado di orientamento degli obiettivi rispetto alle differenti dimensioni di valore.

Tuttavia, è vero che il PIAO porta con sé dei rischi, ma da questi è possibile evincere anche qualcosa di positivo. Infatti, i limiti che si presentano, implicano da parte degli enti che voglio raggiungere la concreta integrazione richiesta, uno sforzo per superarli, portandoli così a

³²⁰ Bisio L., *Le trappole del PIAO: come evitare il rischio di burocratizzazione*, in "Azienditalia", n. 30, 2023, pag. 875.

ragionare, dando origine ad un progressivo coordinamento e a muoversi verso la creazione del valore pubblico³²¹.

La via migliore che le pubbliche amministrazioni potevano intraprendere per l'entrata a regime del nuovo documento consisteva in diverse mosse³²²:

1. la prima concerne nella revisione degli assetti organizzativi della pubblica amministrazione, andando a far leva nell'ambito dell'analisi dei processi che portano all'erogazione dei servizi determinando le attività ordinarie e identificando, in maniera chiara, i compiti e le responsabilità per un governo unitario;
2. la seconda consiste nel permettere una condivisione del patrimonio informativo dei processi che governano, grazie all'assetto organizzativo del punto precedente, in modo da eliminare la logica tradizionale, ossia quella delle strutture preposte a governare le diverse direttrici di programmazione in modo solitario;
3. la terza prevede di individuare le priorità strategiche dell'amministrazione anche attraverso i documenti di programmazione pluriennali;
4. la quarta consiste nel ricondurre alle differenti sezioni del PIAO i contenuti dei documenti di programmazione pluriennali;
5. la quinta prevede l'avvalersi dello schema del PIAO (D.M. n. 132 del 30.06.2022) per sintetizzare tutti i contenuti indispensabili;
6. la sesta prevede la messa in azione di un gruppo di lavoro comune, governato unitariamente, per il rispetto delle regole necessarie per l'elaborazione delle sezioni da inserire nel PIAO;
7. la settima concerne nell'adozione degli obiettivi di performance, indipendentemente dall'attuazione del PIAO, per poter misurare e poi valutare la performance a livello di ente, di singole unità organizzative e a livello individuale;
8. l'ottava consiste nel coinvolgimento di tutte le direzioni nel determinare le modalità di misurazione e dei target, e nell'identificazione delle misure di prevenzione della corruzione

³²¹ Deidda Gagliardo E., Bracci E., Papi L., Tallaki M., Gobbo G., Ievoli R., *Performance Management e Risk Management per la creazione e la protezione del Valore Pubblico*, in Mancini D., D'Onza G., Caserio C. (a cura di), *Scritti in onore di Luciano Marchi. Volume II. Sistemi informativi e revisione aziendale*, Torino, Giappichelli, 2021.

³²² In proposito si vedano: Savazzi A.M., *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)*, in "Azienditalia", 2022, pagg. 779-780; Savazzi A.M., Tamassia L. (a cura di), *P.I.A.O. Il Piano integrato di Attività e Organizzazione*, op.cit.; Dall'Anese R., *Integrazione e rivisitazione del sistema di programmazione e controllo: le nuove sfide del PIAO*, in "RU Risorse umane nella pubblica amministrazione", 2022.

e dei fabbisogni dei profili professionali e formativi e nella attivazione di modalità per la migliore distribuzione del personale;

9. la nona si occupa della determinazione degli obiettivi di performance organizzativa e individuale che richiede l'elaborazione di proposte da parte delle direzioni delle unità organizzative e meccanismi di verifica degli obiettivi (esempio: la coerenza con l'obiettivo strategico di riferimento, la presenza di un'adeguata motivazione, la specifica identificazione della fonte e del responsabile);
10. la decima richiede il forte interesse da parte della pubblica amministrazione nel raffigurare il filo conduttore tra le diverse sezioni del nuovo documento, ai processi presidiati.

Se si vuole dare un senso agli atti di programmazione che vengono prodotti è necessario che tutti quegli enti che ancora non l'hanno fatto riflettano a riguardo e che la prendano come un'opportunità per cambiare passo verso una strutturazione e un funzionamento complessivo del proprio sistema di pianificazione, programmazione e controllo, nonché focalizzandosi verso un'ottica esterna sugli impatti che verranno generati.

4. IL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE E IL VALORE PUBBLICO NEL COMUNE DI SENIGALLIA

4.1. IL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE NEL COMUNE DI SENIGALLIA

Il tema della misurazione e della valutazione della performance era già esistente all'interno delle pubbliche amministrazioni anche prima del d.lgs. 150/2009, infatti già possedevano strumenti di pianificazione strategica e operativa, così come delle norme e dei contratti di lavoro che prevedevano sistemi incentivanti collegati agli obiettivi, questo tramite anche l'aziendalizzazione degli enti pubblici, consentendo l'affiancamento della logica economico-aziendale alla tradizionale logica giuridico-amministrativa. Infatti, dai primi anni '90 del secolo scorso, grazie ad una grande produzione di norme, in Italia viene riconosciuta la dimensione aziendale delle amministrazioni pubbliche, attraverso l'inserimento di logiche e concetti manageriali (come quello di efficienza, efficacia ed economicità)³²³. Alcune norme da menzionare sono:

- la legge n. 142 del 1990, che si basa sull'ordinamento degli enti locali e riconosce l'autonomia statutaria ai Comuni e alle Province e potestà regolamentare³²⁴;
- il decreto legislativo 29 del 1993, che conteneva disposizione che andavano a disciplinare l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego rispetto le pubbliche amministrazioni³²⁵. Questo introduce all'interno degli enti pubblici il controllo di gestione percepito come un insieme di condotte e prassi capaci a realizzare specifici obiettivi;
- il decreto legislativo 77 del 1995, che formula l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali;
- il decreto legislativo 286 del 1999, che elabora il sistema dei controlli interni (il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, la valutazione della dirigenza; la valutazione ed il controllo strategico) individuando determinate tipologie di controllo assegnate a determinati soggetti³²⁶.

³²³ Nisio A., De Carolis R., Losurdo S., *Il ciclo della performance negli Enti Locali: un'analisi empirica sull'adozione del piano della performance*, in "MC", 2012.

³²⁴ Vandelli L. (a cura di), *Il sistema delle autonomie locali*, op.cit.

³²⁵ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

³²⁶ Onesti T., Angiola N. (a cura di), *Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche*, op.cit.

Tali riforme hanno permesso di ampliare la cultura della valutazione anche nell'amministrazione italiana.

Tuttavia, con l'emanazione della cosiddetta Riforma "Brunetta", gli enti pubblici hanno l'opportunità di "rivitalizzare" l'attenzione sul tema anche se, per quanto concerne i principi e le logiche di riferimento, erano aspetti già trattati in altre riforme, perciò non rappresenta un'innovazione in assoluto, ma consente di riflettere sull'effettivo valore che uno strumento può avere nel momento in cui viene attivato³²⁷.

4.1.1. Il SMVP dopo la Riforma Brunetta

Il d.lgs. 150/2009 è stata fortemente di impatto anche per il Comune di Senigallia (AN) nel quale dopo due anni è stata emanata la deliberazione della Giunta n. 264 del 27/12/2011 che per oggetto aveva l'adeguamento ai principi di cui al titolo II del d.lgs. 150/2009 (misurazione, valutazione e trasparenza della performance).

Nell'Allegato A viene inserito il regolamento sulla misurazione, valutazione e trasparenza della performance dell'ente che contiene:

- nel Capo I, i principi generali, tra i quali: l'oggetto, la trasparenza e la qualità dei servizi, la finalità, la definizione di performance, misurazione, valutazione, performance organizzativa e performance individuale;
- nel Capo II, il ciclo di gestione della performance, che prevede le fasi del ciclo, il Piano della performance, la Relazione sulla performance, i soggetti della valutazione e il sistema di misurazione e valutazione della performance dell'ente.

All'interno del regolamento vengono ripresi due valori enunciati anche dalla Riforma, ossia "trasparenza" e "qualità dei servizi", volendo intendere con trasparenza l'accessibilità totale e quindi garantirla in ogni fase del ciclo di gestione della performance, pubblicando sul sito istituzionale quanto effettuato con modalità che ne garantiscono la piena accessibilità e visibilità ai cittadini, mentre la qualità dei servizi viene assicurata attraverso l'adozione di un sistema diretto alla rilevazione sistematica dei risultati dei servizi³²⁸.

³²⁷ Del Bene L., *L'applicazione del d.lgs. 150/2009 negli enti locali tra opportunità e rischi. L'esperienza del Comune di Livorno*, in "Azienda pubblica", n. 27, 2014, pag. 40.

³²⁸ Giunta Comunale, *Adeguamento ai principi di cui al titolo II del d.lgs. 150/2009 (misurazione, valutazione e trasparenza della performance) – approvazione norme regolamentari*, Delibera n. 264 del 27/12/2011.

Inoltre, viene attribuita una forte rilevanza al termine “performance” che viene intesa così come definita dalla Riforma Brunetta, ossia il contributo che un soggetto apporta, attraverso la propria azione, al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e alla soddisfazione dei bisogni per i quali l’organizzazione è costituita. È un concetto complesso e multidimensionale e, secondo la dottrina e la prassi consolidata, ci sono due aspetti che rilevano la sua complessità, ossia l’ampiezza della performance, che viene ottenuta dall’azienda pubblica (ossia l’attività dei prodotti implica molteplici attività e risultati oggetto di programmazione, misurazione e valutazione), e la profondità della performance, per quanto riguarda i diversi soggetti che partecipano al raggiungimento dei risultati³²⁹.

Altre definizioni inserite dal regolamento sono³³⁰:

- “misurare la performance” intesa come quell’attività che consente di fissare gli obiettivi, stabilire grandezze (indicatori), stabilire un target (risultato che si prefigge) e rilevare sistematicamente il valore degli indicatori (ad intervalli predefiniti);
- “valutare la performance” intesa come l’interpretazione, secondo criteri certi, del contributo (risultato e modalità di conseguimento) e l’argomentazione di quanto e come tale contributo abbia inciso sul livello di raggiungimento delle finalità dell’organizzazione.

Inoltre, il regolamento prevede che la “performance organizzativa” concerne la misurazione del grado effettivo di attuazione di piani e programmi, riferiti a strutture determinate rispetto a target predefiniti, secondo standard qualitativi e quantitativi stabiliti e nel rispetto delle risorse previste.

La “performance individuale del personale con qualifica dirigenziale” è misurata e valutata con riferimento a: obiettivi gestionali assegnati con il PEG, nell’ambito delle strutture di diretta responsabilità; specifici obiettivi individuati e assegnati; qualità del contributo assicurato alla performance della struttura di diretta responsabilità, competenze professionali e manageriali dimostrate; la capacità di valutazione dei collaboratori.

La “performance individuale del personale dell’ente” è misurata con riferimento a: raggiungimento di specifici obiettivi individuali o di gruppo assegnati dal dirigente; qualità del

³²⁹ Bouckaert G., Halligan J. (a cura di), *Managing Performance: International Comparisons*, op.cit.

³³⁰ Giunta Comunale, *Adeguamento ai principi di cui al titolo II del d.lgs. 150/2009 (misurazione, valutazione e trasparenza della performance) – approvazione norme regolamentari*, Delibera n. 264 del 27/12/2011.

contributo assicurato alle performance dell'unità di appartenenza, competenze dimostrate, comportamenti professionali ed organizzativi.

Nel regolamento viene citato il ciclo della performance che rispecchia quanto previsto dalla Riforma "Brunetta": definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato (target) e dei rispettivi indicatori; collegamento fra obiettivi ed allocazione delle risorse, monitoraggio in corso di esercizio ed attivazione di eventuali correttivi, misurazione e valutazione delle performance organizzativa ed individuale, utilizzo dei sistemi premianti e di valorizzazione del merito, rendicontazione al Sindaco, alla Giunta, e ai cittadini in attuazione del principio di trasparenza³³¹.

I documenti che connotano il ciclo di gestione della performance sono il piano della performance e la relazione sulla performance.

Il primo viene approvato con deliberazione di Giunta ma è supportato dall'Organismo di Valutazione che, appunto, sostiene il Sindaco e la Giunta nella definizione degli obiettivi strategici con il correlato sistema di indicatori. Inoltre, il Piano contiene gli indirizzi, gli obiettivi strategici ed operativi, gli indicatori necessari per misurare la performance dell'Amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e gli indicatori correlati. Questo documento deve essere pubblicato sul sito istituzionale dell'ente³³².

La Relazione sulla performance è il documento che evidenzia a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, il conseguimento dei risultati organizzativi ed individuali rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse assegnate con il Piano della Performance. Nel Comune di Senigallia la Relazione sulla performance viene predisposta dall'Organismo di Valutazione ed è approvata dalla Giunta. L'O.V. valida la Relazione attestando la correttezza dei processi di misurazione e valutazione e la coerenza dei risultati della gestione con il sistema di premialità³³³. Anche questo documento viene pubblicato sul sito istituzionale dell'ente.

La funzione di misurazione e valutazione della performance è svolta:

³³¹ Giunta Comunale, *Adeguamento ai principi di cui al titolo II del d.lgs. 150/2009 (misurazione, valutazione e trasparenza della performance)* – approvazione norme regolamentari, Delibera n. 264 del 27/12/2011.

³³² Giunta Comunale, *Adeguamento ai principi di cui al titolo II del d.lgs. 150/2009 (misurazione, valutazione e trasparenza della performance)* – approvazione norme regolamentari, Delibera n. 264 del 27/12/2011.

³³³ Giunta Comunale, *Adeguamento ai principi di cui al titolo II del d.lgs. 150/2009 (misurazione, valutazione e trasparenza della performance)* – approvazione norme regolamentari, Delibera n. 264 del 27/12/2011.

- dalla Giunta Comunale e dal Sindaco;
- dall'OV che misura e valuta la performance organizzativa dell'Amministrazione e delle strutture in cui essa si articola, e propone alla Giunta la valutazione annuale dei dirigenti;
- dai dirigenti e del segretario generale, che valutano le performance individuali del personale assegnato comprese quelle dei titolari di posizione organizzativa.

Il regolamento del Comune di Senigallia, annuncia, nell'art. 9, che la performance individuale ed organizzativa sono valutate secondo le modalità stabilite nel Sistema di misurazione e valutazione della performance. In realtà, quest'ultimo, che doveva essere approvato con deliberazione di Giunta, non viene definito fino al 2018, ad eccezione dei sistemi di valutazione dei dirigenti in cui, nella delibera Giunta n. 233 del 2012, vengono stabilite le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione rispetto ai dirigenti³³⁴.

L'erogazione dei premi di produttività ai dipendenti veniva fatta sulla base della valutazione del dirigente in relazione al conseguimento degli obiettivi assegnati e in base ai criteri contenuti nella scheda di valutazione, appositamente predisposta dall'ente e condivisa e approvata dalle delegazioni trattanti (i sindacati)³³⁵.

Il Comune di Senigallia, negli anni a seguire all'applicazione del d.lgs. 150/2009, ha incontrato diverse criticità, così come tante altre pubbliche amministrazioni, che vedevano la riforma più come un adempimento da rispettare³³⁶ piuttosto che nel suo reale significato.

Per quanto riguarda i documenti che connotano il ciclo di gestione della performance, ossia il piano della performance e la relazione sulla performance, possiamo vedere che nel corso degli anni (dal 2012 al 2017) l'ente, rispetto alle scadenze previste, si è comportato come segue (si veda la tabella 4.1.).

³³⁴ Giunta Comunale, *Approvazione sistema di valutazione dei dirigenti*, Delibera n. 233 del 28/12/2012.

³³⁵ Determina Dirigenziale, *Procedura valutazione personale dipendente anno 2014. Erogazione del compenso di produttività*, n. 1169 del 17/11/2015.

³³⁶ Valotti G., *PA performance. Una proposta per attuare la riforma*, in "Economia", 2010.

Tab. 4.1. – Documenti del ciclo di gestione della performance

	Piano della performance		Relazione sulla performance	
	Pubblicato entro la scadenza	Pubblicato non entro la scadenza	Pubblicato entro la scadenza	Pubblicato non entro la scadenza
2012		x		x
2013		x		x
2014		x		x
2015		x		x
2016		x		x
2017		x		x

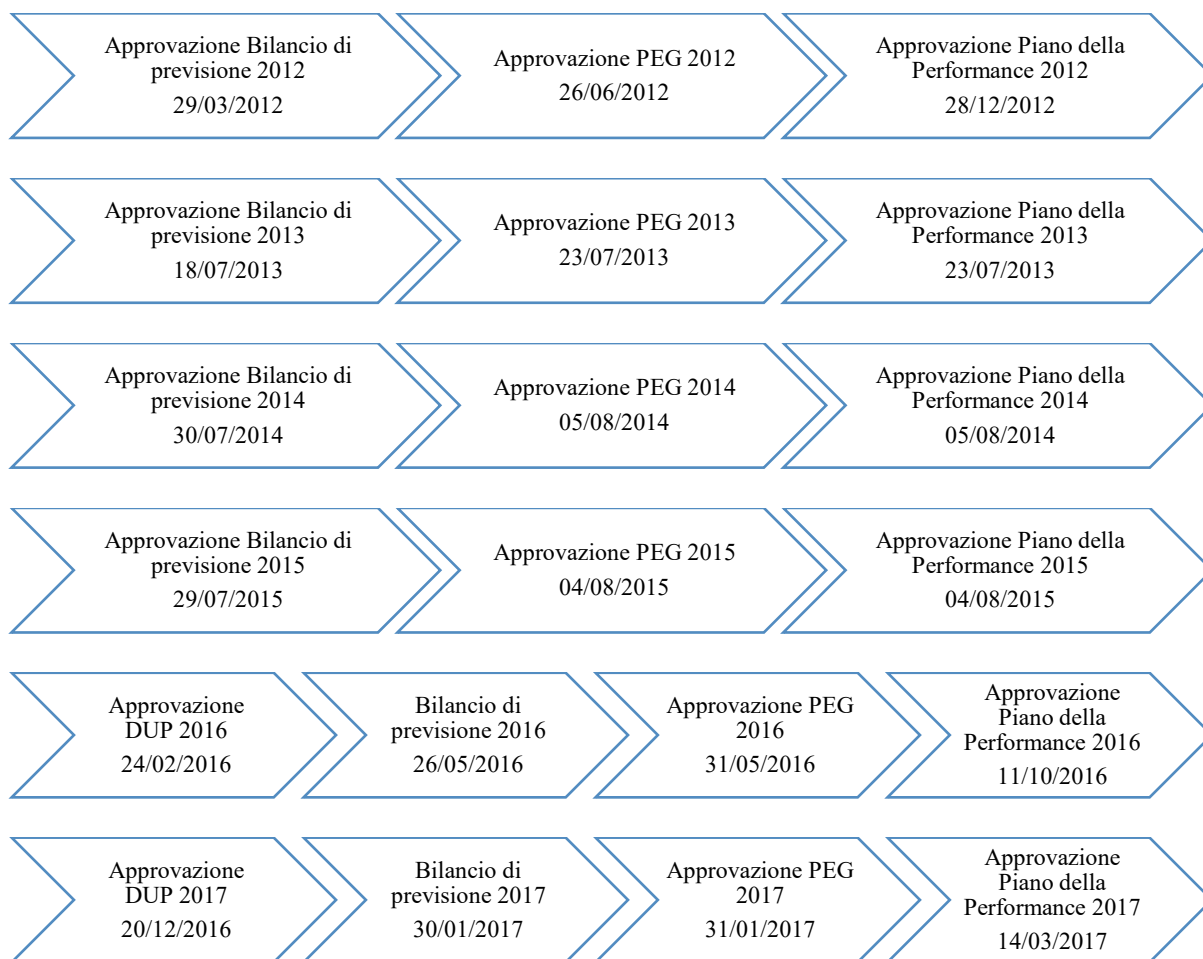
Fonte: Delibere di Giunta del Comune di Senigallia.

