

Università degli Studi di Salerno

Dipartimento di Scienze Aziendali - Management & Innovation System

Dottorato di Ricerca in

Economia e Direzione delle Aziende Pubbliche

(XIV Ciclo)



Tesi di Dottorato in

Le performance nel settore pubblico: gli effetti della trasparenza e degli incentivi monetari

Il Coordinatore/Tutor

Ch.ma Prof.ssa

Paola Adinolfi

Candidato

Dott. Giulio Corrado

Matr. 8880400087

Anno accademico 2014/2015

Alla mia famiglia,
pilastro fondamentale e supporto indispensabile
per le scelte lungo la vita.

Sommario

INTRODUZIONE	5
LA PERFORMANCE IN AMBITO PUBBLICO	8
1 - L'evoluzione storica della performance in Italia	8
2 - Performance measurement, Performance management e Performance governance.....	13
3 - La performance, i premi monetari e la trasparenza ai sensi del D.lgs. 150/2009 e del D.lgs. 33/2013.....	16
3.1 - La performance	16
3.2 - I premi monetari.....	17
3.3 - La trasparenza	21
MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE ALLA LUCE DELLA RIFORMA BRUNETTA	23
Abstract	23
1 - Il concetto di performance.....	25
2 - Quadro internazionale	27
3 - La legislazione italiana e il modello delineato dal D.lgs. 150/2009	32
4 - Il ciclo di gestione della performance	36
4.1 - Sistema di misurazione e valutazione della performance	37
4.2 - Piano della performance	41
4.3 - Relazione sulla performance.....	44
5 - Un modello di controllo manageriale profit oriented per un contesto no profit	45
Osservazioni conclusive	51
Bibliografia.....	53
Sitografia	56
PERFORMANCE E PREMI MONETARI NEI COMUNI SALERNITANI.....	57
Abstract	57
1 - Gli incentivi monetari nella letteratura.....	59
2 - La riforma Brunetta.....	61
3 - Il binomio incentivi monetari - performance nel modello delineato dal D.lgs. 150/2009..	63
4 - La produttività e la retribuzione di risultato nel comparto Regione ed enti locali	65
5 - Performance, trasparenza e premi monetari nei comuni salernitani	67
6 - Osservazioni conclusive.....	77
Bibliografia.....	79
Documenti e Normativa	81

Sitografia	81
LA TRASPARENZA DELLA PERFORMANCE NEGLI ATENEI CAMPANI: DAL DATO NORMATIVO ALLA REALTÀ.....	86
Abstract	86
1 - Definizioni di trasparenza nella letteratura.....	88
2 - Responsabilità di governo e della performance	90
3 - Prevenzione della corruzione.....	91
4 - Controllo collettivo e moral suasion	94
5 - Partecipazione dei cittadini: accessibilità, usabilità e interattività.....	95
6 - La trasparenza nella legislazione italiana	97
7.1 - Gli obblighi di pubblicità introdotti dal D.lgs. 33/2013: “Amministrazione trasparente”	100
7.2 - Le caratteristiche dei dati e delle informazioni: completi, accurati, comprensibili, aggiornati, tempestivi, pubblicati in formato aperto	101
8 - La “Bussola della trasparenza”	105
9 - Trasparenza e performance: un’analisi empirica delle Università campane	106
Conclusioni.....	111
Bibliografia.....	112
Documenti e Normativa	115
Sitografia	117
OSSERVAZIONI CONCLUSIVE	118
BIBLIOGRAFIA	122

INTRODUZIONE

L'obiettivo di migliorare la performance dell'azione pubblica è stato al centro di numerose riforme della P.A. negli ultimi decenni. Nel corso degli anni '90, sotto la spinta di diversi fattori (costi crescenti e inefficienza dell'apparato pubblico, corruzione e malaffare tra politici e burocrati, inefficacia delle politiche pubbliche, maggiore consapevolezza dell'opinione pubblica), anche in Italia si è diffuso un generale processo di cambiamento delle pubbliche amministrazioni, denominato new public management (NPM). A partire dal D.lgs. 29/1993, una serie di interventi normativi hanno profondamente cambiato lo scenario di riferimento dell'agire della pubblica amministrazione e del suo personale. A ciò non è seguito un cambiamento in termini organizzativi della macchina pubblica, il che non ha prodotto quel miglioramento desiderato. Inoltre, in molti casi si è diffusa un'accesa diatriba tra chi riteneva fosse sufficiente trasferire gli strumenti delle imprese private al mondo pubblico e chi, invece, osteggiava l'aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Nella difficoltà di costruire modelli di misurazione della performance, con particolare riferimento all'utilizzo delle risorse e alla qualità dei servizi offerti, la maggior parte delle P.A. ha implementato sistemi di misurazione prevalentemente di natura economico-finanziaria, basati sulla riduzione dei "costi" e non sulla produttività e qualità dei servizi resi ai propri stakeholder. Al fine di sviluppare un sistema di misurazione e valutazione della performance multidimensionale, il D.lgs. 150/2009 ha introdotto nel nostro Paese un modello in grado di integrare le informazioni dei dati finanziari con altre dimensioni di attività, come, per esempio, quelle relative alla qualità dei servizi e dei processi organizzativi, alla misurazione e incentivazione economica del

personale e ai risultati e impatti delle politiche. Il fine delle informazioni derivanti dalle diverse misurazioni delle attività svolte è quello di permettere agli amministratori pubblici di prendere decisioni atte a risolvere problemi collettivi nel rispetto della propria missione istituzionale.

Inoltre, le attività di misurazione della performance delle P.A. si sono focalizzate, in passato, sulla preventiva assegnazione degli obiettivi e delle risorse economiche, tralasciando la valutazione a consuntivo dei risultati raggiunti. Al fine di evitare, tale criticità il Decreto 150 ha istituzionalizzato il Ciclo della performance, introducendo tempistiche e compiti per gli organi, il personale e gli stakeholder.

Questo nuovo approccio, rende partecipe ai processi di cambiamento e di misurazione della performance i cittadini e le imprese, al fine di rispondere maggiormente ai loro bisogni. Mezzo indispensabile a tale finalità, introdotto dal D.lgs. 33/2013, è la trasparenza, la quale ha subito una profonda trasformazione, ottenendo una precipua rilevanza nella gestione delle Pubbliche amministrazioni. La trasparenza è intesa “non più come un modo di essere delle Amministrazioni, ma come un diritto fondamentale degli utenti a conoscere”. Sulla base del principio che le attività della Pubblica Amministrazione devono essere rese pubbliche e accessibili ai cittadini, la trasparenza ha inciso sia internamente, nei procedimenti e nell’agire delle amministrazioni, sia esternamente, nella partecipazione e nella consapevolezza dei cittadini. Attraverso la trasparenza, la performance, se gestita e misurata, influisce positivamente sulle decisioni razionali degli amministratori.

Come per le riforme passate, il nuovo approccio fornito dalla recente normativa trova parimenti difficoltà applicative per le resistenze al cambiamento. Infatti, nella cultura amministrativa-burocratica, nel quale opera la P.A. italiana, il mancato raggiungimento

di un obiettivo (individuale e/o organizzativo) è visto “come una sorte di inadempimento”. Nella cultura anglosassone, invece, il raggiungimento dell’obiettivo finale è considerato “the best first”, ma il raggiungimento parziale degli obiettivi è considerato un fattore fisiologico. Non di rado, la misurazione della performance viene associata dal personale a una misura di carattere punitivo-sanzionatorio, il che determina forti resistenze alla valutazione e al miglioramento delle prestazioni. Per garantire il successo della misurazione e valutazione della performance nelle P.A. la condivisione del modello risulta essere una condizione necessaria. Le “regole del gioco” devono essere accettate dal personale, al fine di incidere sui loro comportamenti. Leva fondamentale è la cultura organizzativa, la quale deve trasmettere come finalità del modello di misurazione e valutazione l’apprendimento continuo e migliorativo delle proprie prestazioni.

LA PERFORMANCE IN AMBITO PUBBLICO

1 - L'evoluzione storica della performance in Italia

Il settore pubblico offre servizi e prodotti molto eterogenei, dal momento che opera, nella maggior parte dei casi, in contesti non concorrenziali ed incide in ambiti complessi dove operano anche altri fattori, il che rende difficile sia nel breve sia nel lungo periodo definire e valutare la performance dell'azione pubblica. Inoltre, un'ulteriore complessità di misurazione discende dalle legittime aspettative (valori ed esigenze) dei vari stakeholder, rendendo non idonea la strutturazione e l'applicazione di un sistema unico ed univoco per la misurazione della performance delle pubbliche amministrazioni¹.

Il concetto di performance in Italia si è evoluto nel tempo, assecondando le caratteristiche dell'azione amministrativa, le esigenze finanziarie delle P.A. e i bisogni dei cittadini. Sinteticamente si possono individuare quattro periodi:

- i. fino agli anni '80. Il primo periodo è stato caratterizzato dalla cultura giuridica-amministrativa, dal mero adempimento del dettato normativo e dalla legittimità della spesa pubblica. In tale periodo, l'amministrazione è di tipo autoreferenziale, il cittadino è considerato come un soggetto passivo nelle scelte pubbliche. In questo contesto, la performance è considerata in relazione al

¹ AA.VV., (2006), *Misurare per decidere. La misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*, Rubbettino

rispetto delle norme e degli atti amministrativi, trascurando altre dimensioni dell'azione pubblica.

- ii. anni '90. In questo arco temporale, iniziano ad essere introdotti aspetti manageriali nella gestione delle P.A. e ad avere un'attenzione diversa i cittadini, destinatari finali dei servizi pubblici. Con l'introduzione di logiche e strumenti aziendalistici, i manager si focalizzano sull'efficienza e sulla qualità della produzione dei servizi pubblici. La performance è misurata in termini di efficienza (input/output), economicità e qualità dei servizi.
- iii. anni 2000. In questa fase, viene posto l'accento sulla creazione di valore pubblico. Ponendo la P.A. in un contesto complesso, dove operano attori diversi per il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini, la creazione di valore pubblico si concretizza nella produzione di risultati per gli stakeholder tramite la coerenza tra risorse destinate alle politiche pubbliche e obiettivi istituzionali. La performance, si focalizza verso un orientamento ai risultati delle amministrazioni e agli effetti di tali azioni pubbliche nel soddisfacimento dei bisogni dei cittadini. La performance è misurata in termini di risultati, effetti e impatti.
- iv. dal 2009. Inserendosi nel filone della creazione di valore pubblico, il D.lgs. 150/2009 ha delineato un modello di performance per le P.A. italiane. La performance è definita come "il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (organizzazione, unità organizzativa, team, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita; pertanto

il suo significato si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai risultati della stessa e alle modalità di rappresentazione. Come tale, pertanto, si presta ad essere misurata e gestita". La normativa ha delineato in tutti i suoi aspetti la performance dal fine al processo svolto per il raggiungimento dello stesso, dagli ambiti di applicazione e ai soggetti attuatori nella misurazione della performance.

Le dimensioni di misurazione della performance (quella strategica e quella operativa) sono legate ai processi di miglioramento delle politiche, dei servizi e dell'organizzazione di ogni pubblica amministrazione. A livello strategico vengono prese scelte riguardanti le politiche pubbliche e le strategie settoriali, per risolvere problemi di benessere collettivo e per soddisfare i bisogni degli stakeholder. In questo caso la misurazione della performance riguarda l'efficacia strategica delle politiche, delle strategie, dei piani e dei programmi, misurati tramite l'outcome (risultati e impatti). Gli obiettivi di carattere strategico "fanno riferimento ad orizzonti temporali pluriennali e presentano un elevato grado di rilevanza (non risultano, per tale caratteristica, facilmente modificabili nel breve periodo), richiedendo uno sforzo di pianificazione per lo meno di medio periodo (ad es. tre anni, come nel caso italiano)"². Data la multidimensionalità delle esigenze e dei problemi che tendono a risolvere e alla gran quantità di attori coinvolti sia nella definizione che nell'attuazione di strategie e azioni, i processi decisionali strategici sono caratterizzati da un alto livello di complessità. Questo comporta che le decisioni strategiche, spesso coinvolgono processi decisionali di tipo

² CIVIT - Delibera n. 89/2010 - *Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*, p. 18-27

politico, caratterizzati dalla negoziazione tra gli attori, in cui le misure di performance sono utilizzate per la mediazione di interessi diversi. Le informazioni derivanti dalla misurazione della performance strategica possono essere utilizzate in due diversi modi: i) in primo luogo per valutare l'azione pubblica in itinere e decidere il proseguimento dell'attività o la rideterminazione delle misure volte al raggiungimento dell'obiettivo strategico; ii) in secondo luogo per la formulazione di obiettivi strategici, attraverso l'impiego di una valutazione ex-ante.

Gli indirizzi strategici vengono tradotti a livello operativo per l'attuazione delle politiche e delle strategie al fine di centrare i risultati attesi. A livello operativo le decisioni riguardano la programmazione delle attività, anche nell'ottica di massimizzare l'efficienza finanziaria. Gli obiettivi operativi “declinano l'orizzonte strategico nei singoli esercizi (breve periodo), rientrando negli strumenti di natura programmatica delle attività delle amministrazioni”³.

Le informazioni fornite della misurazione della performance a livello operativo, permettono ai manager di definire le misure per migliorare l'efficienza e l'efficacia operativa nella produzione dei servizi pubblici.

Il livello strategico ed operativo sono strettamente collegati e non è possibile trattarli separatamente. Decisioni e obiettivi strategici sono strettamente correlati alla fattibilità e realizzabilità delle azioni e degli obiettivi operativi, quindi i decisori politici nel programmare le decisioni strategiche necessitano di informazioni sulla performance operativa. Di converso, le azioni operative sono costruite e misurate considerando il contributo apportato agli obiettivi strategici e istituzionali. Le decisioni strategiche e le

³ Ivi, p.18

decisioni operative si intrecciano con le funzioni proprie delle P.A. (funzioni di carattere gestionale e funzioni di governo). (Fig. 1)

Fig. 1 – Matrice Funzioni e tipo di decisioni nei processi attuativi delle politiche pubbliche

Tipo di decisioni / Tipo di funzioni	DECISIONI STRATEGICHE	DECISIONI OPERATIVE
GOVERNO (legittimazione politica e sociale)	Definizione delle missioni e delle priorità Innovazioni sulle politiche Analisi dell'utilità delle politiche Sviluppo delle Reti	Supervisione Controllo Auditing Anticipare i problemi Reagire velocemente alle difficoltà
GESTIONE	Efficacia delle operazioni rispetto a obiettivi e problemi	Efficienza

Fonte: adattamento da AA.VV., *Misurare per decidere*, cit., p. 20

Nonostante l'indiscutibile utilità della misurazione della performance come supporto dei processi decisionali a diversi livelli, bisogna riflettere sulla formulazione di giudizi sulla performance dell'azione amministrativa. Occorre tenere presente che i dati sui vari ambiti della performance sono sterili, a prescindere dalla metodologia di raccolta dei dati e dagli strumenti di analisi, se non sono messi a confronto con target e obiettivi predefiniti. Un giudizio sul livello di performance raggiunto è possibile solo confrontando i dati di partenza con quelli previsti. Inoltre, essendo la definizione di performance ampia e non caratterizzata su una singola P.A., non è possibile definire un livello ottimale di performance. Bisogna tener conto del miglioramento continuo dell'azione pubblica, che la misurazione e la valutazione della performance può comportare.

