

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO

Dipartimento di Studi e Ricerche Aziendali  
(Management & Information Technology)



**DOTTORATO DI RICERCA IN**  
***ECONOMIA E DIREZIONE DELLE AZIENDE PUBBLICHE***  
***XII CICLO***

**tesi di Dottorato in**

*La mappa della pianificazione e la bussola del controllo per orientare la Performance nelle PA.*

**Coordinatrice:**

Ch.ma Prof.ssa  
Paola Adinolfi

**Tutor**

Ch.mo Dott.  
Massimiliano Vesce

**Candidato:**

Dott. Claudio Lombardi  
Matr. 8880400077

***ANNO ACCADEMICO 2013/2014***



<b>Introduzione</b>	1
---------------------	---

## **CAPITOLO 1**

### **La Riforma della Pubblica Amministrazione**

1.1.	Il processo di riforma della Pubblica Amministrazione	7
1.2.	Dal New Public Management al Public Governance	
1.2.1	Il New Public Management	11
1.2.2	La Public Governance	16
1.3.	I principi di efficienza, efficacia ed economicità	23
1.4.	L'ambiguità della performance nelle aziende pubbliche	
1.4.1.	Le dimensioni di risultato nelle pubbliche amministrazioni	24
1.4.2.	Misurare e valutare: differenze etimologiche e concettuali	28
1.4.3.	L'ambiguità degli obiettivi	31
1.4.4.	Aspetti metodologici e culturali	37

## **CAPITOLO 2**

### **La *mappa* della pianificazione e la *bussola* del controllo**

2.1	I Sistemi di Pianificazione e Controllo: considerazioni introduttive	43
2.2	La Pianificazione e il Controllo strategico	44
2.3	Il ciclo di Programmazione e Controllo di gestione	48
2.4	La performance in ambito pubblico	51
2.5	La performance secondo un approccio multidimensionale	53
2.6	La definizione degli obiettivi strategici	60
2.7	Gli indicatori di performance	65
2.8	Dal controllo di conformità al controllo manageriale	76
2.9	Trasparenza e accountability	77
2.10	Dal performance measurement al performance management	79

## **CAPITOLO 3**

### **Analisi del quadro ordinamentale Italiano**

3.1.	Lo scenario della pubblica amministrazione	81
3.2.	Le criticità e le resistenze al cambiamento	84
3.3.	L'inizio del processo di riforma	87
3.4.	Dalla Legge 94/97 (Riforma Ciampi) al Decreto 286/99	92
3.5.	Dal DPR 97/2003 alla crisi finanziaria del 2008	96
3.6.	Dal Decreto 150/2009 al Decreto 33/2013	102

3.6.1	I <i>principi</i> del decreto Brunetta	106
3.6.2	Il ciclo <i>integrato</i> della Performance	109
3.6.3	Obiettivi e indicatori: una questione complessa	112
3.6.4	Il <i>Sistema</i> di misurazione e valutazione	118
3.6.5	I soggetti della Performance	121
3.7	La correlazione tra pianificazione, bilancio e controllo	125
3.8	La trasparenza	130
3.9	L'etica e la corruzione nella PA	137

## **CAPITOLO 4**

### **Il ciclo integrato della performance: il caso ANVUR.**

4.1	Il quadro normativo di riferimento	149
4.2	Il mandato istituzionale	151
4.3	Analisi del contesto	152
4.3.1	Analisi delle risorse umane	154
4.3.2	Analisi delle risorse finanziarie	157
4.4	Alcune premesse di valutazione strategica	159
4.5	L'attività del 2013 in sintesi	162
4.6	Dagli obiettivi strategici agli obiettivi operativi	167
4.6.1	Area Strategica della Ricerca	168
4.6.2	Area Strategica dell'Università	170
4.6.3	Area strategica sviluppo organizzativo, logistico e risorse umane	177
4.7	La mappatura dei processi e delle attività	180
4.7.1	L'individuazione delle <i>aree di rischio</i>	181
4.7.2	L'impatto della <i>trasparenza</i>	193
4.7.3	Interventi sulla gestione	197
4.8	La programmazione <i>economico-finanziaria</i>	210
4.9	Il processo di definizione degli obiettivi	217
4.10	Gli indicatori a supporto del processo di controllo	228

## **CONCLUSIONI**

<b>Il futuro delle PA: prospettive di un approccio culturale</b>	<b>231</b>
--	------------

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>237</b>
---------------------	------------

## ***Ringraziamenti***

*Questa esperienza è stata per me fondamentale, avendomi permesso di capire ed approfondire con occhio attento la complessità, la dinamicità e l'ambiguità delle pubbliche amministrazioni ed il ruolo strategico che le stesse rivestono all'interno del complesso processo di cambiamento intrapreso dal nostro Paese.*

*Il lavoro di analisi, studio ed interpretazione del quadro ordinamentale italiano è stato faticoso ma coinvolgente e sperimentare operativamente un nuovo approccio culturale ricco di interrelazioni e propedeuticità tra le diverse aree e dimensioni che caratterizzano la pubblica amministrazione mi ha profondamente soddisfatto.*

*Ciò mi ha aiutato non solo a coglierne gli aspetti essenziali ma mi ha anche permesso di allargare e meglio focalizzare i contenuti culturali e professionali avendo una visione più vasta e completa di quello che è oggi il ruolo di un manager all'interno di una pubblica amministrazione.*

*Questo studio vuole dare un impulso ad un tema di ricerca attuale anche se spesso trascurato da molti studiosi del settore aziendale e vuole essere, al tempo stesso, sia un richiamo da parte di chi, essendo coinvolto quotidianamente in tali problematiche, percepisce l'importanza della necessità di avviare un processo di cambiamento, che seppur settoriale, riveste un ruolo primario per la crescita del nostro sistema e della nostra società, sia uno strumento per fornire nuove idee e nuovi impulsi a tale processo.*

*In questi anni trascorsi al servizio di una pubblica amministrazione, grazie al contatto con utenti, colleghi, docenti e studiosi e alle mie precedenti esperienze lavorative, ho sviluppato una certa sensibilità verso tematiche sentite non solo come operatore direttamente coinvolto ma anche come cittadino e parte in causa di un processo di sfiducia da rivoltare.*

*Ringrazio tutti coloro che, direttamente e indirettamente, mi hanno fornito utili elementi di valutazione, di studio, di approfondimento e di critica, fondamentali non solo per la risoluzione di problematiche di quotidiana operatività, ma anche per stimolare in me l'interesse scientifico verso tale settore.*

*Ringrazio l'ANVUR ed in particolare il Presidente e il Direttore, che oltre ad avermi dato la possibilità di avviare questo progetto, con la loro competenza ed esperienza sono stati promotori di questi risultati. Un ringraziamento particolare va inoltre al Dott. Brancati che mi ha affiancato e guidato in questo lungo e faticoso progetto e allo staff che ha collaborato al raggiungimento dei risultati con grande coinvolgimento e passione.*

*Ringrazio la Prof.ssa Paola Adinolfi e il Dott. Massimiliano Vesci per la disponibilità, i suggerimenti e la fiducia dimostrata e i tanti colleghi di dottorato con i quali ho condiviso i momenti caratterizzanti di questo percorso di crescita umana e professionale.*

*Ringrazio i tanti amici del settore privato con cui ho avuto ed ho il piacere di discutere e confrontarmi in quanto fondamentale metro di valutazione e di analisi di problematiche che, seppur comuni, vengono affrontate con metodo e attivismo diverso.*

*Quello che nella pubblica amministrazione è stato fino ad oggi consuetudinario dovrebbe diventare un'esperienza passata e basilare per capire il presente e per guardare, ancora con maggiore attenzione e responsabilità, al prossimo futuro.*



## Introduzione

Negli ultimi anni la pubblica amministrazione italiana ha vissuto un periodo di forte spinta al cambiamento, all'innovazione ed alla modernizzazione che si è tradotta in un sempre maggiore orientamento alla misurazione ed alla comunicazione dei risultati.

La causa primaria di questo fenomeno è data dalle crescenti esigenze da parte dei cittadini di servizi e politiche in termini di qualità, che le pubbliche amministrazioni hanno dovuto e dovranno soddisfare con risorse sempre più scarse. Da qui, la necessità di conoscere più approfonditamente la performance economico, finanziaria ed organizzativa per capire quali possano essere le modalità, le pratiche ed i processi più adeguati al fine di raggiungere gli obiettivi strategici e politici prefissati, mantenendo e migliorando la qualità dei servizi da una parte e garantendo l'efficacia dell'azione amministrativa dall'altra.

Un ulteriore elemento, a supporto dell'intero processo di riforma della pubblica amministrazione italiana, è rinvenibile inoltre nella crescente richiesta da parte degli stessi cittadini di una maggiore trasparenza nella gestione delle risorse finanziarie pubbliche, nelle attività svolte e nei risultati conseguiti dalla PA sia in ottica di accountability che nella ricerca di percorsi condivisi di miglioramento del benessere collettivo.

Lo strumento utilizzato per analizzare i risultati è la loro "misurazione" in maniera sistematica, formalizzata e strutturata in modo da fornire i dati utili non solo per l'osservazione della realtà, ma anche per supportare le decisioni strategiche e per poterli comunicare ai diversi stakeholder.

Chiaramente non è compito di questo lavoro analizzare le cause che in questi ultimi venti anni hanno innescato una profonda esigenza di cambiamento e di rinnovamento in quanto è evidente, costante e condiviso il pensiero secondo cui la macchina amministrativa italiana, nella sua dimensione complessiva, ha tradito le aspettative della collettività lacerando profondamente il rapporto di fiducia verso le stesse istituzioni e creando un forte contrasto intergenerazionale.

Tuttavia le riforme degli ultimi anni hanno dato molta enfasi al management per obiettivi e alla misurazione delle performance ed inevitabilmente hanno messo al centro del dibattito il ruolo assunto dalla pianificazione strategica quale processo manageriale essenziale al fine di favorire processi decisionali basati sulla rilevazione dei dati e le evidenze empiriche.

La pianificazione strategica, identificata come un *asset* di ricerca chiave nell'ambito del management pubblico, è stata definita come uno sforzo “disciplinato”, orientato alla messa in atto di decisioni ed azioni fondamentali al fine di formare e determinare cosa un'organizzazione è, cosa fa e perché lo fa. Non è possibile conseguire delle performance eccellenti senza considerare la pianificazione come il fondamento dell'intero processo di creazione di valore.

I processi di costruzione del consenso iniziale, l'identificazione e la condivisione del mandato istituzionale, lo sviluppo e la condivisione di mission e valori, la valutazione dell'ambiente esterno ed interno alle organizzazioni, l'identificazione dei temi strategici e della strategia e la descrizione dell'organizzazione nel futuro rappresentano la base di un qualsiasi percorso orientato alla soddisfazione di bisogni.

La pianificazione, pertanto, non va intesa esclusivamente come uno sforzo organizzato verso il raggiungimento di obiettivi, ma rappresenta, specialmente per le organizzazioni pubbliche, un approccio radicalmente innovativo sul piano culturale. L'introduzione e lo sviluppo in ambito pubblico di processi manageriali di pianificazione e controllo costituisce, pertanto, condizione necessaria per realizzare concretamente quel cambiamento da troppo tempo sperato e spesso disatteso.

L'analisi sistemica dell'intero processo di riforma della PA italiana, anche grazie al contributo fornito dal movimento del new public management, evidenzia come il legislatore abbia voluto imporre con forza le logiche della pianificazione e del controllo allo scopo di avvicinare le diverse aree che nell'ambito dei processi gestionali contribuiscono alla realizzazione di buone performance sia in termini organizzativi, sia in termini economici e finanziari, sia in termini di soddisfazione dei bisogni.

La pianificazione, infatti, oltre a rappresentare un'opportunità per favorire momenti di confronto e dialogo a supporto dell'attività decisionale, è necessaria per condurre una riflessione tempestiva, preventiva ed orientata su cosa è realmente importante per l'organizzazione. Per tale motivo, la letteratura più recente si è concentrata su temi emergenti quali la necessità di prendere in esame aspetti trasversali rispetto alle unità organizzative, l'esigenza di integrare la pianificazione strategica con altri processi aziendali e l'imprescindibilità di considerare la pianificazione strettamente integrata con gli strumenti del controllo strategico e del controllo di gestione.

Proprio per rispondere alle esigenze sopra descritte si è sviluppato il Decreto n. 150/2009, noto come “Decreto Brunetta”, che mira ad introdurre e a rafforzare nella

pubblica amministrazione sistemi<sup>1</sup> di gestione della performance simili a quelli utilizzati in contesti privati, ma tenendo in considerazione la peculiarità del contesto pubblico e dei servizi offerti e conseguentemente i metodi, le difficoltà e le ambiguità riscontrabili per perseguire tali obiettivi.

L'affermazione del Performance Management, definito come *“la traduzione dei piani in risultati”*, sancisce l'importanza dei momenti della pianificazione, della programmazione e del controllo come fasi essenziali e strategiche per i processi di creazione di valore. Da una definizione del Brusa (2002) *“il controllo di gestione è un sistema direzionale con i cui i manager si accertano che la gestione aziendale si svolga in condizioni di efficacia ed efficienza tali da permettere il raggiungimento degli obiettivi di fondo della gestione esplicitati in quel processo direzionale denominato pianificazione strategica”*, si evince la stretta correlazione tra le fasi della pianificazione, della programmazione e del controllo delle attività e degli obiettivi che devono essere pensati e condivisi in quel momento strategicamente importante chiamato pianificazione.

L'argomento “performance” è molto vasto ed è stato sicuramente analizzato nelle sue diverse prospettive ma, ancora oggi, l'implementazione di sistemi di valutazione delle performance organizzative ed individuali nelle pubbliche amministrazioni rappresenta uno degli ambiti più complessi fra quelli che caratterizzano l'applicazione dei modelli manageriali. Il tema in questione, come detto, rappresenta uno degli assi portanti dei processi di riforma delle organizzazioni pubbliche noti con il nome di New Public Management (NPM) e, indubbiamente, rappresenta il paradigma di grande influenza per la pubblica amministrazione (Gualmini, 2008), anche se da alcuni anni è presente in letteratura un numero crescente di interventi ed analisi tesi a sottolineare i limiti delle riforme introdotte ed in qualche caso a teorizzare il superamento dei suoi principi base (Dunleavy, 2006).

Per tale ragione, uno degli aspetti più criticati del NPM attiene proprio ai sistemi di valutazione e misurazione della performance che, fin dall'inizio degli anni '90, hanno dimostrato di incontrare notevoli difficoltà (Smith, 1995). Hood, uno degli autori che

---

<sup>1</sup> Tale sistema, adatto per supportare il raggiungimento degli obiettivi sopracitati, e da cui prende ispirazione il decreto, è il **“Performance Management (PM)”**. Secondo il pensiero dell'esperto statunitense Gary Cokins (2009), il PM è tutto ciò che riguarda il miglioramento per creare valore per e dai clienti ed ottenere il massimo risultato economico possibile per i proprietari. Lo scopo implicito del PM è ovviamente molto ampio ed è per questo che deve essere visto a livello di impresa in generale. Esso non è una tecnica, né il mero controllo di gestione dei processi, né la semplice misurazione dei risultati, bensì è un insieme di metodologie, misure, processi, strumenti che gestiscono la performance organizzativa nel suo complesso.

per primo contribuì a definire il concetto di NPM (2006)<sup>2</sup> ha fortemente criticato l'esplosione dell'utilizzo incondizionato ed incontrollato del performance management nel governo dei servizi pubblici.

Del resto, anche il processo di aziendalizzazione della pubblica amministrazione ha evidenziato in questi ultimi venti anni che non è sufficiente aggiungere una sovrastruttura di principi e sistemi aziendali importati dalla realtà di impresa per conseguire risultati soddisfacenti. La diffusione di un modello di gestione aziendale efficace ed efficiente si potrà conseguire solo mediante un approccio “aperto” nel quale il cambiamento riguarda le persone, i valori e la cultura organizzativa e che deve essere governato consapevolmente verso fini prescelti (Borgonovi, 2004).

Sono trascorsi circa quindici anni dall'introduzione del controllo strategico e del controllo di gestione e nonostante gli ultimi interventi normativi ancora ci si pongono diversi interrogativi:

- ✓ Quale valutazione dare all'intero processo di riforma della PA?
- ✓ In che modo questo processo di cambiamento è stato interpretato dal management?
- ✓ Si sono innescati all'interno della PA processi manageriali volti all'implementazione di sistemi di pianificazione e controllo ?
- ✓ Che tipo di strumenti vengono adottati (analisi SWOT, analisi delle attività e dei processi, mappatura e coinvolgimento degli stakeholder, gestione dei rischi, identificazione di mission, obiettivi, indicatori, target di performance, ecc.)?
- ✓ Che tipo di interazione si è instaurata tra il management strategico e le altre aree oggetto di riforma (in particolar modo quelle inerenti il bilancio, la contabilità, la valutazione, la corruzione e la trasparenza)?
- ✓ Come sono state gestite le ambiguità che il concetto di performance genera all'interno delle pubbliche amministrazioni?

Il problema, dunque, è quello di comprendere se la scarsa propensione ai risultati e agli obiettivi da parte delle pubbliche amministrazioni e l'inefficienza generale di cui spesso si discute derivino da un approccio comportamentale, professionale e culturale del management e delle persone coinvolte, o è la diretta conseguenza della frammentazione del quadro ordinamentale, della scarsa coerenza tra le norme e della mancata interazione degli ambiti. E' necessario, pertanto, testare, attraverso una profonda analisi del quadro ordinamentale, sia la coerenza con i principi dei sistemi di

---

<sup>2</sup> HOOD C. (2006), Gaming in Targetworld: The Targets approach to Managing British Public Services, Public Administration Review.

pianificazione e controllo tipici della realtà d'impresa, sia la coerenza con le finalità di miglioramento complessivo delle organizzazioni e del benessere collettivo.

Nella prima parte, di stampo prettamente teorico, ci si soffermerà sul processo di riforma della pubblica amministrazione passando in rassegna i principali contributi della letteratura, ed in particolar modo del *new public management*, al fine di comprendere le logiche e le finalità che hanno ispirato il processo di cambiamento dell'amministrazione italiana. In tale contesto, ai fini di una giusta valutazione della prospettiva, particolare attenzione sarà dedicata al problema dell'ambiguità generato dal tema della performance all'interno delle pubbliche amministrazioni a causa delle diverse interpretazioni e dei diversi significati che il concetto stesso assume<sup>3</sup>. In particolare ci si concentrerà sull'analisi delle dimensioni di risultato, in quanto valutare la performance significa valutare gli obiettivi proposti ed i risultati conseguiti oltre che i soggetti coinvolti in tale processi.

L'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione assumono nelle pubbliche amministrazioni un significato intrinseco diverso, ampio e più profondo rispetto all'ambito privatistico da cui traggono origine e la "comprensione" degli obiettivi da perseguire rappresenta il momento strategicamente più importante di un qualsiasi processo di rilevazione, misurazione e controllo dei risultati<sup>4</sup>. L'ambiguità degli obiettivi condiziona inevitabilmente la valenza dei sistemi stessi<sup>5</sup>. Lo scopo di questa prima analisi è quello di individuare e comprendere i fattori, oggettivi e soggettivi, che generano ambiguità nell'ambito dei processi di misurazione e valutazione della performance al fine di strutturare una "mappa delle ambiguità" utile per innescare nel *public servant* un processo di riflessione preventivo da cui partire per l'implementazione dei sistemi di valutazione e di misurazione della performance che tengano conto, supportati dalle logiche e dagli strumenti della pianificazione e del controllo, della propria funzione istituzionale oltre che dei limiti, delle criticità e delle opportunità del

---

<sup>3</sup> L'ambiguità del resto è condizione normale del funzionamento di tutte le organizzazioni proprio perché diversi significati ed diverse interpretazioni possono essere attribuiti ai loro input e output (Wieck, 1979). E ancor di più lo è almeno per una parte delle sfere di attività che sono di pertinenza del management pubblico (Noordgraaf e Abma, 2003).

<sup>4</sup> BRUSA L. (2000), *Sistemi Manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè Editore, Milano.

<sup>5</sup> BORGONOV E. (2004), *Ripensare le pubbliche amministrazioni*, Egea, Milano "Lo spazio strategico a disposizione delle aziende pubbliche può essere utilizzato attraverso una serie di scelte che comportano una *consapevole definizione* del ruolo che l'ente intende svolgere e dunque degli obiettivi, degli ambiti di intervento e formule gestionali, delle filosofie organizzative e di relazione con l'esterno da adottare".

contesto di riferimento di ogni singola amministrazione che per funzioni, finalità ed operatività spesso si differenziano notevolmente.

Successivamente, sempre mediante un approccio teorico, ci si soffermerà sulle logiche tipiche dei sistemi manageriali di pianificazione e controllo al fine di decifrarne i principi fondamentali ed indagare sul mutamento morfologico - funzionale subito dagli stessi, alla luce dei numerosi momenti riformistici che stanno interessando l'intero settore pubblico italiano a partire dai primi anni '90, dapprima con la diffusione del New Public Management e poi sempre più in stretta aderenza alle logiche della Public Governance. L'obiettivo è quello di metabolizzare le logiche ed i principi dei processi manageriali tipici della realtà d'impresa onde poter valutare correttamente l'impianto dell'intero processo di riforma seppur in considerazione della sua specifica tipicità.

Dopo aver acquisito un inquadramento di carattere generale, ci addenteremo nell'impianto ordinamentale di riferimento al fine di maturare una visione chiara, completa ed integrata dell'effettivo percorso riformatorio della nostra pubblica amministrazione ed affermare o meno la sistematicità e la validità degli interventi normativi introdotti e l'importanza dei momenti della pianificazione e del controllo<sup>6</sup>. In tale contesto, attraverso l'analisi del decreto n. 150/2009, quale momento di *connessione* ed *integrazione* dei diversi interventi normativi emanati, si illustreranno i connotati essenziali del processo di riforma con particolare riferimento alla strategica rilevanza del ciclo *integrato* della performance all'interno del quale assumono valore le sfere del bilancio, della contabilità, dei processi, dell'etica e della trasparenza e grazie al quale limitare l'impatto delle ambiguità ed innescare, nel management ed in tutti gli attori coinvolti, comportamenti positivi orientati verso la realizzazione di performance eccellenti.

Una volta concluso l'approccio teorico, l'asse portante della trattazione assumerà progressivamente una connotazione empirica, attraverso l'esplicitazione di un progetto sperimentale che ha coinvolto un ente di nuova costituzione nel quale, in coerenza con i principi ispiratori della riforma e con le proprie finalità istituzionali, sono stati implementati processi manageriali di pianificazione, programmazione e controllo a supporto dell'intera organizzazione al fine di sviluppare all'interno di ogni singola area, processo e persona, anche grazie alle leve della trasparenza e dell'etica, pensieri, comportamenti e azioni orientati al perseguimento dei propri fini istituzionali.

---

<sup>6</sup> E' il cambiamento di prospettiva l'aspetto cruciale e di collegamento tra il PM e la PA. Finora la pubblica amministrazione ha operato e preso decisioni senza definire nel modo appropriato il proprio spazio strategico (Borgonovi, 2004) e senza quella capacità di pianificare e programmare i propri obiettivi nel medio e lungo termine al fine di anticipare, reagire e rispondere con efficienza alle esigenze del mercato.

# CAPITOLO I

## La Riforma della Pubblica Amministrazione

### 1.1 Il processo di riforma della Pubblica Amministrazione

Il punto di vista adottato è quello dell'azienda comune con un'interpretazione di natura economico aziendale. Pertanto, chiarita la prospettiva, risulta utile ed opportuno definire l'istituto "pubblica amministrazione" nella sua natura aziendale.

Dai padri dell'economia aziendale e fino ai giorni nostri, sulla nozione di azienda si sono confrontati numerosi studiosi, fornendo ciascuno il proprio contributo nell'approfondire questo concetto<sup>7</sup>. La tradizione culturale ha per anni considerato le amministrazioni pubbliche italiane riconducibili al campo d'azione delle discipline giuridiche, della sociologia, della politologia, dell'economia politica, etc. collocando in secondo piano gli aspetti connessi alla vita delle stesse in qualità di aziende.

Fino a pochi anni fa, forse in parte anche attualmente, il binomio "principi economico aziendale" e "pubblica amministrazione" destava, nell'ambito operativo forti perplessità derivanti dall'errata considerazione che tale logica si riconducesse all'imitazione dei modelli e degli strumenti gestionali sperimentati per le imprese<sup>8</sup>.

Tali circostanze sono sicuramente da imputarsi anche al ritardo con cui la scienza economico-aziendale ha sviluppato i propri studi nell'ambito delle amministrazioni pubbliche. In effetti l'economia aziendale è stata considerata un complesso di ricerche rivolte in prevalenza o in esclusiva al settore aziendale privato, anche perché, secondo alcuni studiosi, "le aziende costituiscono genericamente l'oggetto di studio di questa disciplina ma i fenomeni che alimentano la sua indagine scientifica appartengono essenzialmente all'impresa"<sup>9</sup>.

Eppure, già negli scritti di coloro che sono stati definiti i "precursori dell'economia aziendale", si riconoscono alcuni primi studi delle amministrazioni

---

<sup>7</sup> Per maggiori approfondimenti sulla evoluzione della disciplina economico-aziendale e sul concetto di azienda si vedano: Ferraris Franceschi R., *op. cit.*, Milano, Giuffrè, 1998; Giannessi E., *I precursori in economia aziendale*, Giuffrè, Milano, 1980; Onida P., *op. cit.*, Giuffrè, Milano, 1947; Viganò E. (a cura di), *Azienda. Contributi per un rinnovato concetto generale*, CEDAM, Padova, 2000. Sull'azienda come sistema, sulle sue componenti e sul suo funzionamento si vedano: Airoidi G., Brunetti G., Coda V., *Economia aziendale*, Il Mulino, Bologna, 1994; Amaduzzi A., *L'azienda nel suo sistema operante e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Terza Edizione, UTET, Torino, 1978; Amaduzzi A. (a cura di), *L'azienda nel suo sistema operante*, UTET, Torino, 2002; Bertini U., *Il sistema d'azienda. Schema di analisi*, Giappichelli, Torino, 1990; Caramiello C., *L'azienda. Alcune brevi riflessioni introduttive*, Giuffrè, Milano, 1993; Cassandro P. E., *Le aziende. Principi di ragioneria*, III Edizione, Cacucci, Bari, 1962.

<sup>8</sup> BORGONIVI E. (1984), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè.

<sup>9</sup> CECCHERELLI A. (1967), "Interpretazione del concetto di azienda pubblica", in *Rivista Bancaria*.

pubbliche, mettendone in risalto i tratti di carattere aziendale. È il caso del Villa, che già nel 1841 individuava due tipologie di amministrazioni, quelle pubbliche e quelle private, a cui gli si potevano applicare gli stessi metodi di gestione e di contabilità. Nei precursori<sup>10</sup> manca però una sistemazione teorica che ponga in risalto l'unitarietà del concetto di azienda (in cui collocare anche le amministrazioni pubbliche), meglio sviluppato negli studi della moderna economia aziendale<sup>11</sup>.

A partire dalla terza decade del secolo scorso prende corpo, quindi, il concetto di *azienda* intesa, nella prima definizione dello Zappa, come “coordinazione economica in atto che è istituita e retta per il soddisfacimento di bisogni umani”, in cui anche l'amministrazione pubblica trova una sua collocazione. In particolare, secondo lo Zappa, le amministrazioni pubbliche appartengono ad una categoria di aziende il cui fine è rappresentato dalla soddisfazione in modo diretto dei bisogni (attraverso il consumo), mentre le imprese soddisfano i bisogni in modo indiretto (attraverso la produzione). Nasce così la classica distinzione tra azienda di “erogazione” e azienda di “produzione”.

I successivi sviluppi disciplinari hanno apportato modifiche non solo alla definizione di azienda, ma anche alla categoria a cui ricondurre le amministrazioni pubbliche<sup>12</sup>. Pertanto l'amministrazione pubblica viene definita come *azienda di erogazione composta*, cioè una azienda il cui fine è quello di svolgere sia il processo di consumo sia quello di produzione.

In definitiva, seppur l'interesse degli economisti aziendali per l'oggetto di studio “azienda pubblica” abbia preso particolare vigore solo in anni recenti, la natura aziendale della pubblica amministrazione costituisce un assioma che, in virtù dell'unico fine di equilibrio economico durevole comune a tutte le aziende (pubbliche e private), viene unanimemente affermato dalla dottrina da molto più tempo.

Dal punto di vista delle finalità, le aziende pubbliche perseguono le finalità stabilite dal proprio soggetto economico, così come le aziende private. L'unica, ma non irrilevante, differenza rispetto a queste ultime consiste nel fatto che il soggetto economico delle aziende pubbliche non è identificabile in una o in un gruppo limitato di persone fisiche, ma nell'intera collettività. Nondimeno, tra i tanti aspetti, la dottrina economico-aziendale pone particolare attenzione, come già precedentemente detto, al profilo economico, che nell'esperienza quotidiana della pubblica amministrazione si presenta trasversale a numerosi interventi: dalla produzione di beni e servizi alla

---

<sup>10</sup> GIANNESI E. (1954), *Attuali tendenze delle dottrine economico-tecniche italiane*, Corsi, Pisa; GIANNESI E. (1964), *I Precursori*, Corsi, Pisa; GIANNESI E. (1980), *I precursori in economia aziendale*, Giuffrè, Milano.

<sup>11</sup> ZAPPA G. (1927), *Tendenze nuove negli studi di Ragioneria*, Ca' Foscari, Venezia.

<sup>12</sup> MUSSARI R. (1996), *L'azienda del Comune tra autonomia e responsabilità*, CEDAM, Padova.

raccolta e al trasferimento di mezzi finanziari, dal sostegno alle imprese alla incentivazione di attività di varia natura, etc. E, dal suo privilegiato punto di osservazione, la dottrina economico-aziendale ritrova nella pubblica amministrazione tutte le caratteristiche dell'azienda. Infatti, per le aziende pubbliche valgono i principi dell'economia aziendale, primo fra tutti quello "dell'equilibrio economico a valere nel tempo".

Peraltro, anche sotto il profilo strutturale e operativo, nella pubblica amministrazione è possibile scorgere tutte le caratteristiche che i maestri attribuiscono all'azienda come la struttura (l'organizzazione di capitali e persone), il fine (lo scopo di soddisfare bisogni umani) ed il mezzo (pluralità di operazioni coordinate per il conseguimento del fine).

Il termine "aziendalizzazione", che dall'ultimo decennio del secolo scorso viene riferito con crescente insistenza alla pubblica amministrazione, può pertanto essere considerato fuorviante nella misura in cui lascia intendere una sorta di processo di "trasformazione" in azienda di qualcosa che in precedenza azienda non era.

La pubblica amministrazione è sempre stata un sistema di aziende e la dottrina economico-aziendale lo ha riconosciuto ormai da molti anni. La vera novità, pertanto, non risiede nell'affermazione del principio teorico "pubblica amministrazione = azienda"<sup>13</sup>, ma nel riconoscimento concreto della imprescindibile necessità che anche le organizzazioni pubbliche, in quanto, appunto, aziende, operino secondo criteri economico-aziendali.

Per anni la pubblica amministrazione ha agito quasi ignorando la propria natura aziendale. Nel secondo dopoguerra, imminenti esigenze di ricostruzione e di sviluppo, unite alla volontà di creare un sistema sociale, politico ed economico idoneo a superare le contraddizioni del modello capitalistico, hanno spinto il nostro Paese verso il modello del *Welfare State*, fondato sulla massiccia e diffusa presenza della mano pubblica in tutti i più importanti ambiti della vita civile, dalla assistenza sociale e sanitaria alla istruzione, dalla edilizia alla produzione dei più disparati beni e servizi. In nome del *Welfare State*, si diffuse l'accettazione quasi passiva di una logica per la quale lo Stato, a

---

<sup>13</sup> AMADUZZI A. (1978), *op. cit.*, Terza Edizione, UTET, Torino: secondo la definizione di Amaduzzi, ripresa da Farneti, l'azienda è «un sistema di forze economiche che sviluppa nell'ambiente di cui è parte complementare un processo di produzione, o di consumo, o di produzione e di consumo insieme, a favore del soggetto economico ed altresì degli individui che vi cooperano». Per Giannessi, «l'azienda può essere intesa come una unità elementare dell'ordine economico-generale, dotata di vita propria e riflessa, costituita da un sistema di operazioni, promanante dalla combinazione di particolari fattori e dalla composizione di forze interne ed esterne, nel quale i fenomeni della produzione, della distribuzione e del consumo vengono predisposti per il conseguimento di un determinato equilibrio economico, a valere nel tempo, suscettibile di offrire una remunerazione adeguata ai fattori utilizzati e un compenso, proporzionale ai risultati raggiunti, al soggetto economico per conto del quale l'attività si svolge».

fronte di un prelievo tributario sempre crescente, agisce in modo estremamente dirigistico e interventista rispetto alla vita economica del Paese, promettendo di provvedere direttamente (pur ammettendo l'iniziativa economica privata) al soddisfacimento di gran parte dei bisogni dei cittadini.

Ed ecco che la macchina statale, raggiungendo dimensioni eccessive nel suo tentativo di quasi onnipresenza in tutti gli aspetti della vita civile, economica e sociale, si è trovata ad operare sempre più frequentemente secondo logiche prettamente burocratiche, estremamente puntigliose nel garantire il rispetto letterale delle norme e la regolarità formale dell'azione amministrativa, ma assolutamente insensibili rispetto alla quantità e alla qualità dei suoi risultati<sup>14</sup>.

Conseguentemente, e contestualmente, si sono moltiplicati e diffusi gli sprechi di denaro pubblico e le logiche clientelari, in un generalizzato clima di deresponsabilizzazione dei politici, dei dirigenti e dei dipendenti pubblici e con una pressione fiscale che, pur aumentando a ritmi impressionanti, non è stata comunque in grado di arginare i livelli ancora più impressionanti di crescita del debito pubblico.

A partire dai primi anni Novanta, il nostro Paese, trovandosi in condizioni di carenza di risorse, ha dovuto ripensare alla sua azione. L'ingresso nell'Unione Europea ha reso necessario l'adeguamento dei disordinati conti pubblici ai severi parametri di Maastricht. Inoltre, ci sono altre grandi sfide moderne, dettate dalla urgenza di trovare un equilibrio fra globalizzazione dei mercati ed equità sociale, spinte alla produttività e promozione dell'occupazione, sviluppo economico e sostenibilità ambientale, flussi migratori e necessità di integrazione, etc.<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> BORGONOV E. (2004), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, EGEA: La crisi della pubblica amministrazione è un fenomeno di massima rilevanza ed evidenza all'interno degli attuali assetti economico e sociali del mondo occidentale e dell'Italia in particolare, nonché in parte rilevante causa ed effetto delle sue evoluzioni. I tagli alla spesa pubblica e l'imposizione di tetti di spesa accompagnati da una riduzione della pressione tributaria, l'avvio di progetti mirati di razionalizzazione ed ammodernamento dell'apparato amministrativo, l'introduzione logica e ponderata dei criteri e modelli propri della cultura economico aziendale e il ridimensionamento degli ambiti di intervento dello Stato attraverso forme di privatizzazione e liberalizzazione del mercato, rappresentano alcune delle imprescindibili proposte di rinnovamento da attuare con urgenza.

<sup>15</sup> GARLATTI A. (2005), *Scelte gestionali per i servizi pubblici locali*, CEDAM, Padova. Sulla crisi del *Welfare State*, cfr. Ferrera M., *Il Welfare State in Italia: sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, 1984; sulle "cause" delle riforme della pubblica amministrazione in chiave economico-aziendale si vedano anche Mussari R. (1994), "Il processo di privatizzazione: un'opportunità di rinnovamento per le pubbliche amministrazioni", in *Azienda Pubblica*; Mussari R. (1995), "La privatizzazione gestionale nelle amministrazioni pubbliche: fondamento etico, fini economico-aziendali", in AA.VV., *La privatizzazione nel settore pubblico*, Cacucci, Bari; Mussari R. (1997), "La performance dei servizi pubblici: una sfida culturale", in Anselmi L. (a cura di), *Le aziende degli enti locali tra indirizzo pubblico e mercato*, Maggioli, Rimini.

## 1.2 Dal New Public Management al Public Governance

### 1.2.1 Il New Public Management

Le riforme delle amministrazioni pubbliche sono un tema ricorrente sia negli studi storici, sia nelle più recenti analisi sui sistemi pubblici. Ciò dipende dal fatto che, data la loro natura, le istituzioni pubbliche hanno sempre seguito dinamiche di cambiamento *divaricate* e spesso *divergenti* rispetto alle dinamiche della società e dell'economia.

Altri soggetti, come le imprese, che seguono cambiamenti non in linea con i cambiamenti sociali, nei momenti di crisi del sistema o al loro interno possono riscontrare difficoltà di sopravvivenza fino a fallire; mentre le istituzioni pubbliche, non soggette al fallimento, molto spesso sono riuscite ad imporre la loro presenza fino ai "punti di rottura radicale" provocando rivoluzioni o la caduta di sistemi politico-istituzionali, come nella situazione attuale.

Negli ultimi anni del secolo scorso, gli studi di economia aziendale hanno assunto diversi caratteri definiti nell'ambito di due principali filoni di riforme che sono il *New Public Management* e la *Public Governance*.

L'espressione *New Public Management* (d'ora innanzi, NPM) è entrata nel linguaggio comune degli accademici e degli operatori di tutto il mondo per identificare gli obiettivi e gli schemi concettuali comuni a gran parte delle riforme che negli ultimi vent'anni hanno interessato le amministrazioni pubbliche di molti Paesi<sup>16</sup>. La sua nascita e diffusione dal punto di vista teorico concettuale può essere fatta risalire ad almeno tre principali pubblicazioni: l'articolo di Hood C. (1991)<sup>17</sup>, il best seller *Reinventing Government* di Osborne D. e Gaebler T. (1992) e il c.d. "Rapporto Gore"

---

<sup>16</sup> A stimolare questo processo fu da un lato la forte crescita della rilevanza economica delle Amministrazioni Pubbliche e dall'altro l'insoddisfazione per i risultati della loro attività. Il processo di riforma ricevette un forte impulso dalla vittoria di movimenti politici fortemente critici dell'intervento pubblico in economia negli Stati Uniti (Ronald Reagan, Presidente fra il 1981 e il 1989) e in nel Regno Unito (Margaret Thatcher, Primo Ministro fra il 1979 e il 1990), ma si diffuse anche in paesi governati negli anni ottanta da movimenti politici di centro-sinistra (Svezia, Norvegia, Danimarca, Australia, Nuova Zelanda, ecc.); negli Stati Uniti e nel Regno Unito esso fu poi sviluppato con convinzione negli anni novanta anche da governi di centro-sinistra (Bill Clinton, Presidente fra il 1993 e il 2001, in America, e Tony Blair, Primo Ministro fra il 1997 e il 2007, in Inghilterra). Allo sviluppo del "new public management" hanno contribuito efficacemente anche diverse istituzioni internazionali (OECD, Banca Mondiale, IMD, World Economic Forum).

<sup>17</sup> Secondo Hood (1995, pp. 95-98), una delle sette dimensioni che caratterizzano il new public management è la grande importanza attribuita all'elaborazione di indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche che consentano sia di verificarne i risultati a posteriori, sia di fornire stimoli per una loro gestione che meglio corrisponda alle aspettative delle comunità di riferimento (performance management).

dell'Amministrazione Clinton negli Stati Uniti (Gore, 1996)<sup>18</sup>.

Negli anni '90, alcune analisi dell'Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica (OCSE) hanno messo in luce che la maggior parte dei Paesi ad essa associati hanno introdotto riforme che, seppur differiscano per natura, ampiezza e approccio, possiedono le medesime caratteristiche di fondo tese ad istituire la cultura dell'orientamento al risultato in un sistema pubblico meno centralizzato.

In sintesi, le tendenze evolutive del settore pubblico possono essere ricondotte ad alcuni aspetti essenziali:

- il rallentamento della crescita;
- la diminuzione dell'intervento della pubblica amministrazione nell'economia;
- il massiccio ricorso a privatizzazioni;
- l'automatizzazione dei servizi pubblici grazie all'evoluzione delle tecnologie informatiche;
- l'allargamento al contesto internazionale;

Nel tentativo di sistematizzare i contenuti di questo paradigma nel 1991 Hood<sup>19</sup> identifica sette "componenti dottrinali" per descrivere il NPM, ciascuno dei quali costituisce un orientamento "filosofico"<sup>20</sup>:

- 1) la grande importanza attribuita al management professionale;
- 2) l'introduzione di esplicite misure di performance;
- 3) la grande attenzione verso i risultati, in particolare in termini di output;
- 4) la tendenza a disaggregare le unità operative nelle Amministrazioni Pubbliche;
- 5) l'enfasi sulla concorrenza nel settore pubblico;
- 6) l'impiego di pratiche di management di stile privatistico;
- 7) la disciplina e la parsimonia nell'uso delle risorse.

Nel tempo si sono susseguite altre definizioni di NPM ad opera di Jones L. L. e Thompson F., che sintetizzano le caratteristiche del paradigma, nelle famose "5 R":

---

<sup>18</sup> AQUINO S. (2013), *Aziendalizzazione, nuova governante e performance nelle pubbliche amministrazioni*, Rivista di Economia Aziendale: Negli Stati Uniti, in particolare, un grande impulso riformatore del settore pubblico si ebbe all'inizio della presidenza Clinton, con l'impegno diretto del vicepresidente Gore (1993)7. I principali aspetti comuni di quelle riforme furono l'affidamento a imprese private della gestione di alcuni servizi pubblici; una maggiore attenzione alle esigenze degli utenti dei servizi pubblici, visti come "clienti", che stimolò la diffusione di pratiche di *benchmarking* e di standard di qualità analoghi a quelli adottati nelle aziende private; riforme dei sistemi di contabilità pubblica con l'introduzione di principi contabili simili a quelli delle aziende private, al fine di avere più significativi indicatori di performance economica; introduzione per alcuni servizi pubblici di tariffe in grado di coprire una parte significativa dei costi di produzione.

<sup>19</sup> HOOD C. (1991), "A Public Management for all seasons" in *Public Administration Review* vol. 68.

<sup>20</sup> FERLIE e STEANE (2002) sintetizzarono con grande efficacia gli aspetti essenziali del new public management con il trinomio: **manager, mercato, misura**.

*ristrutturare, riprogettare, reinventare, riallineare e ripensare*<sup>21</sup>.

Anche Dunleavy P. e Margetts H. intervengono nel processo interpretativo del NPM attraverso il paradigma "disgregazione + competizione + incentivazione", ma sicuramente sono Ferlie e Steane (2002, p. 1461) a sintetizzare con grande efficacia gli aspetti essenziali del NPM con il trinomio: **Manager, Mercato, Misura**<sup>22</sup>.

Quindi, il NPM, pur essendo tradizionalmente ricondotto per nascita teorico concettuale al mondo anglosassone, si è poi diffuso a livello mondiale sull'onda di esigenze molto pragmatiche, che, salvo alcuni evidenti ma superficiali, caratteri trasversali (quali, come appunto si diceva, la crescente sfiducia dei cittadini nell'amministrazione pubblica, le esigenze di riduzione del debito pubblico, ecc.), presentano in ogni paese le proprie specificità. Pertanto, seppur sia nata come "ideologia" unitaria, ha finito con lo svilupparsi in modo non uniforme, ma seguendo destini differenti in relazione alle caratteristiche storiche, politiche, istituzionali, economiche, sociali e culturali dei diversi Paesi in cui è andato a insediarsi. In definitiva è possibile sintetizzare i postulati fondamentali del NPM come segue:

1. decentramento dell'azione pubblica istituzionale;
2. responsabilizzazione del *management* nella gestione delle risorse pubbliche;
3. semplificazione dell'azione amministrativa;
4. rafforzamento dei controlli sulle *performance*, sia in termini di *output* che di *outcome*<sup>23</sup>.

Pertanto, in conclusione, quattro sembrano gli asset strategici strettamente correlati a:

1. autonomia;
2. responsabilizzazione;
3. pianificazione e programmazione degli obiettivi e delle attività;
4. controllo dei risultati.

Questi ultimi costituiscono principi sui quali la dottrina economico-aziendale italiana e la letteratura internazionale di *economia, organizzazione e management* si erano a

---

<sup>21</sup> JONES L.L., THOMPSON F. (1997), *L'implementazione strategica del New Public Management*, in "Azienda Pubblica". (Titolo originale "The strategic implementation of the New Public Management", edizione it. A cura di Mussari R.). Attraverso il modello delle "5R" Jones e Thompson illustrano i principi base del NPM offrendo spunti operativi per la sua implementazione a livello strategico. Le 5R stanno per: ristrutturare, ossia eliminare dall'organizzazione tutto quello che non contribuisce al valore del servizio prodotto; riprogettare, ossia riconfigurare le attività piuttosto che adottare soluzioni marginali; reinventare, ovvero sviluppare nuove modalità di erogazione dei servizi; riallineare, ossia armonizzare struttura organizzativa e strategia; ed infine, ripensare, accelerando i processi di analisi e feedback.

<sup>22</sup> Il fattori Mercato, Misura e Manager, come verificheremo durante l'illustrazione del quando ordinamentale di riferimento del processo di riforma della pubblica amministrazione italiana, nel capitolo 3, rappresentano gli asset sulla base dei quali si è sviluppato tutto il processo normativo e nel quale è riconducibile l'intento dell'intero processo riformatore.

<sup>23</sup> La parola *output* si riferisce ai risultati diretti e immediati delle singole azioni e procedure; il termine *outcome*, invece, indica le conseguenze derivanti dai risultati ottenuti. Assumendo, quindi, una visione più ampia del termine, vuole indicare il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici dell'organizzazione.

lungo soffermate già molto prima dei precursori del NPM. Tale considerazione dà credito al sospetto che il NPM non sia proprio completamente "new".

La dottrina economico-aziendale italiana, infatti, già da prima "padroneggiava" i principi che ritroviamo a fondamento del NPM, ma, privilegiando nei propri studi una particolare tipologia di azienda, l'impresa privata, ne aveva per lungo tempo curato i contenuti limitatamente ad essa, riportando la pubblica amministrazione al centro dei propri interessi solo con un certo ritardo.

Peraltro, anche se i principi di gestione economico-manageriali non rappresentano una novità assoluta, poiché con riguardo alle imprese sono noti e approfonditi, è pur vero che la loro "traslazione" alle aziende pubbliche non è automatica<sup>24</sup>. Questa considerazione, particolarmente rilevante nel confronto fra imprese private e pubblica amministrazione, rende decisamente sconsigliabile<sup>25</sup> il trasferimento acritico di concetti, strumenti e soluzioni dalle une all'altra.

Per questo, come si diceva, ai padri del NPM deve anche essere riconosciuto il merito di avere rivisitato e affinato gli attrezzi economico-manageriali delle imprese private e di averli introdotti, nella loro veste rinnovata, nel mondo della pubblica amministrazione avviando così il processo di aziendalizzazione<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> BORGONOV E. (2004), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, EGEA: In risposta alla crisi della pubblica amministrazione degli anni '90 sono state avviate una serie di riforme che hanno caratterizzato e segnato il periodo dell'aziendalizzazione. L'implementazione di tale riforme ha seguito un percorso poco lineare né continuo tanto da far parlare di percorso incompiuto. Le cause di tale "rivoluzione incompiuta" sono da ricercare nella stessa impostazione delle riforme che in alcuni casi si è limitata ad aggiungere una sovrastruttura di principi e sistemi aziendali importati dalla realtà d'impresa in una pubblica amministrazione con un orientamento di fondo ancora burocratico.

<sup>25</sup> BORGONOV E. (2004), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, EGEA: l'esperienza della PA italiana insegna dunque che è semplicistico ritenere automatico il collegamento tra riforme e cambiamento. Tale impostazione è tipica di un modello "chiuso" che pretende di ridurre il cambiamento dell'amministrazione alla semplice applicazione di nuovi strumenti e nuovi modelli dimenticando l'approccio culturale della questione.

<sup>26</sup> Nell'analisi del processo di trasformazione delle Amministrazioni Pubbliche Anselmi (1995, 2003) utilizza l'espressione "percorso aziendale". Hinna, Meneguzzo, Mussari e Decastri (2006) scrivono: "Alla fine degli anni settanta i principali paesi industrializzati mettono mano per ragioni diverse alla struttura del proprio sistema di pubblica amministrazione. Le riforme di quel periodo sono state etichettate in modo diverso, ma l'espressione più usata è stata new public management. Adinolfi (2005), in un esame critico dei contributi forniti dagli studi di Economia aziendale ai processi di modernizzazione gestionale attuati nelle aziende pubbliche italiane utilizza l'espressione "aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni nel titolo dell'articolo, e all'inizio dell'introduzione scrive: "Le riforme del settore pubblico degli anni novanta, attuate sotto la spinta della corrente di pensiero nota come New Public Management, rappresenta, secondo alcuni autori, la terza grande rivoluzione dell'economia moderna dopo quelle industriale e tecnologica". Hinna (2006, p. 29) utilizza l'espressione "aziendalizzazione delle amministrazioni pubbliche" per definire il processo di riforma avviato in Italia negli anni novanta, che ha avvicinato le modalità di gestione delle Amministrazioni Pubbliche a quelle delle organizzazioni private all'interno delle quali i doctrinal components trovano la massima espressione. Anche il Farneti (1995) include fra le aziende pubbliche anche lo Stato e il Comune: "esistono le aziende composte pubbliche, quali lo Stato, il Comune, ecc.". D'Alessio (2008), nell'analisi dei processi di management, programmazione e controllo delle aziende pubbliche, fa riferimento alle principali Amministrazioni Pubbliche come aziende. Borgonovi (2005), tuttavia, distingue fra i due approcci: "appare utile ricordare due principali filoni di riforme, quello del new public management (NPM) che ha caratterizzato molti

In uno scenario così dinamico, una pubblica amministrazione che continua a ragionare in termini di gerarchie, di esercizio formale e burocratico di poteri sovraordinati, di accentramento di funzioni e competenze, di rigida distinzione fra iniziativa economica pubblica e iniziativa economica privata, con espressione inglese, in una logica di *Government*, pare un po' anacronistica.

Ciò non significa, cadendo nei rischi cui poc'anzi si accennava, che l'amministrazione pubblica debba pedissequamente seguire l'attuale propensione delle imprese alla flessibilità, ma evidenzia come la focalizzazione sul *network* di relazioni con l'ambiente, se per le imprese può costituire una strategia vincente, per la pubblica amministrazione dovrebbe rappresentare una vera e propria vocazione.

Pertanto, è necessario che la pubblica amministrazione si apra, fin da subito, ad una nuova prospettiva che, allontanando lo spettro degli sprechi e della corruzione<sup>27</sup>, offra larghi spazi alla dimensione relazionale della propria *mission*, piuttosto che si trovi a rincorrere fra alcuni anni i modelli di organizzazione flessibile e "virtuale" implementati dalle imprese.

Ciò che davvero rileva è la capacità della pubblica amministrazione, ai vari livelli in cui opera, di cogliere e interpretare tempestivamente le esigenze della collettività e, attraverso una oculata predisposizione e gestione di un *network* di relazioni con gli attori dell'ambiente circostante, di saperne di volta in volta garantire l'adeguato e puntuale soddisfacimento da parte del soggetto più idoneo.

Nella disciplina dei rapporti fra organismi istituzionali di diverso livello (UE, Stato, Regioni, Enti Locali), quanto esposto si riassume nel principio di "*sussidiarietà verticale*". Con riguardo alla relazione fra iniziativa pubblica e iniziativa privata nel soddisfacimento delle esigenze economico-sociali della comunità, si parla, invece, di "*sussidiarietà orizzontale*". Per quanto concerne, invece, il rapporto fra PA e cittadini in termini di controllo democratico e rendicontazione sociale, emerge il concetto di *accountability*.

---

paesi soprattutto di common law e quello delle riforme del sistema amministrativo ... con riferimento alla realtà del nostro paese". Pozzoli (2009) utilizza l'espressione "aziendalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni" con riferimento alle riforme avviate in Italia agli inizi degli anni novanta.

<sup>27</sup> Il fenomeno della corruzione all'interno della pubblica amministrazione merita un attento approfondimento e la giusta interpretazione. Che tenga conto del fatto che la corruzione è elemento insito dell'attuale assetto sociale. La corruzione è un fenomeno che si crea nel rapporto tra i comportamenti individuali e le norme giuridiche (Borgonovi, 2004) professionali, organizzative che regolano i sistemi complessi.

## 1.2.2 La Public Governance

Complessivamente, tutto converge su un unico tema: la *Public Governance*<sup>28</sup>. Con l'espressione *Public Governance* (posta in contrapposizione al tradizionale approccio di *Government*), la letteratura più recente vuole indicare la capacità della pubblica amministrazione di muoversi verso nuovi assetti istituzionali, ruoli e modalità di azione che, rispetto al passato, siano maggiormente incentrate sulla cooperazione fra attori pubblici e privati, sulla collaborazione fra soggetti istituzionali distinti in vista della realizzazione di fini condivisi, su una partecipazione più immediata e diretta dei cittadini e della società civile alle scelte collettive e alla loro implementazione.

Per comprendere le origini e le diverse accezioni del concetto di public governance è necessario collocarlo, da un lato, entro la vicenda storica dell'impresa e del sistema capitalistico e dall'altro, dello stato contemporaneo, entrambi interessati da un processo di crisi del modello gerarchico della regolazione delle relazioni.

Sia il modello taylor-fordista all'interno delle imprese, sia il modello burocratico delle amministrazioni pubbliche non sembrano più adeguati a gestire la complessità del sistema odierno. I fenomeni alla base del mutamento strutturale e ideologico che ha favorito l'attuale rilevanza della governance sono molteplici e vanno dalla crisi finanziaria dello Stato, all'affermarsi del paradigma del New Public Management, alla crescente complessità dei fenomeni sociali e politici<sup>29</sup>.

Gli elementi che hanno fatto emergere la Public Governance sono molteplici e fra loro collegati. Tra questi la globalizzazione dei mercati, la diversificazione dei bisogni nelle società evolute e la riqualificazione dei confini tra Stato e mercato.

Il processo di globalizzazione in atto ha comportato che, nella ricerca delle determinanti della capacità competitiva delle imprese, si siano progressivamente affermati come variabili critiche i fattori legati alla dimensione territoriale. Di conseguenza la competitività non si gioca più solamente tra singole imprese ma fra diversi Sistemi-Paese o differenti aree territoriali. Nel conseguimento di un elevato

---

<sup>28</sup> Derivato dal francese antico e privo di un sostantivo corrispondente nella lingua italiana, il termine anglosassone "governance" negli ultimi venti anni è diventato popolare nel dibattito politico e accademico. La stessa definizione del concetto ha subito cambiamenti e integrazioni, seppure in generale si può sostenere che economisti, politologi ed esperti di relazioni internazionali, lo hanno usato, innanzitutto, per marcare una distinzione, e una contrapposizione con il "government" inteso quale istituzione, apparato e organizzazione.

<sup>29</sup> È in questo nuovo contesto che si è diffusa la teoria del "New Public Management", che mette in discussione l'esistenza di una cultura e di forme di gestione specifiche della Pubblica Amministrazione sostenendo la necessità di applicare ad essa, adattandoli opportunamente, i principi e le tecniche del management privato. L'applicazione dei principi della aziendalizzazione, dal canto suo, ha favorito lo sviluppo di alcuni dei tratti distintivi della governante quali l'attenzione alla partecipazione degli stakeholders, il coordinamento dei diversi interessi in gioco e l'applicazione sistematica dei principi di efficacia, efficienza, coerenza e trasparenza all'intervento pubblico.

grado di livello di competitività del Sistema-Paese, è determinante la capacità della sua classe dirigente, pubblica e privata, di cooperare efficacemente allo sviluppo e alla realizzazione di un disegno strategico comune.

Un ulteriore elemento propulsivo della Public Governance è costituito dalla crescita diversificata dei bisogni registrata negli ultimi venti anni nei sistemi economici più avanzati. In particolare, da un lato, si è assistito ad una forte accelerazione nella dinamica evolutiva dei bisogni della popolazione, favorita dal progresso tecnologico; dall'altro, ad una maggiore e crescente diversificazione dei bisogni stessi nell'ambito della stessa comunità di riferimento. La risposta a queste istanze sembra essere la promozione di un "sistema misto" in cui l'organizzazione della produzione e dell'offerta di servizi pubblici è incentrata su una pluralità di attori (pluralità che non è solo numerosità ma anche varietà di tipologie organizzative).

Un terzo aspetto è costituito dal processo di riposizionamento dei confini tra Stato e mercato. Il ruolo dello Stato nell'economia e nella società si è profondamente modificato nel tempo, passando da un approccio caratterizzato da meccanismi improntati ad una razionalità assoluta, ad altri definibili di tipo sistemico, in cui il processo decisionale si caratterizza per la presenza di strumenti e modalità di concertazione tra attori socioeconomici. Lo Stato, quindi, da imprenditore e produttore diretto di servizi diviene "Stato-regolatore" ossia esercita la funzione di governo dei comportamenti economici di altri soggetti.

Il paradigma del NPM, ritenuto troppo vicino al mondo delle imprese private e considerato, di conseguenza, scarsamente critico, meccanicistico e poco capace di mettere in chiara evidenza le specificità decisionali e gestionali delle amministrazioni pubbliche, viene pertanto integrato dal nuovo approccio del Public Governance, che vuole dare invece più attenzione al recupero della capacità di governare sistemi e reti di soggetti economici e sociali e allo sviluppo della funzione di regolazione.

Tale logica pertanto non si pone in netto contrasto con il NPM ma ne costituisce il naturale sviluppo, colmandone le apparenti lacune. La necessità secondo cui la pubblica amministrazione operi secondo efficienza, efficacia ed economicità viene tenacemente confermata, come pure non vengono meno i concetti di autonomia, responsabilizzazione, pianificazione degli obiettivi e controllo dei risultati, che rappresentano le pietre miliari del NPM.

Semplicemente, questi ultimi concetti vengono reinterpreteati in una logica allargata, che non ne esaurisce la portata all'interno della pubblica amministrazione, ma la estende ai rapporti fra pubblica amministrazione e cittadini. La prospettiva di governance,

ampliata rispetto a quella di management, porta al centro dell'attenzione il governo, il coordinamento di reti e l'orientamento all'esterno.

L'affinamento degli strumenti di coinvolgimento degli stakeholder nella definizione ed implementazione delle politiche pubbliche, l'evoluzione delle relazioni di collaborazione interne ed esterne alla PA e l'aspetto di accountability della PA verso i cittadini diventano l'asset strategico delle pubbliche amministrazioni.

La qualità e la solidità dei sistemi operativi interni, principale preoccupazione del New Public Management, sono del resto una condizione necessaria sebbene insufficiente, per costruire un qualunque modello affidabile e credibile di governance.

In questa più ampia prospettiva, le tematiche (caratteristiche del NPM) dell'autonomia fra i diversi organismi e livelli istituzionali, della separazione fra politica e gestione, della conseguente responsabilizzazione di ogni attore pubblico rispetto alla economicità della propria azione e al grado di raggiungimento dei correlati obiettivi vengono rimarcate in relazione ai concetti di trasparenza e controllo dell'amministrazione pubblica e di rendicontazione dei suoi risultati, non solo nei rapporti interni alla pubblica amministrazione, ma anche in funzione di una compiuta e sistematica informazione ai cittadini.

L'attività di governo che viene attribuita alle pubbliche amministrazioni consiste nell'attivare e coordinare i diversi attori del sistema socioeconomico in modo tale che gli interventi pubblici e non pubblici siano in grado di far fronte alle esigenze di complessità, differenziazione e dinamicità. Il ruolo primario della pubblica amministrazione è migliorare la performance del Sistema-Paese. Il management pubblico deve assumere un ruolo di promozione del consenso e gestione delle relazioni, oltre a quello di crescita delle forme di auto-organizzazione della società civile.

Questa interpretazione della nozione di controllo, che da semplice fatto interno alla pubblica amministrazione<sup>30</sup> diventa strumento di verifica a disposizione della comunità civile, riempie di contenuti il principio di democrazia, su cui si fondano gran parte degli

---

<sup>30</sup> Il termine controllo assume all'interno delle PA diverse funzioni e diversi significati. Con riferimento ai parametri di riscontro possiamo distinguere tra controllo di *legittimità* e controllo di *merito*. Il primo è volto a verificare che l'azione amministrativa si espliciti nel rispetto delle norme e delle disposizioni vigenti, mentre il secondo tende a garantire che l'attività amministrativa discrezionale sia conveniente ed opportuna in riferimento agli interessi pubblici individuati. Con riferimento al momento in cui vengono effettuati, possiamo distinguere tra i *controlli preventivi, concomitanti e successivi*. I primi vanno a condizionare l'efficacia di atti non ancora operativi, i secondi sono quelli che si svolgono contemporaneamente all'esercizio dell'azione amministrativa ed i terzi si svolgono dopo che l'azione amministrativa e le sue azioni abbiano esplicato gli effetti programmati. Riguardo alla loro obbligatorietà, distinguiamo tra controlli necessari, eventuali ed accidentali. Inoltre, relativamente all'ambito, si distinguono controlli interni ed esterni. I primi si svolgono nell'istituzione che opera e sono stati integrati dal controllo di gestione e del controllo strategico, mentre i secondi sono quelli svolti da chi esternamente esamina i fenomeni amministrativi della predetta istituzione e valuta le sue attività. M. Sciascia, *Dal controllo di legittimità al controllo di efficienza*, CEDAM, Padova 1986.

Stati moderni occidentali, e pone altresì in nuova luce il principio di legalità dell'azione amministrativa, da intendersi non solo come rigoroso rispetto delle procedure, ma anche e soprattutto in termini di efficienza ed efficacia dell'azione stessa rispetto ai fini cui è preordinata<sup>31</sup>.

Il fulcro si sposta quindi dal livello di singola amministrazione pubblica ("micro") e di sistema di aziende e di organizzazioni pubbliche ("meso") a quello di *governance* del livello "macro" relativo al sistema socio economico complessivo, in cui la pubblica amministrazione è responsabile delle performance di un sistema complesso di organizzazioni<sup>32</sup> (figura 1).

Figura 1: Le prospettive micro, meso e macro della governance pubblica.

Prospettive	Definizione del concetto di Governante	Ruolo strategico della PA
Micro (singola amministrazione pubblica)	Management pubblico orientato all'esterno	Capacità di <i>problem solving</i> e di funzionamento interno dell'amministrazione
Meso (sistema delle aziende e delle amministrazioni pubbliche)	Principi che governano la direzione ed il controllo dell'ampia varietà di agenzie, <i>authorities</i> , amministrazioni ed aziende pubbliche, nonché altri enti pubblici, sia dall'esterno (organi centrali di governo), sia dall'interno (vertice strategico interno)	Disegno e capacità istituzionali; Coordinamento e garanzia di un livello minimo di coerenza tra le diverse forme di governance. Contemperamento degli effetti del decentramento dell'autorità con la salvaguardia dell'interesse pubblico
Macro (Stato, mercato e società civile)	Sistema di governance globale, rapporto dell'amministrazione pubblica con soggetti esterni (imprese e forze sociali, istituzioni internazionali)	Garantire una combinazione appropriata di Stato, mercato e società civile, salvaguardare le leggi e l'allocazione costituzionale dei poteri

Fonte: ns. adattamento da Borgonovi (2002)

<sup>31</sup> L'articolo 1 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, che avvia di fatto, seppur lentamente il processo di riforma italiano, traduce in pratica i principi posti dall'articolo 97 della Costituzione allorché afferma che "l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta dai criteri di legalità, economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza". Non c'è dubbio che il concetto di economicità esprime l'idea che le finalità pubbliche debbono essere conseguite con il minor dispendio di mezzi possibile. Trattasi di un concetto che, all'apparenza, impatta esclusivamente nella sfera economica e che, pertanto, si risolve nella necessità di garantire la minima spesa possibile in un perenne stato congiunturale della finanza pubblica. In tal senso inteso il principio in parola rischia di essere svilito, ecco perché al di là della chiave economica, l'economicità va letta anche in una chiave procedimentale e culturale. In altri termini l'economicità non va riferita solo all'attività economica pubblica, ma a tutta l'attività amministrativa in quanto preordinata alla soddisfazione dei bisogni collettivi ed al rispetto delle esigenze dei cittadini. G. Napolitano, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Halley Editrice, Marzo 2008.

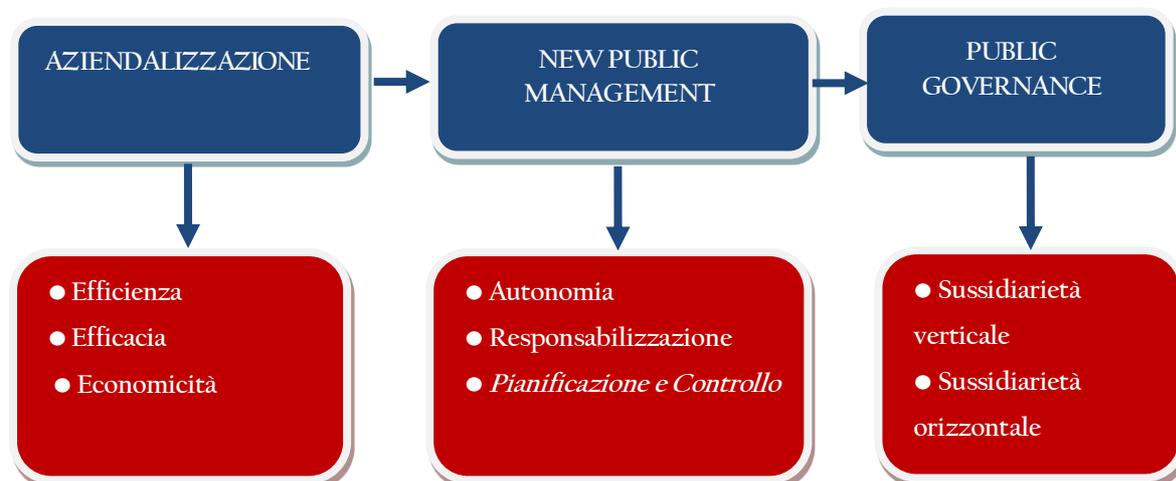
<sup>32</sup> MENEGUZZO M. (1997), op. cit., in *Azienda Pubblica*, n.6.

Si inizia a sviluppare così l'idea di valore pubblico. Una impresa crea valore quando utilizza le risorse con modalità che consentono di cogliere al meglio le opportunità rappresentate dalle esigenze e aspirazioni di potenziali clienti.

Fra i processi di creazione di valore nelle imprese e nelle PA esistono corrispondenze, evidenziate in particolare dall'approccio del NPM, ma anche differenze di grande rilievo<sup>33</sup>.

Dalla figura 2 si evincono, invece, quelli che sono stati i principi fondanti dei tre fenomeni di riforma intervenuti nel settore pubblico italiano emersi nel corso del presente paragrafo e che di seguito verranno analizzati più dettagliatamente.

Figura 2: Le fasi della riforma: *Aziendalizzazione*, *NPM* e *Public Governance*.



Fonte: (elaborazione personale)

Tuttavia, le applicazioni pratiche dell'approccio del *new public management* spesso hanno privilegiato eccessivamente gli obiettivi di efficienza nella gestione delle PA e il perseguimento di obiettivi di cui è più agevole misurare il grado di raggiungimento (tipicamente le quantità di servizi forniti) sacrificando quelli più difficilmente misurabili (tipicamente la qualità dei servizi). Ciò ha spesso come conseguenza miglioramenti apparenti di efficienza senza corrispondenti aumenti del valore generato

<sup>33</sup> L'approccio del *new public management*, sviluppato negli anni ottanta e novanta si basa sulla possibilità di applicare nella gestione e valutazione delle Amministrazioni Pubbliche metodologie analoghe a quelle sviluppate per le aziende private. Ciò ha comportato in particolare maggiore attenzione alle aspettative degli utenti dei servizi pubblici, negli anni in cui diversi studiosi di economia aziendale, sviluppando le intuizioni di Eccles (1991) e di Kaplan e Norton (1992), sottolineavano la necessità per le aziende private di fare attenzione alla *customer satisfaction*, anche al fine di perseguire efficacemente nel lungo periodo le strategie di massimizzazione del valore per i proprietari delle aziende. Quell'approccio comportò anche la diffusione di metodologie di management e valutazione delle Amministrazioni Pubbliche orientate alla *performance* e l'estensione delle possibilità di scelta per gli utenti dei servizi pubblici, in particolare per quel che riguarda l'istruzione e la tutela della salute.

dalle Amministrazioni Pubbliche nelle valutazioni dei cittadini (Hinna, 2006)<sup>34</sup>.

La nozione di “valore pubblico” introdotta da Moore (1995) è molto importante nei processi di valutazione della performance delle Amministrazioni Pubbliche; essa fornisce infatti un riferimento concettuale di grande rilevanza per la valutazione delle loro attività, comprese quelle di regolamentazione. L'approccio del valore pubblico utilizza una nozione di valore più ampia di quelle usualmente utilizzate nell'approccio del NPM, poiché tiene conto sia dei risultati, sia dei mezzi utilizzati per raggiungerli, sia della legittimazione delle Amministrazioni Pubbliche e della fiducia in esse riposta dai cittadini; la nozione di valore pubblico comprende valutazioni di equità, etica e *accountability*, che in genere non sono considerate in misura appropriata nel NPM, che concentra l'attenzione principalmente sull'efficienza (relazione fra input e output).

La misura del valore pubblico è particolarmente complessa, poiché essa, oltre a incorporare i benefici derivanti dall'utilizzazione dei servizi pubblici, è influenzata dalle valutazioni dei cittadini riguardo l'equità e l'imparzialità dei processi distributivi, la fiducia nelle Amministrazioni Pubbliche, i benefici derivanti dalla collaborazione degli utenti, gli effetti delle attività correnti sul benessere delle generazioni future.

Nei paesi democratici il valore generato dalle Amministrazioni Pubbliche, corrispondente alla differenza fra il valore dei benefici derivanti da queste attività e il loro costo in termini sia di risorse finanziarie sia di poteri trasferiti alle Amministrazioni Pubbliche, è valutato in ultima analisi dai cittadini e la legittimazione dei governi deriva dalla loro capacità di creare valore pubblico.

La sintesi più efficace del management strategico delle Amministrazioni Pubbliche è rappresentata dal "triangolo strategico" proposto da Moore (1995), ai cui vertici si trovano:

- 1) la nozione di "valore pubblico", che esprime in sintesi gli obiettivi delle Amministrazioni Pubbliche, alla cui definizione forniscono un contributo importante anche i manager pubblici;
- 2) le fonti di legittimazione e sostegno, che consentono di ottenere le risorse necessarie per le attività volte a creare valore pubblico;
- 3) le capacità operative su cui si può contare, o che devono essere sviluppate, per perseguire efficacemente gli obiettivi di creazione di valore pubblico (Moore e Khagram, 2004).

In generale, il valore pubblico ha tre dimensioni: risultati finali complessivi

---

<sup>34</sup> Per approfondimenti circa l'impatto della governante nelle pubbliche amministrazione ed il ruolo dell'*accountability* leggasì HINNA L., MONTEDURO F. (2005), “Nuovi profili di *accountability* nelle PA. Teoria e strumenti”, Quaderni Formez, n. 40. Dipartimento Funzione Pubblica.

(*outcome*), prodotti specifici (*output*), fiducia; questa distinzione è concettualmente significativa, anche se in concreto queste tre dimensioni spesso si sovrappongono.

Caratteristica tipica del valore pubblico è che sono particolarmente importanti i valori in cui ciascuna collettività si riconosce; non tener conto di questi valori, e in particolare della loro evoluzione, può pregiudicare la capacità di creare valore pubblico.

Talbot (2009)<sup>35</sup> ha messo in evidenza in particolare quattro aspetti dell'approccio del "valore pubblico":

- 1) le risorse a cui i cittadini rinunciano per la produzione di valore pubblico non sono soltanto di natura finanziaria, poiché la produzione di valore pubblico richiede anche delle limitazioni alla libertà delle persone;
- 2) la produzione di valore pubblico richiede spesso la collaborazione attiva dei cittadini (in particolare per l'istruzione, la tutela della salute, l'ordine pubblico, l'amministrazione della giustizia, ecc.);
- 3) i manager pubblici non sono semplici esecutori di direttive politiche, ma contribuiscono insieme agli organi politici alla specificazione di ciò che costituisce valore pubblico, anche se in ultima analisi le decisioni finali sono di competenza delle autorità politiche;
- 4) la fiducia<sup>36</sup> nel management pubblico (legittimazione) è fondamentale per ottenere la collaborazione dei cittadini, in termini sia di rinuncia a risorse finanziarie e

---

<sup>35</sup> AQUINO S. (2013), *Aziendalizzazione, nuova governante e performance nelle pubbliche amministrazioni*, Rivista di Economia Aziendale: O'Flynn (2007) ha contrapposto il paradigma del "new public management", caratterizzato dall'attenzione alla performance in termini di efficacia, efficienza, economicità, a un emergente paradigma del "valore pubblico" attento alle preferenze della collettività e alla legittimazione dei manager pubblici. Per approfondimenti si veda anche Talbot (2008), Williams e Shearer (2011).

<sup>36</sup> Soprattutto in questo periodo di crisi del sistema economico generale il percorso di ripresa dell'economia, pubblica o privata che sia, è strettamente legato al concetto di fiducia. Tutti gli operatori del sistema economico sono alle prese con la fiducia dei consumatori e, fin quando tale fiducia non sarà ripristinata, il sistema si troverà sempre nella condizione di non poter reagire. Per uscire dalla crisi occorre avere fiducia. Tuttavia, pur essendo un irrinunciabile punto di partenza in mancanza del quale non può esservi ripresa, non è facile chiedere agli stessi consumatori una fiducia già concessa e tanto spesso mortificata. Senza un clima di reciproca fiducia i rapporti perdono di credibilità o quanto meno sono rapporti destinati a produrre benefici assai inferiori a quelli che avrebbero potuto produrre senza una reciproca diffidenza che rende tutto più complicato. Nella fase in cui il ciclo economico o percettivo è negativo, come la fase attuale, la fiducia rappresenta il volano per la ripresa e lo sviluppo delle condizioni necessarie per la crescita. Ma si può chiedere fiducia a chi è stato tradito in tal senso? La fiducia va guadagnata e in questi anni è evidente che a tutti i livelli, centrali e locali, si è perso di vista il senso delle cose e sempre più l'interesse personale ha sopraffatto l'interesse collettivo determinando non solo il collasso del sistema ma anche la crisi delle stesse istituzioni. Si è semplicemente preso atto che tale sistema deve essere cambiato nelle norme che regolano il suo funzionamento, ma ancor prima nella mentalità delle persone che governano e che lo compongono perché i settori economici, così come le istituzioni, non sono fatte di statistiche, né di palazzi, bensì di persone, con le loro intelligenze, il loro senso civico ed etico, la loro emotività e le loro aspirazioni. Per queste ragioni il punto di partenza è ristabilire la fiducia, facendo percepire ai cittadini il senso del cambiamento e la volontà di abbandonare i vecchi stili di direzione per rivolgersi sempre più alla gente con politiche e modi di fare *per* la gente. La chiave del successo è rinvenibile oggi in due concetti: fiducia ed etica dei comportamenti. Solo quando le scelte dei nostri governanti saranno mosse da tali ispirazioni, i loro comportamenti saranno coerenti con le loro funzioni e potrà essere richiesto ai cittadini di poter credere nel cambiamento.

rispetto delle regole, sia di collaborazione attiva nella produzione di valore pubblico.

Il percorso innovativo più rilevante evidenziato riguarda gli obiettivi di performance: si passa da obiettivi e indicatori di performance focalizzati sugli input nella Pubblica Amministrazione tradizionale, a obiettivi incentrati anche sugli *output* col NPM, a obiettivi e indicatori di performance che guardano anche ai risultati finali o *outcome* o impatti (intermedi e finali) delle attività delle Amministrazioni Pubbliche nell'approccio del valore pubblico.

### 1.3 I principi di efficienza, efficacia ed economicità

Nel turbolento scenario che porta al passaggio dal ventesimo al ventunesimo secolo, fra cambiamenti delle esigenze ed istanze collettive sempre più ambiziose e risorse sempre più scarse, la pubblica amministrazione italiana non dovrebbe continuare a ignorare la situazione che si palesa ma dovrebbe mettere in campo azioni orientate alla soluzione di una problematica prima che diventi cronica.

Lo affermano ad alta voce gli studiosi di economia-aziendale. Lo percepiscono i politici che non riescono più ad attuare i propri programmi elettorali a causa della sempre maggiore insufficienza di risorse e delle continue sollecitazioni nazionali ed comunitarie alla riduzione e al monitoraggio del debito pubblico. Lo avverte il legislatore, che, esortato dalle spinte provenienti da altri Paesi Europei, inaugura una lunga stagione di riforme trasversali a tutta la pubblica amministrazione, caratterizzate da una crescente attenzione ai contenuti dell'azione amministrativa in termini di economicità, efficienza ed efficacia<sup>37</sup>.

Ma, affinché ci sia nei fatti un vero e proprio cambiamento della pubblica amministrazione in chiave economico-aziendale, è necessario un profondo cambiamento culturale che investa tutti i soggetti e tutti i livelli (politici, dirigenti, dipendenti, cittadini) e che i principi ispiratori del cambiamento siano fattivamente applicati e non solo condivisi in maniera del tutto formale.

L'implementazione dei criteri economico-aziendali nella pubblica amministrazione non contrasta né con gli obiettivi di socialità ed equità, né con i principi di «buon andamento» e «imparzialità» (art. 97 Cost.) che, coerentemente al

---

<sup>37</sup> Risulta utile richiamare, a titolo di esempio, la Legge n. 59/1997, meglio nota come "Bassanini-I" che rappresenta che indubbio perno del processo di riforma che sta attraversando la pubblica amministrazione in questi anni. Tale legge delega, nel definire i principi-cardine ai quali il Governo si sarebbe poi ispirato per regolamentare le materie che ne costituiscono l'oggetto («conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali», «riforma della pubblica amministrazione» e «semplificazione amministrativa»), fa dei concetti di efficienza, efficacia, economicità, pianificazione e controllo le proprie pietre miliari.

sentire comune e anche alla luce del dettato costituzionale, dovrebbero sempre ispirarne l'azione. Al contrario, riempie i principi di contenuti e favorisce il conseguimento degli obiettivi.

Il “buon andamento” della pubblica amministrazione, al pari di quello di ogni altra azienda, non può che misurarsi nella sua capacità di mantenere un equilibrio economico a valere nel tempo, ovvero, nella sua capacità di attuare una gestione che, pur non ispirata da finalità di profitto, sia orientata alla creazione di valore economico-sociale, alla realizzazione di un equilibrio fra risorse consumate e utilità prodotte (obiettivo di efficienza) e al soddisfacimento delle esigenze della collettività (obiettivo di efficacia).

Nel momento in cui efficienza e efficacia<sup>38</sup> assurgono a criteri base nel guidare la gestione della “cosa pubblica”, si scongiura la prevaricazione degli interessi di parte e di clientele sugli interessi collettivi, attuando così il principio di “imparzialità”.

Inoltre, il principio di economicità<sup>39</sup>, nella sua dimensione di efficacia, non rappresenta un ostacolo per il conseguimento degli obiettivi sociali, ma, viceversa, lo strumento. Tali obiettivi, inoltre, non contrastano nemmeno con il criterio di efficienza. La crescita economica e sociale dell'intera collettività non può realizzarsi attraverso la dissipazione delle risorse collettive o attraverso un'alterazione della propria missione, ma solo attuando una gestione virtuosa, orientata e “massimizzante” in rapporto alle finalità ed ai risultati da conseguire evitando artificiose ambiguità.

## 1.4 L'ambiguità della performance nelle aziende pubbliche

### 1.4.1 Le dimensioni di risultato nelle pubbliche amministrazioni

Uno degli aspetti più critici e controversi derivanti dal processo di aziendalizzazione della pubblica amministrazione è quello relativo alla “dimensione di risultato”. L'esperienza delle imprese private si fonda sulla quantificazione del valore mediante determinazioni economico-quantitative e pertanto la diffusione del modello aziendale all'interno delle amministrazioni pubbliche ha superficialmente indotto a pensare che lo stesso modello potesse essere riproposto in pieno anche nelle aziende pubbliche.

---

<sup>38</sup> BRUSA L. (2000), *Sistemi Manageriali di Programmazione e Controllo*, Giuffrè Editore, Milano: l'efficacia è l'attitudine ad ottimizzare i risultati riguardanti gli output della gestione. L'efficienza è invece l'attitudine ad ottimizzare le risorse occorrenti per ottenere un determinato volume di output

<sup>39</sup> BORGONIVI E. (2004), *Ripensare le pubbliche amministrazioni*, Egea, Milano “L'economicità è un concetto che racchiude e sintetizza i principi di efficacia ed efficienza. Essa è definita infatti come il bilanciamento tra le utilità impiegate e le utilità prodotte o, in altre parole, come la congruenza tra le risorse consumate e la quantità/qualità di bisogni soddisfatti. L'economicità è dunque a che fare con il raggiungimento delle peculiari finalità istituzionali dell'azienda pubblica, ampliando la portata concreta del concetto riferito alle imprese dove l'economicità è espressa dal confronto tra componenti positivi e negativi di reddito.

L'esperienza di questi ultimi decenni, tuttavia, ha dimostrato che pur essendo valido l'impatto di un approccio "culturalmente aziendale" nella gestione della macchina amministrativa, relativamente alla dimensione del risultato bisogna essere più cauti in quanto il concetto di valore valido per le imprese non deve essere sovrapposto al concetto di "valore pubblico" applicabile alle amministrazioni pubbliche in quanto più complesso e multidimensionale (Borgonovi, 2004).

Comprendere la significativa differenza tra queste due tipologie di valori e delle dinamiche e variabili che li condizionano assume un'importanza fondamentale sia per avere una visione concettualmente chiara degli obiettivi che ispirano le imprese rispetto alle aziende pubbliche, non sempre o esclusivamente basati su fattori di natura economica, sia per intercettare quelle ambiguità che di fatto condizionano non solo l'individuazione degli obiettivi, ma la stessa realizzazione nonché tutti i processi connessi alla loro rilevazione, misurazione e valutazione ove questa sia possibile.

E' opportuno in questa fase chiamare in aiuto il diritto amministrativo, che sembra essere stato spesso dimenticato o accantonato dalle logiche del processo di aziendalizzazione ma che di fatto individua i principi su cui si fonda l'intera azione amministrativa, dettando giuridicamente e funzionalmente gli obiettivi che l'azienda pubblica in generale deve perseguire.

Quando si parla dei principi di legalità, di imparzialità, di buon andamento (all'interno del quale trovano collocazione i canoni dell'efficacia e dell'efficienza), di pubblicità e di trasparenza sono stati già individuati gli obiettivi (di primo livello) che tutte le pubbliche amministrazioni devono perseguire durante la loro gestione, indipendentemente dalla funzione amministrativa che gli viene assegnata istituzionalmente e sulla base della quale emerge la differenziazione degli obiettivi specifici (di secondo livello) e delle connesse attività.

Questa riflessione, seppur breve, evidenzia come la definizione di valore, di risultato, di attività o di obiettivo assuma all'interno della pubblica amministrazione un significato diverso, complesso, ampio che non può e non deve essere ricondotto alla semplice quantificazione economica ma che invece presuppone un'analisi profonda delle diversità che caratterizzano i due contesti, al fine di individuare quali metodi, principi e strumenti provenienti dall'esperienza privata possano essere concretamente applicati alla pubblica amministrazione e fino a che punto il miglioramento della performance sia effettivamente legato alla capacità di tradurre in termini economici obiettivi e risultati.

In altre parole, si vuole rimarcare l'importanza di mantenere, anche nell'ambito dei processi di misurazione e valutazione delle performance, un approccio integrato ed

equilibrato che non si affidi esclusivamente al processo di aziendalizzazione, ma che consideri con la dovuta responsabilità la mission delle amministrazioni pubbliche rispetto alle imprese private nonché il ruolo assunto dalle persone in essa operanti.

Infatti mentre nelle imprese private il comune denominatore di tutti i processi, attività, obiettivi, soggetti e interessi è rappresentato dalla dimensione economica, nelle amministrazioni pubbliche le dimensioni da prendere in considerazione sono diverse perché diverse sono le finalità istituzionali da perseguire, le attività da svolgere, i contesti in cui operare, i soggetti economici da soddisfare, gli interessi pubblici da garantire e le relazioni da governare.

Come l'obiettivo primario per un'impresa privata è quello di produrre, a partire da un input iniziale, in condizioni di efficacia ed efficienza, un output finale che, immesso sul mercato, sia in grado di generare un profitto capace di remunerare le risorse impiegate nella gestione stessa, così l'obiettivo di una pubblica amministrazione è quello di produrre, a partire da un input iniziale, in condizioni di efficacia ed efficienza, un output finale, che immesso sul mercato (utenza) sia in grado di soddisfare i suoi bisogni (outcome) in modo coerente con le risorse impiegate nella gestione stessa.

Pur sembrando concettualmente simili, i processi, gli obiettivi, i risultati e le stesse condizioni di gestione assumono accezioni diverse. Il confronto dei diversi aspetti tra l'impresa privata e l'azienda pubblica fornisce un'ampia indicazione dei fattori, oggettivi e soggettivi, che generano criticità ed ambiguità e che condizionano la dimensione di risultato nella pubblica amministrazione:

*Lo scopo:* è essenzialmente e profondamente diverso in quanto, mentre l'imprenditore mira a realizzare un utile (valore economico), la pubblica amministrazione mira a soddisfare un bisogno (valore sociale) non sempre quantificabile economicamente.

*Il soggetto economico:* assume conformazioni diverse perché, mentre nelle imprese private l'interesse dell'impresa coincide con l'interesse dell'imprenditore il quale sollecita e verifica che la gestione si svolga in condizioni di efficacia ed efficienza, nelle aziende pubbliche gli interessi sono molteplici e a volte anche contrastanti (Borgonovi, 2004), e la gestione, pur dovendosi svolgere secondo i principi di legalità, imparzialità, pubblicità, trasparenza e buon andamento, di fatto è condizionata dalla presenza di sistemi che operano secondo logiche profondamente differenti.

*Gli output:* seppur concettualmente identici come risultato di un processo di produzione, assumono un significato intrinseco diverso, in quanto mentre gli output delle imprese private rappresentano il risultato finale ed il loro valore è determinato dal mercato mediante il sistema degli scambi, gli output della azienda pubblica rappresentano un

risultato intermedio, che si trasforma in risultato finale (outcome) solo quando riesce a soddisfare il bisogno, e per il quale non sempre è possibile quantificare il valore in funzione dell'utilità economica.

*L'efficienza:* è l'attitudine dell'impresa ad ottimizzare la quantità di risorse (input) occorrenti per realizzare un determinato volume di output (Brusa, 2000). Essere efficienti significa realizzare la migliore combinazione produttiva tra input immessi nel processo e output realizzati. Ogni qualvolta che a parità di input si possono incrementare gli output o a parità di output si possono ridurre gli input si realizza l'inefficienza. Ma l'efficienza presuppone una misurazione oggettiva sia degli input che degli output che invece, come abbiamo visto, in ambito pubblico spesso assumono non solo una diversa configurazione ma anche una difficile misurazione<sup>40</sup>. Proprio la mancanza di termini di confronto univoci ed oggettivi rende difficile la valutazione dei livelli di efficienza e crea pertanto notevoli spazi di ambiguità legati ad una intersoggettiva valutazione dei risultati.

*L'efficacia:* rappresenta l'attitudine a realizzare gli obiettivi proposti. Nelle imprese, come detto in precedenza, l'obiettivo spesso coincide con un risultato economico. La dimensione economica che contraddistingue le imprese private ne agevola la determinazione, la misurazione e la valutazione. La gestione aziendale, inoltre, è supportata dal mercato che, grazie agli scambi ed alla concorrenza, pur non garantendo la quantificazione di determinate variabili qualitative, fornisce indicazioni circa la globale validità del prodotto. La gestione pubblica, invece, incontra difficoltà quando si tratta di quantificare la soddisfazione dei bisogni collettivi venendosi a configurare, pertanto, due livelli di efficacia: uno relativo alla dimensione gestionale-interna, che individua la capacità di produrre i beni e i servizi prefissati (output), e uno relativo alla dimensione del valore che individua la capacità di soddisfare i bisogni della collettività di riferimento (outcome). La difficoltà nel quantificare oggettivamente il risultato conseguito in termini di soddisfazione resa ai cittadini rende, chiaramente, difficoltoso qualsiasi processo di valutazione sia esso riferito alle attività o alle persone creando comprensibilmente spazi di ambiguità;

*L'economicità:* è un concetto integrato nel quale confluiscono i principi di efficacia ed efficienza. Essa può essere definita come il bilanciamento tra l'utilità delle risorse impiegate e le utilità prodotte, o in altre parole, come la congruenza tra le risorse

---

<sup>40</sup> BORGONOV E. (2004), *Ripensare le pubbliche amministrazioni*, Egea, Milano: "La valutazione dell'efficienza per istituzioni la cui finalità è la produzione di beni sociali che rispondano ai bisogni della cittadinanza non può essere basata solamente sull'ottimizzazione nell'impiego delle risorse produttive, ma deve essere collegata alla valutazione di efficacia delle gestione".

consumate e la quantità di bisogni soddisfatti. L'economicità riguarda il raggiungimento delle peculiari finalità istituzionali dell'azienda pubblica, ampliando la portata concreta del concetto riferito alle imprese dove l'economicità è espressa dal confronto tra componenti positivi e negativi di reddito (Borgonovi, 2004).

*Gli obiettivi:* la difficoltà riscontrata nel definire gli obiettivi della gestione in modo chiaro, esplicito e quantificabile, la complessità nel quantificare oggettivamente l'impatto in termini di scelte della funzione politica, la mancanza di un meccanismo economico-quantitativo che consenta di confrontare le utilità prodotte rispetto alle risorse impiegate e pertanto i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi proposti, l'impossibilità di attribuire un peso in termini di valore ad alcuni principi di riferimento dell'azione amministrativa, l'atipicità del mercato e la particolare natura delle finalità perseguite dalle amministrazioni pubbliche rendono particolarmente complesso il processo di individuazione e valutazione degli obiettivi.

La misurazione dei risultati ed il confronto con gli obiettivi prestabiliti necessita di un parametro di riferimento ma, come precedentemente visto, non tutti i fattori che condizionano la gestione aziendale pubblica possono essere facilmente tradotti o quantificati economicamente. Pertanto, il sistema di rilevazione, misurazione e valutazione dei risultati nelle aziende pubbliche dovrà necessariamente affidarsi anche ad indicatori di diversa natura che di volta in volta vengono tarati per le specifiche esigenze funzionali.