Questo sta a significare che il Comune di Senigallia dal 2012 al 2017 ha avviato il Ciclo della Performance con la redazione del Piano della Performance (oltre la scadenza) e lo ha terminato con la redazione della Relazione sulla Performance (oltre la scadenza) ma in assenza di una elaborazione formale riguardo il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance per i dipendenti dell’ente (il cui processo è stata già approfondita nel Capitolo 2 di questo elaborato), dunque, in assenza di fasi, tempi, modalità, soggetti e responsabilità del processo. In aggiunta, il Piano della Performance, secondo la Riforma “Brunetta” dovrebbe contenere anche la presentazione dell’Amministrazione (ossia: il mandato istituzionale, la missione, le aree strategiche, gli obiettivi strategici e operativi), l’analisi del contesto interno ed esterno e la descrizione del percorso che ha portato alla realizzazione del Piano. Quest’ultime informazioni non vengono inserite dal Comune di Senigallia all’interno del Piano della Performance.

Inoltre, tra le difficoltà riscontrate, una è quella delle tempistiche di chiusura dei cicli valutativi che risultavano essere eccessivamente lunghi. L’individuazione degli obiettivi e i loro tempi di formalizzazione erano fortemente condizionati dalle procedure contabili di programmazione comportando una chiusura del processo ad esercizio significativamente avanzato³³⁷. Ciò influenzava anche il ritardo della fase di verifica in itinere che il nucleo di valutazione doveva effettuare nel corso dell’esercizio (si veda la figura 4.1.).

³³⁷ Delibere di Giunta e di Consiglio del Comune di Senigallia.

Fig. 4.1. – Documenti di programmazione con le relative date di approvazione dal 2012 al 2016 nel Comune di Senigallia



Fonte: Delibere di Giunta e di Consiglio del Comune di Senigallia.

Le cause della tempistica così lunga erano provocate anche dall'assenza di un sistema informativo a supporto del ciclo di gestione della performance che non permetteva un collegamento immediato tra le varie fasi e le diverse aree della struttura organizzativa.

Infatti, gli obiettivi venivano definiti in modo molto settoriale e non pensati in una logica trasversale di lavoro integrato tra le varie aree all'interno della struttura. Questi spesso coincidevano con le attività il cui svolgimento era previsto istituzionalmente o che corrispondevano ad adempimenti normativi obbligatori (es.: obiettivo dell'ufficio di controllo di gestione era "definizione e monitoraggio di indicatori necessari per la misurazione della

performance dell'attività comunale")³³⁸. Altri obiettivi, invece, riguardavano semplicemente l'entità dell'output prodotto o le generiche attese di miglioramento di qualche aspetto, senza che però ne venisse specificato il riferimento operativo (es.: obiettivo della farmacia comunale era il "Mantenimento del fatturato")³³⁹.

Gli obiettivi dovevano e devono essere definiti in base alle caratteristiche di cui si è parlato nel capitolo 2 (art. 5 d.lgs. 150/2009), ovvero essere rilevante, misurabile, sfidante, ecc., per poter realmente generare dei miglioramenti in termini di performance.

Inoltre, la formulazione degli obiettivi che il sistema di valutazione prevedeva era rivolta in particolare alle valutazioni finali, strumentali all'attribuzione dell'indennità di risultato.

Un'ulteriore criticità che era emersa era quella della definizione degli indicatori in quanto erano spesso slegati dalle variabili-chiave e quindi anche con i diversi aspetti rilevanti, in questo modo era difficile individuare i relativi risultati³⁴⁰.

Comparvero anche delle difficoltà di integrazione dei diversi strumenti di programmazione (in particolare il bilancio e il piano delle performance) e questo perché venivano utilizzate delle metodologie ancora deboli.

Per quanto riguarda i valori inseriti all'interno del Regolamento sulla misurazione, valutazione e trasparenza della performance nel Comune di Senigallia, si è parlato inizialmente, in particolare, di due valori: "trasparenza" che è stata garantita in ogni fase del ciclo di performance e la "qualità dei servizi" nella quale invece non sono riusciti ad intervenire attraverso una rilevazione dei risultati dei servizi, come però era stato annunciato.

Quello che prevaleva era ancora una tradizione di stampo giuridico-burocratico che non consente di far decollare la cultura della misurazione e che costituisce probabilmente un elemento di freno al cambiamento e all'innovazione.

³³⁸ Questo è possibile osservarlo dai Piani della Performance che si sono succeduti nel corso degli anni (2012-2017).

³³⁹ Questo è possibile osservarlo dai Piani della Performance che si sono succeduti nel corso degli anni (2012-2017).

³⁴⁰ Questo è possibile osservarlo dai Piani della Performance che si sono succeduti nel corso degli anni (2012-2017).

4.1.2. Il SMVP dopo la Riforma Madia

Nel corso degli anni si sono susseguite una serie di riforme in tema di misurazione e valutazione della performance, infatti il Comune di Senigallia rivede il suo sistema in seguito all'emanazione del d.lgs. 74/2017 (Riforma Madia).

Ricordiamo come quest'ultimo richieda alle pubbliche amministrazioni di eliminare quell'agire indipendente della singola amministrazione dalle altre componenti del sistema pubblico in modo da costruire una strada per una strategia pubblica integrata delle performance (collegando gli obiettivi strategici con gli obiettivi generali delle politiche pubbliche) e il recupero dell'importanza del significato della performance organizzativa rispetto a quella individuale³⁴¹. Inoltre, con l'inserimento nel d.lgs. n. 150/2009 dell'art. 19 bis da parte del citato d.lgs. n. 74/2017, particolare attenzione riveste la partecipazione dei cittadini e degli utenti al processo di misurazione della performance organizzativa in relazione alle attività e ai servizi erogati dall'ente, nonché ai servizi strumentali e di supporto.

Il Comune di Senigallia interviene con:

- la delibera di Giunta n. 219 del 13/11/2018;
- la delibera di Giunta n. 25 del 12/02/2019.

La prima ritiene che sia necessario approvare il sistema di misurazione e di valutazione della performance del comparto in riferimento alla propria specificità organizzativa e rispetto alle attività che vengono svolte³⁴².

Di conseguenza, la Dirigente dell'Area risorse Umane e Finanziarie ha provveduto ad elaborare una proposta di sistema di misurazione e valutazione della performance, nella seguente articolazione:

- ◇ nella parte normativa:
 - parte I – Il sistema di misurazione e valutazione della performance: ambito e finalità;
 - parte II – La procedura di valutazione della performance.
- ◇ in allegati dal n. 1 al n. 5 delle schede di valutazione per il personale di comparto.

³⁴¹ Cepiku D. (a cura di), *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, op.cit., pag. 245

³⁴² I dipendenti pubblici possono essere raggruppati in comparti, ossia in gruppi omogenei sulla base delle regole che definiscono il loro rapporto di lavoro con l'ente pubblico cui appartengono. Nel Comune di Senigallia i comparti si dividevano in categoria A, B, C, D, Posizioni organizzative. Dal 01/04/2023 si ha un nuovo sistema di classificazione del personale che rinomina le diverse categorie rispettivamente in Area Operatori (cat. A), Area Operatori Esperti (cat. B), Area istruttori (cat. C), Area Funzionari ed Elevata Qualificazione (cat. D).

La seconda delibera è stata emanata dopo un ulteriore esame del testo del predetto sistema e delle allegate schede di valutazione, per verificare l'aspetto applicativo della nuova metodologia in vigore e per apportare alcune modifiche e integrazioni al sistema per semplificarne l'applicazione e chiarirne alcune parti.

Nel corso degli anni, grazie alle riforme che si sono conseguite in tema di misurazione e valutazione della performance, l'ente assume una consapevolezza diversa rispetto a questo e, i dipendenti, sempre di più, lo vedono come un reale supporto e non solo come una normativa da adempiere.

Il ciclo di gestione della performance si sviluppa in stretta connessione con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziarie e del bilancio e in raccordo con i sistemi di controllo esistenti come di seguito si riporta:

- a. sulla base degli indirizzi strategici contenuti nelle Linee Programmatiche del Sindaco e nel DUP, la Giunta, su proposta del Segretario generale, approva il PEG, contenente oltre al dettaglio delle risorse finanziarie e delle dotazione necessarie anche il Piano degli obiettivi e del Piano delle performance. Quest'ultimo, in coerenza con gli obiettivi operativi indicati nel DUP, definisce e assegna alle varie strutture e ai singoli dirigenti gli obiettivi, con i rispettivi indicatori, che prevedano l'indicazione del valore di partenza e i valori target per il triennio di riferimento;
- b. ciascun dirigente espone ai collaboratori della propria struttura gli obiettivi e le attività gestionali di cui sopra, declinandoli nei Piani Operativi e monitora l'andamento dei propri obiettivi e attività, avvalendosi anche dei sistemi di controllo interno, e segnalando le difficoltà insorte per il pieno conseguimento degli stessi;
- c. il servizio preposto all'attuazione dei controlli monitora e rendiconta all'Organismo di Valutazione (di seguito OV) la gestione per stati di avanzamento degli obiettivi di PEG - Piano della Performance, mediante specifici report contenenti rilevazioni al 31 agosto e al 31 dicembre di ciascun anno;
- d. l'OV, il Segretario generale e i dirigenti svolgono le valutazioni di propria competenza, secondo quanto previsto dal presente Sistema;
- e. la Giunta comunale approva la Relazione sulla Performance entro il 30 giugno, che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e

individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, assicurandone la massima trasparenza attraverso la pubblicazione degli stessi sul sito dell'Ente, nella sezione "Amministrazione Trasparente";

f. l'OV valida la Relazione sulla Performance. La validazione è condizione inderogabile per l'accesso alle varie forme di premialità.

Per il personale di comparto, la funzione di misurazione e valutazione della performance è svolta:

- dall'Organismo di Valutazione, cui compete la misurazione e valutazione della performance organizzativa dell'Ente;
- dai dirigenti, cui compete la misurazione e la valutazione delle performance del personale loro assegnato.

Per quanto riguarda la misurazione e la valutazione della performance individuale l'ente distingue³⁴³:

- la misurazione della performance individuale, in cui vengono formulati gli indicatori in relazione agli obiettivi fissati di anno in anno, che rappresenta un processo continuo caratterizzato da momenti di monitoraggio intermedio e finalizzato al progressivo miglioramento della prestazione individuale;
- la valutazione della performance individuale che è collegata: alla qualità del contributo assicurato alla performance organizzativa dell'ente e dell'unità organizzativa di appartenenza; al raggiungimento degli specifici obiettivi/attività individuali; alle competenze, nonché ai comportamenti professionali e organizzativi dimostrati.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa rileva la performance dell'ente considerata nel suo complesso e si misura attraverso due indicatori predefiniti che sono i parametri di virtuosità della gestione economica e finanziaria dell'ente e il grado di

³⁴³ Giunta Comunale, *Sistema di misurazione e valutazione della performance personale del comparto (DGM 219/2018) – Modifiche ed integrazioni*, Delibera n. 25 del 12/02/2019.

realizzazione degli obiettivi ed attività di PEG dell'Unità Operativa/Struttura Organizzativa/Area di appartenenza riferite all'anno in corso³⁴⁴.

Da un punto di vista operativo, la definizione degli obiettivi e delle attività avviene seguendo le seguenti fasi³⁴⁵:

- i singoli dirigenti delle aree dell'ente predispongono entro il 31 gennaio di ogni anno (o comunque entro 30 giorni dall'approvazione del Piano della Performance), i Piani Operativi, strumenti attraverso i quali ciascun dirigente provvede annualmente alla programmazione degli obiettivi ed attività gestionali attribuiti alla propria struttura, sulla base delle risorse assegnate con la deliberazione di Giunta municipale di approvazione del PEG;
- nella redazione dei Piani, il dirigente responsabile della struttura assegna a ciascun dipendente i singoli obiettivi/attività da realizzare e a ciascun obiettivo associa i rispettivi indicatori al fine di verificarne il grado di raggiungimento. E' inoltre possibile assegnare pesi differenti agli indicatori, così da stabilire un preciso ordine di priorità. La sommatoria dei pesi dovrà essere uguale al 100%;
- i Piani operativi, una volta predisposti, vengono consegnati a tutti i dipendenti della struttura di appartenenza, debitamente datati e sottoscritti dal dipendente per accettazione;
- in occasione della verifica sullo stato di attuazione infrannuale degli obiettivi (31 luglio di ogni anno) e di ogni variazione di PEG, è previsto un incontro tra il dirigente e il personale della struttura interessata finalizzato ad evidenziare eventuali criticità che possano influire sul raggiungimento degli obiettivi/attività gestionali, nonché a valutare eventuali problematiche nella gestione del lavoro.

La scheda di valutazione è formata da tre distinte sezioni³⁴⁶:

1. la valutazione della performance organizzativa;

³⁴⁴ Giunta Comunale, *Sistema di misurazione e valutazione della performance personale del comparto (DGM 219/2018) – Modifiche ed integrazioni*, Delibera n. 25 del 12/02/2019.

³⁴⁵ Giunta Comunale, *Approvazione sistema di misurazione e valutazione della performance personale del comparto*, Delibera n. 219 del 13/11/2018.

³⁴⁶ Giunta Comunale, *Approvazione sistema di misurazione e valutazione della performance personale del comparto*, Delibera n. 219 del 13/11/2018.

2. la misurazione e la valutazione dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi/attività assegnati;
3. la valutazione delle competenze espresse e degli specifici comportamenti organizzativi posti in essere.

Ad ogni sezione della scheda di valutazione è stato attribuito un peso a seconda della categoria assegnata (si veda la tabella 4.2.).

Tab. 4.2. – Peso degli elementi di valutazione

Elementi di valutazione	Categoria A e B	Categoria C	Categoria D e D con responsabilità di ufficio	Posizioni organizzative
Performance organizzativa	5%	5%	10%	15%
Obiettivi/attività	45%	45%	45%	45%
Comportamenti organizzativi	50%	50%	45%	40%

Fonte: Giunta Comunale, *Approvazione sistema di misurazione e valutazione della performance personale del comparto*, Delibera n. 219 del 13/11/2018.

Dalla tabella emerge come la performance organizzativa, in tutte le categorie, abbia un peso molto meno rilevante rispetto agli obiettivi e alle attività da rispettare e ai comportamenti organizzativi e più viene data rilevanza organizzativa alla categoria assegnata maggiore è l’impatto che la performance organizzativa ha sulla valutazione individuale (in questi termini, maggior impatto si ha dalle Posizioni organizzative).

Inoltre, ogni sezione utilizza una scala di valutazione ottenuta assegnando un punteggio da 1 a 5 a cui possono essere associati i descrittori di seguito previsti (si veda la tabella 4.3.).

Tab. 4.3. – Scala di valutazione

Punteggio	Descrittore
1	Molto inferiore alle aspettative
2	Inferiore alle aspettative
3	In linea con le aspettative
4	Superiore alle aspettative
5	Molto superiore alle aspettative/eccellente

Fonte: Giunta Comunale, *Approvazione sistema di misurazione e valutazione della performance personale del comparto*, Delibera n. 219 del 13/11/2018.

La prima sezione, la performance organizzativa, viene calcolata mediante la compilazione di un'apposita scheda fissa e sulla base dei risultati conseguiti a livello di Ente dall'Organismo di Valutazione, sulla base di dati rilevati dalla struttura organizzativa di supporto all'Organismo di Valutazione medesimo (composto da due elementi di valutazione: parametri di virtuosità della gestione economico-finanziaria dell'ente e il grado di realizzazione degli obiettivi e delle attività di peg dell'unità operativa/struttura organizzativa di appartenenza dell'anno in corso, con il rispettivo peso del 30% e del 70%), come si può osservare dalla figura sottostante (si veda la tabella 4.4.).

Tab. 4.4. – Esempio tabella della “performance organizzativa” per ciascuna scheda di valutazione

Peso :						
	ELEMENTI DI VALUTAZIONE	Peso	INDICATORI	SCALA INDICATORI	Risultato finale	VALUTAZIONE
1	Parametri di virtuosità della gestione economico – finanziaria dell'ente	30%	Rispetto di almeno la metà dei parametri obiettivi, certificati con il Rendiconto, ai fini dell'accertamento della condizione di Ente strutturalmente deficitario	5 = rispettati 0 = non rispettati		
2	Grado di realizzazione degli obiettivi e delle attività di peg dell'unità operativa/struttura organizzativa di appartenenza dell'anno in corso	70%	Grado di realizzazione degli obiettivi	(*) 5 = Tra il 91% e il 100% 4 = tra l'81% e il 90% 3 = tra il 61% e l'80% 2 = tra il 40% e il 60% 1 = tra il 20% e il 39%		
						VALUTAZIONE

(*) ai fini del posizionamento nelle varie fasce delle percentuali che misurano il grado di raggiungimento degli obiettivi, le percentuali raggiunte si arrotondano all'unità inferiore se il primo decimale è inferiore a 5, o all'unità superiore se tale decimale è uguale o superiore a 5 (es. 91,4% = 91).

Monitoraggio intermedio – NOTE
Valutazione – NOTE

Fonte: Giunta Comunale, *Sistema di misurazione e valutazione della performance personale del comparto (DGM 219/2018) – Modifiche ed integrazioni*, Delibera n. 25 del 12/02/2019.

La seconda sezione, ossia il monitoraggio dello stato di avanzamento di obiettivi/attività e valutazione finale dei risultati, avviene durante il periodo di riferimento con i singoli dirigenti che svolgono un costante monitoraggio in ordine all’andamento delle prestazioni e dei Piani, sugli obiettivi definiti ad inizio anno esprimendo il risultato finale attraverso la somma ponderata del punteggio di tutti gli obiettivi/attività precedentemente stabiliti (si veda la tabella 4.5.).

Tab. 4.5. – Esempio tabella vuota degli/delle “Obiettivi/attività” per ciascuna scheda di valutazione

1 Obiettivo:				Peso :		
	INDICATORI	Peso	SCALA INDICATORI	Risultato intermedio	Risultato finale	VALUTAZIONE
1.a			5 = 4 = 3 = 2 = 1 =			
1.b			5 = 4 = 3 = 2 = 1 =			
						VALUTAZIONE OBIETTIVO

Monitoraggio intermedio – NOTE
Valutazione – NOTE

Fonte: Giunta Comunale, *Sistema di misurazione e valutazione della performance personale del comparto (DGM 219/2018) – Modifiche ed integrazioni*, Delibera n. 25 del 12/02/2019.