2 - Performance measurement, Performance management e Performance governance

Il tema della performance è oggetto di studi e ricerche, fra loro anche eterogenee, nel mondo accademico internazionale da diversi decenni. La letteratura ha definito diversi modelli di misurazione della performance⁴.

Il livello elementare di misurazione e valutazione è rappresentato dal concetto di Performance measurement. Il concetto fondamentale introdotto è la “misurazione”. Questo modello pone l’accento sulla misurazione di dati e sulla valutazione della performance, in modo non strutturato nella gestione della P.A. Infatti, gli oggetti, gli strumenti, le attività di rilevazione e la successiva valutazione dei dati non sono codificate, ma si prestano alla discrezionalità e ai fini dei manager pubblici⁵. In questo caso la misurazione è rivolta essenzialmente ai fini interni ed è poco comparabile con la performance di altre P.A. Questo è stato il modello di riferimento per il nostro Paese fino alla fine degli anni 2000⁶.

Il sistema di misurazione si è evoluto da mero raccoglitore e registrazione di dati amministrativi, principalmente input e dati di processo, a strumento per la ricerca di miglioramento continuo dei processi decisionali interni all’organizzazione. Il modello di Performance management richiede, infatti, l’integrazione sistematica dei dati, degli indicatori e delle informazioni nelle procedure, nei documenti e nella cultura

⁴ Valotti G., (2010), *La misurazione e la valutazione della performance nella PA Centrale - Review della letteratura*, SSPA

⁵ Ivi, p. 15

⁶ Bouckaert G. e Halligan J., (2008), *Managing performance: international comparisons*, Routledge

dell'organizzazione ed è strutturato in più livelli e dimensioni a secondo delle attività e dei prodotti erogati. Ciò consente ai decisori di delineare le politiche pubbliche, gli indirizzi strategici, la programmazione delle attività e dello stanziamento delle risorse, la gestione organizzativa in modo tale da poter valutare l'azione complessiva della P.A. Inoltre, focalizza l'attenzione del personale sulla missione e sugli obiettivi dell'organizzazione, rendendo possibile la costruzione di un sistema di incentivazione, monetario e non, al fine di accrescere le loro prestazioni. La misurazione della performance, tramite la rendicontazione, aiuta ad aprire il confronto e il dialogo con gli stakeholder e a tarare gli obiettivi dell'amministrazione sui bisogni di quest'ultimi.

Per la strutturazione di un sistema Performance management i tre elementi essenziali⁷ sono:

- i. la specificazione, ovvero un processo attraverso il quale un'organizzazione traduce la sua strategia in obiettivi specifici, tipicamente misurabili;
- ii. la comunicazione, con cui si fa riferimento a due tipi di attività, ovvero da un lato quelle che permettono all'organizzazione di sintonizzare i suoi obiettivi con i bisogni pubblici (comunicazione esterna), dall'altro le attività che consentono al management di rendere noti a tutto il personale responsabilità ed ambiti di autonomia (comunicazione interna);
- iii. la valutazione, che analizza i dati di performance per esprimere dei giudizi e fornire un feed-back.

⁷ OECD, (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, PUMA/OECD

Il modello di Performance management è basato sull'analisi e la valutazione delle azioni pubbliche al fine di rendere conto di azioni o comportamenti e stabilire una responsabilità di tali azioni e comportamenti in capo a un soggetto.

Il sistema così delineato, permette agli amministratori e al management di valutare il grado di performance raggiunto, di identificare le criticità e di individuare azioni per superarli.

Negli anni '90 e fino alla metà del decennio successivo, la P.A. italiana ha cercato di cambiare e di innovare la sua azione pubblica ispirandosi a logiche del Performance management⁸, non sempre ottenendo i risultati sperati.

Ultimo stadio di evoluzione dei sistemi di misurazione e valutazione è la Performance governance. Tale sistema oltre a essere strutturato all'interno della P.A., con propri processi, documenti, oggetti di misurazione e dimensioni valutative, è propenso all'ascolto dei cittadini e delle imprese. E' aperto al contributo di soggetti esterni al fine di integrare le strategie e gli obiettivi da perseguire. Rientrano in tale visione gli aspetti di accountability e rendicontazione esterna, di comunicazione, di gestione dei rapporti inter-organizzativi negoziali, di agenzia e di network.

⁸ AA.VV., *Misurare per decidere*, cit., p. 22

3 - La performance, i premi monetari e la trasparenza ai sensi del D.lgs. 150/2009 e del D.lgs. 33/2013

3.1 - La performance

Il D.lgs. 150/2009 delinea un modello di gestione della pubblica amministrazione in linea con i principi del Performance management⁹. Gli obiettivi auspicati dalla riforma sono il miglioramento dell'organizzazione lavorativa, l'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e l'aumento della qualità dei servizi pubblici.

Per far ciò, le pubbliche amministrazioni devono sviluppare il ciclo della performance, in accordo con la programmazione economica e finanziaria. Il ciclo della performance contiene le fasi di pianificazione, monitoraggio e valutazione (e rendicontazione) delle azioni intraprese. Nel dettaglio il Decreto 150 individua sei fasi: i) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori; ii) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse; iii) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi; iv) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale; v) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito; vi) rendicontazione dei risultati.

Le fasi del ciclo della performance sono sistematicamente descritte nel documento "Sistema di misurazione e valutazione della performance" che ogni P.A. deve adottare,

⁹ AA.VV., (2012), *Quale performance? Indicatori e sistemi di misurazione in uso nei Ministeri di sette Paesi OCSE. Proposte per le amministrazioni centrali italiane*. In White Paper n. 2/2012 OCAP, p. 19.

e sono attuate tramite il Piano delle Performance e la Relazione sulle Performance, che illustrano rispettivamente la fase di pianificazione e quella di rendicontazione.

Le principali innovazioni che il Decreto ha introdotto possono essere così sintetizzate:

- i. la valutazione delle performance;
- ii. la responsabilità del ruolo dirigenziale;
- iii. l'allineamento della contrattualistica collettiva pubblica a quella del settore privato;
- iv. la riforma del procedimento disciplinare;
- v. la meritocrazia e i premi monetari;
- vi. la trasparenza e l'integrità;

In particolar modo, questo studio pone l'attenzione alla Performance delineata dalla riforma Brunetta, e soprattutto a due aspetti specifici del modello: l'incentivazione monetaria e la trasparenza.

3.2 - I premi monetari

Uno dei fattori determinanti per la performance della P.A., in base alle sue peculiarità attività, è il personale. Questo determina il collegamento tra i sistemi di misurazione e le politiche del personale. Infatti, i comportamenti individuali e collettivi, rappresentano l'anello di congiunzione tra gli obiettivi e i risultati dell'attività pubblica.

Al fine di responsabilizzare e orientare gli sforzi e le competenze che ciascuna persona utilizza nel proprio lavoro, i sistemi di valutazione della performance sono collegati a meccanismi di incentivazione (monetaria o non) destinati ai singoli dipendenti. La retribuzione in base alla prestazione (performance-related pay o pay performance)

rappresenta una leva determinante nelle politiche per la gestione delle risorse umane nelle amministrazioni pubbliche dei Paesi Ocse. (Tab. 1)

Tab. 1 - Lo sviluppo di sistemi di incentivazione monetaria nei Paesi Ocse

Introduzione di logiche di performance-related pay	Revisione della normativa ed effettiva implementazione di logiche di Prp
Canada (1964)	
Stati Uniti (1978)	
Spagna (1984)	Stati Uniti (1984)
Danimarca (1987) Paesi Bassi (1989) Nuova Zelanda (1988) Svezia (1989) Regno Unito (1985, 1987 e 1988)	
Finlandia (1992) Italia (1993) Irlanda (1995)	Svezia (1994) Regno Unito (1996) Stati Uniti (1994)
Australia (1997) Germania (1997) Corea (1999)	Danimarca (1997-2002)
Francia (2004) Ungheria (2002) Svizzera (2000)	Irlanda (2002) Alcuni dipartimenti federali degli USA (2004) Italia (2009)

Fonte: elaborazione su *Modernising government. The way forward*, Oecd, Paris, 2005.

I sistemi di incentivazione monetaria prevedono due modalità di retribuzione aggiuntiva: la “retribuzione di merito”, è un incremento annuale, fisso o variabile, sulla retribuzione di base che viene erogato al dipendente al raggiungimento dei propri obiettivi; e i “bonus o premi di prestazione” che costituiscono invece una retribuzione una tantum e non sono consolidati sul salario base. Le criticità principali in qualunque sistema di incentivazione monetaria sono la definizione del giudizio di merito sulla

prestazione e la traduzione dei giudizi in una graduatoria di merito per l'erogazione della retribuzione incentivante.

Il D.lgs. 150/2009 introduce un rigido meccanismo di misurazione, valutazione ed erogazione di premi monetari per i dipendenti della pubblica amministrazione.

Nello specifico vengono disciplinati: i) la "retribuzione di merito" (performance individuale e organizzativa) ii) i "bonus o premi di prestazione" (il bonus annuale delle eccellenze, il premio annuale per l'innovazione, il premio di efficienza). In particolare per la performance individuale gli ambiti di misurazione sono specificati per i dirigenti e per il personale a loro assegnato. (Tab. 2)

Tab. 2 - Ambiti della performance individuale

Dirigenti	Personale
Indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità	Raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali
Raggiungimento di specifici obiettivi individuali	Qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi
Qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate	

Il giudizio di merito sulla performance è affidato ai dirigenti per il personale del comparto, ai dirigenti generali per i dirigenti non generali e all'Organismo Indipendente di Valutazione per i dirigenti generali. Una volta effettuata la valutazione, è predisposta dall'OIV una graduatoria, per ogni categoria (dirigenti generali, dirigenti non generali e personale del comparto), suddivisa in tre fasce in cui collocare la performance individuale del valutato: il 25% è collocato nella fascia di merito alta alla quale è

attribuita il 50% delle risorse disponibili; il 50% è collocato nella fascia intermedia alla quale è attribuita il 50% delle risorse disponibili; l'altro 25% è collocato nella fascia di merito bassa alla quale non è destinata alcuna risorsa.

Altro elemento fortemente innovativo, introdotto dalla riforma Brunetta, è la misurazione della performance organizzativa, sia di unità organizzativa che di amministrazione nel suo complesso. Gli ambiti della performance organizzativa sono strutturati in modo “gerarchico”, in modo tale che il primo ambito ha lo scopo di garantire il “fine ultimo” (outcome o soddisfazione finale dei bisogni della collettività) dell’azione amministrativa e gli altri ambiti attengono alle tappe intermedie e ai mezzi per il raggiungimento dell’outcome. (Tab. 3)

Tab. 3 - Ambiti della performance organizzativa

Ambiti	Oggetto di misurazione
Attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività	Outcome
Attuazione di piani e programmi, ovvero misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse	Processi
Rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive	Risultati
Modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi	Processi
Sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo	Processi

di forme di partecipazione e collaborazione	
Efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi	Input
Qualità e quantità delle prestazioni e dei servizi erogati	Output
Raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità	Processi

Fonte: Adattamento da CIVIT - Delibera n. 89/2010, cit., p. 17.

Una quota parte, degli incentivi monetari al personale, è legata al raggiungimento degli obiettivi della performance organizzativa.

Sintetizzando, la riforma Brunetta lega gli incentivi monetari a due dimensioni di valutazione, individuale e organizzativa. Quindi i premi monetari erogati al dipendente si compongono, in linea generale, di tre elementi (performance individuale, performance di unità organizzativa e performance di amministrazione) strettamente legati gli uni agli altri.

3.3 - La trasparenza

La trasparenza è uno degli strumenti che permette alla P.A. di perseguire internamente obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità, ed esternamente di accountability e di partecipazione democratica dei cittadini.

Dalla definizione proposta possiamo individuare due lati della trasparenza, che si integrano e perfezionano, rendendo unico e univoco il concetto di trasparenza.

L'evoluzione del concetto e dell'usabilità della trasparenza si è avuto con l'art. 11 del D.lgs. 150/2009 e successivamente con la sistematizzazione organica e (l'innovazione

delle modalità di applicazione e di pubblicazione) ad opera del D.lgs. 33/2013. Quest'ultimo afferma che “la trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni” ed è finalizzata a garantire una amministrazione aperta e al servizio del cittadino. Questo approccio riguarda anche l'organizzazione dei dati in modo tale da rendere le informazioni non solo accessibili, ma anche comprensibili.

Attraverso la trasparenza si opera un controllo collettivo dell'azione pubblica (moral suasion dei cittadini e delle imprese), ottenendo un miglioramento dell'efficacia di governo e prevenendo corruzione e malaffare. Inoltre, la maggiore apertura all'esterno dei processi decisionali può notevolmente aumentare la partecipazione dei cittadini e, in ultima analisi, la democrazia, attraverso l'istaurarsi di un clima di reciproca affidabilità e fiducia.

Sotto il profilo interno la trasparenza si intreccia organicamente con la governance e la misurazione della performance. Infatti, è essenziale che tutto il personale coinvolto nei processi di valutazione della performance sia “a conoscenza dei criteri di misurazione adottati, che i criteri a loro volta siano il più possibile riferiti a obiettivi oggettivamente misurabili, che i risultati della valutazione siano facilmente accessibili da parte dei soggetti valutati”¹⁰. Di converso, la P.A. deve individuare modalità di coinvolgimento dei propri stakeholder per permettere, in un primo momento, la conoscenza del sistema di performance e, in un secondo momento, la partecipazione al processo di manutenzione e sviluppo del sistema stesso.

¹⁰ AA.VV., *Misurare per decidere*, cit., p. 179.

MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE ALLA LUCE DELLA RIFORMA BRUNETTA

Abstract

L'attuale interesse per la misurazione della performance nel settore pubblico prende avvio dalle esigenze di risanare il bilancio pubblico e di migliorare la qualità dei servizi pubblici, anche attraverso l'aumento di produttività dei dipendenti pubblici. La letteratura manageriale, che prende il nome di New public management (NPM), offre le linee guida e gli strumenti per il cambiamento in tale direzione.

Dopo aver brevemente analizzato il contesto internazionale, la legislazione italiana e il modello delineato dalla riforma Brunetta per la creazione di un sistema di misurazione e valutazione della performance, in questo paper si è scelto quale oggetto di indagine il collegamento tra gli strumenti manageriali necessari per l'attuazione dei principi contenuti nella riforma e i tipici sistemi di controllo manageriale. Sotto il profilo metodologico, lo studio si è fondato sulla verifica del grado di assimilazione dei documenti della Riforma Brunetta con i tipici documenti di un sistema di controllo manageriale.

Va sottolineato che la mera applicazione di un modello profit-oriented ad un contesto non profit non garantisce l'efficacia e l'utilizzo del modello. Infatti, diverse riforme della P.A. sul piano teorico sono state condivise, sia dal personale che dall'opinione pubblica, ma nella realtà sono state poco applicate. La fase di attuazione e implementazione del modello Brunetta se concepita dagli "operatori" come mero adempimento di un obbligo normativo rischia la parziale applicazione.