Gli stessi processi di misurazione e valutazione non sono standardizzabili secondo logiche tipiche delle imprese private ma risentono fortemente, oltre che del limite dell'oggettivazione delle informazioni misurate, anche della notevole divergenza soggettiva in termini di interpretazione della mission e di valutazione dei risultati nonché dell'ambiguità riscontrabile nell'etimologia stessa dei termini "misurazione" e "valutazione".

#### **1.4.2 Misurare e valutare: differenze etimologiche e concettuali**

L'analisi delle dimensioni di risultato nella pubblica amministrazione consente di affermare con assoluta certezza che valutare la performance, da un lato, è necessario, dall'altro, però, è difficile per ragioni oggettive e soggettive.

Esiste un problema ma questa sembra non essere condizione sufficiente a garantirne la risoluzione soprattutto se non si risolve, o almeno circoscrive, quell'ambiguità tipica dei processi di misurazione e valutazione partendo proprio dal chiarire le differenze etimologiche e concettuali dei processi in questione.

Il termine misura deriva dal sostantivo latino mensura e dal verbo latino metiri e sembra significare giudizio, misura in senso psicologico più che fisico, ma anche prudenza, richiamando, quindi, non tanto un metro obiettivo di calcolo ma piuttosto l'esercizio ponderato e riflessivo di una valutazione (Rebora, 2005). La radice dello stesso verbo metiri e dell'equivalente greco metrein rimandano però anche a me-s (mese), dove viene evocata una unità basilare di misura del tempo, che richiama moon, termine indicativo del ciclo lunare (Mari, 2003).

Il termine misura appare quindi carico di ambiguità tanto che gli stessi termini giudizio e misura sembrano al tempo stesso contrapporsi, combinarsi e completarsi. Del resto questa consapevolezza di ambiguità è presente nella stessa scienza delle misurazioni al punto che in un articolo pubblicato su una rivista internazionale *Epistemology of measurement* ci si pone esplicitamente il problema "la misurazione è una valutazione soggettiva o una descrizione oggettiva?" (Mari, 2003).

Nei contesti pubblici caratterizzati da una limitata importanza del mercato, da condizioni di forte complessità e di valenza relazionale del servizio da produrre, l'ambiguità del tema della misurazione assume una particolare importanza anche alla luce della valenza che la valutazione dei risultati assume come strumento di governance e di management (Rebora, 2005).

Scontata l'ambiguità del termine misura, come sopra evidenziato, è necessario, oltre che ragionevole, affidarsi alla scienza delle misurazioni che parla di misura quando sono presenti alcune condizioni e precisamente che le misurazioni siano valutazioni intersoggettive e oggettive (Mari, 2003). Occorre, in altre parole, che, da un lato, i risultati della misurazione, forniscano le stesse informazioni a diversi osservatori, e che dall'altro, tali informazioni siano legate solo all'oggetto misurato e non al suo ambiente, che può anche includere l'osservatore. È necessario, cioè, che misurazioni dello stesso oggetto in condizioni differenti e in presenza di diversi osservatori producano gli stessi risultati (Mari, 2003). Ciò significa considerare il ruolo dei sistemi di misurazione non solo come strumenti operativi ma come componenti essenziali che danno fondamento epistemologico alla misurazione (Minelli, Rebora, Tulli, 2005).

In questo modo la misurazione si distingue dalla valutazione che rappresenta invece una forma di giudizio soggettivo che assume, rispetto alla misurazione stessa, un valore superiore quando i risultati possono essere considerati oggettivi in modo adeguato. Valutazione, infatti, deriva dal latino *valitus*, participio passato del verbo *valere*, che significa avere prezzo, stimare. In senso etimologico, perciò, la valutazione è il processo

mediante il quale si attribuisce “valore” ad un oggetto, ad un’azione o un evento, ad una persona.

Il valutare è l’attività con cui le persone esprimono un giudizio riguardo ad un fatto rilevante e significativo. Essa è strettamente collegata alle procedure, ai metodi e agli strumenti usati che possono condizionare l’attendibilità del giudizio medesimo sulla base delle informazioni che gli stessi strumenti, procedure e metodi producono. Le interconnessioni tra misurazione e valutazione generano una difficoltà nel trovare giustificazione e elementi di trasparenza nell’espressione dei propri giudizi. Per questo motivo esiste una ricerca intensa che da anni cerca di individuare non solo i criteri ma anche gli strumenti che permettono di esprimere giudizi maggiormente fondati (valutazione oggettiva).

Tuttavia, se l’ambiguità tra misurazione e valutazione sembra potersi circoscrivere ed annullare quando c’è la concreta possibilità di implementare sistemi di misurazione che producono risultati oggettivi, più complesso è il caso delle amministrazioni pubbliche dove, come già visto, gli obiettivi, i risultati ed i connessi sistemi di misurazione e valutazione, sia con riferimento al rapporto output/outcome prodotto (ambito oggettivo), sia con riferimento al management (ambito soggettivo), sfuggono alla determinazione economica e alla quantificazione oggettiva.

Del resto, il management non è una scienza, ma un’attività pratica che contiene anche aspetti di arte. Si differenzia da altri tipi di attività intellettuale perché configura “un’arte pratica” (Carlsson, 1951; Mintzberg, 1973). Per tale motivo fornire un’adeguata ed oggettiva descrizione e valutazione di un lavoro manageriale è sempre arduo. I manager agiscono nei contesti pubblici, non solo sfruttando la propria dotazione professionale, ma anche attraverso il giudizio, l’intuito, la flessibilità e l’adattamento di tipo creativo necessario per assorbire le ambiguità generate dal contesto e garantire al sistema di operare con sistematicità.

Per questa ragione la valutazione, seppur condizionata da una forte componente di soggettività e di non perfetta comunicabilità, sembra essere priva di alternativa alla misurazione e anzi è ad essa preferibile. Del resto, anche in ambito privatistico ci si è convinti che i metodi concettualmente più fondati e perciò più razionali risultano di fatto maggiormente influenzati da elementi soggettivi (Paganelli, 1990).

Proprio nei contesti pubblici, caratterizzati da processi non routinari, sfocati, innovativi e conflittuali (Noordegraaf e Abma, 2003), la pretesa propria del movimento del new public management di risolvere i problemi di incertezza, attraverso i metodi imperniati sulla misura della performance, incontra limiti insuperabili.

Sia i processi di misurazione che di valutazione presuppongono la definizione di obiettivi chiari, espliciti, condivisi, perseguibili e misurabili. Nella pubblica amministrazione la definizione di obiettivi perde il significato di riferimento e la relazione tra fini e mezzi si dissolve. Alcuni interessi generali e/o particolari come lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione, la salvaguardia dell'ambiente, la tutela della salute, la congestione del traffico etc. presentano un'interconnessione tra fatti, azioni e valori talmente stretta tale da impedire un qualsiasi processo di definizione di obiettivi e una conseguente misurazione di risultati che non sia sensibile a una divergenza di interpretazioni ed esposta ad un pluralismo di visioni (Minelli, Rebora, Tulli, 2005).

Le relazioni tra input e outcome non possono essere sempre rappresentate in modo stabile, in quanto i risultati ricercati sono spesso indiretti rispetto ai processi operativi attivati, alcune componenti fondamentali di outcome sono invisibili perché di lungo termine o interpretabili in maniere contrastanti e quindi qualsiasi processo di misurazione e valutazione diventa fortemente arbitrario.

In generale, possiamo affermare che nelle pubbliche amministrazioni non basta attivare processi di misurazione dei risultati, qualora questi siano possibili e forniscano informazioni oggettive, ma è necessario anche il contributo di momenti di interpretazione e valutazione fortemente espressi e comunicati dal livello intersoggettivo. In altre parole, in ambito pubblico, osservatori diversi non trarranno le stesse conclusioni elaborando gli stessi dati attraverso le stesse procedure contribuendo così a generare un ulteriore spazio di ambiguità (ambiguità della valutazione).

E' evidente che i sistemi di misurazione e valutazione degli obiettivi all'interno delle pubbliche amministrazioni, risentono, così come tutta la gestione, dell'impatto di una forte ambiguità soggettiva che non essendo contrastata dall'oggettività di alcune variabili o dimensioni o dalla univoca interpretazione del concetto di obiettivo genera diverse espressioni di fare pubblico e domina gli stessi processi di valutazione soprattutto quando riferiti alle persone.

#### **1.4.3 L'ambiguità degli obiettivi**

L'ambiguità degli obiettivi rappresenta sicuramente un ostacolo forte al raggiungimento di performance eccellenti (Drucker, 1980; Wilson, 1989) in quanto, consentendo di giustificare a livello soggettivo qualsiasi tipo di risultato, allenta la responsabilità verso il conseguimento degli obiettivi stessi. Questo problema consente alle organizzazioni pubbliche di operare senza aver un quadro chiaro degli obiettivi da

perseguire, i quali a loro volta, riducono notevolmente la possibilità di operare una valutazione oggettiva della performance.

La classificazione dei diversi fattori che contribuiscono a generare l'ambiguità degli obiettivi nelle pubbliche amministrazioni risulta funzionale ad una più chiara definizione degli stessi oltre che ad una migliore valutazione dei risultati.

Il monitoraggio delle condizioni di efficacia ed efficienza della gestione deve essere ancorato, come detto in precedenza, a dei parametri. Questi ultimi traggono origine dagli obiettivi di fondo della gestione esplicitati in quel processo direzionale che viene comunemente denominato "pianificazione strategica" (Brusa, 2000)<sup>41</sup>.

Gli obiettivi di fondo della gestione rappresentano, tanto nelle imprese quanto nelle amministrazioni pubbliche, il "faro che illumina" tutte le decisioni aziendali. Se il sistema di misurazione e controllo non dispone di obiettivi chiari, espliciti, condivisi e possibilmente misurabili, non è in grado di identificare i precisi indicatori di risultato con cui misurare l'efficacia e l'efficienza, e cioè non saprebbe cosa misurare e con quali priorità. In altre parole, gli obiettivi di fondo della gestione definiscono lo "spazio strategico"<sup>42</sup> all'interno del quale l'organizzazione pubblica intende muoversi al fine di soddisfare i bisogni collettivi istituzionalmente assegnati condizionando e guidando concretamente le scelte, le azioni, le attività ed i comportamenti delle persone verso il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Di fatto gli obiettivi strategici, riferendosi ad un arco temporale di medio e lungo termine, per essere realizzati presuppongono la definizione coerente di un sistema di obiettivi e sub obiettivi di breve termine grazie ai quali poter guidare le scelte degli amministratori e monitorare i risultati. Gli equivoci si generano pertanto già a livello di mission quando le finalità dell'organizzazione sono tradotte in obiettivi generali ed in linee guida che possono dar luogo a diverse possibili interpretazioni (Scott, 1992), generando una situazione di ambiguità delle direttive (Chun, Rainey, 2006).

E' ben intuibile l'importanza che la pianificazione strategica assuma all'interno di un qualsiasi processo di misurazione e controllo dei risultati, ma questo momento, soprattutto nelle organizzazioni pubbliche, risente dell'ambiguo rapporto tra processi politici e processi amministrativi. La questione non è nuova ed anche il new public

---

<sup>41</sup> BRUSA L. (2000), *Sistemi Manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè Editore, Milano: il processo direzionale con cui gli obiettivi sono esplicitati è la *Pianificazione Strategica*. Con essa si tenta di formulare in modo coerente e armonico un insieme di decisioni grazie a cui la direzione dà un volto durevole all'azienda, decidendo cosa fare e per chi e formula i *piani di azione* con cui dare concreta attuazione alle strategie suddette. Inoltre con la stessa si esprimono in modo chiaro e univoco a quali obiettivi le strategie ed i piani mirano e in quali tempi essi andranno realizzati. In definitiva, la pianificazione strategica è un processo direzionale che sta a monte dei sistemi di misurazione e controllo di gestione e che con quest'ultimi forma un sistema unitario più ampio normalmente definito "*Pianificazione e Controllo*".

<sup>42</sup> Vedi nota n. 24

management ha cercato di rompere con gli schemi del passato, propugnando il rinnovamento ed il miglioramento della pubblica amministrazione attraverso la trasformazione del rapporto esistente tra il momento politico e quello amministrativo (Meneguzzo, 1995)<sup>43</sup>.

L'esercizio del potere ed il comportamento politico, l'individuazione ed il rispetto dei ruoli e delle competenze, la separazione reale tra organi di indirizzo ed organi di gestione, la percezione che gli attori del processo hanno del proprio ruolo, la neutralità e l'indipendenza dei dirigenti, la divergenza tra obiettivi di consenso ed obiettivi sociali rappresentano solo alcuni degli aspetti che contribuiscono a rendere piuttosto complessa ed ambigua la problematica e che condizionano inevitabilmente il raggiungimento di performance eccellenti. Pertanto l'ambiguità della mission è strettamente condizionata "dall'ambiguità della funzione politica", cosa che può e deve risolversi mediante un approccio culturale che passa attraverso la costruzione di una nuova identità.

Solo quando gli organi di indirizzo politico (soggetti) e gli organi deputati al controllo (assoggettati) sapranno dare una diversa interpretazione alla propria funzione e al proprio mandato sarà possibile conseguire, anche grazie all'apporto delle logiche aziendali, un miglioramento dei livelli di performance.

Orientare il proprio ruolo verso la soddisfazione di bisogni pubblici grazie al quale gestire non solo la relazione tra soggetti-assoggettati ma anche il rapporto tra interesse personale-interesse collettivo rappresenta di per sé già elemento di buona performance. L'implementazione in ambito pubblico di processi di pianificazione strategica costituisce pertanto un momento di forte rilevanza culturale, espressione diretta di una volontà da parte dell'ente di voler identificare e sfruttare il proprio "spazio strategico" mediante una serie di scelte che comportano una consapevole definizione del ruolo che si intende svolgere attraverso gli ambiti di intervento, le formule gestionali, le filosofie organizzative e le relazioni che si intende adottare (Borgonovi, 2004).

Un altro tipo di ambiguità, strettamente collegata alla mission, è quella generata dall'esercizio della discrezionalità amministrativa. La dottrina tradizionale (Virga)

---

<sup>43</sup> MELE R., STORLAZZI A. (2006), *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, CEDAM, Padova: La PA ha un fine determinato da raggiungere che viene indicato direttamente dalla legge o dagli organi democraticamente eletti. Le due fasi dell'indirizzo e della gestione realizzano il passaggio da condizioni generali ed astratte, che indicano fini da perseguire, all'individuazione delle scelte da applicare al caso concreto. Questo processo di precisazione del fine, palesa il potere della Pubblica Amministrazione che si giustifica perché a monte c'è una chiara segnalazione dell'organo politico. Tuttavia le disposizioni normative non sono in grado di stabilire a priori la soluzione per ogni circostanza che si possa manifestare rispetto a più alternative ugualmente possibili. Per tale motivo la pubblica amministrazione interviene con una decisione discrezionale che diviene così di per sé mezzo espressivo di scelte di parte, politiche, perché si fondano su specifici interessi.

definisce la discrezionalità come la facoltà da parte di chi esercita il potere di scegliere fra più comportamenti giuridicamente leciti per il soddisfacimento dell'interesse pubblico. Da tale definizione ne deriva che, accertato che la PA opera per la soddisfazione di bisogni collettivi, non sempre tali bisogni sono dettagliatamente definiti e regolamentati dal legislatore tanto da poter distinguere tra azioni vincolate ed azioni discrezionali.

Ed infatti, considerato che la legge determina il fine che la pubblica amministrazione deve realizzare, a seconda che venga lasciato o meno un margine di operatività nella scelta delle concrete modalità attuative, si è in presenza, rispettivamente di attività discrezionale o attività vincolata. Il momento "politico" della ponderazione dei vari interessi da soddisfare e la fase di scelta tra le diverse soluzioni ipotizzabili costituisce il "merito amministrativo", di norma sottratto al sindacato giurisdizionale e soggetto solo al "sindacato politico".

In altre parole il merito rappresenta la sfera libera dell'azione amministrativa discrezionale, ossia l'ambito nel quale la stessa, rispettati i principi dell'azione amministrativa può svolgersi senza essere soggetta al sindacato giurisdizionale e quindi a valutazione e controllo. La molteplicità degli interessi da soddisfare e l'impossibilità di poterli realizzare tutti, fornisce a chi è chiamato ad implementare le scelte (funzione politica) non solo la discrezionalità relativamente al come raggiungere determinati obiettivi, ma anche la discrezionalità su quali obiettivi perseguire, generando così un'ambiguità delle priorità (Chun, Rainey, 2006).

Il problema alla base della costruzione della teoria della discrezionalità amministrativa è proprio quello di limitare l'arbitrio nelle scelte dell'autorità, laddove la legge non definisce in modo chiaro gli interessi collettivi da soddisfare e le modalità operative mediante cui realizzarli.

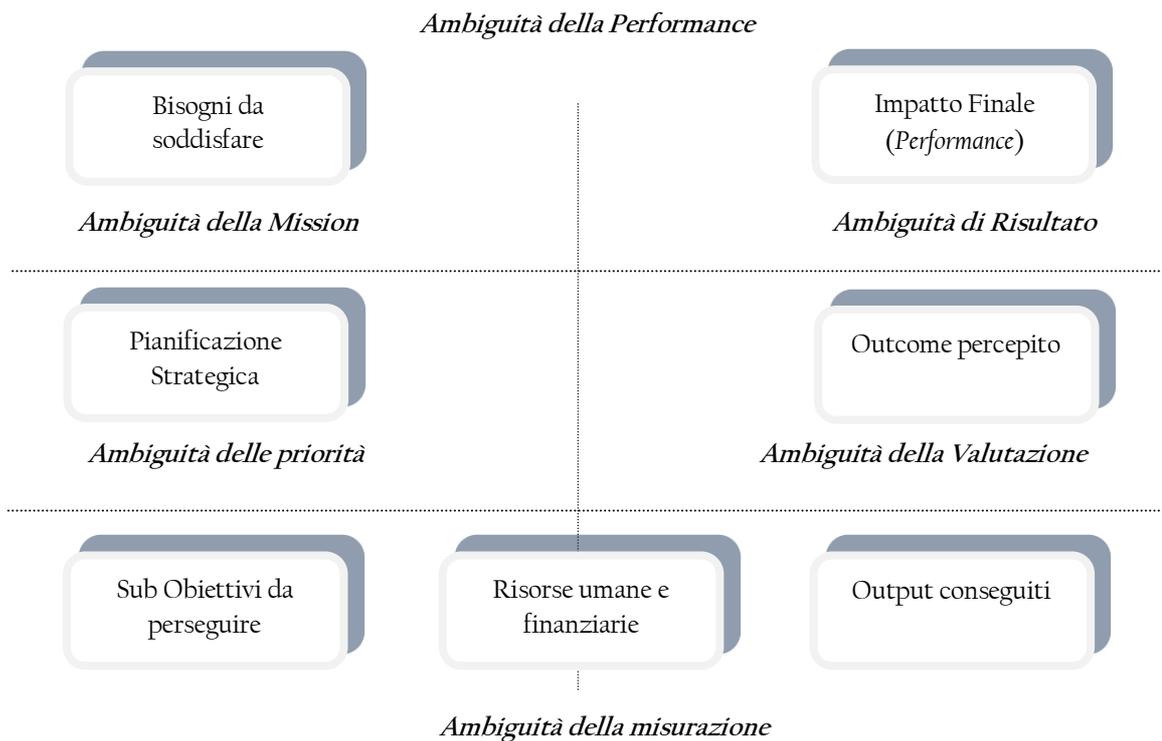
E' proprio questo spazio di libertà che genera un'ambiguità che di fatto condiziona sia il raggiungimento di performance eccellenti che la loro stessa misurazione e valutazione. L'ambiguità della mission e l'ambiguità delle priorità pertanto destabilizzano l'approccio aziendale quale unico modello mediante il quale risolvere il problema della performance nelle pubbliche amministrazioni.

Queste ultime, affiancate poi dall'ambiguità della misurazione, dall'ambiguità della valutazione e dall'ambiguità delle dimensioni di risultato, contribuiscono a formare l'ambiguità della performance o degli obiettivi all'interno del quale fattori di tipo strutturale, culturale, organizzativo e relazionale meritano la giusta considerazione nella fase di implementazione dei sistemi di misurazione e valutazione.

L'eterogeneità delle variabili, delle dimensioni e degli obiettivi, oltre che delle persone coinvolte all'interno delle PA, richiede pertanto un approccio integrato, sistemico, aperto che partendo dalle persone, dalla cultura e dalla professionalità miri a sollecitare percorsi di misurazione e valutazione dei risultati come sinonimo di una sempre maggiore focalizzazione verso l'interesse istituzionale e la soddisfazione dei bisogni collettivi.

La figura 3 riassume le fasi che caratterizzano il processo di realizzazione degli obiettivi di una PA e per ognuna di esse le tipologie di ambiguità che si possono generare. Ogni singola fase presenta strutturalmente forti differenze e diversi fattori di ambiguità e di criticità da analizzare di volta in volta in funzione dell'obiettivo finale da conseguire. Pertanto l'implementazione dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance devono tener conto, in modo equilibrato ed integrato dell'impatto di ogni singola fase in termini di competenze, criticità, ambiguità ed informazioni.

Figura 3. Mappa delle ambiguità della performance.



Fonte: elaborazione personale

Le informazioni che derivano dai processi di valutazione della performance non creano automaticamente un valore per l'organizzazione. Perché ciò avvenga è necessario che le informazioni ed il processo di valutazione siano utili per assumere delle decisioni e che le stesse siano coerenti con la finalità da perseguire. Purtroppo, in molti

casi, si è potuto constatare che la valutazione delle performance, anche quando presente, è stata raramente impiegata (Radnor, McGuire, 2004).

Sia i politici che i manager pubblici, supportati dalle ambiguità sopra descritte, direbbero che raramente può essere impiegata e le motivazioni, facilmente percepibili, sono da ricercare in due fattori essenzialmente dominanti quali la responsabilità e l'attendibilità. In altre parole, quando l'organizzazione crea informazioni viene messa in discussione la loro correttezza. Quando i fattori sono corretti, viene messo in discussione che siano adatti a rappresentare le responsabilità dell'amministrazione.

La relazione tra mission (obiettivi), esercizio del potere (decisioni), responsabilità (gestione) e valutazione delle performance (risultati) rappresenta un processo lineare all'interno del quale potrebbe circoscriversi ogni tipo di ambiguità se non fosse per le diverse interpretazioni che gli attori coinvolti in tale processo danno ad ognuno di queste fasi. La stessa valutazione delle performance genera ambiguità. Il monitoraggio delle performance di fatto consiste nel confrontare periodicamente e sistematicamente i dati della gestione con gli obiettivi definiti.

Tale confronto è finalizzato a produrre informazioni per il processo decisionale al fine di renderlo quanto più coerente possibile alle finalità da raggiungere. Il monitoraggio della performance supera la semplice fase del controllo e si estende ai momenti successivi quali l'analisi delle informazioni, la cognizione dei fatti, la comprensione degli elementi di criticità e la definizione degli interventi correttivi. Se i sistemi di misurazione e controllo non danno particolare enfasi a questa dimensione e quindi non vengono studiati per supportare i processi decisionali strategici, il controllo da essi derivante non sarà mai in grado di governare in modo efficace la performance dell'organizzazione.

La valutazione della performance si realizza nel momento in cui le informazioni riguardanti risorse, attività, processi, persone e risultati vengono interpretate in funzione degli obiettivi che l'amministrazione ha il compito di perseguire. Nel momento in cui tali obiettivi vengono generalizzati o mal interpretati, le decisioni risentono fortemente della discrezionalità dei diversi interlocutori coinvolti e dell'influenza di variabili diverse e contrastanti, la gestione non è supportata da un forte senso di responsabilità e da sistemi di misurazione e controllo efficaci, e la valutazione, qualora espletata, non assolve alla funzione di supporto della fase decisoria, si corre il rischio di compromettere il raggiungimento delle finalità dell'organizzazione oltre che la sua stessa autonomia.

#### 1.4.4. Aspetti metodologici e culturali

La necessità di rispondere adeguatamente alle esigenze crescenti dei cittadini, in termini di qualità delle politiche e dei servizi, in condizioni economiche sfavorevoli e con una scarsa dotazione di risorse, obbliga le pubbliche amministrazioni a conoscere in modo approfondito le proprie performance al fine di individuare modalità e opportunità per raggiungere gli obiettivi strategici e politici, assicurando sia la qualità dei servizi che l'efficacia dell'azione amministrativa.

Tali procedure si sviluppano, inoltre, parallelamente ad una maggiore trasparenza rispetto all'utilizzo delle risorse pubbliche, alle proprie attività e ai risultati conseguiti sia in un'ottica di accountability sia nella ricerca di percorsi condivisi di miglioramento del benessere collettivo. Tali esigenze mettono in risalto, da una parte, la necessità di sviluppare sistemi di misurazione ed analisi dei risultati capaci di indirizzare iniziative di miglioramento delle attività pubbliche, dall'altra, come sopra esposto, la complessità per un'amministrazione di definire gli elementi da misurare per valutare l'efficacia di una politica, la qualità di un servizio o la propria capacità organizzativa.

L'analisi delle diverse tipologie di ambiguità permette di affermare che una delle condizioni necessarie per un efficace utilizzo delle misure di performance, finalizzato al miglioramento delle prestazioni, sia quello di “definire” in modo sistemico i vari aspetti della performance, collegandoli agli obiettivi da perseguire e ai sistemi di raccolta e analisi delle informazioni. La questione performance all'interno delle PA assume, pertanto, un approccio integrato, all'interno del quale ricadono una serie di fattori che vanno ben oltre la semplice quantificazione economica tipica del modello aziendale. In altre parole, è evidente che la performance, prima di essere una questione di ordine metodologico o strumentale, rappresenta una questione di ordine “culturale” e “professionale”.

La scelta di dare maggiore enfasi all'uso delle misurazioni deriva di fatto dalla necessità, da un lato, di sostenere le iniziative delle amministrazioni pubbliche per misurare e analizzare la propria performance, dall'altro, di colmare la scarsa attitudine all'utilizzo sistematico di informazioni per l'assunzione delle decisioni rilevanti per la soddisfazione degli interessi della collettività.

Informazioni, decisioni, persone, attività e risultati devono rientrare in un modello organizzativo nel quale gli elementi siano strumentali ad un processo volto al raggiungimento del proprio fine istituzionale. Il processo organizzativo deve partire dalla chiara definizione degli obiettivi strategici che si intendono perseguire derivanti non solo dalla mission istituzionale dell'ente ma anche dalle esigenze provenienti dalla

società e dai cittadini. Una volta definiti gli obiettivi di medio lungo termine, dovranno essere esplicitati gli obiettivi di breve termine attraverso una corretta programmazione delle attività da svolgere in coerenza con le risorse strumentali, umane e finanziarie disponibili.

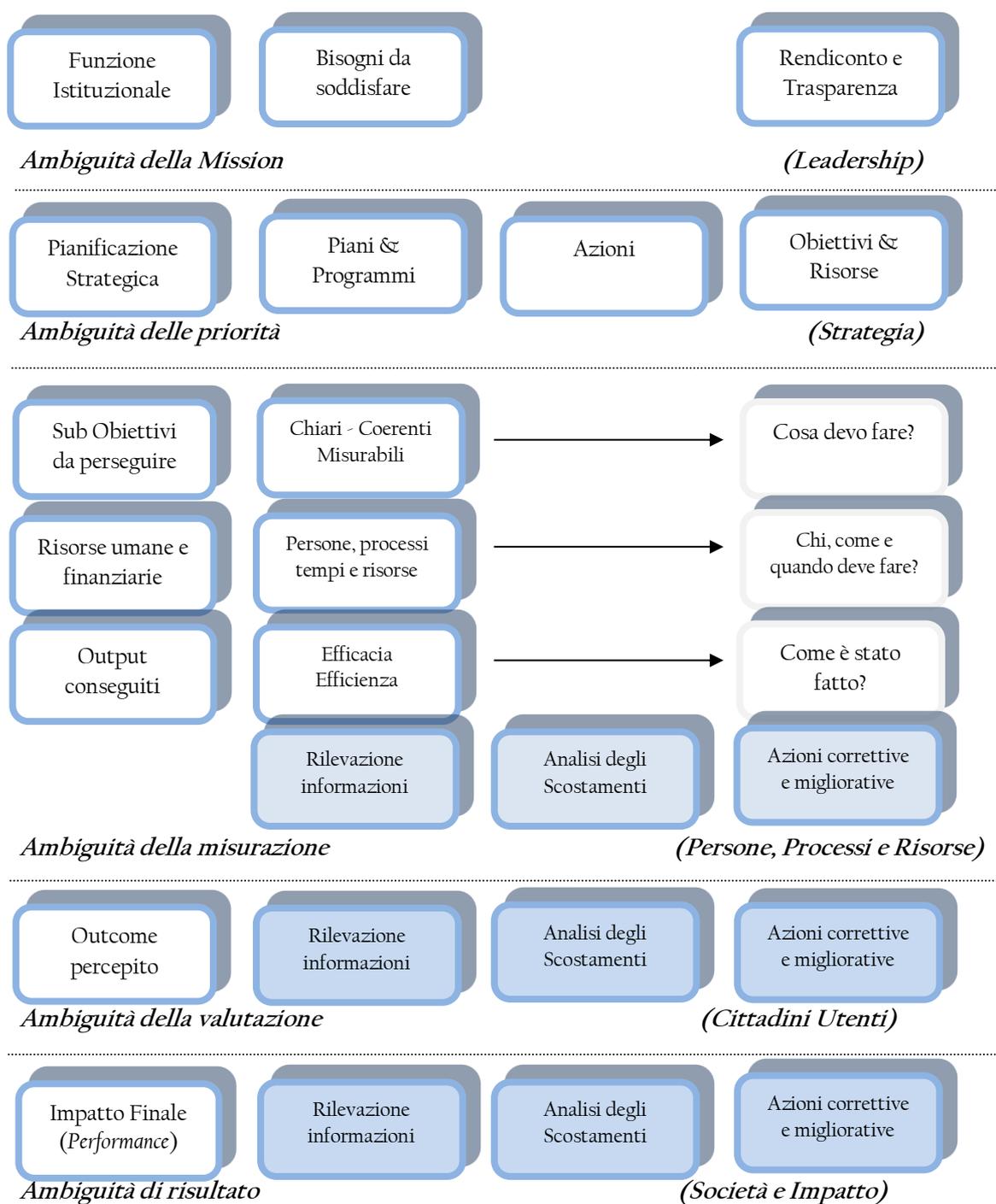
Gli obiettivi, le attività e le persone devono essere monitorate al fine di generare informazioni utili al processo decisionale e permettere che la gestione si svolga in coerenza con gli obiettivi strategici definiti in fase di pianificazione. La fase che mette a confronto i risultati conseguiti con i risultati attesi determina il momento del controllo utile al decisore per porre in essere azioni correttive e di miglioramento.

La figura 4 propone un modello organizzativo che mette a confronto le diverse aree che generano performance all'interno di una azienda pubblica integrando le logiche amministrative a quelle tipiche del modello aziendale.

Lo scopo è quello di offrire al public servant uno strumento utile per la gestione dell'intero ciclo della performance che uniformi il concetto di obiettivo e circoscriva le ambiguità tipiche di un processo di misurazione e valutazione siano esse legate a fattori di natura oggettiva che a soggettivi condizionamenti. Lo schema propone un modello organizzativo utile per conseguire un vantaggio in termini di performance di una PA. Il modello, infatti, mette a confronto le diverse aree di generazione e valutazione della performance integrando le logiche amministrative con quelle tipiche del modello aziendale ed offre diverse soluzioni per la circoscrizione delle ambiguità tipiche di un processo di misurazione e valutazione della performance:

1. **Pianificazione ed esplicitazione degli obiettivi:** non ha senso costruire un sistema di misurazione e valutazione se le finalità e gli obiettivi dell'ente non sono esplicitati in modo chiaro, comprensibile e coerente con le finalità istituzionali. Ne risulterebbe compromessa l'intera fase di misurazione. Pertanto, la definizione di una griglia di obiettivi strategici da perseguire è il primo *step* da realizzare e rappresenta l'elemento strategico di raccordo tra la funzione politica e la funzione amministrativa;
2. **Sistema di obiettivi e sub obiettivi:** definito il piano strategico di lungo periodo, la funzione politica deve programmare, con la funzione amministrativa, ed in modo coerente con l'*esercizio del potere*, l'insieme di obiettivi e sub obiettivi di breve termine da realizzare per soddisfare i bisogni dei cittadini. I sub obiettivi devono essere distinti per aree di gestione e a loro volta esplicitati in termini di programmi, azioni, interventi ed attività. Questi ultimi devono essere condivisi, perseguibili, realizzabili in termini di risorse umane e finanziarie disponibili e misurabili;

Figura 4. Modello integrato del ciclo della performance.



Fonte: elaborazione personale

3. **Controllabilità degli obiettivi:** condizione necessaria per poter controllare una variabile è quella di poterla misurare e cioè individuare indicatori che permettano di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi stessi. Sono state rilevate le difficoltà intrinseche alla misurabilità di alcune informazioni all'interno delle PA, ma è importante considerare la definizione degli obiettivi e l'individuazione degli indicatori come un momento unico del processo e non come azioni separate. Se ad un

obiettivo non è possibile abbinare un indicatore in grado di garantirne la misurazione, è opportuno procedere ad una rimodulazione dell'obiettivo, al fine di poter effettuare sempre un confronto tra risultati preventivati e risultati conseguiti;

4. **Misurazione, valutazione e responsabilità:** esplicitati gli obiettivi, programmate le azioni e individuati gli indicatori, il sistema di misurazione e controllo deve essere in grado di fornire informazioni continue per poter monitorare l'andamento della gestione in termini di efficacia ed efficienza e per adottare decisioni coerenti con i risultati da conseguire. Disporre di un quadro definito di obiettivi da raggiungere, di una griglia di indicatori da monitorare e delle informazioni da valutare amplia notevolmente la responsabilità della funzione politica e di quella gestionale e garantisce una riduzione dell'arbitrarietà delle decisioni tipica della discrezionalità amministrativa. Disporre di informazioni oggettive significa limitare la soggettività della valutazione e l'assunzione di decisioni poco coerenti con gli obiettivi;
5. **Economicità della valutazione:** anche l'implementazione di un sistema di misurazione e controllo dei risultati deve rispondere alla logica dell'economicità. Non avrebbe senso misurare e valutare la prestazione di un processo, di un'attività o di una persona se l'impatto in termini di output o outcome prodotti risulti irrilevante ai fini della valutazione della performance complessiva dell'amministrazione. I sistemi di misurazione, controllo e valutazione dei risultati richiedono una dotazione in termini di tempo, persone e risorse finanziarie. E' necessario pertanto evitare che il sistema corra il rischio che le risorse destinate ad esso siano di molto superiori rispetto a quelle necessarie per la soddisfazione dei bisogni;
6. **Livello dei sistemi di valutazione:** l'approccio che si adotta nei processi decisionali ha un grande impatto sui sistemi di misurazione e valutazione della performance. E' necessario che la valutazione, come processo complessivo, sia scissa in più livelli. Il *livello strategico* che compete agli organi di indirizzo politico, i quali attingono dal sistema di misurazione e controllo le informazioni per alimentare il dibattito interno e favorire la ricerca di un consenso mediante la soddisfazione dei bisogni collettivi. Il *livello operativo* è, invece, di competenza degli organi di gestione che utilizzano il sistema di misurazione per monitorare e controllare l'andamento delle azioni intraprese durante la gestione in coerenza con gli obiettivi prefissati a livello strategico. La gestione deve svolgersi nel rispetto delle condizioni di efficacia e di efficienza e fornire i risultati e gli impatti programmati; quest'ultimi, poi, vengono sottoposti al "giudizio" della funzione politica e dei cittadini mediante la leva della trasparenza. A questi due livelli si aggiunge infine il *livello organizzativo* che, in termini

di persone, processi, sistemi e strutture, deve supportare l'intero sistema di misurazione, controllo e valutazione;

7. **Cultura della valutazione:** i sistemi di misurazione e controllo, dovendo essere funzionali al perseguimento di migliori performance, devono evitare di orientare la propria funzione esclusivamente alla produzione di risultati informativi, generando una sorta di ansia da performance. La misurazione e la valutazione non devono essere mai finalizzate all'applicazione di misure sanzionatorie in quanto genererebbero forti resistenze interne. Parte del successo di un sistema di misurazione e valutazione è strettamente collegato alla capacità di comunicare gli intenti sostanziali del sistema, volti per l'appunto al miglioramento dei servizi e dei bisogni dei cittadini. Tale impostazione non solo tranquillizza i diversi soggetti coinvolti, ma può giocare anche un ruolo di stimolo alla partecipazione attiva dei soggetti stessi. Chiaramente l'implementazione risulterà più semplice in strutture di per se già efficienti a differenza di amministrazioni piuttosto scadenti. Ma, in ogni caso, la condivisione di una logica di auto miglioramento delle proprie funzioni e dei propri risultati può essere utile per vincere timori e preoccupazioni di natura personale e professionale;
8. **Coerenza dei comportamenti interni:** l'interazione tra organi di indirizzo politico ed organi di gestione è forte ed entrambi assumono un ruolo di primaria importanza nel processo di crescita della struttura. Inevitabilmente, al fine di conseguire risultati eccellenti, utili alla causa del sistema, è necessario che si sviluppino all'interno dell'amministrazione comportamenti responsabili e coerenti con il proprio ruolo e con la propria missione. Implementare sistemi di misurazione e valutazione delle performance in strutture caratterizzate da forti contraddizioni interne finirebbe per pregiudicare sul nascere l'intero sistema, in quanto non riscontrerebbe nella struttura stessa gli stimoli per la crescita e lo sviluppo. In altre parole, rimarcando l'approccio culturale della valutazione, nonché dell'intero processo di miglioramento delle pubbliche amministrazioni, la possibilità di conseguire risultati positivi è strettamente legata alla cultura che si diffonde all'interno delle amministrazioni, in quanto legata alle persone ed al modo in cui esse decidono di operare all'interno delle organizzazioni in cui vivono. Il vero cambiamento potrà realizzarsi solo grazie alla crescita etica, culturale e professionale degli attori coinvolti i quali dovranno agire in modo coordinato e sistemico rispetto al passato ponendo al centro delle proprie decisioni e del proprio operato sempre l'interesse del cittadino. Ciò, chiaramente, non permetterà di risolvere problemi di natura tecnica legati alla misurazione dell'efficacia ed efficienza della gestione, ma sicuramente contribuirà a migliorare l'economicità

complessiva delle organizzazioni garantendo al tempo stesso non solo una maggiore autonomia ma anche un incremento delle performance percepite dai diversi stakeholders dell'attività pubblica.

La misurazione e la valutazione della performance nelle PA sono sicuramente indispensabili ma al tempo stesso complesse ed ambigue. Sviluppare all'interno delle PA un nuovo modello interpretativo della funzione da espletare e degli obiettivi da realizzare, abbinato ad una migliore cultura della pianificazione e del controllo e ad una maggiore coscienza delle dimensioni da considerare, rappresenta un presupposto necessario per un sostanziale miglioramento dei risultati.

I risultati, infatti, si producono non soltanto per effetto delle scelte, delle norme, delle decisioni su risorse, attività e persone, ma soprattutto a causa dei momenti nodali che legano ciascuno di questi elementi (Guarini e altri, 2006).

Parlare di efficacia, efficienza, economicità, equità, significa fare riferimento ad una relazione, a un rapporto che trova significato in un valore numerico, in una misura, solo se si adotta una prospettiva comune. In mancanza di tale prospettiva, i rapporti, per loro stessa natura, possono essere invertiti, manipolati e interpretati in modo diverso generando forti ambiguità (Galli, 2008). Quando ciò accade, la PA perde la sua capacità di operare sistematicamente per la soddisfazione di un interesse comune e trascura complessivamente i propri risultati, la propria funzione e la sua stessa legittimazione.

Bisogna intraprendere una direzione diversa, che dia una giusta interpretazione al dettato normativo e che sia in grado di cogliere gli aspetti sostanziali, più che formali, che sono alla base di un qualsiasi processo di riforma e cambiamento. I sistemi di misurazione e valutazione dei risultati dovranno essere definiti in relazione alla specifica funzionalità delle organizzazioni, dovranno dare risalto alle diverse dimensioni interessate così come alle relazioni che determinano i valori che devono essere misurati.

Sistemi che siano in grado di identificare gli obiettivi da perseguire, i processi che generano informazioni, gli utilizzatori e l'uso che ne fanno. I sistemi dovranno essere definiti evitando di creare artificiose ambiguità e di concentrare l'attenzione esclusivamente sulla misurazione indistinta ed incondizionata dei valori, perdendo di vista ciò che davvero conta per la valutazione reale delle performance. In altre parole, è opportuno che il processo di misurazione e valutazione si concentri su alcuni fattori essenziali, avvenga in modo tempestivo e si collochi in un giusto contesto decisionale dove la cultura, l'etica, la responsabilità e la professionalità rappresentino elementi imprescindibili per la realizzazione di un miglioramento complessivo dei livelli di performance all'interno delle pubbliche amministrazioni.

## CAPITOLO 2

### *La mappa della pianificazione e la bussola del controllo per orientare le Performance.*

#### 2.1 I Sistemi di Pianificazione e Controllo: considerazioni introduttive

Nell'ambito della dottrina economico aziendale è facile imbattersi nei termini "pianificazione" e "programmazione", riferiti al più generale *Sistema* di Pianificazione, Programmazione e Controllo. Lo stesso, a sua volta, diviene parte integrante del sistema di amministrazione e controllo, il quale insieme alla gestione nonché all'organizzazione, va a costituire la tradizionale tripartizione dottrinale dell'economia aziendale teorizzata da Zappa (1943)<sup>44</sup>.

Fatta eccezione per alcuni autori che tendono ad attribuire lo stesso significato alla pianificazione e alla programmazione, la posizione dominante in letteratura riconosce ai due termini una valenza completamente diversa. E' importante per il prosieguo e le finalità di questo lavoro comprendere fin da subito le sostanziali differenze.

A tal proposito il Saita (1983), in uno dei suoi scritti<sup>45</sup> compie una dissertazione su questa distinzione ed in particolare sostiene che, effettivamente, sul piano pratico si usano indifferentemente entrambi i termini, ma che sul piano dottrinale e teorico presentano un significato completamente diverso e lo fa ponendo in rilievo una serie di criteri distintivi, fra cui quello temporale e quello gestionale. Sulla stessa linea è il Brusa (2000) che in uno dei suoi massimi lavori sui sistemi manageriali di programmazione e controllo prima di addentrarsi nei contenuti e nelle logiche del controllo di gestione avverte l'esigenza di chiarire il significato dei termini pianificazione e programmazione<sup>46</sup>.

Secondo il *criterio temporale*, che trova il proprio fondamento nella distinzione tra predizione dei fenomeni futuri dell'azienda in previsioni di lungo, medio e breve periodo, la pianificazione prende come riferimento un orizzonte temporale di medio- lungo periodo mentre la programmazione è maggiormente orientata al breve periodo. In base al *criterio gestionale*, invece, la differenziazione si estrinseca nel fatto che con la pianificazione vengono preventivati tutti gli aspetti di gestione mentre la programmazione riflette solo singoli aspetti. Da ciò si può evidenziare come il piano

---

<sup>44</sup> G. ZAPPA (1943), *Il reddito di impresa*, Giuffrè Editore, Milano.

<sup>45</sup> M. SAITA (1983), *Il controllo direzionale: principi e relazioni con il sistema organizzativo*, Libreria Universitaria, Verona.

<sup>46</sup> L. BRUSA (2000), *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè Editore

aziendale non sia un documento risultante da previsioni collegate e sistematiche, a differenza del programma, che riflette la previsione di singoli settori aziendali.

In sostanza, per pianificazione si intende l'attività volta ad assolvere il compito di valutare la fattibilità delle idee, convertirle in linee strategiche precise, specificandole mediante la definizione di obiettivi, che le esprimano in maniera coerente ed individuare le alternative per la loro realizzazione, con uno sviluppo temporale di medio lungo periodo (3- 5 anni), mentre con la programmazione si intende quella serie di attività volte a tradurre gli obiettivi formulati nell'ambito della pianificazione in scelte concrete, tenuto conto delle risorse umane, finanziarie e tecnologiche a disposizione.

Il controllo<sup>47</sup> rappresenta la fase conclusiva del processo insito nel sistema e consente, di analizzare le differenze tra ciò che è stato previsto e quanto effettivamente realizzato con una molteplicità di scopi, fra cui quello di indirizzare il complesso aziendale verso il pieno soddisfacimento dei fini per i quali lo stesso è stato costituito.

Racchiudere le tre componenti, pianificazione, programmazione e controllo, nell'ambito di un unico sistema evidenzia come queste siano inevitabilmente unite da un legame inscindibile ed affinché sia ben implementato e possa avere, dunque, una qualche utilità ai fini decisionali e strategici, tutte le sue componenti devono essere strutturate con criterio.

In particolare, il *Sistema* si compone di diverse parti tra le quali spiccano la struttura organizzativa dell'azienda, il sistema informativo, il processo, le rilevazioni e le informazioni di supporto.

## 2.2 La Pianificazione ed il Controllo Strategico

Robert N. Anthony, uno dei più importanti e noti autori harvardiani della seconda metà del XX secolo, nel suo libro *"Sistemi di pianificazione e controllo: schema di analisi"*<sup>48</sup>, riporta la seguente definizione di pianificazione: *"La pianificazione strategica è il processo di decisione sugli obiettivi dell'organizzazione, sui loro cambiamenti, sulle risorse da usare per il loro raggiungimento e sulle politiche che debbono informare l'acquisizione, l'uso e l'assegnazione di tali risorse."*

---

<sup>47</sup> L. BRUSA (2000), *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè Editore: A tal proposito è necessario fare alcune precisazione circa l'utilizzazione del termine controllo seppur limitando l'ambito di riferimento ai sistemi manageriali di pianificazione e programmazione. Infatti nel linguaggio economico aziendale, spesso ripreso in ambito pubblico, il termine controllo assume diverse accezione e risponde a diverse finalità sempre nell'ambito del sistema di cui fanno parte. Ecco perché è importante capire le differenze tra controllo strategico, il controllo operativo, il controllo organizzativo ed il controllo di gestione inteso come controllo dei risultati.

<sup>48</sup> R. N. ANTHONY (1967), *Sistemi di pianificazione e controllo: schema di analisi*, Etas Kompass, Milano.

Da queste parole risulta chiaramente come il concetto di pianificazione aziendale sia stato, da un certo punto di vista, ampliato da un altro concetto, quello della strategia ed in questo modo se la pianificazione aziendale è l'insieme delle decisioni prese dal management per intraprendere le azioni volte al raggiungimento degli obiettivi<sup>49</sup>, la pianificazione strategica opera un'integrazione di tale concetto in quanto "*tiene conto della stretta correlazione fra azienda ed ambiente esterno con il quale si trova in vicendevole dipendenza*"<sup>50</sup>, facendo emergere chiaramente l'imprescindibile legame con un ambiente estremamente turbolento e dinamico.

In sostanza, il processo di pianificazione strategica, nell'accezione ampia del termine, si estrinseca nell'attività di individuazione *ex ante* delle finalità e degli obiettivi verso i quali un'organizzazione intende protendersi, nonché delle azioni da adottare per far sì che essi vengano opportunamente conseguiti.

Tale processo, risulta strettamente interconnesso con l'analisi del contesto socio economico di riferimento, venendo infatti impostato sulla base di una conoscenza approfondita degli elementi che caratterizzano intrinsecamente il sistema aziendale e le sue interazioni con l'ambiente esterno, al fine di giungere alla definizione di obiettivi, che scaturiscano e al tempo stesso siano in grado di dar contenuto alla mission istituzionale dell'ente, orientando le decisioni ed i comportamenti dell'amministrazione in modo tale da renderli coerenti con le finalità del soggetto economico che, a differenza delle aziende private, non è identificabile in una persona o in un gruppo limitato di persone fisiche, ma nell'intera collettività.

A tal fine, la pianificazione strategica, presuppone lo svolgimento di un'attività creativa che si esplicita attraverso la previsione dei fenomeni che influenzeranno le future condizioni ambientali ed aziendali, l'individuazione degli obiettivi, l'elaborazione delle alternative d'azione funzionali al loro raggiungimento e la scelta dell'alternativa giudicata migliore.

Particolarmente importante è appunto la fase della previsione<sup>51</sup>, in quanto dalla capacità di prefigurare i futuri andamenti dell'azienda e dell'ambiente dipende la possibilità del management di condurre la stessa verso obiettivi concretamente raggiungibili, date le risorse a disposizione o comunque acquisibili da parte dell'azienda stessa<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> La pianificazione è la determinazione cosciente delle azioni e dei relativi sviluppi necessari per raggiungere gli obiettivi; la pianificazione pertanto è decisione." H. KOONTZ (1958), *A preliminary Statement of Principles of Planning and Control*, Journal of the Academy of Management.

<sup>50</sup> P. BASTIA (2001), *Sistemi di pianificazione e controllo*, Il Mulino, Bologna

<sup>51</sup> G. ZANDA (1968), *La funzione direzionale di controllo*, Stef, Cagliari.

<sup>52</sup> C. CARAMIELLO (1965), *L'indagine prospettiva nel campo aziendale*, Cursi, Pisa,

Il carattere creativo della pianificazione che, come si è detto, traspare dalla necessità di impiegare doti di intuitività e di giudizio critico, soprattutto nella fase previsionale, convive tuttavia con un altrettanto rilevante carattere di razionalità, il quale fa della pianificazione un processo concettuale in cui si susseguono fasi concatenate secondo una logica sistematica e coerente.

L'esercizio della pianificazione, inoltre, richiede l'espletamento di continue attività di valutazione e di scelta, le quali, oltre alle necessarie capacità intuitive, richiedono l'impiego di metodi di analisi razionali ed applicati ad un adeguato e sistematico corpo di informazioni e di conoscenze. Il risultato di tale processo è rappresentato da un piano che si configura come un sistema coordinato di operazioni future che l'azienda dovrà mettere in atto, nei tempi e secondo le modalità indicate nel piano stesso, per il raggiungimento degli obiettivi proposti.

Occorre rilevare, tuttavia, che data l'estrema incertezza e dato il carattere di variabilità che caratterizza l'ambiente socio economico nel quale l'azienda pubblica vive ed opera, la capacità del vertice di formulare previsioni attendibili circa il futuro corso dei fenomeni ambientali risulta fortemente menomata<sup>53</sup>.

Di conseguenza anche la scelta tra le diverse alternative risulterà gravata da una notevole dose di incertezza, in quanto l'alternativa giudicata migliore sulla base delle informazioni a disposizione del management, potrebbe non risultare più tale alla luce del futuro evolversi delle circostanze ambientali. Ne consegue che le decisioni formulate in sede di pianificazione possono essere considerate razionali soltanto in termini relativi, ossia rispetto alle informazioni disponibili nel momento in cui tali scelte sono state effettuate.

Il processo decisionale attuato dal management, pertanto sarà necessariamente ispirato ad un modello di razionalità limitata<sup>54</sup>, con la conseguenza che le scelte effettuate non potranno essere considerate ottimali ma soltanto soddisfacenti.

L'attività di pianificazione, di cui precedentemente ne sono stati presentati i connotati principali, presuppone un'attività di controllo strategico, con il quale si intreccia e si sovrappone ripetutamente, al fine di valutare l'efficacia delle decisioni assunte e delle azioni sviluppate concretamente, in relazione alle esigenze manifestate dalla collettività di riferimento; inoltre, tale attività non si limita a realizzare un mero controllo a posteriori, ma c'è un costante monitoraggio *in itinere*, realizzato dal vertice, in modo tale da permettere eventuali revisioni, aventi come oggetto la fase di pianificazione e programmazione non necessariamente alla fine, quando non si può fare

---

<sup>53</sup> I. MARCHINI (1967), *La pianificazione strategica a lungo termine nell'impresa industriale*, Giappichelli, Torino.

<sup>54</sup> H. A. SIMON (1958), *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna.

altro che prendere atto dei risultati, ma quando ci sono risultati parziali.

Questa attività ha un presupposto essenziale: una stringente integrazione con le altre forme di controllo ed in particolare con il controllo di gestione. L'analisi delle risultanze (report) del controllo di gestione da parte di chi effettua il controllo strategico, consente di ricavare utili indicazioni sulla coerenza e sulla congruità degli obiettivi operativi, desumibili dal budget, rispetto alla pianificazione strategica, ossia sulla capacità dei vertici dirigenziali di tradurre gli atti di indirizzo politico in un piano dettagliato di obiettivi operativi da assegnare ai livelli inferiori della struttura amministrativa dell'Ente. Ciò comporta che al controllo strategico consegua la valutazione dell'operato di questi dirigenti, direttamente destinatari degli atti di indirizzo politico<sup>55</sup>.

Ma il controllo strategico dovrebbe consentire anche di identificare le azioni correttive, le soluzioni possibili, i suggerimenti, le indicazioni e quant'altro necessario ad attuare gli obiettivi politici ed eventualmente rimediare agli errori commessi nel corso del mandato.

Si passa così ad aspetti che maggiormente riguardano la valutazione delle politiche pubbliche e del loro impatto sull'ambiente socio economico di riferimento. In questa ottica *"il sistema di controllo strategico è anche volto a realizzare i compiti riguardanti l'individuazione ed il trattamento dei problemi collettivi o, in altri termini, costruire le modalità attraverso cui le domande e i bisogni vengono recepiti e tradotti in politiche, mobilitare il consenso sulle soluzioni praticabili, agire a sostegno delle attività di produzione legislativa, strutturare i processi di governo che accompagnano l'attuazione degli interventi e le relazioni con gli altri attori"*<sup>56</sup> dell'ambiente socio economico circostante.

Da questo tipo di analisi possono scaturire delle responsabilità politiche sulle incongruenze interne alla pianificazione strategica ed agli atti di indirizzo, su eventuali scelte strategiche avventate. Ne consegue che gli organi di indirizzo politico, in un'ottica di doverosa autocritica, saranno chiamati a porvi rimedio o a trarre le dovute conclusioni per sottoporsi, a loro volta al giudizio dei soggetti che gli hanno conferito il mandato, ossia in ultima istanza la collettività amministrata. Gli atti amministrativi che contengono le scelte effettuate in sede di pianificazione strategica assumono denominazioni differenti al variare dello specifico ordinamento amministrativo e contabile ma, generalmente sono, il piano strategico di sviluppo, la relazione

---

<sup>55</sup> A. BUCCELLATO, A. ASQUER, A. SPANO (2004), *Il governo delle aziende pubbliche. La pianificazione ed il controllo*, Giuffrè, Milano.

<sup>56</sup> F. NUTI (2001), *La valutazione economica delle decisioni pubbliche. Dall'analisi costi benefici alle valutazioni contingenti*, Giappichelli, Torino.

programmatica ed il bilancio di previsione, annuale e pluriennale con tutti gli annessi allegati.

Ai fini del controllo strategico, però, è essenziale anche la fase di rendicontazione intesa non solo come una verifica degli equilibri economici e finanziari, ma soprattutto come stato di attuazione dei programmi e dei progetti necessari per analizzare lo scarto fra quanto programmato e quanto realizzato, valutare l'impatto delle politiche e del loro grado di interattività con l'ambiente socio economico esterno ed infine trarre le dovute informazioni atte ad innescare meccanismi auto correttivi. Per avere una quantificazione dei fenomeni esaminati, è necessario definire una griglia di indicatori per la misurazione delle prestazioni e degli aspetti più significativi della gestione rispetto alle scelte strategiche predefinite.

Nell'ultimo decennio del ventesimo secolo si è andata diffondendo una tecnica, proposta dagli studiosi statunitensi Norton e Kaplan (1996), nota come *Balanced Scorecard*<sup>57</sup>, che costituisce uno strumento di controllo basato su un insieme bilanciato di indicatori gestionali, qualitativi e quantitativi.

Questi indicatori rappresentano una sorta di sintesi del sistema di reporting e consentono di monitorare l'andamento di una specifica azienda nel tempo, coerentemente con gli obiettivi strategici definiti dal soggetto economico. In sostanza tale strumento di supporto alla pianificazione ed implementazione strategica, permette di tradurre gli indirizzi politici generali in obiettivi operativi oggettivamente misurabili, di definire azioni coerenti rispetto alla mission e alla finalità istituzionale dell'ente.

I benefici attesi dall'applicazione della *balanced scorecard* nelle amministrazioni pubbliche sono tutti collocabili all'interno delle finalità della valutazione e del controllo strategico, ossia rendere chiara la strategia proposta dagli organi di indirizzo politico, focalizzare i fattori critici del successo di tali strategie, collegare tra loro gli obiettivi operativi alle scelte strategiche, comunicare all'interno e all'esterno dell'ente tali scelte ed infine potenziare i meccanismi di feed back conseguente ad un'adeguata analisi dei risultati.

### 2.3 Il ciclo di Programmazione e Controllo di gestione

Nell'ambito del controllo interno si colloca senz'altro il controllo di gestione, inteso come processo regolare e sistematico, le cui fasi si ripetono secondo un modello

---

<sup>57</sup> R.S. KAPLAN, D.P. NORTON (1996), *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business School, Boston.

predefinito e ricorrente<sup>58</sup>, attraverso il quale la direzione aziendale si accerta che la gestione si svolga in modo tale da consentire il raggiungimento degli obiettivi stabiliti in sede di programmazione<sup>59</sup>.

Tale processo non si limita a meri riscontri contabili, ma si traduce nella formulazione di precisi programmi ed obiettivi e nell'adozione di adeguate manovre per la correzione delle azioni in caso di disfunzioni, rivelandosi perciò atto a svolgere una funzione assolutamente non sanzionatoria, ma piuttosto di *guida* ed *indirizzo* nelle attività operative e di supporto di quelle decisionali.

Esso si basa su un meccanismo di retroazione (*feed-back*), che parte dalla determinazione degli obiettivi e si snoda attraverso la misurazione dei risultati conseguiti ed il loro confronto con gli obiettivi prefissati, per condurre all'eliminazione degli scostamenti indesiderati e alla riformulazione degli obiettivi secondo una logica di tipo circolare. Grazie a tale meccanismo il controllo di gestione segnala quindi se la prosecuzione dell'attività secondo le modalità definite è compatibile o meno con il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il *feed-back* rappresenta perciò la parte dinamica del processo del controllo di gestione e ne costituisce altresì il cuore, nel senso che il suo cattivo funzionamento compromette quello del controllo: se esso non agisce con tempestività, ed i risultati rilevati non vengono inviati celermente agli organi decisori per l'adozione degli interventi correttivi, il controllo di gestione perde la sua funzione di strumento di governo economico di un'azienda e si riduce ad una mera raccolta di statistiche<sup>60</sup>.

Ed invero, solo configurando il controllo di gestione come concomitante è possibile intervenire con correzioni in corso d'opera per correggere la rotta dell'azione e assicurare la massima aderenza degli esiti finali a quelli preventivati, in modo da salvaguardare l'efficacia e l'efficienza dell'azione medesima e rispettare, in definitiva, la finalità ultima del controllo di gestione, ossia quella di garantire che le scelte gestionali rispondano a criteri di convenienza economica.

Accanto a tale tradizionale funzione, il controllo di gestione svolge poi quella di responsabilizzare gli operatori, motivandoli a tenere comportamenti coerenti sul piano economico: ciò avviene tramite l'assegnazione alle singole unità organizzative degli obiettivi da raggiungere e delle necessarie risorse, attraverso il coinvolgimento della struttura amministrativa nel processo di definizione degli obiettivi così come nella

---

<sup>58</sup> R.N. ANTHONY, D.W. YOUNG (2002), *Controllo di gestione per il settore non profit*, McGraw-Hill, Milano.

<sup>59</sup> L. BRUSA, F. DEZZANI (1983), *Budget e controllo di gestione*, Milano, Giuffrè.

<sup>60</sup> L. D'ALESSIO (1997), *La funzione del controllo interno negli Enti Locali. Riflessioni per un cambiamento direzionale*, Torino, Giappichelli.

valutazione dei risultati.

Finora si è evidenziata la logica circolare che, attraverso il meccanismo di *feed - back*, sorregge il controllo di gestione. Essa configura il processo di controllo come un circolo chiuso in cui l'ultima fase alimenta la prima fase di quello successivo. In effetti il controllo di gestione è un processo che si articola in 4 fasi:<sup>61</sup>

*Programmazione*: è la fase in cui si formulano i programmi e si definiscono gli obiettivi di breve periodo in armonia con i contenuti del piano strategico, in modo da indicare agli organi aziendali, le azioni da intraprendere nel prossimo futuro in relazione alle varie operazioni di gestione. Essa è dunque deputata a stabilire sia gli obiettivi da perseguire che le vie gestionali per conseguirli, definendo altresì la quantità e la qualità delle risorse da destinare a ciascun programma e le modalità del loro impiego.

*Formulazione del budget*<sup>62</sup>: tale fase, fondata sulla trasformazione monetaria degli obiettivi programmati, consiste essenzialmente in una negoziazione tra le unità organizzative cui è affidata la responsabilità della gestione ed i livelli superiori, la quale sfocia nella esplicita definizione degli output che si intendono realizzare durante l'anno di budget e delle risorse necessarie; a differenza della programmazione che articola le attività da svolgere in termini di programmi, il processo di formulazione del budget le articola in termini di responsabilità. Il budget, peraltro, ha valore di impegno bilaterale: le unità organizzative si impegnano a realizzare quanto preventivato con le risorse pattuite, ed i livelli superiori si impegnano a valutare positivamente questo comportamento.

*Svolgimento e misurazione delle attività*: durante questa fase si provvede alla rilevazione delle risorse effettivamente impiegate e dei risultati effettivamente ottenuti, allo scopo di operare il confronto con quanto preventivato in sede di budget e di compiere un'analisi degli scostamenti eventualmente riscontrati affinché possano adottarsi gli opportuni correttivi.

*Reporting*: le osservazioni desunte dall'analisi degli scostamenti vanno comunicate ai responsabili degli interventi di correzione attraverso appositi documenti, detti *report*, che rendono conto dell'andamento trascorso della gestione e informano sulle tendenze evolutive in atto. Tali rapporti, finalizzati a mettere in evidenza le aree critiche della gestione da tenere sotto controllo e su cui eventualmente intervenire, devono conciliare due opposte esigenze: quella della precisione della misurazione e della

---

<sup>61</sup> R.N. ANTHONY, D.W. YOUNG (2002), *Controllo di gestione per il settore non profit*, Milano, McGraw-Hill.

<sup>62</sup> Il budget è un piano di gestione espresso in termini quantitativi, solitamente monetari, riferito ad un periodo di tempo determinato ed articolato per centri di responsabilità. Quando si parla di programmazione nell'ambito di un sistema di pianificazione e controllo, di solito la si qualifica come programmazione d'esercizio e la si associa al tipico strumento di programmazione che è per l'appunto il budget.

presentazione dei dati esposti e quella della tempestività. Infatti tra un dato certo ma tardivo ed uno solo attendibile ma tempestivo, è senz'altro da preferire quest'ultimo<sup>63</sup>, in quanto solo in questo modo è possibile attivare in tempo utile retroazioni idonee a riportare la gestione nella direzione desiderata e sanare gli scostamenti. Il report costituisce la base per valutare, e nel caso, modificare i programmi e/o il budget, così da chiudere il ciclo del controllo della gestione.

## 2.4 La performance in ambito pubblico

La performance di qualsiasi organizzazione deriva dal concorso di due condizioni relative alla sua operatività: l'efficienza e l'efficacia. Nell'azienda, in quanto *"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 ricchezza"*<sup>64</sup>, la performance, a cui concorrono efficienza ed efficacia, è rappresentata dall'economicità.

Entrando in un'ottica di maggior dettaglio possiamo definire quest'ultima come la capacità dell'azienda di remunerare in maniera soddisfacente tutti i fattori produttivi utilizzati e si realizza in *"un efficiente impiego delle scarse risorse disponibili, utilizzate appunto in un'attività di erogazione e/o di produzione, pervenendo a risultati che debbono esprimere la loro efficacia nel soddisfare i bisogni che esprimono le esigenze degli individui, che costituiscono il punto di riferimento dell'attività aziendale. L'economicità è pertanto sintesi, combinazione dell'efficienza - produttività e dell'efficacia delle operazioni che danno contenuto all'attività aziendale e attraverso le quali si soddisfano i bisogni degli individui"*<sup>65</sup>;

L'efficienza è la capacità di minimizzare le risorse impiegate a parità di output ottenuto, o in alternativa, la capacità di massimizzare il risultato dato un certo quantitativo di mezzi a disposizione. L'efficacia rappresenta invece la capacità dell'organizzazione di raggiungere gli obiettivi assegnati alla stessa dagli organi decisori. Il rapporto tra risultati effettivamente ottenuti ed obiettivi pianificati misura pertanto il grado di efficacia, mentre il rapporto tra i fattori produttivi impiegati nel processo di trasformazione e i prodotti/servizi forniti misura l'efficienza.

Nelle organizzazioni imprenditoriali operanti all'interno del settore privato il fine prevalente assegnato dal soggetto economico è rappresentato, seppur con i vincoli di un'adeguata remunerazione di tutti i fattori produttivi impiegati e di una prospettiva di

---

<sup>63</sup> MIRAGLIA R.A.(1995), *Il controllo di gestione negli Istituti Pubblici*, Giappichelli, Torino, p. 69. ZAPPA

<sup>64</sup> MIRAGLIA R.A.(1995), *Il controllo di gestione negli Istituti Pubblici*, Giappichelli, Torino, p. 69. ZAPPA G. (1957), *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Giuffrè, Milano,.

<sup>65</sup> FARNETI G. (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, Giappichelli, Torino,

medio lungo termine, dal profitto. Detta grandezza rappresenta perciò un indicatore che, nonostante i limiti ormai riconosciuti dalla dottrina, fornisce comunque una misura unitaria della complessiva performance aziendale, riassumendo in se efficacia ed efficienza: tanto maggiore è l'efficienza gestionale tanto più efficiente sarà l'organizzazione nel raggiungimento del proprio obiettivo, rappresentato dalla massimizzazione del risultato economico.

Se l'economicità dell'azienda di produzione è *"tendenzialmente quantificabile attraverso la elaborazione di dati aventi natura quantitativo monetaria, espressi negli esiti reddituali, più specificamente nel profitto generato"*<sup>66</sup>, così non è per le aziende di erogazione poiché l'obiettivo loro assegnato dal soggetto economico non è il profitto ma la migliore soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento: inoltre in entrambe le tipologie di aziende l'efficienza rappresenta una condizione interna di razionalità economica, misurabile attraverso indicatori quantitativo monetari e fisico tecnici.

Al contrario l'efficacia delle aziende di erogazione non è misurabile in termini monetari poiché non è rappresentata dalla remunerazione del capitale investito ma dalla soddisfazione dei bisogni della collettività. La sua attitudine a perseguire tali fini non è perciò misurabile all'interno della combinazione produttiva ma esternamente ad essa, nell'ambito della collettività di riferimento in termini di bisogni soddisfatti.

Così come già analizzato nel Capitolo 1, approfondendo il tema delle ambiguità che il concetto di performance genera all'interno delle pubbliche amministrazioni, è evidente che nella pubblica amministrazione sono presenti delle specificità che contraddistinguono un'organizzazione aziendale operante nel settore pubblico rispetto a quelle della realtà d'impresa.

*La mancanza di un mercato*, inteso quale luogo ideale in cui avviene lo scambio tra beni e servizi offerti, *l'assenza del sistema dei prezzi* per i servizi forniti dalle amministrazioni alla collettività, *l'assenza della concorrenza* quale formidabile parametro di valutazione e di correzione che sanziona la bontà del rapporto costi/benefici per gli utenti finali, *l'assenza di meccanismi automatici di aggiustamento*, *l'impossibilità di misurazione sintetica della produzione* sono solo alcune delle variabili che rendono complesso e problematico, ma non impossibile, l'intero processo di misurazione e valutazione delle performance all'interno delle pubbliche amministrazioni.

---

<sup>66</sup> FARNETI G. (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, Giappichelli, Torino

## 2.5 La performance secondo un approccio multidimensionale

Alla luce dei molteplici fattori di specificità accennati nel paragrafo precedente, e ampiamente trattati nel capitolo 1, possiamo asserire che non può esistere una definizione di buona performance applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche, in quanto i giudizi vanno opportunamente ponderati con pesi e valori differenti in base alla mission istituzionale dell'ente, agli obiettivi, alle priorità nonché alla tipologia di stakeholder di riferimento dell'organizzazione.

Nel d.lgs. n. 150/2009, che verrà analizzato in maniera più approfondita nel capitolo 4, viene dato un significato di performance adottando un'idea ampia e articolata e facendo riferimento a diversi concetti.

La visione adottata comprende una dimensione verticale (*profondità*) ed una orizzontale (*ampiezza*). La *profondità* riguarda tutto ciò che può essere incluso all'interno dell'intervallo con agli estremi la performance organizzativa e quella individuale, in un sistema di "scatole cinesi" per cui i buoni risultati dell'individuo hanno una ricaduta positiva su quelli del gruppo e quelli del team, a loro volta, sulla performance dell'intera organizzazione, mentre l'*ampiezza* si riferisce ai diversi ambiti e prospettive dei risultati. L'articolo 8 della Riforma Brunetta esplicita questo concetto elencando gli ambiti di valutazione della performance organizzativa come:

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

Tutto ciò può essere ricondotto ad un unico obiettivo, comune a tutte le pubbliche amministrazioni, individuato nella "creazione di valore pubblico".

Tale concetto ispira l'idea di una performance strettamente collegata al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi, come esplicitato nell'articolo 3 del suddetto decreto.

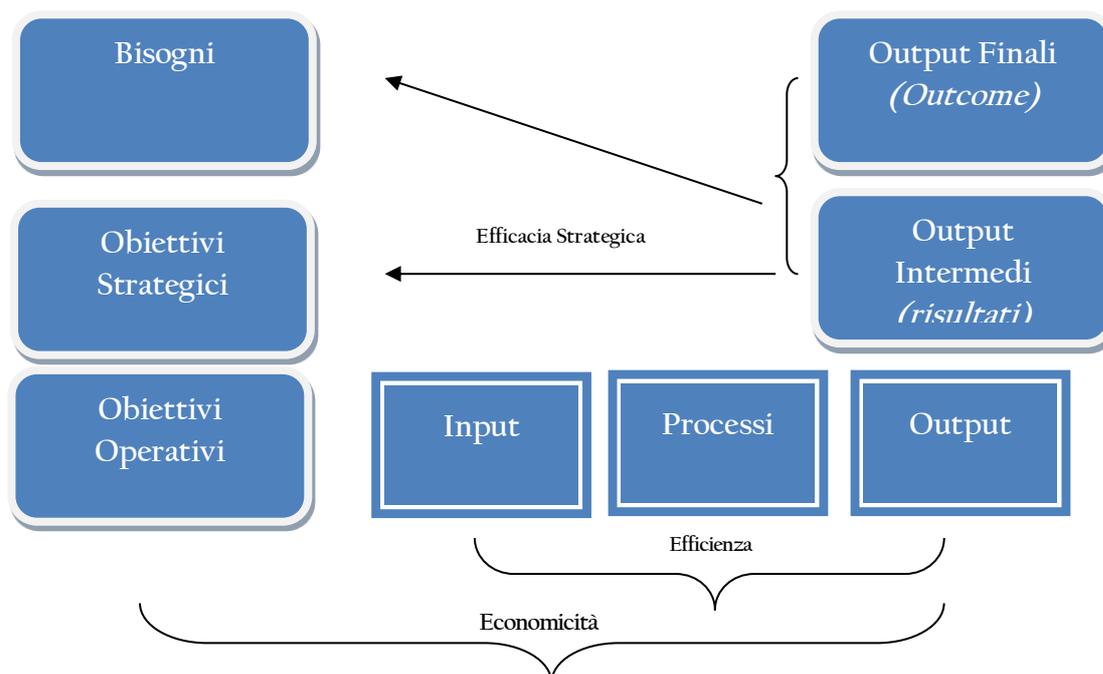
In questo senso, la performance non è solo quello che l'organizzazione fa, ma l'utilità di ciò che fa in riferimento ai bisogni esterni.

I tre elementi che compongono il triangolo strategico nella creazione di valore pubblico di un'amministrazione sono stati individuati dallo studioso Moore come:

- La *legittimazione e il supporto dell'azione pubblica* da parte dei clienti/cittadini/utenti e delle diverse tipologie di portatori di interessi interni ed esterni, che mettono a disposizione risorse, consenso e sostegno;
- Il *valore prodotto* nei confronti del sistema socio economico di riferimento che si materializza nella produzione di risultati oggettivamente validi per gli stakeholder;
- La *capacità operativa* delle stesse amministrazioni pubbliche, che deriva dalla coerenza tra risorse destinate alle politiche pubbliche e obiettivi istituzionali.

Tale ottica implica una nuova concezione del ruolo delle amministrazioni pubbliche fondata su una sempre maggiore attenzione a forme di cooperazione e partenariato con soggetti privati, for e non profit. Di conseguenza la performance pubblica riguarda anche lo svolgimento efficace del ruolo di governo e coordinamento di reti complesse di attori che deve essere supportato da nuovi strumenti in grado di favorire maggiori e migliori informazione all'esterno.

Figura 5: Il ciclo delle politiche pubbliche



(fonte: C. Pollitt e G. Bouckaert, "La riforma del management pubblico", Università Bocconi editore, 2002)

A tale scopo, la misurazione della performance viene attuata proprio per enfatizzare l'orientamento ai risultati e, in particolare, per porre formale attenzione sulla capacità delle azioni pubbliche di rispondere efficacemente alle problematiche dei cittadini. Nel processo di creazione di valore pubblico, è opportuno presentare il modello elaborato da Pollit e Bouckaert (figura 5), il quale può essere applicato a livello generale, a particolari politiche pubbliche oppure a singole amministrazioni: tale modello è stato sviluppato per mostrare quali meccanismi muovono le decisioni e le scelte politiche nel rispondere alle specifiche esigenze socio economiche che si manifestano come bisogni della collettività.

Nella definizione delle politiche pubbliche, le amministrazioni in primo luogo individuano i bisogni della comunità avendo come mission istituzionale il compito di soddisfarli attraverso l'elaborazione di obiettivi strategici ed azioni di intervento.

Per concretizzare tale strategia si sviluppano gli obiettivi operativi tramite l'attività di programmazione e budgeting, successivamente si acquisiscono gli input e precisamente risorse umane, finanziarie e tecnologiche, le quali, opportunamente combinate nell'ambito dei processi di trasformazione, danno vita agli output. Questi ultimi, insieme ad altri fattori ambientali e soggettivi, contribuiscono a produrre un *outcome* inteso come un cambiamento nello stato del benessere collettivo.

Gli outcome possono essere intermedi, cioè il risultato diretto dell'output che dovrebbe condurre alle finalità desiderate dimostrabile da un cambiamento di comportamento degli attori rilevanti, oppure finali, cioè l'impatto sulla società di questi cambiamenti di comportamento.

Gli outcome sono considerati perciò i risultati più importanti dell'attività dell'amministrazione in quanto rappresentano l'effettivo e concreto miglioramento del benessere collettivo, ma anche il più difficile da misurare ed interpretare poiché non è facile stabilire quale sia il rapporto di causalità tra gli interventi pubblici ed i cambiamenti riferiti al benessere collettivo in quanto quest'ultimo risulta influenzato da molti altri fattori. In questo modello sono quattro gli aspetti di fondamentale interesse<sup>67</sup>:

- *La rilevanza*, ossia la coerenza tra gli obiettivi formulati dalle istituzioni pubbliche e i bisogni del contesto socio economico di riferimento;
- *L'efficienza*, ossia la capacità di realizzare gli obiettivi di produzione di beni e servizi migliorando il rapporto tra le risorse impiegate nel processo e le quantità e qualità

---

<sup>67</sup> MONTEDURO F. (2006), *La costruzione del sistema di misurazione delle performance*, in Dipartimento della Funzione Pubblica, elaborato nell'ambito del Programma Cantieri, *Misurare per decidere*, Rubettino

degli output prodotti;

- *L'efficacia*, ossia il raggiungimento degli obiettivi strategici dell'organizzazione soprattutto in termini di soddisfazione dei bisogni espressi dalla comunità di riferimento. Questa è la dimensione più complessa da quantificare e valutare ma al contempo è quella più significativa;

- *L'economicità*, ossia la capacità nel lungo periodo di rispondere in modo adeguato ai bisogni di pubblico interesse non è sintetizzabile in un indicatore dato che è un concetto relativo alla realizzazione contestuale di tutti gli altri elementi, quali rilevanza, efficacia ed efficienza.

Riassumendo quanto esposto finora, la performance, secondo Pollit e Bouckaert, si identifica in un concetto multidimensionale attraverso sue aspetti: in primo luogo l'ampiezza, la quale fa riferimento alla sua estensione orizzontale in termini di contenuto (input/processo/output/outcome) ed in seconda istanza la profondità, che riguarda il suo sviluppo verticale, cioè il suo ambito di applicazione (livello individuale, livello organizzativo, livello di programma o politica pubblica).

Proprio per quel che riguarda la profondità del concetto di performance, gli stessi studiosi ed economisti individuano tre livelli principali:

- *livello individuale*: riguarda la performance dell'individuo singolarmente considerato. Essa fa riferimento sia alla capacità del singolo di raggiungere gli obiettivi che gli sono stati assegnati sia ai suoi comportamenti e atteggiamenti (ad esempio, problem solving, collaborazione con i colleghi ecc.) all'interno dell'amministrazione;

- *livello organizzativo*: riguarda la performance sia dell'intera organizzazione sia delle singole unità organizzative interne all'amministrazione. E' chiaro che, a questo livello, sostiene Monteduro<sup>68</sup>, il tema della performance si lega al processo di pianificazione e programmazione strategica, così come ai sistemi di rilevazione della qualità e della soddisfazione dell'utente nonché alla generazione di accountability tramite le forme tipiche della rendicontazione sociale;

- *livello dei programmi e delle politiche pubbliche*: siamo nel campo della policy evaluation che riguarda, fondamentalmente, la valutazione delle performance dei programmi e delle politiche pubbliche e, dunque, i loro effetti sulla collettività.

Sulla scia di Pollit e Bouckaert si muove Talbot (2005)<sup>69</sup> secondo il quale molte dimensioni sono sottintese al concetto di performance: l'accountability, la soddisfazione del cittadino, l'efficienza, l'efficacia, la capacità di allocare le risorse e di

---

<sup>68</sup> MONTEDURO F. (2010), *Il ciclo di gestione delle performance*, Maggioli, S. Arcangelo Romagna.

<sup>69</sup> TALBOT C. (2005), *Performance Management*, Oxford University Press.

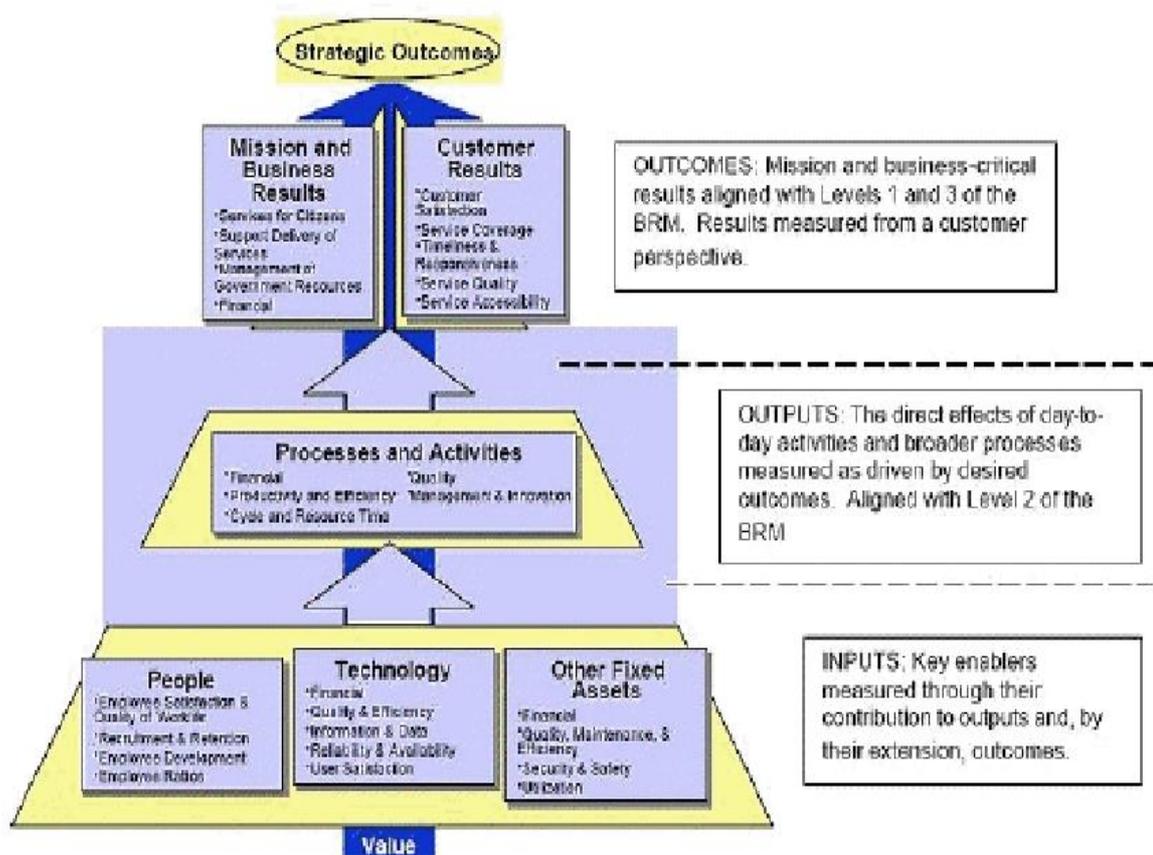
creare valore pubblico.

La multidimensionalità del concetto di performance è perfettamente comprensibile anche se si analizza il cosiddetto "Performance Reference Model" elaborato dalla FEA (Federal Enterprise Architecture) nel 2005.

Si tratta di un modello che ben evidenzia la relazione di causa-effetto che lega gli input, gli output e gli outcome al fine di generare valore e che soprattutto mette in rilievo le molteplici aree e categorie che dovrebbero essere oggetto di misurazione della performance:

- area dei risultati finanziari;
- area dei risultati verso il cittadino;
- area delle risorse umane;
- area delle tecnologie;
- area comprendente altri assets.

Figura 6: Performance Reference Model (fonte: FEA, 2005).



Ogni area, come è possibile rilevare dalla figura, è a sua volta articolata in una serie di categorie che rappresentano gli attributi o le caratteristiche dell'area che dovrebbe essere oggetto di misurazione. Per esempio, l'area dei risultati verso il cittadino include la customer satisfaction, la qualità dei servizi, la cosiddetta responsiveness etc.

Molti, dunque, in base a tale modello, sono gli ambiti di misurazione della performance che quindi non può essere intesa come un concetto unitario e con un significato univoco; piuttosto essa va vista come un complesso di informazioni relativamente ai risultati giudicati significativi dai diversi stakeholder<sup>70</sup>.

E' da sottolineare, inoltre, che il concetto di performance non dovrebbe essere assimilato, come spesso accade, a quello di risultato. Come evidenzia il General Accounting Office (2003), la performance costituisce un'operativizzazione del risultato che è, invece, un concetto più generale e meno ampio. La performance infatti non attiene soltanto al risultato dell'azione, ma anche alle modalità con cui tale risultato è stato raggiunto. In tale ottica, dunque, bisognerebbe anche misurare l'efficacia e l'efficienza dell'azione, come avevano già evidenziato Pollit e Bouckaert (2004).

Secondo alcuni studiosi, una componente fondamentale della performance di un'amministrazione è la sua salute finanziaria, la sua capacità di governare e di coinvolgere gli stakeholder<sup>71</sup> e di accumulare capitale organizzativo<sup>72</sup> espresso dalla cultura e dal clima dell'organizzazione, dal grado di motivazione dei dipendenti, dalla capacità di motivazione dei dipendenti, dalla capacità di lavorare in gruppo etc<sup>73</sup>.

Una volta chiarito il concetto di performance, è necessario comprendere cosa si intende per misurazione e valutazione. In linea generale, è possibile definire la misurazione come la raccolta, l'analisi e l'utilizzazione di dati relativi alle azioni della pubblica amministrazione e ai programmi pubblici, compresi i dati sugli input, sugli output e sugli outcome. Bottari (2010)<sup>74</sup> dà una definizione più precisa, evidenziando che misurare la performance significa fissare gli obiettivi, stabilire delle grandezze, cioè degli indicatori che siano specchio delle stesse e in conclusione rilevare sistematicamente il valore che tali indicatori assumono.

---

<sup>70</sup> BOIVARD T. (1996), *The political economy of performance measurement*, Quorum books, Westport

<sup>71</sup> AGRANOFFE R., MC GUIRE M. (2004), *Collaborative Public Management. New strategies for local government*, University Press, Georgetown

<sup>72</sup> VALOTTI G. (2005), *Management Pubblico. Temi per il cambiamento*, Egea, Milano

<sup>73</sup> Il Decreto Brunetta riporta una definizione di performance che in qualche maniera riassume le definizioni precedentemente illustrate: "il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un'entità (sistema, organizzazione, unità organizzativa, team, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità degli obiettivi ed, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. In tale accezione, dunque, il significato di performance si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai risultati della stessa e alle modalità di rappresentazione". Inoltre nella Delibera n. 112/2010 la CIVIT effettua un'importante distinzione, già esplicitata nel d.lgs. n. 150/2009, fra performance individuale ed organizzativa. La prima esprime il contributo fornito da un individuo al raggiungimento degli obiettivi, in termini di risultati ottenuti e di comportamenti manifestati, mentre la seconda esprime il risultato che un'intera organizzazione, con le sue singole articolazioni, consegue ai fini della soddisfazione dei bisogni dei cittadini.

<sup>74</sup> BOTTARI M. (2010), *Riforma Brunetta: cosa significa misurare la performance nell'ente locale*, Baveno.

Gamble (2007)<sup>75</sup> d'altro canto, afferma che la misurazione della performance è quel processo attraverso cui un'organizzazione stabilisce dei parametri per rilevare se i programmi e gli investimenti hanno raggiunto i risultati desiderati. Comune a tale definizione sembra, quindi, essere la necessità di fissare in anticipo dei precisi indicatori attraverso cui rilevare se gli obiettivi stabiliti da un'organizzazione sono stati raggiunti<sup>76</sup>.

Relativamente, invece, al processo di valutazione, valutare le performance, secondo Bottari (2010)<sup>77</sup>, significa interpretare il contributo e argomentare quanto, come e perché tale contributo abbia inciso sul livello di raggiungimento delle finalità dell'organizzazione, mentre Monteduro (2010)<sup>78</sup> afferma che valutare significa assegnare un valore a qualcosa. Per valutare, quindi, bisogna misurare anche se la valutazione, continua Monteduro, è un processo che implica elementi soggettivi di giudizio e apprezzamento, cioè un sistema di valori e di preferenza individuale<sup>79</sup>.

Per valutare la performance è necessario costruire adeguati sistemi di misurazione che possano fornire i dati oggettivi su cui basare i giudizi ed inoltre devono sussistere le condizioni favorevoli all'implementazione degli stessi. Il passaggio veramente importante è quello di pensare alla misurazione non come fine a se stessa ma come una componente di un più ampio sistema di gestione della performance per creare un ciclo continuo tra strategia e misurazione. La misurazione della performance si è sviluppata prevalentemente negli ultimi decenni a causa di forti richieste dei soggetti istituzionali esterni ed interni alla pubblica amministrazione per aumentare la produttività, cioè offrire gli stessi servizi diminuendo ed arrestando l'incremento della spesa pubblica.

Verificare il legame tra le risorse utilizzate ed i risultati raggiunti è diventato un aspetto necessario e di primo piano per le PA in un periodo come quello attuale in cui le capacità finanziarie pubbliche risultano drasticamente ridotte<sup>80</sup>.

Sono diventati perciò imprescindibili gli interventi di razionalizzazione dei costi, di legittimazione della propria esistenza di fronte ad un pubblico sempre più convinto della scarsa affidabilità, credibilità ed utilità di molti apparati pubblici ed infine di aumento della partecipazione e trasparenza nei confronti dello stesso pubblico.

---

<sup>75</sup> GAMBLE ET AL. (2007), *Crafting & Executing Strategy*, 15th ed., McGraw Hill, New York

<sup>76</sup> Il decreto 150/2009 non dà definizioni dettagliate sui sistemi di misurazione, anche se definisce in modo preciso gli output sui quali rendicontare e sui quali basare le valutazioni. La CIVIT (delibera 89/2010) però, chiarisce che la misurazione della performance consiste in "un processo empirico e formalizzato, che mira ad ottenere ed esprimere informazioni descrittive delle proprietà di un oggetto tangibile o intangibile. Per effettuare tale misurazione, un'organizzazione deve dotarsi di un sistema che svolga le funzioni fondamentali di acquisizione, analisi e rappresentazione di informazioni".

<sup>77</sup> Vedi nota 37

<sup>78</sup> MONTEDURO F. (2010), *Il ciclo di gestione delle performance*, Maggioli Editori, Santarcangelo di Romagna

<sup>79</sup> Vedi paragrafo I.4.2.

<sup>80</sup> RUFFINI R. (2010), *L'evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano

In questo senso, si è verificato un orientamento sempre maggior ai risultati, basato sul concetto che i sistemi di misurazione siano fondamentali per dare attenzione costante alle visioni e alle strategie elaborate dagli organi di indirizzo politico, per individuare obiettivi correlati agli input di risorse impegnate, per raccogliere in modo sistematico informazioni sui risultati, per basare le decisioni dell'organizzazione su risultati e costi, per mantenere una tensione allo sviluppo delle capacità e competenze organizzative e per introdurre strumenti di rendicontazione dei risultati conseguiti.

## 2.6 La definizione degli obiettivi strategici

In ambito pubblico il concetto di governance è spesso contrapposto a quello di government per evidenziare un sostanziale mutamento di atteggiamento nella gestione che, abbandonando i principi della formalità, della legalità e della gerarchia, mira invece alla ricerca del consenso e della collaborazione di tutti gli stakeholder<sup>81</sup>.

Alcuni autori individuano nel progressivo decentramento del potere e nella realizzazione del federalismo amministrativo e fiscale le cause del passaggio dal government alla governance. Questa correlazione però non consente di cogliere pienamente le potenzialità insite nel concetto di governance in quanto viene assunta come variabile esplicativa una specifica azione, che in questo caso è la riforma federale, trascurando completamente l'elemento di fondo che la caratterizza e che la accomuna ad altre situazioni, ossia la maggiore complessità del contesto<sup>82</sup>.