Il terzo punto, i comportamenti organizzativi, considera l’apporto personale specifico del soggetto valutato e le sue capacità e competenze professionali, vengono perciò previsti fattori di valutazione e pesi differenziati in base alla categoria professionale di appartenenza e al ruolo

rivestito (esempio: applicazione e sviluppo delle conoscenze, impegno e qualità della prestazione, autonomia, problem solving e innovazione, ecc.). È il dirigente dell'area/struttura organizzativa di appartenenza del dipendente ad esprimere la propria valutazione mediante l'attivazione, per ciascuno dei fattori comportamentali, di un punteggio compreso tra 1 e 5 (si veda la tabella 4.6.).

Tab. 4.6. – Esempio tabella di alcuni dei “Comportamenti organizzativi” per ciascuna scheda di valutazione

APPLICAZIONE E SVILUPPO DELLE CONOSCENZE							Peso 13%
Capacità di utilizzare e applicare il corpo di conoscenze e competenze possedute in ambito lavorativo e di svilupparle attraverso l'aggiornamento, la formazione, l'autoformazione							
ITEM	VALUTAZIONE						
Manifesta consapevolezza per i propri bisogni di formazione e di aggiornamento continuo e si impegna per il miglioramento delle proprie capacità e competenze	1	2	3	4	5		
Coglie come un'opportunità di crescita e di aggiornamento le iniziative formative proposte							
Traduce in risultati organizzativi concreti le conoscenze, capacità, competenze possedute							
IMPEGNO E QUALITA' DELLA PRESTAZIONE							Peso 22%
Capacità di svolgere le attività assegnate in modo assiduo e costante, con accuratezza e nei tempi necessari.							
ITEM	VALUTAZIONE						
Porta a termine il proprio lavoro con impegno, precisione e in modo qualitativamente adeguato	1	2	3	4	5		
Controlla e verifica la validità delle informazioni possedute							

Fonte: Giunta Comunale, *Sistema di misurazione e valutazione della performance personale del comparto (DGM 219/2018) – Modifiche ed integrazioni*, Delibera n. 25 del 12/02/2019.

Dunque, in sintesi, se prendiamo come riferimento la valutazione della Categoria D, possiamo vedere come si può sintetizzare e verificare la valutazione totale in base al peso attribuito a ciascuna sezione (si veda la figura 4.2.).

Fig. 4.2. – Sintesi valutazione Categoria D

	Punteggio	Peso	Punteggio ponderato
Valutazione Performance organizzativa		10%	
Valutazione Obiettivi		45%	
Valutazione comportamenti organizzativi		45%	
Totale			

Fonte: Giunta Comunale, *Sistema di misurazione e valutazione della performance personale del comparto (DGM 219/2018) – Modifiche ed integrazioni*, Delibera n. 25 del 12/02/2019.

Al termine di ciascuna scheda individuale sarà presente anche uno spazio definito “Piano di miglioramento individuale”, dove sarà possibile inserire eventuali miglioramenti che il dipendente è tenuto ad effettuare.

La valutazione complessiva finale rappresenta il momento di sintesi di tutto il processo di gestione e valutazione della prestazione individuale ed è da effettuarsi entro e non oltre il 31 maggio. La valutazione complessiva (data dalla somma del punteggio conseguito nella scheda oggetto di valutazione) viene comunicata dal dirigente al valutato mediante la consegna delle schede compilate, firmate e datate in occasione di un colloquio individuale.

Il dipendente firma la scheda per presa visione e, se ritiene opportuna una riconsiderazione della valutazione ottenuta, ne può fare richiesta motivata. Il dirigente si riserverà di comunicare al dipendente stesso, entro 10 giorni, la conferma o la modifica della valutazione effettuata. Nel caso in cui il dipendente non sia soddisfatto della valutazione avvenuta dopo la riconsiderazione del dirigente, può rivolgersi al Segretario generale, il quale a sua volta confermerà o modificherà la valutazione, che non potrà più essere oggetto di ulteriore riconsiderazione.

Lo scopo di tale procedura non è solo quello di comunicare e condividere la valutazione complessiva, ma anche creare le premesse per il miglioramento continuo della prestazione futura.

Infine, vi è la distribuzione di incentivi e premi collegata alla performance che può essere effettuata solo sulla base delle valutazioni rese in applicazione della presente metodologia e

secondo quanto previsto dai CCNL (contratto collettivo nazionale di lavoro) e dai CCDI (contratto collettivo decentrato integrativo).

Per quanto riguarda i documenti che connotano il ciclo di gestione della performance, ossia il piano della performance e la relazione sulla performance, dal 2018 al 2021 questi vengono redatti in ciascun anno dall'ente rispettando le scadenze (si veda la tabella 4.7.).

Tab. 4.7. – Documenti del ciclo di gestione della performance

	Piano della performance		Relazione sulla performance	
	Publicato entro la scadenza	Publicato non entro la scadenza	Publicato entro la scadenza	Publicato non entro la scadenza
2018	x		x	
2019	x		x	
2020	x		x	
2021	x		x	
2022	x		x	

Fonte: Delibere di Giunta del Comune di Senigallia.

Questo sta a significare che il Comune di Senigallia dal 2018 al 2022 ha avviato il Ciclo della Performance con la redazione del Piano della Performance e lo ha terminato con la redazione della Relazione sulla Performance ma questa volta in presenza anche di una elaborazione formale del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance per il personale di comparto e, quindi, definendo le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance.

Come si può osservare dalla figura 4.3., le tempistiche di chiusura dei cicli valutativi, rispetto a quelle degli anni 2012-2016, si sono ridotte e questo ha permesso di definire degli obiettivi per l'anno in corso ad una data favorevole in modo da poterli realizzare in maniera tempestiva e con maggiore chiarezza e stabilità.

Fig. 4.3. – Documenti di programmazione con le relative date di approvazione dal 2017 al 2021 nel Comune di Senigallia



Fonte: Delibere di Giunta e di Consiglio del Comune di Senigallia.

Per quanto l'ente abbia fatto dei passi in avanti rispetto al sistema di misurazione e valutazione della performance, ancora sussistono delle difficoltà in ambito operativo.

Per quanto concerne la definizione degli obiettivi, questi ancora risultavano sconnessi rispetto a quelli decisi dal mandato istituzionale e, alcuni, tendevano a coincidere e a rispecchiare le attività il cui svolgimento era previsto istituzionalmente o il cui adempimento normativo era obbligatorio, senza riflettere sulle caratteristiche principali che un obiettivo dovrebbe avere.

La mancanza di un sistema informativo che potesse supportare il ciclo della performance permettendo un miglior collegamento tra le varie fasi e le differenti aree della struttura organizzativa era ancora preesistente e la necessità di implementarlo era sempre più forte.

Anche gli indicatori, non sempre risultavano in grado di fornire informazioni rilevanti rispetto all'attività alla quale facevano riferimento.

Tuttavia, occorre precisare che queste criticità si riscontravano in particolare in quelle attività cosiddette "ambigue", ossia quelle attività che erano legate e influenzate da una pluralità di aree interne all'ente ma anche da soggetti esterni, le quali quindi necessitavano di essere misurate in modo trasversale. Queste erano più complicate da misurare e spesso gli indicatori collegati

risultavano poco rilevanti (esempio: riduzione della povertà, riduzione dell'inquinamento, sviluppo economico, aumento dell'istruzione, ecc.).

Ulteriori criticità emerse erano la mancanza di una verifica tempestiva sull'andamento dei programmi e sulla produzione di reports che consentissero di evidenziare l'avanzamento dell'azione amministrativa nei confronti degli stakeholder, nonché il coinvolgimento diretto dei cittadini, che era chiaramente richiesto dal d.lgs. 74/2017.

Perciò, il Comune di Senigallia, si è dotato di un sistema di misurazione e valutazione della performance personale del comparto che ancora oggi è vigente ma che potrebbe, per certi versi, richiedere dei miglioramenti.

Da una parte, la performance individuale, che si calcola dal punteggio dato alla valutazione della performance organizzativa, alla valutazione degli obiettivi, alla valutazione dei comportamenti organizzativi e che richiede che gli obiettivi definiti per ciascun anno siano coerenti con la linea di mandato, formulando indicatori e un target da raggiungere tali da poter effettuare una misurazione che permetta di valutare al meglio il fenomeno che viene studiato.

Dall'altra parte, la performance organizzativa, che si calcolata attraverso la compilazione di un'apposita scheda fissa composta da due elementi di valutazione ma che potrebbe essere aggiornata, riprendendo altri elementi di valutazione³⁴⁷.

³⁴⁷ Con la premessa che ogni ente locale si deve adattare alla normative vigenti tenendo conto anche delle proprie caratteristiche, è possibile osservare come altri enti locali, nell'ambito della performance organizzativa, utilizzino un numero più ampio di indicatori, considerati significativi, in considerazione a diverse dimensioni (pensiamo allo stato di salute organizzativo, con particolare attenzione allo stato delle risorse umane, alla promozione delle pari opportunità, al benessere organizzativo, ecc. o allo stato di salute dei servizi, con particolare attenzione alla qualità e alla quantità delle prestazioni erogate, il rispetto dei tempi di erogazione dei servizi, la misurazione del livello di soddisfazione dell'utenza, al rispetto dei standard di qualità di cui alle Carte dei Servizi, ecc.).

4.2. IL VALORE PUBBLICO COME NUOVA CONCEZIONE NEL COMUNE DI SENIGALLIA

Nel corso degli anni il Comune di Senigallia ha gradualmente appreso il fatto che necessitavano delle trasformazioni al proprio interno perché, se da una parte emergevano criticità e difficoltà nella gestione della misurazione e della valutazione della performance, dall'altra stava cambiando la logica di gestione verso la creazione del valore pubblico a favore della collettività³⁴⁸. In altre parole, la gestione vigente fino a quel momento aveva, nelle pubbliche amministrazioni, comportato le condizioni per un miglioramento di efficienza ma senza progressi nel miglioramento del benessere della popolazione, proprio per questo l'attenzione tende a spostarsi dal livello di efficienza ad un più vasto obiettivo di creazione del valore pubblico³⁴⁹.

Tuttavia, modificare l'orientamento dell'intero ente verso questa concezione non era di facile ed immediata attuazione. Infatti, come prima cosa, il Comune di Senigallia si domanda come sia possibile raggiungere tale valore e apportare un miglioramento nella gestione in termini di efficacia e qualità e come riuscire poi a monitorarlo al meglio.

Questo perché è ormai ovvio che le variabili in gioco su cui bisogna lavorare sono molteplici ed è necessario comprendere nel miglior modo i fenomeni interni ed esterni all'ente per poter avere una visione completa e organizzata da poter fronteggiare.

Con la delibera di Giunta n. 237 del 29/09/2021 vengono apportate delle modifiche alla struttura organizzativa, ossia una conformazione costruita per aree funzionali omogenee, dirette da dipendenti inquadrati in "Area Funzionari ed Elevata Qualificazione" (cat. D) incaricati di Posizione organizzativa per lo svolgimento di funzioni dirigenziali³⁵⁰, per garantire un'organizzazione più flessibile e viepiù specialistica rispetto all'assetto che esisteva in precedenza di tipo verticistico articolato in macro-aree di vaste dimensioni.

Inoltre, questa delibera ha comportato lo spostamento dell'ufficio di "Controllo di gestione", da una posizione subordinata all'area "Risorse umane e finanziarie" ad una posizione di staff

³⁴⁸ Williams I., Shearer H., *Appraising public values: past, present and futures*, in "Public Administration", 2011.

³⁴⁹ O'Flynn J, *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, in "The Australian Journal of Public Administration", 2007.

³⁵⁰ L'ente ha provveduto a sostituire la parola "dirigenti" con la locuzione "titolari e/o responsabili di funzioni dirigenziali".

al Segretario generale, modificando la denominazione in “Direzione e coordinamento / Controllo di Gestione”.

Questo permette di capire l’importanza data dall’ente al suddetto ufficio che, in coerenza con le nuove esigenze conoscitive e decisionali, vengono apportate delle modifiche alle proprie caratteristiche ed ai propri riferimenti concettuali dando origine ad uno sviluppo dei sistemi di programmazione e controllo³⁵¹.

L’ufficio appena citato svolge la funzione di direzione e coordinamento, per consentire di potenziare e coordinare la grande frammentazione di aree nella quale si articola la struttura, di controllo di gestione e di attività in materia di privacy (anticorruzione e trasparenza)³⁵².

Tale organizzazione, di conseguenza, ha permesso di attribuire all’ufficio in questione anche la funzione di guidare l’ente verso la formulazione del valore pubblico.

Infatti, secondo la dottrina economico-aziendale, per indirizzare la pubblica amministrazione verso la creazione del valore pubblico, i relativi modelli di governance devono basarsi su logiche di programmazione, controllo e valutazione della performance³⁵³ in linea con la pianificazione strategica, questa è stata la “filosofia” che anche il Comune di Senigallia ha provato ad implementare.

Il processo di programmazione all’interno dell’ente veniva gestito al di fuori di sistemi informativi creati per collegare gli obiettivi ai vari livelli e tra questi e le linee strategiche definite nel mandato amministrativo³⁵⁴. Infatti, tra le criticità interne all’ente si aveva quella che gli obiettivi definiti per i dipendenti potevano essere difficilmente connessi a quelli decisi dal mandato istituzionale, nonché la mancanza di una verifica tempestiva sull’andamento dei programmi e alla produzione di reports che consentissero di evidenziare l’avanzamento dell’azione amministrativa nei confronti degli stakeholder.

Ciò ha consentito all’ente di intervenire a riguardo con la delibera di Giunta n. 38 del 01/03/2022, attraverso nuovi strumenti e metodologie, integrando il momento strategico e di gestione, in modo da renderlo:

³⁵¹ Del Bene L. (a cura di), *Lineamenti di pianificazione e controllo per le amministrazioni pubbliche*, op.cit., p. 286.

³⁵² Giunta Comunale, *Approvazione modifiche ed integrazioni al regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi*, Delibera n. 237 del 29/09/2021.

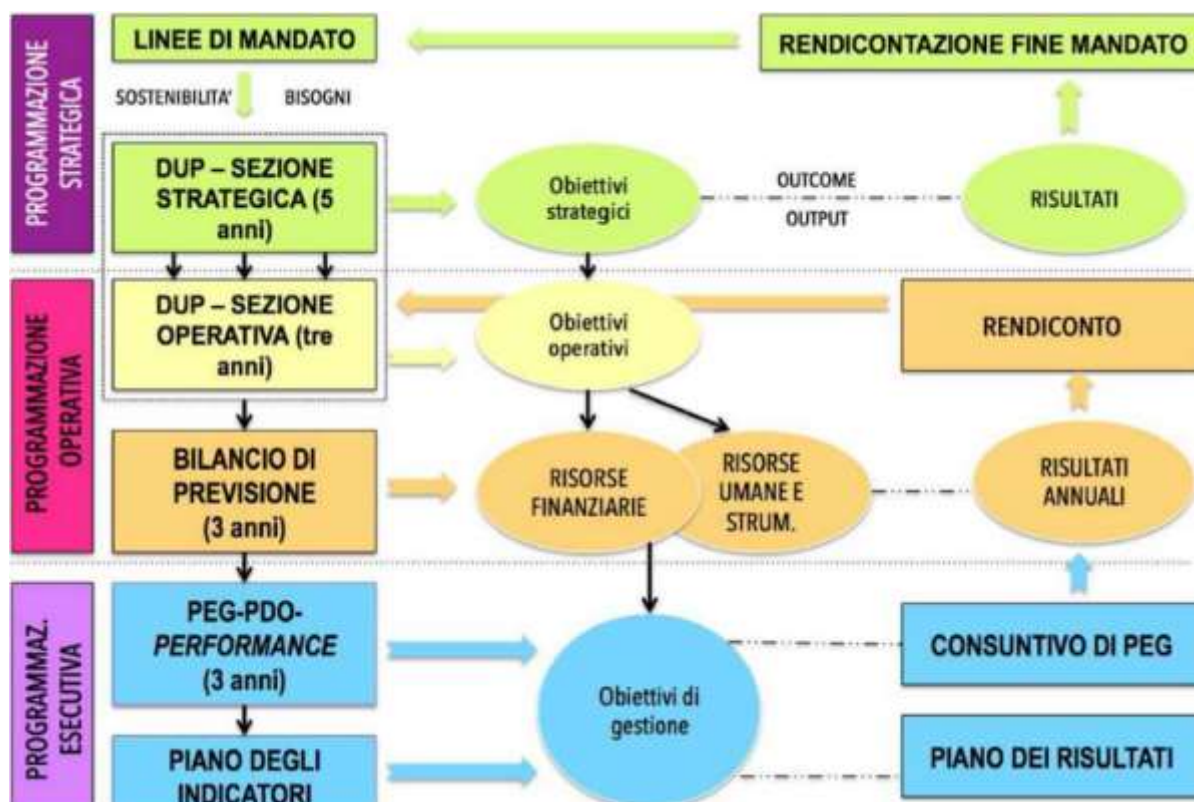
³⁵³ Deidda Gagliardo E., *Fallimento e rinascita della valutazione della performance nella prospettiva del valore pubblico: l’orizzonte della riforma madia*, in “Economia e società regionale”, 2016, pag. 38.

³⁵⁴ Giunta Comunale, *Il controllo strategico e di gestione nel Comune di Senigallia – Approvazione progetto*, Delibera n. 38 del 01/03/2022.

- più efficiente, consentendo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse;
- più efficace, attraverso il pieno raggiungimento dell'obiettivo di fare del controllo una guida per la corretta azione amministrativa attraverso l'analisi degli indicatori rilevabili a sistema;
- maggiormente compreso a livello di singole articolazioni organizzative all'interno della struttura comunale, accrescendo il grado di consapevolezza a tutti i livelli circa la sua strategicità per l'attuazione delle politiche di governo e il corretto utilizzo delle risorse che tutti sono chiamati quotidianamente a gestire.

Viene creato un sistema informativo dove è possibile inserire la “struttura ad albero” degli obiettivi codificandoli, ossia dove può avvenire l'immediata raccordabilità degli obiettivi di livello inferiore con gli obiettivi di livello superiore da cui discendono e di cui costituiscono declinazione, valorizzandoli con tutte le informazioni necessarie per la loro mappatura (indicatori, peso percentuale sul totale, fasi per il suo raggiungimento, soggetti coinvolti, ecc.). La gestione dell'ente in questo modo risulta più ordinata e chiara, ma non solo, questo ha permesso di attuare una rendicontazione più immediata (si veda la figura 4.4.).

Fig. 4.4. – Il sistema integrato di programmazione, controllo e rendicontazione



Fonte: “Documento Unico di Programmazione: da adempimento a guida operativa dell’Ente” di Elena Masini.

L’ente ha pensato all’introduzione di un sistema informativo che arrivasse ad integrare anche la gestione operativa delle schede di valutazione individuale del personale dipendente facendo sì che gli obiettivi individuali di performance, assegnati ai dipendenti, fossero in linea con gli obiettivi di performance stabiliti all’interno dell’area/ente per i quali gli stessi dipendenti sono stati individuati come coinvolti nella loro realizzazione.

Perciò, individuare i soggetti coinvolti nella realizzazione degli obiettivi permette, oltre che di monitorare il grado di impiego delle risorse umane per la realizzazione dei singoli obiettivi, di garantire la coerenza dell’impianto programmatico a tutti i livelli.

Questo è la base per la realizzazione di una completa integrazione del processo programmatico del Comune che costituisce garanzia di coerenza dell’intera catena, dal programma di mandato agli obiettivi assegnati ai dipendenti e permette di strutturare gli strumenti oggi utilizzati per la valutazione dei dipendenti, rendendo più veloce la misurazione e consentendo il monitoraggio oggettivo delle fasi di avanzamento.