Keywords: performance – controllo manageriale – misurazione – valutazione – riforma
Brunetta della P.A.

Sommario: 1. Il concetto di performance – 2. Quadro internazionale – 3. La legislazione italiana e il modello delineato dal D.lgs. 150/2009 – 4. Il ciclo di gestione della performance – 4.1 Sistema di misurazione e valutazione della performance – 4.2 Piano della performance – 4.3 Relazione sulla performance – 5. Un modello di controllo manageriale profit-oriented per un contesto no profit – Osservazioni conclusive –
Bibliografia

1 - Il concetto di performance

Negli ultimi decenni si è assistito ad un crescente interesse nel mondo accademico nei confronti della misurazione della performance nel settore pubblico. Varie e non univoche sono le definizioni di misurazione della performance nella letteratura.

La misurazione delle performance è identificata come un “processo empirico e formalizzato” che esprime “informazioni descrittive” di un oggetto, come un processo, un’attività, un gruppo di persone, ect.¹.

La misurazione delle performance può essere analizzata: i) da un punto di vista organizzativo, individuando e analizzando la performance complessiva dell’ente, delle singole unità organizzative e individuale²; ii) da una prospettiva interna ed esterna, la prima caratterizzata dall’efficacia, dall’efficienza, dall’economicità e dalla creazione di valore pubblico, la seconda incentrata sulla trasparenza e sull’accountability³; iii) da un livello dimensionale, macro (performance delle P.A. che operano in un settore di politica pubblica), medio (performance di una singola P.A.) e micro (performance delle singole attività)⁴. (Fig. 1)

¹ Mari L., (2007), *Measurability*, in Boumans, M. (ed.) *Measurement in economics*. London: Elsevier.

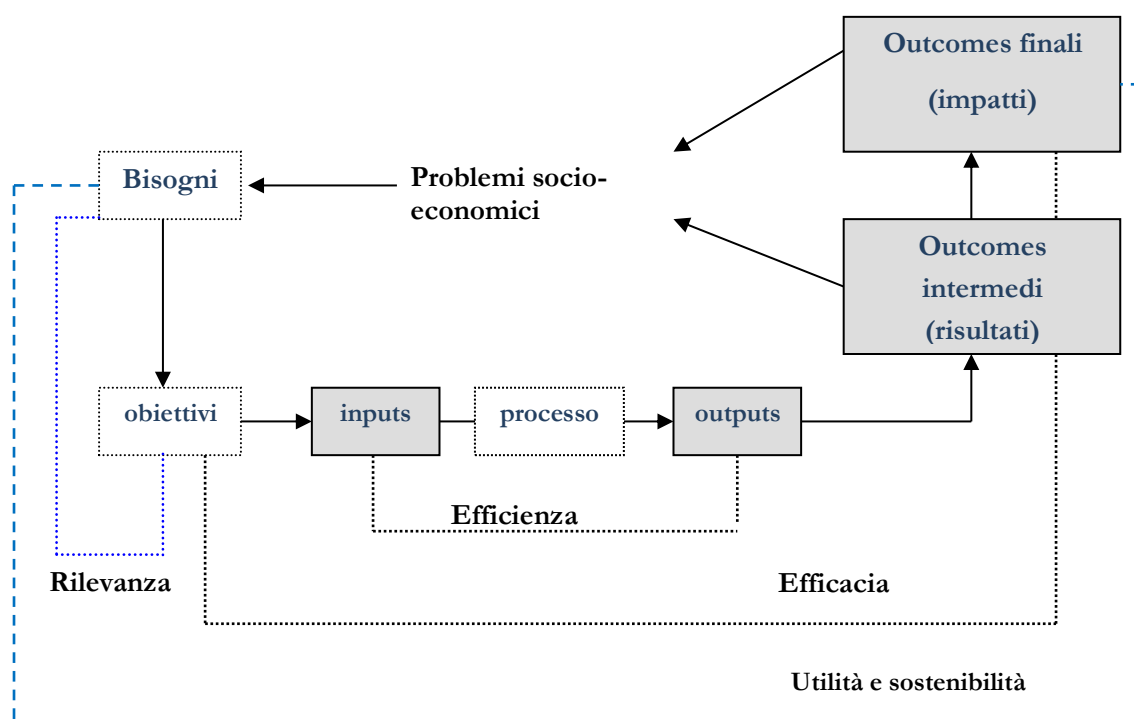
² Talbot C., (2005), *Performance Management*, in Ferlie, E., Lynn, L. Jr, and Pollitt Ch, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press.

³ Moore M., (1995), *Creating Public value*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

⁴ Pollitt C. e Bouckaert G., (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, II edizione, Oxford, Oxford University Press.

E' anche intesa come un mezzo per prendere decisioni più consapevoli e per supportare al meglio i processi decisionali⁵.

Fig. 1 - La multidimensionalità della performance



Fonte: Pollitt C. e Bouckaert G., *Public Management Reform*, cit., p.10

La vasta letteratura sulla performance e sulla sua efficacia, porterebbe a pensare a una sua applicazione in tutte le organizzazioni pubbliche. Invece, la misurazione della performance non è ancora in uso in molte pubbliche amministrazioni o lo è solo formalmente. Il Governo italiano, al fine di contrastare un mero formalismo di sistemi di misurazione della performance delle attività rese dalle P.A. ai cittadini e per

⁵ De Lancer Julnes P. e Holzer M., (2001), *Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation*, *Public Administration Review* 61(6): 693-708.

incentivare una corretta valutazione della performance del personale che concorre a tali risultati, ha disciplinato una serie di misure e azioni volte alla misurazione della performance.

Nel D.lgs. 150/2009 la misurazione della performance è utilizzata come elemento fondamentale per il miglioramento dell'efficienza ed efficacia dei servizi pubblici. Infatti, è definita come “il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (organizzazione, unità organizzativa, team, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita; pertanto il suo significato si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai risultati della stessa e alle modalità di rappresentazione. Come tale, pertanto, si presta ad essere misurata e gestita”⁶.

2 - Quadro internazionale

Il quadro internazionale dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance pubbliche è composito e non lineare. Dall'analisi della letteratura internazionale è emerso che tre sono i fattori che incidono nell'applicazione di un sistema di controllo manageriale delle performance in ambito pubblico: i) il sistema di amministrazione del

⁶ CIVIT - Delibera n. 89/2010 - *Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*, p. 32.

singolo Paese, ii) le classificazioni delle dimensioni oggetto di valutazione e iii) le variabili della performance⁷.

Quindi è possibile individuare quattro modelli riferiti ai diversi contesti istituzionali:

- i. Napoleonico (Francia, Italia, Grecia, Spagna e Portogallo)
- ii. Anglosassone (UK, Irlanda, Nuova Zelanda, USA, Canada e Australia)
- iii. Nord Europeo (Norvegia, Finlandia, Danimarca e Svezia)
- iv. Continentale (Germania, Svizzera e Austria)

Un elemento che caratterizza la quasi totalità dei Paesi in cui è stato implementato un sistema di misurazione e valutazione delle performance è la sua introduzione tramite il dettato normativo⁸. Le leggi e i regolamenti che hanno introdotto elementi di performance sono del tipo top-down, definiti dallo Stato centrale per gli enti appartenenti al settore pubblico (Tab. 1).

Tab. 1 – Le principali riforme manageriale in ambito internazionale

Paese	Riforme manageriali
Regno Unito	(1987) Performance related pay (1991) Citizen's Charter (1998) Public Service Agreements (PSA) (2000) PSA (2000) Public sector benchmarking sector service (2001) Choosing the right FABRIC (2004) PSA - (2007)

⁷ AA.VV., (2012), *Quale performance? Indicatori e sistemi di misurazione in uso nei Ministeri di sette Paesi OCSE. Proposte per le amministrazioni centrali italiane*. In White Paper n. 2/2012 OCAP.

⁸ Buccellato A., Spano A., Mameli S., (2010), *Gli strumenti manageriali per l'attuazione della riforma Brunetta*, IV Workshop Nazionale di "Azienda Pubblica", Il sistema delle Amministrazioni Pubbliche per un modello di crescita economica sostenibile, 25-26 marzo 2010.

	Departmental Strategic Objectives (DSOs) (2010) Spending Review
Canada	(1988) Operational Plan Framework - (1994) Expenditure Management System (1996) Planning, Reporting and Accountability Structure (2005) Management Resources and Results Structure (2010) Program Activity Architecture
Australia	(1984) Financial Management Improvement Programme (FMIP) (1988) Government's Evaluation Strategy (1996) Workplace Relations Act (1999) Public Service Act (1999) Performance assessment (2000) Australian government's outcomes frame work
Stati Uniti d'America	(1993) National Performance Review (2001) President's Management Agenda (2009) Open Government Directive
Francia	(1989) Circolare Rocard (1995) Circolare Juppe (2001) Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF)
Germania	(1995) Lean State Advisory Council (1997) Legge di riforma del pubblico impiego (2000) Sistema di misurazione e valutazione della performance (2006) Programma di semplificazione amministrativa e miglioramento della regolazione
Finlandia	(1987) Government Administrative Reform Programme (1993) Strategic foresight reporting (1994) Programma di valutazione del management pubblico (1995) Performance management (2000/01) Programme Management system (2003) Horizontal Policy Programme (2004) Risk management (2009) Analisi di valutazione sul funzionamento del sistema di performance management

Bouckaert e Halligan (2007) hanno individuato tre variabili, utilizzate dai manager, per analizzare i sistemi di misurazione e valutazione delle performance: i) la misurazione, la

raccolta e l'elaborazione dei dati sulla performance, ii) l'appropriazione dei dati nelle loro scelte manageriali e nell'elaborazione dei documenti dell'amministrazione e iii) l'uso del sistema di misurazione e valutazione per addivenire a strategie di miglioramento dei risultati. (Tab. 2)

Tab. 2 – Caratteristiche degli Ideal tipo

Ideal tipo	Performance measurement	Management of performances	Performance management	Performance governance
Misurazione	Registrazione di dati amministrativi, principalmente input e dati di processo	Misurazione di prestazioni e output	Sistema di misurazione strutturato in più livelli e dimensioni	Sistema di misurazione consolidato e aperto al contributo di soggetti esterni
Incorporazione	Limitata	Frammentata all'interno delle diverse funzioni dell'amministrazione	Integrata in maniera sistemica all'interno dell'amministrazione	Integrata in maniera sistemica all'interno e all'esterno dell'amministrazione
Uso	Limitato e prevalentemente interno	Discontinuo	Coerente e completo	Aperto all'esterno
Limiti	Sistema basato sulle regole, selettivo e poco confrontabile	Incoerenza fra le parti e le informazioni del sistema	Complesso, forse non sostenibile come sistema stabile	Sistema difficilmente controllabile

Fonte: AA.VV., (2012), *Quale performance?*, op.cit., p. 18

A seconda dei risultati che le tre variabili assumono sono stati identificati quattro ideal-tipi: i) Performance measurement, ii) Management of performances, iii) Performance

management e iv) Performance governance⁹. Ogni ideal-tipo rappresenta un sistema di misurazione e valutazione della performance e un determinato livello di evoluzione delle tecniche e delle modalità di applicazione. In base a tale classificazione i Paesi sono stati raggruppati per affinità dei sistemi di misurazione e valutazione della performance. (Tab. 3).

Tab. 3 – La collocazione dei sistema di misurazione e valutazione delle performance di alcuni Paesi

Ideal – tipo	Paese
Performance measurement	Francia, Germania, Italia
Management of performances	Paesi Bassi, Svezia, Finlandia
Performance management	Regno Unito, Australia, Canada, Stati Uniti d’America
Performance governance	

Fonte: Bouckaert G. e Halligan J., (2008), *Managing performance: international comparisons*, Routledge

L’applicazione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance ha dato esiti diversi, a seconda dei contesti istituzionali, delle dimensioni oggetto di valutazione e del grado di utilizzo delle variabili di classificazioni.

I migliori risultati si riscontrano nei Paesi del common law, dove le azioni degli attori pubblici non sono rigidamente regolate da codici e regolamenti e la combinazione delle variabili è adoperata da parte del management in funzione delle scelte da attuare. Sebbene, come evidenzia l’OECD (1997) non esiste un modello manageriale ottimale

⁹ Bouckaert G. e Halligan J., (2008), *Managing performance: international comparisons*, Routledge

per il settore pubblico¹⁰. Infatti, i modelli gestionali-manageriali devono essere carati sulle differenze nazionali e sulle contingenze locali.

3 - La legislazione italiana e il modello delineato dal D.lgs. 150/2009

A partire dagli anni '90 del secolo scorso, nel nostro Paese, sono stati introdotti sistemi manageriali, volti a migliorare sia la produttività dei dipendenti pubblici sia la valutazione delle performance dei dirigenti pubblici. Uno degli strumenti per il raggiungimento degli obiettivi predetti e per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni è la misurazione e la valutazione delle performance¹¹. Tale processo di aziendalizzazione ha trovato fondamento nella letteratura del New public management (NPM).

Il D.lgs. 29/1993 ha introdotto nell'ordinamento la valutazione dei costi e la verifica periodica della produttività degli uffici, la verifica dei risultati dei dirigenti attraverso appositi nuclei di valutazione, la corresponsione della produttività individuale e collettiva all'apporto di ciascun dipendente, valutato dai competenti dirigenti. Le modalità applicative, nei singoli comparti pubblici privatizzati, sono state rimesse alla contrattazione collettiva nazionale e a quella integrativa decentrata. Si è passati da uno schema in cui l'amministrazione pubblica basava la propria attività su procedimenti istituzionalizzati a un'amministrazione pubblica orientata al risultato.

¹⁰ OECD, (1997), *Managing Across Levels of Government*, OECD, Paris.

¹¹ Bouckaert G., (1995b), *Improving Performance Measurement*, in Holzer, M. e Halachimi, A. (a cura di) *Competent Government: Theory and Practice. The Best of Public Productivity & Management Review 1985 – 1993*, Burke, VA, Chatelaine Press

Un ulteriore passo in avanti è avvenuto con il D.lgs. 286/1999, il quale ha previsto il miglioramento dei processi gestionali, attraverso strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle P.A. Particolare rilievo sotto l'aspetto manageriale è stato assunto dal "controllo di gestione" e dalla "valutazione della dirigenza"¹². Il primo adeguato a "verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati" e il secondo adatto a "valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale".

Il Ministero della Funzione Pubblica ha presentato nel maggio del 2008 il "Piano industriale" per la riforma della pubblica amministrazione. Con l'adozione delle "linee guida" da parte del Governo Italiano è stata affrontata in modo sistemico la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, riconoscendo l'importanza della "cultura" per il cambiamento e l'innovazione¹³.

Il Governo, recependo la delega parlamentare prevista dalla legge 15/2009, ha approvato il D. Lgs. 150/2009 ("Decreto Brunetta") in materia di "ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni". Gli obiettivi che sono stati auspicati dalla riforma sono: i) migliorare l'organizzazione del lavoro, ii) ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e iii) aumentare la qualità dei servizi pubblici.

¹² Borgonovi E., (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, 5° ed., EGEA

¹³ Christensen T. e Laegreid P., (2003), *Trust in Government: The Significance of Attitudes towards Democracy, Public Sector and Public Sector Reforms*, Working Paper 7, Stein Rokkan Center for Social Studies and Bergen University Research Foundation, 1–30.