La logica della governance, infatti, esplica appieno la sua potenzialità in tutte quelle situazioni che si caratterizzano per un'elevata complessità, ove un processo decisionale più negoziato esplica tutta la sua efficacia<sup>83</sup>.

Una di queste situazioni si riscontra ad esempio nel processo di governo e coordinamento di una pluralità di soggetti economici e sociali, finalizzato ad individuare obiettivi politici condivisi, conciliando i diversi interessi<sup>84</sup>. Assumere la governance come prospettiva di analisi amplia notevolmente il concetto di governo delle amministrazioni pubbliche, dissociandolo dal mero esercizio di poteri e funzioni ed inserendolo in una dimensione "... *omnicomprensiva che lo considera una scienza politica, un movimento culturale, un orientamento degli enti pubblici, una chiave di lettura del nuovo rapporto tra*

---

<sup>81</sup> Sull'evoluzione del concetto di governance si veda PIERRE J. (2000), *Governance, Politics and State*, St. Martin's press, New York

<sup>82</sup> BORGONOVIE E. (2002), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano

<sup>83</sup> MENEGUZZO M. (1996), *Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sulla Amministrazione Pubblica*, Azienda Pubblica n. 3; PELLICANO M. (2002), *Il governo delle relazioni nei sistemi vitali socio economici. Imprese, reti e territori*, Giappichelli, Torino

<sup>84</sup> CEPIKU D. (2005), *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della p.a.?*, Azienda Pubblica n.1

*cittadini ed istituzioni*.<sup>85</sup>

Se si accetta, quindi, il concetto che la governance esprime le modalità con cui gli amministratori gestiscono, coordinano ed interagiscono con gli attori sociali della loro comunità, allora gli strumenti della pianificazione negoziata non sono neutrali rispetto alla logica ed al modello di governo, ma possono modificare entrambi in quanto intervengono sul processo di formulazione delle decisioni. In questi ultimi anni, infatti, si è assistito all'introduzione di nuovi strumenti di promozione dello sviluppo economico che hanno radicalmente mutato la logica della pianificazione pubblica.

Il processo, infatti, non segue più una rigida sequenza verticale, in cui è l'organo centrale a definire il piano, ma è stata introdotta una logica decisionale di tipo bottom up, che parte dal basso, dai problemi, cercando di coinvolgere ed integrare i diversi portatori di interesse<sup>86</sup>. Le modalità operative degli strumenti della pianificazione negoziata evidenziano un diverso approccio alle politiche pubbliche che possiamo definire di tipo relazionale, il quale si basa su un concetto diverso di efficacia dell'azione pubblica, non più legato, come nell'ottica weberiana, all'esistenza ed al funzionamento di rapporti gerarchici ed autoritativi, ma dipendente dalla possibilità di costruire e mantenere nel tempo reti di attori.

Questo diverso approccio, che solo l'analisi dei risultati conseguiti potrà cristallizzare in un nuovo modello, discende dal diverso ruolo che la pubblica amministrazione oggi è chiamata a svolgere. I cittadini non richiedono più alle pubbliche amministrazioni l'erogazione di servizi statici ed immutabili, strettamente connessi alle funzioni esercitate.

I cambiamenti politici, economici e sociali hanno modificato il livello qualitativo e quantitativo delle attese dei cittadini, che impongono alla pubblica amministrazione di impegnarsi in azioni complesse di promozione del territorio e di induzione di processi di sviluppo economico. Il cambiamento interessa tutti i livelli di governo, sia quello dello Stato centrale, sia quello degli Enti territoriali, che in attuazione del principio di sussidiarietà vedono un ampliamento delle competenze e dei poteri e non possono esimersi dall'esercitare un ruolo attivo nella promozione di progetti innovativi.

Inoltre, la stessa modifica della struttura del processo decisionale, che la pianificazione negoziata propone è essa stessa un risultato, in quanto spesso è lo stesso processo decisionale che produce esiti significativi al di là delle decisioni assunte e delle

---

<sup>85</sup> FICI L. (2004), *Governance Interna, esterna ed inter istituzionale negli enti locali*, Franco Angeli, Milano

<sup>86</sup> In Italia tutta la pianificazione negoziata si ispira a questa logica basata su un ampio coinvolgimento degli stakeholder e sulla concentrazione degli sforzi su obiettivi comuni e condivisi. Infatti i patti territoriali, i contratti d'area, i contratti di programma, sono costruiti sulla base di una preventiva concertazione tra i diversi attori sociali, finalizzata a far emergere dal basso le politiche di sviluppo.

azioni da esse derivanti.

Tali considerazioni discendono da una caratteristica del processo decisionale, quella di essere un processo di apprendimento, che in qualche modo, induce dei cambiamenti negli attori coinvolti. Il processo decisionale, infatti, non è un processo lineare caratterizzato da un'analisi obiettiva delle diverse opzioni e da una netta separazione tra il momento decisionale e quello attuativo. Le decisioni politiche, spesso, scaturiscono da una sovrapposizione di molteplici finalità, a tal punto che alcuni studiosi ritengono che possono essere meglio comprese se interpretate come "*caos di scopi e casualità*".<sup>87</sup>

Alla luce di queste considerazioni, la critica rivolta al metodo della pianificazione negoziata, in base al quale le decisioni costituiscono il risultato della mediazione e compensazione dei diversi interessi in gioco, viene attenuata dalla complessità ambientale. In una realtà molto complessa il processo decisionale non può essere ricondotto ad un modello semplicistico che porta alla scelta della soluzione migliore tra un insieme di alternative predefinite.

In questo caso il processo decisionale, se vuole addivenire a delle scelte che siano in grado di incidere positivamente sulle esigenze dalle quali ha preso avvio, deve caratterizzarsi per la presenza di due elementi fondamentali<sup>88</sup>: l'apprendimento e la partecipazione.

L'analisi di un problema è un processo che porta i diversi soggetti coinvolti ad individuare più volte i termini dello stesso e le possibili soluzioni, ridefinendo in maniera ricorsiva il problema stesso ed innescando un processo di apprendimento nei partecipanti che beneficiano delle competenze degli attori potendole acquisire al proprio patrimonio conoscitivo.

L'assunzione di una decisione si scontra poi con i problemi connessi con la sua attuazione, che possono derivare da resistenze di coloro che ne subiscono gli effetti o da scarsa motivazione di coloro che sono chiamati ad implementarla. La partecipazione al processo decisionale non solo dei decisori, ma di tutti coloro che saranno coinvolti, direttamente o indirettamente, costituisce un fattore che facilita la decisione.

La disciplina dei diversi strumenti della pianificazione negoziata sembra consentire, se non addirittura stimolare, l'attivazione di processi di apprendimento e partecipazione, cosa che li rende particolarmente idonei ad essere utilizzati in situazioni caratterizzate da elevata complessità ambientale. La disamina di tali

---

<sup>87</sup> SUTTON R. (1999), *The policy process: an overview*, Overseas Development Institute, Working Paper n. 118

<sup>88</sup> GALLO G. (2006), *Problemi, Modelli, Decisioni. Decifrare un mondo complesso e conflittuale*, [www.di.unipi.it/optimize/](http://www.di.unipi.it/optimize/)

strumenti, della loro logica e delle loro procedure operative, ci induce a ritenere che la loro adozione stia producendo un cambiamento nei modelli di governo del settore pubblico, modificandone la filosofia di approccio ed i tradizionali comportamenti operativi.

La stessa organizzazione spaziale dei sistemi territoriali, proprio in conseguenza dei fenomeni di globalizzazione ed internazionalizzazione e dell'innalzamento del livello della competizione, sta assumendo sempre di più forme reticolari, che vanno a sovrapporsi ed a volte a sostituirsi alla classica organizzazione di tipo gerarchico.

Il tradizionale modello di Stato che svolge le funzioni di regolatore, di sussidio sociale e di imprenditore, è in parte superato e le istituzioni sono sempre meno disposte secondo catene top down. La logica dell'intervento pubblico ha subito dei profondi cambiamenti.

Negli anni '60 - '70 del secolo scorso il percorso di sviluppo economico seguiva un modello evolutivo teso a favorire il passaggio dalla condizione di arretratezza a quella di modernità, attraverso un processo unilaterale, esogeno e centralizzato, finalizzato ad eliminare le differenze tra le realtà locali.

Il potere, una volta detenuto dal Governo centrale, sta ora confluendo verso la periferia, disperdendosi tra una molteplicità di organismi.

Attualmente la pubblica amministrazione si presenta come una costellazione di apparati, semi autonomi, debolmente connessi e dotati di forme giuridiche, logiche di azione e finalità molto differenziate, con un'organizzazione di tipo reticolare. In altri termini si sta assistendo ad un processo di diffusione delle funzioni pubbliche in senso verticale, che amplia i poteri e le competenze degli enti periferici, i quali, pur nella loro autonomia, devono comunque rispettare le linee guida fornite dal livello sovraordinato.

Il percorso di sviluppo segue oggi un processo che potremmo definire "multilineare"<sup>89</sup>, in cui gli stimoli sono endogeni e provengono dal basso e la differenziazione delle realtà locali non è più una situazione negativa da eliminare, ma una capacità competitiva da valorizzare.

Gli enti locali si trovano a gestire, per alcune materie, competenze concorrenti con quelle di enti di livello superiore per cui l'azione di governo richiede un continuo coordinamento teso ad individuare linee strategiche ed operative tra loro coerenti. In questo nuovo contesto l'azione di governo deve essere in grado di coordinare un

---

<sup>89</sup> GAUDIO G., ZUMPANO C. (2003), *La programmazione negoziata fra vincoli istituzionali e sviluppo partecipativo: limiti e potenzialità della Governance nell'esperienza istituzionale italiana*, International Seminar, Università della Calabria.

numero più elevato di attori sia pubblici che privati, caratterizzandosi per la capacità di mobilitare tale pluralità di soggetti.

Pertanto, questo nuovo modello di governance, inteso come capacità di gestire e coordinare una sfera decisionale più ampia, in cui la legittimità dello Stato non si basa più sull'identità comune ma sui risultati, offre una chiave interpretativa che consente di cogliere il legame tra la maggiore disarticolazione e frammentazione delle risposte ai problemi pubblici, conseguenza di un progressivo ritiro dello Stato e di un'evoluzione in senso liberista della società, e la crescente complessità ambientale.

Come è stato già delineato il concetto di public governance mette in discussione la tesi di fondo del new public management, secondo la quale il cambiamento della pubblica amministrazione deve partire dall'interno.

La public governance, invece, prevede un rinnovamento funzionale delle istituzioni pubbliche focalizzato sull'ambiente esterno. La pubblica amministrazione, infatti, deve essere in grado di recepire e valorizzare gli stimoli esterni, attivando e gestendo una fitta trama di relazioni con una molteplicità di attori sociali, politici ed economici, finalizzata a contemperare gli interessi dei diversi interlocutori.

Gli strumenti della programmazione negoziata e l'approccio alla pianificazione strategica risultano perfettamente coerenti con questo nuovo modello di governance, in cui la PA è chiamata a modificare atteggiamento e logica dell'azione, non più rivolti all'identificazione di soluzioni ottimali da calare dall'alto, ma tesi alla creazione di un ampio coinvolgimento sui problemi ed al coordinamento del network degli attori.

L'azienda pubblica è chiamata quindi ad aggiornare il proprio spettro d'azione, che risulta sempre più finalizzato all'attenuazione dei contrasti sugli obiettivi dei diversi soggetti coinvolti, conseguenza di un'ineludibile conflittualità fra interessi e preferenze individuali e alla ricerca delle necessarie coerenze e sinergie con gli enti di livello superiore.

Governare significa, dunque, creare le condizioni affinché la cooperazione fra i diversi soggetti possa instaurarsi e svolgersi proficuamente. In tal senso la stipula di un accordo preliminare o l'adesione ad un progetto, come accade per tutti gli strumenti della pianificazione negoziata, può rappresentare il passaggio fondamentale per la creazione del consenso e l'identificazione di una linea di indirizzo. Tutto ciò richiede uno sforzo notevole da parte dell'ente pubblico che deve necessariamente anche adeguare le proprie competenze professionali per poter assolvere in maniera idonea al proprio ruolo.

## 2.7 Gli indicatori di performance

Prima di entrare più concretamente nell'aspetto tecnico degli indicatori, sono necessarie alcune preliminari puntualizzazioni.

Innanzitutto, conviene specificare che un indicatore è una misura sintetica, generalmente espressa in forma quantitativa, coincidente con una variabile o composta da più variabili, in grado di riassumere l'andamento di un particolare fenomeno e fornire giudizi, ovvero in grado di comprendere al suo interno i fattori che ne hanno determinato il fenomeno.

Da ciò deriva che l'indicatore possa non identificarsi con il fenomeno, ma rappresenti e riassume, attraverso il comportamento di uno degli aspetti in cui esso trova espressione, l'oggetto più complesso sottoposto a monitoraggio e valutazione. La questione focale si incentra, dunque, sulla definizione dell'indicatore attraverso un processo logico di costruzione riguardante, prima di tutto, l'identificazione del fenomeno che si ritiene rilevante monitorare, poi la variabile o le variabili chiave che consentono di rappresentarne gli aspetti ritenuti significativi e quindi i parametri utili alla sua espressione quantitativa.

L'identificazione dei parametri trova un riferimento fondamentale nelle variabili chiave, che possono essere ricondotte ad aspetti tecnico operativi interni ed esterni attinenti ai vari interlocutori ed infine a questioni relative alle condizioni esprimibili in termini economico finanziari. Sarà poi opportuno gerarchizzare gli obiettivi ed i relativi parametri, così da indirizzare adeguatamente l'attenzione dei responsabili, evitando distorsioni legate ad interpretazioni non coerenti.

Dopo aver delimitato il campo di analisi ad una certa attività o area, il percorso su cui è basata la costruzione di un indicatore dovrebbe rivolgersi all'individuazione degli aspetti ritenuti strategici o maggiormente importanti, che possono poi essere ricondotti alle principali variabili d'osservazione, sia in relazione allo svolgimento della singola attività, sia riguardo al contributo atteso nell'ambito dei processi in cui è inserita e quindi le caratteristiche principali sotto questo punto di vista.

Dopo aver dato adeguata considerazione agli aspetti principali, l'identificazione dell'indice è spesso consequenziale perché mediante la descrizione si evocano già quali siano i parametri che andranno a comporlo.

Il rispetto del processo logico di determinazione di un indicatore implica una naturale selezione degli aspetti ritenuti rilevanti da misurare e tenere sotto controllo e la conseguente possibilità di identificare l'indicatore come strumento di

programmazione, controllo e di valutazione.

Se è condivisibile l'ipotesi che le caratteristiche dell'oggetto di cui effettuare la misurazione sono meglio conosciute dalla linea operativa, i responsabili dovrebbero essere parte attiva nel processo di progettazione e degli indicatori, così che esso venga interiorizzato rendendo possibile la valutazione della loro funzionalità ed utilità ed eventualmente procedere alla loro modifica.

Ciò consente di focalizzare l'attenzione sui fenomeni effettivamente rilevanti, evitando una proliferazione di indicatori in ossequio al dogma dell'efficacia, efficienza ed economicità, relativo all'approccio value for money, che applicato in maniera generalizzata ed indistinta, rischia di perdere il proprio significato sostanziale.

Le misure di performance dovrebbero riferirsi a caratteristiche dell'output funzionali al miglioramento del processo e alla soddisfazione del cliente, ribadendo il ruolo fondamentale della conoscenza dell'output come parametro conoscitivo di base. La prioritizzazione delle misure si rende necessaria perché alcune di esse sono collegate da una relazione di trade-off ed è quindi necessario conoscere gli effetti che l'azione di miglioramento operata su certe misure può provocare su altre, in modo da poter effettuare opportune valutazioni.

La multidimensionalità delle misure serve, quindi, ad ottenere un quadro completo degli effetti in cui si incorre modificando le modalità di svolgimento. L'individuazione delle variabili da tenere sotto controllo deriva, infatti, dall'analisi delle caratteristiche dell'attività svolta e come essa possa orientarsi positivamente verso la sua missione e contribuire a quella più generale dell'amministrazione.

Così, ad esempio la misurazione dell'efficienza di un ufficio amministrativo come quello del personale, la ragioneria, l'ufficio legale etc. diventa possibile solo se misurata a livello complessivo<sup>90</sup>, in quanto la molteplicità e l'indeterminatezza degli output e la comunanza dei fattori produttivi utilizzati, rendono pressoché impossibile creare una relazione fondata sul modello input/output.

Una delle condizioni basilari di funzionalità degli indicatori risiede nell'esistenza di un sistema informativo in grado di rilevare l'andamento dei parametri che li compongono. Un primo aspetto si riferisce al monitoraggio dell'efficienza, che sconta un certo ritardo nell'introduzione di un sistema informativo contabile che misuri l'aspetto economico della gestione. In effetti, i continui richiami all'efficienza rischiano di non sortire effetti proprio perché spesso non è attivo il sistema informativo destinato alla sua misurazione, nonostante vi siano varie norme che ne prevedano

---

<sup>90</sup> ARCARI M. (1988), *Il controllo dei costi di politica e di struttura*, Giuffrè, Milano

l'implementazione.

In molte amministrazioni l'efficienza calcolata utilizzando le determinazioni finanziarie, se dal punto di vista quantitativo possono talvolta dar luogo a risultati coincidenti con quelli calcolati su base economica, perché all'uscita corrisponde il costo di un'utilizzazione o all'entrata il ricavo, sotto l'aspetto concettuale non offrono informazioni corrette.

Inoltre, può accadere che venga costruito un indicatore senza aver predisposto le condizioni affinché possano essere monitorati gli andamenti delle variabili componenti. Ci riferiamo cioè, al processo che individua la fonte di reperimento delle informazioni, la modalità, i tempi necessari ed infine i responsabili. Il rischio probabile è quello di non poter alimentare, o poterlo fare solo con tempi lunghi, il flusso che consente la qualificazione dell'indice ed il monitoraggio del fenomeno. Così, se il servizio di manutenzione degli impianti semaforici ha come parametro di efficacia il tempo di risposta dopo la segnalazione del guasto, ma non vengono predisposti i flussi informativi relativi alla ricezione della segnalazione e la correlazione con l'intervento relativo, l'obiettivo di una sua riduzione potrebbe non trovare il riferimento necessario per verificarne il raggiungimento.

Il sistema dovrebbe produrre misure diverse a seconda dei destinatari; in prima istanza, relativamente alla posizione occupata nell'organizzazione e quindi all'area di responsabilità controllata. Man mano che ci si sposta verso la periferia dell'organizzazione e l'area di riferimento assume dimensioni progressivamente più contenute (unità organizzative elementari), gli indicatori rappresenteranno l'andamento di variabili tendenzialmente più analitiche, riguarderanno fasi intermedie e saranno rivolti ad aspetti interni all'azienda.

Il controllo dell'andamento di unità organizzative od operative in cui sono ricomprese una o poche attività e le relative variabili critiche sono esprimibili con misure omogenee, è effettuabile mediante indicatori fisico tecnici, oltre che tramite valori economici (tempi, n. di operazioni, n. di pratiche, n. di errori ecc.).

Quando invece, ci si riferisce a posizioni organizzative con responsabilità più ampie, l'analisi si sposta al monitoraggio di quelle variabili che consentono di valutare il raggiungimento dei risultati in termini strategici e la validità dei relativi percorsi seguiti; di conseguenza, gli indicatori assumeranno connotazioni di maggiore sinteticità, con prevalente orientamento all'esterno e relative ad attività con risultati finali.

Ciò implica, che dovendo raffigurare variabili significative dell'andamento dell'area

controllata, quando i fenomeni oggetto di misurazione trovano espressione tecnica in misure differenti le opportunità che si pongono sono: la loro sintesi, possibile solo con la ricerca di un comun denominatore (tecnico, per esempio unità pesate) che ne sintetizzi il contributo e, nel caso che le variabili non siano esprimibili in modo significativo con unità di misura comuni, la quantificazione dell'andamento delle variabili rilevanti attraverso parametri economico finanziari; la definizione di un sistema integrato di indicatori in numero limitato, per non perdere la visione di sintesi, che comprendano anche misure riferibili all'outcome o all'impatto sull'ambiente esterno.

In un'ottica tradizionale, la distinzione prima evidenziata implicava anche una ripartizione di dimensione misurata: operativa la prima e strategica la seconda; ed ancora, rispettivamente, di breve periodo e di lungo termine, con prevalente orientamento all'interno o all'esterno. Come è noto, l'evoluzione dei sistemi manageriali ha evidenziato le problematiche derivanti da una simile impostazione.

Il superamento dei modelli manageriali che prevedevano la separazione tra momento strategico ed operativo ed il progressivo affermarsi di quelli, che potremmo definire evoluti, ha posto in luce la necessità di un bilanciamento tra istanze di breve e lungo termine e tra efficacia ed efficienza. Ciò ha comportato innanzitutto, l'affiancamento di indicatori fisico tecnici a quelli tipicamente economico finanziari, in modo da monitorare i fattori causali dei risultati economici.

In secondo luogo l'esigenza di superare l'eccessiva focalizzazione sugli obiettivi di breve termine, che rischiava di ostacolare il raggiungimento di quelli di più lungo termine, ha reso opportuno integrare (o sostituire) i parametri classici con indicatori che rendessero evidente anche il legame con la strategia.

L'azione dei responsabili potrebbe così avere una rappresentazione più ampia, potendo unire, al controllo degli andamenti e quindi dell'avvicinamento agli obiettivi di breve termine, la proiezione in ambito strategico, per comprendere adeguatamente il ruolo e valutarne la funzionalità.

Quindi, seppure sia possibile individuare negli organi politici o nell'alta direzione l'area di riferimento con un prevalente orientamento all'esterno e all'efficacia, non si può escludere che debbano essere prese in considerazione, seppur con il necessario livello di sintesi, le problematiche relative all'efficacia ed al funzionamento dell'azienda o amministrazione pubblica nel breve termine.

Allo stesso modo, pur essendo possibile individuare un progressivo riferimento delle misure all'efficienza, man mano che le aree di responsabilità assumono dimensioni progressivamente più limitate ed una proiezione prevalentemente interna, a queste

devono essere affiancati indicatori che manifestano una proiezione nel più lungo termine riguardante l'efficacia.

Relativamente all'aspetto in analisi, è opportuno evidenziare anche la distinzione tra destinatari esterni o interni alle organizzazioni, necessaria per mantenere la coerenza tra contenuti informativi ed esigenze conoscitive che devono essere soddisfatte. A questo punto conviene sottolineare l'esigenza di un'analisi dei diversi fabbisogni da soddisfare, evitando che prevalga una logica formalistico burocratica in funzione della quale, per le esigenze informative di destinatari interni si utilizzino le misure dirette ad interlocutori esterni oppure si crei un sistema di indicatori molto ampio, nella convinzione che sia sufficiente fornire a tutti i destinatari una mole di informazioni molto vasta, così da soddisfare tutti i possibili bisogni.

La questione è riferibile anche alla presenza di una molteplicità di destinatari esterni con istanze cognitive differenti, che possono avere interesse ad ottenere informazioni dall'amministrazione. In sintesi, il problema di creare misure destinate a diversi utilizzatori non è solo un problema di quantità delle informazioni prodotte, ma anche di diversità di contenuti, di livelli di analisi, di tempi, di modalità di presentazione, ecc, che può essere risolto solo creando set informativi specifici e coerenti con le esigenze dei vari portatori di interessi.

Dal punto di vista metodologico, una corretta interpretazione della funzione segnaletica delle misure esige l'adozione di un'ottica sistemica nella lettura e nell'interpretazione dei dati, relativi sia alla stessa area di osservazione che ad aree diverse in una logica di processo.

Solo dalla lettura congiunta degli indicatori è possibile comprendere se i miglioramenti registrati nella gestione di una determinata variabile (es: tempestività nella produzione dell'output) abbiano o meno comportato peggioramenti in altre variabili critiche (es: correttezza dell'output prodotto), o in altre attività realizzate a monte o a valle. In secondo luogo, alla produzione del dato dovrebbe seguire un momento, successivo e complementare, di interpretazione ed analisi delle risultanze del sistema di misurazione, volto a comprendere le cause del fenomeno osservato ed a individuare gli opportuni atti di gestione per eventuali azioni di miglioramento.

In tale ambito entrano in gioco le competenze e la sensibilità dei soggetti destinatari delle informazioni prodotte dal sistema, cui spetta la gestione dell'ente e dei suoi processi caratterizzanti.

Un ulteriore aspetto da considerare è quello relativo ai comportamenti che la misura può indurre in quanto dovrebbero essere evitate due tipologie di possibili

comportamenti, In primo luogo quelli che, focalizzando l'attenzione sull'ottimizzazione del risultato della singola area di responsabilità, provocano la sub-ottimizzazione del risultato complessivo dell'organizzazione, aspetto di particolare importanza nelle amministrazioni pubbliche, dove spesso è alto il grado di interdipendenza tra le unità e le esigenze di coordinamento dei relativi contributi; secondariamente, poiché gli indicatori di performance focalizzano l'attenzione dei responsabili sugli aspetti che la direzione ritiene rilevanti e su cui essi vengono poi anche valutati, si dovranno evitare quei comportamenti che appaiono solo superficialmente indirizzati agli obiettivi, ma che in realtà tendono a soddisfare solo l'aspetto quantitativo della performance.

La letteratura straniera ha evidenziato numerose tipologie di distorsioni e paradossi legati al sistema di indicatori. I paradossi individuati da Van Thiel e Leeuw con riferimento ai sistemi di controllo sono applicabili anche ai sistemi di misurazione. Essi denotano un incremento dei costi di monitoraggio e misurazione; l'esistenza di effetti degenerativi nell'utilizzo degli indicatori riferibili alla perdita di importanza dovuta al miglioramento della prestazione, o dovuta alla manipolazione dell'informazione da parte del responsabile a proprio vantaggio; la presenza di fenomeni di sconnessione, che evidenziano la separazione dei comportamenti reali dai meccanismi di rilevazione; la mancanza di chiarezza su cosa misurare<sup>91</sup>.

Gli studiosi evidenziano il progressivo deterioramento dei sistemi di controllo attribuibili a fenomeni involontari ed indotti dai comportamenti deliberati. Il mutare delle condizioni e l'azione dei responsabili rendono progressivamente inefficaci le soluzioni adottate.

A tal proposito, appare efficace la tesi di Goodhart secondo cui "When a measure becomes a target, it ceases to be a good measure"<sup>92</sup>. Smith individua alcune tipiche degenerazioni dei sistemi di controllo così classificate:

- *Misrepresentation*: costituita da un comportamento indotto che mira a manipolare i dati per rappresentare una performance differente da quella reale, interpretando a proprio vantaggio criteri ambigui, oppure alterando fraudolentemente i dati;
- *Suboptimization*: enfatizza il raggiungimento di obiettivi parziali a spese degli obiettivi complessivi dell'organizzazione;
- *Myopia*: il classico atteggiamento di sopravvalutazione del breve periodo;
- *Tunnel vision*: l'organizzazione focalizza particolarmente l'attenzione sugli elementi della performance oggetto di misurazione tralasciando ogni altro elemento;

---

<sup>91</sup> VAN THIEL S., LEEUW F. (2002), *The performance paradox in the public sector*, Public Performance & Management, vol. 25,3

<sup>92</sup> GOODHART C. (1975), *Problem of monetary management: the UK experience*, Marshall, London

- *Gaming*: a differenza della distorsione precedente, dove l'oggetto della manipolazione è la rappresentazione del comportamento, in questo caso viene modificato il comportamento per ottenere un vantaggio strategico;
- *Misinterpretation*: raffigura una sbagliata o impropria interpretazione dei dati, da cui discende l'adozione di politiche errate;
- *Mixture fixation*: l'attenzione delle condotte intraprese è concentrata sul dato numerico della misurazione anziché sull'obiettivo che quella condotta dovrebbe ottenere (è il caso di situazioni in cui si misura l'attività svolta come *proxy* dell'effetto ricercato).

Un'interessante rassegna della dottrina sul tema delle distorsioni effettuata da Van Dooren<sup>93</sup> distingue tra manipolazioni della misurazione e manipolazione dell'output. Circa le manipolazioni della misurazione, oltre ad alcune già citate, è interessante sottolineare la presenza di misurazioni concave o convesse, nel senso che esse possono essere manipolate poiché tendenti ad enfatizzare i risultati positivi e negativi; patologia di Mandelbrot, secondo la quale i risultati della misurazione vengono ottenuti in funzione dei fattori specifici su cui essa è costruita; la tendenza alla moltiplicazione degli indicatori per il monitoraggio delle variabili chiave ben oltre a quei necessari, con il risultato di disperdere l'attenzione degli utilizzatori e creare ulteriori distorsioni; interpretazioni contrastanti, nel caso in cui ci sia poca chiarezza o omogeneità dal punto di vista terminologico o debolezza nei presupposti teorici di riferimento; aggregazione e disaggregazione dei dati, che si verifica quando le risultanze della misurazione possono essere manipolate, aggregando o disaggregando i dati.

Riguardo alle manipolazioni inerenti l'output, da cui derivano distorsioni dei comportamenti, vale la pena evidenziare: *hypertrophy*, per cui l'organizzazione tende ad aumentare l'output oggetto di misurazione; *atrophy*, secondo la quale i comportamenti interni all'organizzazione sono diretti nella direzione esattamente opposta alla precedente e cioè a ridurre l'output oggetto di misurazione; *creamskimming*, che provoca la concentrazione dell'attività di misurazione degli elementi la cui quantificazione si presume offra, presumibilmente, maggiori opportunità di successo; la *stagnazione*, che si manifesta quando l'organizzazione si mantiene su standard normali anche in presenza della possibilità di ottenere livelli di eccellenza; la *polarizzazione*, che si verifica quando il sistema di performance measurement spinge l'organizzazione a focalizzare l'attenzione sulle prestazioni che presentano valori decisamente positivi o negativi, evitando di intervenire sulle situazioni critiche dal punto di vista della misurazione.

---

<sup>93</sup> VAN DOOREN W. (1998), *Performance Measurement in the Flemish Public Sector: a supply and demand approach*

Un'altra caratteristica che gli indicatori dovrebbero presentare è quella dell'*univocità* di interpretazione nel guidare le decisioni e le azioni intraprese per il raggiungimento del livello programmato. Esemplicando: un indicatore costituito dal rapporto metri quadrati/bambini iscritti può essere interpretato sia come rappresentativo dell'efficienza (nell'utilizzo dello spazio a disposizione), nel qual caso obiettivo del responsabile dovrebbe essere quello di diminuire il rapporto, oppure come indicatore indiretto di qualità (maggiore spazio a disposizione e quindi migliore qualità) ed allora le azioni potrebbero tendere ad un suo aumento, nel rispetto, in ogni caso, delle necessità di risposta quantitative e delle compatibilità economiche. L'ipotesi illustrata, derivante da evidenze empiriche, consente di portare alla luce una condotta piuttosto frequente, la quale si concretizza, in un primo momento nella ricerca dell'indicatore che possa essere associato all'attività da misurare e, solo successivamente, ne verifichi l'utilizzo e la funzionalità per scopi gestionali<sup>94</sup>.

Strettamente collegato al tema dell'univocità di interpretazione è quello del *linguaggio utilizzato*, che deve essere comprensibile a tutta la struttura e non ambiguo e quindi coerente con le caratteristiche dell'attività misurata, con la professionalità e la cultura dei destinatari dell'informazione<sup>95</sup>.

Deve essere poi costantemente verificata la capacità dell'indicatore di rappresentare l'andamento del fenomeno osservato intermini di *direzione ed intensità*.

In pratica, potrebbe verificarsi che, a fronte di variazioni del fenomeno oggetto di misurazione, l'indicatore, invece, non modifichi i propri valori oppure che quest'ultimi non mutino con l'intensità con cui si muove il fenomeno<sup>96</sup>. Dal punto di vista gestionale, la scelta di parametri alternativi per il monitoraggio deve quindi essere opportunamente verificata affinché le informazioni ricavate possano ispirare le scelte in modo coerente.

---

<sup>94</sup> Una situazione come quella prospettata provoca difficoltà nella valutazione dell'azione manageriale, poiché in assenza di indicazioni chiare e univoche circa il fenomeno che l'indicatore vuol rappresentare, qualsiasi risultato può essere giustificato. Soprattutto però, evidenzia poca chiarezza circa l'identificazione delle variabili chiave, quindi, dei risultati che si vogliono ottenere e, conseguentemente, dei comportamenti che ci si aspetta dai responsabili

<sup>95</sup> Sotto questo punto di vista, gli indicatori economico finanziari godono indubbiamente di capacità rappresentativa e comprensibilità rilevanti, garantendo anche notevoli possibilità comparative. Il problema si pone anche con riferimento all'uniformità di interpretazione di certi termini, affinché all'interno della stessa organizzazione, certi vocaboli, abbiano, lo stesso contenuto.

<sup>96</sup> Ciò può avvenire quando non è possibile ottenere una misura diretta della condizione che si intende monitorare e si scelgono misure proxy. Ad esempio, la qualità della vita è osservabile sotto una molteplicità di punti di vista poiché essa può assumere differenti misure a seconda dell'ottica di osservazione: ricchezza della popolazione, grado di istruzione, livello di sicurezza, ecc.; o ancora la qualità è osservabile secondo una molteplicità di dimensioni e la scelta dell'indicatore può essere influenzata dalla disponibilità dei dati, da orientamenti politici, dalla volontà di comunicare certe informazioni piuttosto che altre, ecc. e quindi la misurazione potrebbe focalizzare aspetti, che si rivelano non significativi per tenere sotto controllo in maniera concreta il fenomeno.

La questione riguarda la cd. *varietà necessaria*, che è sintomatica del grado di complessità e si riferisce alla capacità del sistema di monitorare l'andamento delle variabili con una significativa incidenza sulla performance<sup>97</sup>.

*Tempestività e frequenza* sono le altre caratteristiche richieste, la prima si riferisce alla capacità del sistema di rilevare in tempi utili per l'adozione degli opportuni provvedimenti, l'andamento delle variabili, la seconda invece riguarda gli intervalli di rilevazione dell'indicatore che potranno essere differenti in relazione al fattore osservato, alle esigenze informative dei destinatari ed alle finalità.

Un'altra condizione, che il sistema degli indicatori dovrebbe rispettare, è la *flessibilità dinamica*, riferibile, alla capacità di adattarsi ai cambiamenti che si manifestano nel corso del tempo. Tali aggiornamenti e modifiche sono, in parte, da ricondurre ad un processo fisiologico legato alle dinamiche di apprendimento organizzativo. Attraverso l'utilizzo della strumentazione gli operatori verificano la capacità segnaletica delle misure, individuando, laddove necessario, le modifiche atte a garantire una maggiore aderenza del sistema alla realtà rappresentata nel processo di misurazione.

Una costante manutenzione del sistema è, inoltre, necessaria per rispondere ai mutevoli fabbisogni informativi dei destinatari delle informazioni; in altri termini, un'attività di costante monitoraggio e aggiornamento del set degli indicatori è garanzia di funzionalità, poiché evita lo sviluppo di una sovrastruttura che, invece di guidare la gestione, introduce ulteriori elementi di rigidità<sup>98</sup>.

Il sistema di misurazione delle performance dovrebbe anche risultare *valido ed attendibile* e cioè considerare nel concreto ciò che effettivamente si intende misurare e progettare indicatori rappresentativi degli obiettivi individuati e vengano ritenuti tali.

Dopo aver trattato le problematiche e le specificità inerenti la progettazione del sistema di misurazione, entriamo nell'aspetto più propriamente tecnico degli indicatori, presentati in tre macro categorie quali:

- *gli indicatori di risorse;*
- *gli indicatori di risultato;*
- *gli indicatori che mettono in correlazione risultati e risorse.*

---

<sup>97</sup> In altri termini, il sistema di misurazione dovrebbe presentare il requisito della completezza riferibile all'attitudine del sistema a monitorare l'andamento delle variabili ritenute critiche dal punto di vista strategico, al fine di evidenziare le relazioni di causa effetto. Ogni sistema dovrebbe bilanciare tale requisito, la completezza, con la selettività e la rilevanza, in funzione delle quali dovrebbero essere rilevati solamente gli aspetti critici e le priorità per il conseguimento delle performance.

<sup>98</sup> DEL BENE L., MARASCA S. (2008), *Misurare le performance per migliorare la gestione: il caso della provincia di Ancona*, Paper presentato al 3° Workshop Nazionale di Azienda Pubblica "Governare programmare l'azienda pubblica tra innovazione e sviluppo al servizio dei cittadini e del paese", Salerno, 5-6 Giugno

*Indicatori di risorse:* Gli indicatori focalizzati sulle risorse danno conto del ruolo svolto dall'azienda pubblica a partire dalle risorse utilizzate nei processi aziendali. Questi indicatori sono solitamente posti in relazione, per l'azienda nel suo complesso o per le singole funzioni ad essa attribuite, con altre quantità che esprimono la domanda potenziale per gli stessi servizi e quindi prevalentemente ma non esclusivamente, la popolazione di riferimento o i suoi segmenti specifici. L'enfasi, in questo caso è posta sull'ipotesi che all'adeguatezza delle risorse, misurata in rapporto alla domanda, possa corrispondere un livello più o meno soddisfacente di servizi offerti. Alle risorse viene quindi assegnato il ruolo di vera e propria proxy dell'output o addirittura dell'outcome. Bisogna notare che il riferimento alla popolazione non è utilizzato solo in relazione al suo ruolo di variabile in grado di esprimere, in maniera più o meno appropriata, la domanda, ma anche come punto di riferimento per valutazioni che attengono all'equità complessiva dell'intervento pubblico<sup>99</sup>.

Gli indicatori in questione possono poi essere espressi in termini economici, ovvero riferirsi a quantità rilevate solo in termini fisici. Nel primo caso, si avranno misure come costi o spese, complessivi o per classi, rapportati alla popolazione di riferimento o altra quantità ritenuta espressiva, nel secondo caso l'attenzione si concentrerà su risorse particolarmente significative o critiche nei processi di risposta ai bisogni.

Poiché per molti dei campi di intervento della pubblica amministrazione il personale rappresenta un fattore fondamentale, sia in termini quantitativi che qualitativi, gli indicatori più diffusi sono articolati proprio attorno a tale risorsa.

*Indicatori di risultato:* Gli indicatori di risultato spostano l'attenzione dall'area dei fattori in entrata a ciò che consegue all'acquisizione delle risorse ed al loro utilizzo nei processi aziendali. I risultati possono essere visti come la quantità dei servizi offerti e, più in generale, il livello delle attività poste in essere (output o risultati intermedi), oppure come effetti derivanti dalla cessione e messa a disposizione di tali output (outcome o risultati finali nelle loro diverse configurazioni)<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Confronti sulle risorse pro capite, che il sistema pubblico impiega nel funzionamento delle aziende, sono spesso utilizzati per dare evidenza dei processi di redistribuzione delle risorse tra aree geografiche e gruppi sociali e tendono ad essere spesi a sostegno di visioni dell'equità, come eguaglianza delle risorse destinate alle diverse aree geografiche, considerate anche in modo disaggregato per le diverse classi di aziende e le diverse aree di intervento.

<sup>100</sup> La differenza tra i due ambiti è ben conosciuta, è sufficiente quindi semplicemente sottolineare come una delle dimensioni chiave di tale differenza risieda nel diverso grado di misurabilità. Infatti:

- l'output è il risultato diretto dei processi aziendali ed entro tali confini può essere rilevato (da questo punto di vista l'output rappresenta la sintesi di un insieme di processi aziendali), mentre il risultato finale, a partire dall'impulso fornito dall'output, si diffonde su una pluralità di soggetti appartenenti al contesto socio economico di riferimento su dimensioni e lungo catene causali i cui contorni devono essere definiti;

- l'output è rilevabile nel momento in cui termina l'attività, mentre il risultato finale è spesso apprezzabile solo nel medio lungo periodo e comunque può dipendere in maniera significativa

Gli indicatori di prestazioni intermedie vogliono quindi misurare le quantità di servizi o attività messi a disposizione dell'ambiente dall'azienda pubblica. Un loro più elevato grado di misurabilità non deve però portare a sottovalutare la soggettività e le ipotesi semplificatrici che spesso accompagnano la costruzione di tali indicatori. Le attività delle aziende pubbliche si concretizzano prevalentemente nell'offerta di servizi che, per la presenza di elementi quali l'intangibilità, la contestualità dei processi di produzione e consumo e la personalizzazione, si prestano con difficoltà ad essere ricondotti alle categorie relativamente omogenee richieste dai sistemi di misurazione. Tale difficoltà strutturale nel settore dei servizi viene poi ad essere enfatizzata quando i servizi stessi vengono erogati nel contesto istituzionale del sistema pubblico.

Così, per limitarsi alla considerazione più immediata, le prestazioni misurate possono nascondere profonde differenze in termini di qualità e quindi da una parte, di risorse necessarie a produrle e dall'altra di attitudine a rispondere ai bisogni. Gli indicatori di risultato finale sono di gran lunga quelli che mostrano maggiori difficoltà di definizione, misurazione e interpretazione<sup>101</sup>.

*Indicatori che mettono in relazione risorse e risultati:* Si tratta di indicatori di efficienza e di efficacia dei diversi interventi. Gli indicatori di efficienza danno conto delle risorse impiegate in relazione agli output e possono essere espressi sotto forma di indicatori di costo (complessivi o per singolo fattore), quando alle risorse, attraverso procedimenti vari, viene assegnato un valore monetario, oppure sotto forma di indicatori di produttività o di efficienza tecnica<sup>102</sup>. Agli elementi di qualificazione già menzionati, trattando separatamente le voci messe in relazione nella costruzione di tali indicatori,

---

dall'intervallo di tempo prescelto nella misurazione;

- l'output per la sua natura specifica tende ad essere standardizzato mentre il risultato finale è spesso personalizzato in rapporto al singolo utente o alla specifica prestazione resa.

<sup>101</sup> EPSTEIN P.D. (1992), *Measuring performance of public services*, Public Productivity handbook, New York: Epstein nel sottolineare l'ampiezza del possibile campo di misurazione propone di articolare gli indicatori in quattro categorie. Nella prima vengono collocati quelli che fanno riferimento alle *condizioni della popolazione* o dell'ambiente di riferimento sulla specifica area di bisogno. Molte misure delle condizioni della popolazione sono misure di specifiche condizioni indesiderate, che si intendono ridurre (es. patologie) o di condizioni desiderabili che si vogliono incrementare (es. qualità dell'aria). Per questa categoria di indicatori l'aspetto più problematico è la difficile articolazione di un nesso di causalità tra gli output prodotti e le variazioni osservate. Vengono perciò utilizzati, per la seconda categoria, indicatori più direttamente collegati alle attività poste in essere. Rispetto agli indicatori di output, cui si collocano in posizione molto vicina e da cui in alcuni casi sono indistinguibili, gli indicatori in questione tendono ad osservare le attività dal punto di vista esterno, degli effetti che queste producono. Si tratta in genere di misure di output attentamente dettagliate dal punto di vista dei connotati qualitativi, in modo tale da poter diventare in qualche misura espressive degli impatti sul soddisfacimento dei bisogni. La necessità di considerare una terza categoria di indicatori nasce, invece, dalla constatazione che per alcuni servizi la misurazione dei risultati passa attraverso una valutazione dei livelli di soddisfazione espressi dai cittadini o dagli utenti dei servizi, registrati attraverso opportune metodologie. L'ultima categoria di indicatori è rappresentata dalle misure di effetti negativi riconducibili alle attività poste in essere, sia come eventi avversi che si registrano nel settore di intervento, sia come impatti negativi.

<sup>102</sup> FARNETI G. MAZZARA L., SAVIOLI G. (1996), *Il sistema degli indicatori negli enti locali*, Giappichelli, Torino.

bisogna aggiungere che l'operazione di attribuzione ai singoli prodotti e servizi di specifici consumi di risorse fisiche e, a maggior ragione economiche, deve sempre essere trattata con estrema cautela. L'unitarietà dei fenomeni aziendali, che si esprime anche attraverso l'esistenza di congiunzioni tecniche ed economiche, costringe, nella costruzione di tali misure, all'adozione di ipotesi semplificatrici la cui validità, rispetto alle finalità che caratterizzano l'utilizzo degli indicatori stessi, deve essere sempre attentamente valutata<sup>103</sup>.

## 2.8 Dal controllo di conformità al controllo manageriale

I valori degli indicatori dovrebbero essere costantemente monitorati e tale controllo dovrà assumere accezioni di significato e contenuti tali da operare una differenziazione da quelli che lo stesso assume nell'approccio burocratico, dove è finalizzato ad orientare l'azione amministrativa verso schemi predefiniti di funzionamento, rigidamente codificati in atti, sequenze di procedure, vincolati da un sistema di regole cogenti, il cui rispetto viene considerato di per sé garanzia dell'ottenimento di risultati.

Diametralmente opposti sono gli assunti di base di questa filosofia di controllo, denominata manageriale, i cui capisaldi risiedono nella negazione della validità assoluta di un qualsivoglia schema organizzativo e di funzionamento dell'attività amministrativa, quindi della sua razionalità intrinseca, nell'impossibilità di codificazione delle risposte necessarie al soddisfacimento dei bisogni della collettività, nella validazione dell'azione amministrativa esclusivamente nel rapporto risultati-obiettivi ed in ultima istanza nella capacità, tutta da verificare, di soddisfare bisogni ed incidere con efficacia su determinate situazioni problematiche.

Da siffatte caratterizzazioni di fondo emergono le profonde differenze delle due prospettive in ordine all'attività di controllo: nell'approccio burocratico, verifica del rispetto dello schema di funzionamento codificato in norme e leggi; nell'approccio manageriale<sup>104</sup>, verifica del grado di conseguimento delle finalità istituzionali, in

---

<sup>103</sup> Tale osservazione acquista particolare rilevanza quando gli indicatori in questione vengono utilizzati nei sistemi di gestione delle aziende e nei processi di controllo direzionale dove elementi quali le configurazioni di costo adottate e le modalità ed attendibilità delle rilevazioni sono conosciuti a chi si serve dei dati. In questo caso, particolare attenzione deve essere prestata agli elementi menzionati affinché dai dati si possano trarre informazioni ed elementi di valutazione caratterizzati da un minimo grado di significatività. Osservazioni sostanzialmente analoghe possono poi essere estese agli indicatori che assumono gli outcome come riferimento rispetto al quale riportare le risorse. È opportuno comunque sottolineare che gli indicatori di costo efficacia incorporano un ulteriore elemento di soggettività nella misurazione, rappresentato dall'attribuzione delle attività o degli output ai risultati.

<sup>104</sup> E ancora, circa la natura del controllo, è ispettiva e sanzionatoria nell'approccio burocratico mentre risulta di guida o di governo in quello manageriale, al fine di indirizzare l'azione amministrativa verso il

condizioni di efficienza e di economicità globale della gestione.

Proprio sotto il profilo delle implicazioni organizzative che il controllo manageriale si qualifica in maniera precisa, trovando nella letteratura economico-aziendale, una diffusa e condivisa concezione nell'insieme delle procedure, dei criteri e delle metodologie che supportano il management nel guidare l'organizzazione verso il conseguimento dei fini prestabiliti. Ampio nei contenuti ma preciso nella sua natura, il controllo, in tal guisa, in primo luogo produce informazioni utili ai processi decisionali<sup>105</sup> e in secondo luogo genera dinamiche organizzative tendenti al miglior conseguimento dei fini<sup>106</sup>.

Sotto il profilo funzionale, il controllo manageriale si fonda sulla logica della valutazione di *ciò che si fa*, del *modo in cui lo si fa*, degli effetti prodotti sullo stato di bisogno della collettività o su determinate situazioni problematiche della vita economica o sociale. Da questo punto di vista il controllo manageriale si inserisce nella triade degli elementi che qualificano il nuovo modello di PA, vale a dire autonomia, valutazione e responsabilità e di conseguenza nella concezione che identifica un organismo pubblico come teso alla produzione e all'erogazione di prestazioni, piuttosto che come centro di svolgimento di determinate e predefinite attività di amministrazione.

Questa visione della PA come produttrice di prestazioni pubbliche, per finalità sottese e interessi tutelati, genera un'imprescindibile esigenza di valutazione delle stesse, considerate in se stesse e negli effetti finali prodotti, nonché del rapporto tra risorse impiegate per la loro realizzazione e livelli qualitativi e quantitativi di output.

Va altresì evidenziato che la valutazione di cui trattasi, osservata cioè nella sua strumentalità rispetto ai processi decisionali strategici ed operativi, investe profili non solo di valutazione *ex post* ma anche di orientamento *ex ante* dei comportamenti soggettivi, delle procedure amministrative e più in generale, delle dinamiche organizzative, finalizzate al conseguimento di obiettivi e strategie, ossia di risultati ed effetti desiderati.

## 2.9 Trasparenza e Accountability

La fase successiva alla raccolta ed elaborazione dei dati sui risultati è la loro valutazione e comunicazione agli stakeholder in modo tale da sviluppare l'*accountability* dell'organizzazione, che può essere intesa come segue:

---

conseguimento di risultati e obiettivi. Oggetti, finalità, strumenti ed effetti del controllo variano in modo significativo in funzione della prospettiva attraverso la quale esso viene concepito e strutturato, e parimenti differenziati risultano le architetture del sistema di controllo.

<sup>105</sup> DENTE B. (1987), *Il controllo di gestione come strumento di governo*, Franco Angeli, Milano

<sup>106</sup> BRUNETTI G. (1989), *Il controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*, Franco Angeli, Milano

- a) secondo Mussari<sup>107</sup> l'accountability esprime il “*dover rendere conto... dover dar dimostrazione ... dover spiegare*”. La funzione principale è quella cioè di spiegare ciò che si è realizzato;
- b) secondo Buccellato<sup>108</sup> esprime la “*capacità di dar conto del proprio operato e di assumere la responsabilità di risultato*”.
- c) secondo Vagnoni<sup>109</sup> concerne “*il binomio responsabilità - risorse*”.
- d) secondo Pezzani<sup>110</sup> esprime “*l'esigenza di rendere conto da parte di coloro che hanno ruoli di responsabilità nei confronti della società o delle parti interessate al loro operato e alle loro azioni*”
- e) secondo Ricci<sup>111</sup> l'accountability è intesa in dottrina come rendicontabilità ed “*esprime il dovere di rendere conto del proprio operato da parte di un soggetto nei confronti di altri per definire responsabilmente e credibilmente le relazioni esistenti tra programmazione, azione e controllo*”.

Da ciascuna delle precedenti definizioni si possono enucleare alcuni aspetti fondamentali. Una possibile definizione, che esprime il concetto di accountability, è quella basata sul dualismo tra la responsabilità dei soggetti che operano e la capacità di rendere conto. Si tratta infatti della necessità di essere responsabili per le operazioni intraprese con riferimento al passato, ma anche per le attività che si stanno svolgendo nel presente ed infine per ciò che ci si propone di fare per il futuro; contemporaneamente, è d'altra parte necessario essere sempre in grado di dar conto, o meglio, di essere accountable, verso tutti i portatori di interesse, in modo che questi possano sapere in termini trasparenti a quali risultati hanno portato le scelte fatte e le risorse utilizzate. Il dualismo, ovvero responsabilità dei soggetti e loro capacità di rendere conto, investe quindi non solo la sfera economico finanziaria, ma anche quella politica, sociale, gestionale, organizzativa e manageriale.

<sup>107</sup> MUSSARI R. (1996), *L'azienda del comune tra autonomia e responsabilità*, Padova, Cedam, pp. 166-167

<sup>108</sup> BUCELLATO A. (1997), *I controlli nelle pubbliche amministrazioni: l'accountability e il sistema informativo*, Maggioli, Rimini: Egli pone in relazione il concetto di “mandato ad amministrare e l'attività per conto di terzi nel senso che presuppone l'individuazione del risultato atteso dalle operazioni attribuite alla responsabilità di una determinata persona”. Oltre a dar conto, si vuole dimostrare la capacità di ottenere specifici risultati da parte di coloro che ricoprono le relative responsabilità e che quindi hanno autonomia nell'agire per ottenere ciò che è stato programmato.

<sup>109</sup> VAGNONI E. (1998), *Il controllo di gestione nelle aziende sanitarie: un'indagine sugli strumenti, il processo e l'organizzazione considerati nell'evoluzione della normativa*, Pitagora, Bologna: Questo aspetto è particolarmente rilevante poiché da tale associazione si evince la necessità di responsabilizzare qualsiasi operatore sul raggiungimento di un certo obiettivo, contestualmente alle risorse attribuite e alle performance ottenute;

<sup>110</sup> PEZZANI F. (2003), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea: Anche secondo tale definizione l'aspetto prioritario è quello di spiegare da parte di chi ricopre specifiche responsabilità ciò che è stato compiuto;

<sup>111</sup> RICCI P. (2005), *Enti Strumentali Regionali e loro accountability*, Franco Angeli, Milano: Per Ricci è necessario riferire sulle modalità di utilizzo delle risorse economiche e finanziarie, sulla correttezza con cui hanno agito i soggetti coinvolti nella gestione, sull'adeguatezza e la rispondenza dei comportamenti assunti rispetto agli obiettivi stabiliti e sui risultati effettivamente conseguiti nel tempo.

## 2.10 Dal performance measurement al performance management

La performance misurata dai sistemi di misurazione è utile per capire quali strategie adottare per migliorare l'intera organizzazione in un'ottica che tende a coinvolgere tutte le persone e i processi. L'utilizzo ultimo e fondamentale delle informazioni sui risultati è pertanto quello della gestione continua della performance (*performance management*)<sup>112</sup> che va oltre la mera misurazione dei dati (*performance measurement*). Il valore aggiunto della valutazione della performance a livello organizzativo è dato dal suo impiego a supporto della presa di decisioni con lo scopo di misurare per imparare, migliorare e governare. In particolare esso orienta a rafforzare le capacità di diagnosi e di ragionamento strategico, stimola l'apprendimento organizzativo, motiva e incentiva il miglioramento, attribuendo senso e fondatezza alle diagnosi e sviluppando la trasparenza sui risultati e quindi la partecipazione<sup>113</sup>.

Il performance management viene definito da Hartle<sup>114</sup> come “*un processo o una serie di processi intesi a creare un'idea condivisa di che cosa si voglia ottenere e come e di gestire il personale in modo da aumentare la probabilità di ottenere i risultati desiderati*”. Il Performance Management va considerato, dunque, come un sistema integrato avente la funzione di connettere le prestazioni individuali e di gruppo con la strategia complessiva dell'organizzazione, orientando i comportamenti delle risorse umane verso gli obiettivi attesi dell'impresa.

Le fasi principali che caratterizzano tale gestione integrata della performance sono essenzialmente tre e si esplicitano rispettivamente nella definizione degli obiettivi e delle relative modalità di raggiungimento, nella misurazione della performance e per concludere nella definizione di un sistema di ricompense e feed back.

La misurazione diventa quindi solo uno degli strumenti del Performance Management e viene utilizzata per *capire, osservare ed avere riscontro* formale dei punti di forza e di debolezza dell'organizzazione secondo alcune variabili chiave come: ruoli di leadership, sviluppo delle risorse umane, valutazione delle prestazioni, nuove tecnologie, sistemi di pianificazione e controllo, comunicazione interna ed esterna, rapporti con terzo settore e privato, cultura amministrativa<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> Si veda COSTA G., GIANECCHINI M. (2009), *Risorse Umane*, Mc Graw Hill, Milano

<sup>113</sup> GIOLITTI R. (2006), *Dal performance measurement al performance management*, in Dipartimento della Funzione Pubblica, elaborato nell'ambito del Programma Cantieri, *Misurare per decidere*, Rubettino

<sup>114</sup> Si veda COSTA G., GIANECCHINI M. (2009), *Risorse Umane*, Mc Graw Hill, Milano

<sup>115</sup> Un ruolo importante svolto dal PM è quello di supportare i responsabili delle risorse umane nella creazione di una cultura focalizzata sulla performance in cui tutte le persone assumono su di se la responsabilità del miglioramento organizzativo. Bisogna poter contare su un organico preparato e competente rispetto ai risultati da raggiungere; creare meccanismi di incentivazione monetaria legata ai risultati nonché sviluppare meccanismi di incentivazione organizzativa e le competenze, puntando maggiormente su aspetti quali l'autonomia, la responsabilità e la partecipazione.

Solo in seguito l'amministrazione potrà formulare la strategia adatta alle sue caratteristiche ed alle esigenze mostrate dalla collettività inerente al contesto socio economico di riferimento. Questo ciclo continuo di misurazione - strategia può essere supportato da diversi strumenti:

- ✓ il CAF (*Common Assessment Framework*)<sup>116</sup>: è un modello di *auto-assessment* sviluppato dall'European Institute for Public Administration (EIPA) secondo cui monitorando le funzioni organizzative più importanti (leadership, risorse umane, politiche e strategie, collaborazioni esterne e risorse, processi) i risultati dovrebbero migliorare e viceversa, se emergono criticità, si dovrebbe agire sui fattori abilitanti;
- ✓ la *Balanced Scorecard*<sup>117</sup>: è un modello che rappresenta in modo integrato le principali aree di creazione del valore (economico, finanziaria, clienti, processi, attività) e per ciascuna sviluppa un set di indicatori ed azioni per attuare la strategia;
- ✓ la *Valutazione Integrata del Cambiamento*<sup>118</sup> (Vic): è un modello costituito da una serie di indicatori utili all'organizzazione per valutare a che punto del processo di adeguamento e di innovazione è giunta; tali indicatori sono raggruppati in categorie specifiche (struttura direzionale, formazione, pianificazione, controllo, valutazione, qualità del personale ecc.).

Concludendo, si precisa come la misurazione sia uno degli strumenti maggiormente validi e sviluppati per la gestione della performance a patto che l'impegno dell'intera organizzazione sia orientato verso una logica generale di integrazione che includa la mission, le strategie, la comunicazione nonché le azioni motivanti per il personale.

---

<sup>116</sup> CAF è l'acronimo di *Common Assessment Framework* ed è tradotto con "*Griglia Comune di Autovalutazione*": *griglia* perché rappresentato da uno schema che guida l'analisi dello stato delle organizzazioni, *comune* perché è stato elaborato per essere adottato da tutte le PA europee e di *autovalutazione* perché il primo passo di un approccio orientato alla qualità totale è costituito da un processo di autovalutazione. Il CAF considera l'organizzazione da diversi punti di vista contemporaneamente; si fonda sul principio che risultati eccellenti relativi alla performance organizzativa, ai cittadini/clienti, al personale e alla società si ottengono attraverso una leadership che guidi le politiche e le strategie, la gestione del personale, delle risorse e dei processi. Per approfondimenti consultare il volume "CAF - Migliorare un'organizzazione attraverso l'autovalutazione", Dipartimento Funzione Pubblica, quale versione aggiornata del CAF definita a livello europeo e presentata alla IV Conferenza Europea sulla Qualità nelle PA (Tampere - 09/2006).

<sup>117</sup> Tale metodologia nasce nel '92 con un articolo pubblicato sulla Harvard Business Review da Robert Kaplan e David Norton dal titolo "*The Balanced Scorecard. The measure that drive performance*". Gli autori avevano usato questa definizione prendendo come riferimento i tabelloni utilizzati nelle gare di baseball e pallacanestro, come integrazione del semplice punteggio della partita. In questi due sport, infatti, il punteggio della partita deriva dalla combinazione di tanti e tali eventi e variabili che si rende necessario una loro attenta analisi per conoscere l'esito finale. Partendo dalla consapevolezza che nessun indicatore di performance, singolarmente preso, può consentire di catturare in modo esaustivo l'intera situazione aziendale, l'approccio BSC riconosce l'esigenza di costruire un sistema organico di indicatori tra loro collegati che permettono al management di valutare la performance aziendale in modo globale e tempestivo. Il modello BSC si concretizza sull'impostazione di un cruscotto di rilevazione di performance impostato su quattro prospettive. Accanto alla tradizionale *prospettiva finanziaria*, vengono adottate altre tre prospettive di miglioramento quali *la clientela*, *i processi* e *l'apprendimento e la crescita professionale*. Proprio questo ultimo aspetto rappresenta l'area di rilevazione più innovativa. Le competenze delle risorse umane, la professionalità, il livello di soddisfazione, il loro coinvolgimento nella strategia aziendale fanno delle risorse umane un'area sempre più strategica per le aziende.

<sup>118</sup> Per approfondimenti vedasi "*Strumenti per la pianificazione integrata del cambiamento delle pubbliche amministrazioni*" - Dipartimento Funzione Pubblica, Rubbettino Editore, 2004.

## CAPITOLO 3

# Analisi del quadro ordinamentale in materia di Performance

### 3.1 Lo scenario della Pubblica Amministrazione

Il mutamento delle politiche economiche e sociali, i processi di internazionalizzazione e di globalizzazione, la crisi delle istituzioni e della finanza mondiale, l'obsolescenza del sistema economico in generale e l'assenza di fiducia nel mercato e nelle sue regole, hanno indotto la politica dei governi verso un decentramento sostanziale, e di conseguenza, il graduale e contemporaneo smembramento delle grandi organizzazioni burocratiche pubbliche, al fine di prevenire, anche a seguito anche degli input legislativi della UE, alla modifica radicale del concetto e della struttura di Pubblica Amministrazione.

Non v'è dubbio che la causa scatenante di tale processo sia stata l'esigenza di un utilizzo razionale delle risorse a fronte di una spesa pubblica non più gestibile perché non più controllabile, nonché la necessità di un sistema amministrativo pubblico efficace ed efficiente che sia in grado di ritrovare la sua funzione pubblicistica.

Di qui la volontà di decentralizzare i servizi, trasferire poteri e competenze dal centro alla periferia, rendendo più agile e puntuale la risposta verso i bisogni locali. Di qui l'esigenza di trasformare i cittadini da semplici fruitori di servizi ad utenti/clienti, che esigono qualità e che, attraverso la soddisfazione espressa, hanno il potere di modificare la stessa offerta.

Contestualmente, nel settore pubblico, si è sviluppata la tendenza all'adozione di tecniche manageriali e sistemi gestionali provenienti dal settore privato<sup>119</sup>. Tuttavia, sarebbe troppo semplicistico ridurre il processo di cambiamento della PA ad una semplice risposta alla esigenza di controllo e riduzione della spesa pubblica.

Si rischierebbe di svilire e svuotare di significato il senso dell'innovazione, l'essenza di un cambiamento che è e deve essere soprattutto culturale, come già evidenziato nell'introduzione del presente lavoro.

---

<sup>119</sup> Nel settore privato la domanda di controllo è duplice: "interna", quella cioè che nasce dall'esigenza di sviluppo e miglioramento dell'azienda, ed "esterna", legata al comportamento della concorrenza ed alla customer satisfaction. Nel settore pubblico invece, per storia, tradizione e cultura, la domanda interna di controllo è sempre stata debole, mentre la domanda esterna molto forte in quanto il cittadino esige un servizio qualificato e l'opinione pubblica preme in tale direzione. Tuttavia, mancando la "concorrenza del mercato" ed essendo ancora debole la spinta da parte dei cittadini, la domanda spesso si affievolisce e va ad arenarsi nelle secche di una cultura dell'immobilismo piuttosto che del cambiamento.

Come per le aziende private, è il *mercato* a dettare le regole ed a indurre le aziende stesse verso prodotti e processi innovativi, in grado di aumentare la soddisfazione percepita, guardando con attenzione alle variabili che condizionano le scelte del consumatore come i costi, la qualità, i tempi e i servizi, così in questo processo di innovazione ed evoluzione della PA il mercato, rappresentato dai *cittadini*, deve assumere un ruolo importante, diretto a riaffermare con forza il principio del “pubblico interesse”<sup>120</sup>.

Riemerge l'esigenza di favorire un cambiamento e di promuovere riforme capaci di riportare la pubblica amministrazione (sia come attività che come funzione) ad operare secondo logiche e sistemi più coerenti e rispondenti alla propria natura.

Ripensare la Pubblica Amministrazione significa affermare un duplice concetto. Da un lato, si vuole pensare alle modalità con cui la pubblica amministrazione deve interpretare la propria funzione e supportare una società in continuo movimento, dall'altro, è necessario riflettere sulle logiche, sui principi e sulle risorse alla base del *sistema pubblico* complessivamente considerato.

Bisogna, in altre parole, riprogettare l'equilibrio tra le variabili che condizionano il sistema, secondo una griglia di priorità diversa coerente con gli interessi pubblici da soddisfare ed in grado di mutuare le logiche privatistiche secondo cui l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione costituiscono i punti di crescita del sistema<sup>121</sup>.

Ripensare significa riflettere con attenzione sulle cause che hanno generato un problema. Significa stimolare il cambiamento e coltivare la cultura necessaria per esaminare i sintomi e individuare la malattia. Significa, inoltre, intervenire sui problemi per debellarli in modo risolutivo e definitivo evitando di affrontarli a tappe o procrastinarli, con l'inutile ed inevitabile conseguenza di aggravare il problema stesso, renderlo più forte e di difficile risoluzione e determinando così una crisi in termini di costi, di processi e di cultura.

Il nuovo *sapere*, punto di partenza del processo di cambiamento, deve supportare un nuovo percorso e ripristinare la fiducia dei cittadini<sup>122</sup> divenendo input per una nuova

---

<sup>120</sup> Il Borgonovi evidenzia come troppo spesso e in troppe realtà le scelte degli amministratori della “cosa pubblica” (sia di nomina politica che per carriera professionale) non siano finalizzate a perseguire interessi generali, ma piuttosto siano orientate a perseguire interessi particolari (ossia di parte) spesso discutibili e non condivisibili. Tali interessi che altro non sono che lo specchio di teorie economiche e impostazioni culturali che negli anni hanno svuotato il patrimonio del pubblico interesse a favore dell'interesse personale, alimentando sempre il degrado del governare pubblico e provocando una sfiducia totale verso le istituzioni.

<sup>121</sup> Vedi E. BORGONOVÌ, *Ripensare le amministrazioni pubbliche. Tendenze evolutive e percorsi di approfondimento*, EGEA, Milano 2004.

<sup>122</sup> Soprattutto in questo periodo di crisi del sistema economico generale il percorso di ripresa dell'economia, pubblica o privata che sia, è strettamente legato al concetto di fiducia. Tutti gli operatori

*cosa pubblica*, dopo aver individuato le sue leve nelle risorse umane e focalizzato l'attenzione sulla centralità delle stesse, a qualsiasi livello esse siano coinvolte. Queste risorse devono allontanarsi da tecniche e principi ormai superati, orientandosi verso una diversa cultura, quella del *risultato*.

Il passaggio dal sistema dell'adempimento ad un sistema gestionale orientato ai risultati, passando per una pianificazione attenta, che esige chiari obiettivi strategici da raggiungere attraverso una puntuale programmazione, rappresenta il punto cruciale di tutto il processo di cambiamento.

In questa nuova visione di *agire pubblico*, supportata da riforme in grado di dar peso a fattori chiave come lo svuotamento burocratico della macchina amministrativa, l'ampliamento della privatizzazione secondo logiche economiche e non politiche, l'aziendalizzazione del pubblico impiego attraverso la generazione di valore aggiunto, la diffusione di una nuova cultura del *fare pubblico* nelle risorse umane e l'implementazione di sistemi di controllo interni non repressivi ma di supporto alle politiche di gestione, è rinvenibile il successo di un ripensamento *sostanziale* e non superficiale.

Ci sono in gioco fattori qualitativi e variabili di processo rilevanti. La profondità e la complessità del discorso amplia il ruolo e l'ambito di azione dei sistemi di pianificazione e controllo. Il controllo deve guardare in maniera trasversale tutti gli aspetti della gestione, tecnici e contabili, economici e finanziari, relazionali ed organizzativi, amministrativi e politici, abbandonando la sua funzione originariamente tecnica per diventare sempre più un fattore di *formazione intellettuale*.

---

del sistema economico sono alle prese con la fiducia dei consumatori e, fin quando tale fiducia non sarà ripristinata, il sistema si troverà sempre nella condizione di non poter reagire. Per uscire dalla crisi occorre avere fiducia. Tuttavia, pur essendo un irrinunciabile punto di partenza in mancanza del quale non può esservi ripresa, non è facile chiedere agli stessi consumatori una fiducia già concessa e tanto spesso mortificata. Senza un clima di reciproca fiducia i rapporti perdono di credibilità o quanto meno sono rapporti destinati a produrre benefici assai inferiori a quelli che avrebbero potuto produrre senza una reciproca diffidenza che rende tutto più complicato. Nella fase in cui il ciclo economico o percettivo è negativo, come la fase attuale, la fiducia rappresenta il volano per la ripresa e lo sviluppo delle condizioni necessarie per la crescita. Ma si può chiedere fiducia a chi è stato tradito in tal senso? La fiducia va guadagnata e in questi anni è evidente che a tutti i livelli, centrali e locali, si è perso di vista il senso delle cose e sempre più l'interesse personale ha sopraffatto l'interesse collettivo determinando non solo il collasso del sistema ma anche la crisi delle stesse istituzioni. Si è semplicemente preso atto che tale sistema deve essere cambiato nelle norme che regolano il suo funzionamento, ma ancor prima nella mentalità delle persone che governano e che lo compongono perché i settori economici, così come le istituzioni, non sono fatte di statistiche, né di palazzi, bensì di persone, con le loro intelligenze, il loro senso civico ed etico, la loro emotività e le loro aspirazioni.

Per queste ragioni il punto di partenza è ristabilire la fiducia, facendo percepire ai cittadini il senso del cambiamento e la volontà di abbandonare i vecchi stili di direzione per rivolgersi sempre più alla gente con politiche e modi di fare per la gente. La chiave del successo è rinvenibile oggi in due concetti: *fiducia* ed *etica* dei comportamenti. Solo quando le scelte dei nostri governanti saranno mosse da tali ispirazioni, i loro comportamenti saranno coerenti con le loro funzioni e potrà essere richiesto ai cittadini di poter credere nel cambiamento.

Proprio in questa prospettiva (*New Public Management*)<sup>123</sup> assume importanza il ruolo delle risorse umane (management) a tutti i livelli considerati. Del resto le istituzioni non sono fatte di cose intangibili ma di persone e, pertanto, il successo o l'insuccesso dipende esclusivamente dalla qualità del loro operato<sup>124</sup>.

### 3.2 Le criticità e le resistenze al cambiamento

Il discorso impone la valutazione dei vari condizionamenti esterni che nell'ambito della pubblica amministrazione italiana generano spesso una dispersione di potere provocando una generale resistenza al cambiamento.

Infatti, a livello statale, esiste una divisione tra i vari poteri istituzionali e spesso si formano processi e giudizi contrastanti riguardo agli obiettivi e alle modalità del loro perseguimento. Nelle imprese private, invece, i vari organi hanno in genere obiettivi simili.

A ciò si aggiunga che, rispetto ad un dato problema, le competenze sono spesso distribuite fra più livelli istituzionali e, addirittura, può accadere che un ente, o un'unità all'interno di un ente, abbia clientele particolari in grado di esercitare un maggiore potere politico rispetto a quelle dell'ente stesso.

Negli enti pubblici, inoltre, esiste una frattura tra organi di governo e burocrazia. Infatti, mentre i primi hanno di solito un mandato limitato nel tempo, la seconda è composta da persone inamovibili<sup>125</sup>.

Questa frammentazione rende complessa l'attività di controllo direzionale e l'implementazione di un sistema di pianificazione e controllo efficace. Una conseguenza particolarmente significativa è che in campo pubblico gli organi di governo, per influenzare coloro che non possono essere controllati direttamente, devono ricorrere a strumenti strettamente politici.

A ciò, poi, va aggiunto il carattere politico di molti enti che rispondono del proprio operato all'elettorato. A tal proposito, possono essere illustrate alcune conseguenze di questa situazione ed in particolare:

---

<sup>123</sup> Per un'analisi teorica sul movimento del New Public management e un'evidenza empirica delle esperienze di applicazione nei differenti sistemi paese si veda in particolare Ferie (1996) e Lane (2000).

<sup>124</sup> Per approfondimenti e analisi critiche sugli elementi di crisi del sistema pubblico richiamati in questa sede si veda in particolare Cassese (1994, 2000), Peters (1995) e Pollit (1996).

<sup>125</sup> Se l'organo di governo in carica non condivide un progetto propugnato dalla burocrazia, quest'ultima può aspettare la scadenza di mandato degli amministratori e sottoporre il progetto ai loro successori. D'altra parte, se l'organo di amministrazione persegue una strategia che la burocrazia non gradisce, quest'ultima può ricorrere a forme di ostruzionismo nell'attesa che la futura amministrazione modifichi la linea di condotta dell'organizzazione.

- *necessità di rielezione*: negli enti pubblici, le decisioni sono il risultato di una molteplicità di pressioni, spesso conflittuali. In parte, queste pressioni politiche sono inevitabili e, in una certa misura, persino opportune, in quanto sostituiscono le forze del mercato. I funzionari eletti, infatti, non possono continuare a svolgere le proprie funzioni se non rieletti. Ciò è possibile se essi, per lo meno in una certa misura, si fanno carico dei bisogni riscontrati nel proprio elettorato, anche se soddisfare tali bisogni potrebbe contrastare con l'interesse dell'organismo più vasto da essi rappresentato. Inoltre, per poter ottenere un sufficiente consenso sui propri programmi, i funzionari eletti dovranno in certe occasioni appoggiare alcuni programmi dei loro colleghi, anche se personalmente non li condividono. Questo fenomeno di reciproco sostegno è presente anche nelle imprese private, seppur in modo meno accentuato ed in linea con gli obiettivi programmati in sede di pianificazione strategica.

- *visibilità pubblica*: in una società democratica, la stampa e l'opinione pubblica ritengono di avere il diritto di conoscere tutto ciò che c'è da sapere sugli enti pubblici. In alcuni casi, questa "convinzione" è salvaguardata da appositi statuti di libertà di informazione, ma non sempre i canali di diffusione dell'informazione sono imparziali. Sebbene alcune notizie diffuse dai mass media riguardo all'incapacità gestionale degli enti pubblici siano totalmente giustificate, altre sono esagerate, altre trascurano il fatto che gli errori sono inevitabili in qualsiasi organizzazione e altre ancora sono strumentalizzate, in quanto, senza guardare in una prospettiva a lungo termine, bocciano determinati provvedimenti rivolti al cambiamento, giudicandoli solo sull'impatto iniziale o in un'ottica di opposizione.

- *pressioni esterne*: il processo elettorale e il controllo, che l'opinione pubblica esercita mediante i mezzi di informazione ed i partiti di opposizione, sottopongono i dirigenti delle aziende pubbliche ad un complesso di pressioni più ampie rispetto ai dirigenti di organizzazioni private, rendendo le decisioni prese dai funzionari pubblici sicuramente più controverse di quelle dei colleghi privati. Mancando un indicatore di economicità quale il reddito, queste pressioni possono essere infondate oppure influenzate da mode passeggero. In genere, esse tendono a favorire obiettivi a breve termine e decisioni programmatiche non supportate da un'attenta analisi. Nelle imprese private, invece, il desiderio degli azionisti di conseguire un'adeguata remunerazione del capitale investito genera pressioni per un efficiente utilizzo delle risorse. Negli enti pubblici questo meccanismo viene a mancare.

- *restrizioni legislative*: gli enti pubblici devono operare entro i limiti definiti dai propri regolamenti interni che sono più restrittivi degli statuti delle società private e spesso

prescrivono il rispetto di procedure assai dettagliate. In molti casi, inoltre, la modificazione di questi regolamenti è tutt'altro che semplice.

- *rapidità di avvicendamento della dirigenza*: in alcune aziende pubbliche si assiste ad un rapido ricambio dei componenti dell'alta direzione a seguito di modificazioni del quadro politico. Ogni cambiamento richiede tempi di apprendimento e molti comportano modifiche nelle priorità perseguite. Questa rapidità di avvicendamento genera però la propensione ad adottare piani e programmi a breve termine, che producono rapidamente risultati visibili a scapito di programmi più impegnativi ed una pianificazione di lungo termine, impedendo quindi un vero percorso di cambiamento.

- *rapporto di pubblico impiego*: sebbene, in genere, si pensi che le norme regolanti il rapporto di pubblico impiego inibiscano un buon controllo direzionale, non risulta affatto chiaro se tali norme siano così sostanzialmente diverse da quelle vigenti in alcune grandi imprese in materia di personale. Indubbiamente, quanto accade in alcuni enti territoriali sembra confermare la tesi secondo cui il rapporto di pubblico impiego disincentivi l'introduzione di qualsiasi forma di controllo direzionale e di incentivazione del personale. La filosofia di fondo secondo cui "*non occorre fare grandi cose, basta non commettere errori gerarchici*", rappresenta certamente un insormontabile ostacolo al miglioramento dell'efficacia organizzativa. D'altra parte anche nelle imprese private esistono regole e condizionamenti di natura legale e contrattuale che certo non favoriscono la ricerca dell'efficacia e dell'efficienza. Si pensi per esempio all'impossibilità di assegnare alle persone compiti non previsti dal mansionario. L'unica differenza è che nelle imprese private i vincoli riguardano principalmente la base dell'organizzazione mentre nel pubblico impiego investono anche i vertici.

- *la tradizione*: nel XIX secolo, la contabilità aveva principalmente natura fiduciaria; in altri termini, il suo scopo era quello di tenere nota dei fondi affidati ad un'organizzazione per essere certi che fossero spesi onestamente. Nel XX secolo, la contabilità delle imprese ha assunto funzioni molto più vaste. Ad esse sono state attribuite finalità informative sia per la direzione che per gli interessi esterni. Nelle aziende pubbliche le tecniche di contabilità e di controllo direzionale hanno avuto uno sviluppo molto più lento rispetto alle aziende private, le quali hanno dovuto obbligatoriamente adeguarsi al cambiamento imposto dal mercato ed alla logica dell'efficienza per poter continuare a vivere.

- *concetto di competenza economica*: un concetto semplice ma fondamentale della contabilità moderna è quello della competenza economica. In particolare è importante il concetto di costo senza il quale sarebbero impensabili altre nuove tecniche.

Sostanzialmente, incentrare il sistema contabile sulla misurazione dei costi significa rilevare il valore delle risorse consumate piuttosto che il valore delle risorse acquisite (concetto di spesa) o le passività di cui ci si è fatti carico (concetto di obbligazione giuridica) o dei soldi pagati (concetto finanziario). La maggior parte degli enti pubblici, invece, continua a rilevare l'acquisizione di risorse, le obbligazioni giuridiche assunte e le uscite di cassa.

- *ostacoli allo sviluppo*: poiché nelle aziende pubbliche manca quell'interazione tra *mercato* e *management* ed i meccanismi di controllo sono semiautomatici e non supportati dal sistema *misura*, il ricorso a sistemi di pianificazione e controllo direzionale efficienti è ancora più necessario che nelle imprese private.

Per quale motivo questi enti ne sono rimasti invece sprovvisti?

Le spiegazioni possibili sono tre:

- In primo luogo, per molti anni, si è sostenuto che le differenze tra pubblico e privato erano tali da rendere impossibile l'utilizzo nel settore pubblico delle tecniche di controllo direzionale sviluppate dal settore privato. A sostegno di questa tesi, a metà del secolo scorso sono stati pubblicati vari articoli di eminenti studiosi, ed ancora oggi questo atteggiamento continua ad essere implicito in alcuni testi di contabilità pubblica;

- In secondo luogo, il parlamento e gli organi politici si erano abituati a una determinata struttura del bilancio preventivo e erano riluttanti ad adottarne una nuova. Data l'importanza del bilancio preventivo, questa decisione influisce sull'intero sistema di controllo direzionale, essendo il bilancio stesso il documento di base in cui confluisce in termini economici e finanziari la programmazione strategica dell'ente. Da una parte, questa riluttanza può essere spiegata in termini di inerzia, dall'altra riflette anche il timore, generalmente ingiustificato, di un tentativo di limitare la discrezionalità e la flessibilità del potere necessario per la soddisfazione degli interessi politici;

- In terzo luogo, molti funzionari pubblici si rendono conto che un buon sistema di controllo direzionale è un'arma a doppio taglio dato che fornisce nuove informazioni sia alla direzione sia all'esterno e cioè ai cittadini. Solitamente questo secondo aspetto è tutt'altro che gradito ai dirigenti dell'ente in oggetto per ragioni ben comprensibili anche se non accettabili.

### 3.3 L'inizio del processo di riforma

Il controllo di gestione è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e la comparazione tra

i costi, quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione e l'efficacia, l'efficienza e l'economicità nell'attività di realizzazione degli obiettivi<sup>126</sup>.

Esso rappresenta uno dei controlli interni<sup>127</sup> della PA italiana. L'evoluzione dei sistemi di controllo interni ha una storia lunga e, come sempre in materia di pubblica amministrazione, risale alla fine dell'Ottocento.

Il processo di rinnovamento e di cambiamento, lento ma costante nel tempo, è tuttavia recente perché, seppur stimolato dal legislatore sin dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, ha trovato applicazione e diffusione solo negli ultimi anni, a seguito della crisi della finanza pubblica, degli scandali nel mondo politico ed istituzionale e della precarietà dei bilanci.

Nello schema più avanti riportato (figura 7), è possibile percorrere le tappe di questo processo di rinnovamento attraverso i diversi interventi legislativi, che nel corso degli anni, seppur timidamente, hanno sollecitato l'affermazione di una visione aziendalistica della PA rispetto alla classica visione politico-istituzionale<sup>128</sup> anche grazie ai movimenti di rinnovamento analizzati nei capitoli precedenti.

Il primo riferimento esplicito si ritrova nella legge n. 142/90, che all'art. 57 ha previsto la possibilità per gli enti locali di adottare forme di controllo interno, autonomamente configurate e disciplinate. Si tratta solo di un primo accenno, ma che configura già una "rottura" con le forme classiche di controllo "esterno", basate su un esame preventivo e formale da parte di organismi posti al di fuori della struttura organizzativa dell'ente. Inoltre, per la prima volta viene introdotto il "*principio della*

---

<sup>126</sup> In questo modo viene definito il controllo di gestione dall'articolo 39 della Legge 77/1995, meglio nota come Legge Bassanini I, che ha visto poi la sua attuazione nell'importantissimo d.lgs. n. 286/1999. Questo articolo ripercorre le tappe che hanno portato alla nascita del controllo di gestione in Italia, spiegando il significato della definizione sopra riportata e precisando quali sono le scelte progettuali che un'amministrazione pubblica deve affrontare per elaborare e dar impulso ad un controllo di gestione adeguato alle proprie esigenze.

<sup>127</sup> Tale tipologia di controllo è stata per molti anni del tutto sconosciuta al nostro ordinamento e solo la Legge n. 335/1976 (Contabilità delle Regioni) ha iniziato a far considerare tale aspetto. I controlli interni sull'economicità della gestione, condotti prendendo in considerazione indicatori economici, finanziari, di rendimento e di risultato, sono unanimemente considerati tra gli strumenti più efficaci per garantire il buon funzionamento amministrativo. La Legge n. 279/1997 prima (ha istituito per le amministrazioni un sistema di contabilità economica incentrato su rilevazioni per centri di costo) e il d.lgs. n. 286/1999 poi (attuazione della Legge Bassanini) hanno riaffermato e rafforzato tale tipologia di controlli riordinando i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e delle attività svolte e individuando quattro diverse aree di attività in cui articolare i controlli pubblici ed in particolare il *controllo di regolarità amministrativa e contabile*, il *controllo di gestione*, la *valutazione dei dirigenti* e le attività di *valutazione e controllo strategico*.

<sup>128</sup> Secondo il Borroni, da un punto di vista metodologico il funzionamento della PA può essere analizzato secondo la prospettiva del sistema politico istituzionale (preposto all'elaborazione degli indirizzi strategici ed al controllo della loro effettiva realizzazione) o del sistema aziendale (preposto alla gestione delle risorse a disposizione e finalizzato al conseguimento degli obiettivi). Mentre la natura politico istituzionale delle amministrazioni pubbliche può dirsi universalmente e storicamente riconosciuta, la natura aziendale delle stesse è stata ampiamente dibattuta nel passato ed è diventata oggi il concetto chiave delle recenti riforme del settore pubblico anche se avviate formalmente con la legge n. 142/90.

*separazione fra poteri e responsabilità*” relativi rispettivamente all’organo di indirizzo politico-amministrativo e di gestione attraverso la distinzione netta tra organi di direzione e organi di governo.

Successivamente, ha visto la luce la legge n. 241/1990 (attualmente modificata e integrata dalla legge n. 15/2005 e dalla legge n. 80/2005) la quale, nota come legge sulla trasparenza, ha obbligato le PA ad individuare al proprio interno le unità organizzative ed i soggetti responsabili dei risultati da conseguire, onde superare definitivamente il concetto di amministrazione impersonale<sup>129</sup>. Venivano affermati con forza oltre che i principi di legalità, trasparenza e pubblicità dell’azione amministrativa, anche i concetti di efficacia ed efficienza, rafforzando così il principio generale del buon andamento.

Successivamente, il d.lgs. n. 29/1993, oltre a ribadire il principio della gestione per obiettivi, introducendo i controlli interni alle pubbliche amministrazioni, ha imposto la costituzione di uffici di controllo interni (*nuclei di valutazione*), con lo scopo di valutare ma anche di indirizzare e correggere l’azione degli uffici, in funzione degli obiettivi e delle responsabilità assegnate nel rispetto dei principi di efficacia e di efficienza. Il provvedimento stabilì, inoltre, che i nuclei o servizi fossero autonomi, rispondendo unicamente agli organi di direzione politica. Di fatto, però, questo aspetto rappresentò sostanzialmente un ostacolo alla piena realizzazione dei nuovi sistemi di controllo interno considerato che non erano ancora maturate *le condizioni* per dare piena diffusione a tale tipo di approccio.

Inoltre, al fine di rafforzare il controllo sui bilanci, vennero introdotti i concetti di *missioni* e *programmi* tipici dell’approccio aziendalistico che vedremo ripresentarsi nel corso della trattazione. Infatti l’articolazione dei bilanci per missioni e programmi, tipica della contabilità per centri di responsabilità, era propedeutica alla rilevazione dei costi, con particolare riferimento al costo del lavoro, ed imponeva a tutte le amministrazioni l’introduzione e l’impiego di strumenti e sistemi informatici per la rilevazione delle informazioni circa il personale impiegato.

Nel 1997 fu emanata la legge n. 94, ben nota come *Riforma Ciampi*. Con tale intervento furono riclassificate tutte le voci del bilancio dello Stato, suddivisi nettamente i compiti e le responsabilità degli organi di indirizzo politico e quelli di governo e accorpato il Ministero del Tesoro con il Ministero del Bilancio (oggi Ministero dell’Economia e delle

---

<sup>129</sup> Così la Legge 241/1990 introdusse per la prima volta tale concetto istituendo e disciplinando i *nuclei interni di valutazione* preposti alla verifica dei risultati e alla definizione delle procedure e dei sistemi di controllo sul conseguimento degli obiettivi pubblici. Tale principio fu poi ripreso dalla Legge n. 29/1993, ora sostituita dal d.lgs. n. 165/2001, la quale impose l’istituzione di tale organo presso tutte le pubbliche amministrazioni al fine di verificare l’efficacia dell’azione amministrativa, valutarne comparativamente i costi e i rendimenti e accertarsi dell’imparzialità e del buon andamento dell’azione pubblica in generale.

Finanze). Inoltre, tale intervento rafforzò la mini-riforma proposta con la legge n. 362/1988<sup>130</sup>, e dettò le basi per un vero processo di cambiamento della contabilità pubblica verso quella privatizzazione del bilancio statale la cui trasformazione è ancora in corso<sup>131</sup>. Il processo di realizzazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, intrapreso con la legge n. 241/90, prende atto che è necessario integrare tra di loro tutte le diverse dimensioni che condizionano i risultati delle PA. Al tal fine, la legge n. 94/97, partendo dal bilancio, quale espressione economico e finanziaria dell'agire pubblico, ha voluto innescare, seppur in un contesto prematuro e caratterizzato da una forte eterogeneità, un nuovo modo di fare amministrazione introducendo principi, metodi e strumenti tipici dei sistemi di pianificazione e controllo.

---

<sup>130</sup> La Legge 468/1978 mostrò ben presto tutti i suoi limiti e il disavanzo pubblico sempre meno controllabile impose una risposta urgente. Il legislatore intervenne per porre rimedio a tale situazione con la Legge 362/1988 che prestò particolare attenzione al momento della programmazione introducendo il *documento di programmazione economico-finanziaria* con lo scopo principale di fissare di volta in volta e per il periodo compreso nel bilancio pluriennale gli obiettivi dell'economia pubblica con riferimento a tutti i suoi settori. Infatti, i criteri, i parametri e gli obiettivi indicati nel suddetto documento di programmazione avrebbero costituito il punto di riferimento per la formulazione del bilancio annuale di previsione, del bilancio pluriennale e della legge finanziaria. Ma l'intervento innovativo della legge n. 368/1988, però, riguardò soprattutto la Legge Finanziaria di cui fu fissato rigidamente il contenuto. Infatti, secondo la nuova disciplina, la finanziaria non poteva introdurre nuove imposte, tasse e contributi o disporre nuove o maggiori spese salvo quelle dettagliatamente disciplinate e previste dall'articolo 11 della stessa legge. Tuttavia riscontrandosi gli stessi vincoli posti dalla Costituzione all'art. 81, il legislatore introdusse lo strumento dei *collegati alla manovra* (interventi di modifica alla legislazione sostanziale mediante appositi disegni di legge).

<sup>131</sup> La mini riforma del 1988 era nata come un provvedimento ponte in attesa di un intervento globale di più vasta portata. Ecco arrivare quindi la legge 94/1997 che si mosse in linea di continuità con la Legge 468/1978 di cui sono stati modificati alcuni articoli. La legge 94/1997 innova innanzitutto l'articolazione del bilancio suddividendo il documento contabile non più in capitoli ma in **unità previsionali di base (UPB)**. Sia i capitoli che le UPB servono di fatti allo stesso fine, cioè ad identificare l'oggetto della singola entrata o spesa. Tuttavia le UPB sono state concepite in modo da svolgere questo compito in maniera più chiara e più efficace. L'articolazione in capitoli era, infatti, troppo minuziosa, caotica e poco pratica. I capitoli erano più di 6.000 e l'oggetto della spesa o dell'entrata da essi identificato non corrispondeva ad alcuna logica. Le UPB sono state drasticamente ridotte e il loro oggetto è stato individuato avendo cura di mettere assieme entrate e spese di natura quanto più possibile omogenea. Per ogni unità previsionale di base vengono indicati:

- l'ammontare dei residui attivi e passivi determinati alla chiusura dell'esercizio precedente;
- l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare (*competenza*);
- l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare (*cassa*).