Perciò, la procedura fin qui descritta, è stata realizzata dall’ente definendo un cronoprogramma per l’impostazione di una metodologia operativa di attuazione del momento strategico e di gestione dotandosi di uno strumento di cui se ne sentiva ormai la necessità.

Di conseguenza, si è lavorato anche su quelli che sono gli strumenti principali del controllo di gestione, ossia: contabilità analitica e sistema di indicatori.

Riguardo la contabilità analitica si è rivista la struttura dei centri di costo³⁵⁵ preesistente, modificandola sia in relazione al cambiamento della struttura organizzativa nel frattempo avvenuta, sia in relazione all’esigenza dell’ente di rilevare i costi e i ricavi di ciascun centro di costo della gestione, in modo efficiente ed efficace, mentre riguardo il sistema di indicatori dell’ente viene approvato un nuovo sistema di indicatori di gestione, quale “cruscotto” di rilevazione di dati extra-contabili per ciascun centro di costo³⁵⁶.

³⁵⁵ I centri di costo sono costruzioni contabili tramite le quali si mira a raccogliere, con riferimento ad operazioni elementari o aggregati di operazioni svolte in unità organizzative individuate e/o individuabili, i costi dei fattori produttivi impiegati.

³⁵⁶ Giunta Comunale, *Approvazione della nuova struttura dei centri di costo e del sistema di indicatori del Comune di Senigallia ai fini del Controllo di Gestione*, Delibera n. 54 del 14/03/2023.

In altre parole, l'ente individua dei nuovi indicatori che chiama "di gestione", i quali non sono intesi dal controllo di gestione come degli indicatori in cui si associa un target, ma sono dei dati extra-contabili che l'ente ritiene necessari da disporre al fine di poter compiutamente analizzare l'efficienza e l'efficacia della gestione di un certo fenomeno. Quindi, vengono definiti dall'ente in base ai fenomeni che lo stesso decide di misurare per poter compiere un'analisi congiunta con il dato contabile di riferimento. In questo modo si andrebbero ad individuare le criticità nella gestione di quel fenomeno e si avrebbe la possibilità di definire degli obiettivi di miglioramento a riguardo, anche detti "obiettivi di performance" associati ai rispettivi "indicatori di performance" per poterlo misurare, determinando anche il target che si intende raggiungere.

Ad esempio, se prendiamo come riferimento il centro di costo "verde pubblico" nel Comune di Senigallia, si è in grado di rilevare i costi del servizio attraverso l'implementazione di una contabilità analitica, però l'ente ha la necessità che il dato contabile venga associato alla misurazione di un valore che non provenga anch'esso dalla contabilità ma che sia extra-contabile e ciò permetterebbe di capire se la spesa che l'ente sta sostenendo è congrua rispetto al dato quantitativo (un esempio di dati extra-contabili sono i mq di verde pubblico presenti in città).

Quindi l'indicatore di gestione che si monitora annualmente può essere "mq di aree verdi" e con questo dato è possibile rilevare che ogni anno il Comune di Senigallia ha un tot. di mq di area verde.

Dall'analisi di questo fenomeno, insieme ai dati contabili, ha origine una programmazione orientata al miglioramento e quindi si ha la possibilità di definire il rispettivo obiettivo di performance che può essere "incrementare i mq di verde pubblico del 10%" dandosi un target da raggiungere. L'indicatore formulato per misurare l'obiettivo di performance corrisponde appunto all'indicatore di performance.

Gli indicatori sono principalmente di tipo quantitativo perché permettono di dare una consapevolezza maggiore, rispetto al fenomeno che si ha per oggetto, con dati che spiegano in maniera chiara la situazione e questo consente una comunicazione più semplice nei confronti di tutti gli stakeholder dell'ente. In effetti, la volontà dell'ente è che la programmazione nasca dallo studio quantitativo e oggettivo di determinati fenomeni per avere una visione completa, chiara e coerente.

Gli indicatori di gestione possono essere di efficienza, efficacia, qualità, output, quantitativo, ecc. (si veda la tabella 4.8.).

Tab. 4.8. – Esempi di indicatori di gestione del Comune di Senigallia

Descrizione CDC	Descrizione indicatore	Frequenza rilevazione	Unità di misura	Tipo indicatore
Servizi finanziari	Tempi medi di registrazione fatture	Trimestrale	Giorni	Efficienza
Gestione del personale	Tasso di sostituzione dei dipendenti cessati	Annuale	Giorni	Efficacia
Refezione scolastica	Numero di pasti forniti	Trimestrale	Numero	Output
Mostre	Grado medio di soddisfazione espresso per le mostre organizzate	Annuale	Alfa	Qualità

Fonte: Giunta Comunale, *Approvazione della nuova struttura dei centri di costo e del sistema di indicatori del comune di Senigallia ai fini del controllo di gestione*, Delibera n. 54 del 14/03/2023.

Sono presenti altresì indicatori di analisi finanziaria che si affiancano a quelli già stabiliti dalla norma con particolare riferimento al piano degli indicatori allegato al bilancio e al rendiconto. Gli indicatori di qualità, invece, non sono numerosi momentaneamente, ma a partire dal 2023, il nuovo regolamento sul sistema dei controlli interni prevede l’assegnazione di un obiettivo permanente nei confronti di ciascun Responsabile di area come obiettivo individuale (quindi ricondotto nell’ambito della performance individuale nel sistema di misurazione e valutazione dei Responsabili), per misurare e valutare il grado di qualità dei servizi offerti da parte dei cittadini.

Perciò, l’ente ha creato una base dati strutturata per mettere a regime e migliorare il monitoraggio della qualità dei servizi e per permettere di analizzarla e rilevarla.

Questo consente di avere una risposta complessiva sul soddisfacimento degli utenti dei servizi offerti dall’ente solamente dagli anni a seguire, con la possibilità di determinare degli obiettivi e degli indicatori sempre più precisi e coerenti con quanto misurato.

Tuttavia, vengono definiti anche indicatori di gestione che sono correlati alla qualità dei servizi e che quindi riescono a determinare delle risposte anche in assenza di un parere diretto del

cittadino, ad esempio “il numero dei reclami presentati all’ufficio civile” oppure “il numero di segnalazioni di disservizi ricevuti”.

Il valore pubblico non può essere creato senza il coinvolgimento dei beneficiari, poiché tale assenza causerebbe una mancanza di risorse.

Inoltre, si sottolinea che la performance delle amministrazioni pubbliche nell’ottica di creazione di valore non è misurabile con i classici indicatori utilizzati allo scopo, ma dovrà essere arricchita da altri indicatori di tipo tecnico, sociale, relativi ai molteplici aspetti ritenuti significativi e strategicamente rilevanti che disegnino un quadro di insieme più ampio circa il ruolo e le modalità di svolgimento delle funzioni operative tipiche e che possano comprovare più adeguatamente le condizioni di sviluppo e la legittimazione all’esistenza³⁵⁷.

Parallelamente a quanto illustrato fino ad ora, con la delibera del Consiglio n. 23 del 08/03/2023, è stato approvato il nuovo regolamento sul funzionamento dei controlli interni finalizzata a favorire l’integrazione delle diverse forme di controllo previste dal d.l. n. 174/2012, nonché la coerenza con le attività di programmazione strategica ed operativa dell’ente. Perciò, questo aggiornamento ha permesso di definire delle procedure *ad hoc* per ciascun controllo, accanto allo strumento creato e di cui si è parlato precedentemente, affinché potessero essere il più possibile funzionali sia per monitorare in maniera tempestiva i fenomeni gestionali, sia per essere integrati fra loro con l’obiettivo di riuscire a strutturare una programmazione sempre più mirata alla creazione del valore pubblico. Un adeguato e integrato sistema di controlli interni incentiva la cultura di un controllo diffuso e anche un’attenzione maggiore rispetto l’attività che viene svolta³⁵⁸.

Queste trasformazioni hanno fortemente contribuito a cambiare la filosofia dell’ente e la logica del modo di lavorare in un’ottica di valore pubblico. Dotarsi di un sistema strutturato ed integrato consente di ragionare in maniera diversa, nel senso che, oltre a conoscere l’ente nel suo complesso, a livello generale, si è maggiormente consapevoli anche a livello di singoli servizi e quindi maggiormente informato riguardo i fenomeni della gestione. Sarà allora più facile individuare eventuali criticità e impostare una programmazione di più elevata qualità, più precisa, in tempi più brevi, nonché di prendere scelte migliori rispetto ad altre.

³⁵⁷ Moore M.H., *La creazione di valore pubblico*, Milano, Guerini Associati, 2003, pagg. 151 e ss.

³⁵⁸ Costa A. (a cura di), *Il sistema dei controlli a supporto della funzionalità degli enti locali*, op.cit.

Da non sottovalutare l'importanza del fattore umano all'interno dell'ente a cui si richiede di essere consapevole della rilevanza degli strumenti che ha a disposizione e come possono essere utilizzati per raggiungere davvero dei risultati vantaggiosi.

Chiaramente è un percorso che è appena iniziato e quindi servirà del tempo per scoprire se ciò che è stato realizzato genererà o meno valore pubblico.

4.3. IL VALORE PUBBLICO E IL PIAO NEL COMUNE DI SENIGALLIA

I cambiamenti che l'ente ha subito in questi ultimi anni sono avvenuti in concomitanza con l'entrata in vigore del PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione), ossia un nuovo strumento di programmazione già illustrato nel capitolo 3 di tale elaborato, che richiede di ragionare in termini di effettiva integrazione di piani e programmi e che può realizzarsi solamente se non si attua nella semplice unione di documenti di programmazione³⁵⁹. Il PIAO deve contenere temi tra loro legati da una visione unitaria e strategica e determinare le priorità strategiche verso le quali i differenti atti programmatori dovranno svilupparsi in un orizzonte comune e condiviso³⁶⁰.

Ricordiamo che questo strumento è formato da 3 sezioni (che si suddividono in sottosezioni): valore pubblico, performance ed anticorruzione; organizzazione e capitale umano; monitoraggio. Dunque, la focalizzazione dell'ente nell'ottica di creazione di valore pubblico (concetto ampio sia in ragione della natura soggettiva e multidimensionale, sia in ragione della prospettiva di analisi e al contesto di riferimento³⁶¹) si ritiene maggiormente realizzabile dopo l'emanazione del PIAO. Quest'ultimo non è stato costruito creando un gruppo di lavoro *ad hoc*, infatti la nuova struttura organizzativa ha permesso, insieme all'ufficio di Direzione e coordinamento e Controllo di gestione, di affrontare e gestire il percorso di elaborazione del documento attraverso una loro collaborazione.

Sono emerse difficoltà nel cercare di lavorare in maniera integrata fra i diversi uffici e per avere una diffusa e omogenea concezione del valore pubblico. Però lo sforzo di lavorare insieme, oltre a permettere a questi di potersi confrontare e di mettere insieme le proprie capacità e competenze, è stato indispensabile in ragione al fatto che il concetto di valore pubblico richiede un'ampia trasversalità all'interno dell'ente e quindi richiede il coinvolgimento di più soggetti dell'organizzazione che devono essere in grado di lavorare congiuntamente.

Il Comune di Senigallia, dopo l'entrata in vigore del PIAO, attribuisce al valore pubblico la seguente definizione: "il miglioramento del livello di benessere economico, sociale, ambientale dei destinatari delle politiche e dei servizi pubblici rispetto alle condizioni di partenza", ossia come l'incremento del benessere reale (economico, sociale, ambientale, culturale etc.) che si viene a creare presso la collettività e che deriva dall'azione dei diversi soggetti pubblici, che

³⁵⁹ Savazzi A.M., *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)*, in "Azienditalia", n.29, 2022, pag. 775.

³⁶⁰ Savazzi A.M., *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)*, in "Azienditalia", n.29, 2022, pag. 776.

³⁶¹ Lorusso S., *Gestione delle aziende pubbliche: dal principio al valore pubblico*, in "Economia pubblica", 2021.

perseguono questo traguardo mobilitando al meglio le proprie risorse tangibili (finanziarie, tecnologiche etc.) e intangibili (capacità organizzativa, capacità di produzione di risposte adeguate, sostenibilità ambientale delle scelte, etc.).

Dunque, il Comune di Senigallia deve perseguire due linee: l'orientamento al cittadino e la multidimensionalità del benessere.

Inoltre, l'ente, per comprendere al meglio il concetto di valore pubblico, si basa su tre aspetti chiave: come crearlo; come misurarlo, come comunicarlo.

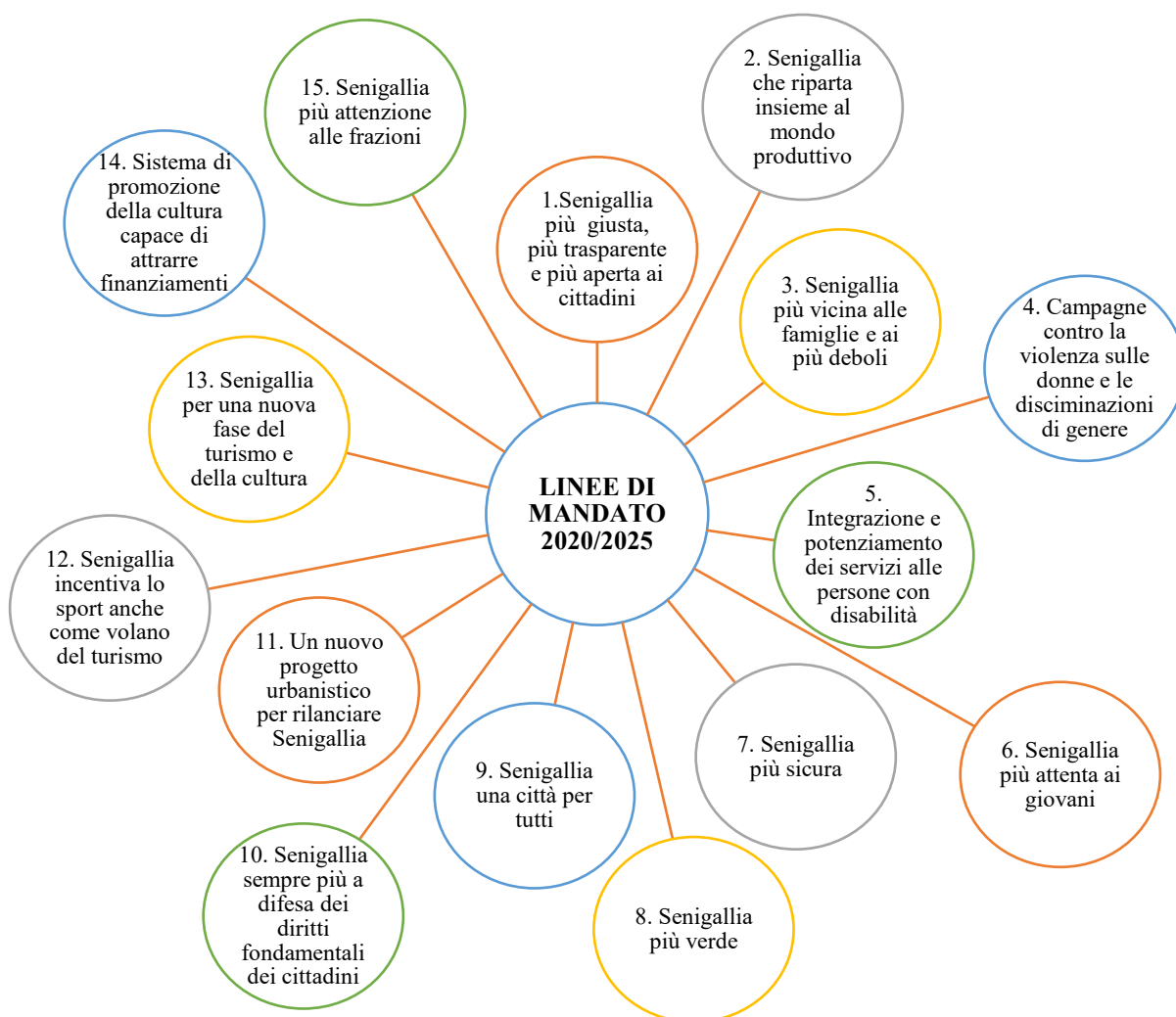
Per quanto concerne il “come creare valore pubblico”, si focalizza su:

1. l'aspetto “esterno” (cosa), attraverso l'equilibrio tra i diversi impatti;
2. l'aspetto “interno” (come), tramite la funzionalizzazione della performance organizzativa e individuale.

Il valore pubblico non fa riferimento solo al miglioramento degli impatti esterni prodotti dalle pubbliche amministrazioni e diretti ai cittadini, utenti e stakeholder, ma anche alle condizioni interne all'Amministrazione presso cui il miglioramento viene prodotto.

La filosofia dell'ente nell'ottica di creazione del valore pubblico può essere spiegata partendo dal quadro strategico di riferimento, definito dall'amministrazione comunale in carica dal 2020, la quale ha stabilito le linee di mandato che intende realizzare (si veda la figura 4.5.).

Fig. 4.5. – Linee programmatiche di mandato relative agli obiettivi politico-amministrativi dell'azione di governo del Sindaco e della Giunta del mandato 2020-2025

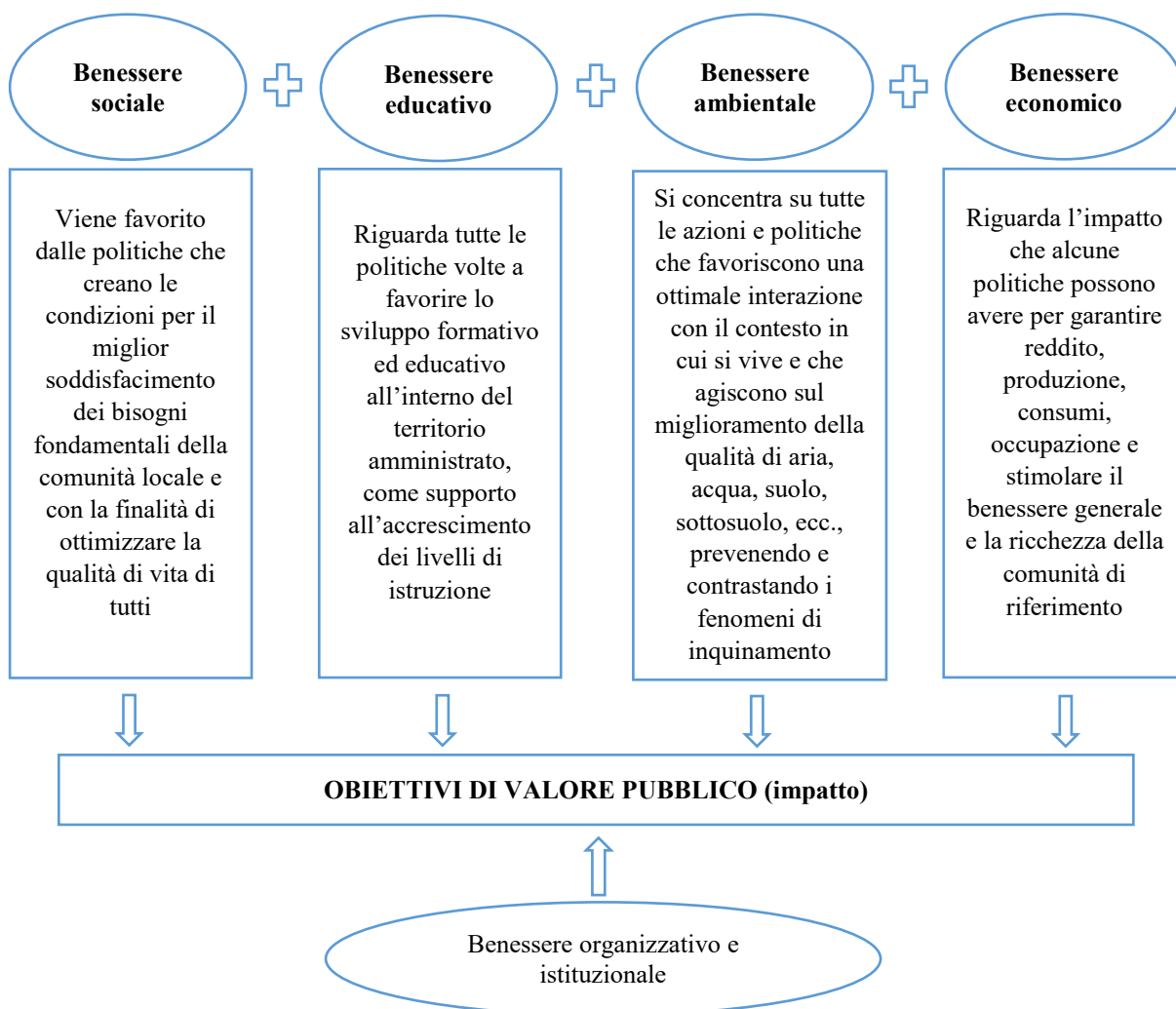


Fonte: Piano Integrato di Attività e Organizzazione – PIAO 2023 – 2025, Comune di Senigallia.