Tali principi e strumenti previsti possono essere sintetizzati in: i) Valutazione della Performance ii) Meritocrazia e premi iii) Responsabilità manageriale iv) Mobilità del personale v) Sanzioni disciplinari vi) Trasparenza e integrità. (Fig. 2)

Fig. 2 – Principi e strumenti della Riforma Brunetta



Fonte: OECD (2010), *Modernising the public administration a study on Italy*, p. 22

Nel nostro Paese, il sistema di misurazione e valutazione delle performance è stato, quindi, introdotto e implementato tramite lo strumento normativo-regolativo (leggi, decreti legislativi, delibere, ect.) - (Tab. 4).

Tab. 4 – Normativa italiana per l'implementazione di sistemi manageriali

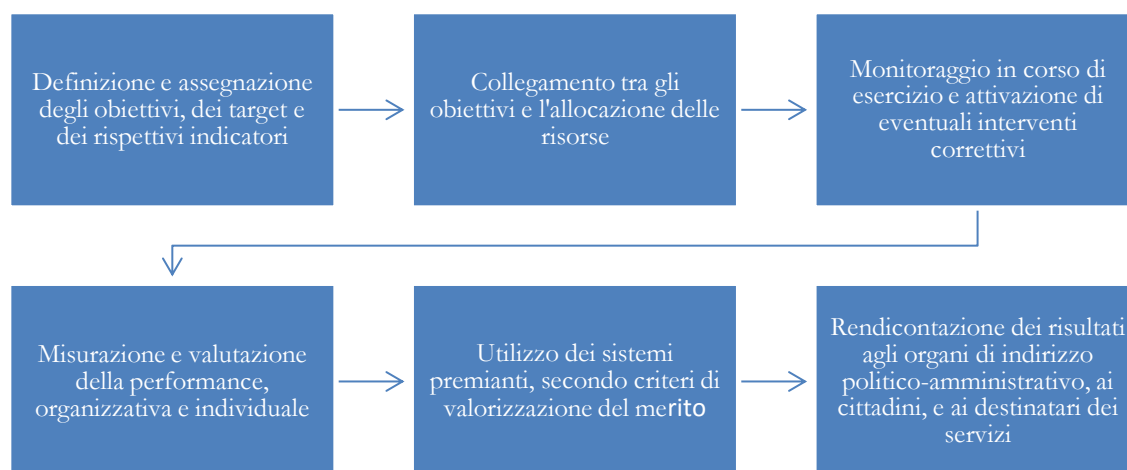
Ente pubblico	Normativa
Parlamento Italiano	Legge 4 marzo 2009, n. 15 - "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle

	pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti"
Consiglio dei Ministri	Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 - "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni."
CIVIT	<p>Delibera n. 89/2010 – Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)</p> <p>Delibera n. 104/2010 – Definizione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance entro il 30 settembre 2010</p> <p>Delibera n. 112/2010 – “Struttura e modalità di redazione del Piano della performance” (articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)</p> <p>Delibera n. 114/2010 Indicazioni applicative ai fini della adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articolo 30, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)</p> <p>Delibera n. 1/2012 Linee guida relative al miglioramento dei Sistemi di misurazione e valutazione della performance e dei Piani della performance</p> <p>Delibera n. 4/2012 Linee guida relative alla redazione della Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni e sull’Attestazione degli obblighi relativi alla trasparenza e all’integrità (art. 14, comma 4, lettera a e lettera g del D. Lgs. n. 150/2009)</p> <p>Delibera n. 5/2012 Linee guida ai sensi dell’art. 13, comma 6, lettera b), del D. Lgs. n. 150/2009, relative alla struttura e alla modalità di redazione della Relazione sulla performance di cui all’art. 10, comma 1, lettera b), dello stesso decreto</p> <p>Delibera n. 6/2012 Linee guida per la validazione da parte degli OIV della Relazione sulla performance (art. 14, comma 4, lettera c, del D. Lgs. n. 150/2009)</p>
CIVIT– ANAC	<p>Delibera n. 6/2013 Linee guida relative al ciclo di gestione della performance per l’annualità 2013</p> <p>Delibera n 23/2013 Linee guida relative agli adempimenti di monitoraggio degli OIV e alla Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni (art. 14, comma 4, lettera a) del D.Lgs. n. 150/2009)</p>

4 - Il ciclo di gestione della performance

Il ciclo di gestione della performance delineato dalla riforma Brunetta si articola in sei fasi (Fig. 3) che vengono rette da un sistema di misurazione e valutazione e sintetizzate in due documenti di sintesi: Piano della Performance e Relazione sulla performance.

Fig. 3 – Il ciclo di gestione della performance



Fonte: elaborazione da art. 4 - D.lgs. 150/2009

Gli attori coinvolti nel ciclo della performance sono un organismo esterno e tre interni di ciascuna amministrazione. La CIVIT, Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche, ha il ruolo di definire le linee guida e i requisiti minimi metodologici cui le P.A. devono uniformarsi per il corretto svolgimento del ciclo della performance. All'interno dell'amministrazione, il D.lgs. 150/2009, prevede la nascita di un nuovo organismo OIV (Organismo Indipendente di

Valutazione della performance) con compiti di misurazione e valutazione della performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso; affianco a questo troviamo l'organo di indirizzo politico amministrativo che definisce, in collaborazione con i vertici dell'amministrazione, il Piano della Performance e la Relazione sulla Performance e i dirigenti di ciascuna amministrazione che si occupano della valutazione individuale del personale. Uno degli elementi innovativi del ciclo della performance è il coinvolgimento degli stakeholder, interni ed esterni. Individuando opportune modalità di partecipazione alle varie fasi del ciclo, l'amministrazione è agevolata nell'identificare l'impatto delle proprie azioni su ciascuna categoria di stakeholder e nel decidere obiettivi strategici e outcome in linea con i bisogni di questi ultimi¹⁴.

4.1 - Sistema di misurazione e valutazione della performance

I Sistemi di misurazione della performance sono strumenti fondamentali per il miglioramento dei servizi pubblici e dei bisogni dei cittadini. Essi, svolgono un ruolo cardine nella definizione e nel raggiungimento degli obiettivi strategici dell'amministrazione pubblica, nella selezione delle migliori pratiche in tema di comportamenti, attitudini e performance del personale e nella preferenza di allocazione delle risorse pubbliche.

¹⁴ CIVIT - Delibera n. 1/2012 - *Linee guida relative al miglioramento dei Sistemi di misurazione e valutazione della performance e dei Piani della performance*, p. 7

Nel ciclo di gestione della performance, la misurazione della performance organizzativa e individuale si colloca tra la fase della pianificazione degli obiettivi (Piano della performance) e quella relativa alla rendicontazione (Relazione sulla performance).

Il decreto 150/2009 individua l'adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance con apposito provvedimento dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, nel quale è descritto 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" e le modalità di raccordo con "i sistemi di controllo esistenti" e "i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio". La funzione di misurazione e valutazione della performance, a seconda dell'ambito di valutazione, è svolta con il coordinamento della Commissione dagli OIV, dai dirigenti di livello generale e dai dirigenti di livello non generale. (Tab. 5)

Tab. 5 – Ambito di valutazione e personale preposto alla valutazione

Ambito di valutazione della performance	Valutatore
i) Performance organizzativa nel suo complesso ii) Proposta all'organo di indirizzo politico-amministrativo della valutazione individuale dei dirigenti di vertice	OIV
i) Performance individuale dei dirigenti di livello non generale ii) Personale responsabile di una unità organizzativa	Dirigenti di livello generale
i) Performance individuale del personale	Dirigenti di livello non generale

Gli elementi fondamentali¹⁵ di un Sistema di misurazione della performance sono: i) gli indicatori ii) i target da raggiungere iii) l'infrastruttura di supporto.

Gli indicatori, affinché il processo di misurazione sia rilevante e fornisca ai decisori la possibilità di decidere su informazioni reali, devono essere collegati ad obiettivi realizzabili e misurabili ed essere ripetibili e ottenibili a costi ragionevoli, accessibili e facilmente comprensibili.

Il secondo elemento strutturale è quello di fissare un target di riferimento per gli obiettivi operativi e per gli indicatori del sistema. I target devono essere ambiziosi (ma realistici), quantificabili, misurabili, calibrati sulle competenze e sulle abilità possedute dal personale.

L'ultimo elemento del sistema è l'infrastruttura di supporto, la quale svolge le funzioni fondamentali di acquisizione, analisi e rappresentazione di informazioni. Quest'ultima può essere costituita da semplici metodi manuali per la raccolta dati a sofisticati sistemi informativi di raccolta, gestione e presentazione grafica¹⁶.

Inoltre, il sistema di misurazione della performance dovrebbe possedere la caratteristica della multidimensionalità¹⁷, intesa “quale possibilità di leggere i fenomeni analizzati

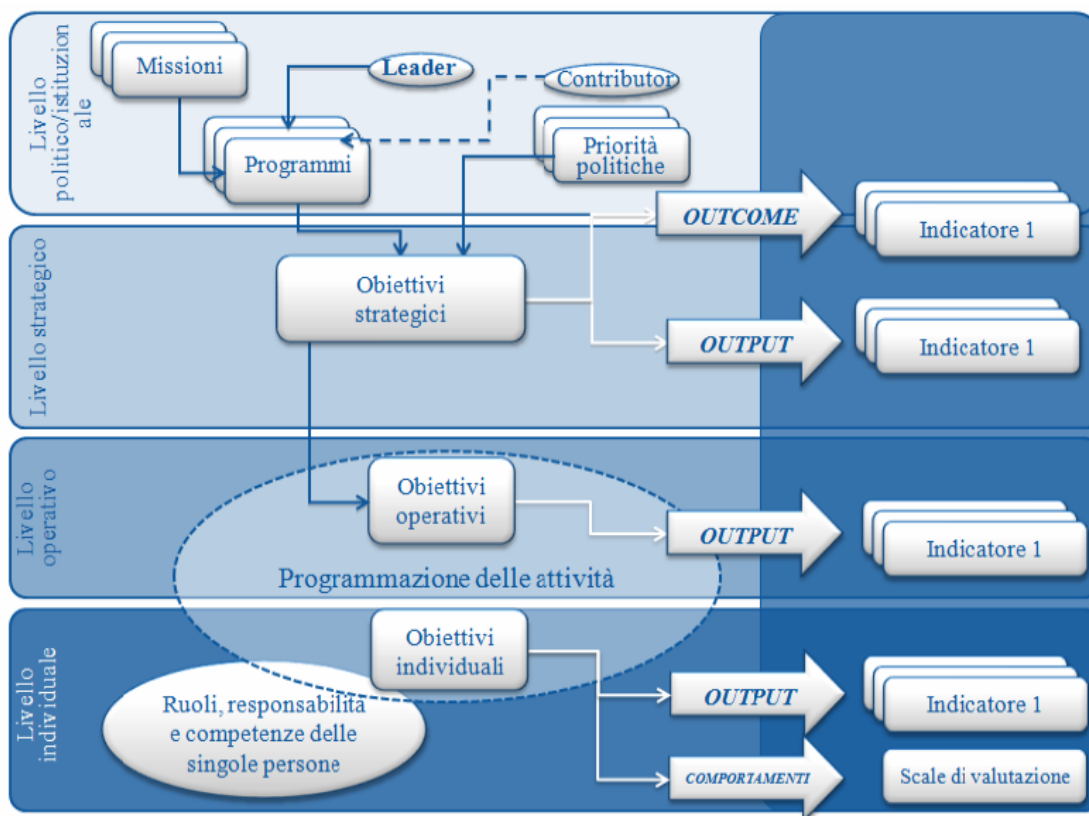
¹⁵ CIVIT - Delibera n. 89/2010 - *Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*, p. 7-8.

¹⁶ AA.VV., (2007), *Towards a definition of a business performance measurement system*, International Journal of Operations & Production Management, Vol. 27, No. 8, pp. 784-801.

¹⁷ Atkinson A. A., Waterhouse J. H., Wells R. B. (1997), *A Stakeholder Approach to Strategic Performance Measurement*, in MIT Sloan Management Review, vol. 38, n. 3, pp. 25-37.

mediante più prospettive, in base agli occhi dei diversi portatori di interesse e secondo diverse dimensioni di analisi”¹⁸. (Fig. 4)

Fig. 4 - Collegamento tra obiettivi operativi e individuali e relativi indicatori



Fonte: CIVIT - Delibera 114/2010 - *Indicazioni applicative ai fini della adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articolo 30, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)* - p. 9

¹⁸ Nuti S. (2010), *Misurazione e valutazione della performance: principi, struttura e metodi*, Piano Industriale Della Pubblica Amministrazione, Il Nuovo Testo Unico Sul Pubblico Impiego, p. 321-354, Il Sole 24 Ore.

4.2 - Piano della performance

Il ciclo di gestione della performance ha inizio con la predisposizione del Piano della performance entro il 31 gennaio di ogni anno dall'organo politico - amministrativo dell'amministrazione. Il Piano è un documento di programmazione triennale elaborato in stretta relazione con il contenuto e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio. Esso esplicita gli obiettivi, gli indicatori ed i target, su cui si baserà l'attività di misurazione e valutazione della performance.

Lo scopo del piano è di assicurare “la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance”¹⁹.