Inoltre la legge 94/1997 ha affiancato al bilancio finanziario il budget economico. La compilazione di quest'ultimo è stata consentita dall'introduzione del **Sistema di contabilità economica analitica per centri di costo**. Tale sistema mette in relazione le risorse impiegate, gli obiettivi da raggiungere e le **responsabilità organizzative** dirigenziali, consentendo di verificare l'andamento della gestione attraverso il confronto tra i costi preventivati (budget) e quelli effettivamente sostenuti. Le componenti di tale sistema sono individuabili nel **piano dei conti** (che costituisce lo strumento contabile per la rilevazione economica dei costi e per il successivo controllo di gestione), nei **centri di costo** (che sono individuabili seguendo il principio dei centri di responsabilità amministrativa) e nei **servizi erogati** (che esprimono l'attività svolta dalle singole amministrazioni da cui si originano i diversi centri di costo e sulla base dei quali è possibile procedere poi alla valutazione delle stesse tramite gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità). Il riferimento comune a tutte le amministrazioni per gli adempimenti connessi alla sistema unico di contabilità economica è il *Manuale dei principi e delle regole contabili* redatto dalla Ragioneria Generale dello Stato che viene periodicamente aggiornato.

Figura 7: le principali riforme normative caratterizzanti il processo di aziendalizzazione.

NORMA	OGGETTO
Legge 5026/1869	Contabilità e nascita del controllo interno
R.D. 2440/1923	Legge di Contabilità Generale dello Stato
R.D. 827/1924	Regolamento di Contabilità Generale dello Stato
Legge 468/1978	Legge di riforma del Bilancio <sup>132</sup>
Legge 362/1988	Legge di controriforma del Bilancio
Legge 241/1990	Procedimento Amministrativo
Legge 142/1990	Riforma dei poteri degli Enti Locali
D. Lgs. 29/1993	Introduzione del controllo interno nella PA
Legge 59/1997	Legge Bassanini
Legge 94/1997	Legge di modifica del Bilancio (Legge Ciampi)
D. Lgs. 286/1999	Controllo Strategico e Controllo di Gestione nella PA
Legge 208/1999	Disposizioni finanziarie e contabili
DPR 97/2003	Amministrazione e contabilità degli Enti Pubblici
D. Lgs 150/2009	Produttività e Performance nelle PA
Legge 196/2009	Contabilità e Finanza Pubblica
D. Lgs 91/2011	Armonizzazione dei Bilanci delle PA
D. Lgs 123/2011	Riforma dei Controlli di Regolarità Amministrativa
Legge 190/2012	Repressione della Corruzione e dell'Illegalità
DCPM 2012	Piano degli Indicatori
Legge 33/2013	Pubblicità e Trasparenza

<sup>132</sup> L'art. 81 della Costituzione, fonte primaria di tutta la contabilità pubblica, recita al 3° comma "Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese" ed al 4° comma "Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte". Il 3° comma fa espresso divieto che il Parlamento, nell'approvare la legge di bilancio, stabilisca nuovi tributi e nuove spese. Secondo alcuni autori la previsione si fonderebbe sulla natura formale della legge di bilancio, mentre per altri (Basettoni, Arleri), la *ratio* di tale disposizione andrebbe ricercata nella volontà espressa dal legislatore di assicurare al Parlamento la massima serenità al momento dell'approvazione del bilancio. Tale previsione costituzionale vincolava in modo anacronistico la funzione dello Stato nel porre interventi a sostegno e coordinamento delle attività economiche del Paese e per porvi rimedio intervenne la legge n. 468/1998 attraverso l'introduzione della Legge Finanziaria (detta anche *legge omnibus*). Seppur l'intento iniziale di tale legge era quello di assicurare un maggior rispetto dell'obbligo della copertura finanziaria, finì subito per disattendere tali aspettative in quanto divenne lo strumento per aggravare sempre più il bilancio dello Stato con nuove e maggiori spese generando deficit pubblici che ancora oggi i governi faticano a recuperare. Infatti fino al 1978 in linea di massima vi era stato un sostanziale rispetto del 3° comma dell'articolo 81 della Costituzione in quanto il momento della spesa era scisso in due fasi. Il pur pregevole intento finì presto per svilire la prassi politica e nel corso degli anni '80 la finanziaria era caratterizzata da un unico denominatore comune rinvenibile nell'istituzione di nuove spese a carico dello Stato. Lo stesso 4° comma fortemente voluto da Einaudi, che mirava a responsabilizzare i singoli parlamentari ed a evitare la soverchia facilità della spesa pubblica, risultò essere facilmente superabile. Eppure il principio base, già previsto dalla Legge di Contabilità Generale dello Stato del 1923, era proprio quello di garantire sia maggiore responsabilità politica, sia opportune garanzie di copertura per le spese necessarie per il raggiungimento di obiettivi macroeconomici e sociali.

### 3.4 Dalla Legge 94/97 (Riforma Ciampi) al Decreto 286/99

Alla legge n. 94/97 va il merito di aver chiamato in causa gli elementi essenziali della contabilità economica ai fini della rilevazione e dell'effettiva quantificazione dei costi dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni. In altre parole, attraverso la riforma della contabilità, è stato lanciato il messaggio secondo cui non era più possibile operare in condizioni di non rilevazione e misurazione delle informazioni essendo necessario quantificare gli sforzi sostenuti, in termini economici e finanziari, per realizzare i servizi erogati. Sembra iniziare, quindi, la fase del performance measurement che, seppur parzialmente, sensibilizza il management verso i concetti di costo, efficacia, efficienza e controllo, preparandoli al concetto della valutazione.

Si sviluppa gradualmente la concezione secondo cui è necessario adottare tecniche e comportamenti utili per rendere razionale e consapevole la gestione, sia per *guidare* le scelte dei manager verso gli obiettivi prestabiliti sia per *responsabilizzare* gli stessi manager sui risultati conseguiti.

La riforma della contabilità e del bilancio, quali strumenti di rilevazione dei fatti di gestione, rappresenta, pertanto, il punto di partenza di un approccio culturale più ampio che pone al centro del dibattito le questioni della pianificazione, della programmazione, della misurazione e del controllo al fine di perseguire concretamente ed in modo efficiente gli obiettivi istituzionali della PA.

Con il d.lgs. n. 286/1999 si è cercato di risolvere, almeno sul piano logico e concettuale, gli elementi di confusione provenienti dal d.lgs. n. 29/1993, avvicinando così il sistema dei controlli pubblici a logiche aziendalistiche. Infatti, con l'emanazione del decreto n. 286/1999, in attuazione anche della legge n. 59/1997 (*Legge Bassanini*), si prosegue nel processo di miglioramento della macchina amministrativa ampliando la portata dei principi e dei metodi provenienti dalla realtà d'impresa grazie all'innovazione quantitativa e qualitativa dei controlli.

Il decreto, diretto ad una riorganizzazione generale della pubblica amministrazione, una razionalizzazione delle risorse e una migliore efficienza dell'azione amministrativa<sup>133</sup>, individua quattro tipologie di controlli: il *controllo di regolarità*

---

<sup>133</sup> Il decreto legislativo n. 286/1999 ha individuato ben quattro tipologie di controlli. Il *controllo di regolarità amministrativo-contabile* deve garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il *controllo di gestione* deve garantire e verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione, per consentire ai dirigenti di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati. *La valutazione dei dirigenti*, necessaria, fra l'altro, ad attivare la responsabilità dirigenziale. Infine, il controllo strategico, rappresenta un controllo a lungo termine che deve sempre necessariamente essere integrato al controllo di gestione, il cui scopo è quello di verificare, ai vari livelli, l'efficacia dell'attivazione delle strategie aziendali; esso opera anche come controllo qualitativo ed utilizza sensori esterni all'azienda/ente. Come si può ben capire, si tratta di forme di controllo molto

*amministrativo-contabile*, il *controllo di gestione*, la *valutazione dei dirigenti* ed il *controllo strategico*. Prende forma così il disegno di riforma della PA italiana.

Tutte le pubbliche amministrazioni, infatti, seppur nell'ambito delle rispettive autonomie, furono obbligate non solo a dotarsi di strumenti adeguati a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa (*controllo di regolarità amministrativa e contabile*) ma anche a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione stessa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (*controllo di gestione*)<sup>134</sup>, a valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (*valutazione della dirigenza*)<sup>135</sup> ed a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi e altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (*valutazione e controllo strategico*).

L'attività di *valutazione e controllo strategico* introduce quindi l'obbligo della verifica, da parte dei competenti organi, dell'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e altri atti di indirizzo politico. Viene imposta, pertanto, un'attività di valutazione, preventiva, concomitante e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi strategici prescelti, le azioni operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché dell'identificazione degli eventuali fattori ostativi e delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione degli obiettivi<sup>136</sup>.

---

diverse (tra loro) ma che, per il tipo di funzione esercitata e per gli obiettivi che si propongono di perseguire, necessitano di essere esercitate in modo integrato, al fine di garantire il buon funzionamento dell'organizzazione. In questo lavoro viene dato maggior risalto ai sistemi di pianificazione e controllo la cui funzione, come detto, è quella di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati.

<sup>134</sup> Ai fini del controllo di gestione, quale sistema a supporto della funzione dirigenziale e guida della funzione politica. Ciascuna amministrazione pubblica definisce:

- a) l'unità o le unità responsabili della progettazione e della gestione del controllo di gestione;
- b) le unità organizzative a livello delle quali si intende misurare l'efficacia, efficienza ed economicità;
- c) le procedure di determinazione degli obiettivi gestionali e dei soggetti responsabili;
- d) l'insieme dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa;
- e) le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative;
- f) l'individuazione degli obiettivi per cui i costi sono sostenuti;
- g) gli indicatori specifici per misurare efficacia, efficienza ed economicità;
- h) la frequenza di rilevazione delle informazioni.

<sup>135</sup> Le pubbliche amministrazioni, sulla base anche dei risultati del controllo di gestione, valutano in coerenza a quanto stabilito al riguardo dai CCNL le prestazioni dei propri dirigenti nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e organizzative ad essi assegnate (competenze organizzative). La valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti tiene particolarmente conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione.

<sup>136</sup> Gli uffici e i soggetti preposti all'attività di valutazione e controllo strategico devono riferire in via riservata agli organi di indirizzo politico, sulle risultanze delle analisi effettuate. Essi, di norma, devono supportare l'organo di indirizzo politico anche per la valutazione dei dirigenti che rispondono direttamente all'organo medesimo per il conseguimento degli obiettivi da questo assegnatigli. Nelle

E' evidente come il legislatore abbia voluto dare maggiore impulso alle logiche della pianificazione e del controllo all'interno della PA, ma è altrettanto evidente come il quadro allestito risultasse ancora troppo fragile.

La breve descrizione delle principali traiettorie di modernizzazione della pubblica amministrazione, effettuata finora, non è esente da un rischio "congenito": enfatizzare in positivo la trattazione, cadendo nella "trappola" di scambiare gli obiettivi della riforma con i risultati che, invece, sono ancora tutti da verificare<sup>137</sup>.

In realtà, negli stessi anni, si è acquisita la consapevolezza che il processo di riforma ha significato solo se è in grado di avere un effetto sostanziale in termini di modificazione dei comportamenti amministrativi. Come osserva il Borgonovi<sup>138</sup>, i processi di cambiamento possono seguire due principali logiche: o si agisce prioritariamente sulla "cultura dell'amministrazione" e poi si sostanzia il cambiamento culturale con adeguati strumenti tecnici o si introducono strumenti nuovi facendo leva sul fatto che il loro uso contribuisca a cambiare la cultura di gestione.

Richiamando i "doctrinal component" del NPM, mancava non solo la spinta del *Mercato*, ma anche quell'approccio culturale nelle risorse umane fondamentale per dare forza al processo di cambiamento (*Management*), oltre che l'utilizzazione delle informazioni quale elemento per misurare e valutare le proprie attività (*Misura*).

Anche gli organi di indirizzo politico risultavano poco coinvolti dal processo di riforma tanto da restare aggrappati alle vecchie logiche di apparato ed alla concezione di una pubblica amministrazione chiusa, con l'inevitabile conseguenza di tradurre burocraticamente i nuovi adempimenti richiesti.

Peraltro, gli interventi normativi, apprezzabili e coerenti relativamente all'impianto delle novità introdotte, risultarono poco efficaci anche per l'assoluta mancanza di meccanismi di coordinamento e di effetti sanzionatori, sia nei confronti degli organi di indirizzo politico che dei dirigenti.

Nello stesso periodo, fu emanata anche la legge n. 208/1999 la quale, intervenendo sulla struttura del bilancio dello Stato, modificò integralmente il contenuto del DPEF (*Documento di Programmazione Economico-Finanziaria*) unificando il termine di presentazione del bilancio e di tutti gli altri documenti di accompagnamento allo

---

amministrazioni dello Stato, tali compiti sono affidati ad appositi uffici, denominati servizio di controllo interno e dotati di adeguata autonomia operativa. In ogni caso, tutte le amministrazioni pubbliche, entro tre mesi dall'entrata in vigore della riforma, furono obbligate a rivisitare i propri ordinamenti ed a costituire, ove non presenti, gli uffici di controllo interno (cd. *Nuclei di Valutazione*).

<sup>137</sup> (Vedi) Cfr. nota 146.

<sup>138</sup> BORGONOV E., (1999), Intervento al Convegno della Banca d'Italia sui controlli delle gestioni pubbliche, in "Atti del convegno sui Controlli delle gestioni pubbliche", Perugia 2-3 dicembre, Banca d'Italia.

stesso, sopprimendo definitivamente la legge collegata alla Legge Finanziaria a tutti nota come lo strumento per eludere i vincoli di bilancio<sup>139</sup>.

Nel 2000, poi, venne introdotto il d. lgs. n. 267 (TUEL) precedentemente emanato con il decreto n. 77/1995 (Ordinamento finanziario degli Enti Locali) con il quale, oltre ad essere riprese le novità introdotte per il bilancio dello stato, venne introdotto per gli Enti Locali il piano esecutivo di gestione (PEG) ed il controllo di gestione con vincoli sul patto di stabilità interna<sup>140</sup>.

L'analisi dello scenario sopra descritto, anche alla luce dei risultati prodotti, permette di affermare, che diversi sono stati gli errori di valutazione commessi. *In primis*, un eccessivo semplicismo nel pensare che il mero cambiamento degli strumenti avrebbe cambiato automaticamente l'amministrazione. A ciò si è aggiunto un'elevata confusione concettuale, terminologica ed operativa nell'adozione degli strumenti e dei principi aziendali, importati nella realtà pubblica, che richiedevano un opportuno riadattamento. Infine, l'eccessivo ed irrazionale uso delle norme, che ha determinato una crescente incertezza anche sul piano interpretativo alimentando comportamenti passivi ed ambigui nelle stesse unità coinvolte. Con tali osservazioni non si vuole affermare l'irrilevanza del processo di riforma avviato, ma soltanto la mancanza di organicità degli interventi e di una cultura opportunamente orientata al cambiamento, essenziale per renderlo concreto operativamente.

---

<sup>139</sup> Dopo la riforma del 1997, l'attenzione del legislatore si è spostata verso i documenti di bilancio apportando ulteriori modifiche alla normativa base, rappresentata dalla legge 468/1978, mediante l'introduzione della legge 208/1999 alla quale si riconoscono determinate innovazioni tra cui:

- la modifica del contenuto del *Documento di Programmazione Finanziaria* (DPEF) nonché lo spostamento del termine per la sua presentazione dal 15 maggio al 30 giugno;
- l'unificazione del termine di presentazione da parte del Governo al Parlamento del disegno di legge di approvazione del *bilancio annuale*, del *bilancio pluriennale a legislazione vigente*, della *legge finanziaria*, della *relazione revisionale e programmatica* e del *bilancio pluriennale* al 30 Settembre;
- la soppressione della legge collegata alla finanziaria ed il potenziamento dei cosiddetti *collegati ordinamentali* la cui presentazione deve avvenire entro il 15 novembre.

Tale procedura dà più organicità e coerenza al bilancio pubblico complessivamente considerato, evitando la frammentazione del lungo e spesso farraginoso processo di costruzione dello stesso, e garantisce unicità e coerenza alla programmazione che fissa i suoi principi ed orientamenti proprio nel DPEF.

<sup>140</sup> In materia di enti locali provinciali e comunali, il primo intervento sistematico risale alla legge 2248 del 1865. La materia venne poi accorpata prima nel TU n. 1175 del 1931 e, successivamente, in quello del 1934 n. 383. Nel 1990, con la legge n. 142, il legislatore ha voluto dare forza al processo di riforma della contabilità degli enti locali dettando una legge di soli principi nel rispetto dell'articolo 128 della Costituzione. Solo nel 1995, con il d.lgs. n. 77/1995, proseguendo nella progressiva privatizzazione del pubblico impiego e in quel processo di aziendalizzazione della contabilità pubblica, furono introdotte importanti novità tra cui:

- nuova articolazione del bilancio, più snello e più leggibile;
- introduzione del piano esecutivo di gestione (PEG);
- netta separazione tra i momenti di indirizzo ed i momenti della gestione.

Con le opportune modifiche, il d.lgs. n. 77/1995 è stato quasi totalmente assorbito dal Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (TUEL) n. 267 del 18.08.2000.

### 3.5 Dal DPR 97/2003 alla crisi finanziaria del 2008

Solo con l'emanazione del DPR n. 97/2003, venne sistematizzata tutta la normativa emanata in materia di bilancio e contabilità pubblica, affermando, ancora una volta, la necessità di ancorare tutta la gestione ai processi di management strategico e controllo dei risultati. Tuttavia, questo intervento limitava il campo di azione solo ad alcune amministrazioni e non alla pubblica amministrazione in generale<sup>141</sup>.

Con il suddetto decreto, rispetto agli aggiornamenti normativi precedenti, si imponeva l'obbligatorietà nell'adozione di nuovi regolamenti di contabilità da parte degli enti destinatari. Tutti gli enti interessati furono obbligati, infatti, ad adottare un nuovo ordinamento finanziario e contabile, indipendentemente dai propri regolamenti, senza margini di variazione se non per le parti non espressamente disciplinate nella norma.

A differenza delle leggi e delle circolari in materia emesse negli anni precedenti, l'entrata in vigore del nuovo regolamento sembrava non comportare più un semplice "adeguamento" dei regolamenti specifici ma la loro "sostituzione" con un nuovo testo e la successiva integrazione delle parti non trattate.

Tale rigidità fu giustificata dall'alto numero di regolamenti presenti nelle svariate amministrazioni pubbliche, alcune delle quali, nel tentativo di semplificare la gestione, persero la coerenza e l'organicità del regime contabile finanziario, esponendo le amministrazioni al rischio di una parziale perdita di controllo ed alla redazione di bilanci scarsamente leggibili. Del resto, la necessità per gli enti pubblici di "*disporre, al più presto, di un punto di riferimento certo nell'ordinamento giuridico*" fu esplicitamente rappresentata nel parere del Consiglio di Stato sullo schema del nuovo DPR [Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza del 25/11/2002] e la

---

<sup>141</sup> Il DPR 97/2003 ha un ambito di applicazione diretta apparentemente limitato, essendo specificatamente indirizzato solo agli enti di cui alla legge 20 Marzo 1975 n. 70. Tuttavia, per quanto attiene l'applicazione indiretta, la novità ha investito un numero di enti decisamente superiore e ciò in virtù dell'espressa abrogazione, a partire dal 1/1/2004, del DPR 696/79, costantemente chiamato sia in ambito legislativo che regolamentare a rappresentare il riferimento per la contabilità pubblica finanziaria per una vasta serie di enti. È, infatti, difficile immaginare come i settori non direttamente investiti di obblighi legislativi in materia di ordinamento contabile, che hanno adottato propri regolamenti o rimandato ai principi generali della contabilità pubblica, possano esimersi dall'applicare i nuovi principi di orientamento aziendalistico, riferendosi ad una norma del 1979 non più vigente. Del resto, tale considerazione è largamente rappresentata nel parere emanato dalla Corte dei Conti sullo schema del nuovo regolamento, preliminare all'approvazione della legge [Corte dei Conti, Sezioni Riunite, adunanza del 4 luglio 2002], laddove si evidenzia che "è prevedibile che [il nuovo DPR] costituirà polo di attrazione e termine di paragone per tutte le produzioni normative analoghe che potranno essere adottate da enti collocati al di fuori dell'ambito della legge n. 70/1975". Il nuovo DPR, prendendo il posto del vecchio, ha costituito il suo naturale sostituto anche come linea guida per la contabilità nel frammentato mondo degli enti pubblici non statali, non inquadrati nella pubblica amministrazione locale, rispondendo, per usare le parole della legge, alla "*necessità di adeguare la contabilità degli enti pubblici non economici alla nuova realtà gestionale*".

possibilità di “*disporre di informazioni chiare, veritiere e coerenti circa la gestione degli enti*” costituiva un implicito richiamo al Mercato del NPM, inteso come necessità di armonizzare tutti i sistemi contabili delle pubbliche amministrazioni al fine di consentire, internamente ed esternamente, una valutazione corretta delle attività svolte e dei risultati conseguiti in un’ottica di accountability.

L’iniziale sensazione percepita è che il legislatore abbia voluto semplicemente riassumere e catalogare in uno schema organico la mole di indicazioni, a volte discordanti, già presenti in altre disposizioni normative, al fine di ridurre lo spazio di ambiguità creato dalle norme stesse che, inevitabilmente supportato da una scarsa cultura del management, rallentava il processo di implementazione dei nuovi principi e dei nuovi strumenti.

Tuttavia, tale impressione si dimostra parzialmente infondata per due motivi: in primo luogo, perché le disposizioni in materia di riassetto organizzativo assumono questa volta un *carattere vincolante*, ossia non lasciano adito a interpretazioni e riadattamenti dei vecchi schemi, come invece accaduto per altri aggiornamenti legislativi; in secondo luogo, perché la norma riporta in primo piano, senza possibilità di deroga, alcuni principi ritenuti da molti obsoleti (primo fra tutti il principio di cassa), ribadendo l’importanza della contabilità finanziaria, ivi compresi alcuni vincoli di gestione “rimossi” in molte amministrazioni.

Pertanto, a ben guardare, la norma ha previsto numerose novità sotto il profilo puramente operativo, richiedendo una revisione concettuale dei principi base della tenuta amministrativa (es. principi civilistici, budget per centri di costo) ed un nuovo approccio organizzativo (es. organi decisionali e gestionali, centri di responsabilità amministrativa).

Tutto considerato, al di là della familiarità dei termini e dei principi, l’effetto risultante dalla loro completa applicazione si è tradotto, per molte amministrazioni, in una vera e propria rivoluzione culturale, più o meno accentuata, in funzione delle dimensioni dell’ente, della cultura del management e della complessità delle attività gestite.

La novità più importante, sotto il profilo operativo, è stata sicuramente l’introduzione obbligatoria ed a pieno titolo della contabilità economico-patrimoniale (*per centri di costo*) parallelamente alla tenuta della contabilità finanziaria, e la definizione dei principi di integrazione e riconciliazione tra le due.

Il decreto ha attribuito, infatti, ai due regimi contabili un’assoluta parità in termini di importanza e, soprattutto per quanto attiene la presentazione dei bilanci consuntivi,

ha riservato una particolare attenzione proprio alla formulazione del bilancio nella forma e secondo i principi aziendalistici, lasciando invece alla contabilità finanziaria le funzioni di programmazione, autorizzazione e controllo della spesa per le quali, come era lecito supporre, continua ad essere ritenuta la più appropriata.

Si riporta, in sintesi, un rapido elenco dei principali fattori di novità che gli enti si sono trovati ad affrontare a partire dal preventivo 2004, con esclusivo riferimento, come indicato in premessa, agli aspetti operativi di gestione. L'elenco non è in ordine di importanza, essendo diversi, da ente ad ente, il punto di partenza e la complessità del processo di adeguamento:

1. L'aspetto economico patrimoniale è preponderante, essendo previsti il *budget finanziario* ed *economico*<sup>142</sup>, il *budget economico per centri di costo* (anche se non obbligatorio) ed il *consuntivo economico patrimoniale*, redatto secondo gli schemi ed i principi di cui agli art. 2424 e 2425 del codice civile;
2. La contabilità finanziaria torna ad essere basata, senza deroghe, sul principio della competenza, dei residui e della cassa. Inoltre, al *preventivo gestionale* si aggiungono il *preventivo decisionale*, il *preventivo finanziario pluriennale* (non autorizzatorio ma più approfondito della semplice relazione prevista nel DPR 696/79) ed altri documenti di programmazione<sup>143</sup>;
3. È introdotta la separazione "ufficiale" delle competenze politiche e di indirizzo da quelle gestionali<sup>144</sup>, con l'esigenza di formulare i bilanci (preventivi e consuntivi) su due diversi schemi e con diverso livello di dettaglio (*decisionale* e *gestionale*);

---

<sup>142</sup> Il preventivo economico costituisce parte integrante del bilancio di previsione ed è redatto in conformità con lo schema di piano dei conti previsto dalla norma (all. 5) e strutturato secondo lo schema tipico dei bilanci di tipo aziendalistico. Non è espressamente indicato se il budget economico debba intendersi vincolante o meno; tuttavia, dal momento che la norma, pur attribuendo al bilancio di previsione (comprensivo del preventivo economico) un carattere autorizzativo, specifica che esso costituisce "limite agli impegni di spesa", è lecito supporre che il vincolo sia applicato alle sole grandezze finanziarie e non già a quelle economiche.

È anche previsto il quadro di classificazione dei risultati economici, con distinzione tra costi e ricavi tipici e calcolo del risultato operativo. È introdotta la nota integrativa, come da bilancio civilistico e, in termini di stato patrimoniale, i "conti d'ordine". In tale contesto, la partita doppia, seppure non obbligatoria, diviene di fatto lo strumento più idoneo per la gestione degli enti di medie e grandi dimensioni.

<sup>143</sup> Il bilancio pluriennale rappresenta un allegato al bilancio e descrive le linee strategiche dell'ente per un arco di tempo non inferiore ai tre anni; ha uno schema analogo al bilancio di previsione decisionale (per UPB di primo livello) ed è redatto unicamente per la parte di competenza. Gli stanziamenti ivi previsti non hanno carattere autorizzativo, trovando riscontro, a tale fine, nel bilancio decisionale di ciascun anno. È importante sottolineare che sia il bilancio pluriennale che gli aggiornamenti allo stesso, da apportarsi anno per anno in sede di adeguamento, non necessitano di autorizzazione ma solo di motivazione. Sotto il profilo pratico, il bilancio pluriennale può essere pertanto rappresentato da un prospetto extra scritture, con ciò intendendo un documento formulato ad ogni occorrenza annuale a margine del preventivo finanziario e svincolato dalle registrazioni contabili ordinarie.

<sup>144</sup> Diviene obbligatoria la distinzione, anche in termini di rilevazioni contabili, tra le decisioni in materia di indirizzo politico-amministrativo e l'attuazione della programmazione e gestione delle risorse. Tale distinzione è attuata con la formulazione di due diversi bilanci finanziari di previsione, definiti

4. Viene introdotto il principio del Centro di Responsabilità (precedentemente definiti *Centri di Responsabilità Amministrativa*) che diviene, sotto il profilo contabile, un ulteriore livello del piano dei conti per capitoli<sup>145</sup>;
5. Sono dettate regole generali per la costituzione di fondi patrimoniali (fondi rischi ed oneri) e soprattutto le modalità per definire, vincolare ed utilizzare l'avanzo/disavanzo di amministrazione (o *risultato di amministrazione*);
6. Accertamenti e impegni subiscono alcuni cambiamenti di tipo concettuale e sostanziale, con un'uniformazione ai principi di credito per i primi e l'assimilazione ad autorizzazioni di spesa per i secondi. Vengono, infatti, introdotti i principi di "idoneo titolo giuridico" e "sussistenza di obbligazioni giuridiche a carico di terzi verso l'ente";
7. Viene richiesta l'articolazione del bilancio per missioni, programmi e funzioni, come previsto dalla legge n. 94/97 e dal d.lgs. n. 29/93, richiamando così ulteriormente la necessità di scomporre ed articolare la gestione e l'organizzazione in diversi *sub sistemi*, in funzione delle attività da espletare e degli obiettivi da perseguire, oggetto di monitoraggio e controllo ai fini del continuo miglioramento dell'organizzazione.

Le funzioni-obiettivo rappresentano un'ulteriore classificazione del bilancio dell'ente relativamente alla spesa e si riferiscono "all'esigenza di definire le politiche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative anche in termini di servizi e prestazioni resi ai cittadini". La loro presenza influenza direttamente la redazione dei bilanci finanziari, rappresentando le stesse il primo livello del *bilancio preventivo decisionale* per la parte delle

---

rispettivamente *decisionale* e *gestionale*, i quali danno luogo ad altrettanti rendiconti consuntivi. La differenza tra i due riguarda la presenza, nel gestionale, del livello dei capitoli (5° livello), dettaglio assente nel decisionale. Vi è differenza anche nel numero e tipo di informazioni riportate tra i due bilanci, come la presenza dei dati relativi all'esercizio precedente, prevista per il solo *decisionale*.

<sup>145</sup> Un'altra novità importante riguarda l'introduzione strutturale dei centri di costo all'interno del sistema contabile, che ogni ente ha dovuto individuare in virtù delle proprie "esigenze strutturali, operative ed istituzionali, identificabili, di norma, con la specificazione funzionale e di produzione". Ciò a dire che la norma non ha fornito alcuna linea guida per l'individuazione di tali centri di costo, ma ha lasciato ai singoli enti la facoltà di strutturare la propria contabilità analitica "secondo appropriate ed aggiornate metodologie sperimentate nel campo economico-aziendale" al fine di "orientare le decisioni aziendali secondo criteri di convenienza economica, assicurando che le risorse siano impiegate in maniera efficiente ed affidabile".

In termini pratici tutto ciò si è tradotto nell'opportunità di istituire centri di costo idonei a rappresentare le attività dell'ente sotto il profilo funzionale e non meramente amministrativo, potendosi così porre a confronto i costi di tali attività con le eventuali entrate ad esse connesse.

Per quanto attiene la contabilità analitica, va evidenziato che la stessa si intende "in uno con la contabilità generale", nel senso che i valori individuati tramite i centri di costo devono trovare costante riconciliazione nell'ambito dei valori di bilancio. Da questo punto di vista, numerosi articoli del DPR richiamano l'esigenza di integrare la gestione del budget economico per centri di costo all'interno della contabilità economico-finanziaria generale. La gestione per centri di costo (budget e rendicontazione) si intende solo economica e solo per la parte relativa ai costi. A tal proposito, occorre segnalare che, evidentemente, il legislatore non ha ritenuto opportuno istituire analoghi elementi di riclassificazione per la parte dei ricavi, rendendo meno rilevante l'analisi della convenienza economica di quanto non appaia inizialmente.

uscite. Appare evidente, quindi, come le stesse costituiscono la base per il controllo di gestione.

Inoltre, con i termini “Programmi” e “Progetti”, la norma non voleva identificare un ben preciso elemento della contabilità analitica, esattamente collocabile nell’ambito di uno specifico prospetto preventivo o consuntivo, ma soltanto stimolare i processi di pianificazione e controllo attraverso i quali individuare i programmi, le attività, le azioni e gli obiettivi da perseguire in connessione con la programmazione economica e finanziaria.

Infatti, in linea di principio, vista anche la relativa carenza di indicazioni nella norma, “programmi”, “progetti”, “piani operativi” ed “attività” costituivano, a discrezione dell’ente, sia elementi meramente descrittivi, individuati nella nota preliminare e nell’allegato tecnico, sia ulteriori sotto-livelli dei centri di responsabilità amministrativa, strutturati secondo le specifiche esigenze del controllo di gestione.

Con l’introduzione del DPR n. 97/2003, sembra essersi conclusa la prima fase del processo di riforma dell’amministrazione italiana avviata nel ’92 ma, allo stesso tempo, sembra essere iniziata una profonda fase di ripensamento.

Non è da trascurare l’apporto delle riforme introdotte dal ’92 fino al 2003; tuttavia, se, da un lato, sembra essere stato ultimato operativamente il processo di introduzione dei principi, metodi e strumenti della realtà d’impresa ed affermata la sostanziale necessità di affidare la gestione a strumenti e tecniche proprie del management strategico, dall’altro, poco è stato fatto in termini di integrazione operativa tra le diverse aree strategiche che nell’insieme condizionano la creazione del valore.

Le riforme, infatti, seppur apprezzabili e coerenti in termini operativi e strutturali, sembrano latenti da un punto di vista sistemico in contrapposizione sia ai *doctrinal components* del NPM sia alla concezione più evoluta della Public Governance.

Inoltre, seppur timidamente trattato dal d.lgs. n. 286/1999, modesto è stato lo sforzo verso una nuova dimensione di fare pubblico che metta al centro della propria gestione i beni e servizi necessari per la soddisfazione dei bisogni collettivi in termini sia di risultati intermedi che finali.

In tale ottica, se la semplice misurazione interna dei costi dei beni e servizi offerti, da un lato, poteva contribuire ad avere coscienza della concreta efficacia ed efficienza interna, dall’altro non sviluppava né sollecitava nel management un approccio multidimensionale che, partendo dall’individuazione dei bisogni da soddisfare, confluiva in un ripensamento dei processi, delle attività, delle azioni e delle risorse.

È possibile affermare, pertanto, a distanza di anni dai vari interventi legislativi proposti, che seppur questa trasformazione legislativa è stata necessaria, di fatto non è stata sufficiente a perseguire gli obiettivi di miglioramento del sistema pubblico in generale, né tanto meno il sistema dei controlli ha avuto la sua migliore interpretazione ed espressione.

Tali obiettivi si possono conseguire solo attraverso trasformazioni organizzative complesse e complete, aumentando le competenze professionali delle risorse impiegate e ridefinendo i processi ed i sistemi di gestione e di controllo, che implicano un'azione quotidiana da parte di manager e amministratori pubblici capaci e motivati.

Gli interventi normativi finora descritti hanno definito i principi della pianificazione, della programmazione e del controllo di gestione, introdotto le logiche e gli strumenti aziendalistici, individuato i soggetti responsabili dei processi di pianificazione strategica e le modalità con cui procedere all'individuazione degli obiettivi e degli indicatori per misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa.

Quanto di tutto questo è stato realizzato? Come questi principi sono stati interpretati? Qual è stato il ruolo del management all'interno di tale processo di rinnovamento?

Le risposte sono rinvenibili nello scenario degli ultimi anni dove, tranne alcune amministrazioni virtuose, i risultati di tale processo di cambiamento sono ben noti. Di fatto la crisi istituzionale, che periodicamente alimenta il dibattito politico in merito, è espressione evidente dell'insuccesso delle politiche di rinnovamento sollecitate dal legislatore, anche se lo sforzo in tale direzione è sempre attivo.

È emersa la consapevolezza che non bastano leggi. Il passaggio sostanziale verso una pubblica amministrazione ispirata da principi aziendalistici, che sia in grado di produrre valore aggiunto, non necessita solo della semplice applicazione di una serie di strumenti e tecniche mutuati dalla realtà d'impresa, ma presuppone innanzitutto un'evoluzione complessiva dei valori di fondo, dalla cultura alla professionalità, dall'etica<sup>146</sup> alla responsabilità, ed il progressivo abbandono di stili di direzione

---

<sup>146</sup> La situazione attuale è caratterizzata dalla più ampia crisi dei nostri tempi e tutti concordano che, per far ripartire i processi di rinnovamento, occorre innanzitutto ripristinare la fiducia. La sensazione di fiducia però non può essere solo invocata, ma deve essere ispirata da tutti gli operatori coinvolti e dai comportamenti delle persone. Essa si basa infatti sul convincimento da parte di ciascun cittadino di avere, come controparte, delle persone oneste. E noi consideriamo onesto colui che crede in valori morali dignitosi e che agisce in coerenza con tali valori. *In primis*, il rispetto per la verità ed il disprezzo delle menzogne, motivo per cui non si può prescindere dalla coerenza tra valori dichiarati e valori praticati. Ma quali sono oggi i valori condivisi? Purtroppo, bisogna prendere atto di essere arrivati al punto in cui ormai gli unici valori diffusamente praticati sono quelli legati al mito del consumismo e dell'effimero. L'economia e le istituzioni prosperano e progrediscono solo quando gli attori coinvolti si adoperano

concepiti da una classe dirigenziale *vecchia*, sia in termini anagrafici che in termini di *motivazioni* e di *cultura*.

In tale contesto, nel 2007, sollecitata ancora una volta da una profonda crisi dello Stato e dei suoi risultati, è stata avviata una nuova fase, coincidente con l'introduzione della Riforma Brunetta che appare conclusa con l'emanazione del d.lgs. n. 33/2013 in materia di trasparenza delle pubbliche amministrazioni. In tale contesto, sembrano essersi palesate le condizioni per una nuova ed organica ristrutturazione dell'amministrazione italiana.

### 3.6 Dal decreto 150/2009 al decreto 33/2013

Il d.lgs. n. 150/2009, più comunemente conosciuto come Riforma Brunetta, ha rivitalizzato il dibattito sulla riforma in senso manageriale della PA italiana e sulla stessa scia di quanto avvenuto negli anni, si è concentrato sui concetti di efficacia, efficienza, produttività e trasparenza.

Non è casuale che siano stati riproposti gli stessi principi di fondo, in quanto ciò indica che le precedenti riforme non hanno raggiunto pienamente i risultati auspicati visto che i vari provvedimenti normativi, pur contenendo validi elementi di innovazione, come già detto, si sono limitati a mantenere un'impostazione generale senza dare alcuna indicazione in merito né alle modalità di implementazione delle riforme stesse né alla gestione integrale del processo di cambiamento.

Le norme, spesso, si sono limitate a disciplinare singoli aspetti, strumenti e processi, perdendo totalmente di vista la "*visione sistemica*" che afferma l'indissolubilità del legame intercorrente tra l'organizzazione, la gestione, la misurazione e il controllo, con la conseguenza di creare un quadro frammentato e, a volte, perfino contraddittorio.

Si evidenzia come per la prima volta nel quadro normativo di riferimento venga introdotto il termine "performance" e ciò acquista maggiore importanza alla luce del suo frequente utilizzo nei programmi di modernizzazione del settore pubblico a livello internazionale. Tale definizione enfatizza la sistematicità relazionale che deve intercorrere tra pianificazione, misurazione, valutazione e rendicontazione, ampliando la prospettiva dell'intera riforma che, considerata singolarmente, potrebbe portare a

---

onestamente ed operosamente. Per questa ragione, se gli operatori della pubblica amministrazione vogliono davvero ripristinare quel clima di fiducia che può alimentare un processo di cambiamento, debbono attuare una forte campagna di sensibilizzazione etica da sostenere mediante comportamenti corretti e coerenti con i valori promossi, senza aver fretta di raggiungere i risultati in quanto, così come il processo di sensibilizzazione negativo dei cittadini è lento, altrettanto lento è il processo di ricostruzione della fiducia. F. Di Stefano - Vice Presidente Nazionale CNDCEC, *PRESS*, Marzo 2009.

conclusioni non sempre univoche<sup>147</sup>.

La Riforma Brunetta amplia, pertanto, la dimensione dei sistemi manageriali di pianificazione e controllo chiamando direttamente in causa le persone ed il *management*; estende la prospettiva delle pubbliche amministrazioni all'ambiente esterno e, grazie allo strumento della trasparenza quale fattore essenziale per i processi di crescita e miglioramento delle organizzazioni, richiama con forza l'intervento del *Mercato*; connette la gestione amministrativa, economica e finanziaria con i valori dell'etica e della corruzione e unisce i momenti della *Misurazione* e della *Valutazione* delle strutture e del personale per garantire il pieno sviluppo del *Management* ed il confronto tra risultati stabiliti e obiettivi raggiunti.

Il decreto, introducendo il collegamento diretto tra management, misura e mercato, attraverso l'obbligatorietà della rendicontazione, quale obbligo naturale e scontato per le organizzazioni pubbliche, da un lato, rafforza il diritto dei cittadini di ricevere informazioni e prestazioni efficaci e efficienti, dall'altro, innesca negli stessi un *dovere* di controllo a supporto del continuo processo di miglioramento delle performance pubbliche.

Alcuni interventi riformatori quali la legge n. 133/2008 in materia di disciplina del pubblico impiego e di organizzazione della PA, la legge n. 203/2008 (Finanziaria 2009) che ha riscritto le regole in termini di patto di stabilità interno sia per il bilancio dello stato che per gli enti pubblici locali<sup>148</sup> e la legge n. 196/2009 che ha fornito un forte

---

<sup>147</sup> L. HINNA, F. MONTEDURO (2010), *Misurazione, valutazione e trasparenza della performance nella riforma Brunetta: una chiave di lettura*, Impresa & Stato.

<sup>148</sup> Precursore di tali interventi è stata la ripresa del processo di riforma della contabilità pubblica, avviata nel 2007 con la Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 21/2007. In tale anno, infatti, nell'ambito del più ampio processo di revisione dell'uso della spesa pubblica, anche in virtù della forte crisi finanziaria dello Stato Italiano, è stata realizzata un'ulteriore riclassificazione del bilancio dello Stato in linea di continuità con quella avviata dalla Legge 94/1997, allo scopo di rafforzare ulteriormente la relazione risorse impiegate – risultati perseguiti. Tale riorganizzazione, disciplinata per l'appunto dalla circolare ministeriale sopra indicata, si fonda sulla classificazione delle risorse pubbliche secondo due livelli di aggregazione: le missioni ed i programmi.

Le missioni costituiscono la funzione principale e gli obiettivi strategici per il raggiungimento dei quali la spesa pubblica viene stanziata. In particolare, il nuovo bilancio contempla due missioni trasversali: *Fondi da ripartire* e *Servizi Istituzionali e Generali*. Ogni missione si realizza attraverso vari **programmi** che rappresentano aggregati omogenei di attività svolte nell'ambito di ciascun ministero e attraverso cui perseguire le missioni. Tali programmi sono dinamici in quanto devono poter mutare nel tempo al fine di consentire progressivi aggiustamenti per accogliere variazioni normative e organizzative successive. I programmi, a loro volta, sono frazionati in macro aggregati (UPB) che evidenziano le risorse assegnate e gestite dal centro di responsabilità. I centri di responsabilità corrispondono al quarto livello di aggregazione in questa nuova classificazione del bilancio. Ultimo anello è la suddivisione in capitoli.

La struttura del bilancio non si basa più sul collegamento tra unità previsionali e centri di responsabilità ma tra UPB e missioni e programmi. Le UPB Missioni/Programmi sono stabilite in modo che in ciascuna di esse siano collocate le risorse per il funzionamento, per gli interventi e gli investimenti necessari a realizzare i programmi istituzionali e strategici. Missioni - Programmi – Macro Aggregati - Centri di Responsabilità - Capitoli rappresentano i livelli della nuova struttura del bilancio e su tale impostazione si fondano le nuove norme sulla formazione del bilancio a legislazione vigente introdotte dal D.L.

impulso in materia di coordinamento e raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, rappresentano forti premesse all'emanazione del d.lgs. n. 150/2009 e l'inizio di un nuovo percorso normativo.

Sulla base dei principi dettati dalla legge n. 196/2009, sono stati emanati successivamente il d.lgs. n. 91/2011 ed il d.lgs. n. 118/2011 in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili, in linea peraltro con i principi di trasparenza, veridicità e *accountability*. L'emanazione dei suddetti decreti evidenzia come il legislatore abbia voluto supportare ed integrare in modo coerente il processo di cambiamento intrapreso con il d.lgs. n. 150/2009.

Tale legislazione ha il fine di rappresentare in maniera veritiera e corretta, attraverso il sistema dei bilanci, le scelte programmatiche, amministrative e gestionali dell'amministrazione, coordinare i principi contabili generali con quelli relativi al consolidamento dei conti delle amministrazioni pubbliche, consentire ai gestori dei sistemi contabili nonché ai responsabili dei servizi finanziari l'applicazione corretta ed efficace delle norme, coadiuvare gli organi di revisione e di controllo interno ed esterno nelle attività di verifica e assistere gli utilizzatori del sistema dei bilanci pubblici (stakeholder) nell'esame delle informazioni in essi contenute.

Nello stesso anno, viene introdotto anche il d.lgs. n. 123/2011 riguardante la riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile ed il potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa. Viene rafforzato il ruolo dei controlli interni ed, in particolare, il controllo di gestione, a supporto delle implicazioni provenienti dal d.lgs. n. 150/2009.

Successivamente, sulla base di quanto previsto dal d.lgs. n. 91/2011, viene emanato il DPCM del 18.09.2012 in materia di criteri e metodologie per la costruzione del sistema di indicatori ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi e delle attività.

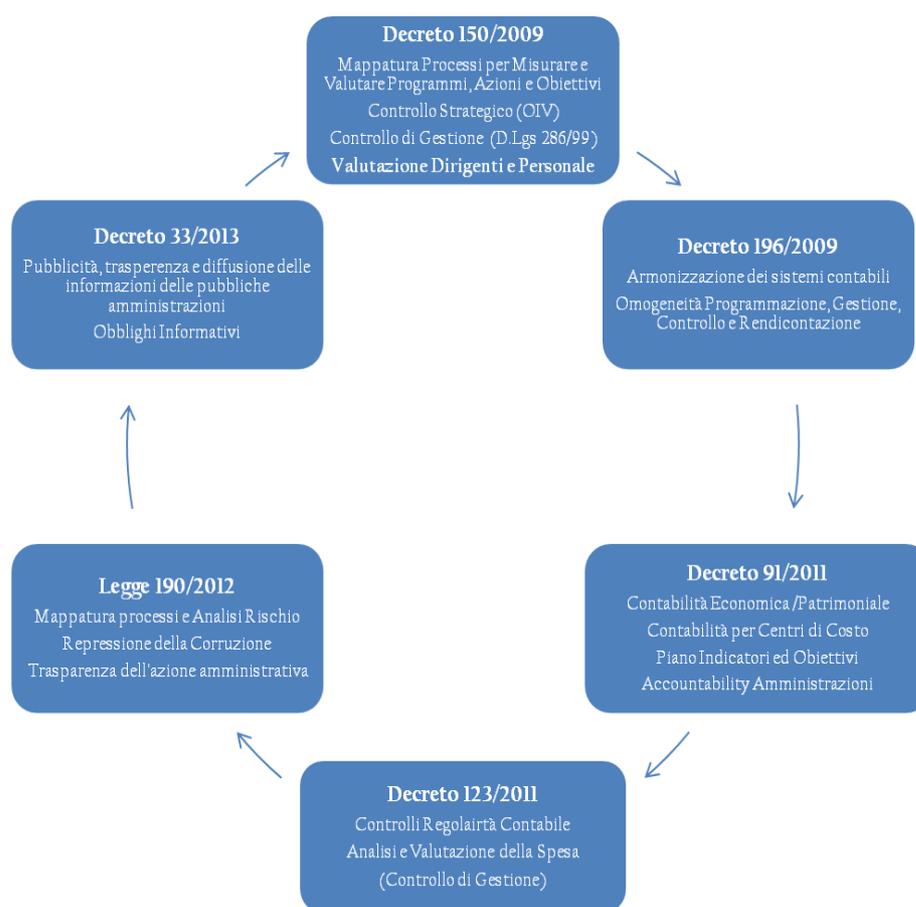
L'integrazione tra pianificazione, gestione, controllo e valutazione delle attività e dei risultati trova in tali interventi normativi un dettagliato e specifico quadro regolamentare. Con l'emanazione della legge n. 190/2012 in materia di repressione dell'illegalità e della corruzione, il legislatore interviene poi sull'obbligatorietà per le pubbliche amministrazioni di attuare una seria riflessione interna finalizzata all'individuazione dei relativi rischi ed alla prevenzione dei fenomeni corruttivi.

---

112/2008. Il tutto per raggiungere il pareggio di bilancio nel 2011 e per consentire una spesa pubblica quanto più in linea possibile rispetto alle esigenze reali del Paese. Infatti, fino al bilancio di previsione 2008, le amministrazioni formulavano la proposta di bilancio solo per un anno e la Ragioneria Generale dello Stato provvedeva poi, sulla base della legislazione vigente, a proiettare le previsioni per gli anni successivi, mentre, attualmente, le stesse amministrazioni, per ciascun anno del triennio compreso nel bilancio pluriennale, sono tenute ad articolare le loro previsioni in base alle quali vengono assegnate le dotazioni finanziarie con cui sostenere le missioni stabilite.

Nel 2013, infine, anche per sistematizzare i diversi interventi normativi proposti ed integrarli tra loro, viene emanato il d.lgs. n. 33/2013 in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni. Si realizza un altro passaggio rilevante del processo di cambiamento. Come evidenziato nella figura 8, strategia, programmazione, controllo, gestione economica e finanziaria, misurazione, valutazione e trasparenza rappresentano le singole sfere di azione su cui intervenire per poter disegnare e perseguire, nel rispetto di un approccio multidimensionale, “performance eccellenti”.

Figura 8: I principali interventi normativi integrati con l’emanazione del decreto Brunetta (elaborazione personale)



L’organicità della normativa degli ultimi cinque anni è fuori discussione, così come è possibile apprezzare la coerenza e l’impulso con cui il legislatore abbia voluto perseguire i propri fini. Non mancano considerazioni critiche circa la necessità di allineare, soprattutto in questa fase storica, i comportamenti di tutti gli attori coinvolti in termini di coerenza e di rispetto per la collettività e dei cittadini e molto ancora la politica deve fare in tale direzione. Intanto, sembrano essere state gettate le basi per un nuovo modo di fare pubblica amministrazione ponendo i cittadini ed i bisogni al centro della riflessione.

### 3.6.1 I principi del Decreto Brunetta

Da molti studiosi-analisti, e non solo in Italia, è stata sottolineata la necessità di orientare in modo significativo la ricerca nell'ambito del management pubblico sui fattori che determinano la scarsa produttività di questo settore. Infatti, questo contesto, spesso malato di autoreferenzialità, negli ultimi anni ha erogato prestazioni con scarsa produttività, adottando comportamenti tesi a dimostrare che le carenze dei servizi resi erano determinati più dall'inadeguatezza quantitativa e qualitativa delle risorse destinate allo scopo che da azioni inefficienti ed inadeguate.

La normativa italiana, a partire dalla fine degli anni '90, come visto, contiene continui e puntuali riferimenti alla necessità di introdurre e applicare in modo diffuso, nell'amministrazione pubblica, principi e criteri aziendali, idonei a coniugare la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa con l'efficacia delle politiche di intervento pubblico, l'efficienza nell'impiego delle risorse e l'economicità della gestione.

Se appare, quindi, evidente la necessità per ogni amministrazione pubblica di dotarsi di un sistema di misurazione e valutazione della performance, è opportuno soffermarsi ed approfondire i principi di riferimento a cui tale sistema deve ispirarsi.

Al tema sono dedicati in particolare gli articoli 2 e 3 del d.lgs. n. 150/2009: il primo descrittivo dell'oggetto e delle finalità del sistema di misurazione e valutazione, il secondo illustrativo dei principi generali ispiratori a cui lo strumento deve rifarsi. Nell'articolo 2<sup>149</sup> è molto significativo l'ordine con cui sono presentate le finalità del sistema da adottare per valutare le strutture ed i dipendenti:

- in primo luogo, si specifica che lo strumento serve per *assicurare elevati standard qualitativi e quindi economici del servizio*; un ordine non casuale. Infatti, nelle PA, l'obiettivo di sostenibilità economica non può essere anteposto a quello della qualità, intesa come capacità di risposta ai bisogni dei cittadini, altrimenti si rischierebbe di mettere in discussione la missione stessa del soggetto pubblico ossia garantire la massima qualità con un ottimale consumo di risorse, senza sprechi ed inefficienze;
- in secondo luogo, viene esplicitato il modo con cui si vuole perseguire tale finalità, ossia la *valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa ed individuale*. Anche in questo passaggio il termine *valorizzazione* assume un significato importante, in virtù del fatto che si vuole sottolineare la necessità di dare spazio al merito e alla best

---

<sup>149</sup> **Articolo 2 “Oggetto e finalità”**: le disposizioni contenute nel presente Titolo disciplinano il sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle PA il cui rapporto di lavoro è disciplinato dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, al fine di assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa e individuale.

practices, facendo emergere con evidenze quantitative l'ottimo lavoro che in molti contesti pubblici viene realizzato.

Per quanto concerne i *principi generali* di riferimento, l'articolo 3<sup>150</sup> ne elenca molteplici e fortemente integrati tra loro. Nel primo comma, si fa riferimento al *ruolo* rivestito dalla misurazione e dalla valutazione della performance nel processo di miglioramento della qualità dei servizi pubblici ma anche al *processo di apprendimento e di crescita delle competenze professionali degli operatori*. Per perseguire tale finalità, il sistema di misurazione e valutazione della performance deve essere introdotto in linea con i seguenti principi:

- *centralità degli outcome*: nel quarto comma dell'articolo terzo, viene enunciato un principio di fondamentale importanza. Si stabilisce categoricamente che i criteri con cui le amministrazioni pubbliche definiscono i metodi e gli strumenti per misurare, valutare e premiare la performance individuale ed organizzativa, devono tener conto strettamente del soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi. Il concetto appare scontato solo in teoria, in quanto nella prassi le amministrazioni spesso si organizzano tenendo conto più degli interessi dei dipendenti e dei risultati interni che dell'utenza esterna e dei cittadini<sup>151</sup>. Le organizzazioni,

---

<sup>150</sup> Articolo 3 “Principi generali”: l'articolo si compone di sei commi ed in particolare:

1. La misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.

2. Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare ed a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti, secondo modalità conformi alle direttive impartite dalla CIVIT;

3. Le amministrazioni pubbliche adottano modalità e strumenti di comunicazione che garantiscono la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance.

4. Le amministrazioni pubbliche adottano metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e quella organizzativa, secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi.

5. Il rispetto delle disposizioni del presente Titolo è condizione necessaria per l'erogazione di premi legati al merito ed alla performance.

6. Fermo quanto previsto dall'articolo 13, dall'applicazione delle disposizioni del presente Titolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate utilizzano a tale fine le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

<sup>151</sup> Nelle organizzazioni che operano sul mercato in contesti competitivi il cliente riesce, con il suo diritto di scelta, ad occupare una posizione di preminenza e di potere tale da indurre le organizzazioni stesse ad impostare tutta la loro azione in termini di risposta ai suoi bisogni. I risultati economico-finanziari di breve termine, ossia in primo luogo il profitto, risultano già indicatori precisi della capacità aziendale di essere efficace, cioè in grado di rispondere adeguatamente alle esigenze della domanda. Come già visto nei capitoli precedenti, nella realtà delle pubbliche amministrazioni, le possibilità di scelta del cliente/utente sono estremamente limitate e sicuramente scarsamente facilitate dall'operatore pubblico. Inoltre, l'utente si trova in molti casi in situazione di asimmetria informativa, ossia in possesso di informazioni, conoscenze e competenze assai minori rispetto al soggetto erogatore e quindi incapace di dare un giudizio consapevole sulla qualità del servizio ricevuto. In molti casi, poi, l'utente potrà esprimere un giudizio corretto sul servizio ricevuto solo a distanza di tempo, considerando l'utilità del servizio mentre,

erogatrici di servizi, infatti, non si limitano ad offrire un servizio ma in realtà propongono un “sistema di servizi”, dove gli aspetti centrali sono integrati da componenti accessorie, spesso di uguale rilevanza agli occhi dell'utente. Il giudizio di quest'ultimo, per costituire un valido ausilio alle scelte strategiche ed organizzative delle aziende pubbliche, deve essere articolato nel dettaglio, per cogliere tutti gli aspetti centrali ed accessori rilevanti per soddisfare i suoi bisogni<sup>152</sup>.

Partire dalle esigenze dei cittadini nella progettazione del sistema di misurazione e valutazione della performance impone, quindi, l'attivazione di una serie di strumenti atti a raccogliere sistematicamente la “voce dell'utenza” e deve trovare collocazione all'interno di un meccanismo di rilevazione dotato di sistematicità, conseguente al fatto che i bisogni si evolvono e si modificano nel tempo<sup>153</sup>;

- *valorizzazione del merito*, sia in termini individuali che di struttura di appartenenza; questo punto viene ripreso nel secondo comma sottolineando che il sistema deve garantire un'adeguata pervasività in tutti i livelli dell'organizzazione fino a raggiungere il singolo operatore. Inoltre, nel quinto comma si fa riferimento alla necessaria coerenza tra il sistema di valutazione della performance e l'erogazione dei premi legati al merito. Tale principio nel contesto pubblico è stato disatteso, con erogazione di “premi a pioggia” tra i dipendenti, senza alcun riferimento ai risultati effettivamente conseguiti. Molti studiosi-economisti<sup>154</sup> hanno, infatti, sottolineato come sia ancora possibile una via di risanamento della pubblica amministrazione che punti sul merito, la trasparenza e la responsabilità;

- *garanzia di pari opportunità di diritti e doveri*: in questo modo, si sottolinea non solo l'aspetto del diritto del dipendente ma anche della sua *responsabilità* nei confronti della collettività per il cui bene è chiamato ad operare;

- *trasparenza nei risultati conseguiti*: quest'ultimo punto viene ripreso anche nel terzo comma e successivamente in altri articoli del decreto, in quanto rappresenta la leva strategica fondamentale per rafforzare il ruolo del *mercato* e, pertanto, dei cittadini all'interno del complesso processo di miglioramento della pubblica amministrazione.

---

nel breve termine, sarà portato ad esprimere un giudizio solo su quanto è in grado di presidiare, ossia gli aspetti accessori e non centrali del servizio stesso.

<sup>152</sup> Strumenti, quali la carta dei servizi, in cui la pubblica amministrazione si prendeva precisi impegni in termini di livello di servizio in linea con le esigenze dell'utenza, sono in passato falliti proprio perché non hanno rappresentato un vero e proprio contatto con l'utenza. Questi strumenti si sono in realtà trasformati in documenti con una lista di recapiti telefonici, spesso sbagliati, con la rappresentazione dell'organigramma delle amministrazioni pubbliche il più delle volte incomprensibile alla maggior parte dei lettori per il loro linguaggio criptico e pieno di sigle.

<sup>153</sup> Gli strumenti per far ciò si dividono in due tipologie che vanno fra loro integrate: *analisi quantitative*, per capire composizione e caratteristiche dei propri utenti, e *qualitative*, per riconoscere i bisogni specifici e le aspettative di ogni segmento a cui l'amministrazione si rivolge.

<sup>154</sup> R. ICHINO (2003), *Il contratto di lavoro, sull'assenteismo abusivo e i relativi rimedi*, vol. III, Giuffrè, Milano.

Essa rappresenta una leva determinante per l'accountability in quanto si ritiene che la misurazione dei risultati conseguiti possa tradursi in un processo di responsabilizzazione degli operatori, nella misura in cui si lega alla pubblicazione dei dati e quindi ad un ritorno informativo sia per le pubbliche amministrazioni che per i suoi operatori e cittadini. In questa prospettiva, con il termine accountability si intende appunto il *rendere conto del proprio operato* con misurazioni oggettive, chiare e trasparenti.

Il miglioramento delle performance complessive va, pertanto, realizzato progettando un sistema che, partendo dai *bisogni dei cittadini*, punti alla *crescita delle competenze professionali e delle responsabilità* del personale impiegato, nell'ambito di un approccio di *pari opportunità tra diritti e doveri* e nella *piena comunicazione delle informazioni* circa persone, processi e risultati. Dalla semplice lettura dell'articolo 3 emerge con certezza la finalità dell'intero intervento normativo. Le amministrazioni, considerando il Mercato uno strumento per analizzare le istanze dei cittadini ed individuare i bisogni da soddisfare, in coerenza con la propria missione istituzionale, organizzano, attraverso la piena valorizzazione del proprio *Management*, processi manageriali di pianificazione, controllo, *misurazione e valutazione* delle attività, dei costi e degli obiettivi per conseguire la piena soddisfazione dei bisogni nel rispetto dell'equilibrio economico, finanziario e comportamentale.

### 3.6.2 Il ciclo integrato della Performance

Per attuare i principi cui deve ispirarsi il sistema di misurazione e valutazione della performance, il d.lgs. n. 150/2009, all'art. 4<sup>155</sup> definisce il *ciclo della performance*. Questo ciclo si articola in sei fasi che devono svilupparsi nel tempo, come illustrato nella figura n. 9. Affinché tale sistema abbia efficacia nella modifica dei comportamenti delle persone e delle organizzazioni nel loro complesso, si avvale di ciò che nella norma viene segnalato nella fase B e nella fase E, ossia un allineamento rispetto alle risorse disponibili con la previsione di un rafforzamento mediante l'introduzione di un sistema premiante.

---

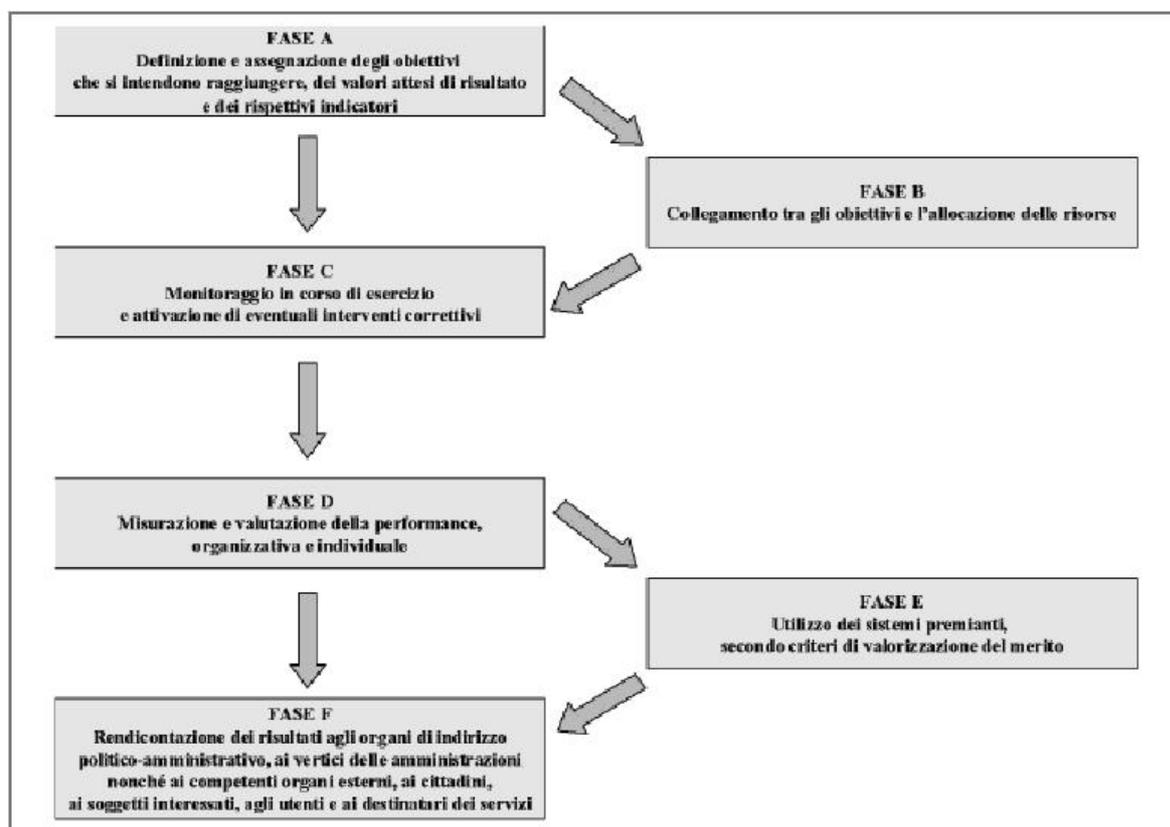
<sup>155</sup> Articolo 4 "*Ciclo di gestione della performance*": ai fini dell'attuazione dei principi generali di cui all'articolo 3, le PA sviluppano, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della performance che si articola nelle seguenti fasi:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi da raggiungere, valori attesi di risultato e indicatori;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Molto spesso nella PA il budget è stato percepito solo come processo per la negoziazione delle risorse. In molti contesti, ancora oggi, si definisce il "budget" di struttura come l'entità di risorse finanziarie disponibili e non il programma qualitativo e quantitativo di attività e di azioni da perseguire in base alle esigenze dell'utenza. Questo equivoco ha determinato un utilizzo distorto di tale strumento gestionale.

Per tale motivo, a supporto del decreto n. 150/2009, è intervenuto il d.lgs. n. 91/2011 che, *a latere* del DPR n. 97/2003, mira ad uniformare ed armonizzare i sistemi contabili e di bilancio e ad integrare la contabilità finanziaria con la contabilità economico-patrimoniale, allargando così la prospettiva di lungo termine della programmazione tra Missioni e Programmi e fornendo l'integrazione sostanziale tra pianificazione, programmazione, monitoraggio e controllo.

Figura 9: Il ciclo di gestione della performance (fonte: elaborazione personale)



Il d.lgs. n. 91/2011 (o il d.lgs. n. 118/2011 per gli enti locali) integra e supporta il d.lgs. n. 150/2009 al fine di rendere concreta ed operativa la costruzione del ciclo della performance ed il collegamento tra le fasi A, B e C riportate nella figura 9.

Non a caso il Titolo V è dedicato al sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi di bilancio in coerenza con quanto previsto dall'art. 4, comma 2 del d.lgs. n. 150/2009 relativamente al processo di definizione ed assegnazione degli *obiettivi che intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori*.

Inoltre, in coerenza con i principi di comunicazione e diffusione delle informazioni previsti dal d.lgs. n. 150/2009, e prima ancora dell'emanazione del d.lgs. n. 33/2013, la norma impone la piena comunicazione delle informazioni circa l'intero ciclo della performance ed il suo collegamento con i documenti di programmazione e di bilancio<sup>156</sup>.

Anche il momento del monitoraggio e controllo, evidenziato nella fase C della figura 9, strategico per il perseguimento degli obiettivi programmati, richiama con forza i principi e gli obblighi dettati già in passato sia dal d.lgs. n. 286/99, sia dal d.lgs. n. 123/2011 in materia di controlli di regolarità amministrativa, controllo strategico e controllo di gestione.

L'art. 4 del d.lgs. n. 150/2009 è denso di contenuti e sancisce come il management, nell'ambito dei processi di costruzione del ciclo *integrato* della performance, non può più limitarsi alla mera identificazione degli obiettivi in un'ottica burocratica, ma deve affidarsi agli strumenti della pianificazione, della programmazione e del controllo al fine di rendere coerente la gestione con la propria mission istituzionale.

Tale processo di costruzione richiede inevitabilmente una seria, preventiva e sistemica mappatura dei processi e delle attività che, orientata dalle leve della performance, della trasparenza (d.lgs. n. 33/2013) e dell'etica (legge n. 190/2012), mira a riprogettare le proprie attività per renderle sempre più coerenti con la propria funzione istituzionale e sempre più vicine al rispetto dei principi di base dell'azione amministrativa.

Inoltre, l'introduzione esplicita della fase E, relativa alla premialità, sancisce come il legislatore voglia utilizzare i meccanismi di pianificazione, programmazione e controllo non solo quali strumenti di supporto ai processi decisionali del management ma quali modalità di gestione delle risorse umane.

Fin dall'inizio degli anni '80, molti analisti-economisti<sup>157</sup> hanno sottolineato che per rafforzare la capacità aziendale di raggiungere gli obiettivi strategici, è opportuna un'integrazione sistematica tra i meccanismi di pianificazione, programmazione e controllo e quelli dell'incentivazione. I primi da soli, con una logica tradizionale e meccanicistica, sono spesso risultati inefficaci, se non accompagnati da strumenti

---

<sup>156</sup> Art. 20 d.lgs. n. 91/2011: Gli enti vigilati e le unità locali di cui all'articolo 19, comma 4, trasmettono il Piano degli Indicatori annualmente, unitamente al documento di previsione e al bilancio consuntivo, al Ministero vigilante per il consolidamento ed il monitoraggio degli obiettivi connessi all'azione pubblica, nonché alla CIVIT ai fini del coordinamento con il piano delle performance previsto dall'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

<sup>157</sup> AMIGONI F. (1979), *Sistemi di controllo direzionale*, Giuffrè, Milano

capaci di attivare la motivazione del personale, dare priorità alle azioni, orientare i comportamenti e focalizzare l'impegno di tutti verso gli obiettivi aziendali<sup>158</sup>.

Affinché il sistema funzioni e gli incentivi portino ai risultati voluti, è importante in primo luogo che i sistemi di pianificazione e controllo siano coerenti con la strategia complessiva dell'organizzazione. Troppo spesso accade, infatti, che le aziende operanti nel settore pubblico, pur definendo una determinata linea strategica, adottino orientamenti contrastanti nei budget operativi delle singole unità organizzative. Le misure di qualità e di processo, ossia gli indicatori deputati a misurare le capacità di lavorare in squadra e di coordinare gli interventi, sono ancora largamente assenti dai sistemi di pianificazione e controllo di molte aziende pubbliche.

Infine, la fase F, rappresenta la chiave di lettura ed al tempo stesso la motivazione dell'intero ciclo di gestione della performance. L'art. 4 comma 2, lettera f) prevede l'obbligo per le PA di dar conto dei risultati conseguiti a tutti i soggetti, compresi cittadini e stakeholder. L'obiettivo più volte richiamato di incrementare il miglioramento complessivo delle organizzazioni pubbliche può essere conseguito non solo mediante un innalzamento del livello culturale, etico e professionale del personale interno alle pubbliche amministrazioni, ma anche attraverso un coinvolgimento diretto dei cittadini e degli stakeholder, che con i loro giudizi, le loro opinioni ed i loro comportamenti valutano l'operato delle amministrazioni e innescano meccanismi di controllo esterno.

### 3.6.3 Obiettivi e indicatori: una questione complessa

La complessità e l'ambiguità che caratterizzano l'individuazione e la definizione degli obiettivi è stata già ampiamente trattata all'inizio di questo lavoro. Perseguire fini di pubblica utilità non significa rinunciare ad obiettivi di corretto impiego delle risorse o di qualità del servizio perché ciò, inevitabilmente, condurrebbe a mettere in

---

<sup>158</sup> BUBBIO A. (1988), *I sistemi di pianificazione e controllo e i meccanismi di incentivazione: le congiunzioni*, in *Misurazioni d'Azienda*, Giuffrè, Milano: Il sistema di incentivi da integrare con la valutazione dei risultati deve essere definito in molteplici aspetti:

1. nella forma, che può essere esplicita, ossia formalizzata, oppure implicita, definita nelle relazioni di accordo tra gerarchia ed operatore;
2. nel riferimento organizzativo, che può essere il singolo individuo oppure l'unità organizzativa di appartenenza o ancora l'intero complesso aziendale;
3. nella profondità, ossia il grado di penetrazione nell'organizzazione che può vedere coinvolte solo le posizioni apicali oppure giungere fino al singolo dipendente;
4. nella composizione, ossia nel mix su cui è calcolato l'incentivo che può basarsi su diverse tipologie di obiettivi.

L'insieme delle decisioni rispetto ai punti precedenti fa sì che il sistema di incentivi di un'organizzazione sia efficace nella misura in cui risulti coerente con la cultura ed i valori degli operatori, da un lato, e con i risultati attesi dall'azienda, dall'altro.

discussione il soddisfacimento delle attese del cittadino, come successo negli ultimi trent'anni.

A parere di molti studiosi, soltanto la presenza di un efficace sistema di controllo può garantire il raggiungimento della missione fondamentale della pubblica amministrazione. In particolare, secondo alcuni autori<sup>159</sup>, il governo delle organizzazioni pubbliche appare caratterizzato dall'esistenza di differenti processi decisionali riconducibili a due tipologie, a seconda che prevalga il *contenuto politico* oppure quello *manageriale*.

In coerenza con tale distinzione, dovrebbero essere disegnati e implementati meccanismi di controllo differenti: mediante il *controllo di gestione*, si dovrebbero misurare i risultati relativi alle prestazioni realizzate in termini di volumi e risorse impiegate; mediante i meccanismi di *valutazione politica*, dovrebbe invece essere possibile osservare l'impatto delle decisioni politiche sull'ambiente sociale al fine di individuare effetti non desiderati o ricercati dell'azione politica<sup>160</sup>.

Malgrado questa comprensibile distinzione, l'applicazione risulta spesso difficile. Senza dubbio, per valutare complessivamente la performance conseguita, è necessario disporre di molteplici meccanismi di misurazione, nei limiti di quanto la complessità gestionale consenta. Le organizzazioni, erogatrici di servizi di pubblica utilità, benché possano non avere finalità di profitto, devono comunque creare valore per il cittadino ed in quest'ottica deve essere valutata la loro strategia.

Il d.lgs. n. 150/2009 affronta il tema degli obiettivi e dei relativi indicatori di misurazione negli articoli 5 ed 8<sup>161</sup>. Nel primo, si stabilisce l'arco temporale del processo di pianificazione e che la definizione degli obiettivi spetta agli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentito il parere dei vertici dell'amministrazione. Mantenendo il vincolo della sostenibilità finanziaria, essenziale per il perseguimento dell'equilibrio di bilancio, il processo di identificazione degli obiettivi strategici proposto è tendenzialmente *top down*, pur prevedendo la raccolta di riflessioni da parte della base delle organizzazioni.

---

<sup>159</sup> ANTHONY & YOUNG (1992), *Controllo di gestione per il settore no profit*, Mc Graw Hill, Milano. GILBERT, ANDRAULT (1984), *Controler la gestion ou evaluer les politiques?*, Printemps, Paris.

<sup>160</sup> CODA V. (1990), *Il problema di valutazione della strategia*, in *Economia e Management*, n. 12.

<sup>161</sup> Art. 5 c. 1: Gli obiettivi sono programmati su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative. Gli obiettivi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 468/1978, e il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione dei premi previsti dalla contrattazione integrativa.

Fin da subito, il decreto vuole imporre sia agli organi di indirizzo politico che a quelli di gestione una visione a lungo termine che non si limiti al presente ma ragioni, pensi ed agisca su un arco temporale di lungo periodo.

Inoltre, il decreto, sempre all'art. 5, c. 1, fissa un altro principio essenziale. Gli obiettivi devono essere coerenti con i momenti della pianificazione, della programmazione e del bilancio e, solo dopo il loro conseguimento, potranno essere elargiti gli incentivi ed i premi al personale. A tal proposito, la modalità con cui gestire il processo organizzativo di negoziazione degli obiettivi appare appena accennata dalla norma, che lascia libere le amministrazioni di gestire al loro interno il processo di pianificazione e controllo in linea con il proprio stile di management.

Tuttavia il comma 2, nello stabilire i requisiti<sup>162</sup> che gli obiettivi da considerare debbono rispettare, sembra sancire ulteriormente il vincolo ossia migliorare la soddisfazione dei bisogni dei cittadini.

Richiamando, infatti, il criterio della *rilevanza e della pertinenza*, si evidenzia come gli obiettivi debbano riguardare il miglioramento del livello di soddisfazione finale dei bisogni, sviluppando modalità di relazione con gli utenti, partecipative e collaborative.

---

<sup>162</sup> Gli obiettivi devono essere:

- *rilevanti e pertinenti*;

- *specifici, misurabili e riferibili ad un arco temporale specifico*: a tal proposito è da segnalare che nelle amministrazioni pubbliche esiste una grande propensione alla progettualità ma molto spesso alla definizione dei progetti e dei piani di intervento, non segue la fase della verifica sistematica dei risultati conseguiti. La mancanza di meccanismi di feed-back limita fortemente i processi di apprendimento dell'organizzazione e di eventuale rettifica delle linee d'azione intraprese con scarsa efficacia. Nella fase progettuale, soprattutto negli enti locali, risulta cruciale e di grande interesse, la garanzia della partecipazione diffusa e della condivisione, mentre la fase della verifica, che impone un processo di responsabilizzazione sulle azioni realizzate, spesso non viene sviluppata con grande attenzione. In questo senso il decreto impone un cambiamento sostanziale, richiedendo la misurazione sistematica e trasparente dei risultati raggiunti;

- *confrontabili nel tempo e nello spazio*: ossia rispetto al trend degli anni precedenti, rispetto a standard di riferimento o risultati attesi di altre amministrazioni: il tema del confronto nel tempo chiarisce la necessità di introdurre anche all'interno delle amministrazioni pubbliche un sistema che permetta la misurazione ripetuta nel tempo delle attività e dei costi sostenuti, nonché del grado di raggiungimento degli obiettivi, al fine di misurare i trend ottenuti e capire gli eventuali scostamenti. La confrontabilità nello spazio si riferisce al confronto con gli altri soggetti operanti nel settore pubblico e viene messa in atto attraverso lo strumento del benchmarking. Per implementare il tutto è intervenuto il d.lgs. n. 91/2011 (o n. 118/2011 per gli enti locali) al fine di armonizzare ed uniformare le gestioni contabili e di bilancio, onde poter espletare effettivamente un confronto tra amministrazioni diverse nel tempo e nello spazio ed attivare percorsi di miglioramento e apprendimento.

- *tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati*: ancora una volta il decreto impone al management di guidare le proprie scelte sulla base degli obiettivi di fondo della gestione e del fine ultimo del miglioramento della macchina amministrativa. Lo scopo è evitare l'applicazione burocratica della norma mediante la definizione generica di obiettivi che, seppur specifici, misurabili e confrontabili nel tempo, siano poco rilevanti ai fini di un significativo miglioramento delle performance;

- *correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili*: affinché la gestione si svolga in maniera responsabile e razionale ed il controllo direzionale possa esplicitare la sua utilità, è necessario che gli obiettivi debbano essere non solo chiari, espliciti, quantificabili e confrontabili, anche *realizzabili* e, pertanto, coerenti con la quantità e qualità delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili.

Negli articoli 8 e 9 del decreto, inoltre, si definiscono gli ambiti in cui deve svilupparsi il processo di misurazione e valutazione degli obiettivi, sia con riferimento all'individuo che all'unità organizzativa in cui lo stesso opera.

Nel primo articolo si fa riferimento all'oggetto complessivo da considerare nel sistema di valutazione e che coinvolge tutte le unità organizzative dell'amministrazione, mentre nell'articolo 9 si affronta il tema della performance individuale dei dirigenti, la quale si articola su tre livelli:

- *i risultati dell'unità che si dirige;*
- *i risultati ottenuti rispetto a specifici obiettivi individuali;*
- *il grado del contributo fornito dall'unità per il raggiungimento degli obiettivi complessivi;*

A tal fine, a supporto del d.lgs. n. 150/2009, come già preannunciato, è intervenuto il DPCM del 18.09.2012 con il quale sono state dettate le linee guida per l'individuazione dei criteri e delle metodologie per la costruzione di un sistema di indicatori ai fini della misurazione dei risultati attesi di bilancio<sup>163</sup>.

Il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 91/2011, viene elaborato dalle PA diverse dalle amministrazioni centrali dello Stato (per le quali invece trova applicazione l'art. 5, c. 4 del DPCM 2012<sup>164</sup>) al fine di illustrare gli obiettivi della spesa, misurarne i risultati e monitorarne l'effettivo andamento in termini di servizi forniti e di interventi realizzati.

Il piano degli indicatori deve illustrare, pertanto, gli obiettivi perseguiti attraverso i programmi di spesa del bilancio in termini di livello, copertura e qualità dei servizi erogati, nonché la finalità ultima perseguita dai programmi di spesa, unitamente ad altri fattori, anche esogeni, in relazione alla collettività e al contesto di riferimento<sup>165</sup>.

Durante il processo di definizione degli obiettivi si realizza, dunque, l'effettiva integrazione

---

<sup>163</sup> Il decreto si applica alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ad esclusione delle regioni, degli enti locali, dei loro enti ed organismi strumentali e degli Enti del SSN, disciplinati dal d.lgs n. 118/2011.

<sup>164</sup> Art. 5 c. 4: Il piano di cui all'art. 2 corrisponde, per le amministrazioni centrali dello Stato, alle note integrative disciplinate dall'art. 21, c. 11, lett. a) e dall'art. 35, c. 2 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196.

<sup>165</sup> Per ogni singolo programma di spesa, il piano degli indicatori deve fornire:

a) una descrizione sintetica dei rispettivi obiettivi al fine di comprendere le modalità con le quali ciascun obiettivo concorre al raggiungimento delle finalità del programma, quali le attività che l'amministrazione intende porre in essere per il conseguimento dell'obiettivo ed individuare i potenziali destinatari o beneficiari del servizio o intervento;

b) il triennio di riferimento o il diverso arco temporale previsto per la sua realizzazione;

c) gli indicatori che consentano di misurare ciascun obiettivo e monitorarne la realizzazione;

Per ciascun indicatore, il piano deve fornire:

- la tipologia di indicatore utilizzata;
- la definizione tecnica dell'indicatore che consente di capire ciò che esso misura;
- la fonte dei dati dalla quale si ricavano le informazioni necessarie al calcolo dell'indicatore;
- il metodo o l'algoritmo di calcolo dell'indicatore;
- il «valore obiettivo», ossia il risultato atteso con riferimento al tempo di realizzazione;
- il valore effettivamente osservato dall'indicatore nell'esercizio finanziario immediatamente precedente;

tra le fasi della pianificazione, della programmazione e del controllo con quella del bilancio e della gestione.

L'analisi del d.lgs. n. 150/2009, integrata con il d.lgs. n. 91/2011, il d.lgs. n. 286/99 ed il d.lgs. n. 33/2013, evidenzia chiaramente le suddette correlazioni e la necessità di gestire la performance nella sua multidimensionalità. Inoltre, si comprende come il legislatore, in modo indiretto, abbia già specificato quali obiettivi perseguire e come realizzarli. Non a caso i principali elementi del piano degli indicatori e dei risultati attesi sono:

- **programmi di spesa**: intesi come unità di rappresentazione del bilancio che identificano in modo sintetico gli *aggregati omogenei di attività da realizzare* per il perseguimento dei propri fini;
- **obiettivi**: rappresentano gli *scopi* che l'amministrazione si prefigge di raggiungere;
- **portatori di interesse**: intesi come singoli individui o gruppi che possono influenzare o essere influenzati dal raggiungimento o meno degli *obiettivi* da parte dell'amministrazione;
- **centro di responsabilità**: inteso come sub sistema dell'amministrazione al quale è attribuita la realizzazione di ciascun *obiettivo* e che trova sia nella legge n. 94/97 che nel successivo DPR n. 97/2003 particolare attenzione proprio in virtù della necessità di scomporre l'organizzazione al fine di una sua migliore controllabilità<sup>166</sup>;
- **indicatori in grado di misurare ciascun obiettivo**: intesi come grandezze rappresentate sotto forma di valori assoluti o rapporti<sup>167</sup>;
- **target degli indicatori**: ossia il risultato atteso dell'indicatore che misura l'*obiettivo*;
- **valori a consuntivo degli indicatori**: ossia il valore effettivamente misurato;
- **risorse finanziarie**: da utilizzare o utilizzate per la realizzazione di ciascun *obiettivo*;
- **fonte dei dati**: costituita dal sistema informativo dal quale i dati provengono;

---

<sup>166</sup> L. BRUSA (2000), *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè Editore, Milano: Il controllo di gestione è un *sistema direzionale* e cioè l'insieme di principi, regole e strumenti messi a disposizione della direzione aziendale per prendere decisioni corrette, in rapporto agli obiettivi da raggiungere. Tale sistema è articolabile in due componenti:

- **una componente strutturale**: nella componente strutturale sono individuabili due elementi: l'articolazione dell'azienda in *sub sistemi*, oggetto del monitoraggio e del controllo, e l'insieme di metodologie di *misurazione* contabili ed extra-contabili mediante le quali vengono quantificati i risultati dei sub-sistemi;

- **una componente di processo**: riguarda, invece, l'attività manageriale nelle varie fasi del controllo di gestione. Questa è la componente dinamica del sistema e riguarda le modalità tecniche ed organizzative legate alla definizione degli obiettivi, alla traduzione degli stessi nel budget ed al sistema di reporting;

<sup>167</sup> DPCM 18.09.2012 - Articolo 6 "Tipologia di classificazione degli indicatori":

Le tipologie di indicatori utilizzabili nel piano degli indicatori e dei risultati attesi sono:

- a) indicatori di realizzazione fisica: rappresentano il volume dei prodotti e dei servizi erogati;
- b) indicatori di risultato (output): rappresentano l'esito del programma di spesa;
- c) indicatori di impatto (outcome): esprimono l'impatto che il programma di spesa produce sulla collettività;
- d) indicatori di realizzazione finanziaria: indicano la spesa prevista per la realizzazione dell'obiettivo;
- e) altre tipologie di indicatori che esprimano il grado di raggiungimento dell'obiettivo.

Il piano individua, inoltre, specifiche azioni avviate dall'ente per consolidare il sistema di indicatori di risultato disponibili.

- unità di misura: intesa come quella utilizzata per il calcolo dell'indicatore.

L'adozione di una struttura di bilancio per missioni e programmi, come prevista dall'art. 11 del d.lgs. n. 91/2011, è propedeutica, pertanto, all'applicazione ed alla realizzazione di quanto previsto dal d.lgs. n. 150/2009 in termini di implementazione dei sistemi di pianificazione e controllo.

Infatti, l'articolo 5, c. 3 del DPCM 2012 stabilisce che il *Sistema di obiettivi e indicatori*, adottato da ciascuna amministrazione ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 150/2009 e rappresentato nel «Piano della Performance» e nella «Relazione sulla Performance», deve essere coerente con il **Piano degli Indicatori** e il **Rapporto sui Risultati**.

Il Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, quale documento programmatico a base triennale, deve essere redatto, pertanto, contestualmente al **Bilancio di Previsione** e contenere tutti gli elementi di cui all'art. 4 del DPCM 2012.

Il Rapporto sui risultati, redatto, invece, alla fine di ciascun esercizio finanziario, è allegato al **Bilancio Consuntivo**, e dovrà contenere le risultanze osservate in termini di raggiungimento dei risultati e le cause degli eventuali scostamenti.

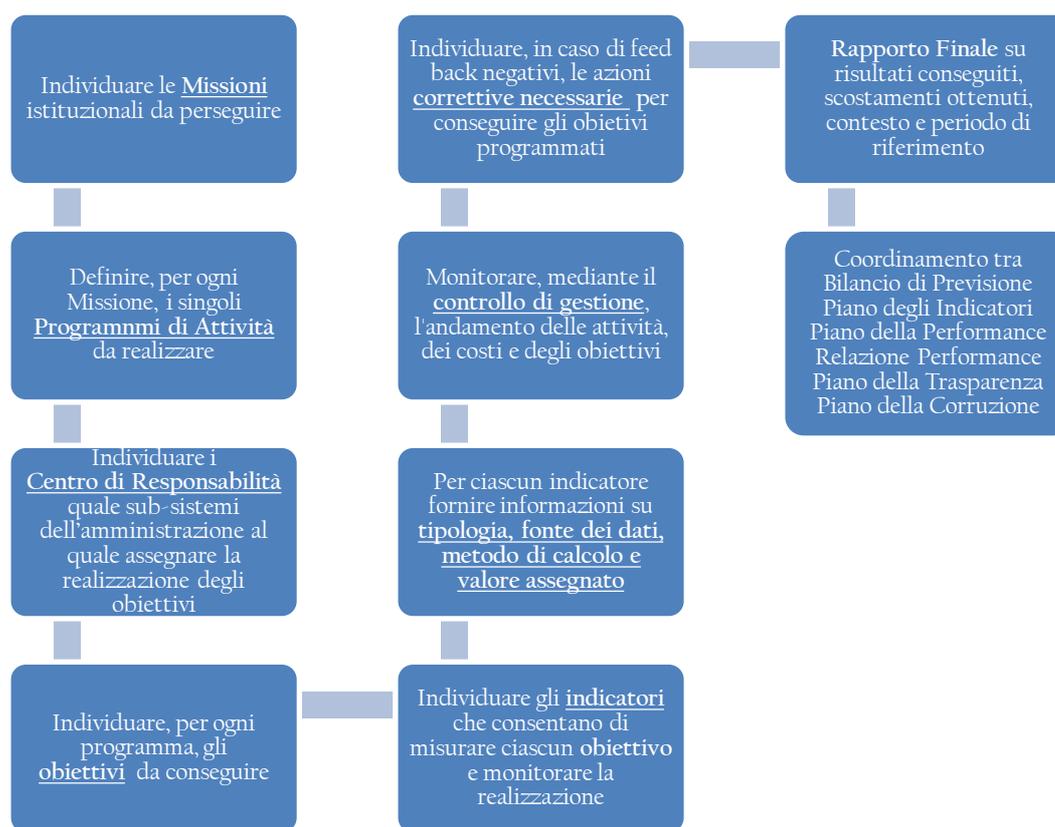
La complessità riscontrata, quindi, nella definizione degli obiettivi può e deve essere risolta a monte grazie alla semplice affermazione del proprio mandato e dal valido supporto degli strumenti di pianificazione strategica. La figura 10 rappresenta una sintesi del percorso logico che le amministrazioni devono intraprendere per realizzare l'integrazione di tutte le fasi del decreto 150/2009 e pervenire ad un effettivo miglioramento dell'organizzazione. Da tale percorso si evince l'importanza della fase di pianificazione e programmazione dei propri obiettivi la cui individuazione e definizione hanno una validità strettamente legata alla validità dell'intero processo.

Peraltro, tutti i documenti costituenti il piano e il rapporto di cui alle lettere a) e b) dell'art. 5 del DPCM 2012 sono pubblicati nel sito Internet dell'amministrazione interessata, nell'apposita sezione denominata «Amministrazione Trasparente» insieme agli altri documenti ed informazioni ivi contenuti, ai sensi dell'art. 11, c. 8 del d.lgs. n. 150/2009<sup>168</sup>.

---

<sup>168</sup> La pubblicazione deve essere accompagnata da un'illustrazione sintetica del piano e delle sue relazioni con gli altri documenti presenti nella sezione citata, in particolare con il «Piano delle performance» e la «Relazione sulle performance», di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 150/2009. Inoltre, tutti gli enti vigilati e le unità locali di cui all'art. 19, comma 4 del d.lgs. n. 91/2011, trasmettono altresì i documenti costituenti il piano, unitamente al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo, al Ministero vigilante per il consolidamento e il monitoraggio degli obiettivi connessi all'azione pubblica nonché alla commissione di cui all'art. 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ai fini del coordinamento con il piano delle performance e con la relazione sulle performance.

Figura 10: Percorso logico del Piano degli Indicatori. (fonte elaborazione personale)



### 3.6.4 Il Sistema di Misurazione e Valutazione

L'art. 7 del d.lgs. n. 150/2009, impone alle amministrazioni di adottare, con un apposito provvedimento annuale, il *sistema di misurazione e valutazione*, in cui descrivere la struttura del sistema stesso, ossia “le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance”, ai fini della misurazione della performance organizzativa ed individuale. In questo provvedimento vengono anche descritte le procedure di conciliazione nonché le modalità di raccordo con i sistemi già esistenti di controllo, di pianificazione e di programmazione.