Per consentire al lettore di disporre di uno strumento completo per la comprensione della strategia di mandato e dei suoi riflessi in termini di benessere, nonché ai fini della definizione di strategie che siano realmente capaci di generare valore aggiunto all'interno della collettività, è stato compiuto un percorso metodologico per ricondurre le strategie ivi definite al valore pubblico che esse sono in grado di creare. A tale scopo, ciascun obiettivo strategico, a sua volta connesso ad una specifica linea di mandato, viene collegato alle quattro principali dimensioni di valore pubblico che l'amministrazione intende generare sul territorio, in relazione alle competenze esercitate, con riferimento ai macro-ambiti di riferimento del benessere equo

sostenibile, ai quali si integra la dimensione interna del benessere organizzativo e istituzionale (si veda la figura 4.6.).

Fig. 4.6. – Riflessi in termini di benessere delle linee di mandato



Fonte: Piano Integrato di Attività e Organizzazione – PIAO 2023 – 2025, Comune di Senigallia.

In seguito, per ciascun obiettivo strategico (sono 21), classificato all'interno di una o più dimensioni di benessere, è stato descritto come essa sia in grado di generare valore pubblico e sono stati così individuati i macro-obiettivi di valore pubblico che l'amministrazione intende raggiungere con l'insieme degli obiettivi strategici definiti, quali sintesi esplicativa del valore che le stesse, singolarmente o congiuntamente, saranno in grado di apportare alla collettività.

I 13 macro-obiettivi di valore pubblico da generarsi con i 21 obiettivi strategici definite sono:

1. città e comunità sostenibile;

2. efficienza energetica e politiche di riduzione dell'inquinamento;
3. gestione integrata e inclusiva dello sport in città;
4. innovazione;
5. istruzione di qualità e attenzione ai giovani;
6. mobilità sicura e sostenibile;
7. organizzazione e gestione di servizi di qualità;
8. realizzazione di un modello di "Buona Amministrazione";
9. riduzione delle disuguaglianze e delle discriminazioni sociali;
10. riqualificazione del patrimonio e definizione di un modello efficiente di gestione dello stesso;
11. sostegno allo sviluppo economico e competitivo del territorio;
12. sviluppo di un modello sostenibile di pianificazione territoriale urbana;
13. sviluppo turistico e culturale della città.

Dunque, ogni macro-obiettivo potrà essere raggiunto, singolarmente o congiuntamente, da uno o più obiettivi strategici. In altre parole, uno o più obiettivi strategici sono stati compresi all'interno di un macro-obiettivo.

Per esempio il macro-obiettivo "istruzione di qualità e attenzione ai giovani" può essere realizzato attraverso la relazione congiunta degli obiettivi strategici³⁶²:

- "2021_2025_S08 POLITICHE GIOVANILI";
- "2021_2025_S01 VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO COMUNALE. INVESTIMENTI SUGLI IMMOBILI E INFRASTRUTTURE COMUNALI";
- "2021_2025_S05 OFFERTA EDUCATIVA E FORMATIVA. TRASPORTO, REFEZIONE SCOLASTICA E FORNITURA GRATUITA LIBRI".

Gli obiettivi strategici citati portano ad un accrescimento in città del macro-obiettivo "istruzione di qualità e attenzione ai giovani" in modo trasversale definendo anche le motivazioni.

Per ciascun obiettivo strategico vengono individuati gli stakeholder, i tempi previsti di realizzazione e le aree comunali responsabili dell'attuazione, nonché degli indicatori di impatto che possono essere presi a riferimento per misurare nel medio lungo termine gli effetti prodotti

³⁶² Piano Integrato di Attività e Organizzazione – PIAO 2023 – 2025, Comune di Senigallia.

dalle strategie definite. Di seguito un esempio del percorso metodologico utilizzato (si veda la figura 4.7.).

Fig. 4.7. – *Strategia che genera valore pubblico in termine di benessere sociale*

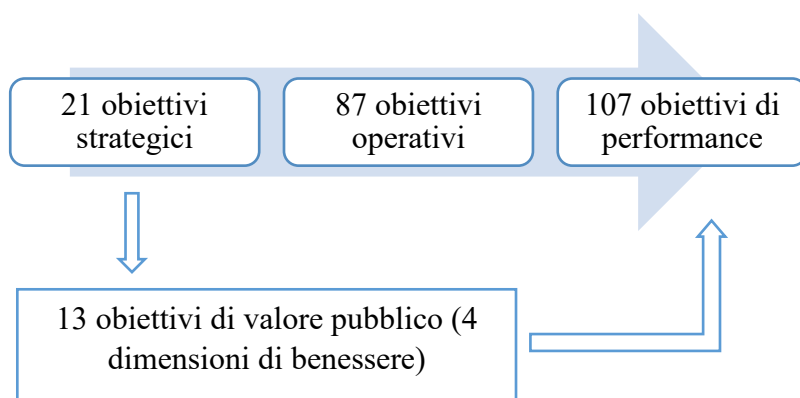
Quale valore pubblico BENESSERE SOCIALE	
Linea di mandato 2021_2025_07 SENIGALLIA PIÙ SICURA 2021_2025_15 SENIGALLIA PIÙ ATTENZIONE ALLE FRAZIONI	
Obiettivo strategico DUP 2023/2025 2021_2025_S04 2021_2025_S04A ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	
Descrizione obiettivo strategico DUP 2023/2025 L'obiettivo si prefigge una intensificazione dell'attività di vigilanza di quartiere e nelle frazioni, attraverso un controllo preventivo sistematico dei punti sensibili e a maggior frequentazione da parte dei cittadini nei quartieri e nelle frazioni; vigilare sulla sicurezza urbana dei minori nei luoghi in cui si esplicano le loro attività e presenza, mettendo a disposizione della Polizia Locale la strumentazione adeguata per consentire agli operatori di effettuare controlli in maniera efficace e sicura; rendere maggiormente consapevoli i cittadini con incontri pubblici e materiale informativo delle regole da rispettare e delle azioni di autotutela da attivare nell'ambito delle aree urbane.	
Descrizione obiettivo strategico in termini di valore pubblico La strategia, così come definita, sarà in grado di accrescere il benessere sociale della collettività puntando al contrasto dei fenomeni e dei comportamenti non conformi alla legge sotto il profilo della sicurezza pubblica. Attraverso l'intensificazione dei controlli di polizia locale su tutto il territorio, in particolar modo nelle zone e nei quartieri maggiormente esposti sotto tale profilo, si contribuirà all'accrescimento della percezione di sicurezza e di legalità da parte dei cittadini, contrastando gli atteggiamenti di paura e diffidenza, nonché riducendo il rischio di situazioni di pericolo atte a costituire pregiudizio alla pubblica incolumità. L'attività di contrasto ai fenomeni di illegalità sarà effettuata anche sviluppando o potenziando l'uso di strumenti di tipo "smart", che contribuiranno ad accrescere il grado di innovazione tecnologica del territorio.	
Obiettivi di Valore Pubblico collegati Città e comunità sostenibile	Tempo previsti per la realizzazione 5 anni
Stakeholders Cittadini	Aree responsabili Area 10 – Polizia locale

Fonte: Piano Integrato di Attività e Organizzazione – PIAO 2023 – 2025, Comune di Senigallia.

Ciascun obiettivo strategico è collegato nell'ambito dello stesso DUP a degli obiettivi operativi, a partire dai quali sono stati sviluppati gli obiettivi di performance attraverso i quali l'ente intende generare il valore pubblico individuato in corrispondenza dell'obiettivo strategico a monte.

Quindi, per quanto riguarda la sottosezione della “Performance”, gli obiettivi di performance per l’anno 2023/2025, sono stati approvati con deliberazione di Giunta comunale n. 28 del 14/02/2023, al fine di avviare in tempi brevi il ciclo della performance, a garanzia di stabilità e certezza dell’azione amministrativa (si veda la figura 4.8.).

Fig. 4.8. – *Strutturazione ad albero della programmazione 2023/2025 dell’ente*



Fonte: Piano Integrato di Attività e Organizzazione – PIAO 2023 – 2025, Comune di Senigallia.

L’input per la formulazione degli obiettivi di performance parte dall’ufficio di Direzione e Coordinamento/e Controllo di Gestione che predispone un file *ad hoc* per ciascun Responsabile di Area che dovrà proporre i propri obiettivi (stabilendo anche le fasi per raggiungerlo, gli indicatori di performance per misurarlo, il peso percentuale di ogni obiettivo, i soggetti coinvolti e gli stakeholder) per essere poi esaminati dall’Organismo di Valutazione (OV). Quest’ultimo, oltre a verificare che ciascun obiettivo rispetti le caratteristiche richieste (esempio: che siano misurabili, ecc.) e affinché siano coerenti con la strategia dell’amministrazione, verifica anche i rispettivi indicatori di performance, in modo che riescano realmente a captare gli effetti di quel fenomeno.

Quindi, l’OV interviene all’inizio dell’anno nella fase di formulazione degli obiettivi e poi viene informato sullo stato di avanzamento degli stessi ed eventualmente chiamato in causa quanto si ha la necessità di riprogrammarli, svolgendo un lavoro coordinato e coadiuvato con l’ufficio di Direzione e Coordinamento / Controllo di Gestione.

Con questa logica, si tende sempre di più ad attenzionare i Responsabili di Area a determinare obiettivi non collegabili alla mera attività ordinaria dei dipendenti e in modo che questi non siano autoreferenziali. Questa criticità emergeva in passato in maniera spontanea ma ad oggi,

con l’emanazione del PIAO, risulta lontana grazie all’orientamento che si ha verso la creazione di valore.

La figura sottostante mostra:

- in riga, il numero di obiettivi di performance formulati per ciascuna dimensione di programmazione;
- in colonna dà evidenza degli obiettivi formulati per ciascuna dimensione di impatto in termini di valore pubblico generato.

Fig. 4.9. – Matrice del Valore pubblico

Conteggio di Codice	Valore pubblico								Totale complessivo
	Benessere ambientale	Benessere ambientale ed economico	Benessere economico	Benessere educativo	Benessere organizzativo/istituzionale	Benessere sociale	Benessere sociale e ambientale	Benessere sociale ed economico	
Altra dimensione di programmazione	8	1	4	1	23	16		1	54
Obiettivo di accessibilità						5			5
Obiettivo di digitalizzazione					4	3			7
Obiettivo di efficienza					3	4	1		8
Obiettivo di semplificazione						2			2
Obiettivo qualità dei procedimenti e dei servizi					5	22		3	30
Pari opportunità ed equilibrio di genere						1			1
Totale complessivo	8	1	4	1	35	53	1	4	107

INDICATORI DI GESTIONE

➔

INDICATORI DI PERFORMANCE

➔

INDICATORI DI OUTCOME IMPATTO

Fonte: Piano Integrato di Attività e Organizzazione – PIAO 2023 – 2025, Comune di Senigallia.

Gli obiettivi di performance formulati per ciascuna dimensione di programmazione e gli obiettivi formulati per ciascuna dimensione di impatto in termini di valore pubblico generato possono essere misurati rispettivamente dagli indicatori di performance e dagli indicatori di impatto (così come si può osservare dalla figura 4.9.).

Gli indicatori di impatto o di outcome sono quegli indicatori che rappresentano il valore pubblico e costituiscono il risultato di un’articolata architettura di indicatori di performance da inserire negli strumenti di programmazione, controllo e valutazione delle pubbliche amministrazioni.

Gli indicatori di impatto definiti dal Comune di Senigallia per l’anno 2023 sono solamente quelli inseriti nella tabella 4.9.

Tab. 4.9. – Indicatori di impatto

Strategia	Valore pubblico generato	Indicatore di impatto (outcome)	Trend atteso
2021_2025_S04 2021_2025_S04A ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	Benessere sociale	N. infrazioni	
2021_2025_S10 SVILUPPO E RIQUALIFICAZIONE EDILIZIA URBANA E SOCIALE	Benessere sociale	Volumi da delocalizzare/ volumi localizzabili in nuove aree	
	Benessere sociale	Mq. di nuove aree a parcheggio a servizio del lungomare	
2021_2025_S15 ATTIVITA' COMMERCIALI, ECONOMICHE E ARTIGIANALI	Benessere sociale	N. utenti della farmacia	
	Benessere sociale	N. rilevazioni di gradimento con livello "Elevato"	

Fonte: Piano Integrato di Attività e Organizzazione – PIAO 2023 – 2025, Comune di Senigallia.

Non è stato di facile attuazione per l'ente definire gli indicatori di impatto per l'anno 2023. Questo perché si fa difficoltà ad individuare l'impatto del benessere generato dalla sola attività del Comune. Però si ipotizza che con le varie rilevazioni che verranno effettuate negli anni successivi, dopo il grande lavoro svolto in un'ottica di creazione di valore pubblico, l'ente si doterà di maggiori indicatori di impatto e avrà una visione della situazione che la circonda (data dallo studio di più variabili) più chiara.

Oltre alla sottosezione del valore pubblico e della performance che abbiamo appena visto, il PIAO è formato anche dalla sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza", che deve contenere una definizione della strategia di prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'ente in una logica di integrazione con gli obiettivi delle sottosezioni precedenti, funzionale alle strategie di creazione di valore pubblico.

Emerge una definizione del fenomeno "corruzione", non solo nel più ampio reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma anche come riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza deve elencare gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo (verranno

definiti gli obiettivi strategici per linea di mandato). Dunque, con la nuova impostazione del PIAO, si ha una graduale integrazione tra la strategia di prevenzione della corruzione e gli altri atti di programmazione, procedendo all'individuazione dei processi a rischio³⁶³ e collegandoli al raggiungimento degli obiettivi di performance di cui abbiamo parlato nella fase della performance, al fine di prevedere le misure specifiche più adeguate in concreto. Il buon risultato in termini di prevenzione della corruzione genera così, un miglioramento dei processi interni e dei relativi output, nell'ottica del soddisfacimento dei bisogni degli utenti e dell'innalzamento della qualità dei servizi; così intesa, la strategia anticorruzione, diviene "Strategia di buona amministrazione". L'attuazione delle misure di prevenzione conferma che l'obiettivo operativo, assegnato a ciascun Responsabile di Area/U.O.A., in funzione del perseguimento del più ampio obiettivo strategico, è raggiunto in un contesto di assoluto rispetto della legalità e dell'integrità dell'azione amministrativa, quindi, in una ottica di miglioramento della cura dell'interesse pubblico per alimentare la fiducia della collettività.

È possibile affermare che la prevenzione della corruzione e la trasparenza sono dimensioni *del* e *per* la creazione del valore pubblico, di natura trasversale per la realizzazione della missione istituzionale dell'Amministrazione comunale.

Invece, per quanto riguarda la definizione della Sezione 3 del PIAO, ossia "Organizzazione" e "Capitale umano", con le rispettive sottosezioni, ovvero "Struttura organizzativa", "Organizzazione del lavoro agile", "Piano triennale dei fabbisogni del personale" e "Formazione del personale", vengono anch'esse definite in modo da orientarle verso la creazione del valore pubblico. Pensiamo alla pianificazione della formazione del personale, e di come questa nasca dall'esigenza di favorire in maniera efficace lo sviluppo delle competenze e delle conoscenze necessarie all'organizzazione per realizzare gli obiettivi, per supportare processi di cambiamento nonché per migliorare la performance organizzativa e le prestazioni individuali. In tale prospettiva, l'obiettivo principale della formazione è la valorizzazione delle risorse umane facendo leva sia sulle conoscenze e competenze di tipo tecnico-professionale e relazionale, sia sullo stimolo della motivazione, importante per il raggiungimento degli obiettivi, il miglioramento dei servizi e l'incremento del benessere organizzativo.

³⁶³ L'individuazione dei processi avviene facendo una ricognizione di tutte le attività dell'ente, dividendole per aree di rischio, effettuando poi una valutazione del rischio e pianificando le misure che servono a contrastare il rischio.

4.4. IL MONITORAGGIO DELLE SEZIONI “VALORE PUBBLICO” E “PERFORMANCE” E IL SISTEMA DI VALUTAZIONE

Il monitoraggio è un processo attraverso il quale vengono dimostrati i risultati raggiunti mediante una costante verifica degli step compiuti nel corso del tempo³⁶⁴.

Il monitoraggio delle sezioni “valore pubblico” e “performance” avviene prendendo come riferimento le modalità stabilite dal d.lgs. n. 150/2009 con quanto disciplinato dal TUEL in materia di controlli interni, nonché la disciplina inserita nei Regolamenti in materia vigenti, ossia nel Regolamento sul funzionamento del sistema dei controlli interni e nel Sistema di misurazione e valutazione della performance in uso al Comune di Senigallia.

Dalla tabella seguente è possibile osservare le modalità di monitoraggio e le relative scadenze (si veda la tabella 4.10.).