Il Piano della performance è strutturato in modo tale da esplicitare i seguenti contenuti:

- i. il mandato e la missione istituzionale
- ii. l'analisi del contesto interno ed esterno all'amministrazione
- iii. l'evidenza del processo seguito per la realizzazione del Piano e il miglioramento apportato al Ciclo della performance
- iv. gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi

¹⁹ I concetti di qualità, comprensibilità e attendibilità sono delineati nella Delibera CIVIT 112/2010: i) la qualità è “il processo e la modalità con cui si è arrivati a formulare gli obiettivi dell'amministrazione, nonché l'articolazione complessiva degli stessi”; ii) la comprensibilità è legata alla costruzione del documento. Esso deve essere “redatto in maniera tale da consentire una facile lettura e comprensione dei suoi contenuti, prestando particolare attenzione al linguaggio, al livello di sintesi ed alle modalità di strutturazione delle informazioni”; iii) l'attendibilità è la possibilità di verificare “ex post la correttezza metodologica del processo di pianificazione (principi, fasi, tempi, soggetti) e delle sue risultanze (obiettivi, indicatori, target)”.

v. gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione

vi. gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori

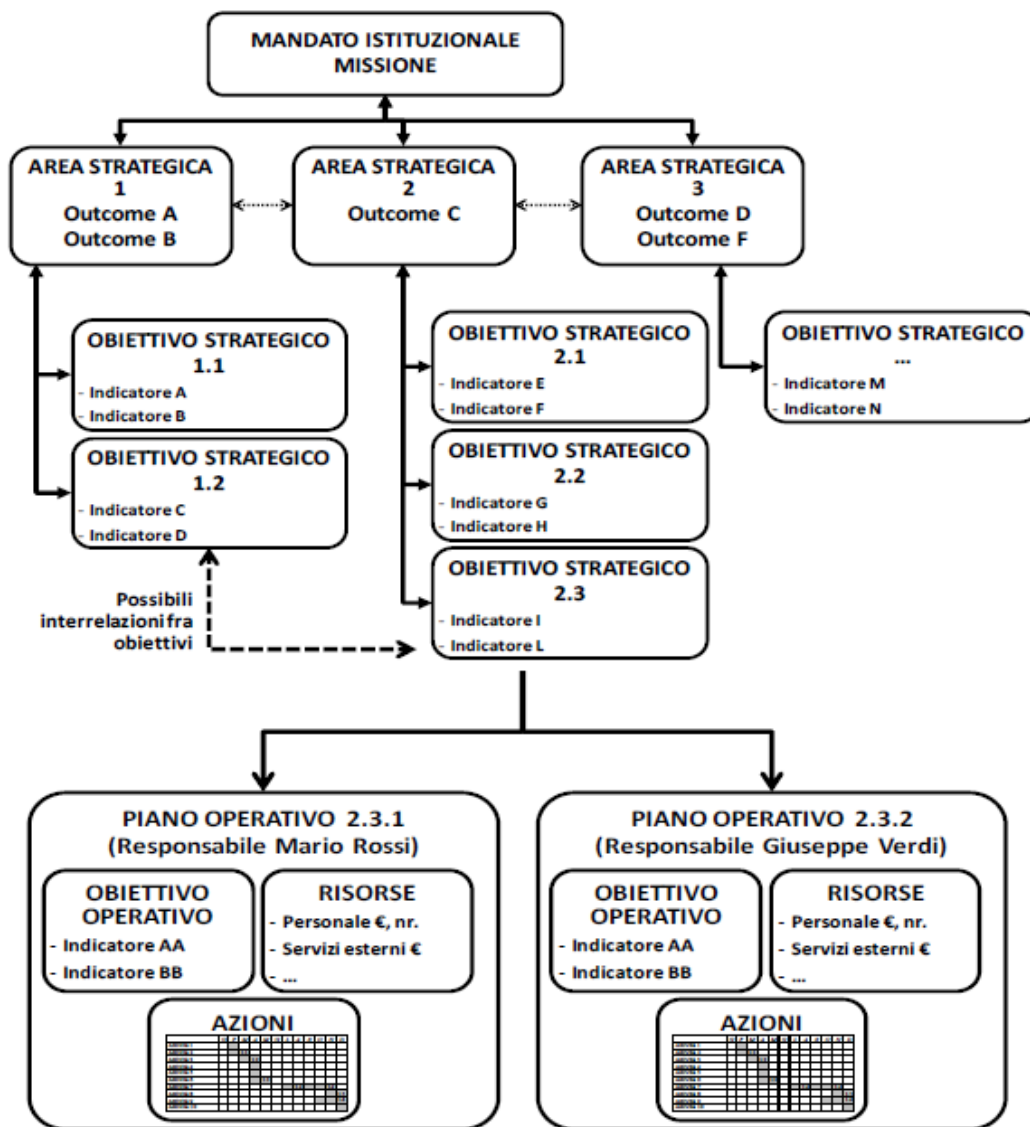
In particolar modo, il Piano definisce gli obiettivi strategici ed operativi. La distinzione non dipende dai livelli organizzativi a cui afferiscono, bensì all'orizzonte temporale di riferimento e alla rilevanza rispetto ai bisogni della collettività²⁰.

Gli obiettivi strategici hanno un orizzonte temporale pluriennale e hanno rilevanza rispetto alla missione istituzionale e ai bisogni degli stakeholder, quindi sono strumenti di pianificazione e incidono sugli outcome dell'amministrazione. Gli obiettivi operativi hanno un riferimento temporale di breve periodo (singolo esercizio) e rientrano negli strumenti di programmazione e determinano l'output delle politiche amministrative. Inoltre, il Piano determina gli obiettivi del personale dirigenziale. Correlati agli obiettivi predetti, il Piano individua degli indicatori legati ai singoli obiettivi e i relativi target da raggiungere, al fine di poter misurare e valutare la performance. (Fig. 5)

Infine, il Piano deve essere comunicato all'interno e all'esterno, al fine di rendere partecipi sia il personale dell'amministrazione chiamati all'attuazione dello stesso sia gli stakeholder per verificare il raggiungimento dei propri bisogni.

²⁰ Delibera n. 112/10 – allegato “*Termini e concetti chiave del piano della performance*”

Fig. 5 – L'albero della performance: il collegamento fra gli obiettivi strategici, operativi e i relativi indicatori



Fonte: CIVIT - Delibera 112/2010 – *Struttura e modalità di redazione del Piano della performance (articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)* – p. 19

4.3 - Relazione sulla performance

La Relazione sulla performance è il documento di sintesi conclusivo del ciclo della performance ed evidenzia i risultati ottenuti nel corso dell'anno precedente. La Relazione adottata dall'organo politico – amministrativo entro il 30 giugno, dell'anno successivo al ciclo della performance di riferimento, illustra a consuntivo “i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti registrati nel corso dell'anno, indicandone le cause e le misure correttive da adottare”²¹.

I destinatari della Relazione sono gli stakeholder, interni ed esterni, e a tal fine il documento deve configurarsi come “snello e comprensibile”. La struttura della Relazione si articola in sei capisaldi, valorizzabili nelle relative sottosezioni a seconda della finalità istituzionale e della mission dell'amministrazione redigente. (Tab. 6)

Tab. 6 – La struttura della Relazione sulla performance

1. PRESENTAZIONE DELLA RELAZIONE E INDICE
2. SINTESI DELLE INFORMAZIONI DI INTERESSE PER I CITTADINI E GLI ALTRI STAKEHOLDER ESTERNI
2.1. Il contesto esterno di riferimento
2.2. L'amministrazione
2.3. I risultati raggiunti
2.4. Le criticità e le opportunità
3. OBIETTIVI: RISULTATI RAGGIUNTI E SCOSTAMENTI
3.1. Albero della performance

²¹ CIVIT - Delibera n. 5/2012 - *Linee guida ai sensi dell'art. 13, comma 6, lettera b), del D. Lgs. n. 150/2009, relative alla struttura e alla modalità di redazione della Relazione sulla performance di cui all'art. 10, comma 1, lettera b), dello stesso decreto.*

- 3.2. Obiettivi strategici
- 3.3. Obiettivi e piani operativi
- 3.4. Obiettivi individuali
- 4. RISORSE, EFFICIENZA ED ECONOMICITÀ
- 5. PARI OPPORTUNITÀ E BILANCIO DI GENERE
- 6. IL PROCESSO DI REDAZIONE DELLA RELAZIONE SULLA PERFORMANCE
- 6.1. Fasi, soggetti, tempi e responsabilità
- 6.2. Punti di forza e di debolezza del ciclo della performance

Fonte: CIVIT - Delibera n. 5/2012 - pag. 5

5 - Un modello di controllo manageriale profit oriented per un contesto no profit

I modelli di sistema di controllo manageriale volti alla valutazione della performance sono numerosi nei contesti profit oriented. Il D.lgs. 150/2009 delinea un modello di valutazione della performance nella pubblica amministrazione basato su modelli di controllo manageriale per le imprese private²². La maggior parte dei sistemi di controllo manageriale profit-oriented sono costruiti su sei sottosistemi aziendali: i) pianificazione ii) operazioni iii) misurazioni iv) feedback v) valutazioni vi) incentivi.

Coerentemente con la mission di impresa e con la struttura organizzativa, il ciclo di pianificazione e controllo ha avvio con la definizione degli obiettivi SMART da raggiungere. Gli obiettivi sono articolati secondo una precisa scala gerarchica, ogni obiettivo di livello inferiore è collegato ad un obiettivo di livello superiore. Quest'ultimo, è perseguito attraverso il raggiungimento degli obiettivi inferiori ad esso collegato. In ogni caso, gli obiettivi organizzativi devono essere "coerenti" con quelli

²² Si veda tra gli altri Flamholtz E.G., (1996), *Effective Management Control. Theory and Practice*, Il controllo manageriale. Teoria e pratica, edizione italiana a cura di A. Spano, Giuffrè, 2002 e Anthony R. N. e Young D.W., (2003), *Management Control in Nonprofit Organizations*, 7° ed., McGraw-Hill.

degli individui che partecipano al raggiungimento dell'obiettivo. Sebbene non di rado si osservano fenomeni di asimmetria informativa o di comportamenti opportunistici messi in atto dagli individui dell'organizzazione, dovuti all'impossibilità di completa ed esaustiva valutazione delle azioni tese al raggiungimento degli obiettivi assegnati²³. Tanto maggiore è l'efficacia dei sistemi di controllo manageriale quanto minori sono le incongruenze tra obiettivi organizzativi e obiettivi individuali. Per l'implementazione di tale relazione i fattori chiave sono: i) la dimensione comportamentale e ii) la cultura organizzativa.

La fase successiva alla pianificazione degli obiettivi è il processo delle operazioni, con il quale dalla combinazione dei fattori produttivi si ha l'output (bene o servizio) al fine di soddisfare un determinato bisogno. Elemento necessario per il modello delineato è la misurazione, attraverso la quale è possibile quantificare gli output e gli outcome. La misurazione può riguardare sia valori finanziari che aspetti non finanziari, ed è fondamentale per la valutazione. Il feedback consente di verificare e controllare i risultati ottenuti, al fine di modificare e correggere il processo per il raggiungimento degli obiettivi. Il sottosistema degli incentivi permette di "legare" i comportamenti dei singoli agli obiettivi organizzativi. Il trait d'union è dato dal sistema di valutazione delle performance, individuali e organizzative. I sistemi di valutazione delle performance incidono tanto sul governo quanto sull'organizzazione dell'impresa. Per quanto riguarda il primo aspetto tendono a migliorare la razionalità del processo decisionale;

²³ Jensen M. C. e Meckling W. H., (1976), *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, J. Financial Econ. 3, p. 305-360.

parallelamente sotto il profilo organizzativo sollecitano l'allineamento dei comportamenti individuali e dei risultati agli obiettivi aziendali²⁴.

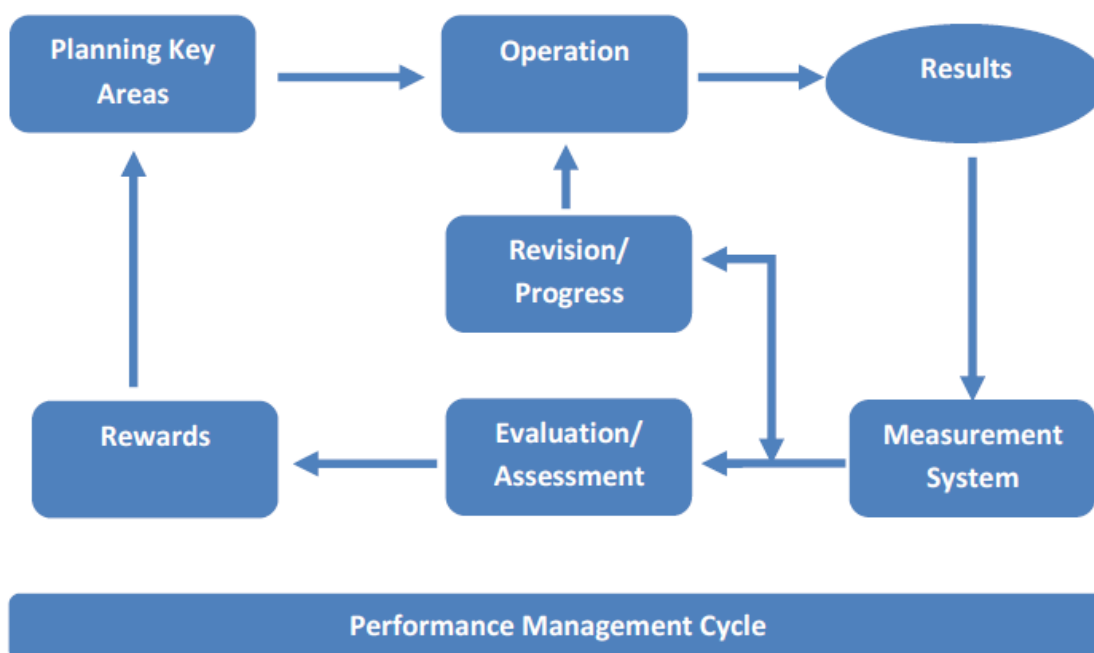
La riforma Brunetta introduce ex-lege un modello di controllo manageriale coerente con i sistemi di controllo manageriale tipici del settore privato. Gli elementi fondamentali (fasi) del “Ciclo delle performance” sono:

- i. definizione e assegnazione degli obiettivi;
- ii. collegamento obiettivi-risorse;
- iii. monitoraggio e interventi correttivi;
- iv. misurazione e valutazione delle performance, organizzativa e individuale;
- v. sistemi premianti;
- vi. rendicontazione dei risultati agli stakeholder;

Il Decreto di riforma stabilisce un ciclo di gestione della performance (Fig. 6).

²⁴ Merchant K. A. e Riccaboni A., (2001), *Il controllo di gestione*, McGraw- Hill, Milano.

Fig. 6 – Il ciclo della performance in Italia



Fonte: OECD (2010), *Modernising the public administration a study on Italy*, cit., p. 46

Si riscontrano nel ciclo delle performance, quasi pedissequamente, gli stessi elementi dei modelli di controllo manageriale di Flamholtz (1996) e di Anthony e Young (2003), quali: i) definizione degli obiettivi ii) misurazione iii) monitoraggio e feed-back iv) valutazione v) incentivi e ricompense.

Per verificare il grado di attinenza normativa ai modelli di controllo manageriali possono essere esaminati tre elementi distintivi: i) le caratteristiche degli obiettivi ii) la dimensione valutativa iii) i documenti programmatori²⁵.

²⁵ Buccellato A., Spano A., Mameli S., (2010), *Gli strumenti manageriali per l'attuazione della riforma Brunetta*, IV Workshop Nazionale di "Azienda Pubblica", Il sistema delle Amministrazioni Pubbliche per un modello di crescita economica sostenibile, 25-26 marzo 2010.

Gli obiettivi SMART proposti nei modelli manageriali²⁶ sono caratterizzati da cinque elementi: i) Specific ii) Measurable iii) Achievable iv) Realistic v) Time Related. Il testo normativo della riforma, pur non citando l'acronimo SMART, determina le caratteristiche degli obiettivi in linea con gli obiettivi SMART. In particolar modo, gli obiettivi devono essere: i) rilevanti e pertinenti ii) specifici e misurabili iii) riferibili ad un arco temporale determinato iv) confrontabili v) correlati alle risorse.

La dimensione valutativa delle performance nei modelli analizzati si incentra essenzialmente sulla valutazione individuale e organizzativa (unità). Il D.lgs. 150/2009 innova e amplia tale aspetto. Infatti, l'ordinamento impostato prevede quali oggetto di valutazione le prestazioni lavorative individuali e collettive. La riforma Brunetta, oltre a incardinare il processo di valutazione per tutte le pubbliche amministrazioni in una norma generale, amplia la dimensione valutativa:

- i. amministrazione nel suo complesso;
- ii. unità organizzative;
- iii. singoli dipendenti.