Il decreto, quindi, sembra voler indicare che il fine del sistema da introdurre non è l'eliminazione di eventuali strumenti di programmazione e controllo già esistenti, ma la loro integrazione ed inclusione in un sistema più ampio, orientato non solo al presidio dell'efficienza ma alla performance in senso lato, dove la soddisfazione dell'utenza rappresenta la finalità principale, in netta correlazione con la natura pubblica dell'organizzazione<sup>169</sup>.

<sup>169</sup> Il *Sistema di misurazione e valutazione della performance*, nel rispetto delle direttive CIVIT, individua:  
 a) le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance, in conformità alle disposizioni del presente decreto;  
 b) le procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione;

Infatti, l'articolo 6 del decreto, in linea con le finalità dell'intero sistema di misurazione e valutazione, impone agli organi di indirizzo politico e a quelli di gestione di verificare l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi prestabiliti durante il periodo di riferimento, proponendo, ove necessario, interventi correttivi in corso di esercizio. A tal fine gli organi di indirizzo politico amministrativo si avvalgono delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione presenti nell'amministrazione. Il decreto chiama in causa i diversi livelli di controllo previsti dal d.lgs. n. 286/1999 ed in particolare il controllo strategico ed il controllo di gestione.

In termini di struttura, il sistema di misurazione e valutazione deve pertanto possedere la caratteristica della multidimensionalità, intesa come possibilità di leggere i fenomeni analizzati mediante più prospettive, in base agli occhi dei diversi portatori d'interesse e secondo diverse dimensioni di analisi. Tale prospettiva è confermata infatti dagli articoli 8 e 9 del decreto che definiscono gli ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale.

Attraverso l'affermazione del ruolo dei controlli, di fatto si vuole superare il criterio dell'autoreferenzialità delle pubbliche amministrazioni e potenziare una cultura manageriale che non si limiti a valutare le politiche e le attività solo sulla base di informazioni interne, ma che metta al centro del processo di valutazione direttamente il *Mercato* da cui reperire tutti gli elementi qualitativi e quantitativi necessari per valutare correttamente e coerentemente la qualità dei servizi erogati.

A tal fine, come indicato nella figura 11, grazie alla leva della trasparenza ed all'uso delle nuove tecnologie informatiche, il decreto impone la creazione di un continuo e costante coinvolgimento dei cittadini e di tutti gli stakeholder interessati, al fine di alimentare processi di condivisione degli obiettivi e dei risultati attesi.

La capacità di analisi, di comprensione e di attuazione dei piani e programmi, in coerenza con i bisogni da soddisfare, richiede un salto culturale del personale coinvolto all'interno delle organizzazioni pubbliche; passaggio che rappresenta la vera sfida dell'intero impianto normativo.

In linea con le indicazioni del NPM, il management rappresenta un fattore fondamentale per poter conseguire la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione. Lo sviluppo delle competenze professionali, personali e motivazionali, lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini e con gli utenti, l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento dei costi, nonché l'ottimizzazione della qualità e della quantità delle

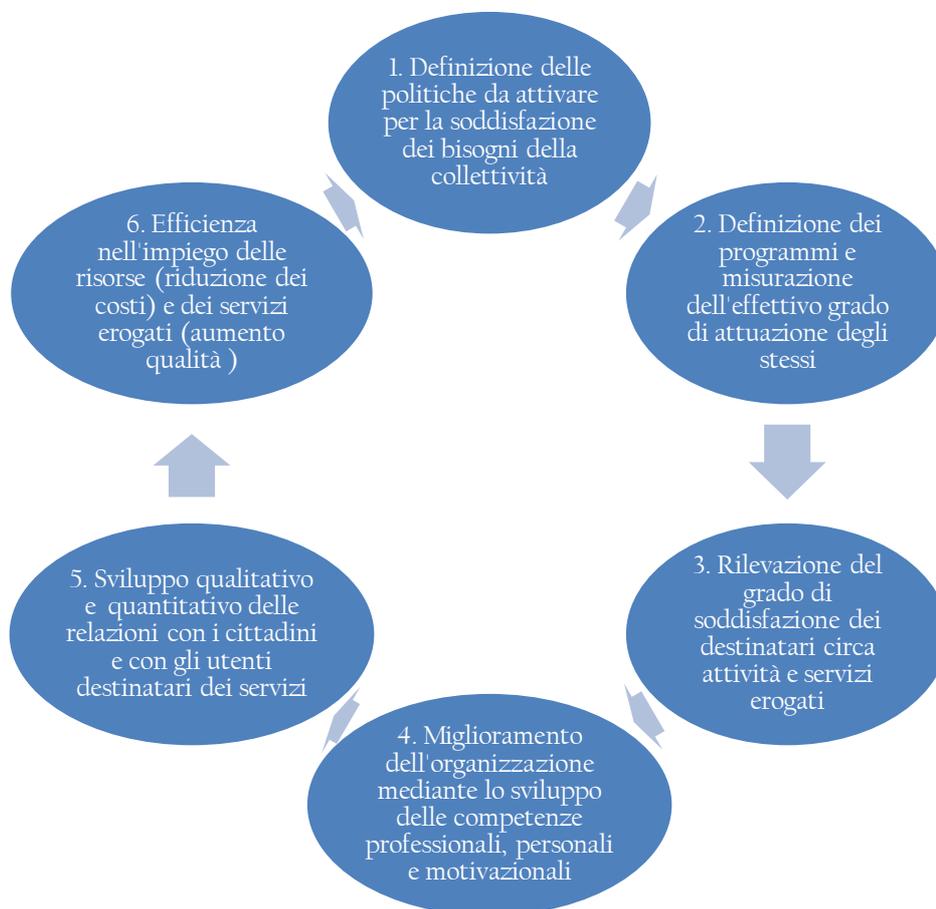
---

c) le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo esistenti;

d) le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

prestazioni e dei servizi erogati rappresentano gli “*ambiti strategici*” su cui le amministrazioni devono intervenire per poter conseguire realmente un miglioramento delle proprie performance organizzative.

Figura II: Struttura della Performance Organizzativa (fonte elaborazione personale)



Il miglioramento dell'organizzazione passa, pertanto, attraverso il miglioramento delle prestazioni dei singoli e, infatti, l'articolo 9, in collegamento con l'intero ciclo di gestione della performance, definisce gli ambiti della performance individuale.

La misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di un'unità organizzativa è strettamente collegata agli indicatori di performance dell'ambito organizzativo di diretta responsabilità.

La scomposizione dell'organizzazione in *sub-sistemi*, come più volte ribadito dalle norme, risponde ad un semplice bisogno di controllabilità delle singole aree di responsabilità. La qualità e la quantità dei servizi erogati in termini di prodotto finale (output) dipendono inevitabilmente dal valore positivo o negativo apportato dalle diverse aree di responsabilità che intervengono nel processo di creazione del servizio e, pertanto, il soggetto titolare di un'unità organizzativa è direttamente responsabile dei risultati espressi dalla sua unità in termini di efficienza e di efficacia.

La valutazione individuale, oltre a comprendere il contributo assicurato alla performance generale della struttura, risponde anche ad altre esigenze quali la qualità delle competenze professionali e manageriali dimostrate e la capacità di valutazione dei propri collaboratori.

Nell'articolo 10, si descrive il processo temporale con cui il sistema di misurazione e valutazione deve svilupparsi e, a tal proposito, si richiede che ogni anno, entro il 31 gennaio, l'amministrazione debba redigere un documento programmatico triennale, denominato *Piano della Performance*, in cui siano specificati gli obiettivi, gli indicatori e gli standard che complessivamente, per unità organizzativa e per singolo dirigente, si intende raggiungere.

Sempre nello stesso articolo, al comma 1, lettera b), si prevede, inoltre, che entro giugno venga redatta una *Relazione sulla performance* che evidenzia a consuntivo i risultati raggiunti nell'anno precedente<sup>170</sup>.

La tempistica prevista dal decreto lascia alcune perplessità, anche se, in coerenza con i meccanismi di riadattamento delle strategie e dei programmi, nel comma terzo<sup>171</sup>, si riscontra la possibilità di apportare variazioni durante l'anno al piano delle performance.

È, infatti, possibile e probabile che, alla luce dei risultati intermedi ottenuti e del verificarsi di eventi interni ed esterni inattesi, sia necessario rivedere gli obiettivi e di conseguenza aggiornare il piano. Questa flessibilità è fondamentale per garantire aderenza del piano al possibile evolversi della situazione anche se è da evitare una continua modifica degli obiettivi, che rischierebbe di rendere poco credibile l'intero sistema.

### 3.6.5 I soggetti della Performance

Nell'articolo 6 del decreto si specifica come gli organi di indirizzo politico delle pubbliche amministrazioni, con il supporto dei dirigenti, verifichino l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi prefissati. Si vuole, fin da subito, rimarcare il ruolo fondamentale degli organi di indirizzo e dell'Alta Direzione e come la validità e la buona riuscita dell'intero sistema di misurazione e valutazione dipendano dal coinvolgimento e dalla coerenza dei comportamenti di tali organi.

---

<sup>170</sup> In caso di mancata adozione del Piano della Performance è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione;

<sup>171</sup> Eventuali variazioni durante l'esercizio degli obiettivi e degli indicatori della performance organizzativa ed individuale sono tempestivamente inserite all'interno del Piano della Performance (art. 10, comma 3).

Nell'ambito delle loro fondamentali funzioni di governo rientra anche il compito di verifica dei risultati e di proposta degli interventi correttivi in corso di esercizio quando si rendano necessari. Ciò viene realizzato anche grazie al supporto dei sistemi di controllo di gestione che forniscono nel tempo la reportistica relativa all'andamento della gestione rispetto agli obiettivi fissati in sede di pianificazione strategica.

L'articolo 6, pertanto, chiarisce che il *sistema di valutazione delle performance* non annulla il lavoro degli uffici dedicati al controllo di gestione ma, al contrario, ne valorizza il ruolo e l'ambito di azione. Al controllo di gestione spetta, infatti, il compito di fornire informazioni e dati relativi non solo alla componente economico-finanziaria della gestione, ma anche ad altri aspetti, quali la soddisfazione dell'utenza, il benessere organizzativo dei dipendenti, la capacità di perseguimento di standard di qualità etc.

Il secondo comma dell'articolo 6, infatti, affidando ai sistemi di controllo di gestione tale ruolo, stabilisce che tali sistemi devono operare necessariamente seguendo una logica di integrazione rispetto anche ad altri sistemi di cui l'organizzazione può essere dotata, attinenti sempre alla misurazione e valutazione delle attività. Il riferimento al controllo strategico ed al controllo di regolarità amministrativa appare scontato.

Gli organi di indirizzo politico, i dirigenti, l'OIV ed i responsabili del controllo di gestione sono chiamati direttamente in causa dal legislatore al fine di rafforzare l'intero ciclo di gestione della performance. Non a caso il decreto, all'articolo 12, esplicita direttamente le tipologie di soggetti che entrano a pieno titolo nei processi di misurazione e valutazione delle performance ed in particolare, oltre agli organi di indirizzo politico e ai dirigenti, la Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT oggi ANAC) con compiti di coordinamento e di indirizzo generale e l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV).

La CIVIT<sup>172</sup> (attualmente ANAC) è un organismo centrale la cui funzione fondamentale risiede nel garantire in modo indipendente l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni. La legge affida alla Commissione il non facile compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione, garantendo la

---

<sup>172</sup> L'articolo 13 del d.lgs. n. 150/2009 disciplina la costituzione e le funzioni della CIVIT. In particolare il comma 5 stabilisce: la Commissione indirizza, coordina e sovrintende all'esercizio delle funzioni di valutazione da parte degli OIV di cui all'articolo 14 e delle altre agenzie di valutazione. A tal fine:  
a) promuove sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della performance delle PA;  
b) assicura la trasparenza dei risultati conseguiti;  
c) confronta le performance rispetto a standard ed esperienze, nazionali e internazionali;  
d) favorisce la cultura della trasparenza anche attraverso strumenti di prevenzione e lotta alla corruzione;  
e) favorisce la cultura delle pari opportunità con relativi criteri e prassi applicative.

trasparenza dei sistemi adottati e la visibilità degli indici di andamento gestionale delle amministrazioni.

A questo compito, si accompagna anche quello di garantire la trasparenza totale delle amministrazioni, intesa come accessibilità dei dati inerenti al loro funzionamento anche con la fornitura in rete di un'accorta selezione di dati ed informazioni veramente utili alle istituzioni e ai cittadini per operare un partecipato controllo sulla gestione della "*cosa pubblica*".

Anche questa funzione è particolarmente rilevante, perché, nell'intento del legislatore, la trasparenza dei dati deve costituire lo strumento per assicurare l'integrità delle pubbliche amministrazioni e prevenire, in tal modo, il grave fenomeno della corruzione<sup>173</sup>, per cui Performance, Trasparenza e Corruzione risultano tra di loro strettamente connesse.

L'OIV, essendo istituito presso ogni singola amministrazione, rappresenta un organo di controllo interno con connotazione politica, essendo nominato dall'organo di indirizzo politico sentita la CIVIT (*art. 14, comma 3*). Esso riferisce direttamente a tale organo (indirizzo politico e CIVIT) e comunica tempestivamente eventuali criticità anche alla Corte dei Conti e all'Ispettorato per la Funzione Pubblica (*art. 14, comma 4, lettera b*).

---

<sup>173</sup> L'articolo 13 del decreto 150/2009 al comma 6 stabilisce: La Commissione nel rispetto dell'esercizio e delle responsabilità autonome di valutazione proprie di ogni amministrazione:

- a) fornisce supporto tecnico e metodologico all'attuazione del *ciclo di gestione della performance*;
- b) definisce la struttura e le modalità di redazione del *Piano e della Relazione di cui all'articolo 10*;
- c) verifica la corretta predisposizione del Piano e della Relazione sulla Performance delle amministrazioni centrali e, a campione, analizza quelli degli Enti territoriali, formulando osservazioni e specifici rilievi;
- d) definisce i parametri e i modelli di riferimento del *Sistema di misurazione e valutazione della performance*;
- e) adotta le linee guida per la predisposizione del *Programma triennale per la trasparenza e l'integrità*;
- g) definisce i requisiti per la nomina dei componenti dell'OIV di cui all'articolo 14;
- h) promuove analisi comparate della performance delle amministrazioni pubbliche sulla base di indicatori di andamento gestionale e la loro diffusione attraverso la pubblicazione nei siti istituzionali ed altre modalità ed iniziative ritenute utili;
- i) redige la graduatoria di performance delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali di cui all'articolo 40, comma 3-quater, del decreto legislativo n. 165 del 2001; a tal fine svolge adeguata attività istruttoria e può richiedere alle amministrazioni dati, informazioni e chiarimenti;
- l) promuove iniziative di confronto con i cittadini, le imprese e le relative associazioni rappresentative; le organizzazioni sindacali e le associazioni professionali; le associazioni rappresentative delle amministrazioni pubbliche; gli organismi di valutazione di cui all'articolo 14 e quelli di controllo interni ed esterni alle amministrazioni pubbliche;
- m) definisce un programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali, concernenti il miglioramento della performance attraverso le funzioni di misurazione, valutazione e controllo;
- n) predisporre la relazione annuale sulla performance delle amministrazioni centrali e ne garantisce la diffusione attraverso la pubblicazione sul proprio sito ed altre modalità ed iniziative ritenute utili;
- o) sviluppa ed intrattiene rapporti di collaborazione con altre strutture a livello europeo ed internazionale;
- p) realizza e gestisce, in collaborazione con il CNIPA il portale della trasparenza che contiene i piani e le relazioni di performance delle amministrazioni pubbliche.

L'articolo 14, attribuisce all'OIV, oltre ai servizi di controllo interno e le attività di controllo strategico, la funzione di monitorare il funzionamento complessivo del *sistema della valutazione, della trasparenza e dell'integrità*, elaborando una relazione annuale sullo stato dello stesso (*art. 14, c. 4, lett. a*), nonché il ruolo di proposta della valutazione annuale della dirigenza di vertice, gettando le basi per una diversa impostazione dei rapporti organizzativi interni alla struttura amministrativa e depotenziando così la catena gerarchica a favore degli organi di indirizzo<sup>174</sup> (*art. 14, c. 4, lett. e*).

Nell'attuazione del controllo strategico, l'OIV riferisce alla direzione politica sullo stato di attuazione dei programmi e delle attività attraverso una verifica della compatibilità dello scenario presente rispetto a quanto ipotizzato al momento della definizione dei singoli obiettivi e del programma globale. Dall'analisi devono risultare le cause degli eventuali scostamenti allo scopo di accertare se gli stessi siano imputabili all'incongruenza dei programmi, all'insufficienza o inadeguatezza delle risorse destinate o all'azione poco efficace dei dirigenti competenti. In quest'ottica appare coerente l'attribuzione all'OIV del controllo strategico e della valutazione dei dirigenti.

L'OIV, inoltre, valida la Relazione sulla Performance (*art. 14, c. 4, lett. c*) di cui all'art. 10 del decreto. Come detto in precedenza (*art. 3, c. 5*), solo dopo aver misurato le attività e le prestazioni e valutato i risultati conseguiti, sempre con riferimento agli effettivi bisogni soddisfatti, è possibile procedere alla distribuzione dei premi e degli incentivi al personale. La validazione della Relazione sulla Performance da parte dell'OIV rappresenta, pertanto, il momento di chiusura del ciclo della performance dell'esercizio precedente propedeutico alla distribuzione dei premi, sui quali, lo stesso OIV esercita un potere di controllo circa la correttezza della loro distribuzione nel rispetto delle norme previste dai CCNL e dai contratti integrativi (*art. 14, c. 4, lett. d*).

Non compete all'OIV il controllo di regolarità amministrativo contabile alla luce dell'art. 1, comma 2, lettera e, del decreto n. 286/1999, non inserito fra quelli abrogati dall'art. 30 c. 4 del decreto 150/2009, che vieta l'affidamento di tale verifica alle strutture addette al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti e al controllo strategico.

Infine l'OIV, oltre ad essere responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla CIVIT, promuove e attesta

---

<sup>174</sup> Il d.lgs. n. 150/2009 all'art. 14 disciplina il ruolo e le attività degli OIV. In particolare ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, si dota di un *Organismo Indipendente di Valutazione* della performance. L'OIV sostituisce i servizi di controllo interno, comunque denominati (*Nuclei di Valutazione*) di cui al d.lgs. n. 286/1999 ed esercita, in piena autonomia, le attività di cui al comma 4. Esercita, altresì, le attività di controllo strategico di cui all'art. 6, c. 1, del citato d.lgs. n. 286/1999, e riferisce, in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo. L'OIV è nominato, sentita la CIVIT, dall'organo di indirizzo politico-amministrativo per un periodo di tre anni. L'incarico dei componenti può essere rinnovato una sola volta.

l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità di cui al presente Titolo, integrato dalle disposizioni del d.lgs. n. 33/2013, nonché il controllo che tutti i documenti previsti dal d.lgs. n. 150/2009 siano pubblicati sul sito istituzionale dell'amministrazione.

### **3.7 La correlazione tra pianificazione, bilancio e controllo**

L'insuccesso dei controlli interni introdotti dal d.lgs. n. 286/1999 è stato principalmente attribuito al mancato raccordo tra pianificazione strategica, programmazione economica e di bilancio e processi di monitoraggio e controllo delle attività, dei costi e dei risultati (disciplinati dalla legge n. 468/1978, modificata con legge n. 94/1997).

Di fatto, la definizione degli obiettivi delle amministrazioni pubbliche continuava ad avvenire in un contesto di assoluta incertezza. Non erano ancora mature le condizioni per innescare all'interno della PA un approccio economico-aziendale che integrasse le fasi della pianificazione e della programmazione con quelle del bilancio e del controllo.

Nonostante l'introduzione del controllo di gestione, del controllo strategico e della valutazione dei dirigenti, a supporto degli obiettivi di efficacia ed efficienza della gestione, il d.lgs. n. 286/1999 non riuscì nell'intento né creò le condizioni di raccordo tra gli aspetti tecnici, economici e finanziari del bilancio e quelli culturali e manageriali della gestione secondo un approccio di Performance Management. In pratica, mancando il processo di individuazione e definizione degli obiettivi, il controllo finiva per perdere di significato.

Per tale motivo la Riforma Brunetta, aprendo una nuova stagione della riforma del lavoro nelle pubbliche amministrazioni, si è posta l'ambizione di "rivoluzionare" l'approccio, fornendo strumenti estremamente concreti, vincolanti e puntuali, ed, in taluni casi, considerati perfino eccessivamente "operativi" per essere contenuti in una norma dalla quale, come tale, ci si aspetterebbe solo la fissazione di principi ed obiettivi.

Il decreto enuncia il principio generale secondo cui i processi di misurazione e valutazione della performance sono funzionali al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche. Esso costituisce semplicemente il risultato (performance) che l'ente deve conseguire in funzione del proprio mandato istituzionale rappresentando, pertanto, il *faro* che illumina tutte le decisioni e alimenta tutti i processi, attività e persone verso il perseguimento dell'obiettivo finale.

In una delle definizioni più complete, il controllo di gestione è definito come “*un sistema direzionale mediante il quale i manager, ai diversi livelli della struttura, verificano che la gestione aziendale si stia svolgendo in condizioni di efficacia e di efficienza tali da permettere il raggiungimento degli obiettivi di fondo della gestione stessa stabiliti in qual processo decisionale chiamato pianificazione strategica*” (Brusa, 2000). Questo sistema direzionale si compone di due elementi fondamentali:

- una *componente di processo* legata all'attività manageriale, espletata durante tutte le fasi della pianificazione, della programmazione e del controllo, che rappresenta la componente dinamica del sistema ed è legata allo stile manageriale adottato;
- una *componente strutturale* che, a sua volta, contiene due ulteriori elementi: il primo è legato alla necessità di scomporre ed articolare l'azienda in *sub-sistemi* in modo da formare oggetto delle attività di monitoraggio, controllo e valutazione; l'altro è dato dall'insieme delle *metodologie di misurazione* contabili ed extra contabili mediante le quali vengono quantificati i risultati di tutti i sub sistemi e pertanto dell'azienda in generale.

Questa breve disamina consente di capire in profondità il senso del decreto che fin da subito, nei suoi principi generali, ha voluto dare una direzione culturale ed un approccio operativo diverso. È anche vero che il d.lgs. n. 150/2009 è stato supportato da altri provvedimenti normativi che di fatto, in coerenza con il processo riformatore, hanno disciplinato gli altri ambiti strategici della performance, formando così un quadro organico del tema.

Il dubbio, tuttavia, è che questi significati e/o aspetti intrinseci siano stati molto “snobbati” per non dire volutamente accantonati, dando ancora una volta un aspetto burocratico e formale ad un processo di rinnovamento e cambiamento di natura altamente sostanziale. Non a caso l'art. 3, c. 4, nel richiamare le amministrazioni pubbliche all'adozione di metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e organizzativa, secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse dei cittadini, richiama un altro principio basilare: *la coerenza*.

Questo comma allarga la dimensione dell'azienda e la valenza del bilancio da semplice strumento autorizzativo e giuridico a componente essenziale del processo di definizione e raggiungimento degli obiettivi gestionali. In tale comma si è voluto rimarcare la funzione programmatica del bilancio che deve essere predisposto in un'ottica di budget, attraverso la traduzione in termini economici e finanziari dei piani,

dei programmi e delle attività che l'amministrazione intende realizzare nel breve e nel medio/lungo termine.

Non è più sufficiente "spalmare" sui diversi capitoli di spesa le risorse disponibili senza aver di fatto pianificato la propria gestione e tradotto i piani in programmi di breve termine in coerenza con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili.

Questo processo di programmazione economico-finanziaria di per sé introduce già delle logiche di performance in quanto mira a responsabilizzare gli organi di indirizzo politico, i quali, attraverso la definizione del proprio spazio strategico, si assumono una responsabilità diretta nei confronti dei cittadini che saranno chiamati a confermare o meno il proprio consenso.

Sulla base dei piani e dei programmi prescelti, il bilancio diventa strumento per responsabilizzare, educare, formare, coordinare ed incentivare i manager verso gli obiettivi prestabiliti. In tal modo, si allarga il ciclo della performance che inizia ad avere una esatta connotazione e, se abbinato all'elemento trasparenza e alla comunicabilità delle informazioni, consente ai cittadini di capire quali scelte discrezionali siano state adottate, quali risorse siano state destinate, e del come esse siano state utilizzate per il perseguimento delle finalità stabilite.

Alla fine, in funzione del grado di soddisfazione dei bisogni e delle informazioni in proprio possesso, ogni cittadino sarà in grado di avviare un processo di valutazione personale circa la qualità dei servizi e delle politiche adottate.

È evidente, pertanto, che il punto iniziale dell'intero ciclo della performance, secondo la logica della gestione dei processi, è legato all'esatta individuazione degli obiettivi.

Il monitoraggio delle condizioni di efficacia ed efficienza della gestione deve essere necessariamente ancorato a dei parametri che traggono origine dagli obiettivi di fondo della gestione esplicitati in quel processo definito pianificazione strategica.

Se in sede di controllo di gestione non si dispone di obiettivi chiari, definiti, comprensibili, raggiungibili e misurabili, il controllo di gestione non risulta in grado di identificare i precisi indicatori di risultato con cui misurare l'efficacia e l'efficienza della gestione. In altre parole, non saprebbe neanche cosa controllare e con quali priorità<sup>175</sup>.

---

<sup>175</sup> Pertanto, gli obiettivi di fondo della gestione rappresentano il punto cruciale di tutto il sistema di misurazione e valutazione della performance complessiva ed individuale. Essi rappresentano gli obiettivi di lungo periodo a cui l'ente mira esprimibili in vari modi a seconda del tipo di variabili e indirizzi che la condizionano. Gli obiettivi non sono obbligatoriamente di carattere economico, ma è importante che, affinché la gestione si svolga in maniera razionale e le attività di monitoraggio e controllo possano esplicitare i propri effetti, gli stessi siano chiari, espliciti, possibilmente quantificabili e misurabili e non da ultimo condivisi. Occorre, inoltre, che tali obiettivi, oltre a prevedere una formulazione di lungo periodo, per guidare concretamente le scelte dei manager e monitorare i risultati, vengano definiti all'interno di un

Il collegamento al bilancio dell'ente, con espresso richiamo ai documenti programmatici di cui alla legge n. 468/1978, modificata dalla legge n. 94/1997 ed integrata dal DPR n. 97/2003, ha l'indubbio valore di correlare ciò che si vuole fare a ciò che si può davvero realizzare in un periodo di risorse scarse e di richiesta di maggiore efficienza.

Si vuole, in altre parole, evitare di fissare obiettivi di breve, medio e lungo termine incomprensibili, irrealizzabili o comunque non misurabili e controllabili, che determinerebbero non solo il fallimento dell'intero ciclo della performance ma anche l'inevitabile spreco di risorse pubbliche.

La programmazione assume, pertanto, un valore nodale sia perché anticipata rispetto all'esercizio, sia perché riferita ad un arco temporale minimo di tre anni. L'obiettivo è quello di stimolare percorsi a lungo termine in quanto, se è vero che certi beni o servizi (output) sono di competenza dell'esercizio, altrettanto vero è che gli *outcome* sono perseguibili solo nel lungo periodo.

In tale contesto si inserisce il sistema dei controlli che, grazie al controllo strategico, al controllo operativo, organizzativo e di gestione supporta l'intero ciclo di gestione della performance. Ecco quindi palesarsi gli articoli 5<sup>176</sup> e 6 del decreto.

L'articolo 6 infatti recita *“gli organi di indirizzo politico-amministrativo, con il supporto dei dirigenti, devono verificare l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi prefissati per il periodo di riferimento e proporre, ove necessario, interventi correttivi in corso di esercizio. A tal fine, si avvalgono delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione presenti nell'amministrazione”*. Inevitabilmente viene data rilevanza strategica al controllo di gestione il cui scopo è quello di *monitorare* costantemente, sia in fase preventiva, che concomitante e successiva, le risultanze della gestione in quanto il suo fine è quello di fornire indicazioni e informazioni circa la gestione, onde consentire al management di verificare lo stato di avanzamento delle proprie azioni e, se necessario, intervenire con fattori correttivi per riallineare il percorso verso i risultati programmati.

In assenza di tale tipo di controllo né i manager né i politici dispongono delle informazioni necessarie per controllare la gestione e si trovano in ritardo rispetto ad eventuali anomalie e difformità che pregiudicano di fatto il raggiungimento degli obiettivi proposti.

---

sistema di obiettivi e sub-obiettivi coerenti di lungo e breve termine. Inoltre, nella definizione degli obiettivi vanno considerati ed esplicitati tutti i vincoli e le variabili interne ed esterne, che possono di fatto condizionarli limitando la realizzazione di risultati finali positivi (Brusa, 2000).

<sup>176</sup> Gli obiettivi devono essere programmati su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative.

È tuttavia essenziale, per capire la portata della norma e gli aspetti strategici da seguire per una corretta implementazione del ciclo di gestione della performance, cosa si intenda per controllo strategico e controllo di gestione. Entrambi sono importanti e funzionali al perseguimento di performance eccellenti, ma assumono una dimensione ed un ruolo diverso e per tale motivo sono stati inquadrati in modo diverso anche dal legislatore.

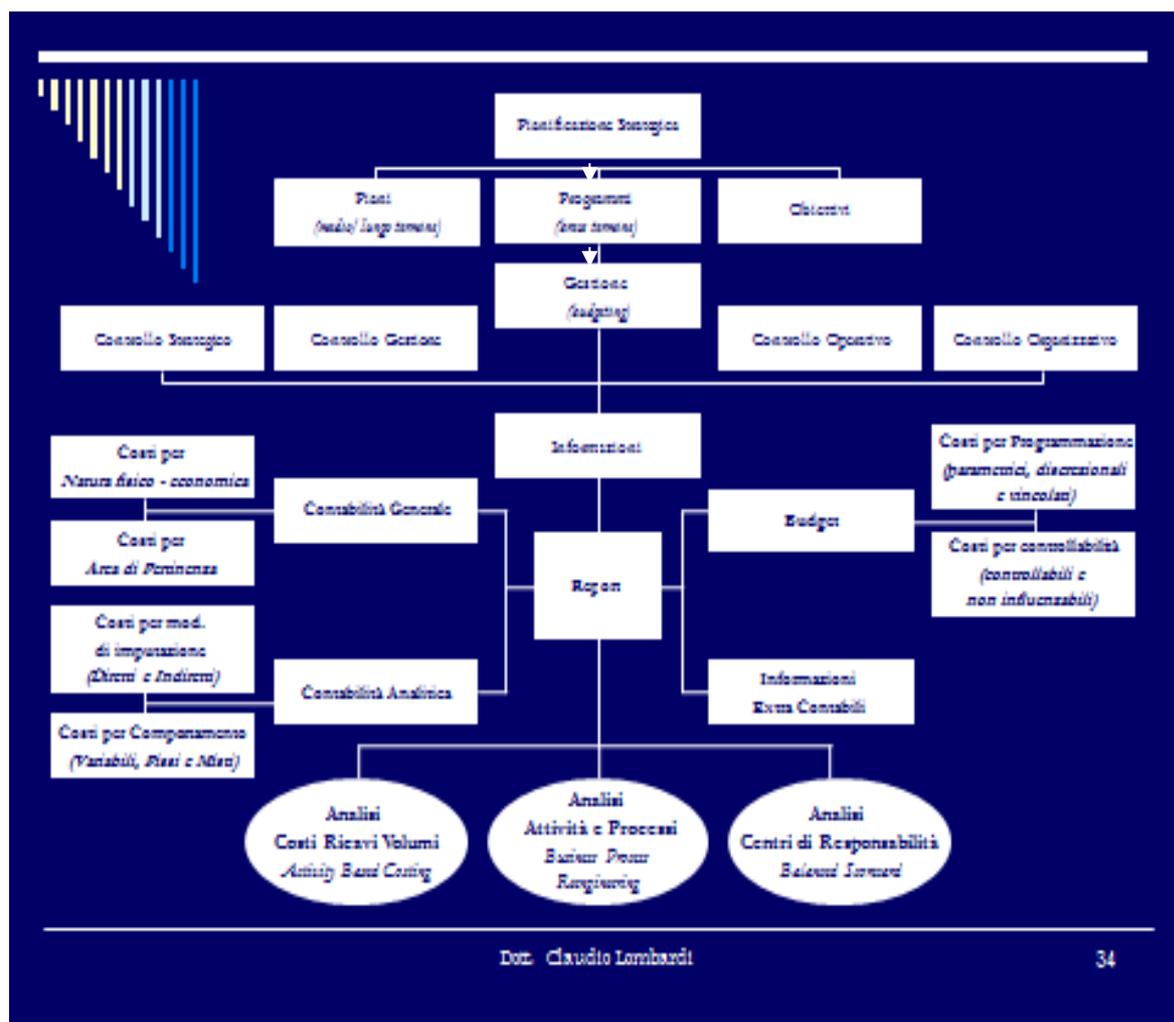
Il controllo strategico può essere inteso in due diverse accezioni, sia come controllo della *validità della strategia* che come controllo gestionale sulle *variabili ritenute strategiche* per il successo dell'ente (Brusa, 2000). Nel primo significato, esso è parte integrante della pianificazione strategica, perché si risolve in una revisione periodica delle scelte, anche se tale fase avviene sulla base delle informazioni fornite dal controllo di gestione.

Nella seconda accezione, invece, controllo strategico sta ad indicare il monitoraggio delle variabili critiche di gestione e dei *fattori* che condizionano significativamente il successo o l'insuccesso dell'ente. In altre parole, è un controllo che mira a focalizzarsi sulla corretta realizzazione delle scelte strategiche e non sulla validità della strategia. È evidente che il confine è labile, ma è altrettanto evidente che, trattandosi di valutare la strategia adottata, chiama in causa l'alta direzione e pertanto i processi politici.

Il controllo di gestione invece è sinonimo di *monitoraggio*. Ha lo scopo ultimo di controllare le variabili della gestione al fine di acquisire informazioni circa il loro andamento e permettere al management di espletare dei confronti periodici tra i valori ottenuti ed i valori programmati. Attraverso l'analisi delle informazioni e dei relativi scostamenti, indipendentemente dalle tecniche utilizzate (*feed-back* o *feed-forward*), è possibile percepire in tempo eventuali distorsioni della gestione ed intervenire per riallinearla verso gli obiettivi prestabiliti. Rappresenta pertanto un *sistema* con il quale acquisire tutte le informazioni utili sia per la fase della pianificazione e della programmazione sia per la fase di misurazione e valutazione.

La figura 12, oltre ad esplicitare la correlazione esistente tra i momenti della pianificazione, della programmazione, del bilancio e del controllo, individua il ruolo assunto dalle informazioni generate dalla gestione su attività, costi e risultati nei processi di misurazione e valutazione. Informazioni di natura contabile ed extracontabile che vengono acquisite dalla contabilità generale, dalla contabilità analitica, dal budget e da altri eventi aziendali e di cui il management necessita nell'ambito dei processi di pianificazione, gestione, misurazione e valutazione.

Figura 12: Interazione tra obiettivi, attività, costi e risultati (fonte elaborazione personale)



### 3.8 La trasparenza

Potenziare il ruolo dei cittadini, quali fruitori ed al tempo stesso controllori dei servizi prodotti ed offerti dalla pubblica amministrazione, rappresenta una chiave di successo fondamentale per il processo di rinnovamento della macchina amministrativa; in tal modo, pertanto, il legislatore ha inteso sollecitare un percorso di ampliamento e potenziamento della trasparenza quale modo per consentire direttamente ai cittadini di controllare e valutare, attraverso una continua esigenza informativa, il *modus operandi* delle amministrazioni.

Non a caso l'articolo 3, comma 3, recitando “*Le amministrazioni pubbliche adottano modalità e strumenti di comunicazione che garantiscono la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance*”, vuole dare risalto alla dimensione dei cittadini e quindi del Mercato. Infatti, all'articolo 3, comma 1, si enuncia un collegamento diretto tra processo di misurazione e valutazione della performance,

miglioramento della qualità dei servizi offerti e comunicazione dei risultati ottenuti e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.

Nel decreto viene dedicato alla trasparenza il Capo III ed all'articolo II ne viene data una specifica definizione: *“La trasparenza è intesa come 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 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”*.

Vengono richiamati, in tale articolo, i principi fondamentali dell'azione amministrativa, quali efficacia, efficienza, economicità, buon andamento, pubblicità, integrità e trasparenza.

In tale prospettiva, alla trasparenza viene attribuita una duplice funzione. Da un lato, con l'obbligo di trasparenza delle pubbliche amministrazioni, si vuole rimettere al centro delle scelte politiche e gestionali i bisogni della collettività e dei clienti/utenti, dall'altro si vogliono rafforzare, attraverso la sollecitazione di un ruolo attivo degli stessi cittadini, forme di controllo che alimentino comportamenti positivi all'interno delle organizzazioni.

Per il legislatore, la sola pubblicazione di tutte le attività programmate, dei risultati perseguiti e delle risorse impiegate, consente di attivare all'interno delle amministrazioni percorsi virtuosi. Il d.lgs. n. 150/2009 infatti, prima di essere supportato dal d.lgs. n. 33/2013, già prevedeva una serie di obblighi informativi, proprio al fine di sollecitare, sia all'interno che all'esterno, la cultura della condivisione delle attività e dei risultati. Del resto le istituzioni sono finanziate dai cittadini e pertanto il processo di informazione e comunicazione delle attività, dei risultati e delle risorse dovrebbe essere del tutto naturale.

La tabella di seguito riportata (figura 13) elenca progressivamente alcuni degli articoli del d.lgs. n. 150/2009 in cui c'è un esplicito richiamo al tema della trasparenza e i connessi obblighi informativi a carico delle pubbliche amministrazioni.

Tali adempimenti sono stati poi integrati da un apposito intervento normativo, il d.lgs. n. 33/2013 in materia di *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*, che in

collegamento con la legge n. 190/2012 in materia “di prevenzione della corruzione e dell’illegalità”, cerca di completare il quadro ordinamentale di riferimento.

Figura 13: Obblighi di trasparenza del d.lgs. n. 150/2009 (fonte elaborazione personale)

Articolo	Descrizione
Art. 3, comma 1	La trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento come strumento per ottenere il miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche.
Art. 3, comma 3	La trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance come strumento per attivare forme di controllo esterno.
Art. 11, comma 1	La trasparenza è intesa come 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 organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.
Art. 11, comma 2	Programma Triennale della Trasparenza e dell’Integrità
Art. 11, comma 3	Trasparenza del ciclo di gestione della Performance
Art. 11, comma 6	Presentazione del Piano e della Relazione sulla Performance durante le “Giornate della Trasparenza”
Art. 11, comma 8	Pubblicazione, sul sito istituzionale, nella sezione “Amministrazione Trasparente” delle informazioni obbligatorie previste dai comma 5 e 8.
Art. 11, comma 9	Sanzioni in caso di mancato adempimento degli obblighi di pubblicazione
Art. 13, comma 6, lett e	La CIVIT adotta le <i>Linee Guida</i> per la predisposizione del Programma Triennale per la Trasparenza e l’Integrità (PTTI) di cui all’articolo 11, comma 8, lettera a);
Art. 14, comma 4, lett a	L’OIV monitora il funzionamento complessivo del Sistema della valutazione, della trasparenza e l’integrità dei controlli interni ed elabora una Relazione Annuale sullo stato dello stesso
Art. 14, comma 4, lett g	L’OIV promuove e attesta l’assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all’integrità di cui al Titolo I
Art. 15, comma 1	L’organo di indirizzo politico-amministrativo promuove la cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell’integrità

Il d.lgs. n. 33/2013, oltre a richiamare all’articolo 1, comma 1 il concetto di trasparenza come accessibilità totale, al comma 2 sancisce l’importanza della trasparenza quale strumento per concorrere ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, di buon andamento, di responsabilità, efficacia ed efficienza nell’utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione<sup>177</sup>.

<sup>177</sup> L’articolo 1, comma 2 del decreto 133/2013 recita “La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d’ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon

In esso, peraltro, è fatto esplicito richiamo al concetto di “*amministrazione aperta*” in contrapposizione al modello “*chiuso*” che ha caratterizzato la PA italiana nella prima fase del processo di aziendalizzazione, dove si è preteso di ridurre il processo di cambiamento alla semplice applicazione dei nuovi strumenti mutuati dalla realtà d’impresa (Borgonovi, 2004).

Secondo il Borgonovi, infatti, la diffusione di un modello di gestione aziendale degli enti pubblici si può conseguire solo attraverso un approccio “aperto” nel quale il cambiamento deve riguardare le persone, i valori e la cultura organizzativa prevalente e essere consapevolmente governato verso i fini prescelti<sup>178</sup>.

Per rafforzare il diritto di informazione e partecipazione dei cittadini, già richiamato dall’istituto del diritto di accesso agli atti, il d.lgs. n. 33/2013 all’articolo 3 garantisce il diritto alla piena conoscibilità delle informazioni stabilendo che “*tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi di quanto previsto dall’articolo 7*”<sup>179</sup>.

Inoltre, a garanzia del rispetto delle disposizioni in materia, oltre che alla presenza del Responsabile della Trasparenza, in qualità di controllore interno, viene previsto anche l’istituto dell’*Accesso Civico*. Con tale istituto chiunque, senza alcuna limitazione e motivazione, quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, può richiedere gratuitamente la pubblicazione o la trasmissione delle informazioni previste dal decreto<sup>180</sup>.

Nei casi di ritardo o mancata risposta, il richiedente può ricorrere al titolare del *potere sostitutivo* di cui all’articolo 2, comma 9-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, che, verificata la sussistenza dell’obbligo di pubblicazione, nei termini di cui al comma 9-ter del medesimo articolo, provvede alla pubblicazione. Peraltro l’articolo 35 del d.lgs. n. 33/2013, prevede al comma 1, lettera m) l’obbligo di

---

andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell’utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

<sup>178</sup> E. BORGONOVÌ (2004), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano

<sup>179</sup> Art. 7 “Dati aperti e riutilizzo”: I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, resi disponibili anche a seguito dell’accesso civico di cui all’art. 5, sono pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell’art. 68 del Codice dell’amministrazione digitale, di cui al d.lgs. n. 82/2005, e sono riutilizzabili ai sensi del d.lgs. n. 36/2006, del d.lgs. n. 82/2005 e del d.lgs. n. 196/2003, senza ulteriori restrizioni diverse dall’obbligo di citare la fonte e di rispettarne l’integrità.

<sup>180</sup> (Art. 5 d.lgs. n. 33/2013): La richiesta di accesso civico va presentata al Responsabile della Trasparenza dell’amministrazione obbligata alla pubblicazione. In tal caso l’amministrazione, entro trenta giorni dalla richiesta, è obbligata a procedere alla pubblicazione nel sito del documento, dell’informazione o del dato richiesto e lo trasmette contestualmente al richiedente, ovvero comunica al medesimo l’avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. Se il documento, l’informazione o il dato richiesti risultano già pubblicati nel rispetto della normativa vigente, l’amministrazione indica al richiedente il relativo collegamento ipertestuale.

pubblicazione sul sito istituzionale del nome del soggetto a cui è attribuito, in caso di inerzia, il *potere sostitutivo*, nonché le modalità per attivare tale potere, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale.

A differenza dei precedenti interventi normativi, nel d.lgs. n. 33/2013, come nel d.lgs. n. 150/2009, vengono individuati anche gli aspetti sanzionatori nei confronti del responsabile dell'inadempienza, a supporto della forza con cui il legislatore ha imposto un cambiamento di direzione<sup>181</sup>. Si vuole, in tal modo, rafforzare il ruolo dei cittadini e degli utenti fornendo agli stessi una visione chiara e trasparente di ciò che l'organizzazione effettivamente fa rispetto a quanto dovrebbe fare. Inoltre, con i meccanismi sanzionatori, gli utenti possono in qualsiasi momento attivare processi di controllo esterno ed agire nei confronti degli inadempienti evitando così i frustranti e inconcludenti dinieghi o silenzi delle pubbliche amministrazioni.

Al fine di evitare ambigue informazioni non rappresentative dell'effettiva realtà gestionale, il d.lgs. n. 33/2013, all'articolo 6 definisce puntualmente anche la qualità e la quantità delle informazioni stabilendo che l'esigenza di assicurare adeguata qualità delle informazioni diffuse non può e non deve, in ogni caso, costituire motivo per l'omessa o ritardata pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti<sup>182</sup>.

Il decreto inoltre, sulle orme del d.lgs. n. 150/2009, oltre a rafforzare il ruolo del *Mercato*, allarga la responsabilità in materia di trasparenza al *Management* individuando i soggetti competenti a porre in essere tutti gli adempimenti previsti in materia di trasparenza. Anche in questo caso viene chiamata in causa l'Alta Direzione, intesa come organo di indirizzo politico, la quale è responsabile della predisposizione del *Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità* (PTTI) da coordinare con il *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione* (PTPC) previsto dalla legge 190/2012 e con il *Piano della Performance* previsto dal d.lgs. n. 150/2009.

All'organo di indirizzo politico viene affiancato il Responsabile della Trasparenza, che svolge stabilmente un'attività di controllo sugli obblighi di pubblicazione previsti dalla norma, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate e segnalando all'organo di indirizzo politico, all'OIV,

---

<sup>181</sup> Infatti, l'art. 46 prevede che gli inadempimenti degli obblighi di pubblicazione costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

<sup>182</sup> L'art. 6 recita: Le PA garantiscono la qualità delle informazioni riportate nei siti istituzionali nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, assicurandone l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità secondo quanto previsto dall'articolo 7.

all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi previsti<sup>183</sup>.

Anche in ambito “trasparenza” un ruolo importante viene svolto dagli OIV in quanto il legislatore, con la scelta di tale figura, ha voluto introdurre un momento di indipendenza e congiunzione, al fine di garantire l'equilibrio tra le varie parti in causa.

L'OIV è chiamato a verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI) di cui all'articolo 10 del d.lgs. n. 33/2009 e quelli indicati nel Piano della Performance (PP), valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori (Piano degli Indicatori).

I soggetti deputati alla misurazione e valutazione delle performance utilizzano, quindi, anche le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale. In tal modo, il legislatore ha voluto sancire l'importanza della trasparenza all'interno del ciclo della performance, del quale assume non solo il ruolo di ispirazione ed illuminazione, ma anche quello di controllore e valutatore.

Di fatto, con il d.lgs. n. 33/2013 ed i suoi obblighi informativi, il legislatore ha imposto direttamente ed indirettamente ulteriori obiettivi alle amministrazioni le quali, pertanto, devono perseguire i propri fini istituzionali in condizioni di efficacia ed efficienza (d.lgs. n. 91/2011), nel rispetto della corretta utilizzazione delle risorse finanziarie (DPR n. 97/2003), nel rispetto dei principi di legalità ed integrità (Legge n. 190/2012) al fine di conseguire gli obiettivi programmati di crescita, di miglioramento e comparabilità delle proprie prestazioni (d.lgs. n. 150/2009).

Imposizione percepibile anche dal taglio a tratti operativo del decreto che non si limita a fissare principi o linee guida, ma descrive analiticamente alcune attività operative collegate alla realizzazione degli obiettivi.

---

<sup>183</sup> L'articolo 43 del decreto 33/2013 disciplinando la funzione del Responsabile della Trasparenza stabilisce che all'interno di ogni amministrazione il responsabile per la prevenzione della corruzione, di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, svolge, di norma, anche le funzioni di Responsabile per la trasparenza, ed il suo nominativo è indicato nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Il responsabile provvede all'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, all'interno del quale sono previste specifiche misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza e ulteriori misure e iniziative di promozione della trasparenza in rapporto con il Piano anticorruzione. I dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge. Il responsabile controlla e assicura la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto stabilito dal decreto 33/2013. In relazione alla loro gravità, il responsabile segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare. Il responsabile segnala altresì gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione, all'OIV ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

L'articolo 8, infatti, a garanzia della tempestività ed accessibilità delle informazioni, disciplina per l'appunto i tempi di pubblicazione e conservazione delle informazioni prevedendo un periodo di conservazione di almeno cinque anni.

È evidente che con tale arco temporale si vogliono porre i cittadini e tutti gli stakeholder interessati nelle condizioni di poter misurare e valutare l'operato dell'amministrazione sia nel breve che nel lungo periodo, anche mediante meccanismi di confronto e comparazione delle attività e dei risultati<sup>184</sup>.

All'articolo 9, invece, viene addirittura prevista, all'interno dei siti istituzionali, un'apposita sezione, denominata "Amministrazione Trasparente" nella quale far confluire le informazioni ed i dati obbligatori sia ai sensi del d.lgs. n. 33/2011 che di altre disposizioni normative, tra cui in particolare il d.lgs. n. 150/2009<sup>185</sup>.

L'omogeneità e l'uniformità degli spazi e delle informazioni pubblicate dalle pubbliche amministrazioni, appositamente disciplinate da un allegato del decreto, devono consentire a tutti i cittadini di sviluppare la cultura del *controllo attivo* mediante il quale innescare processi di misurazione e valutazione costanti delle attività e dei costi, anche attraverso meccanismi di confronto e comparazione con altre amministrazioni simili.

La figura 14 fornisce una rappresentazione di sintesi dei momenti caratterizzanti il processo di miglioramento dei risultati delle pubbliche amministrazioni. La stessa pone al centro del processo il *Mercato* (cittadini) in un'ottica di *pianificazione, trasparenza ed accountability*, in quanto è quest'ultimo che deve condizionare le scelte strategiche delle amministrazioni, misurarne i risultati e valutarne l'efficienza realizzando così la concreta e piena affermazione del processo di cambiamento.

---

<sup>184</sup> Articolo 8 "Decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione": I documenti contenenti atti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati tempestivamente sul sito istituzionale dell'amministrazione. I documenti contenenti altre informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati e mantenuti aggiornati ai sensi delle disposizioni del presente decreto. I dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali e quanto previsto dagli art. 14, c. 2 e art. 15, c. 4.

<sup>185</sup> Ai fini della piena accessibilità delle informazioni pubblicate, nella home page dei siti istituzionali e' collocata un'apposita sezione denominata «Amministrazione trasparente», al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti pubblicati ai sensi della normativa vigente. Le amministrazioni non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione «Amministrazione trasparente».

Figura 14: Il ciclo integrato della performance (fonte elaborazione personale)



Interessante a tal proposito è il progetto avviato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, denominato “*La bussola della Trasparenza*” che attraverso una continua e costante analisi delle informazioni pubblicate dalle diverse amministrazioni, fornisce alle stesse amministrazioni, ai cittadini e a tutti i soggetti interessati informazioni e dati di notevole interesse ai fini di un processo di miglioramento continuo.

### 3.9 L’etica e la corruzione nella PA

Dall’analisi sistemica del d.lgs. n. 150/2009, in collegamento con la normativa in materia di bilancio e trasparenza, si evince come il legislatore abbia voluto indubbiamente far confluire all’interno di un unico momento, quello della “performance”, tutte le dimensioni che di fatto condizionano i risultati delle pubbliche amministrazioni.

Forse nel disegno complessivo di trasformazione della pubblica amministrazione, solo *indirettamente* è stato trattato il rapporto tra organi di indirizzo e organi di gestione e l’impatto dei comportamenti della funzione politica nell’ambito della performance complessiva e generale della PA italiana.

Sarebbe stato opportuno, per non dire necessario, visto anche il momento storico e le condizioni economiche e sociali del Paese, procedere anche in tal senso attraverso una maggiore responsabilizzazione della classe politica, che rimane pur sempre il “centro decisionale” in cui maturano le linee strategiche dell’intera collettività e nel quale spesso si annidano le ambiguità di un intero Paese<sup>186</sup>.

Sviluppo economico e legalità sono due entità strettamente connesse e indivisibili in un contesto territoriale che vuole progredire. Le notizie che in questi ultimi anni hanno inondato le pagine dei giornali hanno evidenziato una situazione di emergenza sul tema dell’illegalità e della corruzione stimolando notevolmente il dibattito sociale e politico conclusosi con l’adozione della legge n. 190/2012.

Tuttavia, solo in parte, attraverso la legge n. 190/2012, recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”, si è affrontato il tema della corruzione e dell’illegalità all’interno della macchina amministrativa statale, che come noto, genera forti contraddizioni ed un grande spreco di risorse pubbliche. Non a caso Bill Emmot (ex direttore dell’Economist) ha sostenuto che “*La legge per combattere la corruzione è importante ma all’Italia serve anche una rivoluzione culturale*”.

Il tema è delicato; se ci fosse la volontà di far partire questa rivoluzione culturale, si dovrebbe partire dall’analisi quantitativa del fenomeno corruttivo per capirne effettivamente la portata e la dimensione e soprattutto quanto la stessa toglie al circuito legale dell’economia italiana. Quanto “costa” all’Italia la corruzione? Sono disponibili statistiche che evidenziano la dimensione del fenomeno corruttivo? Esistono dati per valutare i costi sociali ed economici della corruzione?

Eccezion fatta per l’iniziativa di alcuni studiosi e di qualche associazione, nessuno in Italia ha studiato sistematicamente un fenomeno così capillare e dannoso per il Paese<sup>187</sup>.

Il Rapporto sulla corruzione presentato nel 2012 da Don Ciotti e curato da Libera, Legambiente, Avviso Pubblico (Corruzione. La tassa occulta che impoverisce e inquina il Paese. Roma, 1 Ottobre 2012) propone solo alcune stime sui costi della corruzione.

Nel mondo sono pagati più di 1000 miliardi di dollari di tangenti e quindi circa il 3% del PIL mondiale non viene usato nell’economia legale per finalità di crescita e di

---

<sup>186</sup> Mario Draghi ex governatore della Banca d’Italia e ora presidente della BCE, in un discorso, dell’ormai lontano 2010, lontano non tanto in termini temporali quanto in senso economico e politico, sosteneva in sintesi “più onesti più ricchi”: «Quando in un individuo convivono rigore scientifico e senso delle istituzioni, lo sviluppo economico del paese è maggiore». (La Repubblica)

<sup>187</sup> Brasili C. (2012) in “Dare i numeri sulla corruzione non è facile o I numeri della corruzione, per non dare i numeri”, nell’ambito del Progetto “Alla ricerca della legalità perduta. Gioca il tuo ruolo” a cura del Dipartimento di Scienze Statistiche “Paolo Fortunati” dell’Università di Bologna;

sviluppo. Per l'Italia questa stima in termini puramente contabili porta un onere della corruzione sul bilancio di circa 50-60 miliardi annui attestata prima e smentita poi dalle diverse Relazioni Annuali della Corte dei Conti<sup>188</sup>.

Gli indicatori proposti a livello internazionale per misurare la corruzione sono quasi esclusivamente basati sulla percezione del fenomeno e tra i quali assumono rilevanza il *World Governance Indicators* della World Bank ed il *Corruption Perception Index* della Transparency International.

La definizione del *World Governance Indicators* attualmente in uso dalla World Bank mette in evidenza come la governance sia costituita dalle tradizioni e dalle istituzioni tramite le quali l'autorità viene esercitata in un Paese. Ciò include: i processi attraverso i quali i governi vengono selezionati, monitorati e rimpiazzati; la capacità del governo di formulare ed implementare le politiche; il rispetto dei cittadini e dello Stato per le istituzioni che governano le loro interazioni sociali ed economiche. Tramite questa definizione la World Bank individua sei dimensioni della governance, le quali rendono il fenomeno misurabile e comparabile tra vari Paesi<sup>189</sup>.

È opportuno sottolineare come le sei dimensioni individuate dalla Banca Mondiale si basino su dati non oggettivi, bensì su interviste somministrate a organizzazioni non governative, organizzazioni multilaterali o su studi effettuati sia da gruppi privati che pubblici. L'utilizzo di questi indicatori viene da più parti osteggiato, in quanto non in grado di misurare l'oggettiva qualità delle istituzioni bensì l'output prodotto da certe politiche indipendentemente da chi sia stato ad implementarle.

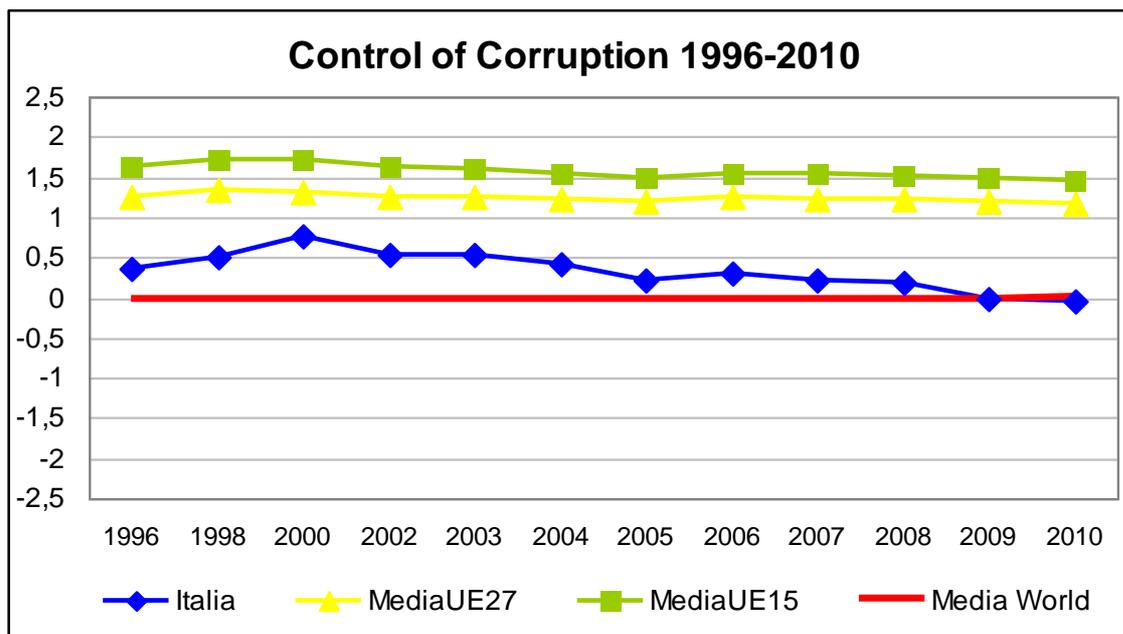
---

<sup>188</sup> Il peggioramento della percezione della corruzione, comunemente detta anche "tassa occulta", ha un impatto rilevante su diverse grandezze economiche. Un peggioramento di un punto dell'indice di percezione della corruzione (il *Corruption Perception Index*, CPI, di Transparency International) in un campione consistente di Paesi porta una riduzione del PIL pro capite dello 0,41% e riduce la produttività del 4% rispetto al PIL. L'Italia ha visto arretrare le proprie posizioni rispetto al punteggio del CPI da 5,5 a 3,9 e si stima quindi una perdita di circa 10 miliardi di euro annui di ricchezza e di oltre il 6% in termini di produttività. La percezione di un Paese corrotto, in modo rilevante, allontana anche gli investimenti esteri. Solo imprenditori spregiudicati e che conoscono le "regole" della corruzione sono disposti ad investire nei Paesi percepiti come corrotti. Il Rapporto citato evidenzia anche una relazione inversa tra costo elevato della corruzione e qualità dei controlli. Non è un caso, inoltre, che in periodi come questo, di crisi economica, emergano più frequentemente i casi di corruzione: la torta dei "bilanci pubblici" si restringe e questo crea frizioni e contrasti per accaparrarsi la fetta più grande ed espone maggiormente i protagonisti dei fenomeni corruttivi a illazioni e denunce.

<sup>189</sup> La prima parte della definizione, che sottolinea le modalità con le quali i governi vengono istituiti, monitorati e sostituiti, viene colta da due indicatori: *Voice and Accountability* e *Political Stability and Absence of Violence/Terrorism*. La capacità del governo di creare delle politiche pubbliche e di metterle in atto viene misurata da altri due indicatori: *Government Effectiveness* e *Regulatory Quality*. Le ultime due dimensioni individuate dalla Banca Mondiale fanno riferimento al rispetto nutrito dai cittadini e dallo Stato per le istituzioni che regolano la loro vita quotidiana in cui rientra il tema della corruzione. *Rule of Law*, considera il grado di legalità del Paese, in particolar modo la qualità dei diritti di proprietà, le forze armate, il sistema giudiziario e il *Control of Corruption* che cerca di misurare fino a che punto il potere pubblico viene esercitato per perseguire interessi personali, misurando sia la corruzione burocratica che forme di corruzione più rilevanti.

L'indice di misurazione spazia da -2,5 a +2,5, assumendo come 0 la media mondiale (vedi figura 15). A valori più bassi corrisponde un valore inferiore dell'indice e quindi una minore capacità di contrasto alla corruzione. Nel grafico sono presenti anche la linea relativa all'UE a 27 e quella dell'UE a 15 che, ovviamente, mostrano valori superiori all'Italia. Dal 1996 al 2008 l'Italia ha avuto valori superiori allo 0, dal 2008 l'indice presenta valori negativi.

Figura 15: Valore dell'indice *World Governance Indicators* (fonte: Banca Mondiale 2011)



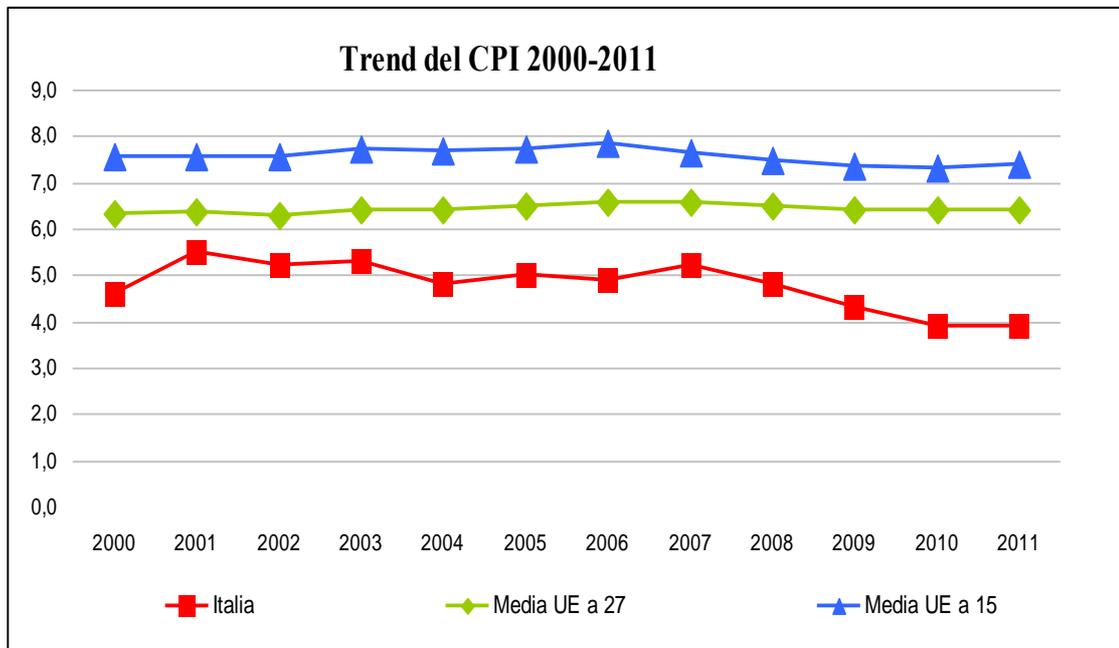
Il *Corruption Perception Index* della Transparency International è uno degli indicatori più diffusi ed utilizzati dal 1995 e, a livello territoriale, copre circa 180 Paesi. Esso è frutto di questionari rivolti ad esperti del settore: businessmen, studiosi, individui con incarichi istituzionali e di valutazione circa le performance di un Paese fornite da gruppi di analisti esperti in materia<sup>190</sup>.

I dati circa la percezione della corruzione nel 2011 mostrano come un'ampia maggioranza dei 183 Paesi considerati mostri dei punteggi uguali o inferiori a 5, dimostrando come il fenomeno della percezione della corruzione sia molto diffuso a livello globale. La Nuova Zelanda (9,5), la Danimarca e la Finlandia (9,4) sono i tre Paesi percepiti come meno corrotti, mentre la Corea del Nord e la Somalia sono in fondo

<sup>190</sup> L'idea presupposta di tale indice è che più analisi vi saranno riguardo un certo fenomeno, più lo scenario finale, tramite un assemblaggio dei vari risultati ottenuti, corrisponderà al vero. Un Paese, per essere incluso all'interno dell'analisi di TI, deve garantire almeno tre fonti di informazione. Questa clausola spiega anche perché non sempre il CPI copra lo stesso numero di Paesi. I dati utilizzati vengono raccolti negli ultimi due anni precedenti la pubblicazione del rapporto. I punteggi ottenibili da un Paese spaziano da un minimo di 0 (alto livello di corruzione percepita) ad un massimo di 10 (basso livello di corruzione percepita).

alla graduatoria con un punteggio pari a 1. L'Italia nel 2011 ha un valore dell'indice di 3,9 (vedi figura 16) e si trova al sessantanovesimo posto in graduatoria in compagnia di Ghana, Macedonia e Samoa. La percezione della corruzione è peggiorata in buona parte del mondo negli anni dal 2000 al 2011.

Figura 16: Valore dell'indice *Corruption Perception Index* (fonte: Transparency International 2011)



La Transparency International offre diversi strumenti in grado di valutare altri aspetti della corruzione: il *Bribe Payers Index*, che misura l'inclinazione dei privati a pagare tangenti ai membri della PA ed il *Global Corruption Barometer*, che invece è costruito sia sulla percezione che sull'esperienza concreta della corruzione per gli abitanti dei singoli Stati, ed è elaborato per i diversi settori della vita politica, sociale ed economica di ogni Paese.

Quest'ultimo indice è in grado di misurare settorialmente il grado di percezione della corruzione e indica i settori (sanità, istruzione, partiti politici, giudiziario, ecc...) percepiti dalla popolazione come più corrotti.

Ovviamente diverse sono le critiche sollevate circa l'utilizzo di questi dati per una valutazione della portata e della rilevanza della corruzione. Gli indicatori, brevemente descritti, misurano la percezione di un fenomeno, che può essere influenzata da diversi fattori estranei al fenomeno corruttivo quali l'influenza dei media, le campagne anti-corruzione messe in pratica dai governi e le diverse concezioni culturali della corruzione. Tuttavia, l'assenza di altri dati utilizzabili per effettuare delle comparazioni *cross-country* e la grande varietà di fonti utilizzate giustificano sicuramente l'utilizzo di questi indici.

Anche queste valutazioni hanno spinto il nostro Paese ad affrontare il tema con maggiore convinzione. Del resto la performance è un concetto ampio e, se davvero si vuole perseguire un processo di cambiamento che coinvolga tutta la pubblica amministrazione, è necessario affrontare tutte le dimensioni che la condizionano.

La legge n. 190/2012 individua nell'Autorità Nazionale Anti Corruzione ( ex CIVIT<sup>191</sup>) l'ente deputato a coordinare, controllare e analizzare lo stato di attuazione della normativa. L'intervento legislativo si muove nella direzione di rafforzare l'efficacia e l'effettività delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo puntando ad uniformare l'ordinamento giuridico italiano agli strumenti sovranazionali di contrasto alla corruzione già ratificati dal nostro Paese (come la Convenzione ONU di Merida e la Convenzione Penale sulla corruzione di Strasburgo).

Alla Commissione di cui sopra, il legislatore ha voluto affiancare anche il Dipartimento della Funzione Pubblica per l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale<sup>192</sup>.

Con l'introduzione della legge n. 190/2012, tutte le pubbliche amministrazioni sono chiamate a predisporre un piano di prevenzione che consiste in una valutazione delle possibili esposizioni dei propri uffici a fenomeni corruttivi e nell'indicazione delle misure adottate per prevenirli.

---

<sup>191</sup> L'art. 1, c. 2 della Legge 190/2012 recita: Le funzioni svolte dall'Autorità sono funzioni consultive, di vigilanza e di controllo. In particolare l'Autorità collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti e approva il Piano Nazionale Anticorruzione predisposto dal DFP, analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto, esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, e successive modificazioni, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico. Inoltre esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle PPAA e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa e riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

<sup>192</sup> Il comma 4 dell'articolo 1 recita: Il Dipartimento della Funzione Pubblica, anche secondo linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito e disciplinato con decreto del PCM, coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale, promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali, predispone il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a), definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata e definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

A tal fine, in collegamento con il principio di valorizzazione delle risorse umane, le amministrazioni devono adottare procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (oggi Scuola Nazionale di Amministrazione)<sup>193</sup>, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari.

L'art. 1, comma 7, della suddetta legge prevede, inoltre, la nomina nell'ambito delle pubbliche amministrazioni del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, che ai sensi dell'articolo 43 del d.lgs. n. 33/2013, svolge, di norma, anche le funzioni di Responsabile della Trasparenza<sup>194</sup>.

Con l'individuazione del Responsabile della Corruzione, si è voluto concentrare in un unico soggetto le iniziative e le responsabilità per il funzionamento dell'intero meccanismo della prevenzione. Tuttavia, dovendo contemperare questo intento con il carattere complesso dell'organizzazioni, tenendo conto anche dell'articolazione per centri di responsabilità, è stata prevista la possibilità di individuare dei *referenti* per la corruzione che operano nelle strutture dipartimentali o territoriali.

Questi ultimi agiscono su richiesta del responsabile, il quale rimane comunque il riferimento per l'implementazione dell'intera politica di prevenzione nell'ambito dell'amministrazione e per le eventuali responsabilità che ne dovessero derivare. Le modalità di raccordo e di coordinamento tra il responsabile della prevenzione e i referenti potranno essere inserite nel piano triennale di prevenzione in modo da creare

---

<sup>193</sup> L'articolo 1, comma 11 recita: "La SSPA, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità. Con cadenza periodica e d'intesa con le amministrazioni, provvede alla formazione dei dipendenti pubblici chiamati ad operare nei settori in cui è più elevato, sulla base dei piani adottati dalle singole amministrazioni, il rischio che siano commessi reati di corruzione".

<sup>194</sup> La norma stabilisce che "l'organo di indirizzo politico individua, di norma, tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione". Come si desume dal tenore della disposizione, la legge pone una regola generale esprimendo un criterio di preferenza, ma non contiene una regola rigida, ammettendo con l'espressione "di norma" una certa flessibilità che consente di scegliere motivate soluzioni gestionali differenziate, giustificate dalle specificità organizzative. Tuttavia la designazione dei responsabili della prevenzione deve essere comunicata all'ANAC che ha dedicato un'apposita sezione del sito alla raccolta dei relativi dati. La legge non prevede un termine per la nomina e, pertanto, le amministrazioni debbono provvedere tempestivamente. Il provvedimento di nomina è di competenza dell'organo di indirizzo politico e, quindi, anche in questo caso l'Alta Direzione è chiamata a scegliere in coerenza con l'intero piano strategico dell'Ente. La scelta deve ricadere preferibilmente su dirigenti iscritti alla prima fascia del ruolo dell'amministrazione che effettua la nomina. Nelle amministrazioni il cui ordinamento non prevede un'articolazione del ruolo in fasce, la scelta, prioritariamente, deve ricadere su un dirigente appartenente al ruolo, che sia titolare di incarico di ufficio di livello dirigenziale generale ovvero articolato al suo interno in strutture organizzative dirigenziali di secondo livello. In proposito, considerato il ruolo e le responsabilità attribuiti dalla legge al responsabile della prevenzione, è importante che la scelta ricada su un dirigente che si trovi in una posizione di relativa stabilità, per evitare che la necessità di intraprendere iniziative penetranti nei confronti dell'organizzazione amministrativa possa essere compromessa anche solo potenzialmente dalla situazione di precarietà dell'incarico

un meccanismo di comunicazione/informazione e input/output per l'esercizio della funzione.

L'organo di indirizzo politico, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC)<sup>195</sup>, e lo trasmette al Dipartimento della Funzione Pubblica e all'ANAC. La sua elaborazione non può essere affidata a soggetti esterni e il mancato rispetto dei termini espone a responsabilità dirigenziale. Si evince, fin da subito, il collegamento temporale con gli altri documenti previsti all'interno del *ciclo della performance*. L'intento del legislatore, raccordando i termini di presentazione, è quello di individuare un unico *momento* nel quale far confluire tutte le dimensioni di risultato.

Pertanto, entro il 31 gennaio di ogni anno, i processi preventivi di analisi, studio e elaborazione dovranno concludersi per dare spazio ai processi di gestione, monitoraggio e controllo delle attività, dei costi e dei risultati.

La legge n. 190 attribuisce al responsabile della corruzione un notevole peso, facendo ricadere, sul soggetto incaricato anche una responsabilità generale connessa all'immagine dell'amministrazione a cui sono rapportate determinate sanzioni.

E' pertanto evidente che il legislatore, così come nel Decreto Brunetta, al fine di ripristinare percorsi di fiducia verso le istituzioni, superando il carattere dell'impersonalità, ha inteso rimarcare le responsabilità soggettive del management nell'ambito dei processi di miglioramento delle organizzazioni che passano oltre che per le competenze tecniche e specialistiche, anche attraverso comportamenti etici e legali<sup>196</sup>.

Al comma 15, peraltro, viene riproposto il collegamento tra performance, trasparenza e legalità e viene sancito il principio fondamentale della trasparenza dell'attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni

---

<sup>195</sup> L'articolo 1, comma 10 stabilisce che il responsabile della Trasparenza provvede anche alla verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione e ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione di cui al comma 11.

<sup>196</sup> L'articolo 1, comma 12 recita: In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano. All'articolo 1, comma 13, è prevista un'apposita sanzione disciplinare che non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi.

concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

Anche con la legge n. 190/2012, il legislatore, proseguendo nel percorso di riforma, rafforza e anticipa i contenuti che saranno emanati dal d.lgs. n. 33/2013 e nel quale sono stati integrate le istanze e le sollecitazioni provenienti dagli interventi normativi precedenti. Non a caso, gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo IV e V del decreto n. 33/2013 rispondono agli input definiti dal comma 16 della legge n. 190/2012 la quale individua i settori e le attività particolarmente esposte al rischio corruzione<sup>197</sup>. Infatti, ai sensi dell'articolo 1, comma 16 della legge n. 190/2012, le PA devono assicurare i livelli essenziali di trasparenza con particolare riferimento ai procedimenti di:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi;
- c) concessione ed erogazione di sussidi, contributi e vantaggi economici in genere;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.

L'articolo suddetto, individuando di fatto le attività più esposte al rischio di corruzione, ed integrando tale leva con quella della trasparenza, impone a tutte le pubbliche amministrazioni di formulare un'apposita strategia di prevenzione attraverso l'attivazione di azioni ponderate e coerenti, capaci di ridurre significativamente il rischio di comportamenti illegali. A tal fine, è necessario sistematizzare e descrivere ogni processo delineando per ognuno di essi:

- ✓ *un programma di attività derivante da una prima fase di analisi;*
- ✓ *i meccanismi e gli strumenti atti a prevenire il rischio di corruzione;*
- ✓ *le modalità per verificarne l'attuazione;*
- ✓ *le modalità per implementarlo e aggiornarlo.*

E' evidente che la legge impone alle amministrazioni di individuare i singoli programmi all'interno delle relative missioni istituzionali e, per ogni programma, i relativi processi a rischio. Alcuni procedimenti, corrispondono alle aree di rischio obbligatorie indicate nel PNA (Allegato 2) ed in particolare:

- ✓ processi finalizzati all'acquisizione e alla progressione del personale;

---

<sup>197</sup> L'art. 1, c. 16 recita: Le pubbliche amministrazioni assicurano i livelli essenziali di cui al comma 15 del presente articolo con particolare riferimento ai procedimenti di:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al d.lgs. n. 163/2006;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n.150 del 2009.

- ✓ processi finalizzati all'affidamento di lavori, servizi e forniture nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblici disciplinato dal d.lgs. n. 163/2006;
- ✓ processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- ✓ processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

La mappatura dei processi<sup>198</sup> nell'ambito dei relativi programmi di gestione deve consentire alle amministrazioni l'esplicitazione del processo di gestione del rischio<sup>199</sup>, inteso come l'insieme coordinato di attività per guidare e controllare l'amministrazione in riferimento ai rischi stessi. Tale identificazione dei rischi deve avvenire tramite un percorso di analisi e ponderazione<sup>200</sup>.

Il processo di valutazione dei rischi, coordinato dal Responsabile della Corruzione, d'intesa con i referenti, i dirigenti e l'Alta Direzione, è utile e necessario sia per approfondire le conoscenze interne della gestione, sia per responsabilizzare i singoli operatori circa le criticità da affrontare e prevenire. Tale analisi deve essere realizzata utilizzando la duplice prospettiva che considera:

- ✓ *l'impatto del rischio;*
- ✓ *la probabilità.*

A tal fine, vengono adottate le due griglie di valutazione proposte nel PNA (allegato n. 5) di cui una per la valutazione dell'impatto e l'altra per la valutazione della probabilità.

Per la valutazione dell'impatto del rischio i driver indicati nell'allegato 5 del PNA riguardano *l'Impatto Organizzativo, l'Impatto Economico, l'Impatto Reputazionale e l'Impatto*

---

<sup>198</sup> Per processo si intende un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni. Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e comprende anche le procedure di natura privatistica

<sup>199</sup> Per "gestione del rischio" si intende l'insieme delle attività coordinate per guidare e controllare l'amministrazione con riferimento al rischio. I principi fondamentali consigliati nel PNA per una corretta gestione del rischio sono desunti dai Principi e linee guida UNI ISO 31000:2010, che rappresentano l'adozione nazionale, in lingua italiana, della norma internazionale ISO 31000.

<sup>200</sup> L'identificazione consiste nella ricerca, individuazione e descrizione dei rischi. L'attività di identificazione richiede che per ciascun processo o fase di processo siano fatti emergere i possibili rischi di corruzione. L'analisi del rischio consiste invece nella valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (probabilità e impatto) per giungere alla determinazione del livello di rischio. Il livello di rischio è rappresentato da un valore numerico. La ponderazione consiste nel considerare il rischio alla luce dell'analisi e nel raffrontarlo con altri rischi al fine di decidere le priorità e l'urgenza di trattamento.

*organizzativo, economico e di immagine*. Ai fini della valutazione delle probabilità del rischio, invece, i driver utilizzati (presenti nell'allegato 5 del PNA) sono la *Discrezionalità*, la *Rilevanza Esterna*, la *Complessità Processo*, il *Valore Economico*, la *Frazionabilità del processo* ed i *Controlli*.

Utilizzando questa impostazione, l'analisi permette di calcolare la probabilità del rischio e di stimare le conseguenze da esso prodotte (impatto). Chiaramente questa fase è propedeutica alla successiva individuazione delle misure da attuare per la prevenzione e la risoluzione delle criticità.

Tralasciando i dettagli tecnici delle procedure e dei metodi proposti per la gestione del rischio, è sicuramente percepibile, invece, come, anche in questo caso, il legislatore abbia affrontato il tema della corruzione non come aspetto singolo, ma come una delle dimensioni da misurare e valutare all'interno della performance organizzativa. La mappatura dei processi e la comprensione delle singole attività da espletare rappresenta un unico *momento strategico* per la corretta impostazione della gestione, peraltro preventivo rispetto alla stessa.

Il legislatore, uniformando i termini di presentazione e le logiche di elaborazione dei singoli piani, ha voluto ribadire la necessità di affrontare la questione con sistematicità attraverso un percorso preventivo, che grazie ai sistemi di pianificazione e controllo, consente, sia agli organi di indirizzo che di gestione, la chiara definizione degli obiettivi da perseguire, delle azioni da intraprendere e delle risorse umane e finanziarie da utilizzare.

In conclusione, è possibile affermare come il processo di riforma dell'amministrazione italiana abbia avuto in questi ultimi cinque anni un forte impulso caratterizzato sicuramente da una certa coerenza rispetto ai principi manageriali dell'esperienza privata. Resta sicuramente da verificare, visti anche i tempi di introduzione, come le singole amministrazioni, o meglio, i manager, interpretino tale processo e come quest'ultimo contribuirà al complessivo miglioramento delle organizzazioni.

Di certo, le amministrazioni si trovano costrette ad affrontare questa nuova fase che senza dubbio ha il merito di aver amplificato e valorizzato i concetti di "pianificazione", "programmazione", "controllo" e "rendicontazione". Tali concetti possono essere racchiusi in un'unica dimensione: *la responsabilità*.



## CAPITOLO 4

### Il ciclo integrato della performance: il caso ANVUR.

#### 4.1 Il quadro normativo di riferimento

L'art. 2, comma 138, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, ha istituito l'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) con l'obiettivo di razionalizzare il sistema di valutazione della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici.

Le attribuzioni dell'Agenzia ai sensi della legge sono:

- a) valutazione esterna della *qualità delle attività* delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, sulla base di un programma annuale approvato dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca;
- b) *indirizzo, coordinamento e vigilanza delle attività di valutazione* demandate ai nuclei di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca;
- c) *valutazione dell'efficienza e dell'efficacia* dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione.

La legge n. 240/2010 di riforma del sistema universitario ha altresì attribuito all'ANVUR il compito di definire criteri e parametri per l'*accreditamento dei corsi e delle sedi universitarie*. Il Ministero, nelle procedure di accreditamento di corsi e sedi, è tenuto ad acquisire il preventivo parere dell'Agenzia.

In attuazione della normativa è stato emanato il dPR n. 76/2010 che ha assicurato l'operatività dell'Agenzia, disciplinando la struttura ed il funzionamento secondo principi di imparzialità, trasparenza e pubblicità, nonché la nomina e la durata dei componenti dell'organo collegiale<sup>201</sup>. La costituzione dell'Agenzia, peraltro, allinea l'Italia alle migliori pratiche in ambito europeo.

L'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico ed ha sede a Roma. E' dotata di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato ed opera ai sensi dell'art. 8, comma 1,

---

<sup>201</sup> C'è da evidenziare come l'Agenzia in virtù di quanto disposto dalla suddetta legge delega n. 286/2006 ha assorbito le competenze del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU) e del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR), così assicurando al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) la necessaria continuità per le attività svolte in precedenza da tali comitati.

del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. E' sottoposta alla vigilanza del Ministro e al controllo sulla gestione da parte del MEF e della Corte dei Conti. Gli organi dell'Agenzia sono:

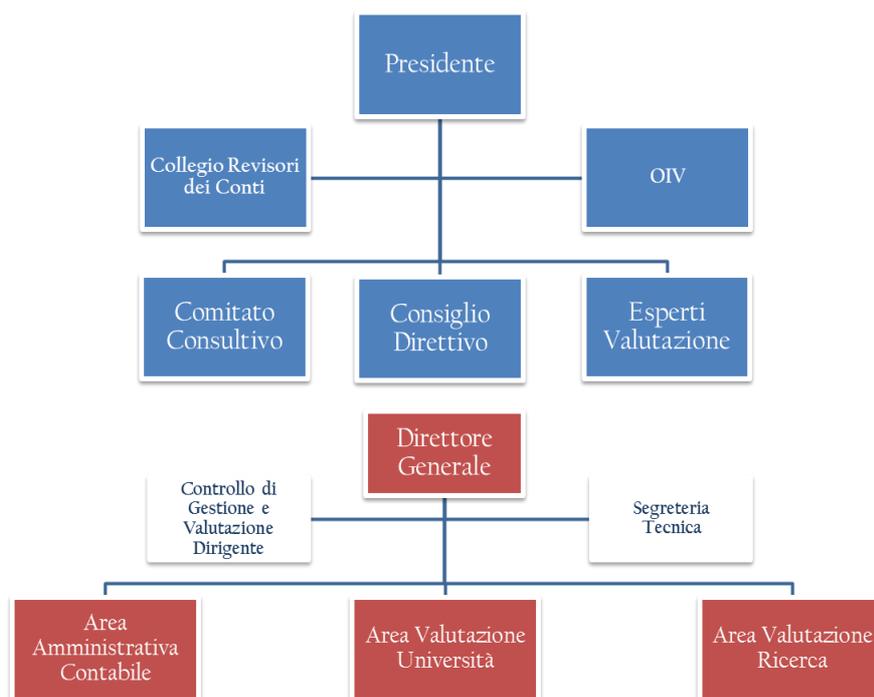
- ✓ il *Presidente*, che ne ha la rappresentanza legale, ne assicura il coordinamento e l'unitarietà delle strategie e delle attività;
- ✓ il *Consiglio Direttivo*, che ne determina le attività e gli indirizzi della gestione, nonché i criteri e i metodi di valutazione;
- ✓ il *Collegio dei Revisori dei Conti*, che provvede al controllo dell'attività amministrativa e contabile;

Gli organi sono supportati dal Direttore che è responsabile dell'organizzazione interna e della gestione delle attività amministrativo-contabili e cura, in particolare, l'esecuzione delle deliberazioni, delle indicazioni operative e degli indirizzi strategici del Presidente e del Consiglio Direttivo.

Inoltre è previsto un Comitato Consultivo, nominato dal Presidente su proposta del Consiglio Direttivo, il quale dà pareri e formula proposte, in particolare sui programmi di attività e sui documenti riguardanti la scelta dei criteri e metodi di valutazione. La sua composizione è disciplinata dal DPR n. 76/2010 e riflette la volontà di aprire l'Agenzia alle sollecitazioni del contesto esterno.

L'organizzazione dell'Agenzia si presenta nel modo descritto nella figura 17.

Figura 17: Organigramma ANVUR



## 4.2 Il mandato istituzionale<sup>202</sup>

Ai sensi di quanto previsto dal dPR n. 76/2010, l'Agenzia sovrintende al sistema pubblico nazionale di valutazione della qualità delle Università e degli Enti di ricerca; essa cura inoltre la valutazione esterna della qualità delle attività delle Università e degli Enti di Ricerca destinatari di finanziamenti pubblici ed indirizza le attività di valutazione dei Nuclei di valutazione interna, valutando l'efficacia e l'efficienza dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione alle attività di ricerca e innovazione. In particolare, l'Agenzia svolge le seguenti attività:

- ✓ Valuta la qualità dei processi, i risultati e i prodotti delle attività di gestione, formazione, ricerca, ivi compreso il trasferimento tecnologico delle università e degli enti di ricerca, anche con riferimento alle singole strutture dei predetti enti;
- ✓ Definisce criteri e metodologie per la valutazione, in base ai parametri oggettivi e certificabili, delle strutture delle università e degli enti di ricerca, e dei corsi di studio universitari, ivi compresi i dottorati di ricerca, i master universitari e le scuole di specializzazione, ai fini dell'accreditamento periodico degli stessi da parte del Ministro, prevedendo comunque il contributo delle procedure di auto-valutazione;
- ✓ Esercita attività di indirizzo delle attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca
- ✓ Elabora e predispone i requisiti quantitativi e qualitativi, in termini di risorse umane, infrastrutturali e finanziarie stabili, e di adeguatezza dei programmi di insegnamento e di capacità di ricerca, ai fini dell'istituzione fusione o federazione ovvero soppressione di università, nonché per l'attivazione, la chiusura o l'accorpamento di tutti i corsi di studio universitari;
- ✓ Elabora, su proposta del Ministro, i parametri di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali, ivi inclusa la determinazione dei livelli essenziali di prestazione e dei costi unitari riferiti a specifiche tipologie di servizi;
- ✓ Valuta sulla base dei risultati attesi e di parametri predefiniti i risultati degli accordi di programma ed il loro contributo al miglioramento della qualità complessiva del sistema universitario e della ricerca;
- ✓ Valuta l'efficienza e l'efficacia dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione delle attività didattiche, di ricerca e di innovazione.

L'Agenzia attraverso l'espletamento delle proprie attività istituzionali si propone di:

---

<sup>202</sup> La delibera n. 112 della CIVIT definisce il mandato istituzionale come il "perimetro nel quale l'amministrazione può e deve operare sulla base delle sue attribuzioni e/o competenze istituzionali". L'importanza della chiara definizione del mandato istituzionale è necessaria a "chiarire il ruolo degli altri attori pubblici che si collocano nello stesso contesto istituzionale, ossia che intervengono sulla medesima politica pubblica"

- innescare un processo virtuoso tra le università che attraverso la diffusione dei risultati dell'attività di valutazione delle strutture del sistema universitario, dei corsi e dei dottorati, si proponga di ottimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili e migliorare gli attuali livelli di qualità per lo sviluppo di un sistema premiale;
- favorire il potenziamento delle attività di ricerca di enti e università, attraverso riflessioni metodologiche dettate dai risultati di valutazione dell'Agenzia e finalizzate a razionalizzare, canalizzare e ottimizzare le risorse finanziarie disponibili per lo sviluppo di un sistema premiale.

Per quanto riguarda le attività istituzionali, gli *output* che l'ANVUR produce sono perciò essenzialmente di tre tipi: *generale*, *metodologico* e di *verifica*, individuati, rispettivamente, in:

- Rapporti a cadenza biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca;
- Rapporti di valutazione sulla qualità della ricerca;
- Rapporti su attività di verifica.

Il rapporto a cadenza biennale costituisce l'output conclusivo di una serie di altri output intermedi quali la definizione di criteri e metodologie, la raccolta e analisi dei dati, l'attività di valutazione, il riesame della valutazione, il rapporto definitivo di valutazione, l'elaborazione statistica dei risultati ed il rapporto conclusivo.

A questi si aggiungono i *pareri* che l'Agenzia è tenuta a fornire nei casi previsti dalla normativa, e in particolare nei casi disciplinati dalla legge 240/2010 di riforma del sistema universitario, anche ai fini delle procedure di accreditamento di sedi e corsi di laurea e della ripartizione della quota premiale delle risorse tra gli Atenei.

### 4.3 Analisi del contesto

L'ANVUR è un ente vigilato dal MIUR, che approva il piano annuale delle attività e degli obiettivi, predisposto e deliberato dal Consiglio Direttivo dell'Agenzia, entro il mese di ottobre di ciascun anno.

L'Agenzia, con criteri di autonomia e trasparenza, fornisce al Ministero pareri, analisi e valutazioni relativi al sistema universitario e della ricerca. I soggetti interessati dall'attività di valutazione dell'Agenzia sono il sistema universitario nella sua interezza e gli enti di ricerca vigilati dal Ministero. Alcuni degli esercizi di valutazione condotti dall'ANVUR possono estendersi su base volontaria anche ad altri soggetti che svolgono attività di ricerca, come nel caso del recente esercizio di Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR 2004-2010).