Tab. 4.10. – Modalità di monitoraggio e relativa scadenza

	MODALITÀ DI MONITORAGGIO	SCADENZA
Valore pubblico	Monitoraggio sullo stato di attuazione degli obiettivi strategici e operativi del DUP	Almeno una volta nel corso dell'anno e alla fine di ogni anno
Performance	Grado di realizzazione degli obiettivi di performance	Verifiche trimestrali in corso di gestione e alla fine di ogni anno
	Colloqui e verifiche infrannuali dell'andamento della performance rispetto agli obiettivi	31 luglio e in occasione delle variazioni di PEG
	Relazione annuale sulla performance	30 giugno

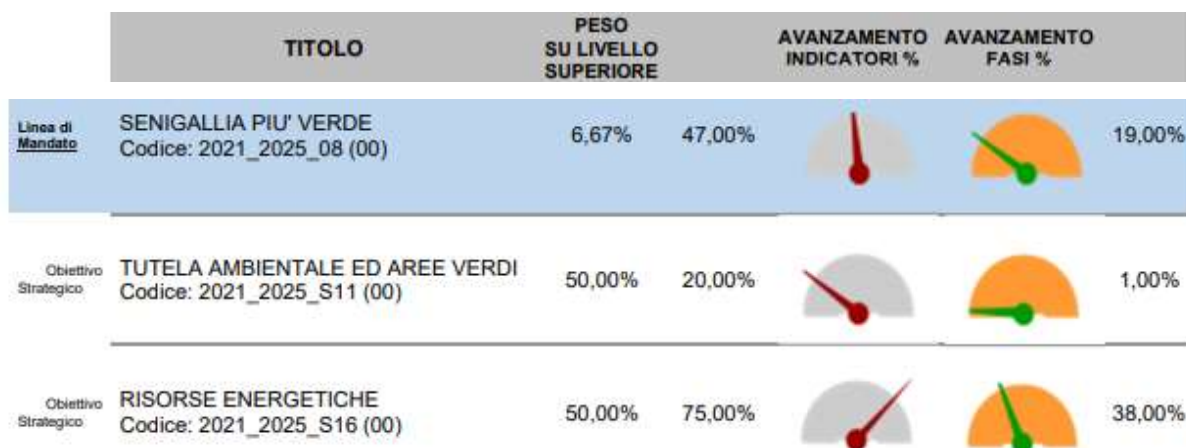
Fonte: Piano Integrato di Attività e Organizzazione – PIAO 2023 – 2025, Comune di Senigallia.

³⁶⁴ Morigi P., Forti F. (a cura di), *Il Piano integrato di attività e organizzazione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli S.p.A., 2022.

In questo modo si è costituito uno strumento efficiente e dinamico per l'espletamento delle attività di monitoraggio periodico degli obiettivi di performance 2023/2025, che vedono coinvolti tutti i Responsabili assegnatari, ai quali viene richiesto di rendicontare l'andamento della loro gestione ai fini della verifica della coerenza con la strategia definita, aggiornando lo stato delle fasi e il valore degli indicatori associati a ciascun obiettivo.

Il collegamento di ciascun obiettivo di performance al livello programmatico superiore consentirà, altresì, di monitorare lo stato di attuazione degli obiettivi strategici ed operativi, costituendo, in tal senso, strumento di riferimento per il monitoraggio della sezione Valore pubblico del PIAO; in particolare, attraverso il monitoraggio della performance individuale e organizzativa sarà possibile individuare l'andamento della strategia dalla quale essa discende e misurare il grado di generazione di valore pubblico che l'avanzamento della strategia ha consentito di ottenere (si veda la figura 4.10. e la figura 4.11.).

Fig. 4.10. – Esempio stato di avanzamento dei programmi di mandato nell'ambito della programmazione 2023-2025



Fonte: Documento Unico di Programmazione 2024-2026 del Comune di Senigallia.

Fig. 4.11. – Stato realizzazione matrice valore pubblico/dimensione di programmazione al 30/06/2023 (monitoraggio sezioni Valore pubblico e Performance del P.I.A.O. 2023/2025)

Media AVANZAMENTO FASI	VALORE PUBBLICO								
DIMENSIONE DELLA PROGRAMMAZIONE	Benessere ambientale	Benessere ambientale ed economico	Benessere economico	Benessere educativo	Benessere organizzativo/istituzionale	Benessere sociale	Benessere sociale e ambientale	Benessere sociale ed economico	Totale complessivo
Altra dimensione di programmazione	35,38%	85,00%	32,00%	70,00%	19,30%	55,69%		81,00%	36,70%
Obiettivo di accessibilità						50,20%			50,20%
Obiettivo di digitalizzazione					46,50%	9,33%			30,57%
Obiettivo di efficienza					61,00%	41,00%	50,00%		49,63%
Obiettivo di semplificazione						63,00%			63,00%
Obiettivo qualità dei procedimenti e dei servizi					43,00%	26,64%		66,67%	33,37%
Pari opportunità ed equilibrio di genere						40,00%			40,00%
Totale complessivo	35,38%	85,00%	32,00%	70,00%	29,37%	39,36%	50,00%	70,25%	37,49%

Fonte: Documento Unico di Programmazione 2024-2026 del Comune di Senigallia.

L'ente, operando in un ambiente volatile e complesso, dovrà dotarsi di un sistema di monitoraggio in grado di permettere di verificare i risultati raggiunti nel corso dell'anno, tenere sotto controllo l'avanzamento dei target attesi e procedere con eventuali azioni correttive in modo tempestivo nel caso in cui siano necessarie³⁶⁵.

Il monitoraggio della sezione "Performance" si conclude con la valutazione finale del Segretario generale e del personale tutto, secondo le modalità previste nel vigente Sistema di misurazione e valutazione della performance e si esplica nella compilazione della scheda di valutazione dal soggetto valutatore al soggetto valutato.

I valutatori sono:

- per il Segretario Generale e i Responsabili di Area funzionale/U.O.A.: il Sindaco, su proposta dell'Organismo di valutazione;

³⁶⁵ FormezPA, *Valore pubblico, Domande e risposte*, in "Gli Innovation Lab di FormezPA", marzo 2023, [valore_pubblico_-_domande_e_risposte_marzo_2023_def_.pdf \(formez.it\)](#).

- per tutto il rimanente personale: i Responsabili di Area/U.O.A. ciascuno per i dipendenti ascritti alla struttura di competenza.

A seguito dell'approvazione della Relazione sulla Performance da parte della Giunta, i "valutatori" procedono alla compilazione delle schede che si compongono di tre sezioni (di cui abbiamo già parlato nel primo paragrafo di questo capitolo cambiando la loro denominazione):

1. la Performance dell'ente, che viene compilata sulla base dei parametri forniti dal Servizio finanziario dell'Ente e dei dati forniti dall'ufficio Direzione e coordinamento e controllo di gestione, così come prodotti dal citato sistema informatico di gestione e monitoraggio degli obiettivi³⁶⁶;
2. la Performance di Area, riprendendo le evidenze inerenti la realizzazione degli obiettivi di performance riportate nella Relazione sulla performance, così come prodotte dal sistema informatico di gestione e monitoraggio degli obiettivi gestito dall'Ufficio Direzione e coordinamento e controllo di gestione;
3. i Comportamenti organizzativi.

La norma istitutiva del PIAO e il d.P.C.M. 30/06/2022, n. 132 ha previsto per le varie sezioni modalità differenti per effettuare il monitoraggio. È però importante, gradualmente, provvedere ad un monitoraggio coordinato tra i vari strumenti per considerare la sezione "monitoraggio" in modo omogeneo, se serve, anche attraverso una deliberazione di integrazione delle diverse modalità. Il Comune di Senigallia non ha ancora provveduto a quest'ultimo punto, infatti il monitoraggio è previsto ancora separatamente tra le diverse Sezioni del PIAO³⁶⁷.

Possiamo affermare che l'orientamento verso la creazione del valore pubblico di tipo multidimensionale è stato avviato anche se ancora c'è molta strada da fare, in effetti, il 2023, è stato il primo anno nel quale l'ente ha redatto il PIAO nella logica richiesta dalla normativa, considerando che è entrato a regime nel corso del 2022, e con i nuovi cambiamenti che sono stati effettuati all'interno dell'ente (visti nel paragrafo 4.2.).

³⁶⁶ Gli elementi di valutazione di questa sezione rimangono essere: i parametri di virtuosità della gestione economico-finanziaria dell'ente e il grado di realizzazione degli obiettivi e delle attività di peg dell'unità operativa/struttura organizzativa di appartenenza dell'anno in corso, con il rispettivo peso del 30% e del 70%.

³⁶⁷ Morigi P., Forti F. (a cura di), *Il Piano integrato di attività e organizzazione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli S.p.A., 2022.

Ciò ha consentito di avere una consapevolezza maggiore rispetto alla complessità dell'ente, alla sua realtà interna ed esterna, nonché studiando i singoli fenomeni e la soddisfazione dei cittadini rispetto ai servizi offerti per poter monitorare al meglio l'efficienza, l'efficacia e la qualità dell'ente.

Ciò ha permesso di avere per il 2024 dei dati oggettivi su cui poter lavorare e su cui poter migliorarsi, quindi si prevede un passo in avanti per il 2024.

Giova sottolineare come l'ente locale abbia un campo di azione limitato, infatti gli effetti dei cittadini in termini di benessere non sono solo di diretta conseguenza delle azioni eseguite dal Comune, ma possono essere anche sovracomunali (regionali, nazionali, europee, internazionali). Questo comporta delle criticità in termini di misurazione del benessere perché, per alcuni aspetti, è difficile isolare la misurazione creata dalla sola politica comunale.

Ma questo anche rispetto alla misurazione propriamente interna dell'ente, la quale deve fare molta attenzione a tutte le variabili possibili e avere una visione ampia e integrata.

In altre parole, ad esempio, è corretto definire un obiettivo di performance per la polizia locale, per potenziare l'attività di controllo a tutela dell'attività ricettiva, dei minori, della corretta applicazione del regolamento di polizia urbana e rurale e della sicurezza stradale. Però è necessario anche considerare altre variabili che potrebbero incidere sull'obiettivo appena citato. Perché la polizia locale potrebbe far bene il suo lavoro ed intervenire con continuità per mantenere un certo ordine pubblico però, dall'altra parte, potrebbero esistere dei gruppi di ragazzi che non danno importanza alla sua figura e che con costanza creano danni per la comunità. Si potrebbe pensare allora di intervenire mediante politiche educative nelle scuole. Anche in questo caso emerge quanto l'integrazione tra i diversi soggetti che compongono l'ente sia estremamente importante per avere un quadro complessivo, multidimensionale e logico di un certo fenomeno.

La trasformazione che il Comune di Senigallia ha vissuto in questi anni richiedeva al proprio interno una formazione manageriale, anche perché si aspettano che nel prossimo futuro le organizzazioni continueranno a svilupparsi rapidamente e profondamente.

Con la Giunta Comunale n. 85 del 28/04/2023, si è approvato lo schema di convenzione per l'avvio di un progetto formativo con l'Università Politecnica delle Marche (Dipartimento di Management).

Il Comune intendeva realizzare al suo interno un insieme di interventi formativi volti a migliorare le competenze del personale con funzioni dirigenziali su aspetti di carattere manageriale riguardanti sia la sfera organizzativa che gestionale.

I dipendenti che hanno partecipato a questa formazione sono quelli che per capacità, caratteristiche e competenze esercitano una funzione rappresentativa, ossia quelli che, con la parte politica, decidono e dalla cui attività dipende parte dell'attività e della Performance di Sistema. Sono state previste sei giornate (per un totale di 24 ore) per realizzare un percorso di riflessione sul nuovo e sul futuro, per prendere consapevolezza di ciò che sarà e cominciare a pensare a come si dovrà operare professionalmente ma anche personalmente.

L'idea è stata quella di combinare le seguenti modalità: formazione, project work e soft and technical coaching.

La formazione, intesa come metodologia classica frontale, che aiuta, grazie al momento dell'incontro, a rafforzare il "network" tra i partecipanti, riducendo le barriere interpersonali e facilitando il confronto ed il supporto sulle criticità organizzative anche oltre il momento formativo specifico. Il project work consente un coinvolgimento diretto dei partecipanti in un progetto su cui sviluppare un'attitudine al Team-working, per facilitare la condivisione e trovare soluzioni operative utili all'ente. Il soft coaching, che permette di sviluppare un'interazione individuale con i partecipanti per³⁶⁸:

- stimolare una riflessione delle proprie caratteristiche e competenze in relazione agli obiettivi di performance personali ed organizzativi ed al proprio percorso di sviluppo professionale;
- elaborare tecniche e strategie operative per ottimizzare la performance personale ed organizzativa in un'ottica di auto-valorizzazione e miglioramento continuo stimolando nuovi schemi di pensiero;
- fornire spunti di riflessione e successivo supporto organizzativo sulla base dei tratti individuali osservati, potenzialità ed eventuali barriere personali al cambiamento.

È difficile capire nel breve periodo se il progetto ha prodotto degli effetti o meno perché si declinerà in termini tangibili solo per una parte minima, per lo più sarà di natura intangibile e

³⁶⁸ Giunta Comunale, *Formazione manageriale – Approvazione schema di convenzione per l'avvio di un progetto formativo con l'Università Politecnica delle Marche – Dipartimento di management*, Delibera n. 85 del 28/04/2023.

solo con il tempo potrà consolidarsi. I soggetti coinvolti sono sembrati molto soddisfatti e hanno terminato la formazione con un bagaglio di conoscenza, competenza e abilità più ampio.

4.5. UNA NUOVA DIRETTIVA RIGUARDO IL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Il 28 novembre 2023 è sopraggiunta una Direttiva da parte del Ministro per la pubblica amministrazione, Paolo Zangrillo, a tutti gli enti pubblici, riguardo le nuove indicazioni in materia di misurazione e valutazione della performance individuale.

La Direttiva fa seguito alle informazioni fornite dal Dipartimento della funzione pubblica, in quanto, per raggiungere un'integrazione e un adeguamento dei nuovi indirizzi di efficacia ed efficienza delle attività delle amministrazioni pubbliche si vogliono adottare determinate modalità operative di misurazione e valutazione della performance individuale del personale delle amministrazioni, di livello dirigenziale e non.

Tra le linee guida da adottare sono previste:

- l'adozione di modalità di valutazione che vadano oltre la sola valutazione effettuata dal superiore gerarchico e che coinvolga una pluralità di soggetti;
- la corretta definizione della correlazione fra performance individuale e organizzativa;
- il bisogno che i SMVP sappiano assicurare un'adeguata differenziazione delle valutazioni quale leva essenziale per l'efficace gestione delle risorse umane, questo utilizzando strumenti come momenti di confronto, omogeneizzazione, feedback, ecc.;
- determinare, all'interno del SMVP, di cosa l'amministrazione intenda per valutazione negativa (definendo, ad esempio, una soglia minima di punteggio al di sotto della quale la valutazione deve intendersi negativa);
- l'avvio di forme di *rewarding* per chi ha partecipato maggiormente all'accrescimento della performance dell'amministrazione.

La prima linea guida annuncia che possono essere valorizzati i seguenti elementi:

- a. valutazione dal basso, nella quale sono i collaboratori che esprimono un giudizio sul proprio superiore, in forma anonima;
- b. valutazione fra pari, nella quale sono coinvolti i colleghi;
- c. valutazione collegiale, per superare eventuali asimmetrie nelle scale di valutazione degli obiettivi e dei comportamenti del personale, nella quale sono previste specifiche fasi di confronto tra i dirigenti;
- d. valutazione con riguardo alla performance organizzativa, da parte degli stakeholder esterni.

La Direttiva inoltre si occupa della valorizzazione del merito, della leadership, della formazione e del capitale umano e di altre forme di premialità.

Senza approfondire troppo i diversi punti, si può sintetizzare ciò che viene espresso.

La valorizzazione del merito dà molta importanza ai dirigenti che, oltre ad essere responsabili del presidio tecnico delle attività di sua competenza, hanno anche la responsabilità di valorizzare il capitale umano che gli viene assegnato. Questi dovrebbero guidare le persone verso il cambiamento con senso di responsabilità in un contesto capace di attivare meccanismi virtuosi alla cui base deve esserci il principio del merito.

La leadership deve essere orientata, in particolare, alla motivazione del personale, per favorire il raggiungimento degli obiettivi organizzativi, ma anche lo sviluppo e la crescita individuale delle persone. La Direttiva contiene alcuni esempi di comportamenti osservabili che il leader dovrebbe adottare come tenere conto di tutte le risorse disponibili per perseguire l'obiettivo, conseguire i risultati, non scoraggiarsi di fronte all'insuccesso, ascoltare ed accogliere elementi di novità, ecc.

La formazione e lo sviluppo del capitale umano è stato in più occasioni sottolineato come attività per la crescita ed il "successo" delle pubbliche amministrazioni. Nella pratica viene affidata ai dirigenti responsabili della gestione delle risorse umane o, dove presente, ai responsabili della formazione.

Infine, la Direttiva conclude citando altre forme di premialità, che potrebbero favorire gli incentivi di natura strettamente economica. Ad esempio, l'attività di coaching e di mentoring individuale, il riconoscimento del "best performer", per individuare il "miglior" dipendente del mese, ecc.

Il Comune di Senigallia ha osservato questa recente Direttiva con molto interesse, in particolare rispetto alla creazione di un SMVP che adottasse delle modalità di valutazione che coinvolgerebbero una pluralità di soggetti e non solo il superiore gerarchico, in quanto comporterebbe un forte cambiamento all'interno dell'ente.

Le valutazioni vengono richieste a tutte le persone che circondano l'individuo e questo permette di ricevere un "giudizio" complessivo e costruttivo orientato al miglioramento.

In questo modo si va a ridurre la soggettività e il pregiudizio della valutazione che attualmente fa il superiore rispetto al valutato, nonché ad un miglioramento dei rapporti di lavoro, del lavoro

di squadra e della motivazione dei dipendenti, perché essendo coinvolte più persone alla valutazione, si comprende che la propria opinione è importante per la gestione dell'ente e che la propria prestazione è utile da più punti di vista e non solo per il raggiungimento dei suoi compiti. È un sistema che richiede del tempo per essere attuato in maniera corretta, senza rischiare di estrapolare numerose informazioni inutili.

La sua implementazione potrebbe risultare anche semplice con un adeguato sistema di software e questo lo dimostrano i numerosi prodotti informatici che supportano tale metodo sul mercato³⁶⁹. Infatti, in alcune aziende private già questo sistema viene adottato, ma non solo, anche in ambito pubblico è possibile trovare degli esempi di valutazione che prevedono il coinvolgimento di una pluralità di soggetti.

Un esempio, in ambito pubblico, si è avuto in un ASL nei confronti delle competenze manageriali dei professionisti per l'anno 2010. Riguardo quest'ultimo caso, è emerso da un campione intervistato un elevato livello di soddisfazione, in particolare per il tempo dedicato ai colloqui di valutazione, che sono stati l'occasione per esprimere e discutere sulle criticità in termini di comportamenti e di performance individuali, e come un modo per offrire spunti di riflessione che giungono da prospettive differenti e, in alcuni casi, del tutto nuove³⁷⁰. Inoltre, anche la possibilità di lasciare le valutazioni nell'anonimato è stata gradita dai valutatori intervistati in quanto risulta più facile attribuire valutazioni differenziate³⁷¹ (questo è un vantaggio ma solo se l'ente non è di piccole dimensioni, altrimenti l'anonimato può perdere di valore).

Perciò, gli enti non dovrebbero avere difficoltà nell'applicare tale valutazione, considerando che possono osservare modelli e esperienze all'esterno, con la possibilità di continuare a percorrere la strada del miglioramento continuo.

³⁶⁹ Mari L., Ravarini A., Buonanno G., Ruffini R., *Valutare o misurare? Un modello e la sua applicazione alla valutazione delle risorse umane*, in "RU Risorse umane nella pubblica amministrazione", n. 6, 2018, pag. 28.

³⁷⁰ Cantù E. (a cura di), *Rapporto Oasi 2011. L'aziendalizzazione della sanità in Italia*, Milano, Egea, 2011.