I documenti programmatori previsti nei modelli di controllo manageriale prevedono uno o più "piani di azione/controllo" che specificano le attività o le fasi per il raggiungimento di un obiettivo. La riforma istituzionalizza un modello di controllo manageriale, introducendo tre documenti:

- i. "Sistema di misurazione e valutazione della performance";
- ii. "Piano sulle performance";

²⁶ Doran G. T., (1981), *There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives*, Management Review, Volume 70, p. 35-36.

iii. “Relazione sulle performance”.

Dall’analisi comparativa, di un “tipico” modello aziendalistico di controllo manageriale profit oriented e del nuovo modello di valutazione delle performance per la pubblica amministrazione, si riscontra una notevole omogeneità sia per gli elementi che per le logiche di costruzione (Tab. 7). Va, inoltre, sottolineato che la mera applicazione di un modello profit oriented ad un contesto no profit non garantisce l’efficacia e l’utilizzo del modello. In conclusione, il modello strutturato dal D.lgs. 150/2009 descrive un tipico sistema di controllo manageriale, il quale ha come finalità l’ottenimento dei risultati utili per i destinatari dell’azione amministrativa.

Tab. 7 – Confronto tra i modelli di controllo manageriali e il modello della riforma Brunetta

Elementi	Modelli Flamholtz/Anthony-Young	Decreto 150/2009
Caratteristiche obiettivi	SMART	SMART
Dimensione valutativa	i. Individuale ii. Unità organizzative	i. Individuale ii. Unità organizzative iii. Organizzazione nel complesso
Documenti programmatori	Action Plan	i. Sistema di misurazione e valutazione della performance ii. Piano delle Performance iii. Relazione sulle performance

Fonte: Buccellato A., Spano A. and Mameli S. (2010), *Gli strumenti manageriali per l’attuazione della riforma Brunetta*, cit., p. 7-8

Osservazioni conclusive

Innanzitutto, è bene sottolineare che non esiste un modello manageriale ottimale per il settore pubblico. Sotto la spinta delle teorie del New Public Management negli ultimi decenni si è assistito ad una progressiva integrazione tra il ciclo del bilancio e il ciclo della performance in tutti gli Stati industrializzati. Ad un'attenta analisi, sembrerebbe, che il livello di efficacia della misurazione e valutazione della performance nei vari Paesi non dipenda, solo, dalla struttura e dagli strumenti del modello, ma, anche, dalla tradizione amministrativa e culturale di ciascun paese.

Nella cultura amministrativa-burocratica, nel quale opera la P.A. italiana, il mancato raggiungimento di un obiettivo (individuale e/o organizzativo) è visto “come una sorte di inadempimento”. Nella cultura anglosassone, invece, il raggiungimento dell'obiettivo finale è considerato “the best first”, ma il raggiungimento parziale degli obiettivi è considerato un fattore fisiologico.

In seconda analisi, l'esame del contenuto del decreto ha evidenziato una stretta connessione con strumenti e modelli di controllo manageriale profit oriented. Va sottolineato che, la mera applicazione di un modello profit oriented ad un contesto non profit non garantisce l'efficacia e l'utilizzo del modello. Infatti, per garantire il successo della misurazione e valutazione della performance nelle P.A. è necessaria la condivisione del modello. Le “regole del gioco” devono essere accettate dal personale, al fine di incidere sui loro comportamenti. Leva fondamentale è la cultura organizzativa, la quale deve trasmettere come finalità del modello di misurazione e valutazione l'apprendimento continuo e migliorativo delle proprie prestazioni. Non di rado, invece, la misurazione della performance viene associata dal personale a una misura di carattere

punitivo-sanzionatorio, il che determina forti resistenze alla valutazione e al miglioramento delle prestazioni. Inoltre, la valutazione organizzativa (sia delle unità organizzative sia dell'amministrazione nel suo complesso) pone l'accento sulla accountability dei manager e della classe politica nei confronti dei cittadini. Quest'ultimi, inoltre, sono chiamati a partecipare attivamente alla definizione degli obiettivi strategici e degli outcome che l'amministrazione intende raggiungere per il soddisfacimento dei loro bisogni. Quindi, gli elementi su cui far leva, per un buon funzionamento del sistema della performance, sono i comportamenti, le attitudini e le competenze delle persone.

Bibliografia

Adinolfi P., (2005), L'aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni. Teoria e pratica a confronto, Azienda Pubblica, Vol. 18, Maggioli

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

Adinolfi P., Botti A., Vesci M. (2012), La valutazione: aspetti critici. In Adinolfi R., Storlazzi A. (a cura di) Governance pubblica e privata. Casi, esperienze e criticità. Pag.45-55 Roma, Aracne editore

Anthony R. N. e Young D.W. (2003), Management Control in Nonprofit Organizations, 7° ed., McGraw-Hill

Atkinson A. A., Waterhouse J. H., Wells R. B. (1997), A Stakeholder Approach to Strategic Performance Measurement, in MIT Sloan Management Review, vol. 38, n. 3, pp. 25–37

Borgonovi E., (2005), Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, 5° ed., EGEA

Bouckaert G., (1995b), Improving Performance Measurement, in Holzer, M. e Halachimi, A. (a cura di) Competent Government: Theory and Practice. The Best of Public Productivity & Management Review 1985 – 1993, Burke, VA, Chatelaine Press

Bouckaert G. e Halligan J., (2008), *Managing performance: international comparisons*,
Routledge

Buccellato A., Spano A., Mameli S. (2010), *Gli strumenti manageriali per l'attuazione della riforma Brunetta*, IV Workshop Nazionale di "Azienda Pubblica", Il sistema delle Amministrazioni Pubbliche per un modello di crescita economica sostenibile, 25-26 marzo 2010.

Christensen T. e Laegreid P., (2001), *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Regno Unito, Ashgate.

Christensen T. e Laegreid P., (2003), *Trust in Government: The Significance of Attitudes towards Democracy, Public Sector and Public Sector Reforms*, Working Paper 7, Stein Rokkan Center for Social Studies and Bergen University Research Foundation, 1-30.

De Lancer Julnes P. e Holzer M., (2001), *Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation*, *Public Administration Review* 61(6): 693-708

Doran G. T., (1981), *There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives*, *Management Review*, Volume 70

Flamholtz E. G., (1996), *Effective Management Control. Theory and Practice*, Il controllo manageriale. Teoria e pratica, edizione italiana a cura di A. Spano, Giuffrè, 2002.

Franco-Santos M., Kennerley M., Micheli P., Martinez V., Mason S., Marr B., Gray D. and Neely A. (2007), Towards a definition of a business performance measurement system, *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 27, No. 8, pp. 784-801

Grandelli T. e Zamberlan M., Il trattamento economico del segretario comunale e provinciale, *Risorse Umane* 3-2013

Jensen M. C. e Meckling W. H., (1976), Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *J. Financial Econ.* 3 (October 1976): 305-360

Mari, L. (2007), Measurability, in Boumans, M. (ed.) *Measurement in economics*. London: Elsevier

Merchant K. A. e Riccaboni A., (2001), *Il controllo di gestione*, McGraw- Hill, Milano

Moore M., (1995), *Creating Public value*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Nuti S. (2010), *Misurazione e valutazione della performance: principi, struttura e metodi*, Piano Industriale Della Pubblica Amministrazione, Il Nuovo Testa Unico Sul Pubblico Impiego, pp. 321-354, Il Sole 24 Ore.

OECD (1997), *Managing Across Levels of Government*, OECD, Paris.

OECD (2010), *Modernising the public administration a study on Italy*, Public Governance Reviews, OECD Publishing.

Pollitt C., (2006), Performance Management in Practice: a Comparative Study of Executive Agencies, in Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 16, p. 25-44.

Pollitt C. e Bouckaert G., (2004), Public Management Reform: A Comparative Analysis, II edizione, Oxford, Oxford University Press.,

Talbot C., (2005), Performance Management, in Ferlie E., Lynn L. Jr, and Pollit C., The Oxford Handbook of Public Management , Oxford University Press.

Valotti G., Tria G., Galli D., Tantardini M., Orlandi A. (2012), Quale performance? Indicatori e sistemi di misurazione in uso nei Ministeri di sette Paesi OCSE. Proposte per le amministrazioni centrali italiane. In White Paper n. 2/2012 OCAP.

Sitografia

<http://www.aranagenzia.it/>

<http://www.funzionepubblica.gov.it/>

<http://www.formez.it/>

<http://www.oecd.org/>

<http://qualitapa.gov.it/>

PERFORMANCE E PREMI MONETARI NEI COMUNI SALERNITANI

Abstract

Partendo dalla teoria di fondo, secondo cui gli individui sono motivati ad aumentare i loro sforzi e la loro performance allorquando la loro prestazione lavorativa è incentivata da premi monetari, è stato analizzato il modello previsto dal D.lgs. 150/2009 e gli effetti concreti della sua applicazione ad alcune amministrazioni comunali.

La riforma Brunetta vieta espressamente “la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance”. Il paper analizza il gap tra il dato normativo e la realtà riscontrata in alcuni enti locali nell’erogazione dei premi monetari al personale.

Sotto il profilo metodologico lo studio si è fondato su un’indagine empirica condotta su un campione di comuni italiani, selezionato secondo un criterio geografico-territoriale.

Il cluster di ricerca è rappresentato dalla totalità dei comuni salernitani.

L’indagine è stata condotta attraverso la consultazione della sezione “Amministrazione trasparente” dei siti istituzionali degli enti. Le variabili analizzate sono state “l'ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti” e “i dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti”.

Il paper riporta il reale del grado di differenziazione dell’erogazione di premi e incentivi monetari al personale nel cluster dei comuni analizzati e gli effetti pratici della Riforma Brunetta nella misurazione, valutazione ed erogazione dei premi di produttività.

Keywords: performance – incentivi monetari - riforma Brunetta

Sommario: 1. Gli incentivi monetari nella letteratura – 2. La riforma Brunetta – 3. Il binomio incentivi monetari - performance nel modello delineato dal D.lgs. 150/2009 – 4. La produttività e la retribuzione di risultato nel comparto Regione ed enti locali – 5. Performance, trasparenza e premi monetari nei comuni salernitani - Osservazioni conclusive – Bibliografia

1 - Gli incentivi monetari nella letteratura

Nelle organizzazioni complesse, un metodo spesso utilizzato per aumentare e migliorare la performance delle persone è rappresentato dagli incentivi monetari. La tesi di fondo illustrata in un celebre articolo da Bonner e Sprinkle, è che l'incentivo monetario, motivando e accrescendo la partecipazione degli individui, aumenti i loro sforzi e le loro prestazioni e di conseguenza incrementi la performance lavorativa individuale¹. Le analisi empiriche condotte non sempre hanno dimostrato tale tesi e gli effetti degli incentivi monetari sulla performance individuale non hanno un effetto univoco. Infatti, studi empirici hanno dimostrato che gli incentivi monetari hanno riflessi differenti sugli sforzi individuali e spesso non migliorano la performance². Anche altri studi, che concentrano la loro attenzione sull'efficacia degli incentivi monetari per il miglioramento della performance, hanno riportato risultati contrastanti³. Alla luce della relazione, incentivi monetari – sforzo – performance, vengono individuati quattro dimensioni degli sforzi individuali (direzione, durata, intensità e strategia di sviluppo) e quattro variabili esogene (persone, attività, ambiente e modelli di incentivazione) che possono combinarsi e incidere su detta relazione. In particolare vengono indagate, in

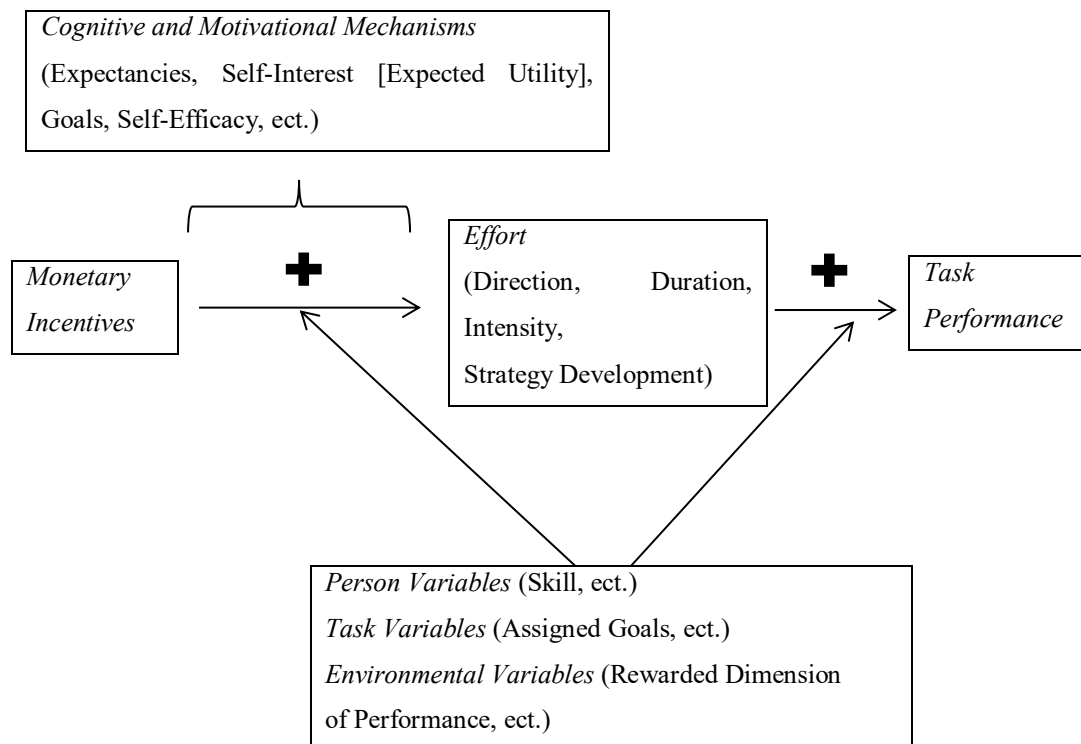
¹ Bonner S. e Sprinkle G. B., (2002), *The effects of monetary incentives on effort and task performance: theories, evidence, and a framework for research*, Accounting, Organisations and Society, Vol. 27, No. 4,5, 303–345.

² Bonner S., Hastie R., Sprinkle G. B., Young S. M. (2000), *A review of the effects of financial incentives on performance in laboratory tasks: implications for management accounting*, Journal of Management Accounting Research, 13, 19–64.

³ Sprinkle G. B., (2000), *The effect of incentive contracts on learning and performance*, The Accounting Review, 75, 299–326.

relazione agli incentivi monetari: i) le competenze (abilità) ii) la complessità delle attività iii) gli obiettivi assegnati iv) la dimensione della performance premiata. (Fig. 1)

Fig. 1 - Conceptual framework for the effects of performance-contingent monetary incentives on effort and task performance.



Fonte: Bonner e Sprinkle (2002), *The effects of monetary incentives on effort and task performance*, cit., p. 304

Per quanto riguarda le competenze dei singoli individui, gli incentivi monetari possono aumentare gli sforzi degli stessi, ma questo non avrà un apporto decisivo sulla performance individuale, quando il singolo non ha le competenze necessarie per l'obiettivo assegnato. Di conseguenza gli incentivi monetari incidono sullo sforzo, ma non sempre sulle performance. Inoltre, anche la relazione incentivi monetari-sforzi può essere incrinata, quando obiettivi fuori dalla portata (competenze) dei singoli possono

incidere negativamente sull'aspetto psicologico dell'individuo, il che comporta un completo abbandono dell'obiettivo assegnato.