L'attività di valutazione dell'Agenzia, resa pubblica attraverso il sito istituzionale, si offre inoltre come strumento conoscitivo per tutti i soggetti interessati, a partire dalle famiglie e dagli studenti chiamati alla scelta dei corsi e delle sedi universitarie.

L'Agenzia è inoltre aperta ai temi di interesse delle parti sociali, rappresentate nel Comitato Consultivo, consapevole del ruolo fondamentale che la ricerca e la formazione universitaria rivestono per il mondo del lavoro e dell'impresa. Si confronta inoltre direttamente con gli studenti, rappresentati nel Comitato Consultivo, e che verranno chiamati a far parte anche nelle commissioni per le visite *on site* alle università.

L'Agenzia, infine, è chiamata a confrontarsi nel contesto internazionale con le linee guida europee per l'assicurazione della qualità nello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore e con l'Associazione europea per l'assicurazione della qualità del sistema universitario. Quest'ultima sarà chiamata a valutare se le attività svolte dall'ANVUR si conformano alle suddette linee guida.

Relativamente al contesto interno, essendo l'Agenzia di nuova istituzione, è necessario considerare fin da subito una serie di criticità che ne condizionano l'operatività e rendono particolarmente difficoltosa la gestione:

- ✓ la dotazione organica prevista dal DPR n. 76/2010 risulta estremamente esigua (appena 15 unità di personale non dirigente) ed il riferimento al trattamento economico e giuridico del comparto Ministeri comporta notevoli difficoltà, a differenza di altre Autorità indipendenti, nell'attuare una politica di reclutamento ed incentivazione del personale dotato peraltro di elevata professionalità;
- ✓ l'Agenzia, a fronte della già limitata dotazione organica, può procedere solo ad un numero limitato di assunzioni ai sensi dell'art. 9, comma 36, del d.l. 78/2010 ed è sottoposta comunque al preventivo parere del DFP. Tale scenario ha condizionato fortemente la fase di avvio dell'Agenzia e solo nel mese di luglio 2013 il Dipartimento della Funzione Pubblica ha approvato il cronoprogramma di assunzioni strumentali per superare, almeno in parte, le difficoltà di una fase iniziale e transitoria;
- ✓ sempre in relazione alla esiguità di risorse disponibili, tenuto conto della normativa restrittiva anche in materia di utilizzo di forme di lavoro flessibile, risulta estremamente difficoltoso il presidio di importanti funzioni quali quella del consigliere giuridico, del portavoce del Presidente e dell'addetto stampa, per i quali l'Agenzia ha deciso di far ricorso temporaneamente a competenze esterne;
- ✓ le fonti di finanziamento, non del tutto adeguate ad assicurare il pieno svolgimento delle attività istituzionali, risultano attualmente scaglionate nel corso dell'esercizio,

comportando difficoltà oggettive ed aggiuntive nella programmazione delle attività e degli obiettivi;

- ✓ la legge di stabilità 2013, nell'ambito di un piano di razionalizzazione dell'immobile di piazzale Kennedy 20, attuale sede dell'Anvur, ha obbligato l'Agenzia ad individuare una nuova sede che dovrà essere oggetto di lavori di ristrutturazione ed adeguamento funzionale creando così una situazione di urgenza all'interno di un contesto di per se già urgente.

#### 4.3.1 Analisi delle risorse umane

Ai sensi dell'art. 12 del DPR n. 76/2010 l'Agenzia è organizzata in una struttura direzionale generale articolata in una direzione *Amministrativo Contabile*, una direzione *Valutazione dell'Università* e una direzione *Valutazione della Ricerca* (vedi figura 17).

A capo della struttura direzionale generale è posto il Direttore, dirigente di prima fascia, mentre le tre direzioni sono dirette da dirigenti di seconda fascia<sup>203</sup>.

Nel corso del 2012, primo anno di effettiva operatività dell'Agenzia, oltre ai tre dirigenti di seconda fascia, assunti con contratto a tempo determinato della durata di due anni (scadenza 2014), a decorrere dal mese di ottobre, sono stati assunti, previa procedura di selezione pubblica, anche due coadiutori sempre con contratto a tempo determinato. Prestavano inoltre servizio presso l'Agenzia un funzionario amministrativo e un coadiutore in disponibilità dal MIUR. Pertanto al 31.12.2012 la dotazione effettiva dell'Agenzia, prevedeva, oltre che i tre dirigenti, un funzionario e tre coadiutori.

Con il venir meno del blocco delle assunzioni, a seguito dell'entrata in vigore del dPCM in materia di ridefinizione delle dotazioni organiche, sono stati immessi in ruolo, previa mobilità, a decorrere dal 01.07.2013, le due risorse già in disponibilità dal MIUR. Inoltre, sempre nel corso del 2013, a seguito dell'espletamento di diverse procedure, sono stati acquisiti tre funzionari in posizione di comando, determinando così, alla data del 31.12.2013, una dotazione effettiva di 7 unità (figura 18) escluso dirigenti.

Inoltre, a seguito dell'autorizzazione da parte del DFP del piano di assunzioni dell'Agenzia, perfezionatasi solo in data 15 luglio 2013, sono state avviate, d'urgenza, le procedure per la copertura di 11 posizioni (3 dirigenti, 6 funzionari valutatori tecnici e 2 Coadiutori). Infatti, nel corso dell'anno 2014, andranno in scadenza le posizioni dirigenziali e i contratti dei due coadiutori.

---

<sup>203</sup> La dotazione organica è stabilita dall'allegato A dal DPR n. 76/2010 in 18 unità di personale di cui 3 unità dirigenziali, dodici risorse di area terza del CCNL Ministeri e tre risorse di area seconda del CCNL Ministeri.

Tali posizioni saranno coperte, in tempi diversi, con l'immissione in ruolo del personale assunto con le procedure concorsuali avviate nel corso del 2013 ed in fase di espletamento.

Figura 18: Personale in servizio al 31.12.2013.

Tipologia	Consistenza numerica			
	Dotazione organica teorica	Personale in servizio effettivo		
		Ruolo	Comando	Contratto t.d.
Dirigenti	3	-	-	3
Funzionario amministrativo-contabile	6	1	3	-
Funzionario valutatore tecnico	6	-	-	-
Coadiutore	3	1	-	2
<b>Totale</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>5</b>

L'Agenzia pertanto ha programmato di completare, nel corso del 2014, la propria dotazione organica e ciò è ritenuto di estrema rilevanza sia per garantire il suo regolare funzionamento, sia per creare i presupposti per un indispensabile incremento della stessa per gli anni futuri.

Sulla base delle linee strategiche indicate nel Programma Triennale delle Attività per il periodo 2014/2016 e delle criticità evidenziate, l'Agenzia ha distribuito il personale a disposizione secondo le consistenze definite nella figura 19.

Figura 19: Consistenza e distribuzione del personale al 31.12.2013

	Direzione Amministrativo Contabile	Direzione Valutazione della ricerca	Direzione Valutazione Università	Staff direzione generale	Totale
Dirigenti II fascia	1	1	1	-	3
Funzionario amministrativo-giuridico-contabile	-	1	1	2	4
Funzionario valutatore tecnico	-	-	-	-	-
Coadiutore	2	-	1	-	3
<b>Totale</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>10</b>

In relazione alla graduale messa a regime della struttura è emerso con chiara evidenza un sottodimensionamento dell'organico che va ben oltre quello che potrebbe assicurare il funzionamento minimo vitale per l'Agenzia.

Basti pensare che analoghe Agenzie italiane ed europee presentano modelli organizzativi più articolati e funzionali ai compiti istituzionali e una dotazione di personale stabile di alcune decine di unità, contro le appena 18 unità dell'Agenzia che ha peraltro compiti ben più ampi.

L'Agenzia pertanto ha individuato come primo obiettivo strategico il pieno completamento della dotazione organica al fine di poter disporre, entro al chiusura del 2014, di tutte le unità disponibili e assestare così l'organigramma funzionale come indicato nella figura 20.

A tal fine, già dal mese di agosto 2013, sono state avviate le procedure concorsuali per l'acquisizione di 3 dirigenti (per scadenza degli incarichi a tempo determinato), 6 funzionari valutatori tecnici, 2 funzionari amministrativo-giuridico-contabile (previa mobilità/comando) e 2 coadiutori (per scadenza dei contratti a tempo determinato).

Figura 20: Consistenza e distribuzione del personale a regime

	Direzione Amministrativo Contabile	Direzione Valutazione della ricerca	Direzione Valutazione Università	Staff direzione generale	Totale
Dirigenti II fascia	1	1	1	-	3
Funzionario amministrativo-giuridico-contabile	2	1	1	2	6
Funzionario valutatore tecnico	-	2	4	-	6
Coadiutore	2	-	1	-	3
<b>Totale</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>18</b>

E' da evidenziare il come l'Agenzia, nel corso del 2014, oltre a dover far fronte alle attività e agli obiettivi istituzionali sempre crescenti, dovrà garantire la corretta esplicazione delle complesse procedure concorsuali attivate in assenza di alcune posizioni dirigenziali per scadenza di contratto e con una limitata dotazione di risorse umane disponibili.

#### 4.3.2 Analisi delle risorse finanziarie

Il comma 3 dell'art. 60 del d.l. n. 69/2013 convertito nella legge n. 98/2013, al fine di consentire un'adeguata programmazione delle attività dell'Agenzia ha incrementato e rimodulato i canali di finanziamento di cui all'art. 12, comma 7, del DPR 76/2010.

Infatti, le risorse previste per il funzionamento dell'Agenzia iscritte nello stato di previsione della spesa del MIUR, a decorrere dall'anno 2014 sono state incrementate di un milione di euro, provvedendo, a copertura di tali oneri, ad una corrispondente riduzione del FFO (€ 500.000,00) e del FOE (€ 500.000,00)<sup>204</sup>.

Inoltre, nel rispetto dei principi di correttezza e veridicità, nel bilancio di previsione, sia per l'anno 2013 che per l'anno 2014, non si è tenuto conto degli ulteriori finanziamenti che il MIUR può disporre a valere sui fondi FFO e FOE, onde garantire una piena coerenza tra gli obiettivi prefissati e le risorse finanziarie effettivamente disponibili ed utilizzabili<sup>205</sup> nel corso dell'esercizio.

Le modifiche intervenute sul quadro normativo disciplinante i finanziamenti e le attività dell'Agenzia hanno fornito solo una prima risposta alle criticità rappresentate in ogni sede possibile da parte dell'Agenzia che, oltre all'ancora irrisolta questione dell'esigua dotazione organica, ha riguardato anche l'inadeguatezza del finanziamento ordinario previsto per il funzionamento ed il limite dei 50 esperti della valutazione di cui l'Agenzia può avvalersi per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali.

Tale limite numerico costituiva una forte rigidità che rischiava di compromettere lo svolgimento di una delle principali attività dell'Agenzia, ossia quella della valutazione delle università (circa 90 strutture sul territorio) e dei corsi universitari (circa 4.500) che invece, come programmato, potranno richiedere nel corso di ciascun anno - e con notevoli picchi - anche l'impiego di 250/300 esperti temporanei per le verifiche in loco.

Peraltro va evidenziato come la rimodulazione dei canali di finanziamento dell'Agenzia è stata effettuata senza alcun nuovo e maggior onere per la finanza pubblica, in quanto l'incremento del finanziamento ordinario è corrisposto ad una contestuale riduzione, di pari importo, dei fondi FFO e FOE.

Ciò premesso, l'Agenzia da un lato deve garantire, nel rispetto dei tempi e delle norme, la sua piena funzionalità, il processo di trasferimento logistico della sede ed la costituzione della dotazione organica, e dell'altro le misure finalizzate al contenimento delle spese strumentali al fine di mantenere il necessario equilibrio economico-

---

<sup>204</sup> E' previsto infatti la possibilità di concedere all'Agenzia ulteriori ed eventuali risorse a valere sui fondi FFO e FOE, ma gli stessi non possano superare l'importo di € 1.500.000,00 per ciascun fondo.

<sup>205</sup> Il bilancio di previsione è stato redatto pertanto, nelle more di conoscere gli esiti legati all'approvazione della legge di stabilità 2014, sulla base delle somme iscritte nello stato di previsione del bilancio MIUR per l'anno 2014 per € 2.493.900,00 incrementato di € 1.000.000 ai sensi del d.l. 69/2013.

finanziario, evitando, nei limiti del possibile, di compromettere le attività istituzionali che è chiamata a svolgere.

È evidente che le criticità rappresentate dalla esiguità di personale e dalle limitate risorse finanziarie certe e continuative, devono trovare le giuste soluzioni per assicurare un adeguato ciclo della performance che porti ad un continuo miglioramento dell'organizzazione.

A tal fine l'Agenzia, già nel corso del 2013, ha avviato le idonee iniziative per poter rendere stabili anche i trasferimenti gravanti sul FFO e sul FOE, in modo da poter utilizzare tali risorse già in sede di pianificazione e programmazione delle attività e degli obiettivi. L'acquisizione di risorse finanziarie certe e ricorrenti nella misura di 6,0 milioni di euro rappresenta, infatti, la condizione necessaria per assicurare, a regime, un adeguato funzionamento dell'Agenzia nel suo complesso.

Si riporta di seguito (figura 21) una stima del fabbisogno finanziario dell'Agenzia per il triennio 2014/2016, che, partendo dalla mission istituzionale e dal proprio mandato, tiene conto dei programmi, delle attività e degli obiettivi individuati dall'Agenzia nel triennio di riferimento.

Figura 21: Fabbisogno Finanziario Triennio 2014/2016

Categoria di spesa	2014	2015	2016
Organi	1.600.000,00	1.600.000,00	1.600.000,00
Personale	1.445.000,00	1.500.000,00	1.500.000,00
Esperti della valutazione	1.557.000,00	1.500.000,00	1.500.000,00
Acquisizione beni e servizi	2.855.000,00	850.000,00	750.000,00
Investimenti, Imposte e fondi	1.093.000,00	650.000,00	650.000,00
<b>Totale</b>	<b>8.550.000,00</b>	<b>6.100.000,00</b>	<b>6.000.000,00</b>

Si riporta di seguito anche il piano delle fonti di finanziamento dell'Agenzia, da integrare con gli eventuali trasferimenti del MIUR nell'ambito dell'FFO e del FOE (figura 22) di cui, in sede di avvio del ciclo integrato della performance, non si conosce entità e tempi.

Peraltro c'è da evidenziare che le previsioni indicate nello bilancio del MIUR da trasferire all'Agenzia, sono state annualmente revisionate in sede di approvazione della legge di stabilità con una andamento al ribasso.

Pertanto, a rigore di logica programmatica, contabile e finanziaria, non solo è importante per l'Agenzia garantire la certezza e la continuità delle risorse disponibili ma anche la necessità di conoscerne l'entità delle stesse già in sede di pianificazione ed avvio del ciclo della performance.

Figura 22: Fonti di Finanziamento 2014/2016

Tipologia fonti di finanziamento	2014	2015	2016
Trasferimenti previsti nell'ambito del bilancio dello Stato	2.493.900	2.386.464	2.386.464
Maggiorazione prevista dal decreto l. 69/13	1.000.000	1.000.000	1.000.000
<b>Totale Bilancio</b>	<b>3.493.900</b>	<b>3.386.464</b>	<b>3.386.464</b>
Misura massima del trasferimento del MIUR a valere sul FFO*	1.500.000	1.500.000	1.500.000
Misura massima del trasferimento del MIUR a valere sul FOE*	1.500.000	1.500.000	1.500.000
<b>Totale Teorico</b>	<b>6.493.900</b>	<b>6.386.464</b>	<b>6.386.464</b>

\* trasferimento massimo che il MIUR può disporre facoltativamente a valere sui fondi FFO e FOE.

#### 4.4 Alcune premesse di valutazione strategica

Le problematiche anticipate nei paragrafi precedenti, frutto di un'attenta riflessione interna, hanno sollecitato un'intensa e preventiva analisi delle opportunità e delle criticità da cogliere e da affrontare ai fini di una corretta pianificazione e programmazione delle attività e degli obiettivi da perseguire.

La valutazione oggettiva delle condizioni operative, organizzative, logistiche e funzionali, anche in considerazione del mandato da espletare e delle risorse disponibili, ha innescato all'interno del management e degli organi di indirizzo politico una fase di approfondimento strumentale sia alla redazione del Piano Triennale delle Attività 2014/2016 sia alla pianificazione dell'intero ciclo della performance.

E' da rilevare come l'anno 2014 costituisce per l'Agenzia un anno di estrema difficoltà e fragilità oltre che il culmine della fase transitoria iniziata nel 2012, in quanto le procedure concorsuali, sia pur avviate nel corso dell'anno 2013, si concluderanno, per motivi tecnici, organizzativi e procedurali solo nel corso del 2014 e pertanto l'Agenzia per buona parte dovrà fare affidamento sulle stesse unità del 2013.

Peraltro, è noto, come l'acquisizione di nuove unità di personale, necessita di un inevitabile e logico periodo di apprendimento ed addestramento, rendendo così ancora più complessa l'attività delle unità in servizio. A questo si aggiunge infine il vuoto di diversi mesi di alcune posizioni dirigenziali, in quanto non più coperte causa la scadenza dei relativi incarichi stipulati in via transitoria.

La gestione risulta essere inoltre condizionata anche da altri fattori eccezionali ed in particolare dalle disposizioni della legge di stabilità 2013 che ha imposto all'Agenzia di individuare una nuova sede. Su tale fronte l'Agenzia si è immediatamente attivata per acquisire nuovi locali da destinare alla sede istituzionale, individuandoli in un immobile FIP gestito dall'Agenzia del Demanio.

Nonostante le procedure siano state avviate sin dal mese di aprile 2013 e i numerosi solleciti intervenuti, il Demanio si è dimostrato disponibile ad assegnare l'immobile solo in data 15 novembre 2013, così aggiungendo ulteriori difficoltà ad una gestione di per sé già complessa. Peraltro i locali individuati dovranno essere oggetto di lavori di ristrutturazione ed adeguamento funzionale, a cui dovrà seguire il completo trasferimento degli arredi e delle strumentazioni.

Un'altra importante novità introdotta dall'art. 60, comma 2 del decreto legge n. 69/2013, ha riguardato l'attribuzione all'ANVUR del ruolo di valutatore anche delle attività amministrative delle Università e degli Enti di ricerca, riconoscendo alle stesse una rilevanza strumentale rivestita nell'ambito della complessiva valutazione della didattica e della ricerca. Tale nuova funzione, in assenza di un incremento di dotazione organica, già ampiamente insufficiente per le complesse attività cui l'Agenzia è preposta, introduce nuovi elementi di criticità con i quali l'Anvur si sta misurando cercando di individuare percorsi sostenibili per far fronte a tali nuovi obiettivi.

A quanto sopra riportato si aggiungono, da un lato i numerosi interventi legislativi in materia di contenimento della spesa e dei costi che di fatto condizionano notevolmente un ente di nuova costituzione, il quale, ai fini dell'asestamento organizzativo e strutturale, è costretto ad avviare processi di acquisizione di beni e servizi in termini di investimenti strumentali, e dall'altro, i diversi obblighi normativi in materia di bilancio, trasparenza e corruzione previsti per le organizzazioni pubbliche, che dovendo perseguire un continuo miglioramento delle proprie performance, impongono ulteriori processi ed attività.

Le summenzionate condizioni rappresentano una sintesi dei principali eventi e accadimenti aziendali che costituiscono l'indicatore di un adeguamento progressivo dell'Agenzia al quadro ordinamentale di riferimento, sia pur in un contesto di estrema

complessità e fragilità. In tale scenario, la predisposizione del ciclo integrato della performance è risultato fortemente condizionato e il sottodimensionamento della dotazione organica ha imposto un notevole sforzo delle unità coinvolte sia in termini di obiettivi individuali assegnati, sia in termini del contributo da ciascuno assicurato alla performance complessiva dell'Agenzia.

E' evidente, peraltro, del come l'Agenzia debba garantire comunque l'espletamento delle proprie funzioni istituzionali e delle generali attività amministrative, contabili e finanziarie in un quadro di assoluta difficoltà e del come le risorse umane e finanziarie disponibili, in un'ottica di integrazione e flessibilità, di fatto contribuiscono quotidianamente alla loro realizzazione.

Sono questi presupposti ad aver indotto il management, in accordo con il Consiglio Direttivo, a concentrare i propri sforzi nella preventiva fase di elaborazione del Piano Triennale delle Attività 2014-2016 nel quale sono stati individuati gli indirizzi e gli obiettivi strategici da perseguire, estrapolati i programmi e le attività da espletare, valutate ed assegnate le risorse da utilizzare e fissati gli obiettivi da realizzare.

La presenza di un contesto transitorio e di particolare complessità, ha favorito tuttavia l'avvio di un processo di integrazione professionale e culturale tra le diverse dimensioni e risorse. L'elaborazione del PTA 2014/2016, ha rappresentato per l'Agenzia un *momento* di particolare importanza nel quale sono maturate le condizioni per l'avvio del complesso ciclo di gestione della performance caratterizzato da:

- individuazione degli obiettivi gestionali ed istituzionali da perseguire (*mission*);
- mappatura dei processi e delle attività da espletare e monitorare (*gestione*);
- programmazione e traduzione economica e finanziaria (*contabilità e bilancio*);
- revisione e aggiornamento dei dati e delle informazioni da pubblicare (*trasparenza*);
- analisi dei processi di gestione e prevenzione del rischi (*corruzione*);
- integrazione tra aree/risorse/professionalità (*valorizzazione risorse*);

Su queste basi, l'Agenzia, viste le diverse disposizioni normative in tema di performance, trasparenza e corruzione e le indicazioni provenienti dalla CIVIT (delibera n. 06/2013), in coerenza con la propria *mission*, ha individuato i seguenti asset strategici:

- ✓ Valutazione dell'Università
- ✓ Valutazione della Ricerca
- ✓ Consolidamento organizzativo, logistico e delle risorse umane

Per ciascuno dei suddetti asset ha poi estrapolato i relativi programmi, le attività da espletare, le risorse umane e finanziarie da destinare e gli obiettivi da perseguire.

La figura 23 rappresenta una sintesi dell'albero della performance dell'Agenzia individuato sulla base delle considerazioni sopra esposte.

Figura 23: Albero della Performance dell'Anvur in sintesi

<b>MANDATO ISTITUZIONALE</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valuta la qualità dei processi, i risultati e i prodotti delle attività di gestione, formazione, ricerca, ivi compreso il trasferimento tecnologico delle università, anche con riferimento alle singole strutture;</li> <li>• Valuta la qualità dei processi, i risultati e i prodotti delle attività di gestione, formazione, ricerca degli enti di ricerca, ivi compreso il trasferimento tecnologico.</li> </ul>		
<b>I INTERPRETAZIONE DEL MANDATO</b>		
<b>(OUTCOME)</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Innescare un processo virtuoso che, attraverso la diffusione dei risultati dell'attività di valutazione delle strutture del sistema universitario, dei corsi, dei dottorati, promuova l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse disponibili e il miglioramento degli attuali livelli di qualità, anche al fine di sviluppare il sistema di allocazione delle risorse premiali;</li> <li>- Favorire il potenziamento delle attività di ricerca di enti e università, attraverso riflessioni metodologiche dettate dai risultati di valutazione dell'Agenzia e finalizzate a razionalizzare, canalizzare e ottimizzare le risorse finanziarie disponibili, anche al fine di sviluppare il sistema di allocazione delle risorse premiali;</li> </ul>		
<b>ASSET STRATEGICO VALUTAZIONE RICERCA</b>	<b>ASSET STRATEGICO VALUTAZIONE SISTEMA UNIVERSITARIO</b>	<b>ASSET SVILUPPO ORGANIZZATIVO, LOGISTICO E RISORSE UMANE</b>
Rapporto biennale sullo stato degli enti di ricerca	Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario	Ristrutturazione Nuova Sede
Rapporti di valutazione	Rapporti di valutazione	Trasferimento struttura
Rapporti di verifica	Rapporti di verifica	Completamento Dotazione Organica
Pareri	Pareri	Acquisizione Servizi

#### 4.5 L'attività del 2013 in sintesi

##### La Valutazione della Ricerca

Nel corso del 2013 le principali attività dell'Agenzia in questo ambito hanno riguardato la conclusione della *Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR) 2004-2010*, progetto di ampio respiro ed estrema complessità organizzativa, terminato con la pubblicazione del rapporto dell'ANVUR in data 16.07.2013, in anticipo sui tempi

stabiliti dal decreto ministeriale 15 luglio 2011 che disciplina l'esercizio di valutazione<sup>206</sup>.

A partire dal mese di aprile è inoltre iniziato il lavoro di pianificazione del *Rapporto sullo stato del sistema dell'università e della ricerca*, nel quale l'area è coinvolta per la parte di competenza. A conclusione della VQR, i cui risultati sono base per ampia parte della stesura, è iniziata la predisposizione delle diverse parti del rapporto, miranti a restituire una panoramica quanto più ampia possibile dello stato della ricerca nazionale, anche in prospettiva comparata.

L'area è stata inoltre coinvolta nella definizione della sperimentazione relativa all'accredimento dei *Corsi di Dottorato* che dovrà condurre alla definizione dei criteri e parametri di accreditamento e valutazione dei corsi<sup>207</sup>.

Sono stati altresì ottemperati gli ulteriori compiti previsti dalla normativa in materia di *Abilitazione Scientifica Nazionale*. In particolare è stata messa in atto una procedura di revisione delle classificazioni delle riviste su istanza di parte che ha coinvolto il Gruppo di Lavoro "Riviste e libri scientifici" e gli esperti esterni chiamati a esprimersi. La procedura, che ha interessato oltre 700 riviste, si è conclusa nel mese di ottobre.

Un apposito gruppo di lavoro ha anche lavorato alla realizzazione di uno studio di fattibilità per la realizzazione di una banca dati bibliometrica per le riviste italiane nei settori umanistici, non coperti in maniera adeguata dalle banche dati citazionali internazionali. Infine l'area ha avviato la progettazione del *Centro studi sulla valutazione* e un'ampia riflessione sull'attività di ricerca da svolgere anche nella prospettiva di migliorare le attività già avviate dall'Agenzia.

## La Valutazione dell'Università

Per quanto attiene all'attività nell'ambito della valutazione delle Università, le iniziative dell'area sono state focalizzate sull'attuazione del sistema AVA, *Autovalutazione, Valutazione, Accredimento* per il sistema universitario.

---

<sup>206</sup> Nel primo semestre dell'anno le attività dell'area sono state quasi completamente dedicate al completamento dell'esercizio VQR ed in particolare:

- ✓ sono state completate le procedure di valutazione dei prodotti della ricerca secondo le modalità della "peer review" e dell'analisi bibliometrica per un totale di 185.000 prodotti;
- ✓ sono stati raccolti i dati relativi ai singoli atenei per il calcolo degli indicatori;
- ✓ sono stati calcolati gli indicatori previsti dal bando e gli ulteriori indicatori ai fini dell'analisi;
- ✓ sono stati redatti i rapporti di area, i rapporti sulle singole strutture valutate e il rapporto generale comprensivo dell'analisi sul posizionamento internazionale del sistema della ricerca italiana. Il rapporto è stato presentato in un evento pubblico il 16 luglio 2013 e reso disponibile sul sito dell'Agenzia.

<sup>207</sup> Attuazione del decreto ministeriale 8 febbraio 2013 n. 45.

Questa linea di attività, centrale per l’Agenzia, è passata nel corso del 2013 dalla fase progettuale alla fase attuativa. Come stabilito dal d.lgs. n. 19/2012, l’Agenzia ha pubblicato nel luglio 2013 il documento che definisce il sistema nel suo complesso, dettando le linee di un sistema di assicurazione della qualità di ateneo e stabilendo i criteri e i parametri di accreditamento e di valutazione<sup>208</sup>.

In seguito alla pubblicazione del decreto n. 47/2013 l’ANVUR ha avviato l’attività di accreditamento iniziale dei corsi di studio. Preliminarmente, in linea con quanto previsto dal documento AVA, dal decreto n. 47/2013 e dalle linee guida europee, ha costituito un albo dei *valutatori disciplinari* e un albo di *esperti telematici* per la costituzione delle CEV (*Commissioni di esperti della valutazione*), che nella procedura di accreditamento iniziale sono state chiamate ad esprimersi sulla qualità dei corsi di nuova attivazione<sup>209</sup>.

Contemporaneamente l’Agenzia è stata impegnata in un’intensa attività di comunicazione con tutti gli attori del sistema AVA, attraverso la partecipazione a numerose iniziative pubbliche.

Al contempo è proseguito il lavoro degli esperti coinvolti nel definire linee guida e procedure per l’entrata a regime del sistema AVA, che prevede oltre all’accredimento iniziale, l’avvio delle procedure di accreditamento periodico dei corsi e sedi universitarie anche con l’espletamento di visite in loco, e l’avvio della valutazione periodica degli atenei.

Al fine di organizzare l’accredimento periodico delle sedi è stata definita una procedura di selezione degli *esperti di sistema* per l’apprezzamento del sistema di assicurazione di qualità degli atenei, da affiancare agli esperti disciplinari per lo svolgimento delle visite in loco.

L’Area valutazione dell’Università ha poi proseguito le attività nel campo della valutazione delle *Istituzioni AFAM*<sup>210</sup>, delle *Università telematiche* e degli *Istituti di psicoterapia*, già svolte dal CNVSU, di cui l’ANVUR ha ereditato tutte le funzioni ai sensi del DPR 76/2010. A questa attività si è aggiunta un’azione di più ampio respiro a seguito della richiesta del Ministro, con lettera del 19 marzo 2013, con cui si invitava l’ANVUR

---

<sup>208</sup> Tali indicatori e parametri sono stati recepiti dal DM 30.01.2013 n. 47 e previsti dal d.lgs. n. 19/2012.

<sup>209</sup> Gli albi sono stati costituiti a partire da bandi pubblici di selezione degli esperti. Per gli esperti sono state organizzate apposite sessioni di formazione relativamente alle procedure AVA e ai compiti di valutazione previsti. L’attività delle CEV è stata esercitata su circa 100 nuovi corsi. A valle del processo di valutazione l’Agenzia ha formulato le proposte di accreditamento e di non accreditamento recepite dal Ministro.

<sup>210</sup> In particolare per quanto riguarda le istituzioni AFAM sono stati resi 25 pareri, riguardanti le richieste di riconoscimento ai sensi della vigente normativa. Le istruttorie hanno comportato la visita in loco ed un’analisi dettagliata delle risorse e delle capacità formative disponibili presso le strutture valutate. Sono state poi avviate le pratiche relative a ulteriori 5 istituzioni, per le quali in alcuni casi sono già state effettuate le prime valutazioni e visite.

a definire criteri e parametri per costituire la base di un sistema di accreditamento e valutazione delle istituzioni AFAM secondo quanto previsto dalle linee guida europee in materia, nelle more dell'emanazione dei regolamenti previsti dalla normativa vigente<sup>211</sup>. L'area è stata inoltre coinvolta nella stesura di numerosi pareri al Ministero, secondo quanto previsto dalla normativa, relativi a specifici provvedimenti e decreti di regolamentazione. Infine sono stati avviati i lavori per la stesura del *Rapporto sul sistema universitario e della ricerca*, per la parte di competenza.

### La gestione e l'amministrazione

L'anno 2013, nonostante le forti complessità, ha fatto registrare importanti novità per l'Agenzia che vanno nella direzione di un progressivo consolidamento della struttura. Innanzitutto l'esercizio 2013 si è aperto con un'importante previsione normativa legata alla dismissione dell'immobile di piazzale Kennedy 20, attuale sede dell'Agenzia.

In tale contesto, l'Anvur, viste le esigenze di ristrutturazione ed adeguamento dei nuovi locali, ha avviato e concluso in tempi ristretti un'indagine di mercato per acquisire manifestazioni di interesse e avviare una procedura negoziata d'urgenza per l'assegnazione dei lavori, in un'ottica di contenimento di costi, con il criterio del prezzo più basso.

Nel corso del 2013 l'Agenzia ha inoltre espletato una serie di attività come riportate nella figura 24.

Le attività descritte, pur rappresentando solo una sintesi delle principali linee di attività svolte nel corso dell'esercizio, costituiscono un'importante indicatore dei processi attivati e del progressivo adeguamento e miglioramento della struttura, sia pur in un contesto di estrema complessità segnato da una forte carenza di personale.

Tuttavia l'Agenzia, fin dal mese di luglio 2013, ha attivato processi di integrazione tra le diverse aree al fine di avviare un continuo ripensamento delle attività gestionali sia ai fini di una corretta programmazione delle attività e degli obiettivi per l'anno 2014, sia per una concreta valutazione delle effettive possibilità in termini di raggiungimento.

In tale contesto sono maturate le condizioni per avviare il complesso ciclo della performance all'interno del quale sono stati introdotte anche le dimensioni della corruzione ed alla trasparenza in un'ottica di accountability dell'Agenzia.

---

<sup>211</sup> Per ottemperare alle richieste del Ministro formulate ai sensi dell'art. 3, comma 1), lettera l) del DPR n. 76/2010, l'ANVUR ha costituito un apposito gruppo di lavoro costituito da esperti dei settori interessati, che ha lavorato alla stesura di un apposito documento.

Figura 24: Obiettivi operativi Anno 2013

Attività/Obiettivi	Inizio Processo	Fine Processo	Grado Raggiungimento
Immissione in ruolo del personale	Maggio	Luglio	100%
Acquisizione di tre funzionari in comando	Febbraio	Luglio	100%
Attivazione del servizio di sorveglianza sanitaria di cui al d.lgs. n. 81/2008	Gennaio	Marzo	100%
Istituzione dei fondi di amministrazione per il personale dirigente e non dirigente	Giugno	Luglio	100%
Trasferimento della gestione dei trattamenti economici al Service del Tesoro (Noi/PA)	Dicembre 2012	Gennaio	100%
Acquisizione ed attivazione di un sistema informatizzato per l'inventario e per il patrimonio	Dicembre 2012	Gennaio	100%
Attivazione dell'unità controllo di gestione e valutazione dirigenti	Luglio	Settembre	100%
Attivazione di un sistema di monitoraggio e controllo dei flussi finanziari, delle attività e dei costi dei <i>Gruppi di Lavoro</i>	Agosto	Dicembre	100%
Ristrutturazione e adeguamento del sito web sulla base delle disposizioni dettate dal d.lgs. n. 150/2009 e dal d.lgs. n. 33/2013;	Gennaio	Dicembre	100% (adeguamento costante)
Individuazione della nuova sede, assegnazione da parte del Demanio e attivazione di un'indagine di mercato	Aprile	Dicembre	100%
Acquisizione di un esperto per il ruolo di addetto stampa e relazioni esterne	Aprile	Giugno	100%
Organizzazione e presentazione del Rapporto VQR 2004-2010	Marzo	Luglio	100%
Organizzazione dei seminari/convegni denominati "Mercoledì dell'Anvur".	Giugno	Dicembre	100%
Attivazione di una procedura negoziata per i lavori di ristrutturazione e adeguamento	Dicembre	<i>In corso</i>	-
Avvio del <i>ciclo integrato</i> della performance per l'anno 2014	Giugno	Dicembre	100%

## 4.6 Dagli obiettivi strategici agli obiettivi operativi

Secondo le delibere n. 89/2010 e n. 112/2010 della Civit, un obiettivo è “*la descrizione di un traguardo che l’organizzazione si prefigge di raggiungere per eseguire con successo i propri fini istituzionali*”. L’Agenzia dopo aver ben individuato ed interpretato la sua funzione in stretta connessione con il proprio mandato istituzionale, attraverso una corretta valutazione della propria mission e dei programmi necessari per conseguirla, ha individuato una serie di attività operative necessarie per il perseguimento degli obiettivi istituzionali.

Gli obiettivi prefissati dall’Agenzia per l’esercizio 2014 sono il frutto di un intenso percorso di condivisione all’interno del quale sono stati ponderati aspetti di indirizzo politico, gestionale e strettamente operativo.

In coerenza con il principio della realizzabilità degli obiettivi, l’Agenzia, ha coinvolto tutte le aree e le risorse a sua disposizione onde pervenire ad un programma di attività/obiettivi concreto e realizzabile in ordine di tempi e risorse.

In tale contesto, attraverso un notevole sforzo di pianificazione ha dapprima esplicitato gli obiettivi strategici attinenti al periodo 2014/2016 per poi declinarli in operativi con riferimento all’anno 2014. In questo *momento* di particolare rilevanza si è cercati di tradurre i Piani in Programmi in funzione anche delle criticità e delle difficoltà logistiche, organizzative e strutturali caratterizzanti l’Agenzia.

In coerenza con la delibera n. 112/2012 della Civit, l’Agenzia per ogni obiettivo strategico, corrispondente ai propri *asset istituzionali*, in funzione della propria struttura dimensionale (unico centro di responsabilità) e della necessaria integrazione tra le aree del bilancio, della contabilità, della trasparenza e del controllo, ha articolato obiettivi operativi specifici per i quali sono state individuate le risorse, i tempi ed i target di riferimento.

Il tutto seguendo la logica dell’*Albero della Performance* che costituisce tra l’altro la rappresentazione di un flusso che è sia discendente (dalle aspettative degli stakeholder e dalle priorità politiche) che ascendente (dalle conoscenze operative incorporate nei piani operativi).

A tal fine, secondo i tempi indicati in un apposito crono programma (si veda le tabelle 59 e 60), il Direttore, con la collaborazione dei Dirigenti, ha avviato un processo di pianificazione finalizzato alla progettazione del ciclo integrato della performance ed alla comprensione delle attività e dei processi da ripensare ai fini di un miglioramento complessivo dell’Agenzia e dei suoi risultati, così come esplicitati nei paragrafi successivi.

## 4.6.1 Area strategica della Ricerca

### 1. Progettazione II Ciclo VQR:

Nel corso del 2014 sarà avviata la progettazione del nuovo esercizio di valutazione della qualità della ricerca, che sulla base dell'esperienza compiuta con la VQR 2004-2010 ne dovrà definire le modalità di svolgimento. Con il coinvolgimento della comunità scientifica in senso lato, e degli atenei, enti di ricerca e società scientifiche in particolare, verranno individuati i punti critici dell'esercizio concluso nel 2013, vagliate le proposte metodologiche di miglioramento, anche per la valutazione delle attività di terza missione, individuati il periodo di riferimento per la produzione scientifica da valutare e il relativo numero di prodotti della ricerca. In tale attività l'ANVUR potrà beneficiare dell'attività di ricerca sui risultati della VQR che l'Agenzia intende promuovere. L'ANVUR si auspica che nel primo semestre del 2015 si possa passare alla fase operativa del progetto con la definizione del quadro normativo di riferimento, rendendone possibile la realizzazione a partire dalla fine del 2015 per concluderlo nel corso del 2016.

### 2. Analisi, monitoraggio e valutazione della ricerca di università ed enti di ricerca:

A partire dai risultati della Valutazione della Qualità della Ricerca 2004-2010 e con l'avvio delle attività connesse all'autovalutazione, accreditamento, valutazione delle università (AVA), l'Agenzia ha avviato dal 2013 la riflessione sullo sviluppo di un modello di analisi periodica della produzione scientifica delle università. A tal fine l'Agenzia si avvarrà dei risultati della VQR e degli indicatori predisposti nell'ambito AVA per la Valutazione periodica dell'attività della ricerca e delle attività di terza missione dei dipartimenti e delle università. In particolare, si intende sviluppare la raccolta sistematica di informazioni attraverso la Scheda Unica Annuale (SUA) della ricerca di dipartimento. Alla fase di studio metodologico del 2013, seguirà nel 2014 e 2015 la realizzazione del sistema di monitoraggio e valutazione. A questo fine l'ANVUR sosterrà la costituzione dell'ANPrePS, l'Anagrafe nominativa dei professori ordinari e associati e dei ricercatori contenente per ciascun soggetto l'elenco delle pubblicazioni scientifiche prodotte, di cui al decreto legge n. 180/2008, convertito dalla legge n. 1/2009.

### 3. Accreditamento dei corsi di dottorato:

Con l'emanazione del DM 8 febbraio 2013 n. 45 l'ANVUR è chiamata a svolgere l'attività di accreditamento dei corsi di dottorato, monitorarne il possesso dei requisiti di accreditamento e a valutarne l'attività anche per esprimere un parere al Ministero per la ripartizione dei fondi. Data l'impossibilità di definire già dal 2013 i criteri di accreditamento e svolgere tale funzione in tempo utile per gli atenei ai fini della progettazione dei nuovi corsi e della selezione degli studenti, per l'anno accademico 2013-2014 l'ANVUR e il Ministero hanno deciso di avviare una fase sperimentale finalizzata alla definizione dei criteri di accreditamento, analizzando 100 dottorati sui 900 circa presentati dagli atenei. La sperimentazione si concluderà nel corso del 2014 con la pubblicazione dei criteri e la definizione con CINECA e MIUR dell'interfaccia di presentazione delle proposte dei corsi da parte degli atenei. Si avvierà poi la fase di accreditamento dei corsi che gli atenei presenteranno. L'accREDITamento e la valutazione dei corsi si baseranno sull'analisi documentale e sulla valutazione del merito scientifico dei collegi di dottorato.

### 4. Altre attività di valutazione della ricerca:

All'attività di valutazione e monitoraggio delle università e degli enti con la pubblicazione del bando PRIN del dicembre 2012 è stato attribuito all'ANVUR il compito di valutare gli esiti dei progetti vincitori secondo modalità e criteri stabiliti dall'Agenzia stessa. L'Agenzia infatti ai sensi dell'art. 2, comma 2 del DPR 76/2010 "valuta l'efficienza e l'efficacia dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione alle attività di ricerca e di innovazione". Trattandosi di progetti triennali, tale attività entrerà nella sua fase operativa non prima del 2016. L'ANVUR potrà tuttavia avviare nel corso del 2014 una riflessione sulle modalità di valutazione degli esiti dei progetti sulla base delle specifiche caratteristiche.

## 5. Abilitazione Scientifica Nazionale:

Con la pubblicazione del DM 76/2012 che regola le procedure dell'abilitazione scientifica nazionale l'ANVUR è stata chiamata a definire una classificazione delle riviste per i settori non bibliometrici al fine del calcolo degli indicatori previsti del DM 76/2012 per la valutazione dei candidati commissari e degli aspiranti all'abilitazione. L'Agenzia nel corso del 2013 ha avviato una procedura di revisione delle valutazioni su istanza dei direttori delle riviste, prendendo in esame le istanze di revisione presentate da 518 riviste, ed è ha avviato la valutazione delle riviste inserite nella banca dati CINECA dai nuovi candidati all'abilitazione. L'attività di revisione avrà comunque cadenza annuale. Nel 2014 l'ANVUR sulla base del decreto ministeriale n. 76/2012 sarà chiamata a ridefinire le mediane di riferimento per i singoli settori concorsuali, selezionare una lista di potenziali membri delle Commissioni di abilitazione impiegati presso università appartenenti ai paesi OCSE, verificare il possesso dei requisiti di impatto scientifico per gli aspiranti commissari italiani. L'ANVUR ritiene che anche a questo fine sia necessario pervenire in tempi rapidi alla costituzione dell'ANPrePS, come banca dati affidabile dei prodotti, in grado di fornire tutti gli elementi per il calcolo degli indicatori.

## 6. Centro studi sulla valutazione:

Avendo l'ANVUR tra i suoi compiti istituzionali non solo la "valutazione della ricerca", ma anche la "ricerca sulla valutazione" finalizzata ad allineare le proprie analisi e valutazioni ai migliori standard internazionali e promuovere in questo modo la qualità dell'istruzione superiore e della ricerca, ha avviato nel 2013 la progettazione di un *Centro studi sulla valutazione*, con l'obiettivo di pervenire entro il 2014 alla sua costituzione. Il CSV sarà coordinato da un membro delegato del Consiglio Direttivo incaricato di sovrintendere alle attività della struttura. Responsabile tecnico del CSV è il Direttore dell'Area Valutazione della Ricerca, che si avvale della collaborazione di due Funzionari Valutatori tecnici e di un Comitato Scientifico, composto da esperti esterni e presieduto dal Membro delegato del Consiglio Direttivo. L'attività del CSV si articolerà nell'organizzazione di seminari finalizzati a discutere temi di ricerca emergenti nel campo della valutazione e di giornate di studio sulle criticità che emergono nel lavoro dell'ANVUR oltre che nella pubblicazione, sul sito ANVUR, di una collana di "Working Paper" approvati dal Comitato Scientifico e nel quale possono trovare ospitalità articoli scritti da membri del Consiglio Direttivo, dallo staff della Agenzia, da esperti dell'ANVUR e da collaboratori esterni.

Per le attività di competenza dell'area valutazione della ricerca oltre all'impiego di due funzionari esperti della valutazione è stato individuato un fabbisogno di 10 esperti a sostegno e di un massimo di 10 esperti valutatori così come riportato nella figura 25.

Figura 25: Scheda fabbisogno risorse umane Area Ricerca

Attività	Funzionari Amministrativi	Funzionari	Totale a regime	Esperti a sostegno	Valutatori
Progettazione II Ciclo VQR	1	2	3	5	5
Analisi e Valutazione Ricerca					
Banca Dati ANPrePS				-	-
Accreditamento Dottorati				2	2
ASN				3	3
Centro Studi Valutazione				-	-
<b>Totale Risorse</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>10</b>

## 4.6.2 Area strategica dell'Università

### Autovalutazione, Valutazione periodica, Accredimento (AVA)<sup>212</sup>:

Il potenziamento dell'autovalutazione, unito all'avvio di forme di controllo esterno chiare e trasparenti, è finalizzato a un miglioramento continuo della qualità della formazione e della ricerca<sup>213</sup>. Nella fase transitoria di avvio delle nuove procedure le università, per l'anno accademico 2012-2013 sono state chiamate a sottoporre ad *accreditamento iniziale* l'insieme delle sedi e dei corsi di studio, allo scopo di verificare la presenza dei requisiti minimi. Per i corsi di nuova attivazione l'Agenzia ha verificato la presenza dei requisiti minimi ed espletato una valutazione qualitativa dei corsi presentati attraverso l'ausilio delle *Commissioni di esperti della valutazione (CEV)* ai sensi dell'art. 4 comma 4 del DM n. 47/2013. A questo fine l'ANVUR tramite apposito bando ha costituito l'albo degli *esperti disciplinari* e l'albo degli *esperti telematici*, per l'analisi dei corsi erogati a distanza.

---

<sup>212</sup> Il modello AVA è finalizzato al miglioramento continuo della qualità e si articola in un sistema di accreditamento di corsi e sedi sottoposto alla verifica dell'ANVUR, in un sistema di assicurazione della qualità (AQ) degli atenei relativo alle attività didattiche e di ricerca basato sull'operato dei presidi della qualità, in un sistema di valutazione interna basato sulle commissioni paritetiche docenti-studenti e i nuclei di valutazione e nella la valutazione esterna dell'ANVUR.

Le università, tramite l'elaborazione delle schede uniche annuali dei corsi di studio (SUA-CDS), definiscono la propria offerta formativa nel rispetto dei criteri minimi per l'accREDITamento. Il Presidio della Qualità organizza e verifica il continuo aggiornamento delle informazioni contenute nelle SUA-CdS di ciascun Corso di Studio dell'Ateneo, sovrintende al regolare svolgimento delle procedure di Assicurazione della qualità per le attività didattiche in conformità con quanto programmato e dichiarato, regola e verifica le attività periodiche di Riesame dei Corsi di Studio, valuta l'efficacia degli interventi di miglioramento e le loro effettive conseguenze, assicura il corretto flusso informativo da e verso il Nucleo di Valutazione e la Commissione Paritetica Docenti-Studenti.

Nell'ambito delle attività di ricerca, il Presidio della Qualità verifica il continuo aggiornamento delle informazioni contenute nelle Schede Uniche Annuali della Ricerca Dipartimentale (SUA-RD) per ciascun Dipartimento (o di altre articolazioni interne di organizzazione della ricerca) e sovrintende al regolare svolgimento delle procedure di AQ per le attività di ricerca in conformità con quanto programmato e dichiarato, e assicura il corretto flusso informativo da e verso il Nucleo di Valutazione. Le commissioni paritetiche docenti studenti svolgono compiti di valutazione interna dei corsi e i nuclei di valutazione svolgono compiti di valutazione interna della didattica e della ricerca. L'ANVUR è chiamata a verificare il rispetto dei parametri e criteri di accREDITamento iniziale e periodico dei corsi e delle sedi e ad effettuare la valutazione esterna degli atenei. Nel seguito si definiscono le attività in capo all'ANVUR.

<sup>213</sup> In attuazione delle disposizioni del decreto, l'Agenzia ha pubblicato sul proprio sito nel mese di luglio 2012 il documento "Autovalutazione, Valutazione e Accredimento del sistema universitario italiano", in cui si definisce il modello di valutazione e accREDITamento, nel rispetto delle *European Standards and Guidelines* ENQA 2005/2009. Il documento, sviluppato con l'ausilio di un gruppo di esperti esterno e recependo il contributo dell'intero sistema universitario, contiene procedure, criteri, parametri ai fini dell'accREDITamento e della valutazione. Esso si fonda su un sistema di assicurazione della qualità uniforme che consenta delle comparazioni a livello nazionale, ma tale da assicurare agli Atenei autonomia nella determinazione degli obiettivi e nei sistemi interni di monitoraggio. Il documento in attuazione alle disposizioni del decreto definisce gli indicatori per l'accREDITamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari, che devono essere adottati con decreto del Ministro. Nella loro definizione l'ANVUR si è posta l'obiettivo di semplificare l'insieme di parametri e indicatori esistenti, frutto del sovrapporsi dei provvedimenti normativi succedutesi nel tempo, assicurando al contempo la necessaria gradualità nell'adozione dei nuovi parametri di accREDITamento.

A seguito della selezione degli esperti, le CEV hanno analizzato i corsi di nuova attivazione proponendoli per l'accreditamento<sup>214</sup> o per il non accreditamento (che avviene con decreto del Ministro)<sup>215</sup>.

### 1. Accredimento periodico:

A partire dall'A.A. 2013-2014, tutte le Sedi e i Corsi di Studio che hanno ricevuto l'*Accreditamento Iniziale* dovranno predisporre per la verifica dei requisiti per l'*Accreditamento Periodico* che, assieme ai Requisiti per l'Assicurazione di Qualità, ai sensi dell'art. 9, comma 1 del d.Lgs n. 19/2012, includono anche quelli dell'Accreditamento Iniziale. L'ANVUR avvierà nel 2014 le visite in loco per l'*Accreditamento Periodico* della AQ istituzionale ad un campione dei Corsi di Studio per ogni ateneo (Accreditamento Periodico delle Sedi e dei Corsi di Studio universitari) operate da Commissioni di Esperti della Valutazione (CEV). Ai sensi dell'art. 4, comma 10 del DM n. 47/2013, oltre ai Corsi di Studio visitati all'interno delle procedure di Accredimento Istituzionale Periodico, l'ANVUR programmerà annualmente visite a Corsi di Studio che presentano criticità evidenziate anche dalle relazioni dei Nuclei di valutazione o che siano stati indicati dal MIUR allo scopo di verificare la presenza o la permanenza dei requisiti di Accredimento e dell'efficacia ed efficienza del sistema di AQ (Accreditamento Periodico dei Corsi di Studio). Le procedure e le modalità del campionamento verranno identificate con delibere specifiche dell'ANVUR.

Il sistema della *Valutazione Periodica* è previsto all'art. 5, comma 3, lettera b) della legge n. 240/2010 che, nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera a), introduce un *Sistema di Valutazione Periodica*<sup>216</sup> dell'efficienza e dei risultati conseguiti nell'ambito della didattica e della ricerca dalle singole università e dalle loro articolazioni interne, basato su criteri e indicatori stabiliti ex ante dall'ANVUR.

---

<sup>214</sup> L'Accreditamento Periodico pienamente positivo o soddisfacente avrà la durata di tre anni per i Corsi di Studio e di cinque per le Sedi universitarie. Il periodo di validità dell'Accreditamento Periodico condizionato varierà in relazione ai fattori che lo hanno determinato e verrà definito sulla base delle risultanze della relazione della CEV

<sup>215</sup> La Legge n. 240/2010 prevede l'introduzione del sistema di *accreditamento iniziale e periodico* dei corsi di studio e delle sedi universitarie, della valutazione periodica della qualità, dell'efficienza e dei risultati conseguiti dagli atenei e il potenziamento del sistema di autovalutazione della qualità e dell'efficacia delle attività didattiche e di ricerca delle università. Il d.lgs. n. 19/2012 affida all'ANVUR il compito di fissare metodologie, criteri e parametri per l'accreditamento e per la valutazione periodica oltre che il compito di verificarne e monitorarne parametri e indicatori. In accordo con quanto suggerito dal decreto, l'elemento portante dell'intero sistema integrato autovalutazione/valutazione periodica/accreditamento (AVA) è l'assicurazione della qualità nei corsi di studio, nei dipartimenti e nell'intero ateneo.

<sup>216</sup> Il capo III del d.lgs. n. 19/2012 contiene le norme che regolano il sistema di valutazione annuale degli atenei (Valutazione Periodica). Gli indicatori e le procedure per la Valutazione Periodica degli atenei sono rivolti a misurare l'efficienza, la sostenibilità economico-finanziaria delle attività e i risultati conseguiti dalle singole università nell'ambito della didattica e della ricerca e per l'AQ degli atenei. La VP è rivolta anche a misurare l'efficienza e i risultati conseguiti nell'ambito della didattica e della ricerca dalle articolazioni interne (Corsi di Studio e dipartimenti) delle università. Inoltre, la legge n. 240, art. 5, c. 3, lett. e) prevede l'identificazione di meccanismi volti a garantire incentivi correlati al conseguimento dei risultati della Valutazione Periodica, nell'ambito delle risorse disponibili del fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO) allo scopo annualmente predeterminate. Le procedure, i criteri e gli indicatori della Valutazione Periodica traducono le linee guida adottate a livello europeo in parametri, volti a misurare in ogni momento l'efficienza e l'efficacia della didattica e della ricerca degli atenei e a stimolarne la competitività e la qualità. I criteri e gli indicatori volti a misurare l'efficienza, la sostenibilità economico-finanziaria delle attività e i risultati conseguiti dalle singole università (e dalle loro articolazioni interne) nell'ambito della didattica e della ricerca e per l'Assicurazione della qualità degli atenei sono indicati negli Allegati VII e VIII del Documento pubblicato dall'ANVUR "Autovalutazione, Valutazione e Accredimento del sistema universitario italiano" e recepiti dal DM n. 47/2013.

## 2. Valutazione Periodica:

La verifica del sistema di AQ negli atenei avverrà attraverso l'*Accreditamento Periodico* e il risultato ottenuto dalle singole istituzioni nello sviluppo dell'AQ sarà uno dei principali indicatori da usare per la *Valutazione Periodica* dei risultati degli atenei. Nel corso del primo ciclo di *Accreditamento Periodico Istituzionale*, previsto per il 2014, gli Atenei passeranno gradualmente dall'*Accreditamento Iniziale* a quello *Periodico*, che potrà essere pienamente *positivo*, *soddisfacente* o *condizionato*. Gli Atenei verranno collocati in tre fasce:

- Fascia A (atenei con *Accreditamento Periodico* pienamente positivo);
- Fascia B (atenei con *Accreditamento Iniziale* in attesa della visita in loco o con *Accreditamento Periodico* soddisfacente);
- Fascia C (atenei con *Accreditamento Periodico* condizionato).

La fascia in cui è collocato l'Ateneo condiziona i risultati della successiva applicazione degli altri indicatori di risultato prevedendo, in prima applicazione, il seguente sistema:

- Fascia A: il risultato degli indicatori viene moltiplicato ad un fattore superiore a 1.
- Fascia B: il risultato degli indicatori viene moltiplicato ad un fattore pari a 1
- Fascia C: il risultato degli indicatori viene moltiplicato ad un fattore inferiore a 1.

Sulla base dell'esito delle visite in loco delle Commissioni di Esperti della Valutazione (CEV), dei dati della relazione annuale dei Nuclei di Valutazione interna, trasmessa entro il 30 aprile di ogni anno, delle informazioni contenute nelle Schede Uniche Annuali dei Corsi di Studio con i relativi Rapporti di Riesame dell'A.A. precedente, delle informazioni contenute nelle Schede Uniche Annuali della Ricerca Dipartimentale dell'A.A. precedente, delle risultanze dell'attività di monitoraggio e di controllo della qualità dell'attività didattica e di ricerca, dell'applicazione degli indicatori di cui agli Allegati VII e VIII, nonché dei dati ulteriori a sua disposizione, l'ANVUR trasmetterà al MIUR l'esito dell'attività di monitoraggio, contribuendo a selezionare gli Atenei che hanno ottenuto i migliori risultati ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 19/2012. In fase transitoria e in previsione della disponibilità dei dati della Valutazione della qualità della ricerca 2004-2010, le Schede Uniche Annuali della Ricerca Dipartimentale saranno incluse nella Relazione Annuale dei Nuclei di Valutazione solo a partire dalla relazione da trasmettere il 30 aprile 2015. Nel 2014 l'ANVUR definirà il set di indicatori più idonei al monitoraggio dei risultati degli atenei alla luce dell'analisi svolta anche nell'ambito del Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca. Nel 2014 l'Agenzia avvierà quindi l'attività di valutazione periodica prevista dal d.lgs. n. 19/2012, dal documento AVA e dal DM n. 47/2013.

## 3. Le visite in loco agli atenei<sup>217</sup>:

Nei primi mesi del 2014 verrà effettuato il bando per la formazione del quarto albo che comprende la *componente studentesca*, prevista dalle linee guida europee. L'Agenzia sta lavorando alla predisposizione delle linee guida per la conduzione delle visite e per la redazione dei rapporti delle CEV per avviare le visite in loco nella primavera del 2014. Nell'arco di 5 anni saranno quindi visitati tutti gli Atenei come previsto dal Dlgs. n.19, 2012 e sono previste annualmente circa 20 visite presso gli atenei per l'accREDITamento di sede, nel corso delle quali potranno essere valutati alcuni corsi per l'accREDITamento periodico. A queste visite si uniranno quelle esclusivamente dedicate all'accREDITamento periodico dei corsi di studio ed eventualmente per l'accREDITamento iniziale. L'obiettivo è quello di analizzare con visite in loco circa il 20% dei corsi nell'arco di un quinquennio.

<sup>217</sup> Nel rispetto degli *European Standards and Guide Lines* dell'ENQA, la visita in loco presso gli atenei da parte delle CEV e i rapporti di valutazione che ne seguiranno costituiscono un elemento fondamentale dell'intero processo di accREDITamento e valutazione. A tal fine l'ANVUR, secondo procedure di selezione aperte, ha individuato una lista di esperti da cui attingere per la formazione delle commissioni. La lista degli esperti è articolata in quattro albi: l'albo degli *esperti disciplinari* in grado di valutare i corsi di studio; l'albo degli *esperti in materia di assicurazione della qualità* e dell'organizzazione accademica; l'albo degli *esperti telematici* per la valutazione delle Università Telematiche e dei corsi di studio erogati a distanza e l'*albo degli studenti*.

#### 4. Rilevazione delle opinioni degli studenti:

Dapprima con il documento AVA e successivamente con la pubblicazione del documento Procedura di rilevamento delle opinioni degli studenti, l'Agenzia ha disciplinato la raccolta delle opinioni degli studenti sui corsi di studio ed ha definito i questionari standardizzati da utilizzare nelle rilevazioni da parte degli atenei a partire dall'anno accademico 2013-2014. Nel 2014 l'ANVUR intende costruire una banca dati centralizzata che raccolga i questionari e consenta sia all'ANVUR che alle singole università la possibilità di confrontare le opinioni espresse dagli studenti di diversi Atenei e consenta altresì di rilevare i cambiamenti nel tempo delle valutazioni espresse, anche ai fini del monitoraggio dell'attività didattica nell'ambito dei processi di assicurazione della qualità.

#### 5. La sperimentazione degli esiti degli apprendimenti e degli esiti occupazionali<sup>218</sup>:

La valutazione della didattica nell'ambito delle linee guida europee e nel cui rispetto l'ANVUR ha predisposto il progetto AVA, si basa in larga parte su indicatori di processo e sulla valutazione qualitativa consentita dalle visite in loco presso gli atenei. Questi strumenti non consentono una misurazione diretta del risultato dell'attività didattica, ovvero dei livelli di apprendimento effettivi, ma solo della qualità dei processi. L'Agenzia nel corso del 2013 ha condotto una sperimentazione volta alla misurazione degli apprendimenti di natura generalista, tramite test per la valutazione dei cosiddetti "Generic skills", con la partecipazione a titolo volontario di 12 atenei, differenziati per dimensione, per precedenti esperienze con test simili adottati dall'OCSE e per area territoriale. Anche sulla base dei risultati ottenuti, l'Agenzia deciderà come procedere dalla fase di cantiere sperimentale a quella di regime estesa a tutto l'universo dei laureandi italiani, intendendo promuovere l'uso dei test come strumento, concorrente con altri, per l'autovalutazione degli Atenei e per il monitoraggio degli esiti formativi nelle procedure di accreditamento e valutazione periodica degli anni a venire, in un'ottica di miglioramento della qualità della didattica realizzata nel nostro Paese.

#### 6. Accreditamento e valutazione delle istituzioni AFAM<sup>219</sup>:

L'ANVUR svolge regolarmente tale attività di verifica con l'ausilio di esperti di settore, con lo svolgimento di visite in loco e la formulazione di pareri. Nello scorso biennio sono stati rilasciati circa 20 pareri all'anno, a seguito di visite in loco presso le istituzioni. Tale attività continuerà nel prossimo triennio, fatti salvi interventi normativi che rivedano la regolamentazione del settore. Nel 2013 su richiesta del Ministro, l'ANVUR, con l'ausilio di un apposito gruppo di esperti, ha avviato una fase di analisi volta alla definizione dei criteri di indirizzo per i nuclei di valutazione delle istituzioni AFAM per la redazione della relazione annuale sulle attività e il funzionamento delle istituzioni. Il lavoro svolto dal gruppo di lavoro potrà inoltre essere utilizzato nell'ambito dei compiti assegnati all'Agenzia, insieme all'esperienza accumulata con i pareri forniti e il programma di visite presso le istituzioni AFAM, nel delineare un percorso di valutazione per il settore, in attesa dell'emanazione dei decreti attuativi della legge n. 508/1999 che dovrebbero definire le modalità di valutazione degli enti del comparto.

<sup>218</sup> Il test TECO, adattato al sistema italiano da esperti dell'ANVUR a partire dal CLA+, elaborato dal Council for Aid to Education (CAE), combina domande a risposta aperta con altre a risposta chiusa multiple choice, e mira a valutare competenze trasversali quali il problem solving, il critical thinking, e l'ability to communicate. Alla somministrazione del test, condotta su piattaforma informatica tra la fine di maggio e l'inizio di luglio 2013, hanno fatto seguito la sua correzione svolta da 110 professori italiani a ciò formati e l'attribuzione finale dei punteggi a cura del CAE, secondo criteri già usati altrove nel mondo, atti a costituire un benchmark internazionale. Le prime evidenze e analisi sul test TECO sono disponibili sul sito dell'ANVUR. Il rapporto finale sugli esiti della sperimentazione sarà reso pubblico in una Conferenza organizzata a Roma l'11 marzo 2014.

<sup>219</sup> Il DPR 212/2005, art. 11, assegnava al CNVSU, e in seguito all'ANVUR, il compito di fornire al ministero il proprio parere in ordine all'adeguatezza delle strutture e del personale rispetto alla tipologia dei corsi da attivare, per concedere il riconoscimento dei titoli a corsi e sedi AFAM privati già esistenti alla data di entrata in vigore della decreto.

## 7. Riconoscimento istituti di psicoterapia:

In base alla legge del 15 maggio 1997, n. 127, art. 17, comma 96, lettera b), il Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, con decreto dell'11 dicembre 1998 n. 509, ha regolamentato le procedure per il riconoscimento degli Istituti che intendono istituire ed attivare corsi di specializzazione in psicoterapia di durata almeno quadriennale. Nel merito, il citato DM e successiva ordinanza ministeriale del 30 dicembre 1999, definiscono la documentazione che le istituzioni debbono produrre ai fini dell'ottenimento del riconoscimento di cui si tratta. Sulla base della documentazione prodotta devono esprimersi:

- una *Commissione tecnico - consultiva* tenuta ad esprimere un parere vincolante in ordine all'idoneità degli Istituti richiedenti l'attivazione di corsi di specializzazione in psicoterapia.
- l'*Osservatorio per la valutazione del sistema universitario*, oggi ANVUR, che formula una valutazione tecnica sulla congruità delle strutture, attrezzature e risorse umane;

L'Agenzia sta già ottemperando a tali adempimenti fornendo i pareri di competenza e anche per il 2014 continuerà a valutare le istanze trasmesse dal Ministero

## 8. Partecipazione all'ENQA<sup>220</sup>:

L'Agenzia nel 2011 è stata accolta nell'*European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), l'associazione che raccoglie le agenzie di valutazione europee delle università e che redige le linee guida europee in materia, con lo status di *candidate member*. Da ottobre 2013 all'Agenzia è stato riconosciuto lo status di *Affiliate member*, in quanto la posizione di *Candidate member* non è più prevista nel nuovo statuto dell'ENQA. Al fine del riconoscimento dello status di *Full member*, le procedure prevedono che le agenzie siano valutate da esperti esterni incaricati dall'ENQA, al fine di verificare il rispetto degli standard e delle linee guida europee. Tenuto conto che ai fini dell'accreditamento ENQA le attività che in Italia rientrano nel progetto AVA costituiscono un elemento imprescindibile, la richiesta all'ENQA di riconoscimento come *full member* è prevista soltanto nel 2014, quando il programma di visite presso gli atenei e l'attività di valutazione della didattica da parte dell'ANVUR saranno pienamente operative.

## 9. Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca:

Ai sensi dell'art. 4 comma 3 del DPR 76/2010, l'Agenzia redige ogni due anni un *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca*, che viene presentato al Ministro, e da questi trasmesso al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Comitato interministeriale per la programmazione economica e al Parlamento. L'Agenzia ha avviato la stesura del rapporto nell'autunno del 2013, secondo le linee e di indirizzo formulate nel programma delle attività 2013-2015 in cui si prevedeva che il rapporto fotografasse l'evoluzione recente del sistema universitario e della ricerca. L'ANVUR intende concludere il rapporto entro gennaio 2014 e presentarlo pubblicamente nei primi mesi del 2014. Una seconda edizione del rapporto potrà essere predisposta per l'anno 2016. L'ANVUR intende tuttavia fornire nel 2015 almeno l'aggiornamento delle statistiche utilizzate nel rapporto al fine di favorire le attività di analisi e studio del sistema. Le sezioni del rapporto sono curate dalle direzioni valutazione delle università e valutazione della ricerca per quanto di competenza, anche con il supporto di esperti della valutazione.

L'Agenzia, in considerazione delle attività di competenza dell'area valutazione delle università, ha programmato di avvalersi, oltre che del personale dell'area (1 funzionario amministrativo e 4 funzionari esperti della valutazione) di 10 esperti a sostegno delle

<sup>220</sup> Gli ambiti di attività che ricadono sotto tali linee guida riguardano la didattica e i sistemi di assicurazione della qualità delle università, e pongono al loro centro come momento di verifica esterna da parte delle agenzie la visita in loco presso gli atenei e i conseguenti rapporti di valutazione. Tutte le attività svolte nell'ambito della valutazione della qualità della ricerca, ad esempio la Valutazione della Qualità della Ricerca, non rientrano nel perimetro di valutazione dell'ENQA.

attività di valutazione e di circa 240 valutatori da impegnare nelle CEV delle attività AVA e visite presso le istituzioni AFAM.

A regime l'ANVUR, oltre all'accREDITAMENTO iniziale dei corsi, condurrà almeno 40 visite l'anno presso gli Atenei, tra visite per l'accREDITAMENTO di sede e visite per l'accREDITAMENTO periodico dei corsi, con il coinvolgimento di almeno 5-6 esperti esterni a visita. Tenuto conto che alcuni esperti potranno essere impegnati in più visite tale numero deve essere considerato come numero massimo. Per l'accREDITAMENTO iniziale dei corsi potranno essere utilizzati esperti, in parte contrattualizzati anche per le visite in loco presso gli atenei.

Per le istituzioni AFAM si prevede il coinvolgimento limitato di esperti di settore impegnati in maniera continuativa nella formulazione di pareri e visite alle istituzioni, in un numero massimo di 10. Tale previsione è suscettibile di variazioni nel caso venga emanata la normativa di regolamentazione del settore.

La figura 26 evidenzia il fabbisogno di risorse umane per l'area università. Si rileva che il supporto degli esperti, nella fase di avvio delle procedure è ancora più rilevante visto che l'Agenzia potrà avvalersi del supporto dei funzionari valutatori tecnici solo a conclusione delle relative procedure concorsuali il cui termine è previsto per la metà del 2014.

Figura 26: Scheda fabbisogno risorse umane Area Università

Attività	Funzionari Amministrativi a regime	Funzionari Valutatori tecnici a regime	Totale a regime	Esperti a sostegno	Valutatori CEV e AFAM
AVA	1	4	5	7	240
AFAM				3	
Rilevazione Opinioni Studenti				-	-
Rapporto Finale TECO				-	-
Istituti Psicoterapia				-	-
AccREDITAMENTO ENQA				-	-
Rapporto sullo stato Università e Ricerca				-	-
<b>Totale Risorse</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>240</b>

## La valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca

Il decreto n. 66/2013 convertito, con modificazioni dalla legge n. 98/2013, ha attribuito all'Agenzia i compiti già della CIVIT ed ora in capo all'ARAN in materia di valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca vigilati dal MIUR<sup>221</sup>. Tale compito si concretizza nell'attività di indirizzo e di monitoraggio nella gestione del ciclo della performance di 80 università pubbliche e 14 enti di ricerca vigilati dal MIUR, tenendo conto delle specificità del sistema dell'università e della ricerca.

Come noto nelle università coesistono attività prettamente amministrative in capo a personale soggetto alle disposizioni del d.lgs. n. 150/2009 con attività istituzionali quali la didattica e la ricerca in capo a docenti e ricercatori non soggetti alle disposizioni del decreto, ma che spesso assumono funzioni in senso lato di amministrazione, ad esempio nella gestione dei dipartimenti. Queste caratteristiche fanno del ciclo della performance delle università un unicum nel quadro applicativo del d.lgs. n. 150/2009, e spiegano l'attribuzione delle funzioni della CIVIT all'Agenzia, le cui principali attività vertono sulla valutazione della ricerca e della didattica e nella verifica dei sistemi di assicurazione della qualità interna degli atenei<sup>222</sup>.

Le attività saranno svolte sotto la responsabilità della direzione generale. Questo insieme di attività, richiederà un impegno consistente per il quale a regime si ritiene necessario che l'ANVUR si avvalga di cinque risorse a supporto e di due esperti valutatori. Le risorse dovranno contribuire alla definizione di specifici indirizzi e al monitoraggio del ciclo sia con la redazione di rapporti di monitoraggio a carattere generale per insiemi omogenei di soggetti sia di specifici rapporti per ciascuno degli enti interessati, nonché con i rapporti intrattenuti con gli OIV degli enti di ricerca e i Nuclei di valutazione degli atenei.

Figura 27: Scheda fabbisogno risorse umane Area Valutazione Performance

	Esperti a sostegno	Valutatori
Monitoraggio	5	2

<sup>221</sup> L'art. 60, comma 2 recita "Il sistema di valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca di cui al Capo I del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, è svolto dall'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) [...]".

<sup>222</sup> Analogamente per gli enti di ricerca, anche se in questo caso l'intero personale rientra nel perimetro del d.lgs. n. 150/2009, il ciclo della performance deve necessariamente tener conto dello specifico status dell'attività della ricerca. Non a caso già prima dell'attribuzioni delle funzioni all'ANVUR, il DPCM 26 gennaio 2011 attribuiva all'Agenzia il compito di definire in raccordo con la CIVIT i criteri di valutazione riferiti al personale di ricerca degli enti. Lo stesso DPCM attribuiva peraltro all'ANVUR analogo compito per il personale didattico delle strutture AFAM.

#### 4.6.3 Area strategica sviluppo organizzativo, logistico e risorse umane

Lo sviluppo di questo asset strategico, come visto nell'analisi del contesto interno, è di estrema rilevanza per dotare l'Agenzia di quelle risorse strumentali ed umane indispensabili per il perseguimento del *core business* dell'Agenzia.

Le pubbliche amministrazioni non possono ormai prescindere da processi di informatizzazione e innovazione tecnologica, in modo da assicurare adeguati livelli di trasparenza e di efficienza. Il piano strategico dell'Agenzia attinente le attività amministrative e gestionali a supporto della mission istituzionale ha come principale obiettivo quello di giungere ad una messa a regime della struttura su tre principale aree funzionali (risorse umane, programmazione economico-finanziaria, acquisizione beni e servizi) lungo tre linee direttrici: informatizzazione, razionalizzazione e trasparenza.

Un primo obiettivo dell'Agenzia, parallelo al perseguimento del pieno completamento della dotazione organica, è quello di individuare canali di finanziamento che alimentino il fondo di amministrazione in modo da poter erogare, in linea con il sistema di valutazione del personale non dirigente, premi incentivanti e indennità di responsabilità tali da svolgere una funzione motivazionale a supporto del personale fortemente sacrificato nell'espletamento delle attività ordinarie.

Inoltre, l'Agenzia, sulla base di un'attenta valutazione delle proprie attività istituzionali, in precedenza descritte, ha oggettivamente constatato che la dotazione organica prevista dal dPR n. 76/2010 sia largamente sotto dimensionata rispetto ai compiti assegnati tale da prevedere, nel medio termine, un necessario adeguamento così come indicato nella figura 28.

A tal fine l'Agenzia ha già avviato le opportune iniziative al fine di pervenire quanto prima ad una dotazione organica coerente con il proprio mandato istituzionale.

Figura 28: Fabbisogno effettivo dell'Agenzia in rapporto ai compiti istituzionali assegnati.

Tipologia	Dotazione dPR 76/2010	Fabbisogno effettivo
Dirigenti	3	3
Funzionari Area III	12	22
Funzionari Area II	3	7
<b>Totale</b>	<b>18</b>	<b>32</b>

Anche sul fronte degli esperti, l’Agenzia ha riscontrato negli anni precedenti notevoli difficoltà legate al limite imposto dal dPR n. 76/2010. Infatti il decreto pur prevedendo, oltre al personale in organico, la possibilità per l’Agenzia di avvalersi di esperti della valutazione, di fatto ne limitava la dotazione organica.

Solo con l’intervento del decreto legge n. 69/2013 è stato eliminato il limite quantitativo dei 50 esperti previsto di cui può avvalersi l’Agenzia, vincolando tuttavia l’attività alle risorse finanziarie disponibili in bilancio per tale voce di spesa.

L’eliminazione del limite quantitativo dei 50 esperti, seppur a parità di spesa, ha sicuramente favorito una maggiore autonomia nella gestione degli esperti ed una maggiore capacità di programmazione delle attività in coerenza con gli obiettivi da realizzare. L’analisi dei programmi da perseguire e delle attività da espletare, descritte ed estrapolate nei paragrafi precedenti, hanno permesso di stimare il fabbisogno di esperti della valutazione, sia con riferimento alle attività di supporto del Consiglio Direttivo, sia con riferimento alle attività di valutazione delle strutture universitarie, dei corsi universitari, delle strutture AFAM e dei dottorati (figura n. 29).

Coerentemente con i modelli delle altre Agenzie Europee, gli esperti della valutazione costituiscono una risorsa indispensabile e di enorme rilevanza strategica per l’attività di valutazione del sistema universitario e della ricerca.

Figura 29: Programmazione triennale dei fabbisogni di esperti della valutazione (2014/2016)

	2013	2014			2015			2016		
	Al 31/12	Cess.	Acq.	Al 31/12	Cess.	Acq.	Al 31/12	Cess.	Acq.	Al 31/12
Esperti della valutazione a supporto del CD e della struttura	14	-14	+25	25	-25	+25	25	-25	+25	25
Esperti CEV valutazione di strutture universitarie, corsi e dottorati	-	-	250			250			250	
Altri esperti o Valutatori	1	-1	+2	2	3	3	3	3	3	3

Nel corso dell'anno 2013 sono state avviate le procedure di accreditamento dei corsi universitari con la valutazione di circa 100 corsi di nuova attivazione avvalendoci di circa 20 esperti valutatori iscritti ad un apposito albo istituito dall'Agenzia.

In relazione a quanto programmato per l'anno 2014, l'Agenzia prevede di utilizzare un consistente numero di esperti (circa 250) per avviare l'accreditamento periodico delle strutture universitarie e dei corsi universitari oltre che tutte le altre attività programmate. Tali incarichi in media dureranno al massimo 10 giorni/persona ed avranno costi molto sostenuti al fine di perseguire il rispetto dei limiti di bilancio.

Nel corso del 2014, l'Agenzia, oltre a dover completare il piano di acquisizioni di personale e a garantire il completamento dei lavori di ristrutturazione e adeguamento della nuova sede, sia pur in presenza di una forte dinamicità gestionale ed organizzativa, si è posta ulteriori obiettivi così come indicati nella figura 30.

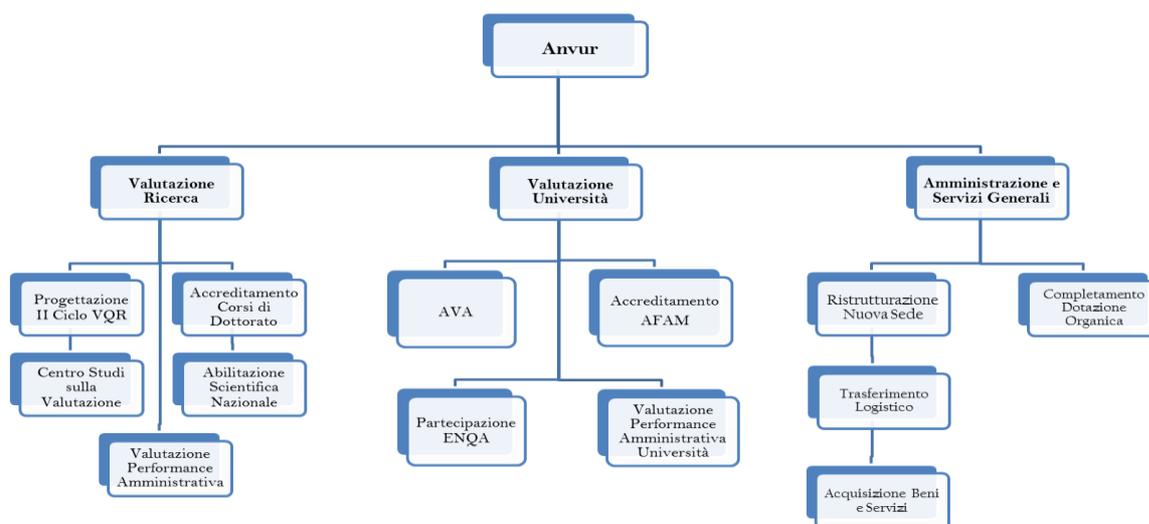
Figura 30: Scheda obiettivi Area organizzazione, logistica e risorse umane.

Attività	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre
Completamento Pianta Organica	20%	40%	40%	-
Completamento lavori di ristrutturazione nuova sede	20%	40%	40%	-
Acquisizione mobili, arredi a attrezzature	-	-	40%	60%
Acquisizione applicativi e software gestionali	-	20%	30%	50%
Trasferimento presso nuova sede	-	-	30%	70%
Acquisizione servizio organizzazione biglietteria e prenotazioni	100%	-	-	-
Acquisizione servizio di contabilità economica e finanziaria	-	-	-	100%
Acquisizione servizio traduzioni specialistiche	40%	60%	-	-
Acquisizione servizio rilevazione opinioni degli studenti	30%	30%	40%	-

Con il raggiungimento di tali obiettivi, l'Agenzia può definitivamente acquisire un'autonomia organizzativa, logistica e funzionale tale da sancire la fine di una complessa fase di transizione.

Viste le proprie funzioni istituzionali, le attività programmate ed il contesto organizzativo descritto nei paragrafi precedenti, l’Agenzia, anche in considerazione del necessario collegamento con il ciclo della programmazione economica e finanziaria e con gli adempimenti in materia di trasparenza e corruzione, ha individuato per ogni singola missione, secondo una logica per centri di costo, i programmi di riferimento e le attività da espletare come evidenziato nella figura 31.

Figura 31: Struttura dell’ANVUR per missioni, programmi e obiettivi strategici.



#### 4.7 La mappatura dei processi e delle attività

Come già evidenziato, il momento particolarmente rilevante per l’Agenzia, nell’elaborazione dell’intero ciclo della performance, è stato caratterizzato dalla preventiva analisi e valutazione dei programmi, delle attività e dei processi rilevanti ai fini del conseguimento degli obiettivi istituzionali prestabiliti.

A tal fine, la pianificazione, in senso ampio, ha assunto, all’interno dei processi decisionali, un’importante ruolo di *stimolo* per la realizzazione di un miglioramento complessivo dell’organizzazione. L’Agenzia in questa fase, in un’ottica di performance allargata, ha metabolizzato le attività ed i programmi connessi alla missione istituzionale attraverso una stretta connessione tra le diverse dimensioni, aree e risorse.

In tale contesto, dopo aver ben individuato la griglia delle attività da espletare, in funzione delle proprie caratteristiche strutturali e degli adempimenti derivanti da importanti ed ulteriori interventi legislativi tra cui il d.lgs. n. 91/2011, la legge n. 190/2012 ed il d.lgs. n. 33/2013, ha avviato un percorso di ripensamento delle proprie

attività ed una mappatura dei processi interni sia per la valutazione e la gestione dei rischi connessi ai fenomeni *corruttivi ed illegali*, sia per il conseguimento di una piena conoscibilità della propria azione (*trasparenza*), sia per un miglioramento delle proprie prestazioni *gestionali*.

#### 4.7.1 L'individuazione delle *Aree di rischio*

Nonostante il contesto organizzativo descritto nei paragrafi precedenti e la peculiarità dell'Agenzia in cui è garantito il coinvolgimento continuo di tutte le componenti interne (politiche ed operative), di per sé forma di “controllo circolare”, sono state comunque selezionate le aree e i processi organizzativi in cui potenzialmente si annida il rischio di corruzione.

Già all'interno del Piano triennale delle Attività, l'Agenzia ha declinato gli obiettivi strategici, la programmazione finanziaria e il sistema di misurazione e valutazione della performance, in funzione della propria Missione Servizi Generali e delle due missioni istituzionali (Università e Ricerca) come evidenziato nella figura 31.

Ai sensi della legge 190/12, art. 1, comma 16, l'Agenzia ha dovuto assicurare i livelli essenziali di cui al comma 15 (*trasparenza*) con particolare riferimento ai procedimenti di *autorizzazione o concessione, scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, concessione ed erogazione di sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici in genere e concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera*.

L'articolo suddetto, individuando le attività più esposte al rischio corruzione, ed integrando tale leva con quella della trasparenza, ha imposto a tutte le pubbliche amministrazioni di formulare un'apposita strategia di prevenzione attraverso l'attivazione di azioni ponderate e coerenti, capaci di ridurre significativamente il rischio di comportamenti corruttivi. A tal fine l'Agenzia ha sistematizzato e descritto ogni processo (inteso come articolazione in fasi tra loro collegate concettualmente e temporalmente), delineando per ognuno di essi:

- ✓ *un programma di attività derivante da una prima fase di analisi;*
- ✓ *i meccanismi e gli strumenti atti a prevenire il rischio di corruzione;*
- ✓ *le modalità per verificarne l'attuazione;*
- ✓ *le modalità per implementarlo e aggiornarlo.*

All'uopo l'Agenzia, dopo aver identificato i singoli programmi, ha estrapolato per ogni programma i processi di pertinenza come rappresentati nelle figure 32 e 33.

Figura 32: Attività/Processi per le Missioni Università e Ricerca.

Attività/Processo	Programma	Missione
Valutazione della ricerca VQR	Valutazione Ricerca	Valutazione Ricerca
Valutazione Progetti di Ricerca	Valutazione Ricerca	Valutazione Ricerca
Accreditamento e Valutazione Corsi di Dottorato	Valutazione Dottorati	Valutazione Ricerca
Classificazione Riviste	ASN	Valutazione Ricerca
Valutazione Commissari ASN	ASN	Valutazione Ricerca
Accreditamento AVA	AVA	Valutazione Università
Valutazione AVA	AVA	Valutazione Università
Verifiche AFAM	AFAM	Valutazione Università
Verifiche Corsi in Psicoterapia	PSICO	Valutazione Università
Valutazione Amministrativa Performance	Performance Università/Ricerca	Valutazione Università/Ricerca

Figura 33: Attività/Processi per la Missione Servizi Generali

Attività/Processo	Programma	Missione
Concorsi per i dirigenti e per il personale tecnico - amministrativo a tempo determinato e indeterminato	Personale	Servizi Generali
Procedure selettive per collaboratori e consulenti esterni	Personale	Servizi Generali
Trattamento Economico e Giuridico Personale	Personale	Servizi Generali
Procedure selettive per progressioni orizzontali e verticali personale interno	Personale	Servizi Generali
Affidamento incarichi esterni al personale	Personale	Servizi Generali
Scelta del contraente nell'affidamento di lavori, beni e servizi	Acquisizione Beni e Servizi	Servizi Generali
Progettazione, direzione e collaudo lavori o attestazione di conformità per servizi/forniture	Acquisizione Beni e Servizi	Servizi Generali
Gestione Fondo Economale	Acquisizione Beni e Servizi	Servizi Generali
Gestione Patrimonio ed Inventario	Patrimonio	Servizi Generali
Gestione Rifiuti	Altre Attività	Servizi Generali

I procedimenti riportati nella figura 33 corrispondono alle aree di rischio obbligatorie indicate nel PNA - Allegato 2 e la mappatura dei processi<sup>223</sup> nell'ambito dei relativi programmi di gestione ha consentito all'Agenzia di esplicitare il *processo di gestione del rischio*<sup>224</sup>, inteso come insieme coordinato di attività per guidare e controllare l'amministrazione in riferimento ai rischi stessi.

<sup>223</sup> Per processo si intende un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni. Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica

<sup>224</sup> Per "gestione del rischio" si intende l'insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'amministrazione con riferimento al rischio. I principi fondamentali consigliati nel PNA per

L'identificazione dei rischi è avvenuta tramite un percorso di *analisi e ponderazione*<sup>225</sup>. L'attività di valutazione dei rischi è stata coordinata dal Direttore, sia in qualità di responsabile dell'organizzazione e della gestione, sia nella sua veste di Responsabile della Corruzione, con la condivisione dei membri del Consiglio Direttivo e di tutti gli altri soggetti dell'organizzazione.

Visto il contesto ristretto dell'ANVUR, tale processo di condivisione si è rilevato del tutto agevole e pressoché spontaneo, come del resto la gran parte delle attività svolte all'interno dell'Agenzia. L'analisi dei processi in ottica di individuazione delle aree di rischio è stata realizzata utilizzando la duplice prospettiva che considera l'*impatto del rischio* e la *probabilità del rischio*.

Sono state adottate infatti due griglie di valutazione di cui una per la *valutazione dell'impatto* e l'altra per la *valutazione della probabilità* – come riportato nelle figure 34 e 35 per le Missioni Istituzionali (Università e Ricerca) e nelle figure 36 e 37 per la Missione Servizi Generali. Per la *Valutazione dell'impatto* del rischio sono stati utilizzati come driver l'impatto Organizzativo, l'impatto Economico, l'impatto Reputazionale e l'impatto organizzativo, economico e di immagine. Ai fini della *valutazione delle probabilità* del rischio, la dimensione "*Frazionabilità del processo*" suggerita anche dal PNA (Piano Nazionale Anticorruzione) è stata ricondotta all'interno della voce "*Complessità del processo*".

Sono quindi cinque i driver utilizzati (anziché i sei presenti nell'allegato 5 del PNA), uno dei quali (la complessità del processo) declinato in quattro sotto dimensioni:

1. *Discrezionalità*: intesa come assenza di vincoli normativi e regolamentari;
2. *Rilevanza Esterna*: intesa come peso degli effetti giuridici su soggetti terzi esterni;
3. *Complessità Processo*: intesa come complessità dell'intero processo di assunzione delle decisioni e produzione dell'output, che è a sua volta condizionata da:
  - ✓ *Numerosità degli attori coinvolti nel processo*;
  - ✓ *Numerosità delle fasi/attività del processo*;
  - ✓ *Livello di conoscenze/competenze specialistiche e multidisciplinari richieste*;
  - ✓ *Numero di amministrazioni coinvolte*;

---

una corretta gestione del rischio cui si fa riferimento nel presente documento sono desunti dai Principi e linee guida UNI ISO 31000:2010.

<sup>225</sup> L'identificazione consiste nella ricerca, individuazione e descrizione dei rischi. L'attività di identificazione richiede che per ciascun processo o fase di processo siano fatti emergere i possibili rischi di corruzione. L'analisi del rischio consiste invece nella valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (probabilità e impatto) per giungere alla determinazione del livello di rischio. Il livello di rischio è rappresentato da un valore numerico. La ponderazione consiste nel considerare il rischio alla luce dell'analisi e nel raffrontarlo con altri rischi al fine di decidere le priorità e l'urgenza di trattamento.

4. *Valore Economico*: inteso come impatto economico del processo ai fini della rilevanza interna/esterna e attribuzione di vantaggi di diversa natura;

5. *Controllo Processo*: inteso come numero di livelli di controllo interni.

Secondo questo schema l'analisi del rischio consiste nel calcolare la probabilità che il rischio si realizzi e nello stimare le conseguenze che esso produce (impatto), attribuendo un punteggio ad ognuna delle dimensioni indicate da un minimo di 0 ad un massimo di 5 (in forma variabile) secondo la metrica indicata nell'allegato 5 del PNA.