³⁷¹ Cantù E. (a cura di), *Rapporto Oasi 2011. L'aziendalizzazione della sanità in Italia*, Milano, Egea, 2011.

CONCLUSIONI

Il presente lavoro di tesi offre un quadro generale della strada percorsa dalle pubbliche amministrazioni nel corso degli anni toccando dei punti fondamentali.

Il percorso di cambiamento degli enti pubblici è anche influenzato da normative di riforma ed è evidente che la finalità di quest'ultime è quella di determinare un cambiamento in positivo, anche se l'esperienza ci dimostra che non è sufficiente riformare per ottenere degli sviluppi o dei miglioramenti. Infatti, quell'approccio tipicamente burocratico conduce a fare ciò che è considerato dalla norma e non fare ciò che non è espressamente considerato ma che sarebbe utile³⁷². In altre parole, interpretare letteralmente la norma, come accade spesso nel nostro ordinamento, potrebbe portare a dei sistemi che sono formalmente ineccepibili ma sostanzialmente incapaci di eseguire le funzioni per cui sono nati, questo ci fa capire che la normativa è sicuramente una condizione necessaria ma non sufficiente, perché è essenziale applicare anche quelle condizioni che non sono inserite nella norma ma riferite ad elementi soft delle singole amministrazioni, sono necessarie dunque condizioni intangibili che offrano un contenuto agli strumenti per permettere di declinare in modo conforme lo spirito della norma³⁷³. Gli studiosi dimostrano come “non ci possono essere buone performance senza una buona strategia”, intesa quest'ultima come la determinante finale delle performance aziendali nel medio-lungo termine³⁷⁴. Come abbiamo visto però, l'adeguamento di tale normativa all'interno delle pubbliche amministrazioni non è stato quello sperato (ad esempio, si pensi al fatto che molti enti non lavoravano in modo integrato e trasversale verso una strategia ben definita, ma era più frequente che le singole aree lavorassero in modo settoriale).

In seguito, con la Riforma Madia, vengono richiesti agli enti nuove adozioni, come quella di introdurre degli obiettivi cosiddetti “generalisti”, oltre a quelli specifici, per identificare le priorità strategiche di ciascun ente coerenti con le politiche nazionali, nonché di coinvolgere, nel proprio SMVP i cittadini³⁷⁵. Gli enti pubblici dovevano adeguarsi a questi nuovi obblighi normativi anche se continuavano ad essere presenti delle criticità, tra le quali, ad esempio, la mancata adozione di adeguati sistemi di pianificazione strategica. Il focus delle politiche

³⁷² Del Bene L., *Riforme e processi di cambiamento nella PA. Opportunità non sfruttate?*, in “Azienda pubblica”, n. 35, 2022.

³⁷³ Del Bene L., *Riforme e processi di cambiamento nella PA. Opportunità non sfruttate?*, in “Azienda pubblica”, n. 35, 2022.

³⁷⁴ Cepiku D. (a cura di), *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, op.cit.

³⁷⁵ Cepiku D. (a cura di), *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, op.cit., pag. 245.

continuava in molti casi ad essere la redazione formale di documenti piuttosto che l'interiorizzazione di un processo *ad hoc*. Molto dello sforzo delle realtà pubbliche ha visto dedicare molto interesse ai contributi individuali dei dipendenti pubblici, per definire quantitativamente la retribuzione di risultato dei dipendenti di anno in anno e meno attenzione è stata posta alle informazioni sulla performance per guidare i comportamenti dei collaboratori, per mostrare l'operato dell'ente e per orientare i processi decisionali³⁷⁶. Ma è proprio da questi ultimi aspetti che gli enti pubblici possono realmente dare un contributo nel comprendere le dinamiche di cambiamento dei bisogni, determinare strategie efficaci, essere preparati a fronteggiare fatti imprevedibili, indirizzare gli enti nei processi di implementazione delle decisioni, misurarsi sugli effetti generati e dagli interventi attuati³⁷⁷.

Ecco allora che appare sempre più urgente affrontare il tema del valore pubblico (concetto ampiamente affrontato nel corso degli ultimi decenni) in un sistema che muta rapidamente e nel quale gli utenti, i cittadini, le imprese, ecc., hanno un potere decisionale diretto, tramite il loro consenso e la loro legittimazione, nonché, da considerare anche, la loro grande eterogeneità³⁷⁸.

Generare valore pubblico è un processo che richiede un grande cambiamento dei metodi di lavoro e delle persone che fanno parte della macchina pubblica, infatti si richiede di combattere le immobilità burocratiche dell'apparato pubblico, trasformare la filosofia alla base della programmazione amministrativa, distruggere il modo di lavorare inefficace ma, in particolare, modificare la cultura insita nelle pubbliche amministrazioni³⁷⁹.

Alcuni enti pubblici hanno già intrapreso tale strada da seguire che ha permesso di sviluppare un SMVP che metta a sistema le performance e attribuisca loro una direzione a un senso, infatti, il concetto di valore pubblico deve guidare quello delle performance (evitando così che le molteplici performance attese ad opera dei dipendenti e dei dirigenti si trasformino in molte attività scomposte)³⁸⁰.

È indispensabile che gli enti abbiano ben chiaro il concetto di valore pubblico e abbiano anche degli strumenti, delle procedure e delle metodologie che siano in grado di supportarlo.

³⁷⁶ Valotti G., *Misurare per migliorare le performance nella PA italiana*, in "Economia", 2022.

³⁷⁷ Valotti G., *Misurare per migliorare le performance nella PA italiana*, in "Economia", 2022.

³⁷⁸ Moore M.H. (a cura di), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, op.cit.

³⁷⁹ Moore M.H. (a cura di), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, op.cit.

³⁸⁰ Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. (a cura di), *Performance management in the public sector*, London, New York, Rutledge, 2010.

L'elaborato riprende un ulteriore strumento emanato nel 2021, il PIAO, che deve ospitare contenuti fra loro legati da una visione unitaria e strategica e chiarire le priorità strategiche verso le quali i differenti atti programmatori dovranno svilupparsi in un orizzonte condiviso e comune³⁸¹. Si è visto come anche questo strumento non sia privo di criticità, ma mira a facilitare il percorso delle pubbliche amministrazioni verso la rilevazione della creazione del valore dell'ente, integrando al proprio interno i differenti piani obbligatori, per rendere più chiara, coerente e stabile la missione istituzionale da perseguire.

È stato possibile allora analizzare il Comune di Senigallia, per verificare come ha agito rispetto la creazione di valore pubblico.

Si è potuto osservare che questo, negli ultimi anni, si è adeguato alle normative emanate ma riflettendo anche su quegli elementi soggettivi che limitavano la reale utilità che queste potevano sviluppare. Infatti, l'ente ha vissuto varie trasformazioni, come quello della struttura organizzativa, della disponibilità di strumenti informatici, della ricerca di una connessione tra momento strategico e di gestione, di una partecipazione attiva degli stakeholder, ecc. Ciò è stato possibile quindi, anche osservando gli errori passati che sono stati fondamentali per non ricommetterli.

L'ente sta cercando di superare i paradigmi tradizionali e di ragionare in modo differente, un ruolo fondamentale è verso coloro che rivestono determinati ruoli e che devono diffondere una cultura orientata al miglioramento e ai valori condivisi.

La strada che è stata intrapresa è appena iniziata, perciò non possiamo permetterci di estrapolare conclusioni troppo affrettate. Come si è detto, solamente nel medio periodo è possibile rilevare dati certi sulla creazione di valore pubblico, tuttavia, grazie alle modifiche effettuate fino ad oggi, si sta attivando una visione diversa, dove c'è lavoro di squadra e la volontà, tramite gli strumenti, le metodologie e le procedure a disposizione, di raggiungere le strategie definite.

³⁸¹ Savazzi A.M., *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)*, in "Azienditalia", 2022, pag. 776.

BIBLIOGRAFIA

1. Adinolfi P. (a cura di), *Il mito dell'azienda. L'innovazione gestionale e organizzativa nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, McGraw-Hill, 2005.
2. Allegretti U., *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in "Il Foro Italiano", 1984.
3. Amato R., *L'allarme. Negli uffici pubblici manca un lavoratore su tre*, in "la Repubblica", 2023.
4. Angiola N., *La valutazione dei dirigenti nelle amministrazioni pubbliche. La progettazione del modello bottom-up*, in "Azienda pubblica", 2010.
5. Anselmi L. (a cura di), *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, 2003.
6. Atkinson A.A., Waterhouse J.H., Wells R.B., *A Stakeholder Approach to Strategic Performance Measurement*, in "MIT Sloan Management Review", n. 3.
7. Autorità Nazionale Anticorruzione, *Piano di riordino (ai sensi dell'art. 19, comma 3 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114)*, 2016.
8. Bacchini F., Deidda Gagliardo E., Gobbo G., Ievoli R., Papi L., *Il valore pubblico quale volano per finalizzare le performance di filiera dei Ministeri verso il benessere equo e sostenibile*, in "Azienda pubblica", n. 33, 2020.
9. Balboni E., *Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente*, in "Scelte della Costituente e cultura giuridica", 1980.
10. Barbato G., Salvadori A., Turri M., *Valutazione delle performance: molta strada rimane da fare!*, in "RU Risorse umane nella pubblica amministrazione", 2019.
11. Basilica F., *La Public Governance in Europa*, in "Rassegna dell'Avvocatura dello stato", n. 56, 2004.
12. Behn R.D., *The Data Don't Speak for Themselves*, in "Bob Behn's Public Management Report", n. 6, 2009.
13. Behn R.D., *Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures*, in "Public Administration Review", n. 63, 2003.
14. Benso Di Cavour C., *DISCORSI PARLAMENTARI*, Einaudi, 1942.

15. Bergamin Barbato M, Collini P., *Gli sviluppi negli studi di management accounting*, in “Sistema di impresa”, n. 8, 1993.
16. Bianco A., *Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)*, in “RU Risorse umane nella pubblica amministrazione”, 2023.
17. Bianco A., *Le novità sulla valutazione della performance*, in “RU Risorse umane nella pubblica amministrazione”, 2023.
18. Bisio L., *Le trappole del PIAO: come evitare il rischio di burocratizzazione*, in “Azienditalia”, n. 30, 2023, pag. 870.
19. Bonini Baraldi S., *Evaluating Results of Public Sector Reforms in Rechtsstaat Countries: The Role of Context and Processes in the Reform of the Italian and French Cultural Heritage System*, in “International Public Management Journal”, 2014.
20. Borgonovi E. (a cura di), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2005.
21. Borgonovi E. (a cura di), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2004.
22. Borgonovi E., *Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme*, in “Public Management”, n. 1, 2018.
23. Borgonovi E., Mussari R., *Pubblico e privato: armonizzare gli opposti*, in “Azienda pubblica”, 2011.
24. Bouckaert G., Halligan J. (a cura di), *Managing Performance: International Comparisons*, Routledge, 2008.
25. Burgess S, Ratto M., *The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence*, in “Oxford Review of Economic Policy”, 2003.
26. Calcagnini S., *La misurazione e la valutazione della performance nella Pubblica Amministrazione*, in “Studium iuris”, n. 19, 2013.
27. Camussone P.F. (a cura di), *Il sistema informativo aziendale*, Milano, Etas, 1998.
28. Cantù E. (a cura di), *Rapporto Oasi 2011. L'aziendalizzazione della sanità in Italia*, Milano, Egea, 2011.
29. Capano G., *Administrative Tradition and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform During the 1990s*, in “Public Administration”, 2003.

30. Carocci G. (a cura di), *Giolitti e l'età giolittiana*, Torino, Einaudi, 1971.
31. Cassese S., Franchini C. (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Bologna, il Mulino, 1994.
32. Cavalluzzo K.S., Ittner C.D., *Implementing Performance Measurement Innovations: Evidence from Government*, in "Accounting Organizations and Society", 2003.
33. Cepiku D. (a cura di), *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2018.
34. Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (ora ANAC), *Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*, Delibera n. 89, 2010.
35. Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (ora ANAC), *Il Piano delle performance nella pubblica amministrazione*, Delibera n. 112, 2010.
36. Consiglio Comunale, *Approvazione nuovo regolamento sul funzionamento dei controlli interni del Comune di Senigallia*, Delibera n. 23 del 08/03/2023.
37. Consoli L., *Il piano delle performance delle pubbliche amministrazioni*, in "Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", n. 86, 2012.
38. Consoli, L., D'Andrea Patrizia, *Il piano della performance delle pubbliche amministrazioni*, in "Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", n. 86, 2012.
39. Costa A. (a cura di), *Il sistema dei controlli a supporto della funzionalità degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2014.
40. Costa G., *Il personale nelle pubbliche amministrazioni verso il terzo millennio*, in "Azienda Pubblica", n.2, 1997.
41. D'Aries C., *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.) quale occasione per una programmazione-gestione-controllo di "qualità" della P.A.*, in "Finanza e tributi locali", 2022.

42. Dall'Anese R., *Integrazione e rivisitazione del sistema di programmazione e controllo: le nuove sfide del PIAO*, in "RU Risorse umane nella pubblica amministrazione", 2022.
43. De Carolis R., Nisio A. e Losurdo S., *Il ciclo della performance negli Enti Locali: un'analisi empirica sull'adozione del piano della performance*, in "MC", 2012.
44. De Maria G., *Segretari e Direttori Generali degli Enti Locali*, in "Finanza Locale & Controlli", 2004.
45. Deidda Gagliardo E. (a cura di), *Il Valore Pubblico, la nuova frontiera delle performance*, Roma, RIREA, 2015.
46. Deidda Gagliardo E. (a cura di), *La creazione del valore nell'ente locale*, Milano, Giuffrè, 2002.
47. Deidda Gagliardo E., Bracci E., Papi L., Tallaki M., Gobbo G., Ievoli R., *Performance Management e Risk Management per la creazione e la protezione del Valore Pubblico*, in Mancini D., D'Onza G., Caserio C. (a cura di), *Scritti in onore di Luciano Marchi. Volume II. Sistemi informativi e revisione aziendale*, Torino, Giappichelli, 2021.
48. Deidda Gagliardo E., *Fallimento e rinascita della valutazione della performance nella prospettiva del valore pubblico: l'orizzonte della riforma madia*, in "Economia e società regionale", 2016.
49. Deidda Gagliardo E., Papi L., Gobbo G., Ievoli R., *La qualità programmatica dei Ministeri. Evidenze empiriche dall'analisi dei Piani della Performance*, in "RIREA", 2020.
50. Deidda Gagliardo E., Saporito R., *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in "Public Management", n. 2, 2021.
51. Del Bene L. (a cura di), *Lineamenti di pianificazione e controllo per le amministrazioni pubbliche*, Torino, Giappichelli, 2008.
52. Del Bene L. (a cura di), *Misurare e migliorare le performance nelle pubbliche amministrazioni*, in "La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni", Cnel, Roma, 2009.
53. Del Bene L., *L'applicazione del d.lgs. 150/2009 negli enti locali tra opportunità e rischi. L'esperienza del Comune di Livorno*, in "Azienda pubblica", n. 27, 2014.

54. Del Bene L., *Riforme e processi di cambiamento nella PA. Opportunità non sfruttate?*, in “Azienda pubblica”, n. 35, 2022.
55. Del Bene L., *Sistemi informativi per il management pubblico. La contabilità analitica e gli indicatori*, in Anselmi L., Donato F., Giovanelli L., Pavan A., Zuccardi Merli M. (a cura di), *I principi contabili internazionali per le amministrazioni pubbliche italiane*, Milano, Giuffrè, 2009.
56. Delibera CiVIT n. 89 del 2010, *Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*.
57. Determina Dirigenziale, *Procedura valutazione personale dipendente anno 2014. Erogazione del compenso di produttività*, n. 1169 del 17/11/2015.
58. Di Paolo A., *L'introduzione del New Public Management e della Balanced Scorecard nel processo di riforma dell'Amministrazione pubblica italiana*, in “Economia pubblica”, n. 37, 2007.
59. Di Paolo A., *La riforma dell'amministrazione pubblica italiana attraverso l'applicazione dei principi del new public management*, in “L'amministrazione italiana”, 2006.
60. Donna G., *La gestione del cambiamento nella Pubblica Amministrazione*, in “Electronic Journal of management”, n. 1, 2011.
61. Durval F., *La riforma della pubblica amministrazione ed il sistema di valutazione dei dirigenti*, in “Lavoro e previdenza oggi”, 2009.
62. Fabiano S., *Il nuovo sistema dei controlli dopo il decreto-legge 174/2012*, in “Comuni d'Italia”, 2012.
63. Farneti G., Mazzara L., *Strumenti e logiche di controllo dell'Ente locale. Lezione 1: il controllo di gestione*, in “Azienditalia – I corsi”, 2000.
64. Farneti, G. (a cura di), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, Torino, Giappichelli, 1995.
65. Fried, Y., Slowik, L. H., *Enriching goal-setting theory with time: An integrated approach*, in “Academy of Management Review”, n. 29, 2004.
66. Gernord G., *Origini e basi teoriche del New public management*, in “Azienda pubblica”, 1998.

67. Giacomelli G., Rota S., Valotti G., *Misurare per migliorare le performance nella PA italiana*, in “economia”, 2022.

68. Giunta Comunale, *Adeguamento ai principi di cui al titolo II del d.lgs. 150/2009 (misurazione, valutazione e trasparenza della performance)*, Delibera n. 264 del 27/12/2011.

69. Giunta Comunale, *Approvazione della nuova struttura dei centri di costo e del sistema di indicatori del comune di Senigallia ai fini del controllo di gestione*, Delibera n. 54 del 14/03/2023.

70. Giunta Comunale, *Approvazione della nuova struttura dei centri di costo e del sistema di indicatori del Comune di Senigallia ai fini del controllo di gestione*, Delibera n. 54 del 14/03/2023.

71. Giunta Comunale, *Approvazione modifiche ed integrazioni al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi*, Delibera n. 237 del 29/09/2021.

72. Giunta Comunale, *Approvazione sistema di misurazione e valutazione della performance personale del comparto*, Delibera n. 219 del 13/11/2018.

73. Giunta Comunale, *Approvazione sistema di misurazione e valutazione della performance personale del comparto*, Delibera n. 219 del 13/11/2018.

74. Giunta Comunale, *Approvazione sistema di valutazione dei dirigenti*, Delibera n. 233 del 28/12/2012.

75. Giunta Comunale, *Formazione manageriale – Approvazione schema di convenzione per l'avvio di un progetto formativo con l'Università Politecnica delle Marche – Dipartimento di management*, Delibera n. 85 del 28/04/2023.

76. Giunta Comunale, *Il controllo strategico e di gestione nel Comune di Senigallia – Approvazione progetto*, Delibera n. 38 del 01/03/2022.

77. Giunta Comunale, *Piano Integrato Attività ed Organizzazione (P.I.A.O.): approvazione anticipata degli obiettivi di performance per il triennio 2023 – 2025 da includere nella sezione “Valore pubblico, Performance e Anticorruzione”, sottosezione “Performance”*, Delibera n. 28 del 14/02/2023.

78. Giunta Comunale, *Sistema di misurazione e valutazione della performance personale del comparto (DGM 219/2018) – Modifiche ed integrazioni*, Delibera n. 25 del 12/02/2019.