Altra relazione indagata è quella tra la complessità dell'obiettivo assegnato e la struttura del sistema di performance e valutazione. In particolare, la difficoltà dell'obiettivo incide sul tasso di performance ottenuto dai dipendenti e dalle unità organizzative: il tasso di performance è inversamente correlato alla complessità dell'obiettivo, il tasso è più alto quanto più semplice è l'obiettivo assegnato. Questa evidenza empirica ha implicazioni sul collegamento degli incentivi monetari al raggiungimento degli obiettivi assegnati. Viene individuata una relazione positiva tra obiettivi di performance espliciti e incentivi monetari. Infatti, assegnando ai dipendenti e alle loro unità organizzative obiettivi specifici è possibile valutare i risultati conseguiti, e di conseguenza gli sforzi e la performance conseguita.

Per la costruzione di un sistema di misurazione e valutazione della performance in grado di valorizzare gli sforzi e la performance delle persone, bisogna tener conto della dimensione della performance premiata (individuale e organizzativa) e relazionarla ai processi lavorativi e alle relazioni interpersonali. Un eccessivo sbilanciamento su una delle dimensioni potrebbe causare effetti distorsivi degli sforzi individuali.

2 - La riforma Brunetta

Il D.lgs. 150/2009 interviene in un contesto burocratico basato principalmente sul controllo ex ante degli atti e delle risorse impiegate (cd. Controllo giuridico). Il nuovo modello introdotto cambia l'approccio culturale e gestionale e pone l'accento sulla valutazione dei risultati conseguiti dall'impiego delle risorse. Infatti, nonostante

precedenti riforme (1993 e 1998) abbiano creato un quadro di gestione dei dipendenti pubblici basato sulla contrattazione collettiva e su un sistema di controllo volto a migliorare la produttività dei dipendenti fondato su un processo di valutazione delle prestazioni in capo ai dirigenti, nel corso degli anni i dirigenti pubblici hanno abbandonato le loro responsabilità manageriali sia nel processo di contrattazione collettiva sia nella valutazione e nell'erogazione dei premi incentivanti distribuiti in maniera equa tra i dipendenti (cd. a pioggia)⁴. Inoltre, i controlli gestionali istituiti dal decreto legislativo 286/1999 non sono mai stati attuati concretamente, lasciando intatto l'approccio giuridico e amministrativo.

Il nuovo quadro normativo, definito dal decreto, favorisce un approccio manageriale per aumentare l'efficienza, la produttività e la valutazione della performance della pubblica amministrazione. Per il raggiungimento degli obiettivi della Riforma Brunetta è necessario creare e implementare sistemi di misurazione, valutazione e premialità basati su obiettivi assegnati e sui risultati conseguiti. L'idea di fondo è quella di incentivare la competitività tra gli individui e tra le unità organizzative, ricompensando gli sforzi e la performance in termini monetari e non monetari.

⁴ OECD, (2010), *Modernising the public administration a study on Italy*, Public Governance Reviews, OECD Publishing.

3 - Il binomio incentivi monetari - performance nel modello delineato dal D.lgs. 150/2009

La riforma Brunetta, nel medio termine, si pone obiettivi di miglioramento dell'organizzazione del lavoro pubblico, di aumento progressivo della qualità dei servizi pubblici secondo la prospettiva dei bisogni dei cittadini, e di incremento della produttività totale dei fattori in tutti i settori della pubblica amministrazione. Gli strumenti previsti dal D.lgs. 150/2009 possono essere sintetizzati in: i) Valutazione della Performance ii) Meritocrazia e premi iii) Responsabilità manageriale iv) Mobilità del personale v) Sanzioni disciplinari vi) Trasparenza e integrità.

In particolar modo, il paper analizza lo strumento dell'incentivazione economica del personale per il raggiungimento dei fini della riforma Brunetta. L'ipotesi di fondo è che l'incentivazione economica (premi monetari) dei meriti del personale pubblico (dirigenti e dipendenti) produca un aumento delle loro prestazioni lavorative, con evidente miglioramento dei servizi pubblici. Per riuscire a premiare monetariamente i migliori dipendenti, quindi il merito e gli sforzi profusi nell'attività lavorativa, bisogna costruire un sistema di valutazione (ciclo della performance), che integri la definizione degli obiettivi e delle dimensioni della performance da prendere in considerazione nel processo di valutazione. Questo comporta la definizione di obiettivi chiari e misurabili (secondo la metodologia SMART), in assenza dei quali l'efficacia di tutti i successivi processi di misurazione e di valutazione potrà essere compromessa. La seconda questione è la dimensione dell'attività amministrativa da valutare. Il decreto indica quale oggetto di valutazione, sia la performance individuale, sia quella organizzativa (legata all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative in cui si articola).

Quindi gli incentivi monetari sono legati, sia al raggiungimento degli obiettivi sia alla dimensione valutativa individuale e organizzativa.

Nel passato, non di rado, si è verificato il raggiungimento pieno degli obiettivi individuali per il personale e al contempo, il non raggiungimento degli obiettivi di amministrazione, valutabili quali risultati complessivi dell'azione amministrativa. Al fine di evitare ciò, il decreto definisce per la performance individuale una rigida griglia, modificabile solo parzialmente dalla contrattazione integrativa, nella quale collocare i dipendenti a secondo della valutazione delle proprie performance: il 25% è collocato nella fascia di merito alta, alla quale è attribuita il 50% delle risorse disponibili; il 50% è collocato nella fascia intermedia alla quale è attribuita il 50% delle risorse disponibili; l'altro 25% è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non è destinato alcuna risorsa.

Nel caso specifico degli enti locali, non si applica tale rigida suddivisione, ma le fasce non possono essere inferiori a tre e i dipendenti che si collocano nella fascia di merito alta devono percepire la quota maggiore delle risorse accessorie collegate alla performance individuale.

L'applicazione delle fasce è stata posticipata, ai sensi del D.lgs. 1 agosto 2011, n. 141, a partire dalla tornata di contrattazione collettiva successiva a quella relativa al quadriennio 2006-2009. Ad oggi, essendo bloccato il rinnovo contrattuale dei dipendenti pubblici, l'applicazione delle fasce nella valutazione delle performance individuali non è obbligatoria, salvo vietare "la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance".

Un altro elemento importante della riforma è il legame tra la performance individuale e la performance organizzativa. Infatti, gli obiettivi sono costruiti in modo tale che

l'obiettivo del singolo contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo del dirigente e in generale dell'unità organizzativa⁵. La retribuzione di risultato dirigenziale è definita sulla base degli esiti della valutazione della performance. Tale valutazione è legata sia ai risultati della struttura diretta in relazione agli obiettivi inizialmente assegnati sia ai comportamenti organizzativi e alle capacità direzionali dimostrate dal dirigente.

4 - La produttività e la retribuzione di risultato nel comparto Regione ed enti locali

Fino all'ultimo rinnovo contrattuale del pubblico impiego (tornata contrattuale 2008-09) le risorse stanziare dal Governo venivano destinate, tramite una prassi non scritta, a determinate priorità. Con il CCNL si provvedeva a riequilibrare il potere d'acquisto delle retribuzioni nei confronti dell'inflazione, mentre con il contratto integrativo si rivalutava il sistema delle indennità e si provvedeva alle progressioni economiche (avanzamenti di carriera). In ultimo, il contratto integrativo, nel caso di disponibilità ulteriori risorse definiva la produttività, innanzitutto collettiva e ed eventualmente individuale⁶.

Per i dipendenti del comparto Regioni enti locali, nell'anno 2009, il trattamento accessorio complessivo medio pro-capite rappresenta il 24% della retribuzione pro-capite media del comparto pari a euro 27.500. Le voci che rientrano nel trattamento

⁵ Reichard C., (2002), *Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries: A Review of Ten Years of Modernisation: The HRM Perspective Human Resources Management (HRM)*, Working Party Meeting OECD Headquarters, Paris.

⁶ ARAN, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, Giugno 2010, anno 1 n. 1, p. 12-17

accessorio sono: 1) Indennità fisse e/o professionali (12%) 2) Straordinario (10%) 3) Ind. Turno, disagio, rischio (11%) 4) Retribuzione di posizione e Ind. Responsabilità (13%) 5) Progressioni orizzontali (26%) 6) Produttività e Risultato (21%) 7) Altro (7%). Quindi la produttività (collettiva e individuale) e la retribuzione di risultato rappresentano il 5% (pari al 21% del 24%) della retribuzione complessiva pro-capite (pari a circa 1.400 euro). Nel decennio 2000-2009, l'incidenza della produttività sull'incremento di salario complessivo pro-capite (somma delle competenze fisse, del contributo di carriera e turnover e delle competenze accessorie) è stato dell'1,9% pari a 372 euro (numero indice 2000=100 nel 2009=102)⁷, configurando uno scarso interesse nell'istituto, sia datoriale che sindacale, per la formazione della retribuzione del comparto.

La struttura retributiva per i dirigenti del comparto è meno complessa di quella dei dipendenti. Infatti, quattro sono le categorie che la compongono: stipendio, retribuzione di posizione, retribuzione di risultato, altro (retribuzione individuale di anzianità, assegni ad personam, e altro non ricompreso nelle voci precedenti)⁸. La retribuzione di risultato, per i dirigenti, assume l'esclusiva natura di premio individuale, in considerazione del principio della onnicomprensività della retribuzione dirigenziale e del conseguente divieto di riconoscere premi collettivi.

⁷ ARAN, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, Dicembre 2010, anno 1 n. 2, p. 4-17

⁸ ARAN, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, Giugno 2011, anno 2 n. 1, p. 21-31

I dati dell'Aran, elaborati sul Conto annuale 2009 del personale della pubblica amministrazione⁹, mostrano valori medi annuali lordi per la retribuzione di risultato pari a 12.372,26 euro. L'incidenza percentuale della retribuzione di risultato sulla retribuzione complessiva nel comparo è del 13%. In merito a quest'ultimo punto, si evidenzia lo specifico intervento normativo, che impone nell'arco di due rinnovi contrattuali di alzare gradualmente il peso sulla retribuzione complessiva, fino a raggiungere, un'incidenza pari ad “almeno il 30 per cento della retribuzione complessiva del dirigente, considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprensività”.

5 – Performance, trasparenza e premi monetari nei comuni salernitani

La performance spesso è legata a premi monetari, seguendo l'approccio della teoria dell'aspettativa, al fine di aumentare la motivazione e le prestazioni rese¹⁰. Il riconoscimento di premi e incentivi avviene tramite il riconoscimento di meriti e demeriti dei dipendenti pubblici attraverso processi di misurazione e valutazione delle performance individuali e collettive.

Nel settore pubblico l'idea di legare il salario accessorio alla valutazione dei risultati individuali e collettivi-organizzativi, è stata affrontata a partire dagli inizi degli anni '90 del secolo scorso. La normativa e le regole poste in essere dal D.lgs. 29/1993, dai CCNL e dal D.lgs. 286/1999 hanno delineato un modello in cui la valutazione delle

⁹ <http://www.contoannuale.tesoro.it>

¹⁰ Bonner, S. e G. Sprinkle (2002), *The effects of monetary incentives on effort and task performance*, cit., 303–345

prestazioni individuali e organizzative sono collegate alla corresponsione del salario accessorio. L'evidenza pratica è stata un'applicazione meccanicistica dello strumento, un'omologazione dei risultati e dei relativi premi monetari, spesso su valori eccellenti¹¹. Anche il D.lgs. 150/2009 ha previsto di collegare incentivi e premi monetari alla misurazione e valutazione delle performance, in modo tale da far aumentare le prestazioni individuali e organizzative. A differenza della normativa previgente che delineava principi e propositi, il Decreto Brunetta norma nel dettaglio il modello e i processi di misurazione, valutazione ed erogazione dei premi monetari.

Di seguito verrà analizzata l'applicazione concreta del modello Brunetta negli enti locali. In particolar modo, ai sensi del comma 2 - art. 18, "è vietata la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance". Partendo da tale assunto si è verificato il grado di differenziazione nell'erogazione di incentivi e premi al personale degli enti locali.

Definito il modello teorico di riferimento e il quadro normativo vigente, il presente studio si è basato su un'indagine empirica condotta sulla totalità dei comuni salernitani. Il principale strumento di analisi è stata la consultazione dei 158 portali istituzionali dei comuni. Nella sezione "Amministrazione trasparente" stabilita dal decreto sulla trasparenza¹², le amministrazioni pubbliche sono obbligate a pubblicare, i "dati relativi alla valutazione della performance e alla distribuzione dei premi al personale".

¹¹ Giovanelli L., Marinò L., Rotondo F., Fadda N.,(2010), *La funzione di valutazione delle performance nel settore sanitario italiano. Evidenze alla luce di un'indagine empirica*, IV Workshop Nazionale di Azienda Pubblica

¹² D.lgs. 33/2013 – *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*.

Da una prima analisi puntuale delle due sotto-sezioni “Ammontare complessivo dei premi” e “Dati relativi ai premi”, previsti dall’art. 20, commi 1 e 2 del D.lgs. 33/2013, si evince una violazione diffusa dell’obbligo di pubblicazione dei dati da parte delle amministrazioni oggetto di indagine¹³ (Allegato 1). Inoltre, dalla navigazione tematica è emerso che:

- i. 8 comuni¹⁴ non hanno istituito la sezione “Amministrazione trasparente”;
- ii. 149 comuni non hanno pubblicato dati e informazioni previste dal comma 1 - art. 20;
- iii. 140 comuni non hanno pubblicato dati e informazioni previste dal comma 2 - art. 20;

Oltre alla scarsità dei dati ufficiali a disposizione si sottolinea la disomogeneità dei dati (alcuni comuni pubblicano dati riferiti alle performance 2011, altri a quelle del 2012 e altri a quelle del 2013) e il non perfetto allineamento alla norma (la maggior parte dei comuni che hanno pubblicato i dati indicano solo parzialmente le informazioni previste dal decreto sulla trasparenza). Dallo studio effettuato è emerso che soltanto 5 comuni salernitani hanno pubblicato dati completi e in linea con il suddetto decreto, relativamente a performance di anni diversi (Tab. 1).

Tab. 1 – Comuni con dati e informazioni complete ai sensi del Decreto trasparenza

Comune	Dati e informazioni pubblicate per Anno Performance
Albanella	2012
Amalfi	2010 - 2011

¹³ L’analisi dei siti istituzionali è stata condotta nel mese di settembre 2014.

¹⁴ Comuni di Acerno, Ascea, Cireale, Felitto, Moio della Civitella, Orria, Pollica e Roscigno.

Baronissi	2012
Battipaglia	2011 - 2012
Eboli	2012

Fonte: elaborazione su dati pubblicati in “Amministrazione trasparente” dei comuni salernitani

Per studiare l'applicazione normativa della distribuzione differenziata delle risorse premiali a favore dei dipendenti, la selezione del campione è avvenuta con riferimento all'omogeneità dei dati in base all'annualità di misurazione e valutazione delle performance. E' stato scelto come anno di riferimento il 2012, sia per l'obbligo normativo previsto dall'art. 31, comma 5 del D. Lgs. 150/2009, sia per il maggior numero di dati ufficiali pubblicati. Le quattro amministrazioni che sono divenute oggetto di analisi sono: il Comune di Albanella, il Comune di Baronissi, il Comune di Eboli e il Comune di Battipaglia. I comuni oggetto d'indagine hanno dimensioni diverse e rappresentano una buona approssimazione delle classi demografiche dei comuni appartenenti alla provincia di Salerno (Tab. 2).