**Figura 34:** Impatto dei rischi delle attività/processi per le Missioni Università e Ricerca.

Attività/Processo	Impatto Organizzativo	Impatto Economico	Impatto Reputazionale	Impatto organizzativo economico e sull'immagine	Totale Impatto*
Valutazione della ricerca VQR	3	1	0	5	2,3
Valutazione Progetti di Ricerca	2	1	0	5	2,0
Accreditamento e Valutazione Corsi di Dottorato	2	1	0	5	2,0
Classificazione Riviste	3	1	0	5	2,3
Valutazione Commissari ASN	3	1	0	5	2,3
Accreditamento AVA	3	1	0	5	2,3
Valutazione AVA	3	1	0	5	2,3
Verifiche AFAM	2	1	0	5	2,0
Verifiche Corsi in Psicoterapia	1	1	0	5	1,8
Valutazione Amministrativa Performance	2	1	0	5	2,0

Legenda Punteggio	1 2 3 4 5	1 5	0 1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
-------------------	-----------	-----	-------------	-----------

**Figura 35:** Probabilità dei rischi delle attività/processi per le Missioni Università e Ricerca.

Attività/Processo	Discrezionalità	Rilevanza Esterna	Complessità Processo	Valore Economico	Controlli	Probabilità*
Valutazione della ricerca VQR	2	5	5	3	3	3,5
Valutazione Progetti di Ricerca	2	5	5	3	3	3,5
Accreditamento e Valutazione Corsi di Dottorato	2	5	5	3	3	3,5
Classificazione Riviste	1	5	5	3	3	3,3
Valutazione Commissari ASN	2	5	5	3	3	3,5
Accreditamento AVA	2	5	5	3	3	3,5
Valutazione AVA	2	5	5	3	3	3,5
Verifiche AFAM	2	5	5	3	3	3,5
Verifiche Corsi in Psicoterapia	2	5	5	3	3	3,5
Valutazione Amministrativa Performance	2	5	5	3	3	3,5

Legenda Punteggio	1 2 3 4 5	2 5	1 3 5	1 3 5	1 2 3 4 5
-------------------	-----------	-----	-------	-------	-----------

Figura 36: Impatto dei rischi per attività/processo della Missione Servizi Generali

Attività/Processo	Impatto Organizzativo	Impatto Economico	Impatto Reputazionale	Impatto organizzativo economico e sull'immagine	Impatto*
Concorsi per i dirigenti e per il personale tecnico - amministrativo a tempo determinato e indeterminato	4	1	0	5	2,5
Procedure selettive per collaboratori e consulenti esterni	4	1	0	5	2,5
Trattamento Economico e Giuridico Personale	3	1	0	3	1,8
Procedure selettive per progressioni orizzontali e verticali personale interno	2	1	0	4	1,8
Affidamento incarichi esterni al personale	1	1	0	5	1,8
Scelta del contraente nell'affidamento di lavori, beni e servizi	3	1	0	5	2,3
Progettazione, direzione e collaudo lavori o attestazione di conformità per servizi/ forniture	3	1	0	5	2,3
Gestione Fondo Economicale	2	1	0	3	1,5
Gestione Patrimonio ed Inventario	2	1	0	3	1,5
Gestione Rifiuti	1	1	0	3	1,3

Legenda Punteggio	1 2 3 4 5	1 5	0 1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
-------------------	-----------	-----	-------------	-----------

Figura 37: Probabilità dei rischi della attività/processi della Missione Servizi Generali

Attività/Processo	Discrezionalità	Rilevanza Esterna	Complessità Processo	Valore Economico	Controlli	Probabilità*
Concorsi per i dirigenti e per il personale tecnico - amministrativo a tempo determinato e indeterminato	3	5	3	5	3	3,8
Procedure selettive per collaboratori e consulenti esterni	3	5	3	5	3	3,8
Trattamento Economico e Giuridico Personale	2	2	2	3	2	2,2
Procedure selettive per progressioni orizzontali e verticali personale interno	3	5	2	3	2	3,0
Affidamento incarichi esterni al personale	2	5	1	3	2	2,6
Scelta del contraente nell'affidamento di lavori, beni e servizi	3	5	3	5	3	3,8
Progettazione, direzione e collaudo lavori o attestazione di conformità per servizi/ forniture	3	5	3	5	3	3,8
Gestione Fondo Economicale	2	2	2	1	2	1,8
Gestione Patrimonio ed Inventario	2	5	2	3	2	2,8
Gestione Rifiuti	2	5	1	3	2	2,6

Legenda Punteggio	1 2 3 4 5	2 5	1 3 5	1 3 5	1 2 3 4 5
-------------------	-----------	-----	-------	-------	-----------

Analizzati gli impatti e le probabilità dei rischi per ogni singola attività e determinato il *valore del rischio*, il lavoro è proseguito con la relativa ponderazione, seguendo il modello adottato. I singoli rischi sono stati valutati alla luce dell'analisi e nel raffronto con gli altri rischi individuati, con l'obiettivo di decidere le priorità dei trattamenti da realizzare. È emersa così la classificazione dei processi esposta nelle figure 38 e 39 e sintetizzata graficamente nelle figure 40 e 41.

Figura 38: Valutazione Complessiva rischio connesso alle Missioni Università e Ricerca.

Attività/Processo	A Impatto	B Probabilità	Rischio	Valore Rischio M/B/A*
			(A x B)	
Valutazione della ricerca VQR	2,3	3,5	7,9	Medio Basso
Valutazione Progetti di Ricerca	2,0	3,5	7,0	Medio Basso
Accreditamento e Valutazione Corsi di Dottorato	2,0	3,5	7,0	Medio Basso
Classificazione Riviste	2,3	3,3	7,4	Medio Basso
Valutazione Commissari ASN	2,3	3,5	7,9	Medio Basso
Accreditamento AVA	2,3	3,5	7,9	Medio Basso
Valutazione AVA	2,3	3,5	7,9	Medio Basso
Verifiche AFAM	2,0	3,5	7,0	Medio Basso
Verifiche Corsi in Psicoterapia	1,8	3,5	6,1	Medio Basso
Valutazione Amministrativa Performance	2,0	3,5	7,0	Medio Basso

**Basso** = con valore inferiore a 4

**Medio Basso** = valori da 4,1 a 9

**Medio** = valori da 9,1 a 12

**Medio Alto** = valori compresi tra 12,1 e 16

**Alto** = con valore superiore a 16

Figura 39: Valutazione complessiva rischio connesso alla Missione Servizi Generali

Attività/Processo	A Impatto	B Probabilità	Rischio	Valore Rischio M/B/A*
			(A x B)	
Concorsi per i dirigenti e per il personale tecnico-amministrativo a tempo determinato e indeterminato	2,5	3,8	9,5	Medio
Procedure selettive per collaboratori e consulenti esterni	2,5	3,8	9,5	Medio
Trattamento Economico e Giuridico Personale	1,8	2,2	3,9	Basso
Procedure selettive per progressioni orizzontali e verticali personale interno	1,8	3,0	5,3	Medio Basso
Affidamento incarichi esterni al personale	1,8	2,6	4,6	Medio Basso
Scelta del contraente nell'affidamento di lavori, beni e servizi	2,3	3,8	8,6	Medio Basso
Progettazione, direzione e collaudo lavori o attestazione di conformità per servizi/forniture	2,3	3,8	8,6	Medio Basso
Gestione Fondo Economale	1,5	1,8	2,7	Basso
Gestione Patrimonio ed Inventario	1,5	2,8	4,2	Medio Basso
Gestione Rifiuti	1,3	2,6	3,3	Basso

**Basso** = con valore inferiore a 4

**Medio Basso** = valori da 4,1 a 9

**Medio** = valori da 9,1 a 12

**Medio Alto** = valori compresi tra 12,1 e 16

**Alto** = con valore superiore a 16

Figura 40: Rischio connesso alle attività/processi delle Missioni Istituzionali

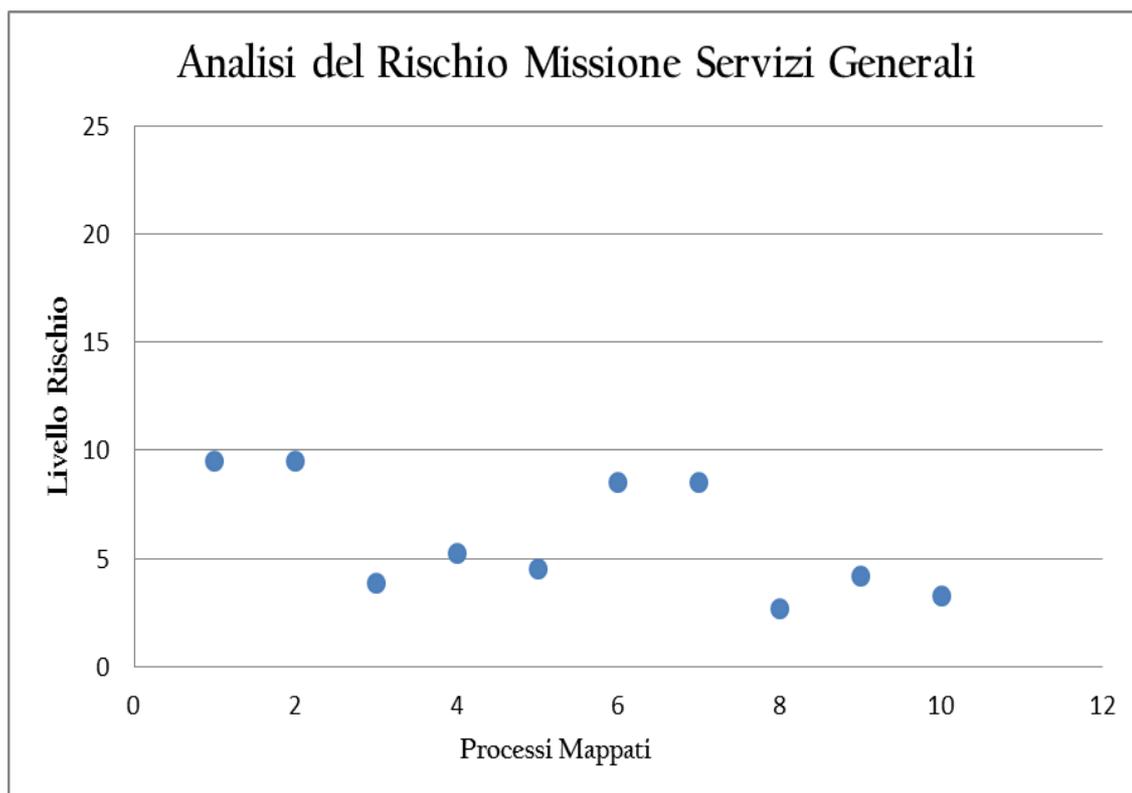
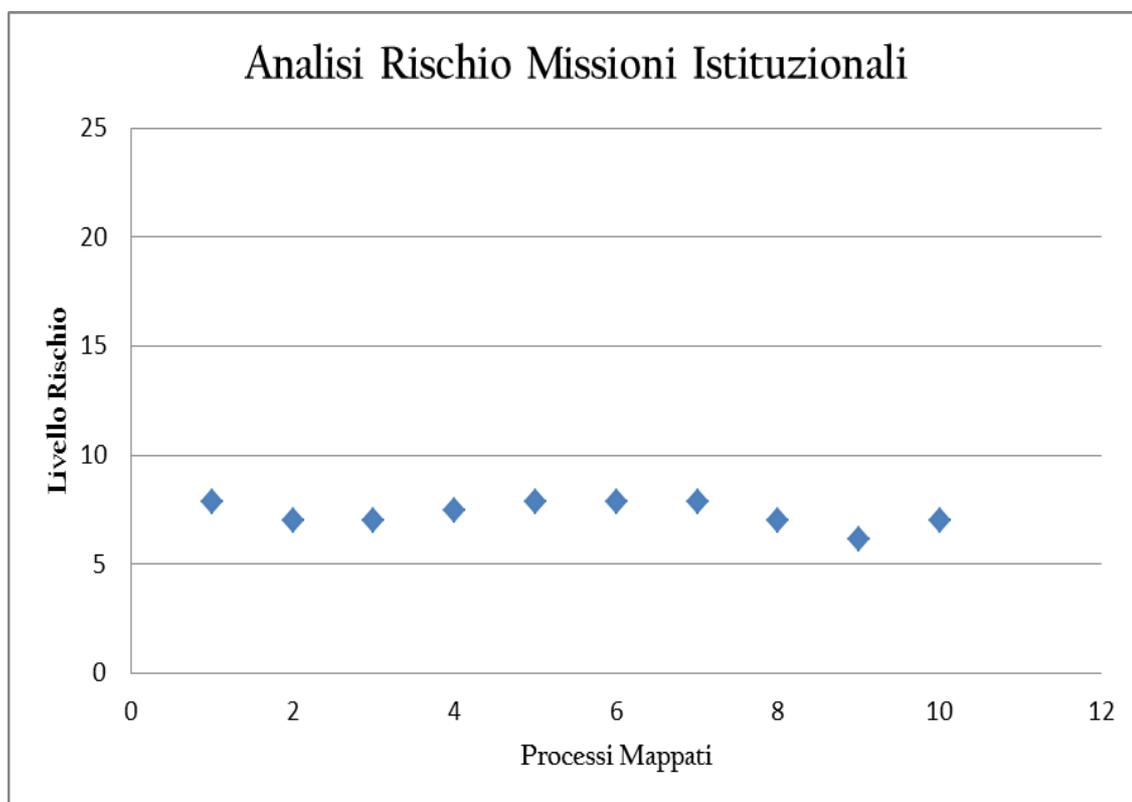


Figura 41: Rischio connesso alle attività/processi della Missione Servizi Generali



L'analisi del rischio sintetizzata nelle pagine precedenti, visto anche il dimensionamento e l'organizzazione, ha permesso di configurare l'Agenzia come un ente generalmente a basso/medio rischio corruzione e ciò per diverse ragioni:

- il Direttore governa tutti i processi e li monitora costantemente;
- esistono diversi livelli di controllo nelle fasi del processo di formazione ed assunzione delle decisioni (Dirigenti, Direttore, Consiglio, Collegio dei Revisori);
- le decisioni del Consiglio Direttivo, composto da sette membri, sono assunte a maggioranza dei componenti;
- ad ogni seduta partecipa il Collegio dei Revisori nonché il Direttore;

Vi è inoltre un'ulteriore elemento che riguarda il contesto esterno in cui opera l'Agenzia, che a differenza di altre istituzioni pubbliche, non comprende tutta la cittadinanza, ma è molto più limitato e specifico. Si tratta infatti di un ambiente ristretto a 12 Enti di Ricerca e circa 90 università in cui i “prodotti” realizzati sono “pubblici” per definizione (la didattica e la ricerca che non a caso viene valutata attraverso le *pubblicazioni*) e dove vige di conseguenza una conoscenza approfondita e reciproca dei soggetti coinvolti, quantomeno per aree disciplinari di riferimento.

È evidente, in sostanza, che qualora emergessero fenomeni corruttivi nell'ambito dei procedimenti *core* dell'Agenzia (valutazioni e abilitazioni) emergerebbero immediatamente e non mancherebbero certo di essere pubblicamente denunciati. Anche per queste ragioni la valutazione complessiva del rischio di corruzione per l'ANVUR è risultata medio-bassa.

Benché il modello per la valutazione del rischio utilizzato dall'Agenzia abbia generato una griglia di rischi di intensità variabile, è bene ribadire ancora una volta che, al di là dei processi mappati, le specifiche caratteristiche dimensionali e organizzative dell'ANVUR rappresentano il primo deterrente alla corruzione. La probabilità reale che si verificano fenomeni corruttivi senza che nessuno degli organi di governo e di gestione se ne avveda è davvero ridotta.

Tuttavia, l'Agenzia ha previsto una serie di interventi per il trattamento del rischio che, nonostante si possa ritenere ragionevolmente minimo, contribuiranno senza meno al potenziamento della cultura dell'etica del lavoro, specialmente per coloro che gradualmente si inseriranno nell'organico.

Per queste ragioni oltre alle aree obbligatorie, l'Agenzia ha deciso di inserire interventi di perfezionamento degli strumenti già esistenti ovvero di introdurre nuove misure di prevenzione per tutte le aree a rischio menzionate, come di seguito evidenziate:

## Trasparenza<sup>226</sup>:

Misure/Obiettivi	Termini	Soggetti
Giornata della trasparenza;	31.07.2014	Responsabile della Trasparenza:
Aggiornamento di tutte le informazioni richieste dal 150/2009, 190/2012 e 33/2013;	nei termini di legge	Resp. Area Amministrativo /Contabile
Monitoraggio ed aggiornamento costante delle informazione e dei dati pubblicati;	nei termini di legge	Responsabile del Potere Sostitutivo Organismo Interno di Valutazione
Questionario sulla percezione della corruzione e l'integrità;	31.07.2014	

## Codice di Comportamento<sup>227</sup>:

Misure/Obiettivi	Termini	Soggetti
Adozione del Codice di Comportamento ai sensi dell'art. 54, c. del d.lgs. 165/2001;	31.03.2014	Organo di Indirizzo Politico: Responsabile della Corruzione:
Giornata Formativa ed Informativa;	31.05.2014	Dirigenti
Adeguamento di tutta la modulistica relativa a bandi, affidamenti, contratti o altro alle regole di condotta del Codice;	31.03.2014	OIV
Monitoraggio annuale del Codice ;	31.12.2014	
Monitoraggio immagine Agenzia;	Costante	

<sup>226</sup> La Legge n. 190/2012 ha fatto della trasparenza uno degli assi portanti delle politiche di prevenzione della corruzione, introducendo una complementarità con il PTI e con il Ciclo della Performance. In tema di trasparenza, la sezione accessibile sulla home-page del sito internet dell'Agenzia è oggetto di continuo e costante monitoraggio e revisione in funzione delle diverse previsioni di legge (Legge n. 190/2012, d.lgs. n. 150/2009, d.lgs. n. 91/2011, d.lgs. n. 33/2013, direttive CIVIT). All'interno del ciclo di gestione della performance, inoltre, l'Agenzia considera la trasparenza e la corruzione come due leve importanti per il perseguimento dei propri obiettivi. Si sottolinea come l'Agenzia non ha mai inteso la trasparenza come mero adempimento ma al contrario ha cercato di interpretare i vari provvedimenti come *stimolo* per il miglioramento della propria performance complessiva. La trasparenza, l'integrità ed il controllo rappresentano per l'Agenzia un'occasione per garantire l'espletamento della propria funzione istituzionale nel pieno rispetto dei principi dell'azione amministrativa. Inoltre, vista anche la particolare funzione assegnata all'Agenzia, la trasparenza è intesa come uno strumento prezioso per coinvolgere i propri stakeholder attraverso la verifica della programmazione delle attività, dei costi e dei risultati.

<sup>227</sup> Secondo quanto previsto dall'art. 55, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001 sono pubblicati sul sito istituzionale dell'ANVUR i Codici disciplinari desunti dai contratti collettivi nazionali di lavoro del personale dirigente dell'Area I e del personale non dirigente del Comparto Ministeri. Nel sito dell'Agenzia (Amministrazione Trasparente – Atti generali) è già pubblicato inoltre il "*Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*", comune al personale dirigente e non dirigente e allegato ai rispettivi contratti nazionali.

Nello specifico delle proprie attività amministrative ed istituzionali, il Consiglio Direttivo dell'ANVUR ha approvato già nell'ottobre del 2011 un proprio *Codice Etico* (anch'esso scaricabile dal sito) contenente principi e regole deontologiche per i membri del consiglio e per i dipendenti dell'Agenzia, nonché per gli studiosi ed i collaboratori esterni dell'Agenzia. In particolare secondo quanto previsto dall'art.4 "Integrità e doni", "i membri dell'Agenzia e gli studiosi collaboratori non utilizzano l'ufficio per perseguire fini o per conseguire benefici privati e personali, al di là di quelli previsti. Essi non accettano, né in occasione di viaggi, seminari e convegni, né per lo svolgimento di incarichi esterni, vantaggi, regali o altre utilità da soggetti in qualche modo valutati dall'Agenzia o in procinto di chiederlo, fatta eccezione per i regali d'uso di modico valore". Peraltro l'art. 4, comma 5, del Codice di comportamento per i dipendenti pubblici precisa la soglia orientativa dei regali di modico valore, che non possono superare il valore di 150 euro.

## Rotazione del personale e conflitto di interesse<sup>228</sup>:

Misure/Obiettivi	Termini	Soggetti
Adozione del Codice di Comportamento ai sensi dell'art. 54, c. del d.lgs. n. 165/01;	31.03.2014	Organo di Indirizzo Politico: Responsabile della Corruzione:
Formazione generale per i Dirigenti nelle materie della corruzione e dell'integrità	31.12.2014 108 ore	Dirigente Area del Personale: Resp. Area Amministrativo /Contabile
Formazione specifica per i Dirigenti nelle aree di competenza a maggior rischio	31.12.2014 32 ore	
Formazione specifica per i Funzionari nelle aree di attinenza a maggior rischio	31.12.2014 40 ore	
Monitoraggio delle attività da parte del Direttore e relazioni dei Dirigenti	Semestrale	

<sup>228</sup> La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione. L'obiettivo è quello di evitare il crearsi di relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione. Del resto la legge 190/2012 fa riferimento a questa misura in più occasioni. L'Allegato I al Piano Nazionale Anticorruzione individua e definisce le misure da adottare relativamente alla rotazione degli incarichi. Dalla lettura ed analisi del PNA emerge chiaramente la ripartizione tra un ambito generale ed un ambito specifico che deve essere di volta in volta valutato e trattato dalle amministrazioni secondo le proprie caratteristiche e finalità pur sempre nel rispetto del principio ispiratore.

L'Agenzia su questo tema presenta fattori di forte complessità e specificazione in quanto la sua organizzazione è definita puntualmente dal Capo II del DPR 76/2010 ed in particolare dall'art. 12, comma 3 il quale prevede, oltre che il Direttore, a capo dell'organizzazione e della gestione, solo tre unità dirigenziali da preporre all'Area Amministrativo Contabile, all'Area Ricerca ed all'Area Università. È evidente che tale struttura organizzativa ha posto l'Agenzia in una situazione di difficoltà circa l'approccio metodologico del PNA e le linee di azione strategiche ispirate dalla Legge 190/2012 in quanto l'esigua dotazione di personale dirigenziale presente (3 unità) nonché l'elevata specializzazione all'interno delle singole aree dirigenziali rappresenta un forte ostacolo applicazione del principio di rotazione previsto dalla legge. Inoltre l'eventuale applicazione del principio della rotazione, ove sia possibile, comprometterebbe inevitabilmente la funzionalità dell'Agenzia, causa un rallentamento dell'attività ordinaria dovuto al tempo necessario per acquisire le diverse professionalità. Premesso che sarebbe impossibile pertanto adempiere a tale principio di rotazione, come già detto in precedenza, l'Agenzia ha individuato nella mappatura iniziale dei processi il momento cruciale per individuare, prevenire e controllare comportamenti e fenomeni corruttivi in linea con le azioni di miglioramento della gestione, della performance e della trasparenza. In tale ottica è stato adottato un modello organizzativo che chiama in causa il Consiglio Direttivo ed il Collegio dei Revisori dei Conti. Infatti come organo collegiale, il Consiglio non espleta le sole funzioni di indirizzo ma anche di validazione di tutti gli atti istituzionali e di gran parte di quelli gestionali ed ha un forte peso su tutti i processi interni. Inoltre il Collegio dei Revisori dei Conti, presente ad ogni seduta del Consiglio, vista la ridotta dimensione dell'ente, esercita un controllo sostanziale sull'intera gestione amministrativa, contabile e finanziaria. Tale approccio riduce sensibilmente il rischio del verificarsi di fenomeni corruttivi in quanto le attività amministrative e gestionali in capo ai dirigenti sono sottoposte al triplice controllo da parte del Direttore, del Collegio dei revisori ed in ultimo del Consiglio Direttivo. La semplicità e snellezza della struttura organizzativa gestionale, abbinata alla complessità della funzione istituzionale da espletare, ha permesso al Direttore (Responsabile della Corruzione), in collaborazione con il Dirigente dell'Area Amministrativo Contabile (Responsabile della Trasparenza) ed ai Dirigenti dell'Area Ricerca e Università (referenti per la Corruzione e la Trasparenza) di analizzare sistematicamente e preventivamente ogni singolo processo al fine di circoscrivere eventuali ambiti di illegalità e corruzione.

### Astensione in caso di conflitti di interesse<sup>229</sup>:

Misure/Obiettivi	Termini	Soggetti
Elevata specificità dei requisiti richiesti nei processi di selezione del personale;	già in atto	Organo di Indirizzo Politico:
Partecipazione di almeno un membro del CD alle attività dei Gruppi di Lavoro	già in atto	Responsabile della Corruzione:
Partecipazione e controllo del Dirigente sulle attività, pareri e proposte dei GdL	già in atto	Dirigente Area del Personale:
Formazione ed Informazione iniziale	già in atto	Resp. Area Amministrativo /Contabile
Sottoscrizione dichiarazione di responsabilità.	già in atto	

### Tutela del dipendente che segnala illeciti<sup>230</sup>:

Misure	Termini	Soggetti
Incontro di formazione interno con dipendenti, collaboratori ed esperti	31.03.2014	Responsabile della Corruzione: Dirigente Area del Personale:
Raccolta di proposte per la predisposizione di strumenti di tutela di chi segnala illeciti anche mediante l'uso di sistemi informatici.	30.06.2014	

<sup>229</sup> L'art. 1, c. 41 della legge 190/2012 ha introdotto l'art. 6 bis nella legge n. 241 del 1990, rubricato "Conflitto di interessi". La disposizione stabilisce che "Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale". La norma intende perseguire la prevenzione di fenomeni corruttivi mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione del titolare dell'interesse, che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione. Nello specifico delle proprie attività amministrative ed istituzionali, il Consiglio Direttivo dell'ANVUR ha approvato già nell'ottobre 2011 un proprio Codice Etico contenente principi e regole deontologiche per i membri del consiglio e per i dipendenti dell'Agenzia, nonché per gli studiosi ed i collaboratori esterni. Lo stesso all'art. 2, stabilisce che "i membri dell'Agenzia, i dipendenti, gli studiosi ed i collaboratori esterni conformano la propria condotta lavorativa ad elevati canoni morali. Nell'assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti, si attengono ai principi di lealtà, indipendenza, imparzialità, uguaglianza di opportunità, professionalità, riservatezza, trasparenza ed integrità, essi fanno sì che le relazioni con i colleghi siano ispirate a principi di leale collaborazione. Non perseguono interessi personali ed evitano ogni situazione di conflitto di interesse anche potenziale". L'Agenzia in tale prospettiva, fin dalla sua costituzione, ha implementato un attento processo di selezione del personale con particolare riferimento agli studiosi, ai collaboratori ed agli esperti che partecipano ai processi di valutazione ed elaborazione di criteri, proposte e pareri che inevitabilmente toccano anche gli enti di competenza. Inoltre, a seguito della selezione, il personale è sottoposto a incontri formativi ed informativi sia di carattere tecnico che di carattere generale. A tutto il personale dell'Agenzia viene distribuita copia del *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici* oltre che copia del *Codice Etico* e gli stessi si assumono tutte le responsabilità in caso di mancata applicazione delle norme comportamentali richieste anche ai fini della prevenzione di possibili situazioni di conflitto di interesse.

<sup>230</sup> Visto il ridotto organico è evidente che l'ipotesi di ideare strumenti particolarmente sofisticati per la tutela di chi segnala illeciti non sembra particolarmente rilevante anche perché, come detto, il Direttore, è "sostanzialmente informato" in tempo reale su tutte le attività dall'Agenzia visto il quotidiano "contatto" con i propri dirigenti, dipendenti e collaboratori. Inoltre in qualità di responsabile della corruzione è percettore delle istanze provenienti dai dipendenti e dai collaboratori. In ogni caso, al fine di garantire il massimo controllo sulle attività e stimolare processi di denuncia interni ed esterni, il Direttore prevede di avviare una serie di consultazioni per valutare l'opportunità e la possibilità di introdurre meccanismi formali e discreti di tutela di eventuali whistleblower. L'Agenzia garantisce la massima riservatezza nei processi di ricezione e gestione delle segnalazioni assicurando la massima discrezione nel trattamento delle informazioni al fine di tutelare pienamente ed incondizionatamente eventuali whistleblower.

## Formazione<sup>231</sup>:

Area di Rischio	Formazione Generale	Formazione Specifica in ore	
	Formazione Dirigenti Dipendenti	Formazione Dirigenti	Formazione Personale non Dirigente
Concorsi per i dirigenti e per il personale tecnico - amministrativo a tempo determinato e indeterminato	Ogni unità di personale dirigenziale e non dirigenziale sarà coinvolto, nel corso del 2014, in un processo formativo minimo di <b>6 ore</b> tra quelli organizzati e promossi dalla SNA	8	8
Procedure selettive per collaboratori e consulenti esterni		8	8
Trattamento Economico e Giuridico Personale		-	-
Procedure selettive per progressioni orizzontali e verticali personale interno		-	-
Affidamento incarichi esterni al personale		-	-
Scelta del contraente nell'affidamento di lavori, beni e servizi		16	16
Progettazione, direzione e collaudo lavori o attestazione di conformità per servizi/forniture		-	-
Gestione Fondo Economale		-	-
Gestione Patrimonio ed Inventario		-	8
Gestione Rifiuti		-	-
<b>Totale ore</b>	<b>108</b>	<b>32</b>	<b>40</b>
		<b>180</b>	

<sup>231</sup> L'Agenzia ha programmato, anche in funzione dei rischi individuati, appositi percorsi di formazione ed in particolare una *formazione a livello generale* rivolta a tutti i dipendenti relativa all'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale) ed una *formazione a livello specifico*, rivolta al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio con riguardo alle politiche, ai programmi e ai vari strumenti da utilizzare per la prevenzione di fenomeni corruttivi, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto.

I percorsi formativi per le aree di rischio obbligatorie sono stati individuati dal Responsabile della Corruzione in raccordo con i dirigenti delle diverse aree ed in funzione delle relative disponibilità di bilancio. I procedimenti individuati corrispondono alle aree di rischio obbligatorie indicate nel PNA (articolate nel rispetto delle indicazioni previste dall'Allegato 2 del PNA) ed in particolare:

- ✓ Processi finalizzati all'acquisizione e alla progressione del personale;
- ✓ Processi finalizzati all'affidamento di lavori, servizi e forniture nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblici disciplinato dal d.lgs. n. 163 del 2006;
- ✓ Processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- ✓ Processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

Con riferimento alla *formazione a livello generale* rivolta a tutti i dirigenti e dipendenti dell'Agenzia, è stato previsto di coinvolgere tutto il personale in almeno un percorso formativo sui temi della corruzione, dell'integrità e della legalità mediante l'utilizzo dei corsi e dei seminari al tal fine predisposti dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SNA). Con riferimento alle Aree di Rischio obbligatorie invece è stato programmato uno *specifico fabbisogno formativo* riportato nella figure 42.

L'Agenzia inoltre, al fine di rafforzare il ruolo ed il contributo che nell'ambito dell'organizzazione rivestono la cultura ed i comportamenti degli operatori, ha previsto l'organizzazione interna di incontri formativi ed informativi per tutto il personale sul tema del *ciclo integrato* della performance all'interno del quale ricadono gli aspetti della performance, della trasparenza, della corruzione e dell'illegalità. Le attività formative saranno tenute dal personale interno nell'ambito dei cd percorsi di aggiornamento e formativi *in house*.

#### 4.7.2 L'impatto della *Trasparenza* sulla gestione

La trasparenza costituisce il livello essenziale delle prestazioni erogate dalle Amministrazioni Pubbliche ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, assumendo un ruolo di particolare rilievo soprattutto con il d.lgs. n. 150/2009, e trovando poi piena completezza e compiutezza nel recente d.lgs. n. 33/2013.

Quest'ultimo ha rafforzato il principio della trasparenza dell'azione amministrativa intesa quale accessibilità totale da parte degli stakeholder, delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni pubbliche, allo scopo di favorire il perseguimento degli obiettivi derivanti dal proprio mandato istituzionale.

La pubblicazione on line dei dati e delle informazioni da un lato consente a tutti i cittadini un'effettiva conoscenza dell'azione delle PA al fine di sollecitare e agevolare modalità di partecipazione e coinvolgimento della collettività, dall'altro, evidenzia l'andamento della performance e il raggiungimento degli obiettivi espressi nel più generale *ciclo di gestione* della stessa.

La trasparenza presenta dunque un duplice profilo: un profilo statico, che si esprime essenzialmente nella pubblicità delle informazioni attinenti alla propria gestione per una finalità di controllo sociale ed un profilo dinamico correlato alla performance come processo volto al miglioramento continuo dei servizi pubblici.

La correlazione della trasparenza con gli altri aspetti essenziali della gestione, quali la pianificazione strategica degli obiettivi, la programmazione delle singole azioni operative in coerenza con le risorse umane e finanziarie disponibili, la gestione economica e finanziaria, la definizione del ciclo della performance organizzativa ed il rafforzamento di comportamenti etici e responsabili, funge da stimolo per un progressivo e continuo miglioramento dell'azione amministrativa.

In tale prospettiva l'Agenzia ha tracciato le linee di indirizzo per assicurare sia nel breve che nel medio lungo periodo un livello di trasparenza coerente con le disposizioni di legge e con i propri obiettivi gestionali.

Il PTA, come visto in precedenza, ha rappresentato strategicamente il momento iniziale dell'intero processo di pianificazione e programmazione delle attività. In esso sono state estrapolate le linee strategiche di lungo termine da perseguire in coerenza con le risorse finanziarie, umane e strutturali disponibili.

L'approvazione da parte del Consiglio Direttivo del PTA, ha innescato poi il successivo momento della programmazione dei singoli Piani Annuali all'interno dei quali sono state evidenziate le azioni e le attività di breve periodo.

E' percepibile quindi il sostanziale collegamento sia con i documenti in materia di programmazione finanziaria e di bilancio, sia con quelli relativi alla definizione ed implementazione dell'intero ciclo della performance dell'Agenzia, in cui, tra l'altro si innestano anche il *Programma della Trasparenza* ed il *Piano di Prevenzione della Corruzione*.

L'Agenzia, tra l'altro, in linea con le disposizioni normative, esercita un costante controllo strategico al fine di verificare la validità delle strategie assunte in coerenza con il quadro ordinamentale di riferimento e la mission da perseguire. Inoltre ha potenziato le attività di controllo di gestione, con l'attivazione di una struttura in *staff* al Direttore, al fine di monitorare e controllare, sia in sede preventiva, che in fase concomitante e successiva, il regolare andamento delle attività, degli obiettivi e dei costi.

Tali attività consentono di fornire al Consiglio Direttivo tutte le informazioni utili circa l'effettiva validità della strategia assunta nonché gli elementi per un suo eventuale ripensamento *in itinere*, ma anche tutta una serie di informazioni essenziali per gli organi di gestione al fine di monitorare e controllare la validità dell'intero ciclo della performance.

La trasparenza peraltro costituendo un importante *indicatore* dell'andamento gestionale dell'Agenzia rappresenta uno degli aspetti fondamentali del ciclo della performance perché di fatto sollecita, indirizza, controlla e responsabilizza gli *asset gestionali* dell'Agenzia.

Anche la legge n. 190/2012 ha fatto della trasparenza uno degli assi portanti delle politiche di prevenzione della corruzione, introducendo così una complementarità con il PTIT ed il PP. Il collegamento tra PTPC e PTIT è assicurato dal Responsabile della Trasparenza, come previsto dall'art. 43, comma 1 del d.lgs. n. 33/2013, fermo restando il ruolo fondamentale del Consiglio Direttivo, che per il modello organizzativo peculiare dell'Agenzia, oltre ad essere organo di indirizzo politico, partecipa attivamente al processo decisionale non solo sulle attività istituzionali, ma anche su quelle maggiormente rilevanti del funzionamento<sup>232</sup>.

L'Agenzia ha avviato, seppur in una fase sperimentale, un processo riorganizzativo volto a esplicitare gli assetti definitivi in materia di trasparenza e dare piena attuazione alle disposizioni in materia.

Con la reingegnerizzazione del sito proprio istituzionale, ci si è proposti, compatibilmente con le risorse disponibili, di perseguire alcuni obiettivi fondamentali:

---

<sup>232</sup> A tal proposito, occorre evidenziare, che vista la particolare conformazione organizzativa dell'Agenzia, si è preferito scindere i due ruoli individuando nel responsabile dell'Area Amministrativo-Contabile il Responsabile della Trasparenza e nella persona del Direttore il Responsabile della prevenzione della Corruzione.

- ✓ Dotarsi di un portale istituzionale conforme alle disposizioni normative;
- ✓ Garantire l'accesso totale alle informazioni previste dalle disposizioni di legge;
- ✓ Garantire la qualità delle informazioni;

Il processo di implementazione del nuovo portale dell'Agenzia è stato avviato, fin dalla fine dell'esercizio 2012 e pertanto prima dell'emanazione del decreto 33/2013. Pur garantendo fin da subito la pubblicazione delle informazioni *rilevanti* circa l'organizzazione, il funzionamento e le attività di competenza, a seguito dell'introduzione del suddetto decreto, è stata avviata immediatamente una fase di ridefinizione del portale al fine di adeguarlo al dettato normativo ed ai nuovi obblighi informativi.

Tale processo ha coinvolto tutte le unità organizzative dell'Agenzia onde pervenire, entro la fine dell'esercizio 2013, ad un'impostazione pienamente rispondente a quanto previsto dall'allegato 1 del decreto n. 33/2013 che prevede dettagliatamente la struttura delle informazioni da inserire nei siti istituzionali.

In particolare è stata rinominata la sezione "*Amministrazione Trasparente*" e la stessa è stata organizzata in sotto sezioni all'interno delle quali sono stati inseriti i documenti, le informazioni ed i dati dell'Agenzia. Il tutto anche per garantire il rispetto dei tempi previsti dalla delibera n. 50/2012 della Civit (oggi ANAC).

Questa fase, oltre a determinare una complessa attività di riprogettazione della struttura del portale, ha inevitabilmente innescato l'ulteriore e connesso processo di rielaborazione delle informazioni, dei dati e dei tempi. A tal scopo sono state espletate riunioni ed incontri del Responsabile della Trasparenza con le singole unità organizzative al fine di coinvolgere tutto il personale nel processo di individuazione, comprensione, elaborazione e pubblicazione delle informazioni.

In tale contesto si è provveduto ad effettuare una ricognizione delle informazioni per le quali è richiesta la pubblicazione, nonché una analisi dei processi e delle attività al fine di individuare, in funzione della mappatura stabilita dal decreto, le aree, le azioni ed i procedimenti che generano le informazioni per cui è previsto l'obbligo informativo.

Tale approccio, anche in funzione di quanto detto in precedenza, circa i collegamenti con gli altri documenti programmatici, si propone di conseguire, attraverso il monitoraggio e il controllo delle proprie azioni, un miglioramento continuo dell'organizzazione ed il conseguimento di buone performance.

In tale prospettiva l'Agenzia ha adottato una serie di misure organizzative volte a garantire ed assicurare la regolarità dei flussi informativi ed in particolare:

- *Mappatura ed individuazione degli obblighi informativi per ogni singola Area;*

- Incontri periodici del Responsabile della Trasparenza con i Responsabili di Area;
- Controllo preventivo e validazione dei dati da parte del Responsabile della Trasparenza;
- Monitoraggio e controllo trimestrale delle informazioni e dei dati pubblicati;
- Azioni correttive in coerenza con gli obiettivi da perseguire.

Le misure sopra descritte, in un'ottica strategica, tendono a::

- Coinvolgere il personale nella definizione delle attività e dei processi di competenza;
- Migliorare la responsabilità in termini di qualità, quantità e tempi delle attività svolte;
- Innescare all'interno di ogni singola aree processi di monitoraggio e controllo;
- Potenziare il sistema informativo interno ed esterno;
- Soddisfare gli utenti e gli stakeholder;

Ogni singolo documento e/o informazione soggetto a pubblicazione, viene revisionato dal dirigente competente e successivamente inoltrato via posta elettronica nel relativo formato al responsabile della pubblicazione accompagnato dalla scheda di validazione riportata nella figura 42.

Figura 42: Scheda di pubblicazione (fonte elaborazione interna)

#### Richiesta di pubblicazione di documenti sul sito web dell'ANVUR

1	Tipologia documento (articolo/news/atti/delibere)	
2	Richiesta pubblicazione da: Pervenuta in data:	
3	Sezione su cui pubblicare	
4	Allegati (formato trasmissione: pdf; word, excel. e-mail)	
5	Nulla osta del Responsabile della Trasparenza	
6	Motivazioni:	
7	Data pubblicazione	
8	Archiviazione:	
9	Il responsabile della pubblicazione	

Il responsabile della pubblicazione, prima di inoltrare la scheda al Responsabile della Trasparenza per la validazione, verifica la conformità dei documenti da pubblicare ed in prima analisi il rispetto delle condizioni previste dall'art. 6 del decreto 33/2013. Dopo aver eseguito tali controlli, completa i campi n. 3 e 4 della scheda e la trasmette al Responsabile della Trasparenza per la validazione definitiva.

Il Responsabile della Trasparenza verifica il rispetto dei requisiti generali e specifici e nel caso di correttezza trasmette al responsabile della pubblicazione la scheda validata mediante apposito visto di conformità<sup>233</sup>. In tal caso il responsabile della pubblicazione completa il processo attraverso la pubblicazione degli atti ed alla connessa archiviazione della scheda e dei documenti.

L'Agenzia pubblica i contenuti della sezione attraverso l'uso di formati aperti o chiusi in funzione delle informazioni in esse contenute e ove possibile, dati standardizzati lasciando all'utente la possibilità di scelta in base alle proprie esigenze.

L'Agenzia, anche nel corso del 2014, continuerà ad implementare e aggiornare costantemente la sezione, restituendo così agli stakeholder un patrimonio informativo aggiornato, accessibile e gratuito.

Considerato il ruolo ricoperto dal Responsabile della Trasparenza, e le conseguenti responsabilità ad esso connesse, l'Agenzia ha previsto, a livello di ogni singola struttura, appositi referenti per la raccolta e l'analisi dei dati e delle informazioni.

L'individuazione delle risorse umane e strumentali da utilizzare per il perseguimento degli obiettivi di trasparenza è avvenuto nel rispetto del principio dell'invarianza della spesa e grazie al pieno coinvolgimento delle unità di personale effettivamente disponibili, le quali, hanno dovuto integrare il proprio patrimonio di competenze, professionalità e disponibilità al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi programmati.

#### 4.7.3 Interventi sulla gestione.

##### **Obiettivo I: Monitoraggio e controllo della gestione contabile e finanziaria<sup>234</sup>:**

Considerato quanto esposto nell'analisi del contesto interno, con particolare riferimento alle risorse finanziarie, già nel corso del 2013 l'Agenzia ha avviato un processo di monitoraggio costante, sia per la parte corrente che per la parte capitale tenendo sempre sotto controllo l'equilibrio tra le entrate e le spese e la relazione attività, risorse e obiettivi. Il tutto attraverso l'elaborazione di *Report Gestionali* che affiancati dai dati trasmessi dalla società affidataria del servizio di contabilità e

---

<sup>233</sup> Nel caso in cui il Responsabile della Trasparenza evidenzia difformità rispetto ai principi previsti dal decreto inoltra un'apposita e mail all'ufficio richiedente, e per conoscenza al responsabile della pubblicazione, indicando le motivazioni per cui la pubblicazione risulta rinviata e gli adempimenti da porre in essere per garantire la conformità della stessa (campo n. 6).

<sup>234</sup> Anche le procedure relative alla predisposizione delle variazioni di bilancio, sia per i termini che per le condizioni (contestuali e/o ordinarie), e l'eliminazione di eventuali residui passivi e/o attivi provenienti da esercizi precedenti, sono state espletate secondo quanto stabilito dalla regolamentazione interna e nel rispetto delle indicazioni provenienti dal Collegio dei Revisori dei Conti.

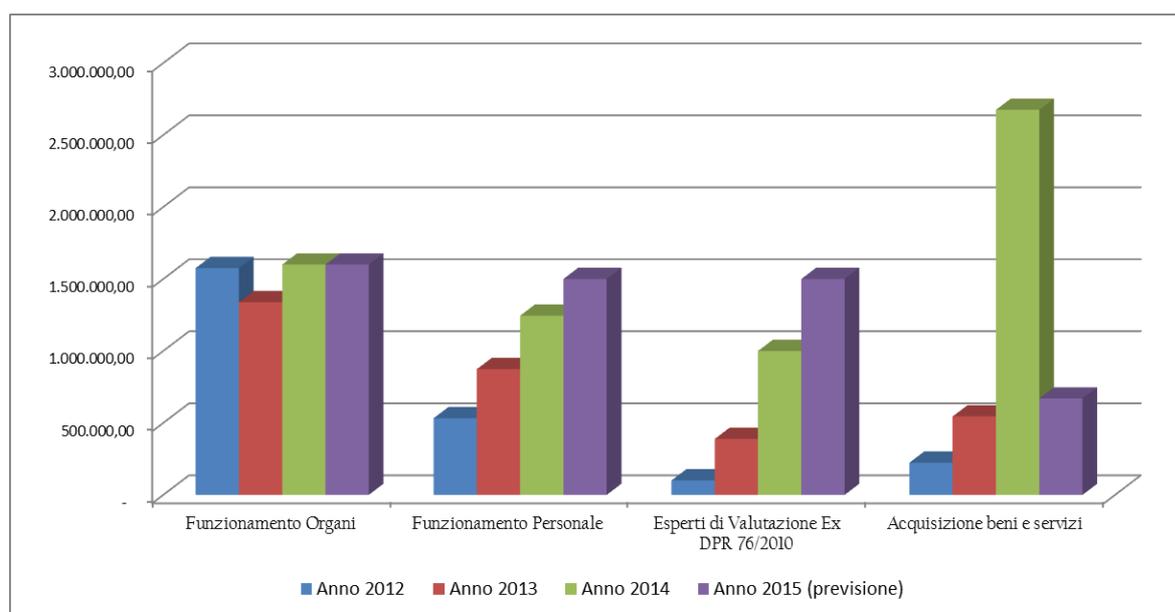
dall'Istituto Cassiere hanno consentito la verifica ed il controllo periodico dell'equilibrio gestionale.

L'utilizzazione di un sistema di monitoraggio e controllo ha consentito e consente all'Agenzia di garantire non solo il sostanziale equilibrio della gestione ma anche il rispetto delle norme in materia di contenimento dei costi oltre che di acquisire le informazioni contabili ed extra contabili necessarie per la valutazione dei programmi e l'avvio dei necessari interventi di processo.

Inoltre l'analisi delle risultanze di bilancio, in connessione con le attività programmate nell'ambito del complesso ciclo della performance, permette di anticipare eventuali criticità attraverso l'adozione di interventi correttivi. Tali attività, in una situazione di risorse ancora non certe e continuative, hanno generato un incremento dell'avanzo di gestione destinato in parte agli interventi strutturali che l'Agenzia dovrà sostenere nel corso del 2014 ed ha permesso di programmare con maggiore serenità e coerenza il piano strategico ed i connessi obiettivi operativi.

Anche per l'anno 2014 l'Agenzia provvederà a monitorare e controllare costantemente gli equilibri gestionali e finanziari in vista dell'avvio di importanti attività istituzionali che richiedono notevoli sforzi in ordine di tempo, risorse e costi. La figura 43 evidenzia il processo di consolidamento dell'Agenzia mediante il raffronto tra i dati consuntivi del 2012 e del 2013 con i dati preventivi del 2014 e del 2015.

Figura 43: andamento delle principali voci di spesa per il periodo 2012/2015 (fonte interna)<sup>235</sup>



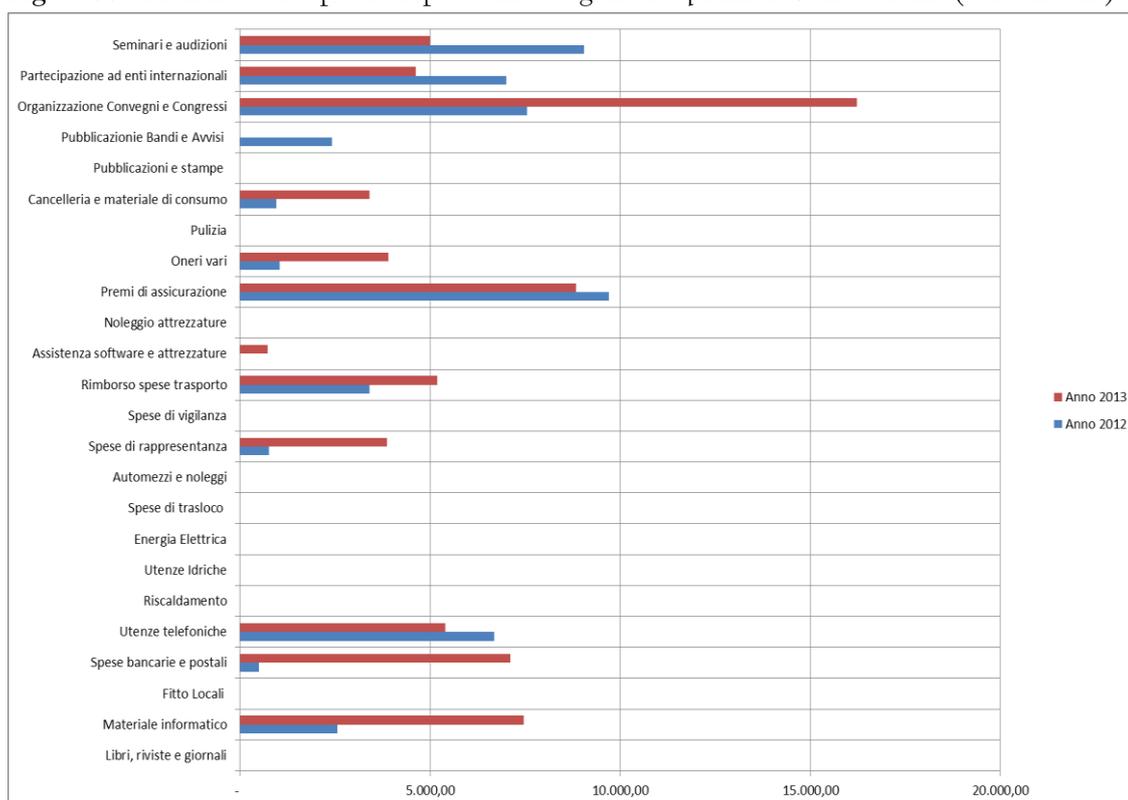
<sup>235</sup> Nella categoria "Acquisizione beni e servizi" non è compreso il costo relativo al rimborso delle spese al MIUR per i locali ed i servizi in disponibilità dell'Agenzia. In attesa della definizione dei costi effettivi, nei bilanci dell'Agenzia, a decorrere dall'anno 2012, sono state comunque accantonate le relative risorse come si può evincere dalla figura 45.

E' evidente il come solo a decorrere dal 2015, a completamento della fase di transizione, l'Agenzia potrà contare su una struttura organizzativa consolidata ed affermare la linearità del proprio andamento gestionale. Peraltro il picco della categoria "acquisizione beni e servizi" risulta finanziato dalle economie di spesa realizzate negli anni 2012 e 2013 in attesa, come già detto, del consolidamento delle fonti di finanziamento.

La profondità delle analisi avviate e condotte dall'Agenzia in sede di definizione del ciclo della performance, mirate a garantire la piena consapevolezza degli andamenti gestionali e la validità dei traguardi prefissati, hanno permesso di acquisire una serie di informazioni contabili ed extra contabili utili sia per la validazione ed il riadattamento delle strategie assunte sia per la verifica delle attività e dei processi.

Inoltre, al fine garantire il contemporaneo perseguimento degli obiettivi di efficacia e efficienza, sulla base dei dati generati dalle precedenti gestioni, sono state avviate le mappature di alcuni processi onde conseguire ulteriori miglioramenti dell'organizzazione e della gestione a decorrere dal 2014.

**Figura 44:** andamento dei capitoli di spesa della categoria "Acquisizione beni e servizi" (fonte interna)

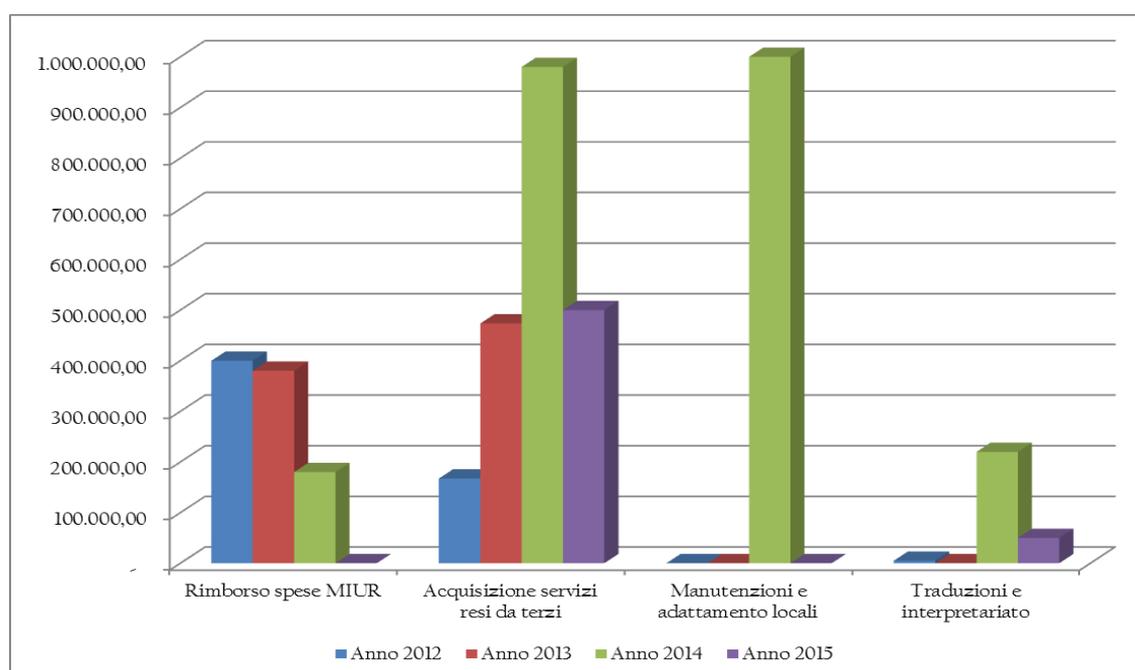


La figura 44 esprime in modo sintetico ed immediato i risultati, in termini di spesa, conseguiti dall'Agenzia e per alcune voci di costo caratterizzanti le spese generali di gestione. Nella figura non sono riportati, oltre che ai costi relativi al rimborso delle spese di gestione ed utilizzo dei locali dell'Agenzia concessi dal MIUR, anche le voci legate ad alcune linee di particolare rilievo tra cui i costi connessi alla *ristrutturazione e*

all'adeguamento della nuova sede dell'Agenzia, i costi connessi alla *traduzione* di tutti gli atti e documenti dell'Agenzia per l'avvio della versione in inglese del sito ed i costi connessi all'*acquisizione di beni e servizi strumentali* per la funzionalità della nuova sede.

Tali costi, come si evince dalla figura 45, assumono carattere straordinario ed impatteranno quasi totalmente nella gestione 2014. In tale prospettiva, grazie alle analisi delle singole voci di bilancio e dei connessi *driver* è stato possibile, in sede di pianificazione, quantificare operativamente gli sforzi e programmare, in ordine a tempi e risorse, le attività da svolgere e gli obiettivi da perseguire.

Figura 45: andamento dei capitoli *strutturali* della categoria "Acquisizione beni e servizi" (fonte interna)



La figura 45 evidenzia il come le voci "Rimborso spese MIUR", "Manutenzioni e adattamento locali" e "Acquisizione di beni e servizi" e "Traduzioni ed interpretariato" assumono nel corso del 2014 carattere eccezionale e straordinario e del come la gestione a decorrere dal 2015 riprenderà il suo percorso ordinario.

## Obiettivo 2: Potenziamento PEC, posta elettronica e dematerializzazione:

Anche in questa area, l'Agenzia, nel rispetto delle norme in materia ed in coerenza del principio del continuo miglioramento, ha potenziato le procedure per l'utilizzo della PEC ed un sempre maggior uso della posta elettronica per le comunicazioni interne ed esterne.

Tali attività sono state integrate anche dalla informatizzazione del protocollo e dalla digitalizzazione dei documenti. Infatti, partendo da un'azione di monitoraggio del

protocollo, si è riscontrata una crescita costante del volume dei documenti in entrata ed uscita e delle connesse attività.

La figura 46, evidenzia il volume dei documenti ricevuti ed inviati dall’Agenzia nel corso del 2012 mentre la figura 47 fa riferimento ai volumi del 2013.

Figura 46: Andamento protocollo anno 2012 (fonte elaborazione interna)

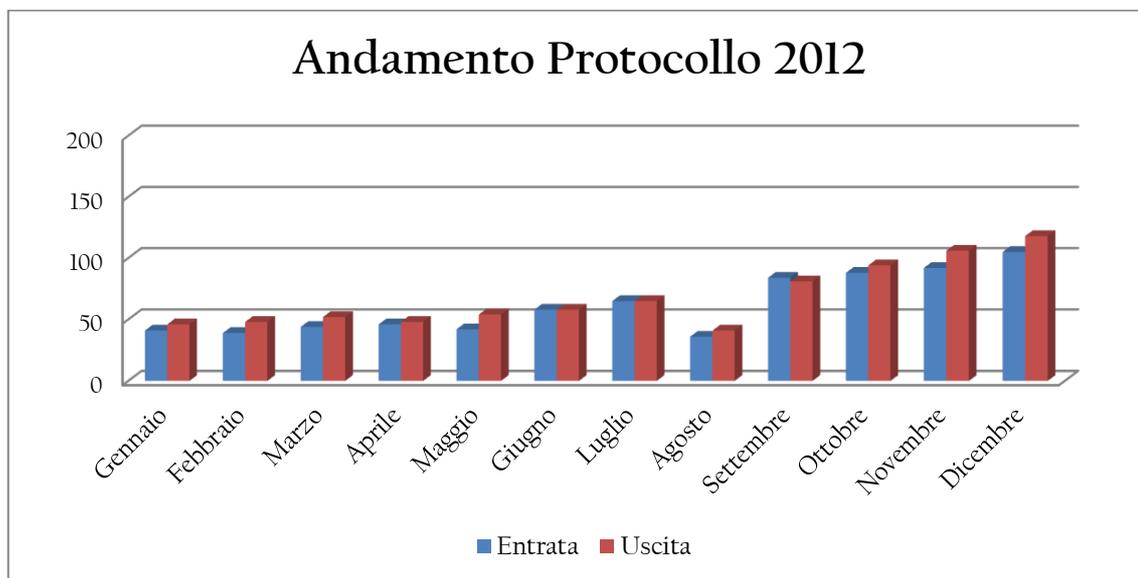
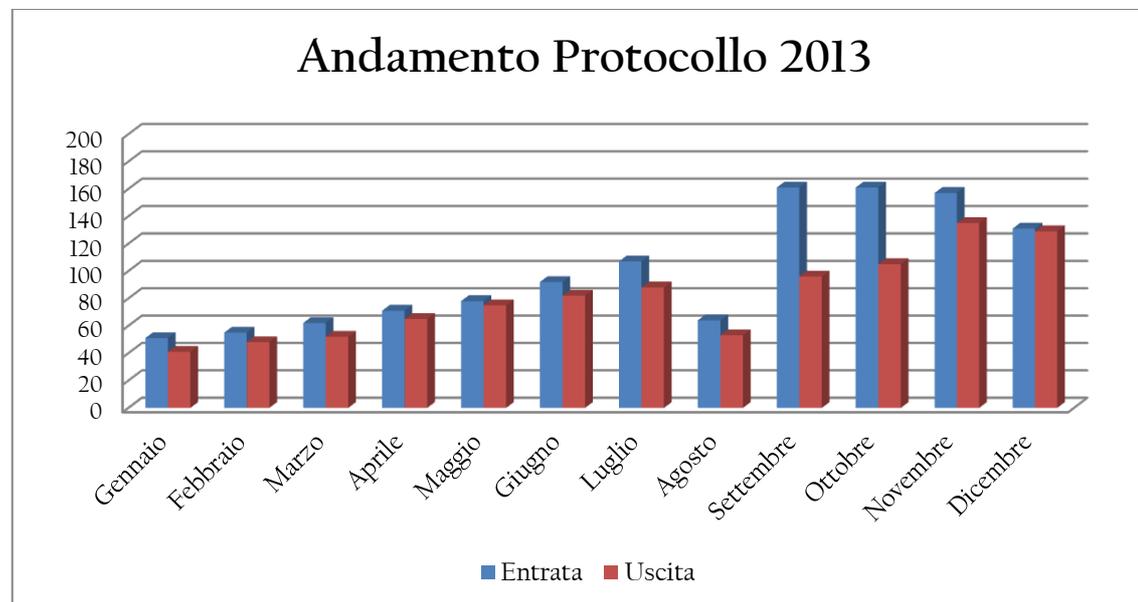


Figura 47: Andamento protocollo anno 2013 (fonte elaborazione interna)



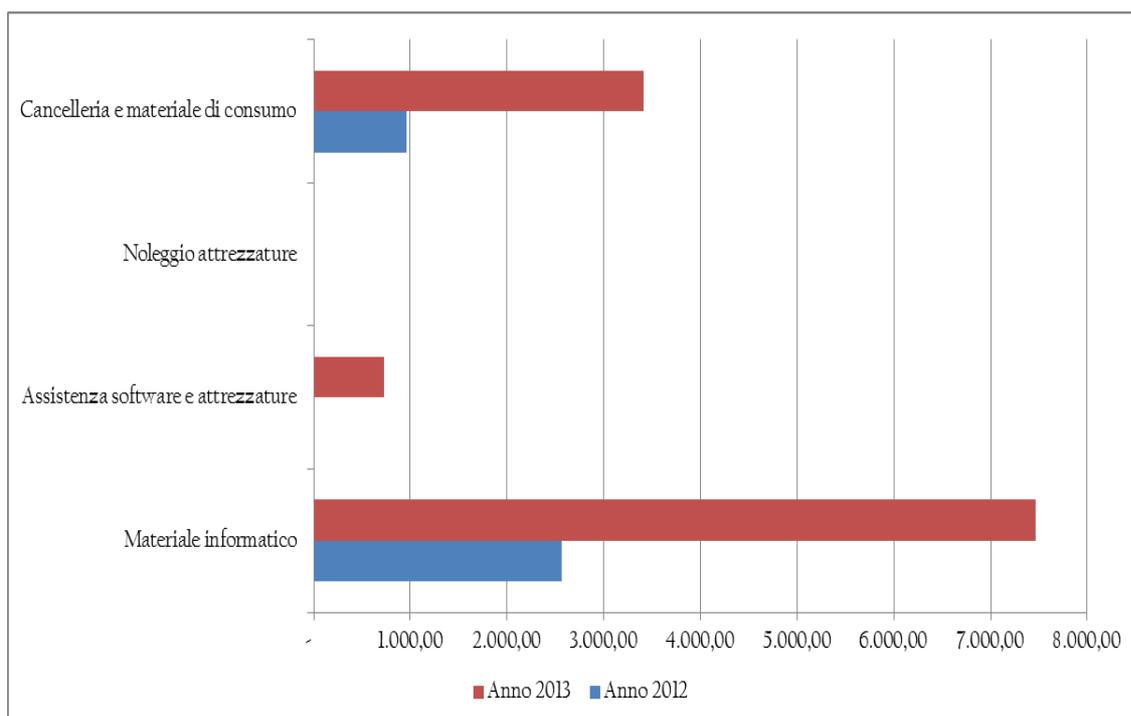
Le suddette analisi hanno indotto l’Agenzia a rivedere i processi interni al fine di razionalizzare tempi e costi a fronte di una ridotta dotazione organica. A tal fine si è subito acquisito una procedura per l’informatizzazione del protocollo che oltre a garantire il rispetto degli adempimenti normativi ha consentito anche una migliore duttilità nel trattamento delle informazioni nonché un risparmio in ordine temporale.

Inoltre, al fine di consolidare i processi di gestione, conservazione e ricerca delle informazioni, anche in coerenza con le connesse disposizioni in materia di trasparenza, la struttura gestionale del protocollo è stata adattata alla struttura delle missioni e programmi dell’Agenzia riportata nella figura n. 31.

A tal fine è stato potenziato anche il processo di dematerializzazione attraverso un continuo sviluppo della digitalizzazione e conservazione informatica dei documenti. Ai fini interni, infatti, sia per evitare l’uso della carta che per stimolare processi diffusi di utilizzo e controllo, è stato creato un server centrale all’interno del quale, secondo un ordine di archiviazione funzionale predefinito, vengono salvati tutti i file e i documenti prodotti quotidianamente dall’amministrazione e dagli altri organi. Il tutto con l’obiettivo di garantire la razionalizzazione dei tempi e dei costi connessi all’acquisizione, conservazione e gestione delle informazioni compresi quelli legati alla cancelleria, al materiale di consumo ed altre voci spesa correlate. La figura 48 evidenzia come i costi sostenuti per alcune voci di spesa siano effettivamente contenuti rispetto alle dimensioni organizzative e gestionali dell’Agenzia ed alle linee di attività programmate e realizzate.

Per il 2014, sia in funzione del trasferimento dell’Agenzia presso la nuova sede che dell’acquisizione di nuove risorse, sono previste ulteriori azioni volte a consolidare i processi sopra descritti sia per una riduzione dei costi e dei tempi, sia per una migliore utilizzazione in ordine a ricerca e trasparenza.

Figura 48: Costi sostenuti negli anni 2012 e 2013 (fonte elaborazione interna)



### Obiettivo 3: Riduzione tempi elaborazione e trasmissione delibere.

La mappatura dei processi e la verifica delle interrelazioni tra le diverse fasi o attività ha evidenziato la necessità, sempre in un'ottica di efficienza amministrativa, di analizzare e monitorare i tempi di elaborazione e trasmissione delle delibere ai competenti uffici e/o soggetti interessati. A tal fine sono state avviati con i soggetti responsabili appositi incontri al fine di ripensare i processi e pervenire a tempi medi di risposta efficienti. Tali attività hanno consentito di raggiungere obiettivi importanti. Infatti nel corso del 2013 la chiusura dei verbali degli organi collegiali non ha superato in media i venti giorni lavorativi. Inoltre al fine di garantire il principio della *trasparenza degli atti*, gli atti a rilevanza esterna, oltre ad essere trasmessi ai consiglieri prima dell'approvazione definitiva, sono stati regolarmente pubblicati sul sito istituzionale dell'Agenzia. Tale meccanismo, configurandosi come sistema di *controllo* efficace, trasparente e tempestivo ha permesso di ridurre i tempi di predisposizione e di approvazione delle delibere ed i casi di contestazione ed ha supportato il personale nell'espletamento delle attività amministrative garantendo un risparmio in termini di tempi e costi.

### Obiettivo 4: Attivazione di strumenti ed interventi gestionali:

Per migliorare l'efficacia e l'efficienza dei processi/procedimenti, oltre che la tempestività e l'osservanza delle relative discipline di riferimento, su proposta del Direttore, sono stati attivati, in via sperimentale, strumenti di gestione che intendono facilitare la pratica risoluzione delle problematiche cogliendo le probabilità di successo delle diverse iniziative in coerenza con il principio del buon andamento generale.

Con tali strumenti si intende sviluppare e consolidare tra il personale una cultura del processo e del controllo utile sia per aumentare la consapevolezza del proprio ruolo all'interno dell'organizzazione sia per incrementare, in fase preventiva, processi di responsabilizzazione.

- Predisposizione, gestione e aggiornamento elenco degli esperti;
- Predisposizione, gestione e aggiornamento report delle riunioni dei diversi gruppi di lavoro;
- Predisposizione, gestione e aggiornamento prospetto delle presenze e assenze;
- Predisposizione, gestione e aggiornamento di un archivio cartaceo ed informatico della normativa di riferimento suddiviso per area di interesse;
- Gestione di un Servizio informativo delle attività e degli eventi dell'Agenzia;
- Potenziamento dei servizi collegati agli adempimenti con l'Istituto Cassiere;
- Potenziamento dei servizi connessi a:
  - Richieste Modelli DURC;
  - Adempimenti Ministero del Lavoro per registrazioni contratti di prestazione d'opera;
  - Anagrafe delle Prestazioni;
  - Accesso alle Convenzioni CONSIP – Mercato Elettronico;
  - Richiesta CUP di Progetto & Richiesta CIG;

## Obiettivo 5: Monitoraggio e controllo costi Gruppi di Lavoro:

I processi di pianificazione e controllo avviati nel corso del 2013, aumentando la consapevolezza dei propri limiti e delle proprie opportunità, in relazione agli obiettivi istituzionali da perseguire, hanno fornito al management una chiara visione delle direttrici da seguire in funzione delle risorse effettivamente disponibili.

L'anno 2014, consolidando le attività del 2013, sarà caratterizzato da un notevole impegno sia degli esperti nelle CEV per la valutazione delle università, sia per gli esperti dei diversi gruppi di lavoro per la definizione di criteri, parametri e indicatori legati all'espletamento dei vari programmi. A tal fine, i processi di pianificazione e programmazione delle attività e la necessità di garantire un costante equilibrio gestionale, hanno ispirato, seppur in via sperimentale, l'avvio di un sistema di monitoraggio dei costi per il controllo delle spese sostenute dagli esperti partecipanti alle missioni ed ai diversi gruppi di lavoro<sup>236</sup>.

I gruppi di lavoro, sulla base degli obiettivi individuati nel PTA e delle indicazioni del Consiglio Direttivo, espletano incontri e riunioni periodiche utili per dar seguito alle attività programmate. Nel corso del 2013, i diversi gruppi di lavoro hanno espletato più 50 riunioni che hanno visto la partecipazione complessiva di circa 280 esperti. E' da premettere che tali esperti, non percepiscono alcun compenso, se non il rimborso delle spese di missione nei limiti della normativa in vigore.

Il Direttore, con il supporto dei dirigenti e dell'unità controllo di gestione, ha avviato un'attività di controllo di tali spese al fine di comprendere l'impatto di ogni singolo gruppo in termini di costo nonché l'incidenza delle singole voci di spesa (viaggio, vitto, alloggio, trasporto etc.) sul totale complessivo. A tal fine è stato pensato ed elaborato un *report direzionale* che consente di fornire informazioni circa lo stato di avanzamento della spesa e la congruità con i valori di bilancio e gli obiettivi programmati.

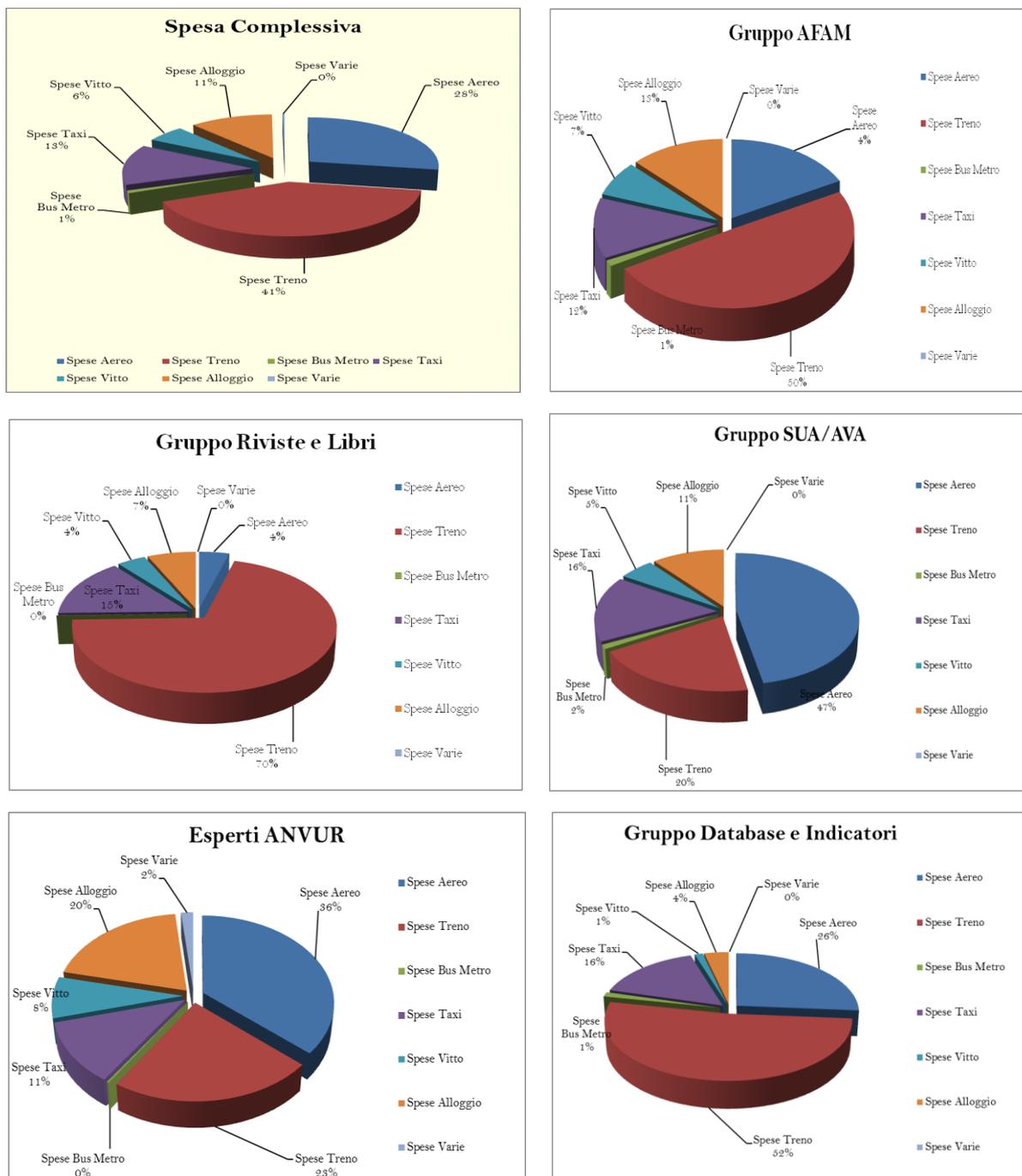
Inoltre il report contenendo informazioni circa esperti, gruppi di appartenenza, voci analitiche di costo e data delle riunioni, fornisce dati quantitativi e qualitativi utili, al consiglio ed al management, per l'adozione di eventuali interventi a sostegno e funge da supporto gestionale per l'area contabilità bilancio e contabilità circa lo stato di pagamento delle relative pratiche. L'Agenzia a chiusura dell'esercizio, a conclusione

---

<sup>236</sup> C'è da evidenziare che il Consiglio Direttivo, al fine di supportare le attività istituzionali della valutazione delle università e della ricerca, ha nominato, oltre che alcuni esperti a supporto delle attività amministrative, diversi *Gruppi di Lavoro* quali il Gruppo di Lavoro AVA/SUA, il Gruppo di Lavoro Database e Indicatori, il Gruppo di Lavoro Riviste e Libri Scientifici ed il Gruppo di Lavoro AFAM.

della prima fase sperimentale, ha acquisito importanti informazioni che testano la validità dell'intervento adottato<sup>237</sup>.

Figura 49: Distribuzione voci di costo per Gruppi di Esperti (fonte elaborazione interna)



I dati e le informazioni rilevate hanno consentito di misurare e valutare il rispetto delle indicazioni e degli obiettivi programmatici del Consiglio anche in considerazione della diversa provenienza territoriale degli esperti e delle azioni di contenimento dei

<sup>237</sup> Tale intervento ha permesso di liquidare regolarmente e tempestivamente tutti gli esperti (dati 31.01.2014) per le riunioni e/o incontri espletati nel corso 2013 e contenere i costi complessivi evidenziando un *costo medio riunione* di circa € 175 ad esperto.

costi di *vitto, alloggio e viaggio* adottate in corso di esercizio sulla base delle risultanze del sistema stesso.

La figura 49 evidenzia l'incidenza delle diverse voci di costo sulla spesa complessiva. Inoltre il report consente di conoscere i totali di spesa dei diversi GdL permettendo così, in funzione delle riunioni espletate e della diversa provenienza territoriale dei componenti, di avviare riflessioni per un continuo miglioramento delle performance gestionali.

Il tutto ha consentito di perseguire diversi e importanti obiettivi:

- *Pagamento di tutte le pratiche di missione nel termine di 45 giorni dalla ricezione;*
- *Contenimento del costo unitario persona per ogni singola riunione a circa € 170,00;*
- *Produzione di un estratto conto analitico per ogni singolo esperto;*
- *Misurazione e valutazione della spesa complessiva per ogni singolo gruppo di lavoro;*
- *Misurazione e valutazione della spesa complessiva per ogni singola voce di costo;*

#### **Obiettivo 6: Monitoraggio e controllo dei tempi medi di pagamento<sup>238</sup>:**

In relazione a quanto previsto dall'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013, che prevede l'obbligo per tutte le PA di pubblicare, con cadenza annuale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato: «*indicatore di tempestività dei pagamenti*», sono state intraprese una serie di azioni volte al miglioramento dei risultati dell'Agenzia.

A tal fine, durante la fase di pianificazione e programmazione delle attività e degli obiettivi per l'esercizio 2014, l'area amministrativo-contabile, con il supporto dell'unità controllo di gestione, ha deciso di avviare l'analisi dell'intero processo della spesa.

In tale contesto sono state analizzate tutte le pratiche liquidate e pagate nel corso del 2012 e nella prima parte del 2013 al fine di determinare i tempi medi effettivi di pagamento. Essendo emerse varie problematiche connesse alle diverse tipologie di pratiche amministrative e liquidate si è deciso di mappare tre categorie di processi ed in particolare quelli relativi a:

- *rimborso spese esperti e personale;*
- *acquisizione di beni;*
- *acquisizione di servizi;*

---

<sup>238</sup> Sulla base degli input forniti dal d.lgs. n. 33/2013, l'Agenzia oltre a voler perseguire gli obiettivi (statici) di trasparenza legati alla pubblicazione dei dati e delle informazioni richieste, sempre in sede di pianificazione e programmazione delle proprie attività, ha avviato, nell'ambito della specifica fase di analisi dei processi, importanti riflessioni circa gli eventuali aspetti gestionali e procedurali da revisionare al fine di migliorare l'output prodotto ed oggetto di pubblicazione.

I processi suddetti, con le relative pratiche, interessando l'80% circa dei pagamenti effettuati (esclusi i pagamenti per compensi ad organi e personale), garantiscono l'ampiezza del campione analizzato. L'analisi delle pratiche ha consentito di rilevare criticità di processo interne ed esterne in alcuni casi trasversali ai vari processi. Successivamente e compatibilmente con i tempi e le risorse disponibili, sono state avviate azioni volte a razionalizzare i processi stessi e a neutralizzare gli eventuali fattori critici al fine di ridurre i tempi medi di pagamento così come evidenziati nella figura 50.

Tale intervento, in vista dell'incremento delle attività programmate per il 2014, oltre a voler consentire un obiettivo miglioramento dei tempi medi di pagamento, ha voluto innescare all'interno delle diverse aree, un approccio metodologico, culturale e professionale diverso, basato sulla consapevolezza dell'apporto che ognuno deve fornire in ogni singola attività onde perseguire un miglioramento degli output dell'intera organizzazione.

Figura 50: Scheda tempi medi di pagamento (fonte elaborazione interna)

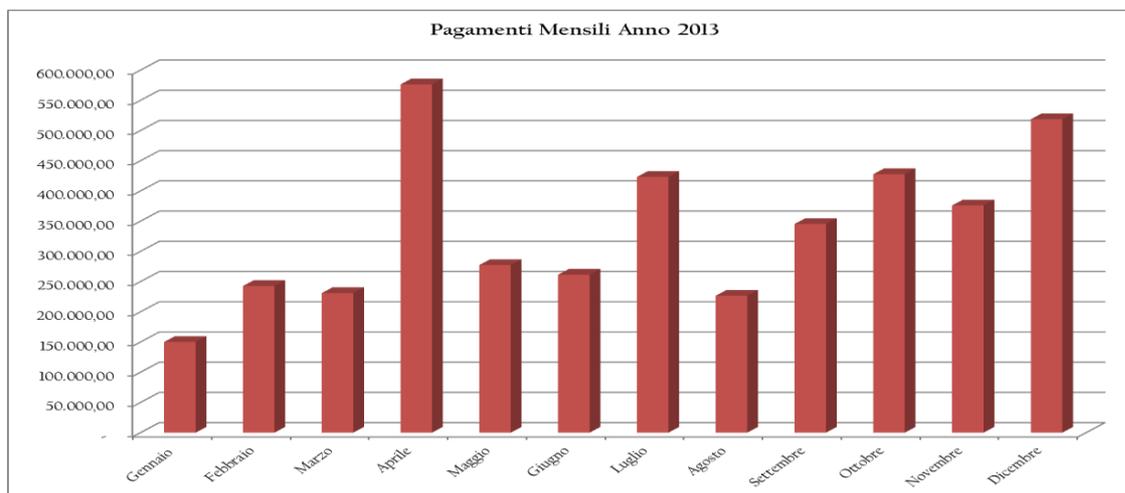
Indicatore	Descrizione	Valore 2012	Valore 2013 (I semestre)	Target 2014
Media aritmetica tempestività pagamenti	Media aritmetica dei tempi di pagamento (tempo intercorso tra la data della fattura e l'emissione del relativo mandato)	75	60	60
	Media aritmetica dei tempi di pagamento (tempo intercorso tra la data di ricezione della fattura e l'emissione del relativo mandato)	54	42	40
	Media aritmetica dei tempi di pagamento (tempo intercorso tra la data di perfezionamento della pratica da parte del fornitore e l'emissione del relativo mandato)	46	32	30

Le criticità già evidenziate in precedenza, relativamente all'esigua dotazione organica in rapporto al crescente volume di attività da espletare e agli obiettivi di miglioramento da perseguire, in attesa dell'inserimento delle nuove unità, ha reso necessario l'avvio di un percorso di integrazione e flessibilità delle diverse unità di personale a disposizione. L'analisi dell'andamento dei pagamenti mensili effettuati nel corso del 2013 (vedi figura 51), anche in considerazione del numero di pratiche da

lavorare e dei nuovi obblighi normativi da assicurare, ha evidenziato una fragilità dell'area amministrativo-contabile legata allo scarso numero di persone utilizzate.

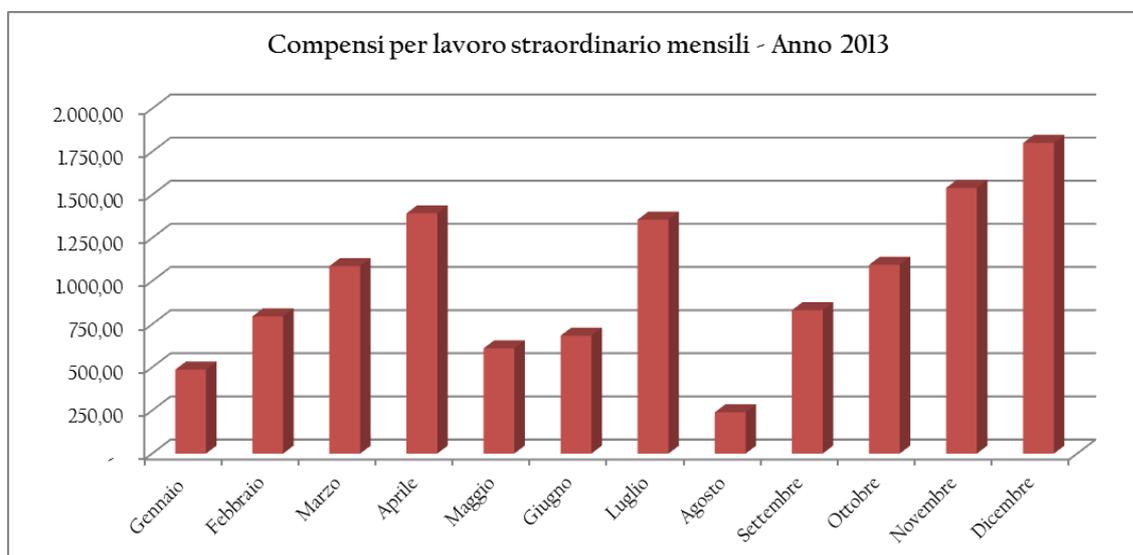
Fragilità ridotta solo grazie alla condivisione ed alla motivazione dimostrata dal personale che hanno garantito non solo il pieno rispetto dei tempi di pagamento ma anche un continuo miglioramento delle relazioni interpersonali.

Figura 51: Andamento pagamenti mensili – Anno 2013 (elaborazione interna)



A tal fine, il management in accordo con il consiglio direttivo, ha deciso di avviare discorsi motivazionali legati ad una migliore interrelazione con il personale coinvolto e alla concessione di ulteriori benefici economici sia in termini di ore di lavoro straordinario autorizzate (vedi figura 52) che in termini premi di produttività connessi ai risultati raggiunti. La distribuzione delle ore di lavoro straordinario è avvenuta secondo una programmazione trimestrale condivisa dal Dirigente e dalle unità coinvolte con il supporto dell'unità controllo di gestione.

Figura 52: compensi per lavoro straordinario mensili – Anno 2013 (elaborazione interna)



Inoltre, in considerazione dell'esiguo numero di unità di personale a disposizione, la distribuzione dei carichi di lavoro e dei connessi fabbisogni di lavoro straordinario, onde evitare di alterare la capacità produttiva reale della struttura ed eventuali fenomeni speculativi, è stata elaborata anche in considerazione dei tassi di presenza medi del personale.

Infatti, dopo aver calcolato i tassi di presenza teorici per ogni singolo mese, scontati delle assenze di diritto spettanti al personale, in funzione delle attività da realizzare e dell'effettivo monte ore teorico da coprire, di concerto con il personale, sono stati individuati gli obiettivi di presenza mensili a cui abbinare le assegnazioni di lavoro straordinario.

Come si evince dalla figura 53, nel corso del 2013 il tasso di presenza effettivo è stato quasi sempre maggiore rispetto a quello teorico superando in molti mesi anche il tasso di presenza obiettivo fissato periodicamente. L'eccezione è rappresentata dai mesi di Luglio ed Agosto che come è noto scontano le assenze del personale ma tale effetto era in parte voluto dall'Agenzia al fine di concentrare le assenze di diritto nei periodi di minore intensità produttiva.

Il tutto ha permesso di conseguire su base annua, a fronte di un tasso teorico medio del 87,00% e di un tasso obiettivo del 88,00%, un tasso di presenza effettivo del 88,49%<sup>239</sup>.

Figura 53: confronto tra tasso di presenza effettivo e tasso di presenza teorico 2013 (elaborazione interna)



<sup>239</sup> Si rileva che nel corso dell'anno 2013 le assenze per malattia del personale non dirigente ammontano complessivamente a n. 03 giorni.

## 4.8 La programmazione economico-finanziaria

Stante la fase transitoria ed eccezionale che caratterizza l'Agenzia, è stato avviato, a decorrere dal 2013, un percorso di maggior integrazione e collegamento tra il ciclo di programmazione economico-finanziaria e il ciclo della performance, fornendo già nel PTA una lettura chiara e trasparente delle aree e degli obiettivi strategici da perseguire nell'arco di un triennio, nonché di quelli operativi da perseguire nell'anno 2014.

Va evidenziato che proprio nell'ottica di una maggiore correlazione tra ciclo di programmazione economico-finanziaria e ciclo della performance, sia pur in assenza di un quadro normativo specifico che obblighi l'Agenzia alla predisposizione di un programma triennale di attività (si veda l'art. 2, comma 2 del DPR n. 76/2010), si è scelto di provvedere sin dal 2013 alla predisposizione di un documento strategico con un orizzonte temporale più esteso, anche in considerazione del fatto che tale documento, ai sensi di quanto previsto dall'art. 8 del regolamento di amministrazione e contabilità, è parte integrante del bilancio di previsione. Tale scelta assume ancor maggior importanza se correlata al quadro delle norme contabili che regolano l'attività dell'Agenzia.

Il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 è stato infatti predisposto in conformità a quanto previsto dall'art. 6 del Regolamento per l'Amministrazione e la Contabilità e nel rispetto di quanto stabilito dal DPR n. 97/2003.

Si evidenzia che, ai sensi del DPR n. 76/2010, l'Agenzia è articolata in un unico *Centro di Responsabilità* di primo livello, e pertanto lo schema di bilancio è stato redatto tenendo conto delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare in coerenza con quanto previsto dal PTA (Programma Triennale Attività) deliberato dal Consiglio Direttivo per il triennio 2014-2016.

Si rileva inoltre che il piano dei conti dell'Agenzia è strutturato in modo da aggregare sotto un profilo logico-sistematico la natura delle spese secondo vari livelli di dettaglio ed individua gli elementi di base secondo cui articolare le varie rilevazioni contabili e garantire anche il raccordo tra le fasi di previsione, gestione e rendicontazione.

Ciò posto, il bilancio di previsione per l'anno 2014 è stato redatto in forma ordinaria secondo quanto previsto dall'art. 11 del suddetto DPR n. 97/2003 e risulta composto dal Preventivo Finanziario *Decisionale*, dal Preventivo Finanziario *Gestionale* dal Quadro Generale Riassuntivo della gestione finanziaria e dal Preventivo Economico. Ad esso sono allegati inoltre la Tabella dimostrativa dell'Avanzo di Gestione, il Bilancio

*Pluriennale*, la Relazione Programmatica, la Relazione del Collegio dei Revisori e il Bilancio per Missioni.

Si rileva, in relazione alle disposizioni attuative dell'art. 2 della legge n. 196/2009, contenute nel decreto legislativo n. 91/2011, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili, che è ancora in corso la sperimentazione prevista dall'art. 25 del predetto decreto che mira ad assicurare entro il 2015 la piena omogeneità dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche, al fine di completare quell'ampio processo di *accountability* della PA teso a garantire, con il coinvolgimento del *Management* e del *Mercato*, la piena integrazione tra i diversi processi di pianificazione e programmazione, monitoraggio e controllo, e informazione e rendicontazione delle azioni pubbliche.

Tuttavia, ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo n. 91/2011, al fine di garantire la confrontabilità delle informazioni e la trasparenza nell'allocazione ed utilizzazione delle risorse dell'Agenzia, nella nota preliminare, allegata al bilancio di previsione, è stato inserito un prospetto che evidenzia la finalità delle spese secondo un'articolazione per *Missioni* così come indicato nella figura 54.

A tal fine, l'Agenzia, seppur in via sperimentale, in modo del tutto spontaneo, durante la fase di pianificazione, ha avviato internamente un percorso di integrazione tra le diverse aree che di fatto condizionano la performance dell'organizzazione.

Sulla base delle considerazioni esposte ed in particolar modo quelle legate all'esiguità della dotazione organica è emersa l'esigenza di integrare in un *unico momento* la fase della pianificazione e della programmazione con quella del bilancio e del controllo al fine di promuovere al meglio il ciclo integrato della performance e connettere gli ambiti della gestione, della trasparenza, della corruzione e della rendicontazione.

In sede di predisposizione del bilancio di previsione, caratterizzato tra l'altro dalla presenza di due distinti documenti, quello *decisionale* (per l'organo di indirizzo politico) e quello *gestionale* (per il management) si è decisi di operare secondo la logica dei centri di costo all'interno di un unico centro di responsabilità amministrativa.