79. Gori E., Pozzoli S. (a cura di), *Il sistema dei controlli negli Enti locali. Attori e modalità operative*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013.
80. Guatri L. (a cura di), *La teoria di creazione del valore. Una via europea*, Milano, Egea, 1991.
81. Hickman C.R., Silvia M.A. (a cura di), *Creating excellence*, Routledge, 2018.
82. Hinna L., Meneguzzo M., Mussari R., Decastri M. (a cura di), *Economia delle aziende pubbliche*, Milano, McGraw-Hill, 2006.
83. Hinna L., Monteduro F., Mameli S., Barbieri M., Valotti G. (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA.*, Maggioli, 2010.
84. Jones L.L., Thompson F., *L'implementazione strategica del New Public Management*, in "Azienda pubblica", n. 10, 1997.
85. Kaplan R.S., Norton D.P., *L'uso strategico della balanced scorecard*, in "Harvard Business Review", 1996.
86. Kelly J.M., Swindell D., *A multiple-indicator approach to municipal service evaluation: Correlating performance measurement and citizen satisfaction across jurisdictions*, in "Public Administration Review", n. 62, 2002.
87. Kelman S., Friedman J.N., *Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination of Distortionary Impacts of the Emergency Room Wait-Time Target in the English National Health Service*, in "Journal of Public Administration Research and Theory", 2009.
88. Kreitner R., Kinicki A (a cura di), *Comportamento organizzativo*, Milano, Apogeo Education, 2004.
89. Laperuta L. (a cura di), *Il Management Pubblico*, Napoli, Esselibri, 2006.
90. Lazzaro A. (a cura di), *Trasparenza e prevenzione della cattiva amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2017.
91. Le Donne A., *Valutazione dei dirigenti pubblici tra riforma e controriforma. Problematiche teoriche presupposte*, in "Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", 2012.
92. Leardini C., *Il controllo strategico*, in Gori E., Pozzoli S. (a cura di), *Il sistema dei controlli negli Enti locali. Attori e modalità operative*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013.

93. Lebas M.J., *Performance Measurement and Performance Management*, in “International Journal of Production Economics”, n. 41, 1995.
94. Lodge M., Wedrich K., *The Problem Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*, in “Oxford University Press”, 2014.
95. Lorusso S., *Gestione delle aziende pubbliche: dal principe al valore pubblico*, in “Economia pubblica”, 2021.
96. Lynch R.L., Cross K.F. (a cura di), *Migliorare la performance aziendale*, Milano, Franco Angeli, 1992.
97. Magagnoli S., *Un Paese in crisi? : gli anni Settanta tra crisi economica, sociale e politica*, in “Rubettino”, 2019.
98. Manganaro F. (a cura di), *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1995.
99. Marasca S. (a cura di), *Il controllo di gestione negli enti locali. Strumenti di analisi e di sintesi*, Torino, Giappichelli, 1998.
100. Marchi L., Marasca S., Chiucchi S. (a cura di), *Controllo di gestione*, Torino, Giappichelli, 2018.
101. Marcon G., *L'evoluzione delle teorie sui processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, premessa per l'interpretazione della riforma della contabilità*, in “Azienda pubblica”, n. 3, 2011.
102. Mari L., Ravarini A., Buonanno G., Ruffini R., *Valutare o misurare? Un modello e la sua applicazione alla valutazione delle risorse umane*, in “RU Risorse umane nella pubblica amministrazione”, n. 6, 2018.
103. Marini G., Mele M., *Valutazione della performance nella Pubblica Amministrazione*, in “Rivista italiana di economia demografia e statistica”, n. 75, 2021.
104. Marini L., *Per una pubblica amministrazione diversa: riforma Bassanini è sistema qualità*, in “Diritto e lavoro nelle Marche”, n. 16, 1999.
105. Marinò L. (a cura di), *Strategie di riforma del settore pubblico in una prospettiva economico-aziendale. Privatizzazione e gestione contrattuale delle public utilities*, Torino, Giappichelli, 2005.

106. Marra M., *The ambiguities of performance-based governance reforms in Italy: Reviving the fortunes of evaluation and performance measurement*, in “Evaluation and Program Planning”, 2017.
107. Martinez M., Mercurio R. (a cura di), *Modelli di governance e processi di cambiamento nelle public utilities*, Milano, Franco Angeli, 2010.
108. Masini E., *Documento Unico di Programmazione: da adempimento a guida operativa dell’Ente*, in “Azienditalia”, n. 6, 2018.
109. Masulli I. (a cura di), *Welfare State e patto sociale in Europa. Gran Bretagna, Francia, Germania e Italia dalla seconda guerra mondiale ad oggi*, Bologna, CLUEB, 2004.
110. Mazzara L., *Il controllo di regolarità amministrativa e contabile: alcune chiavi di lettura*, in “Finanza e tributi locali”, 2019.
111. Mazzara L., *Sistema dei controlli interni negli enti locali: vincolo adempimentale o opportunità informativa prospettica?*, in “Finanza e tributi locali”, 2019.
112. Mazzara L., *Valutare la coerenza delle scelte strategiche attraverso il piano generale di sviluppo*, in “Azienditalia”, 2005.
113. Melis G. (a cura di), *Storia dell’amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, il Mulino, 1996.
114. Melloni E., Righettini M.S., *Durante e dopo l’emergenza: il ruolo della valutazione di performance per rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni*, “RIV. Rassegna italiana di valutazione”, n. 23, 2019.
115. Meneguzzo M., *Creazione di valore e sviluppo di capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana*, in “Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale”, n. 105, 2005.
116. Meneguzzo M., Lega F., *Dal New Public Management al rinnovamento della pubblica amministrazione: un’analisi comparata del ruolo dei premi dell’innovazione*, in “Azienda pubblica”, 1999.
117. Meneguzzo M., *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L’esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, in “Azienda pubblica”, 1997.
118. Montagnoli R., *La riforma dell’amministrazione tra leggi Bassanini e proposta della Bicamerale*, in “Iustitia”, n. 51, 1998.

119. Monteduro F., *Ciclo di gestione delle performance*, in “Gestire e valutare le performance nella P.A.”, 2010.
120. Moore M.H. (a cura di), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1995.
121. Morigi P., Forti F. (a cura di), *Il Piano integrato di attività e organizzazione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli S.p.A., 2022.
122. Morigi P., *Il nuovo Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) implica attività di programmazione e lavoro in team*, in “RU risorse umane nella pubblica amministrazione”, 2022.
123. Morigi P., *La partecipazione dei cittadini e degli utenti nella misurazione della performance negli Enti locali*, in “La Gazzetta degli Enti Locali. Il quotidiano della PA locale”, 2017.
124. Mussari R., Ruggiero, P., *Public managers' performance evaluation systems and public value creation: behavioral and economic aspects*, in “International Journal of Public Administration”, n. 33, 2010
125. Neely A., Adams C., Kennerley M. (a cura di), *The Performance Prism: The Scorecard for Measuring and Managing Business Success*, London, Prentice Hall, 2002.
126. Nobile R., *Il Piano integrato di attività e organizzazione negli enti locali: un documento privo di reale efficacia innovativa*, in “RU risorse umane nella pubblica amministrazione”, 2022.
127. Noordegraaf M., Abma Tineke A., *Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity*, in “Public Administration”, 2003.
128. Nucci G., *Il ciclo di gestione della performance negli enti locali nella riforma “Brunetta”*, in “Azienditalia”, 2010.
129. Nurra F.M., *L'aziendalizzazione della pubblica amministrazione locale attraverso l'integrazione della disciplina del rapporto di lavoro pubblico con quello privato*, in “Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza”, 2007.
130. O'Flynn J, *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, in “The Australian Journal of Public Administration”, 2007.

131. OECD, *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy*, in “Administrative Capacity Building Roadmaps”, 2020.
132. Onesti T., Angiola N. (a cura di), *Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, Franco Angeli, 2009.
133. Ongaro E., Valotti G., *Public Management Reform in Italy: Explaining The Implementation Gap*, in “International Journal of Public Sector Management”, 2008.
134. Ouchi W.G., *La progettazione dei meccanismi di controllo organizzativo*, in “Sviluppo e Organizzazione, n. 64, 1981.
135. Perrotta G., *La semplificazione amministrativa*, in “Rivista della Corte dei Conti”, 1997.
136. Pizzuti S., *Le linee programmatiche di mandato e il piano generale di sviluppo*, in “L’amministrazione italiana”, 2006.
137. Poddighe F., Deidda Gagliardo E., *Il sistema di creazione e misurazione del valore pubblico locale. Evidenze empiriche e profili di supporto alla governance del territorio*, in Borgonovi E., Mussari R. (a cura di), *Collaborare e competere per un mercato responsabile e solidale. Amministrazioni pubbliche, enti non profit, fondazioni, imprese cooperative, imprese sociali*, Bologna, il Mulino, 2011.
138. Pollit C., Bouckaert G. (a cura di), *Public Management Reform: a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
139. Pollitt C., Bouckaert G. (a cura di), *La riforma del management pubblico*, Milano, Università Bocconi, 2002.
140. Polverari L., *La capacità amministrativa: letteratura, criticità e un’agenda di ricerca a servizio del policymaking*, in “Rivista giuridica del Mezzogiorno”, 2020.
141. Porter M.E. (a cura di), *Il vantaggio competitivo*, Bologna, Einaudi, 2011.
142. Power M., *The risk management of everything*, in “The Journal of Risk Finance”, 2004.
143. Preite D. (a cura di), *Misurare la performance nelle amministrazioni pubbliche. Logiche, metodi, strumenti ed esperienze*, Milano, Egea, 2011.
144. Rappaport A. (a cura di), *Creating Shareholder Value: A guide for Managers and Investors*, Free Pr, 1998.

145. Reborà G. (a cura di), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, Milano, Guerini e Associati, 1999.
146. Reborà G., *Le amministrazioni pubbliche come aziende*, in “Azienda pubblica”, n.3, 1994.
147. Reborà G., Meneguzzo M. (a cura di), *Strategia delle Amministrazioni Pubbliche*, Utet, Torino, 1990.
148. Reborà G., Ruffini R., Turri M., *A Serious Game: Performance Management in Italian Ministries*, in “International Journal of Public Administration”, 2017.
149. Romeo A., *Il modello dell’azienda per le amministrazioni pubbliche*, inserito nell’opera “L’organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra stato nazionale e integrazione europea”, 2016.
150. Rossi M., *Controllo strategico, l’ente scopre il modello aziendale*, in “Guida agli enti locali. Il sole 24 ore”, 2006.
151. Ruffini R. (a cura di), *I principi organizzativi per lo sviluppo di sistemi di rilevazione di indicatori di performance a livello nazionale e aziendale*, in “La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni”, Cnel, Roma, 2009.
152. Ruffini R. (a cura di), *L’evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione. Linee operative per lo sviluppo dell’audit e della gestione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Franco Angeli, 2010.
153. Ruffini R., *Amministrazioni pubbliche efficienti? La sfida si gioca sulle performance*, in “Sviluppo e organizzazione”, 2016.
154. Ruffini R., *Le modifiche al sistema di misurazione e valutazione delle performance della legge Madia*, in “RU Risorse umane nella pubblica amministrazione”, 2017, pag. 15.
155. Rugge F., *Le leggi Bassanini: continuità e innovazioni del riformismo amministrativo*, in “Il mulino”, n. 46, 1997.
156. Sala G.A., *Procedimento e processo nella nuova legge 241*, in “Diritto processuale amministrativo”, 2006.
157. Salvato A., *La Costituzione come fondamento e limite della moderna amministrazione pubblica*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 2017.

158. Savazzi A. M., *Due esperienze di adeguamento del sistema di misurazione e valutazione della performance: i Comuni di Grosseto e Udine*, in “Azienditalia”, n. 26, 2019.
159. Savazzi A.M., *Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)*, in “Azienditalia”, 2022.
160. Savazzi A.M., Tamassia L. (a cura di), *P.I.A.O. Il Piano integrato di Attività e Organizzazione*, Milano, Gruppo 24 ORE, 2022.
161. Savino M., *Le riforme amministrative in Italia*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 2005.
162. Sechi S., *Il regime di guerra 1915-1918 e i problemi dello stato fascista. Su alcuni recenti studi*, in “Rivista storica italiana”, 2020.
163. Sepe O., *Aspetti dell'amministrazione pubblica italiana nel 1980*, in “Rivista trimestrale di scienze della amministrazione”, n. 1, 1981.
164. Sicoli G. (a cura di), *Una analisi delle relazioni tra creazione di valore e gestione aziendale*, Milano, Franco Angeli, 2008.
165. Silvestro C. e S. Bono, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, in “Diritto&diritti”, 2001.
166. Silvi R. (a cura di), *La progettazione del sistema di misurazione delle performance aziendali*, Torino, Giappichelli, 1995.
167. Sitran A., *Il nuovo volto degli organismi indipendenti di valutazione della performance*, in “Rivista amministrativa della Repubblica italiana”, n. 169, 2018.
168. Sola A., *L'automatizzazione dell'azione amministrativa*, in “Amministrazione In Cammino”, 2020.
169. Steccolini I, Liguori M., Sicilia M.F. (a cura di), *Bilancio e misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, 2012.
170. Stewart J., Walsh K., *Performance Measurement: When Performance Can Never Be Finally Defined*, in “Public Money & Management”, 1994.
171. Tafuro A., *Il controllo sull'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e l'adeguatezza del sistema dei controlli interni negli Enti locali*, in “Rivista italiana e di economia aziendale”, n. 114, 2014.

172. Tagliabue S., Ragonesi C., Senatore G., Mattei G., Lucci M., Innovare i processi di sviluppo Hr partendo da un Sistema Professionale unico per gli EELL. Esperienza del Comune di Cesena, in “Azienditalia”, n. 5, 2021.
173. Tanese A., Negro G., Gramigna A. (a cura di), *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, Rubettino, 2003.
174. Terraccio B., Graziano P.R., *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidences from Structural Funds Implementation in Southern Italy*, in “Regional Studies”, 2007.
175. Thornton G., *Il sistema dei controlli interni degli enti locali: il controllo di gestione*, in “Comuni d’Italia”, n. 40, 2003.
176. Tosatti G. (a cura di), *La modernizzazione dell’amministrazione italiana 1980-2000*, Roma, ARACNE, 2012.
177. Urbani G. (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione e individuo*, Milano, Franco Angeli, 2010.
178. Valotti G., *PA performance. Una proposta per attuare la riforma*, in “Economia”, 2010.
179. Valotti G., *Premiare la performance, non le buone intenzioni: passato, presente e futuro della valutazione*, in “RU Risorse umane nella pubblica amministrazione”, 2008.
180. Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. (a cura di), *Performance management in the public sector*, London, New York, Rutledge, 2010.
181. Vandelli L. (a cura di), *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2007.
182. Vedung E. (a cura di), *Public Policy and Program Evaluation*, New York, Routledge, 1997.
183. Veneri R., *L’impatto del Piano Integrato di Attività e Organizzazione sugli strumenti di programmazione degli enti locali*, in “Il diritto amministrativo”, n. 12, 2023.
184. Verheijen T., *Administrative Capacity in the New EU Member States*, in “World Bank working paper”, 2013.

185. Williams I., Shearer H., *Appraising public values: past, present and futures*, in "Public Administration", 2011.
186. Zanetti E., *Il controllo di gestione nell'ente locale*, in "Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", n. 79, 2005.
187. Zappa G. (a cura di), *Le produzioni nell'economia dell'impresa*, Milano, Giuffrè, 1956.
188. Ziruolo A. (a cura di), *Il controllo delle leve di creazione del valore aziendale*, Torino, Giappichelli, 2005.
189. Ziruolo A. (a cura di), *Valore pubblico e società partecipate*, Milano, Franco Angeli, 2016.
190. Zula K.J., Chermack T.J., *Integrative literature review: Human capital planning: A review of literature and implications for human resource development*, in "Human Resource Development Review", n. 6, 2007.

SITOGRAFIA

1. Bocconi University, *Renato Brunetta – Quale riforma della Pubblica Amministrazione?*, 24.04.2009, [Renato Brunetta - Quale riforma della Pubblica Amministrazione? - YouTube](#).
2. Brambilla F., *Il ciclo della performance e il nuovo PIAO: misurare, valutare, integrare*, Unione Nazionali Segretari Comunali e Provinciali, 26.10.2022, [Il ciclo della performance e il nuovo PIAO: misurare, valutare, integrare - YouTube](#).
3. FormezPA, *Valore pubblico, Domande e risposte*, in “Gli Innovation Lab di FormezPA”, marzo 2023, [valore pubblico - domande e risposte marzo 2023 def .pdf \(formez.it\)](#).
4. ForumPA, *PIAO: cos'è il Piano integrato di attività e organizzazione e cosa cambia per le pubbliche amministrazioni*, in “FPA Digital 360”, 18.04.2023. [PIAO: una guida al Piano integrato di attività e organizzazione per le PA \(forumpa.it\)](#).
5. Giacomelli G., Rota S., Valotti G., *Il performance management nella PA italiana: incompiuta o variazione sul tema?*, in “SBA Bocconi Insight, Cantieri di Ricerca”, 26.04.2021, [Il performance management nella PA italiana: incompiuta o variazione sul tema? | SDA Bocconi School of Management](#).
6. Magnani A., *Next Generation EU, cos'è e come funziona*, in “Il Sole 24 Ore”, 04.03.2021, [Next Generation EU, cos'è e come funziona - Il Sole 24 ORE](#).
7. Scaletta A., *Valutazione e ciclo delle performance nel settore pubblico: una guida completa*, di “RIFORMA PA”, 2020, [Valutazione e ciclo delle performance nella PA: una guida completa \(forumpa.it\)](#).

RINGRAZIAMENTI

Vorrei riservare questo spazio finale della tesi di laurea ai ringraziamenti verso tutti coloro che hanno contribuito, con il loro supporto, alla realizzazione della stessa.

In primis, vorrei ringraziare il mio relatore Luca Del Bene per la sua grande disponibilità e per avermi seguito in ogni step della realizzazione dell'elaborato. Inoltre, grazie a lui, ho arricchito le mie conoscenze e competenze.

Ringrazio il Segretario Generale del Comune di Senigallia per avermi dato la possibilità di svolgere il tirocinio formativo all'interno di esso e per avermi concesso di completare la tesi di laurea in riferimento al caso concreto del Comune. Un ringraziamento in particolare alla Dottoressa Chiara Balestra, funzionario in servizio presso l'ente, che mi è sempre stata accanto, sia durante il periodo di tirocinio, sia per la redazione della parte finale della tesi, trasmettendomi quanto più potevo assimilare.

Un ringraziamento speciale ai miei genitori e a mio fratello, grazie per esserci in ogni momento, per avermi sopportato e supportato sempre, spero siate orgogliosi di me. Vi voglio bene.

Grazie alle mie nonne, che con i loro racconti di vita mi hanno insegnato che ciò che si vuole si può raggiungere con impegno e dedizione.

Grazie alle mie amiche che mi hanno fatto vivere momenti di assoluta spensieratezza aiutandomi ad affrontare questo percorso con molta più facilità, appoggiandomi su ogni mia scelta, purché io fossi felice.

Un grazie immenso a Pietro, che mi è sempre stato accanto, soprattutto nei momenti di sconforto, grazie per avermi incoraggiata a credere in me, sapendo che ce l'avrei fatta. Sono fortunata ad averti nella mia vita.

Infine, per tutte quelle persone che non ho nominato nello specifico ma che sanno quanto sono importanti, grazie per aver condiviso con me questo bellissimo percorso.