Infatti, sulla base della struttura programmatica dell'Agenzia (figura 31) si è deciso di imputare ad ogni programma "*centro di costo*" la quota di competenza e determinare sia lo stanziamento previsionale complessivo del capitolo, sia la spesa complessiva di ogni singolo *programma* e di conseguenza dell'intera *Missione* (figura 55).

Figura 54: Struttura del bilancio per missioni (fonte interna)

Tit.	Cat.	Cap.	Descrizione/Programma	Missione Università	Missione Ricerca	Servizi Generali	TOTALE
<b>USCITE</b>							
<b>Centro di Responsabilità del Direttore</b>							
1			<b>USCITE CORRENTI</b>				
	101		Funzionamento organi				
			Totale categoria 101	0,00	0,00	1.600.000,00	1.600.000,00
	102		Funzionamento personale				
			Totale categoria 102	428.060,00	288.880,00	728.060,00	1.445.000,00
	103		Esperti di elevata professionalità				
			Totale categoria 103	1.061.500,00	381.500,00	114.000,00	1.557.000,00
	104		Acquisizione beni e servizi				
			Totale categoria 104	710.000,00	330.000,00	1.815.000,00	2.855.000,00
	106		Uscite non classificabili in altre voci				
			Totale categoria 106	88.000,00	43.000,00	292.000,00	423.000,00
			<b>TOTALE TITOLO I - USCITE CORRENTI</b>	<b>2.287.560,00</b>	<b>1.043.380,00</b>	<b>4.549.060,00</b>	<b>7.880.000,00</b>
2	201		<b>USCITE IN CONTO CAPITALE</b>				
			Investimenti-Crediti-Rimborsi				
			Totale categoria 201	58.500,00	33.000,00	578.500,00	670.000,00
3			<b>TOTALE TITOLO II - USCITE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>58.500,00</b>	<b>33.000,00</b>	<b>578.500,00</b>	<b>670.000,00</b>
			<b>TOTALE USCITE (escluse partite di giro)</b>	<b>2.346.060,00</b>	<b>1.076.380,00</b>	<b>5.127.560,00</b>	<b>8.550.000,00</b>
	301		<b>PARTITE DI GIRO</b>				
			Uscite da partite di giro				
			Totale categoria 301	0,00	0,00	1.300.000,00	1.300.000,00
			<b>TOTALE TITOLO III - PARTITE DI GIRO</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1.300.000,00</b>	<b>1.300.000,00</b>
			<b>TOTALE USCITE</b>	<b>2.346.060,00</b>	<b>1.076.380,00</b>	<b>6.427.560,00</b>	<b>9.850.000,00</b>

L'imputazione dei costi è avvenuta secondo il criterio "modalità di imputazione ai loro oggetti" dal quale discende la classificazione dei costi diretti ed indiretti. L'imputazione dei costi diretti è avvenuta nel rispetto del principio di causalità della spesa, mentre la ripartizione dei costi indiretti, anche in funzione della presenza della Missione Servizi Generali, è avvenuta mediante l'utilizzo di driver specifici condivisi dai Dirigenti delle diverse aree.

Anche per la Missione Servizi Generali si è utilizzato un criterio di ripartizione funzionale strettamente legato al principio di causalità della spesa, ad eccezione del costo complessivo dell'organo di indirizzo politico ed ai costi di investimento necessari per l'adeguamento, la ristrutturazione e l'allestimento della nuova sede.

Figura 55: Struttura del Bilancio per Capitolo e Programmi/Centri di Costo (fonte elaborazione interna)

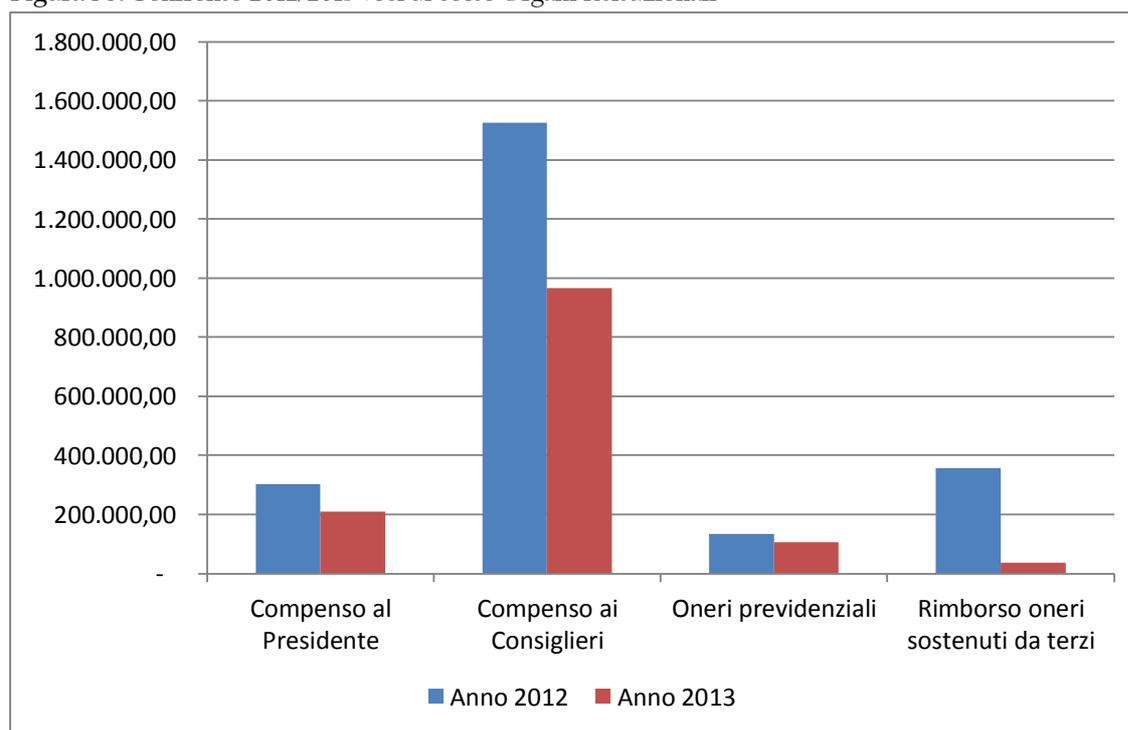
Titolo	Cat.	Cap.	Descrizione	Pre Consuntivo al 31.12.2013	Residui Presunti al 31.12.2013	Servizi Generali	Progetto AVA	Progetto AFAM	Progetto TECO & Altro	Accreditamento Dottorati & ASN	Valutazione Ricerca VQR	Valutazione Performance	Previsione di Competenza 2014	Previsione Definitiva 2014	Previsione Cassa 2014
<b>USCITE</b>			<b>Centro di responsabilità amministrativa Direttore</b>												
<b>1</b>			<b>USCITE CORRENTI</b>												
	<b>101</b>		<b>Funzionamento organi</b>												
		101010	Compenso al Presidente	209.766,16	0,00	210.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	210.000,00	210.000,00	210.000,00
		101011	Compenso ai Consiglieri	980.632,24	0,00	1.071.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.071.000,00	1.071.000,00	1.071.000,00
		101012	Rimborsi spese al Presidente e ai Consiglieri	10.600,00	0,00	30.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	30.000,00	30.000,00	30.000,00
		101013	Compenso al collegio dei revisori dei conti	12.946,00	35.930,00	17.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17.500,00	17.500,00	53.430,00
		101014	Oneri previdenziali e assistenziali per gli organi	105.000,00	0,00	104.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	104.000,00	104.000,00	104.000,00
		101015	Rimborso oneri sostenuti da terzi	36.563,47	0,00	167.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	167.500,00	167.500,00	167.500,00
			<b>Totale categoria 101</b>	<b>1.355.507,87</b>	<b>35.930,00</b>	<b>1.600.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1.600.000,00</b>	<b>1.600.000,00</b>	<b>1.635.930,00</b>
	<b>102</b>		<b>Funzionamento personale</b>												
		102010	Competenze fisse al personale dirigente	404.401,95	0,00	62.000,00	20.650,00	20.650,00	20.650,00	20.650,00	20.650,00	20.650,00	185.900,00	185.900,00	185.900,00
		102012	Competenze fisse al personale non dirigente a tempo indeterminato	27.781,60	0,00	160.000,00	55.000,00	27.500,00	0,00	27.500,00	55.000,00	0,00	325.000,00	325.000,00	325.000,00
		102013	Competenze fisse al personale non dirigente a tempo determinato	46.691,30	0,00	15.700,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	15.700,00	15.700,00	15.700,00
		102014	Fondo Amministrazione ANVUR del personale dirigente	81.000,00	81.000,00	101.910,00	32.840,00	32.840,00	32.840,00	32.840,00	32.840,00	32.840,00	298.950,00	298.950,00	379.950,00
		102015	Fondo Amministrazione ANVUR del personale non dirigente	20.500,00	20.500,00	40.500,00	9.000,00	4.500,00	0,00	4.500,00	9.000,00	0,00	67.500,00	67.500,00	88.000,00
		102016	Lavoro straordinario	10.993,23	3.622,90	33.750,00	7.500,00	3.750,00	0,00	3.750,00	7.500,00	0,00	56.250,00	56.250,00	59.872,90
		102017	Buoni pasto	11.023,47	3.627,94	15.300,00	3.400,00	1.700,00	0,00	1.700,00	3.400,00	0,00	25.500,00	25.500,00	29.127,94
		102018	Rimborsi spese per missione	6.743,12	0,00	9.000,00	2.000,00	1.000,00	0,00	1.000,00	2.000,00	0,00	15.000,00	15.000,00	15.000,00
		102019	Indennità per il personale in comando	4.947,08	0,00	14.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14.500,00	14.500,00	14.500,00
		102020	Altre spese per il personale in comando	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		102021	Arretrati anni precedenti al personale in comando	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		102022	Rimborso competenze fisse per il personale comandato	63.000,00	63.000,00	140.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	140.000,00	140.000,00	203.000,00
		102023	Oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'Agenzia	171.131,70	40.905,01	128.600,00	37.500,00	26.800,00	16.100,00	26.800,00	37.500,00	16.100,00	289.400,00	289.400,00	330.305,01
		102024	Spese di formazione e aggiornamento del personale	2.858,00	2.858,00	6.800,00	1.500,00	750,00	0,00	750,00	1.500,00	0,00	11.300,00	11.300,00	14.158,00
		102025	Oneri retributivi vari	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		102026	Arretrati di anni precedenti al personale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			<b>Totale categoria 102</b>	<b>851.071,45</b>	<b>215.513,85</b>	<b>728.060,00</b>	<b>169.390,00</b>	<b>119.490,00</b>	<b>69.590,00</b>	<b>119.490,00</b>	<b>169.390,00</b>	<b>69.590,00</b>	<b>1.445.000,00</b>	<b>1.445.000,00</b>	<b>1.660.513,85</b>

In tale contesto, visti i rilevanti obiettivi programmati per l'esercizio 2014, con il supporto dell'unità controllo di gestione, sono maturate una serie di analisi economiche e finanziarie necessarie per acquisire una maggiore cognizione dei processi gestionali interni e fornire al management ed al Consiglio informazioni utili per una corretta valutazione del percorso intrapreso.

A tal fine è stata condotta un'analisi finanziaria sulle principali categorie di bilancio con riferimento agli esercizi 2012 e 2013.

Relativamente alla voce "Funzionamento Organi", come si evince dalla figura 56, si è riscontrato, nel corso del 2013, un andamento al ribasso rispetto all'esercizio 2012, dovuto sostanzialmente alla transitorietà della gestione 2012 nel quale sono ricaduti alcuni oneri di competenza del 2011, nelle more dell'avvio dell'operatività dell'Agenzia (31.01.2012).

Figura 56: Confronto 2012/2013 voci di costo Organi Istituzionali

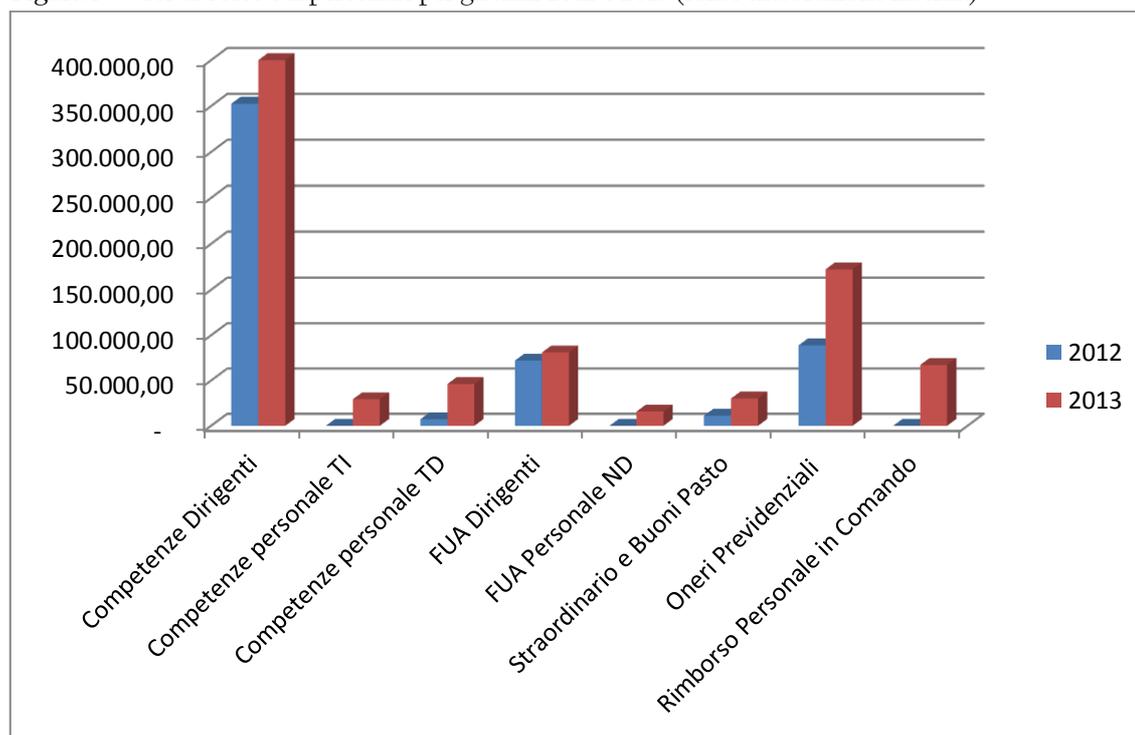


Fonte: ANVUR - Bilancio Consuntivo 2012 - Preconsuntivo 2013

L'analisi condotta invece sulla voce "Funzionamento del Personale" ha evidenziato un aumento della spesa rispetto ai valori dell'esercizio 2012 in linea con il processo di crescita e consolidamento della struttura descritto nell'analisi del contesto dell'Agenzia.

Del resto nel corso del 2013 l’Agenzia, oltre alle due unità a tempo determinato, ha immesso in ruolo due unità in disponibilità del MIUR ed ha acquisito tre funzionari in posizione di comando determinando una dotazione organica al 31.12.2013 di sette unità esclusi i Dirigenti ed il Direttore. La figura 57 mette a confronto i costi sostenuti nel 2012 e nel 2013 per le singole voci di spesa della categoria “funzionamento personale”.

Figura 57: voci di costo del personale per gli anni 2012 e 2013 (fonte elaborazione interna)



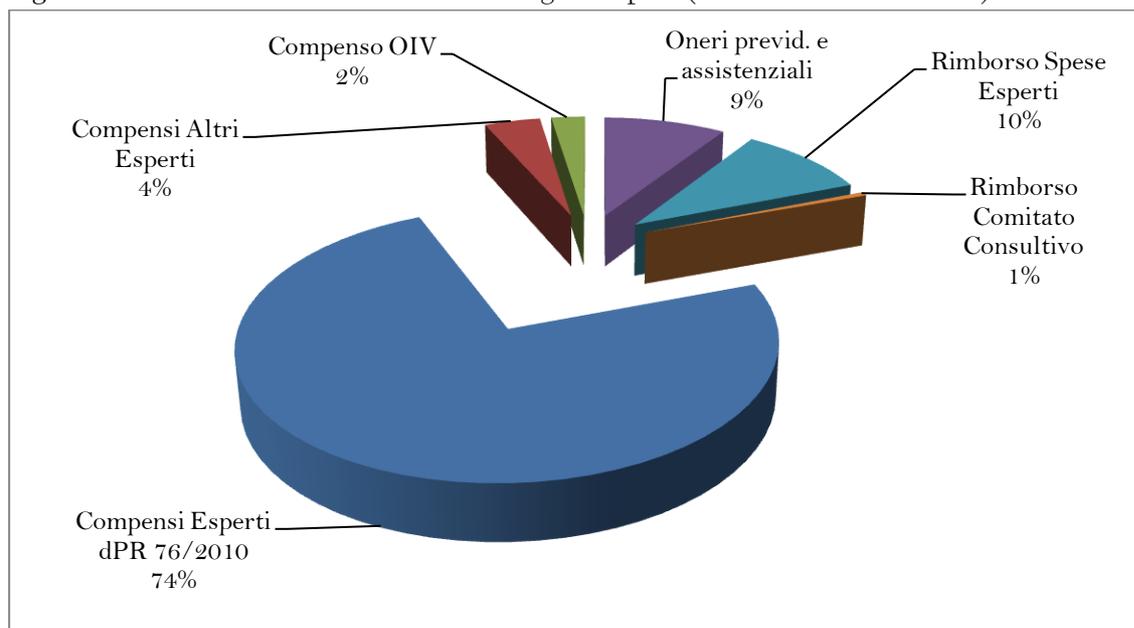
Fonte: ANVUR - Bilancio Consuntivo 2012 – Preconsuntivo 2013

Anche con riferimento alla voce “Esperti di Valutazione ex dPR 76/2010”, i dati a consuntivo, pur registrando una normale crescita rispetto a quelli dell’esercizio 2012, hanno confermato l’efficacia della politica di coerenza strutturale e programmatica dell’Agenzia la quale ha “sfruttato” solo in parte la dotazione massima imposta dal decreto istitutivo.

Solo con l’intervento del decreto legge n. 69/2013 è stato infatti eliminato il limite quantitativo dei 50 esperti previsto di cui può avvalersi l’Agenzia, vincolando tuttavia l’attività alle risorse finanziarie disponibili in bilancio per tale voce di spesa.

Tuttavia l’eliminazione del limite quantitativo dei 50 esperti, seppur a parità di spesa, ha sicuramente garantito una maggiore autonomia ed una maggiore capacità di programmazione delle attività in coerenza con gli obiettivi da realizzare.

Figura 58: incidenza delle voci di costo della categoria Esperti (fonte elaborazione interna)



Fonte: ANVUR - Bilancio Consuntivo 2012 - Preconsuntivo 2013

Le analisi condotte sull'esercizio 2013, seppur in una fase di preconsuntivo, hanno permesso di verificare gli andamenti gestionali dell'esercizio fornendo elementi di confronto in sede di assegnazione delle risorse, ed hanno consentito di testare la solidità degli obiettivi programmati rispetto alle risorse finanziarie effettivamente disponibili.

Le criticità connesse alla presenza di finanziamenti non certi e continuativi, la cui assegnazione oltre che essere facoltativa è anche differita nel corso dell'esercizio, ha imposto al management una preventiva e complessiva valutazione strategica dell'intero programma triennale con particolare riferimento all'esercizio 2014.

Tutto il processo di analisi, elaborazione, gestione ed assestamento del bilancio di previsione, è stato gestito internamente senza alcun onere aggiuntivo di spesa e con il solo utilizzo dei programmi office.

Tuttavia, anche in funzione dell'incremento della dotazione organica, l'Agenzia intende ulteriormente rafforzare l'integrazione del ciclo di programmazione economico-finanziaria con il ciclo della performance anche in relazione all'attuazione della riforma concernente l'armonizzazione dei sistemi contabili di cui al d.lgs. n. 91/2011, predisponendo un bilancio di previsione maggiormente correlato alle missioni, ai programmi e agli obiettivi ed integrato con il sistema di controllo di gestione ed il piano degli indicatori.

A tal fine, nel corso dell'esercizio 2014, in attesa del completamento della fase di sperimentazione del d.lgs. n. 91/2011, l'Agenzia intende acquisire una piattaforma

informatica integrata nel quale far confluire i diversi momenti della pianificazione, della gestione e del controllo al fine di garantire maggiore unicità all'intero ciclo della gestione della performance.

#### 4.9 - Il processo di definizione degli obiettivi

Entro il 30 settembre di ciascun anno deve essere deliberato, su proposta del Direttore dall'ANVUR, il *Programma Triennale delle Attività* che individua tra l'altro il fabbisogno delle risorse economiche, umane e finanziarie per il triennio di riferimento. Il programma triennale è sottoposto all'approvazione del Ministro vigilante.

E' nell'ambito di tali atti programmatici che vengono definite le priorità strategiche dell'ANVUR ed i piani operativi sulla base delle quali viene predisposto il *Bilancio di Previsione* dell'anno successivo da approvare entro il 31 dicembre e il *Piano Triennale delle Performance*, nonché quello della *Trasparenza* e della *Corruzione* (quest'ultimi da trasmettere entro il 31 gennaio alle amministrazioni competenti).

Con riferimento agli obiettivi strategici e ai piani operativi contenuti nei documenti programmatici (piano triennale, piano annuale) i dirigenti di seconda fascia, d'intesa con il personale assegnato, entro il mese di maggio sulla base delle direttive del Ministro, ovvero di quelle contenute nell'ultimo piano triennale, individuano le proposte di obiettivi operativi da assegnare alla struttura e da perseguire nell'anno successivo. Tali proposte sono formulate tenendo conto delle linee di attività di maggiore rilevanza tra quelle svolte dall'unità organizzativa.

Le proposte sono presentate al Direttore entro il mese di giugno e devono essere condivise con il Direttore entro il 31 luglio di ciascun anno. Le proposte di obiettivi operativi devono contenere l'indicazione dei pesi rispetto ai quali è definito il calcolo per la valutazione dei risultati e degli indicatori per misurazione e la valutazione dei risultati conseguiti. Il Direttore, viste anche le risultanze della *Relazione sulla Performance*, da redigere entro il 30 Giugno, sulla base degli obiettivi strategici da perseguire e del continuo processo di miglioramento dell'organizzazione da realizzare, procede, in accordo con i dirigenti:

1. alla verifica della significatività degli obiettivi proposti;
2. alla individuazione di eventuali obiettivi trasversali;
3. alla eventuale definizione di nuovi obiettivi da rinegoziare con i dirigenti;
4. alla definitiva approvazione degli obiettivi operativi;

Entro il 30 settembre, in collaborazione con l'OIV, nella logica di programmazione partecipata, il Direttore effettua il consolidamento degli obiettivi strategici a partire

dagli obiettivi individuati con i dirigenti formulando la proposta di approvazione al Consiglio Direttivo del piano annuale e triennale.

Entro il mese di ottobre il Consiglio direttivo approva il piano triennale e quello annuale contenente gli obiettivi strategici e i correlati obiettivi operativi, oltre alle metodologie per il loro conseguimento per la valutazione dei risultati attesi.

Questo rappresenta un *momento strategicamente* rilevante in quanto in questa fase il processo di definizione delle attività, dei programmi e degli obiettivi da perseguire connette la fase della pianificazione con quella della programmazione e del bilancio ed allarga la sua prospettiva anche verso le dimensioni della trasparenza e della corruzione.

Infatti, in stretta correlazione con il Piano Triennale delle Attività ed il relativo Piano Annuale, entro il 30 novembre, il Direttore predispone il Bilancio di Previsione dell'Agenzia quale traduzione economico e finanziaria alle attività ed agli obiettivi programmati. Inoltre, in questa fase, si realizza concretamente quel processo di sistematizzazione e valutazione preventiva delle diverse aree di risultato che contribuiscono alla determinazione della performance complessiva. Entro il mese di dicembre è approvato il bilancio di previsione.

E' in questa fase che si realizza il *ciclo integrato* della performance in quanto, in stretta connessione con il *Piano Triennale delle Attività* e la programmazione di bilancio, viene predisposto il *Piano Triennale per la Trasparenza e l'Integrità*, il *Piano Triennale di prevenzione della Corruzione* ed il *Piano della Performance*. Documenti questi che sono trasmessi entro il 31 gennaio all'ANAC ed al MEF e pubblicati sul sito istituzionale dell'Agenzia.

Le figure 59 e 60, illustrano il processo di individuazione, definizione e condivisione degli obiettivi strategici ed operativi da perseguire e le tappe dell'intero ciclo della performance dell'Agenzia.

Gli obiettivi operativi allegati ai piani vengono condivisi con il Direttore e discussi anche con l'OIV interno. Questi costituiscono gli obiettivi individuali (40%) del personale dirigente che dovrà essere altresì valutato secondo anche la performance organizzativa (30%) e la valutazione dei comportamenti organizzativi e gestionali (30%). E' stata altresì predisposta una scheda di valutazione per il personale non dirigente che sarà valutato per la performance della struttura alla quale è assegnato (40%) e per il comportamento organizzativo e gestionale (60%).

Tutti i documenti connessi al ciclo della performance sono pubblicati e costantemente aggiornati sul sito dell'Agenzia allo scopo di fornire ai cittadini, agli utenti ed a tutti gli stakeholder interessati le informazioni ed i dati relativi alle attività di pianificazione, programmazione, gestione e controllo dell'Agenzia.

Figura 59: Cronoprogramma del ciclo della performance (elaborazione interna)

Cronoprogramma delle attività

Soggetto competente	Attività da espletare	Scadenza da Piano della Performance	Riferimento Normativo Interno
Direttore ----- Consiglio Direttivo	Predisposizione ed approvazione del <b>Rendiconto Annuale</b> e del <b>Rapporto sui Risultati</b>	30/03/t1 ----- 30/04/t1	Articolo 10, c. 3, lett. e) del Regolamento di Organizzazione Articolo 24, c. 1 del Regolamento di Amministrazione e Contabilità
Dirigenti di II Fascia	Individuazione, d'intesa con il personale assegnato, delle proposte operative coerenti con l'ultimo piano strategico triennale da perseguire nell'anno successivo	31/05/t1	Punto 2.5 - Processo di definizione degli obiettivi Piano della Performance 2013/2015
Dirigenti di II Fascia	Presentazione al Direttore dell'Agenzia delle proposte operative individuate	30/06/t1	Punto 2.5 - Processo di definizione degli obiettivi Piano della Performance 2013/2015
Direttore + Unità CdG	<b>Relazione sulla Performance</b> che evidenzia, con riferimento all'anno t, i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati e analizza gli eventuali scostamenti	30/06/t1	Articolo 10, comma 7, lettera e) del Regolamento di Organizzazione e Funzionamento
Direttore + Dirigenti di II Fascia	Analisi e condivisione degli obiettivi operativi da realizzare nell'anno successivo in coerenza con il Piano Annuale e Triennale approvato per l'esercizio in corso	31/07/t1	Punto 2.5 - Processo di definizione degli obiettivi Piano della Performance 2013/2015
Dirigenti di II Fascia	Elaborare, per la parte di competenza, una relazione da cui si evincono gli elementi necessari per la predisposizione del <b>Piano Triennale ed Annuale delle Attività</b>	15/09/t1	Articolo 11 del Regolamento di Organizzazione e Funzionamento
Direttore + OIV	Consolidamento degli obiettivi strategici e formulazione del <b>Piano Triennale ed Annuale</b> per gli esercizi successivi da sottoporre al Consiglio Direttivo	15/09/t1 ----- 30/09/t1	Articolo 10, comma 3, lettera e) del Regolamento di Organizzazione e Funzionamento
Consiglio Direttivo	Approvazione del <b>Piano Triennale Strategico</b> in coerenza con gli obiettivi strategici ed operativi e con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili	15/10/t1 ----- 31/10/t1	Articolo 2, comma 2 del DPR 76/2010 Articolo 7, comma 1 del Regolamento di Amministrazione e Contabilità
Direttore ----- Consiglio Direttivo	Approvazione del <b>Bilancio Annuale di Previsione</b> in coerenza con gli indirizzi strategici e programmatici del Piano Triennale e <b>Piano degli Indicatori</b>	30/11/t1 ----- 31/12/t1	Articolo 10, c. 3, lett. e) del Regolamento di Organizzazione Articolo 8, c. 4 del Regolamento di Amministrazione e Contabilità
Consiglio Direttivo	Approvazione del <b>Piano della Performance, Piano dell'Integrità e della Trasparenza Piano di Prevenzione alla Corruzione</b>	31/01/t2	Decreto lgs. 150/2009, articolo 10, c. 1 Art. 10, c. 7, lett. d) Regolamento di Organizzazione Agenzia Decreto lgs. 150/2009, articolo 11 (Trasparenza) Legge 190/2012, art. 1, c. 8 (Corruzione)
Direttore + Unità CdG	Predisposizione di un piano dettagliato delle attività di controllo di gestione e dei relativi obiettivi	31/01/t2	Articolo 10, comma 7, lettera a) del Regolamento di Organizzazione e Funzionamento

Figura 60: Cronoprogramma del ciclo della trasparenza e della corruzione (elaborazione interna)

Cronoprogramma delle attività

Soggetto competente	Attività da espletare	Scadenza	Riferimento Normativo Interno
Responsabile Trasparenza Consiglio Direttivo	Predisposizione ed approvazione del <b>Piano Triennale della Trasparenza e dell'Integrità e del Piano triennale di Prevenzione della Corruzione</b>	31/01/t	Articolo 10 d.lgs 33/2013 Articolo 11 d.lgs. 150/2009 Articolo 1, comma 8 della Legge 190/2012
Responsabile Trasparenza	Inserimento del <b>PTIT</b> e del <b>PTPC</b> sul Portale della Trasparenza del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2014 – 2016	28/02/t (salvo proroghe)	Indicazione fornite dall'ANAC (ex CIVIT)
Responsabile Trasparenza	Scheda illustrativa Allegato 3 - Delibera 50/2013	28/02/t (salvo proroghe)	Indicazione fornite dall'ANAC (ex CIVIT)
OIV	Rilevazione e comunicazione degli esiti dei riscontri effettuati sull'avvio del ciclo della trasparenza 2014 – 2016 Scheda illustrativa - Allegato 4	28/02/t (salvo proroghe)	Indicazione fornite dall'ANAC (ex CIVIT)
Direttore + Dirigenti di II Fascia + OIV	Analisi delle attività e dei processi connessi a: - obblighi informativi previsti dal d.lgs 33/13; - analisi e gestione del rischio (legge 190/12); - incremento efficacia ed efficienza interna;	30/06/t	Avvio del ciclo integrato della Performance: Performance + Trasparenza + Corruzione
Dirigenti di II Fascia	Individuazione delle misure e degli obiettivi da realizzare in materia di trasparenza e corruzione da integrare nel Piano triennale delle Attività e nel ciclo della Performance	30/06/t	Processo di definizione degli obiettivi: PTA = Performance + Trasparenza + Corruzione
Direttore + Dirigenti di II Fascia	Analisi e condivisione delle misure e degli obiettivi operativi da realizzare in materia di trasparenza e corruzione nell'anno successivo in coerenza con il PTA ed il PP	31/07/t	Processo di condivisione degli obiettivi: PTA = Performance + Trasparenza + Corruzione
Direttore + OIV	Consolidamento di tutti gli obiettivi strategici per la formulazione del <b>Piano Triennale ed Annuale</b> da sottoporre al Consiglio Direttivo	30/09/t	Processo di assestamento degli obiettivi: PTA = Performance + Trasparenza + Corruzione
Consiglio Direttivo	Approvazione del <b>Piano Triennale Strategico</b> contenente tutti gli obiettivi strategici individuati e condivisi coerenti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili	31/10/t	Processo di approvazione degli obiettivi: PTA = Performance + Trasparenza + Corruzione
Responsabile della Corruzione	<b>Relazione Annuale sui risultati delle attività svolte in materia di prevenzione della corruzione</b>	15/12/t	Articolo 1, comma 14 Legge 190/2012
Direttore Consiglio Direttivo	Approvazione del <b>Bilancio Annuale di Previsione e del Piano degli Indicatori</b>	31/12/t	Processo di traduzione economica degli obiettivi: PP + PTIT + PTPC = PTA = BP + Piano Indicatori
OIV	Attestazioni sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione ed eventuali eventi correttivi	31/12/t	Indicazione fornite dall'ANAC (ex CIVIT)
Consiglio Direttivo	Approvazione del <b>Piano della Performance, Piano dell'Integrità e della Trasparenza Piano di Prevenzione alla Corruzione</b>	31/01/t1	Decreto lgs. 150/2009, articolo 10, c. 1 Art. 10, c. 7, lett. d) Regolamento di Organizzazione Decreto lgs. 150/2009, articolo 11 (Trasparenza) Legge 190/2012, art. 1, c. 8 (Corruzione)

La figura 61 riporta l'Albero della Performance ed in esso sono individuati per ogni *asset strategico*, gli obiettivi operativi, l'indicatore di riferimento e i criteri di misurazione.

Figura 61 Albero della performance delle *Missioni Università, Ricerca e Servizi Generali* (elaborazione interna)

### ALBERO DELLA PERFORMANCE

#### AREE UNIVERSITA'

Obiettivo strategico	Obiettivo operativo	Indicatore	Misurazione
<b>Asset Valutazione del Sistema Universitario</b>  ottimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili e il miglioramento degli attuali livelli di qualità del sistema universitario, anche al fine di sviluppare il sistema di allocazione delle risorse premiali, attraverso l'attività di valutazione delle strutture del sistema universitario, dei corsi di studio e dei dottorati.	Predisposizione dei pareri sulle strutture AFAM (competenze ex CNVSU)	Quantità	Emettere almeno 10 pareri entro il 31 dicembre 2014
	Predisposizione dei pareri sulle strutture di psicoterapia	Quantità	Emettere almeno 10 pareri entro il 31 dicembre 2014
	Predisporre rapporti o pareri sui nuovi corsi di studio	Quantità	Tutte le istanze pervenute nell'anno 2014
	Emanazione del bando per la formazione del quarto albo di esperti che comprende la componente studentesca in vista dell'avvio delle visite presso gli atenei	Tempo	Entro il 30 marzo 2014
	Avvio delle visite presso gli atenei per l'accreditamento di sede ed eventuali accreditamenti di corsi di studio	Quantità	Espletare almeno 20 visite entro il 31 dicembre 2014
	Rilevazione delle opinioni degli studenti e creazione di una banca dati ai fini del monitoraggio della qualità della didattica	Tempo	Entro il 31 dicembre 2014
	Relazione finale sugli esiti degli apprendimenti dei laureandi (sperimentazione in ambito AVA) e presentazione dei risultati del Progetto TECO	Tempo	Entro il 31 Marzo 2014
	Produzione del Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca	Tempo	Entro il 31 Marzo 2014

### ALBERO DELLA PERFORMANCE

#### AREE RICERCA

Obiettivo strategico	Obiettivo operativo	Indicatore	Misurazione
<b>Asset Valutazione della Ricerca</b>  favorire il potenziamento delle attività di ricerca di enti e università, attraverso riflessioni metodologiche dettate dai risultati di valutazione dell'Agenzia e finalizzate a razionalizzare, canalizzare e ottimizzare le risorse finanziarie disponibili, anche al fine di sviluppare il sistema di allocazione delle risorse	Avvio della progettazione del nuovo ciclo di valutazione della ricerca	Tempo	Entro il 31 Dicembre 2014
	Avvio del Centro Studi sulla Valutazione	Quantità/tempo	Avvio del Centro entro il 30 giugno 2014 ed organizzazione di almeno tre iniziative entro il 31/12/2014
	Chiusura sperimentazione circa l'accreditamento dei corsi di dottorati e presentazione delle proposte	Tempo	Entro il 31 Marzo 2014
	Accreditamento dei corsi di dottorato	Quantità/tempo	Tutte le istanze pervenute nell'anno 2014
	ASN - Selezione dei potenziali membri delle commissioni di abilitazione e verifica requisiti	Tempo	Entro il 30 Giugno 2014
	ASN - Ridefinizione delle mediane di riferimento per ogni SSD	Tempo	Entro il 30 Settembre 2014
	Produzione del Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca	Tempo	Entro il 31 Marzo 2014

## ALBERO DELLA PERFORMANCE

### SERVIZI GENERALI

Obiettivo strategico	Obiettivo operativo	Indicatore	Misurazione
<p style="text-align: center;">Asset Sviluppo organizzativo, logistico e risorse umane:</p> <p>Assestare il funzionamento amministrativo dell'Agenzia attraverso la realizzazione della piena autonomia logistica, organizzativa e del personale.</p>	Conclusione delle procedure di selezione del personale dirigente e non dirigente e completamento della pianta organica	Tempo/Unità	Entro il 31 dicembre 2014  Completamento del 90% della dotazione organica
	Completamento dei lavori di ristrutturazione ed adeguamento funzionale della nuova sede dell'Agenzia	Tempo	30 Settembre 2014
	Pieno completamento delle procedure di trasferimento presso la nuova sede	Tempo	31 Dicembre 2014
	Affidamento del servizio amministrativo-contabile nel rispetto dei principi previsti dal d.lgs. n. 91/2011	Tempo	Espletamento di una procedura negoziata entro il 30 novembre 2014
	Acquisizione di un servizio per la rilevazione sul territorio nazionale delle opinioni degli studenti	Tempo	30 Settembre 2014
	Acquisizione dei servizi connessi alla creazione di una Banca Dati citazionale	Tempo	30 Settembre 2014

Nelle teorie in materia di misurazione e valutazione delle performance organizzative ed individuali è ormai piuttosto accertato che a parità di conoscenze tecniche e professionali la differenza nella capacità di assumere un ruolo di successo è fatta dalle competenze comportamentali<sup>240</sup>.

Il sistema di performance management studiato ed implementato dall'ANVUR intende quindi valorizzare, alla luce dello scenario illustrato e dell'assetto organizzativo di riferimento, i comportamenti delle persone direttamente o non direttamente responsabili di una struttura, poiché si ritiene che lo sviluppo delle competenze proprie e delle risorse coordinate sia di fondamentale importanza per il successo dell'organizzazione nel suo complesso.

Per la valutazione della performance del personale, l'Agenzia, nell'ambito del proprio sistema di misurazione e valutazione, ha previsto un'apposita sistema di valutazione che abbina alla valutazione dei comportamenti gestionali, il comportamento organizzativo, la preparazione professionale oltre che il contributo al raggiungimento degli obiettivi di struttura.

<sup>240</sup> Secondo la definizione di Mc Clelland le competenze comportamentali sono "delle caratteristiche intrinseche individuali causalmente collegate ad una performance efficace o superiore in una mansione o in una situazione misurabili sulla base di un criterio prestabilito". Da questa definizione si desume una caratteristica fondamentale che le competenze comportamentali devono avere per assumere un interesse nello svolgimento di una mansione: dare adito a comportamenti osservabili.

Il grado di integrazione<sup>241</sup>, la flessibilità operativa<sup>242</sup>, la sensibilità all'innovazione<sup>243</sup>, il rapporto con l'utenza<sup>244</sup>, l'iniziativa propositiva<sup>245</sup>, la puntualità<sup>246</sup>, la responsabilità, la capacità di utilizzazione di strumenti informatici<sup>247</sup>, l'arricchimento e la crescita professionale e la capacità di gestione del personale<sup>248</sup> sono aspetti da non trascurare e da valutare singolarmente e complessivamente.

Sono questi elementi, valutati, monitorati e rafforzati attraverso politiche di valorizzazione ed integrazione che nel complesso permettono di formare un impiegato eccellente, pronto a qualsiasi progetto di innovazione e cambiamento. Questi elementi, nel loro complesso, definiscono la professionalità intrinseca di un soggetto e rappresentano il punto di arrivo di tutto il processo di valorizzazione.

In tale prospettiva l'Agenzia, vista anche l'esiguità della propria dotazione organica e la necessità di sviluppare comportamenti orientati alla condivisione delle attività e degli obiettivi, ha definito una sistema di valutazione all'interno del quale si integrano elementi di misurazione e valutazione oggettiva ad elementi di valutazione soggettiva legati ai comportamenti attivi dimostrati nell'organizzazione.

Il tutto ha richiesto, con non pochi sforzi viste le criticità e le fragilità riscontrate nella fase di analisi e pianificazione dell'intero ciclo della performance, la messa in atto di una serie di azioni e di processi volti a rilevare, monitorare e correggere, ove possibile, determinati comportamenti e/o risultati al fine di pervenire all'individuazione di indicatori capaci di registrare i risultati comportamentali prodotti e l'impatto in termini di miglioramento organizzativo.

---

<sup>241</sup> L'*integrazione* indica la capacità del dipendente di collaborare fattivamente con gli altri, superando l'ottica del lavoro parcellizzato, isolato e individuale secondo la vecchia logica del *non è di mia competenza*.

<sup>242</sup> La *flessibilità* tende a rilevare la capacità di adattamento operativo alle diverse necessità organizzative dell'ente in cui si inserisce.

<sup>243</sup> La *sensibilità* all'innovazione indica la capacità e la flessibilità con cui il dipendente risponde all'evoluzione del modo di lavorare in funzione dei cambiamenti che intervengono nell'ente e/o nel servizio/settore.

<sup>244</sup> Il *rapporto con l'utenza* è un indicatore importante volto a valutare la disponibilità e la capacità del dipendente a rapportarsi con gli utenti clienti della pubblica amministrazione sia interni che esterni e a ricoprire ruoli di front office. Tale capacità consente ai dipendenti di allontanare il grado di impersonalità della pubblica amministrazione per diventare faccia e voce della stessa verso l'esterno.

<sup>245</sup> L'*iniziativa* esprime la capacità dei collaboratori di promuovere interventi migliorativi e di proporre soluzioni tempestive ed idonee alle diverse problematiche che si possono presentare. L'*autonomia* indica l'idoneità di gestire i compiti e le mansioni loro affidate in maniera autonoma ed indipendente, in altre parole in autogestione.

<sup>246</sup> La *puntualità*, la *precisione* e la *responsabilità* individuano una componente di coscienziosità, di responsabilità, di precisione e di affidabilità del dipendente nello svolgere le proprie attività.

<sup>247</sup> L'utilizzo di *strumenti e apparecchiature complesse*, connessi con un processo di *formazione professionale*, evidenziano la volontà dei dipendenti di apprendere e continuare nel percorso di crescita individuale, nonché la capacità di saper applicare concretamente ciò che si è appreso nel processo di formazione.

<sup>248</sup> La *capacità di gestione del personale* rileva la capacità del dipendente di coordinare, gestire, motivare, promuovere e diventare un punto di riferimento del personale a lui assegnato.

## SCHEMA OBIETTIVI/RISULTATI

AREA  
ANNO DI RIFERIMENTO:

DIREZIONE GENERALE  
2014

DIRIGENTE:  
DATA COMUNICAZIONE:

ROBERTO TORRINI  
FEBBRAIO 2014

OBIETTIVO	INDICATORE PREVISTO	Peso	PESO PONDERATO			MISURAZIONE DEL RISULTATO CONSEGUITO
			ALTO = 1,0	MEDIO = 0,75	BASSO = 0,5	
Favorire, attraverso il conseguimento degli obiettivi dell'Area di pertinenza, il potenziamento delle attività di ricerca degli enti e delle università attraverso riflessioni metodologiche dettate dai risultati di valutazione dell'Agenzia e finalizzate a razionalizzare, canalizzare e ottimizzare le risorse finanziarie disponibili.	quantità	25	Conseguimento degli obiettivi operativi assegnati all'asset <b>Valutazione della Ricerca</b>	Conseguimento di 5 obiettivi operativi assegnati all'asset <b>Valutazione della ricerca</b>	Conseguimento di 3 obiettivi operativi assegnati all'asset <b>Valutazione della Ricerca</b>	
Ottimizzazione e miglioramento degli attuali livelli di qualità del sistema universitario attraverso la diffusione del sistema di valutazione dei corsi, delle strutture e dei dottorati e sviluppare il sistema di allocazione premiale delle risorse <sup>249</sup>	Quantità	35	Conseguimento degli obiettivi operativi assegnati sull'asset <b>Valutazione del sistema Universitario</b>	Conseguimento di 6 obiettivi operativi assegnati all'asset <b>Valutazione del sistema Universitario</b>	Conseguimento di 4 obiettivi operativi assegnati all'asset <b>Valutazione del sistema Universitario</b>	
Assestare il funzionamento amministrativo dell'Agenzia attraverso la realizzazione della piena autonomia logistica, organizzativa e del personale <sup>250</sup>	Quantità	40	Conseguimento degli obiettivi operativi assegnati all'asset <b>Servizi Generali</b>	Conseguimento dei primi 4 obiettivi operativi assegnati all'asset <b>Servizi Generali</b>	Conseguimento dei primi 3 obiettivi operativi assegnati all'asset <b>Servizi Generali</b>	

<sup>249</sup> A decorrere dal mese di gennaio 2014 l'Area Valutazione dell'Università è priva del Dirigente per scadenza di contratto. Pertanto, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali (conclusione prevista per il mese di Marzo 2014), le attività e gli obiettivi operativi assegnati all'area (riportati nel Piano della Performance 2014/2014 – Allegato 1 “Albero della Performance – Area Università”) sono di diretta responsabilità del Direttore Generale.

<sup>250</sup> A decorrere dal mese di gennaio 2014 l'Area Amministrativo-Contabile è priva del Dirigente per scadenza di contratto. Pertanto, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali (conclusione prevista per il mese di Giugno 2014), le attività e gli obiettivi operativi assegnati all'area (riportati nel Piano della Performance 2014/2014 – Allegato 1 “Albero della Performance – Area servizi Generali”) sono di diretta responsabilità del Direttore Generale.

## SCHEMA OBIETTIVI/RISULTATI

AREA: VALUTAZIONE DELLA RICERCA  
 ANNO DI RIFERIMENTO: 2014

DIRIGENTE: MARCO MALGARINI  
 DATA COMUNICAZIONE: FEBBRAIO 2014

OBIETTIVO	INDICATORE PREVISTO	Peso	PESO PONDERATO			MISURAZIONE DEL RISULTATO CONSEGUITO
			ALTO = 1,0	MEDIO = 0,75	BASSO = 0,5	
Avvio della progettazione del nuovo ciclo di valutazione della qualità della ricerca	tempo	10	Entro il 30 Novembre 2014	Entro il 15 Dicembre 2014	Entro il 31 Dicembre 2014	
Chiusura della sperimentazione circa l'accREDITAMENTO dei corsi di dottorato di ricerca e presentazione delle proposte finali	tempo	10	Entro il 31 Marzo 2014	Entro il 15 Aprile 2014	Entro il 30 Aprile 2014	
Avvio della fase di accREDITAMENTO dei corsi di dottorato	quantità/tempo	20	100% delle istanze pervenute entro il 31 Dicembre 2014	90% delle istanze pervenute entro il 31 Dicembre 2014	80% delle istanze pervenute entro il 31 Dicembre 2014	
Produzione del rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca, con particolare riferimento alla parte attinente la Ricerca	tempo	20	Entro il 31 Marzo 2014	Entro il 15 Aprile 2014	Entro il 30 Aprile 2014	
Avvio del Centro Studi sulla Valutazione e organizzazione di incontri e seminari	tempo/quantità	05	Avvio entro il 30.06.14 n. 03 eventi entro il 31.12.2014	Avvio entro il 31.07.14 n. 03 eventi entro il 31.12.2014	Avvio entro il 31.08.14 n. 02 eventi entro il 31.12.2014	
Selezione dei potenziali membri delle commissioni di abilitazione e verifica dei requisiti	tempo	15	Entro il 30 giugno 2014	Entro il 15 luglio 2014	Entro il 31 luglio 2014	
Ridefinizione delle mediane di riferimento per ogni settore SSD	tempo	20	Entro il 30 settembre 2014	Entro il 15 ottobre 2014	Entro il 31 ottobre 2014	

## SCHEMA OBIETTIVI/RISULTATI

AREA: VALUTAZIONE UNIVERSITA'  
 ANNO DI RIFERIMENTO: 2014

DIRIGENTE: DIRETTORE<sup>251</sup>  
 DATA COMUNICAZIONE: FEBBRAIO 2014

OBIETTIVO	INDICATORE PREVISTO	Peso	PESO PONDERATO			MISURAZIONE DEL RISULTATO CONSEGUITO
			ALTO = 1,0	MEDIO = 0,75	BASSO = 0,5	
Predisposizione dei pareri sulle strutture AFAM	quantità/tempo	10	Emissione di almeno 10 pareri entro il 31.12.2014	Emissione di almeno 08 pareri entro il 31.12.2014	Emissione di almeno 06 pareri entro il 31.12.2014	
Predisposizione dei pareri sulle strutture di psicoterapia	quantità/tempo	10	Emissione di almeno 10 pareri entro il 31.12.2014	Emissione di almeno 08 pareri entro il 31.12.2014	Emissione di almeno 06 pareri entro il 31.12.2014	
Predisporre rapporti o pareri sui nuovi corsi di studio attivati	quantità/tempo	15	100% delle istanze pervenute entro il 31 Dicembre 2014	75% delle istanze pervenute entro il 31 Dicembre 2014	50% delle istanze pervenute entro il 31 Dicembre 2014	
Emanazione del bando per la formazione del 4° albo di esperti (componente studentesca) in vista dell'avvio delle visite presso gli atenei	tempo	10	Entro il 31 Marzo 2014	Entro il 15 Aprile 2014	Entro il 30 Aprile 2014	
Produzione del rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca, con particolare riferimento alla parte attinente la	tempo	15	Entro il 31 Marzo 2014	Entro il 15 Aprile 2014	Entro il 30 Aprile 2014	
Avvio delle visite presso gli atenei per l'accreditamento di sede ed eventuali accreditamenti di corsi di studio	quantità/tempo	30	Almeno n. 10 visite entro il 31.12.2014	Almeno n. 07 visite entro il 31.12.2014	Almeno n. 05 visite entro il 31.12.2014	
Rilevazione delle opinioni degli studenti e creazione di una banca dati ai fini del monitoraggio della qualità della didattica	tempo	10	Entro il 31 dicembre 2014	Entro il 15 Gennaio 2015	Entro il 31 Gennaio 2015	

<sup>251</sup> A decorrere dal mese di gennaio 2014 l'Area Valutazione dell'Università è priva del Dirigente per scadenza di contratto. Pertanto, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali (conclusione prevista per il mese di Luglio 2014), le attività e gli obiettivi operativi assegnati all'area (riportati nel Piano della Performance 2014/2014 - Allegato 1 "Albero della Performance - Area Università") sono di diretta responsabilità del Direttore Generale.

## SCHEMA OBIETTIVI/RISULTATI

AREA: VALUTAZIONE UNIVERSITA'  
 ANNO DI RIFERIMENTO: 2014

DIRIGENTE: DIRETTORE<sup>252</sup>  
 DATA COMUNICAZIONE: FEBBRAIO 2014

OBIETTIVO	INDICATORE PREVISTO	Peso	PESO PONDERATO			MISURAZIONE DEL RISULTATO CONSEGUITO
			ALTO = 1,0	MEDIO = 0,75	BASSO = 0,5	
Completamento dei lavori di ristrutturazione ed adeguamento funzionale della nuova sede di Via Ippolito Nievo	tempo	25	Entro il 30 settembre 2014	Entro il 15 ottobre 2014	Entro il 30 ottobre 2014	
Pieno completamento delle procedure di trasferimento presso la nuova sede e inizio nuova operatività	tempo	15	Entro il 30 ottobre 2014	Entro il 15 novembre 2014	Entro il 30 novembre 2014	
Conclusione delle procedure concorsuali del personale dirigente e non dirigente e completamento pianta organica	quantità/tempo	25	100% della dotazione entro il 31 Dicembre 2014	90% della dotazione entro il 31 Dicembre 2014	80% della dotazione entro il 31 Dicembre 2014	
Affidamento del servizio amministrativo-contabile nel rispetto dei principi previsti dal decreto lgs n. 91/2011	tempo	15	Entro il 30 novembre 2014	Entro il 15 dicembre 2014	Entro il 31 dicembre 2014	
Acquisizione di un servizio per la rilevazione sul territorio nazionale delle opinioni degli studenti	tempo	10	Entro il 30 settembre 2014	Entro il 31 ottobre 2014	Entro il 30 novembre 2014	
Acquisizione dei servizi connessi alla creazione di una Banca Dati Citazionale	tempo	10	Entro il 30 settembre 2014	Entro il 31 ottobre 2014	Entro il 30 novembre 2014	

<sup>252</sup> A decorrere dal mese di gennaio 2014 l'Area Amministrativo Contabile sarà priva del Dirigente per scadenza di contratto. Pertanto, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali, le attività e gli obiettivi operativi assegnati all'area (riportati nel Piano della Performance 2014/2014 - Allegato I "Albero della Performance - Area Servizi Generali") sono di diretta responsabilità del Direttore Generale.

#### 4.10 Gli indicatori supporto del processo di controllo

L'adozione di una struttura di bilancio per missioni e programmi, così come prevista dall'art. 11 del d.lgs. n. 91/2011 è propedeutica all'applicazione ed alla realizzazione di quanto previsto dal d.lgs. n. 150/2009 in termini di implementazione dei sistemi di pianificazione e controllo. Infatti l'articolo 5, c. 3 del DPCM 2012 stabilisce che il *Sistema di obiettivi e indicatori* adottato da ciascuna amministrazione ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 150/2009 e rappresentato nel «**Piano della Performance**» e nella «**Relazione sulla Performance**», deve essere coerente ed in accordo con il **Piano degli Indicatori e il Rapporto sui Risultati**.

Il Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, quale documento programmatico a base triennale, deve essere redatto contestualmente al **Bilancio di Previsione** e deve contenere tutti gli elementi di cui all'art. 4 del DPCM 2012. Il Rapporto sui risultati sarà invece redatto alla fine di ciascun esercizio finanziario, allegato al **Bilancio Consuntivo**, e conterrà le risultanze osservate in termini di raggiungimento dei risultati e le cause degli eventuali scostamenti.

La figura 62 rappresenta l'ulteriore sforzo compiuto dall'Agenzia per ottenere un miglioramento delle proprie prestazioni seppur in un contesto di forte complessità. Del resto il piano degli indicatori è stato elaborato più per esigenze informative e di controllo interno che per un mero adempimento normativo. L'analisi del contesto e l'illustrazione delle attività e degli obiettivi programmati, come illustrato in precedenza, ha convinto il management sulla necessità, oltre che opportunità, di dotarsi di strumenti capaci di avvisarli e allertarli in caso di scostamenti gestionali. Del resto è emersa, durante il processo di definizione degli obiettivi, l'effettiva integrazione tra le fasi della pianificazione, della programmazione e del controllo con quella del bilancio e della gestione e la necessità di gestire la performance nella sua multidimensionalità.

A tal fine, seppur nei limiti delle intrinseche criticità della gestione, l'Agenzia con riferimento alla Missione Servizi Generali, inteso come sub-sistema dell'amministrazione al quale è attribuita la realizzazione di un determinato *obiettivo*, ha definito un piano di indicatori capace di fornire utili risultati circa il proprio andamento gestionale. In esso con riferimento alle singole aree, sono stati individuati gli obiettivi da perseguire, gli indicatori che consentono di misurarlo e gli eventuali target di riferimento. In alcuni casi sono stati utilizzati valori assoluti ed in altri rapporti secondo il principio della misurabilità e attendibilità delle informazioni. Preme rilevare che, nelle more del completamento della dotazione organica, alla missione servizi generali sono dedicate tre unità compreso il dirigente.

Figura 62: Piano degli Indicatori – Missione Servizi Generali (elaborazione interna)

PIANO DEGLI INDICATORI - MISSIONE SPESE GENERALI															
PRINCIPALI OBIETTIVI DA REALIZZARE	2012					2013					Target 2014				
	Numero Adunanze	Numero Delibere	Rapporti di Valutazione e Pareri	Tempi medi Delibere	Riunioni e eventi con Stakeholder	Numero Adunanze	Numero Delibere	Rapporti di Valutazione e Pareri	Tempi medi Delibere	Riunioni e eventi con Stakeholder	Numero Adunanze	Numero Delibere	Rapporti di Valutazione e Pareri	Tempi medi Delibere	Riunioni e eventi con Stakeholder
Valutare l'efficienza delle attività svolte dall'organo di indirizzo politico e della connessa Segreteria Tecnica in coerenza con la mission dell'Agenzia	33	128	32	22	42	35	161	29	19	50	36	180	30	15	50
Migliorare l'efficienza dell'Unità Organizzativa Risorse Umane in funzione delle attività connesse alla gestione giuridica ed economica del personale, dei collaboratori e degli esperti con i connessi tassi di assenza/presenza e il benessere organizzativo.	Tasso di Presenza Annuo	Procedure Concorsuali Attivate	Procedure Concorsuali concluse	Ore di Formazione Erogate	Reclami Accessi Ricorsi	Tasso di Presenza Annuo	Procedure Concorsuali Attivate	Procedure Concorsuali concluse	Ore di Formazione Erogate	Reclami Accessi Ricorsi	Tasso di Presenza Annuo	Procedure Concorsuali Attivate	Procedure Concorsuali concluse (comprese quelle del 2013)	Ore di Formazione Erogate	Reclami Accessi Ricorsi
Personale Dirigente e non dirigente	91,00%	5	5	15	-	92,00%	11	-	70	-	92,00%	2	13	180	-
CD, Collaboratori ed Esperti	n.v.	5	5	-	-	n.v.	15	15	10	-	n.v.	275	275	50	-
	91,00%	10	10	15	0	92,00%	26	15	80	0	92,00%	277	288	230	0
Migliorare l'efficienza dell'Unità Contabilità e Bilancio in funzione delle attività connesse alla gestione dell'intero ciclo delle entrate e delle spese	Rapporto % Accertato Riscosso	Rapporto % Accertato Impegnato	Rapporto % Impegnato Pagato	Numero Mandati Emessi	Tempi medi Pagamento (in giorni)*	Rapporto % Accertato Riscosso	Rapporto % Accertato Impegnato	Rapporto % Impegnato Pagato	Numero Mandati Emessi	Tempi medi Pagamento (in giorni)*	Rapporto % Accertato Riscosso	Rapporto % Accertato Impegnato	Rapporto % Impegnato Pagato	Numero Mandati Emessi	Tempi medi Pagamento (in giorni)*
	99,85%	68,40%	80,76%	233	54	98,05%	52,80%	79,97%	445	42	99,00%	70,00%	85,00%	650	40
Migliorare l'efficienza dell'Unità Affari Generali in funzione delle attività connesse alla gestione delle procedure di acquisizione dei beni e servizi.	Numero Procedure Attivate	Numero Procedure Concluse	Numero Procedure su MePA	N. Acquisti MePA %	Valore Acquisti MePA % **	Numero Procedure Attivate	Numero Procedure Concluse	Numero Procedure su MePA	N. Acquisti MePA %	Valore Acquisti MePA % **	Numero Procedure Attivate	Numero Procedure Concluse	Numero Procedure su MePA	N. Acquisti MePA %	Valore Acquisti MePA % **
	18	18	7	38,89%	35,78%	41	41	27	65,85%	54,42%	50	50	38	75,00%	60,00%
Valutare l'efficienza complessiva dell'Area Amministrativo Contabile in funzione degli obiettivi connessi alla stabilizzazione logistica, funzionale e del personale dell'Agenzia	Dotazione Organica Teorica ***	Risorse acquisite ed in servizio al 31.12.2012	Attivazione procedure per individuazione sede	Analisi strategica e valutazione sedi individuate	Attivazione Azioni per reperimento risorse	Dotazione Organica Teorica ***	Risorse acquisite ed in servizio al 31.12.2013	Attivazione procedure per acquisizione sede	Stipula Convenzione nuova sede	Attivazione procedure per indagine di mercato e avvio gara	Dotazione Organica Teorica ***	Risorse acquisite ed in servizio al 31.12.2014	Chiusura lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria nuova sede	Chiusura operazioni di trasloco presso nuova sede	Piena stabilizzazione logistica ed organizzativa dell'Agenzia
	15	4	-	-	-	15	7	30/04/13	31/10/13	31/12/13	15	15	31/08/14	31/10/14	31/12/14

\* Tempo medio calcolato dalla differenza tra la data di ricezione della fattura e la data di emissione del mandato

\*\* La spesa complessiva non considera gli affidamenti in convenzione per l'espletamento di attività tecniche, scientifiche e di ricerca con Enti

\*\*\* La dotazione organica, stabilita dal DPR 76/2010, fissa in 15 le unità a disposizione dell'Agenzia ad esclusione del Direttore e n. 03 Dirigenti



# CONCLUSIONI

## Il futuro delle PA: prospettive di un approccio culturale.

L'imponente disegno riformatore, avviato con il d.l. 112/2008, proseguito con il d.lgs. n. 150/2009 e culminato poi con l'emanazione della legge n. 190/2012 e del d.lgs. n. 33/2013, ha portato ad una sostanziale riscrittura dei profili fondamentali del sistema pubblico, con particolare riferimento alla valutazione della performance e all'ampliamento dei poteri e delle responsabilità della dirigenza pubblica.

Tale intensa stagione di riforma, sebbene meritevole di apprezzamento, non ha tuttavia ancora manifestato, visti i tempi, la completa razionalizzazione della materia in termini di concreto e percepibile miglioramento della PA, aprendo, in taluni casi a profili di criticità e incertezza interpretativa ed applicativa.

Gli interventi di rinnovamento che si sono susseguiti negli ultimi anni, infatti, hanno innegabilmente gettato le basi del profondo processo di riforma, legando sostanzialmente l'effettivo cambiamento della PA al rilancio del lavoro pubblico, quale leva imprescindibile per poter perseguire un concreto miglioramento delle amministrazioni.

Pertanto, nelle more della progressiva messa a regime delle PA italiane e del necessario periodo di sedimentazione del complessivo impianto riformistico, la ricerca qui proposta rappresenta una proposta di contributo per individuare logiche e metodi praticabili, studio e simulazione di possibili correttivi e soprattutto strategie di ottimizzazione delle performance.

Partendo quindi dalla registrazione delle conseguenze dell'interpretazione ed attuazione della nuova disciplina, dai concreti problemi applicativi e dagli effetti delle disposizioni introdotte, si individua e propone, attraverso lo strumento della pianificazione e del controllo, un *modus operandi* in grado di trasformare le organizzazioni ed i propri dipendenti da passivi erogatori di attività lavorative poco efficienti ad attivi responsabili di servizi utili per i cittadini.

Il raggiungimento dell'obiettivo di un adeguato coinvolgimento culturale, motivazionale e professionale degli operatori e delle organizzazioni richiede infatti azioni specifiche e l'utilizzo degli strumenti analizzati nei capitoli precedenti, anche se le variabili e le criticità che condizionano gli ambienti pubblici sono diversificate e non

sempre superabili mediante la mera applicazione di principi e logiche importate dalla realtà d'impresa.

Dal presente lavoro emerge con forza la centralità del *mercato* e del come solo attraverso un'attenta analisi degli effettivi bisogni da soddisfare sia possibile innescare un vero processo di cambiamento che trova supporto anche nelle logiche della pianificazione e del controllo.

Non a caso il complesso tema della performance, per superare un approccio semplicemente burocratico, non è stato legato alla sola introduzione di logiche aziendalistiche, ma all'effettivo miglioramento delle prestazioni a favore della collettività. In altre parole i bisogni dei cittadini rappresentano al tempo stesso il punto di inizio e di arrivo ed è in tale contesto che assumono rilevanza i sistemi manageriali di pianificazione e controllo.

Di arrivo perché gli stessi rappresentano l'obiettivo che ogni pubblica amministrazione, in funzione del proprio mandato istituzionale, deve perseguire e di partenza perché, solo grazie alla loro chiara ed esplicita individuazione, comprensione e condivisione, è possibile intraprendere, con il contributo della programmazione e del controllo, un percorso coerente e concreto di realizzazione.

La centralità dei sistemi manageriali di pianificazione e controllo all'interno dei vari provvedimenti emanati assume valore solo con riferimento alla centralità degli obiettivi che si intendono perseguire e che il legislatore ha effettivamente ben individuato e normato. Pertanto, pur utilizzando le leve tipiche di un approccio aziendale, il legislatore vuole abituare ed educare i *public servant* a ragionare per obiettivi e sulla base di questi a muoversi lungo il percorso dell'efficienza.

Partendo dalla disamina della normativa e dalla puntuale verifica della coerenza delle norme introdotte rispetto agli obiettivi perseguiti, lo studio è incentrato sugli effetti dell'applicazione dei nuovi criteri introdotti in materia di valutazione della performance, perseguendo l'obiettivo di fornire un approccio innovativo volto a realizzare cambiamenti migliorativi ulteriori rispetto a quelli innegabilmente già raggiunti nelle PA italiane mediante l'azione legislativa di riforma del sistema del lavoro pubblico.

L'obiettivo della tesi, evidenziando l'efficacia delle strategie di ottimizzazione della performance e le possibili linee di sviluppo delle riforme da ultimo introdotte, prende le mosse dall'analisi degli effetti generali concretamente perseguibili con le nuove disposizioni, soprattutto in termini di miglioramento della qualità delle prestazioni lavorative e di efficienza delle organizzazioni.

Con la presente ricerca sono stati quindi proposti i possibili strumenti per fronteggiare due fondamentali necessità: da una parte, i bisogni del management tra cui la chiarezza degli obiettivi da realizzare e la disponibilità di personale esperto e con competenze adeguate, tale da assicurare un idoneo supporto alle decisioni; dall'altra i bisogni degli amministratori, per i quali è fondamentale il supporto decisionale del management nell'attuazione degli obiettivi di mandato nonché la flessibilità, l'interfunzionalità e l'apporto di innovazione da parte della struttura, anche in considerazione delle ormai limitate risorse umane ed economiche a disposizione.

L'introduzione di logiche e tecniche manageriali non risponde ad una moda di processo o a semplici cambiamenti operativi, ma rappresenta lo strumento tecnico per innescare e sviluppare nella mentalità e nel *modus operandi* degli attori coinvolti una trasformazione culturale, che parte per l'appunto dalla chiara focalizzazione del proprio ruolo e del proprio mandato.

L'analisi della normativa proposta, a tratti ridondante ed assillante in termini di principi introdotti, vuole dimostrare come il legislatore, anche nella tempistica degli interventi e delle azioni richieste, vuole garantire la costante e continua presenza delle logiche manageriali in tutti i processi che quotidianamente influenzano le organizzazioni.

Un cambio di mentalità peraltro viene richiesto anche alla cittadinanza, in quanto essa riveste un ruolo fondamentale nel contribuire a ricomporre il senso di trasparenza e imparzialità del lavoro pubblico e nel riconoscimento del dipendente pubblico quale erogatore di servizi per tutti i cittadini senza favoritismi e distinzioni.

Il collegamento tra obiettivi istituzionali da perseguire, sistemi manageriali da utilizzare e una nuova cultura da sviluppare, teso ad un recupero dell'identità professionale e della cultura del lavoro pubblico mediante appunto le strategie e gli strumenti proposti, costituisce un presupposto ineludibile per la crescita delle PA e per un indispensabile sostegno che la stessa può fornire alla crescita complessiva del sistema economico, culturale e sociale, in termini di modernizzazione e miglioramento dei rapporti tra apparato burocratico da un lato e cittadini e imprese dall'altro.

E' evidente, e non lo si vuole per nulla trascurare, che la PA risulta condizionata da tantissimi fattori che meritano la giusta considerazione ma è altrettanto evidente che la chiave del successo è legata al binomio motivazioni-cultura.

E' realtà diffusa che la motivazione complessiva intrinseca dei lavoratori pubblici a fornire servizi efficienti viene frustrata da fattori lavorativi interni ed esterni che creano distorsioni nell'applicazione della normativa, quali il sistema retributivo non

differenziato e di sovente soggetto a misure di contenimento incoerenti e contraddittorie con l'impianto di riforma e nelle regole organizzative non strutturate, non condivise e mal gestite in violazione dei principi di imparzialità, trasparenza e uguaglianza.

Invero, il presente lavoro vuole dimostrare come i risultati di efficienza sono sicuramente meglio conseguibili soprattutto elaborando strategie che inducano i dipendenti a riconoscersi nell'organizzazione e a dividerne la missione, i programmi e gli obiettivi in una logica identitaria.

Grazie al supporto della pianificazione e del controllo, il lavoratore deve essere motivato percependo il senso del raggiungimento di un risultato, l'utilità del proprio lavoro ed il contributo all'organizzazione. E' necessario sviluppare appositi percorsi di individuazione e condivisione delle attività e degli obiettivi per saper riconoscere e valorizzare i contributi forniti, coinvolgere il personale nei processi decisionali e cogliere le opportunità e non le criticità degli errori.

Condividere il potere e le responsabilità, fornire schemi di comportamento e di controllo, garantire informazioni puntuali sono condizioni essenziali per integrare il personale nei processi e supportare la misurazione e la valutazione della performance complessiva. Del resto la misurazione e la valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni risulta sicuramente indispensabile ma al contempo complessa ed ambigua.

Sviluppare all'interno delle amministrazioni pubbliche un nuovo modello interpretativo della funzione da espletare e degli obiettivi da realizzare, abbinato ad una maggiore cultura della pianificazione e del controllo e ad una maggiore coscienza delle dimensioni da considerare, rappresenta un presupposto necessario per avere un sostanziale miglioramento dei risultati.

I risultati, infatti, si producono non soltanto per effetto delle scelte, delle norme, delle decisioni su risorse, attività e persone, ma soprattutto a causa dei momenti nodali che legano ciascuno di questi elementi (Guarini e altri, 2006).

Parlare di efficacia, efficienza ed economicità significa fare riferimento ad una relazione, a un rapporto che trova significato in un valore numerico, in una misura, solo se si adottano prospettive e linguaggi comuni.

In mancanza di tali fattori, i rapporti, per la loro stessa natura, possono essere invertiti, manipolati, ma soprattutto interpretati in modo diverso generando una forte ambiguità (Galli, 2008). Quando ciò accade, la pubblica amministrazione perde la sua capacità di operare sistematicamente per la soddisfazione di un interesse comune e

trascura complessivamente i propri risultati, la propria funzione e dunque la sua legittimazione.

Bisogna intraprendere una direzione diversa, che partendo dagli input del dettato normativo sia in grado di cogliere gli aspetti sostanziali, più che formali, che sono alla base di un qualsiasi processo di valutazione e miglioramento delle performance.

I sistemi di programmazione, misurazione e valutazione dei risultati e delle persone dovranno pertanto essere definiti in relazione alla specifica funzionalità delle organizzazioni e dovranno dare risalto alle diverse dimensioni interessate.

Devono essere in grado di identificare gli obiettivi da perseguire, i processi che generano informazioni, gli utilizzatori e l'uso che ne fanno e devono essere definiti evitando di creare artificiose ambiguità e di concentrare l'attenzione esclusivamente sulla misurazione indistinta ed incondizionata dei valori, perdendo di vista ciò che davvero conta per la valutazione reale delle performance: i *bisogni collettivi*.



## Bibliografia

- ACCENTURE (2008), *An International Comparison of the United Kingdom's Public Administration*, UK
- ADCROFT A., WILLIS R. (2005), *The (un)intended Outcome of Public Sector Performance Measurement*, *International Journal of Public Sector Performance*, V. 18, N. 5
- ADINOLFI P. (2005), *L'aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni: teoria e pratica a confronto*, *Azienda Pubblica*, V. 18, n. 1
- ADINOLFI P. (2005), *Il mito dell'azienda*, Mc Graw Hill
- AGRANOFFE R., MC GUIRE M. (2004), *Collaborative Public Management. New strategies for local government*, University Press, Georgetown
- AMADUZZI A. (1978), *L'azienda nel suo sistema operante e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Terza Edizione, UTET, Torino
- AMADUZZI A. (2002) (a cura di), *L'azienda nel suo sistema operante*, UTET, Torino
- AMIGONI F. (1979), *I sistemi di controllo direzionale*, Giuffrè, Milano
- AMIGONI F. (1995), *Misurazioni d'azienda. Programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano
- ANSELMi L. (1989), *Esperienze di programmazione nelle pubbliche amministrazioni*, in Miolo Vitali P. & Anselmi L., *La programmazione nelle Pubbliche Amministrazioni*, Giuffrè, Milano
- ANSELMi L. (a cura di) (1992), *L'azienda "comune" dopo la legge 142/90*, Maggioli, Rimini
- ANSELMi L. (1995), *Il processo di trasformazione della Pubblica Amministrazione. Il "percorso aziendale"*, Giappichelli, Torino
- ANSELMi L. (2003), *Percorsi aziendali per le Pubbliche Amministrazioni*, Giappichelli, Torino.
- ANSELMi L. & AA.VV. (2008), *La misurazione delle performance nelle PA (contabilità analitica, indicatori, costi standard, best practice) e impatto sui principi organizzativi*, SSPA, Roma
- ANSELMi L. (2009), *Amministrazioni da valutare, strumenti per misurare, attività da rendicontare: la multidimensionalità della performance*, in: CNEL (2009)
- ANTHONY R. N. (1967), *Sistemi di pianificazione e controllo: schema di analisi*, Etas Kompass SpA, Milano
- ANTHONY R., YOUNG D. (1988), *Management control in nonprofit organizations*, Irwin
- ANTHONY R., YOUNG D. (1992), *Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non profit*, ed. italiana, a cura di A. Zangrandi, di Anthony e Young (1988), Mc-Graw-Hill, Milano.
- ANTHONY R. N., YOUNG D. W. (2002), *Controllo di gestione per il settore non profit*, Milano, Mc Graw Hill
- AQUINO S. (2013), *Aziendalizzazione, nuova governante e performance nelle pubbliche amministrazioni*, *Rivista di Economia Aziendale*
- ARCARI M. (1988), *Il controllo dei costi di politica e di struttura*, Giuffrè, Milano
- BASTIA P. (2001), *Sistemi di pianificazione e controllo*, Il Mulino, Bologna

- BERTINI U. (1990), *Il sistema d'azienda. Schema di analisi*, Giappichelli, Torino
- BIANCO M., BRIPI F. (2009), *Gli oneri burocratici per l'attività d'impresa: differenze territoriali*, Banca d'Italia, Roma
- BOCCI F., MICHELI P. (2009), *Beyond Citizens as Customers: the Mission-Oriented Scorecard*, Public Governance, Journal of Public Management
- BOIVARD T. (1996), *The political economy of performance measurement*, Quorum books, Westport
- BORGONOV E. (1979), *L'impresa pubblica*, Giuffrè, Milano
- BORGONOV E. (1984), *La pubblica amministrazione come sistema di aziende composte pubbliche*, in Borgonovi E. (a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano.
- BORGONOV E. (1991), *Pubblico e privato: un problema di integrazione*, Economia e Management
- BORGONOV E. (2004), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano
- BORGONOV E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Egea, Milano
- BORGONOV E. (2009), *Il contributo dei costi standard nel processo di miglioramento delle performance delle Amministrazioni Pubbliche*, in: CNEL (2009)
- BORGONOV E., FATTORE G., LONGO F., ( a cura di), 2009, *Management delle istituzioni pubbliche*, Egea, Milano
- BORGONOV E., VALOTTI G. (2009), *Riforme istituzionali e management: un'alleanza per il cambiamento*, Azienda Pubblica, V. 22, N. 3
- BOTTARI M. (2010), *Riforma Brunetta: cosa significa misurare la performance nell'ente locale*, Convegno Nazionale DEA, Baveno
- BOTTI A. VESCI M. (2007), *Il processo di managerializzazione della pubblica amministrazione centrale. Prime riflessioni a margine di un percorso di ricerca*, Aracne, Roma
- BOTTI A., VESCI M (2009). *Il piano strategico come strumento di governance: potenzialità e criticità*, AZIENDA PUBBLICA, vol. 2
- BOUCKAERT G., HALLIGAN J. (2008), *Managing performance. International comparisons*, Routledge, Londra e New York
- BRIPI F., CARMIGNANI A. (2011b), *La qualità dei servizi pubblici in Italia*, Banca d'Italia
- BRUSA L., Dezzani F. (1983), *Budget e controllo di gestione*, Giuffrè, Milano
- BRUSA L. (1995), *Contabilità per centri di costo e activity based costing*, Giuffrè, Milano
- BRUSA L. (2000), *Sistemi Manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè Editore, Milano
- BUBBIO A. (1988), *I sistemi di pianificazione e controllo e i meccanismo di incentivazione: le congiunzioni*, in *Misurazioni d'Azienda*, Giuffrè, Milano
- BUBBIO A. (1999), *Analisi dei costi e gestione d'impresa*, Guerini Scientifica, Milano
- BUBBIO A. (2000), *La balanced scorecard. Come misurare le prestazioni aziendali*, IPSOA, Milano

- BUCCELLATO A. (1994), *La "privatizzazione" del sistema informativo contabile delle aziende pubbliche*, Azienda Pubblica, Vol. 7, N. 2
- BUCCELLATO A. (1997), *I controlli nelle pubbliche amministrazioni: l'accountability e il sistema informativo*, Maggioli, Rimini
- BUCCELLATO A., ASQUER A., SPANO A. (2004), *Il governo delle aziende pubbliche. La pianificazione ed il controllo*, Giuffrè, Milano
- BRUNETTI G. (1989), *Il controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*, Franco Angeli, Milano
- CAPANO G., GUALMINI E. (2006), *La pubblica amministrazione in Italia*, Il Mulino, Bologna
- CARAMIELLO C. (1965), *L'indagine prospettiva nel campo aziendale*, Corsi, Pisa
- CARAMIELLO C. (1993), *L'azienda. Alcune brevi riflessioni introduttive*, Giuffrè, Milano
- CARDAMONE P., CARNEVALE C., GIUNTA F. (2009), *Social Report and Stock Price. An Empirical Research*, Economia Aziendale 2000 Web
- CARERI M., Cattaneo R. (a cura di) (1999), *Cambiare la Pubblica Amministrazione*, Laterza, Roma
- CARNEVALE C., MAZZUCCA M., VENTURINI S. (2010), *La value relevance del bilancio sociale: il caso delle banche europee*, Economia aziendale online, V. 1, N. 1
- CASSANDRO P. E. (1962), *Le aziende. Principi di ragioneria*, Terza Edizione, Cacucci, Bari
- CECCHERELLI A. (1967), "Interpretazione del concetto di azienda pubblica" in *Rivista Bancaria*
- COSTA G., GIANECCHINI M. (2009), *Risorse Umane*, Mc Graw Hill, Milano
- CEPIKU D. (2005), *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di misurazione della PA?*, Azienda Pubblica, anno XVIII, n. 1
- CEPIKU D. (2006), *Governance e istituzioni internazionali: dalla definizione alla misurazione*, Azienda Pubblica, anno XIX, n. 1
- CEPIKU D. (2008), *Fonti e strumenti di misurazione della Pubblica Amministrazione: un'analisi a livello internazionale*, Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia aziendale, vol. 8, N. 7/8
- CEPIKU D., CORVO L., BONOMI SAVIGNON A. (2011), *Pianificazione, programmazione e controllo nei Ministeri italiani*, Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia aziendale, 03/2011
- CHELIMSKY E. (1997), *The coming transformations in Evaluation*, Thousand Oaks, Sage
- CNEL (2009), *La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, CNEL, Roma
- CODA V. (1970), *I costi standard nella programmazione e nel controllo della gestione*, Giuffrè, Milano
- COSTA G. (2009), *Cambiamento organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*, Risorse Umane
- D'ALESSIO L. (1989), *Il controllo di efficienza nelle aziende pubbliche*, Liguori, Napoli
- D'ALESSIO L. (1997), *La funzione del controllo interno negli Enti Locali. Riflessioni per un cambiamento direzionale*, Torino, Giappichelli
- D'ALESSIO L. (2008), *Le aziende pubbliche*, Liguori, Napoli

DEL BENE L. (2008), *Lineamenti di pianificazione e controllo per le amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino

DEL BENE L., MARASCA S. (2008), *Misurare le performance per migliorare la gestione: il caso della provincia di Ancona*, Paper presentato al 3° Workshop Nazionale di Azienda Pubblica "Governare programmare l'azienda pubblica tra innovazione e sviluppo al servizio dei cittadini e del paese", Salerno, 5-6 Giugno

DENTE B. (1987), *Il controllo di gestione come strumento di governo*, Franco Angeli, Milano

DEL VECCHIO M. (2001), *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano

EPSTEIN P.D. (1992), *Measuring performance of public services*, Public Productivity handbook, New York, Marcel Dekker

FARNETI G. (1995), *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, Giappichelli, Torino

FARNETI G., MAZZARA L., RAVIOLI G. (1996), *Il sistema degli indicatori negli enti locali*, Giappichelli, Torino

FERRARA M. (1984), *Il Welfare State in Italia: sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna

FICIL. (2004), *Governance Interna, esterna ed inter istituzionale negli enti locali*, Franco Angeli, Milano

FIOCCO A. (1997), *Rapporto fra modelli di misurazione delle performance e processi di controllo*, Note di Economia

FONTANA A., Varchetta G. (2005), *La Valutazione riconoscente*, Guerini e Associati

FRANCESCONI A. (2003), *Misurare, programmare e controllare. Applicazioni alla sanità ed enti locali*, CEDAM, Padova

GAMBLE ET AL. (2007), *Crafting & Executing Strategy*, 15th ed., McGraw Hill, New York

GARLATTI A. (2005), *Scelte gestionali per i servizi pubblici locali*, CEDAM, Padova

GAUDIO G., ZUMPANO C. (2003), *La programmazione negoziata fra vincoli istituzionali e sviluppo partecipativo: limiti e potenzialità della Governance nell'esperienza istituzionale italiana*, International Seminar, Università della Calabria

GAUTRI L. (2000), "Misure di performance: tra dinamica del valore del capitale e dinamica del valore degli intangibles" in Guatri L. Eccles R.G. (2000) *Informazione e valore: il caso italiano*, Egea, Milano

GIANNESI E. (1954), *Attuali tendenze delle dottrine economico-tecniche italiane*, Corsi, Pisa

GIANNESI E. (1964), *I Precursori*, Corsi, Pisa

GIANNESI E. (1980), *I precursori in economia aziendale*, Giuffrè, Milano

GILBERT, ANDRAULT (1984), *Controler la gestion ou evaluer les politiques?*, Printemps, Paris

GIOLITTI R. (2006), *Dal performance measurement al performance management*, in Dipartimento della Funzione Pubblica, elaborato nell'ambito del Programma Cantieri, *Misurare per decidere*, Rubettino

GIORDANO R. *Questioni di Economia e Finanza*, Occasional Papers, Banca d'Italia, Roma

- GOODHART C. (1975), *Problem of monetary management: the UK experienze*, Marshall, London
- GORZ A. (2003), *L'immateriale, Conoscenza, valore e capitale*, Bollati Boringhieri, Torino
- GRAFFI A. (2006), *Il ruolo dell'informazione nella relazione tra concorrenza e inefficienza*, Serie Economia e Impresa
- GUARINI E. (1995), *La performance evaluation nel settore pubblico: contributi teorici ed evidenze empiriche*, in Borgonovi E. (a cura di) *Il controllo della spesa pubblica*, Egea, Milano
- HAMMER M. CHAMPY J. (1995), *Ripensare l'azienda*, Sperling & Kupfer
- HATRY H.P. (2002), *Performance measurement: fashions anf fallacies*, *Public Performance and management review*
- HINNA L., MONTEDURO F. (2010), *Misurazione, valutazione e trasparenza della performance nella riforma Brunetta: una chiave di lettura*, Impresa & Stato
- HOOD C. (1991), "A Public Management for all seasons" in *Public Administration Review* vol. 68
- HOOD C. (2006), *Gaming in Targetworld: The Targets approach to Managing British Public Services*, *Public Administration Review*
- JONES L.L., THOMPSON F. (1997), *L'implementazione strategica del New Public Management*, in "Azienda Pubblica". n. 6. (Titolo originale "The strategic implementation of the New Public Management", edizione ialiana a cura di Mussari R.)
- KAPLAN R. S., NORTON D. P. (1996), *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Prest, Boston
- KAPLAN R.S. (2001), *Strategic performance management in non profit organizations*, *Non Profit Management and Leadership Journal*, 11(3)
- KOONTZ H. (1958), *A preliminary Statement of Principles of Planning and Control*, *Journal of the Academy of Management*
- LEONARDI R. – BOCCIA F. (1997), *Evoluzione della pubblica amministrazione italiana: strumenti per una gestione manageriale efficace*, Il Sole 24 Ore
- LYNN L.E. (1998), *A critical analysis of the New public Management*, *International New Public Management Journal*, 1
- LIPPI A. (1998), *I politici, i burocrati e il controllo di gestione*, *Rivista di Scienze dell'Amministrazione*
- MAYER M. W., Gupta V. (1994), *The performance paradox. Research*, *Organizational Behavior*
- Manuali Pubblica Amministrazione (2006), *Misurare per decidere*, Rubbettino
- MARI L. (2003), *Epistemology of Measurement*, *Measurement*
- MARCHINI I. (1967), *La pianificazione strategica a lungo termine nell'impresa industriale*, Giappichelli,
- MELE R., ADINOLFI R., (2010), *Gestione e controllo delle pubbliche amministrazioni*, Aracne

MELE R. STORLAZZI A. (2006), *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, CEDAM

MENEGUZZO M. (1997), "Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale" in *Azienda Pubblica*, n.6

MINELLI E., REBORA G., TURRI M. (2005), *Valutare o misurare i risultati?*, Serie Economia Aziendale

MIRAGLIA R.A.(1995), *Il controllo di gestione negli Istituti Pubblici*, Giappichelli, Torino, p.69. ZAPPA

MONTEDURO F. (2006), *La costruzione del sistema di misurazione delle performance*, in Dipartimento della Funzione Pubblica, elaborato nell'ambito del Programma Cantieri, *Misurare per decidere*, Rubettino

MONTEDURO F. (2010), *Il ciclo di gestione delle performance*, Maggioli Editori, Santarcangelo di Romagna

MOORE M.H. (1995), *Creating public value*, Cambridge Mass., Harvard University Press

MUSSARI R. (1994), *La valutazione dei programmi nelle aziende pubbliche*, Giappichelli, Torino

MUSSARI R. (1994), *Il management delle aziende pubbliche. Profili teorici*, CEDAM, Padova

MUSSARI R. (1996), *L'azienda del Comune tra autonomia e responsabilità*, CEDAM, Padova

MUSSARI R. (1997), "La performance dei servizi pubblici: una sfida culturale", in Anselmi L. (a cura di), *Le aziende degli enti locali tra indirizzo pubblico e mercato*, Maggioli, Rimini

NOORDEGRAAF M., ABMA T. (2003), *Management by measurement? Public management practices amidst ambiguity*, Public Administration

NUTI F. (2001), *La valutazione economica delle decisioni pubbliche. Dall'analisi costi benefici alle valutazioni contingenti*, Giappichelli, Torino

OGGIONI E., ROLANDI A. (1998), *Performance Improvement*, Etas

PEZZANI F. (2003), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea

POSTER T.H. (2003), *Measuring performance in public and non profit organizations*, Hoboken NJ, John Wiley & Sons

REBORA G. (2009), *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, Guerini e Associati, Milano

REBORA G. (2009), *Chi gestirà il cambiamento? Risorse Umane*

RICCI P. (2005), *Enti Strumentali Regionali e loro accountability*, Franco Angeli, Milano

RUFFINI R. (2010), *L'evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano

SAITA M. (1983), *Il controllo direzionale: principi e relazioni con il sistema organizzativo e informativo*, Libreria Universitaria, Verona

SIMON H. A. (1958), *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna

SPENCER & SPENCER (1995), *Competenze nel lavoro*, Franco Angeli, Milano

STAME N. (1998), *L'esperienza della valutazione*, Collana Studi Sociali, Edizioni SAEM, Roma

- SUTTON R. (1999), *The policy process: an overview*, Overseas Development Institute, Working Paper n. 118
- TALBOT C. (2005), *Performance Management*, Oxford University Press
- TURRI M. (2010), *Il percorso della valutazione e controllo dei ministeri italiani*, Economia e Istituzioni
- VALOTTI G. (2005), *Management Pubblico. Temi per il cambiamento*, Egea, Milano
- VAN DE WALLE S., ROBERTS A. (2008), *Publishing Performance Information: an illusion of control?*, Palgrave Macmillan
- VANDELLI L. (2000), *The administrative reforms in Italy: experience and perspectives*, Clueb, Bologna
- VAN THIEL S., LEEUW F.L. (2002), *The performance paradox in the public sector*, *Public Performance & Management Review*, vol. 25, n. 3
- VARCHETTA G. (2007), *L'ambiguità organizzativa*, Guerini e Associati
- VESCI M., ADINOLFI R. (2003), *I controlli interni: il controllo economico di gestione*, in MELE R. (a cura di) *Economia e Gestione delle imprese di servizi pubblici tra regolamentazione e mercato*, Padova, CEDAM.
- VESCI M. (1996), *Tempo d'esami per la Pubblica Amministrazione*, AZIENDAITALIA, vol. 2
- VESCI M. (2003). *Misurazione e controllo delle performance*, in MELE R. (a cura di) *Economia e Gestione delle imprese di servizi pubblici tra regolamentazione e mercato*. Padova, CEDAM
- VESCI M. (2006). *I processi strategici e i processi politici nella Pubblica Amministrazione*, in MELE R., STORLAZZI S. (a cura di) *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle Amministrazioni pubbliche*, . vol. 1, Padova, CEDAM,
- VESCI M. (2009), *Il ruolo dei piani strategici per la governance territoriale*, in IACOVINO A., VITALE A. (a cura di) *Dal Sistema burocratico alla governance pubblica*, Salerno, Pelectica
- VESCI M. (2010), *La comunicazione nella riforma Brunetta*, in Mele R., Adinolfi R., (a cura di) *Gestione e Controllo delle pubbliche amministrazioni dopo la riforma Brunetta*, vol. 6, Roma, Aracne Editrice S.r.l.,
- VESCI M. (2011). *Il marketing*. in: Mele R., Adinolfi R., Botti A., Vesci M.. *La governance degli enti locali*, Torino, Giappichelli
- VESCI M. (2011). *La governance del processo di comunicazione e delle informazioni*, in: Mele R., Adinolfi R., Botti A., Vesci M., *La governance degli enti locali*, Torino, Giappichelli
- VIGANO' E. (2000), *Azienda. Contributi per un rinnovato concetto generale*, CEDAM, Padova
- WEISS J.W. (2003), *Business Ethics a stakeholder and management issue approach*, Oxford University
- ZANDA G. (1968), *La funzione direzionale di controllo*, Stef, Cagliari
- ZANZARA G. (1993), *La capacità negativa*, Il Mulino
- ZAPPA G. (1927), *Tendenze nuove negli studi di Ragioneria*, Ca' Foscari, Venezia
- ZAPPA G. (1943), *Il reddito di impresa*, Giuffrè Editore, Milano.