Tab. 2 – Comuni analizzati: ampiezza demografica e complessità organizzativa

Amministrazione locale	Popolazione residente 2014	Dipendenti in servizio - anno 2012
Comune di Albanella	6.519	20
Comune di Baronissi	16.898	64
Comune di Eboli	39.264	186
Comune di Battipaglia	50.812	307

Fonte: elaborazione su dati ISTAT - <http://demo.istat.it/pop2014/index.html> e “Amministrazione Trasparente” sezione “Personale”

Le variabili analizzate sono state “l'ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti” e “i dati

relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità, sia per i dirigenti, sia per i dipendenti”.

Il primo aspetto su cui si è concentrata l’analisi riguarda “l’ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e l’ammontare dei premi effettivamente distribuiti”, al fine di verificare il grado di distribuzione dei premi monetari previsti ed erogati (Tab. 3), in conformità al comma 2 dell’art. 18 del D.lgs. 150/2009, che vieta la distribuzione “in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi” incentivi e premi monetari collegati alla performance.

Tab. 3 - Ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e ammontare dei premi effettivamente distribuiti – Performance anno 2012

N.	Comune	Anno di competenza Performance	Ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati	Ammontare dei premi effettivamente distribuiti	Ammontare complessivo dei premi non liquidati	% di erogazione
1	Battipaglia	2012	€ 195.044,15	€ 192.190,20	€ 2.853,95	98,54%
2	Eboli	2012	€ 81.614,27	€ 73.057,11	€ 8.557,16	89,52%
3	Baronissi	2012	€ 79.120,81	€ 78.370,81	€ 750,00	99,05%
4	Albanella	2012	€ 17.789,11	€ 17.789,11	€ -	100,00%

Fonte: elaborazione su dati pubblicati in “Amministrazione trasparente” dei comuni oggetto d’analisi

Dai dati raccolti si è riscontrato in generale il non allineamento dell’erogazione dei premi al dettato normativo. Infatti, tralasciando il Comune di Eboli, l’ammontare annuo prestabilito in contrattazione integrativa per incentivare e premiare le performance dei dipendenti è stato sostanzialmente distribuito integralmente. Ciò evidenzia, che la

finalità della retribuzione accessoria è rimasta quella di distribuire risorse monetarie ai dipendenti a prescindere dall'apporto lavorativo individuale e collettivo.

Il secondo aspetto analizzato riguarda più in profondità l'erogazione di incentivi e premi monetari nelle diverse qualifiche professionali. L'attenzione è stata posta sulle tre categorie su cui è incentrata l'organizzazione degli enti locali:

- i. Personale con qualifica Dirigenziale
- ii. Dipendenti titolari di Posizioni Organizzative
- iii. Dipendenti del Comparto

Alla prima categoria appartengono i segretari comunali e i dirigenti, a tempo indeterminato e determinato, dell'ente locale. La quota di salario destinata ad essere soggetta di misurazione e valutazione delle performance è la "retribuzione di risultato"¹⁵ pari massimo al 10% del monte salari del segretario stesso. Stabilito l'importo, l'erogazione del quantum è collegata all'effettivo raggiungimento degli obiettivi assegnati¹⁶. Anche per i dirigenti degli enti locali, l'erogazione effettiva della retribuzione di risultato è legata a un sistema di valutazione delle performance, allorquando siano stati assegnati obiettivi misurabili. L'importo minimo attribuibile è pari al 15% del fondo per il trattamento accessorio dei dirigenti¹⁷.

Fanno parte della seconda categoria il personale del comparto, di categoria D, con "assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato". La retribuzione

¹⁵ CCNL dei segretari comunali e provinciali per il quadriennio normativo 1998 - 2001 e per il biennio economico 1998 - 1999 - art. 42 "Retribuzione di risultato".

¹⁶ Grandelli T. e Zamberlan M., (2013), *Il trattamento economico del segretario comunale e provinciale*, Risorse Umane 3-2013.

¹⁷ CCNL comparto Regioni - Enti locali - area della dirigenza 1998-2001 – art. 26 "Finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato" e art. 28 "Finanziamento della retribuzione di risultato".

di risultato può variare da un minimo del 10% ad un massimo del 25% della retribuzione di posizione. La retribuzione di risultato è corrisposta a seguito di valutazione positiva degli obiettivi assegnati¹⁸.

Nell'ultimo gruppo rientrano i dipendenti del comparto di categoria B, C e D (quest'ultimi non titolari di P.O.). Anche per i dipendenti del comparto, l'erogazione della produttività è legata a principi in materia di premialità, ai sistemi incentivanti la produttività e alla valutazione dell'apporto partecipativo dei lavoratori¹⁹. Il quantum massimo attribuibile è fissato dalla contrattazione nazionale di comparto.

Le modalità di erogazione della retribuzione di risultato – produttività, sono delineate per le tre categorie dal modello prescrittivo dai titoli II e III del D. Lgs. 150/2009. (Tab. 4) L'implementazione del modello è configurato sulla specificità dell'ente locale, ai sensi dell'art. 31.

¹⁸ CCNL revisione sistema classificazione professionale del 31/03/1999 – art. 10 “Retribuzione di posizione e retribuzione di risultato”.

¹⁹ CCNL del personale non dirigente del Comparto Regioni e Autonomie Locali - Biennio economico 2008-2009 - art. 5 “Principi in materia di compensi per la produttività” e CCNL del personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003 - art. 37 “Compensi per produttività”.

Tab. 4 – Grado di erogazione dei premi monetari nelle categorie professionali

N.	Comune	Performance anno di competenza	Qualifiche dipendenti	Retribuzione di risultato stanziata	Retribuzione di risultato erogata	Retribuzione di risultato non liquidata	% di erogazione
1	Battipaglia	2012	Dirigenti	€ 31.024,15	€ 31.024,09	€ 0,06	100,00%
			Posizioni Organizzative	€ 26.020,00	€ 23.166,11	€ 2.853,89	89,03%
			Dipendenti comparto	€138.000,00	€ 138.000,00	€ -	100,00%
2	Eboli	2012	Dirigenti	€ 18.760,93	€ 14.558,47	€ 4.202,46	77,60%
			Posizioni Organizzative	€ 35.000,00	€ 30.662,63	€ 4.337,37	87,61%
			Dipendenti comparto	€ 27.853,34	€ 27.836,01	€ 17,33	99,94%
3	Baronissi	2012	Dirigenti	€ 8.622,69	€ 8.622,69	€ -	100,00%
			Posizioni Organizzative	€ 19.265,23	€ 19.265,23	€ -	100,00%
			Dipendenti comparto	€ 51.232,89	€ 50.482,89	€ 750,00	98,54%
4	Albanella	2012	Dirigenti	€ 6.055,73	€ 6.055,73	€ -	100,00%
			Posizioni Organizzative	€ 7.078,90	€ 7.078,90	€ -	100,00%
			Dipendenti comparto	€ 4.654,48	€ 4.654,48	€ -	100,00%

Fonte: elaborazione su dati pubblicati in “Amministrazione trasparente” dei comuni oggetto d’analisi

Nei comuni di Albanella e Baronissi, nonostante l’adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance e dei relativi documenti previsti dal decreto Brunetta, la distribuzione dei premi e incentivi monetari è avvenuta integralmente, non rispettando minimamente il divieto di distribuzione a “pioggia”.

Dai dati forniti dalla sezione “Amministrazione trasparente” del comune di Battipaglia è stato possibile riscontrare una distribuzione totale dei premi di risultato ai dirigenti e al personale del comparto. Mentre, per le “Posizioni Organizzative” risulta essere presente una seppur minima differenziazione tra i premi stanziati ed erogati.

Un caso “specifico” dell’analisi è stato il comune di Eboli, laddove sembrerebbe ci sia un timido inizio di applicazione delle logiche del nuovo modello di misurazione e valutazione delle performance. Infatti, nonostante la totale distribuzione dei premi monetari (produttività) a favore dei “Dipendenti del comparto”, negli altri due cluster “Dirigenti” e “Posizioni Organizzative” si evidenzia una differenza tra il quantum stanziato e l’erogato, rispettivamente del 22% e del 12%.

In sintesi, dall’analisi dei cluster oggetto di indagine (Dirigenti, Posizioni Organizzative e Dipendenti del comparto) si evince un certo grado di differenziazione dei premi monetari soltanto per la categoria “Posizioni Organizzative”, nei due comuni medio-grandi. Ciò potrebbe essere riconducibile sia alla numerosità degli individui che fanno parte dell’organizzazione sia all’effettivo ruolo svolto dai titolari di “Posizioni Organizzative” nei comuni medio-grandi. Infatti, negli stessi, le “Posizioni Organizzative” svolgono un ruolo attuativo degli obiettivi operativi stabiliti dai dirigenti. Il che rende maggiormente misurabile e valutabile le performance di tale cluster. Ciò non può dirsi per i comuni medio-piccoli, laddove non risulta in organico personale con qualifica dirigenziale e le funzioni e i compiti di quest’ultimi sono

attribuiti ai titolari di “Posizione Organizzativa”²⁰. Questo rende equiparabile le funzioni e il ruolo delle “Posizioni Organizzative” nei comuni medio-piccoli, a quelle dei “Dirigenti” nei comuni medio-grandi. Ciò evidenzia che le categorie di individui dell’organizzazione che svolgono ruoli di raccordo e di stretta interazione con gli amministratori politici, tendenzialmente ricevono gli incentivi e i premi monetari stanziati. Ulteriore elemento che potrebbe rendere la percentuale di erogazione dei premi maggiore per tale categoria (allineandole con le altre categorie) e il fenomeno dell’attribuzione ad interim delle P.O. vacanti. Tale elemento esula da quest’analisi, anche per la carenza di dati.

Da ultimo, l’indagine svolta rileva la distribuzione a pioggia della produttività e dei premi monetari stanziati al cluster “Dipendenti del comparto” sia nei comuni medio-grandi sia nei comuni medio-piccoli. Questo risultato conferma la “funzione storica” svolta dalla contrattazione integrativa nell’ambito delle pubbliche amministrazioni, cioè l’integrazione al salario e non l’incentivazione a migliorare l’efficienza e la produttività individuale e collettiva.

²⁰ Ai sensi dell’art. 109, comma2, del TUEL nei “comuni privi di personale di qualifica dirigenziale” le funzioni e le responsabilità dei dirigenti “possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi”.

6 - Osservazioni conclusive

Prendendo atto della sostanziale non applicazione di logiche manageriali per la gestione delle pubbliche amministrazioni attraverso interventi normativi di principio, il Governo Italiano nel 2009 impone un modello di controllo manageriale basato sulla misurazione e valutazione delle performance. Nonostante ciò, la sua applicazione sic et simpliciter nelle pubbliche amministrazioni italiane non garantisce la sua efficacia e l'effettiva utilizzazione. Infatti, i dati e i documenti analizzati evidenziano, senza dubbio, notevoli criticità almeno sotto l'aspetto degli strumenti premiali.

Il modello attribuisce, agli strumenti premiali, un carattere imperativo e delinea pedissequamente le modalità di erogazione della produttività legata all'effettivo raggiungimento dei risultati.

Dalle evidenze empiriche esposte, non si rileva un' "elevata" differenziazione del grado di erogazione della retribuzione di risultato-produttività. Infatti, dall'osservazione dei dati della prima variabile "ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti" si evince ancora oggi la funzione storica di incremento del salario svolta dalla contrattazione integrativa e dalla retribuzione accessoria. La seconda variabile "dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti" evidenzia un seppur timido inizio di differenziazione dei premi nelle varie categorie, in particolar modo in quelle intermedie.

Come in tutti i modelli, la sua efficacia va riscontrata nel campo e nel tempo. Ad oggi, anche per la crisi economica e il blocco dei contratti pubblici, l'applicazione del modello delineato dal decreto Brunetta riconferma l'assunto che la mera trasposizione

di logiche e strumenti aziendalistici nel settore pubblico non sempre comporta gli effetti sperati.

E' indispensabile una più decisa azione sul fronte del cambiamento organizzativo delle amministrazioni. Le riforme amministrative degli ultimi venti anni hanno dimostrato che non sono sufficienti nuove regole per realizzare i cambiamenti. Non di rado, un'eccessiva regolamentazione può avere anche effetti contrari a quelli desiderati. Bisogna dunque delineare piani di cambiamento organizzativo rivolti non alla generalità delle pubbliche amministrazioni, ma alle singole organizzazioni pubbliche, anche attraverso opportuni incentivi. La strada principe per l'aumento della produttività nel settore pubblico, in un quadro di compatibilità finanziaria, è il cambiamento organizzativo.

Bibliografia

ARAN, (2010), Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, Giugno 2010, anno 1, n. 1

ARAN, (2010), Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, Dicembre 2010, anno 1, n. 2

ARAN, (2011), Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, Giugno 2011, anno 2, n. 1

ARAN, (2012), Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, Dicembre 2012, anno 3, n. 2

Bonner S. E., Hastie R., Sprinkle, G. B., Young S. M., (2000), A review of the effects of financial incentives on performance in laboratory tasks: implications for management accounting, *Journal of Management Accounting Research*, 13, 19–64

Bonner S., e Sprinkle G., (2002), The effects of monetary incentives on effort and task performance: theories, evidence, and a framework for research, *Accounting, Organisations and Society*, Vol. 27, No. 4,5, 303–345

Borgonovi E., (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, 5° ed., EGEA

Bouckaert G. e Halligan J., (2008), *Managing performance: international comparisons*,
Routledge

Christensen T. e Laegreid P., (2003), *Trust in Government: The Significance of Attitudes towards Democracy, Public Sector and Public Sector Reforms*, Working Paper 7, Stein Rokkan Center for Social Studies and Bergen University Research Foundation, 1–30.

Doran G. T., (1981), *There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives*, *Management Review*. Volume 70.

Giovanelli L., Marinò L., Rotondo F., Fadda N., (2010), *La funzione di valutazione delle performance nel settore sanitario italiano. Evidenze alla luce di un'indagine empirica*, IV Workshop Nazionale di Azienda Pubblica, 25-26 marzo 2010.

Grandelli T. e Zamberlan M., (2013), *Il trattamento economico del segretario comunale e provinciale*, *Risorse Umane* 3-2013.

OECD, (2010), *Modernising the public administration a study on Italy*, *Public Governance Reviews*, OECD Publishing.

Reichard C., (2002), *Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries: A Review of Ten Years of Modernisation: The HRM Perspective* Human Resources Management (HRM), Working Party Meeting OECD Headquarters, Paris.

Sprinkle G. B., (2000), The effect of incentive contracts on learning and performance. The Accounting Review, 75, 299–326.

Documenti e Normativa

D.lgs. 165/2001 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

D.lgs. 150/2009 - Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni

D.lgs. 33/2013 - Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni

Sitografia

<http://www.anticorruzione.it/>

<http://www.aranagenzia.it/>

<http://www.rgs.mef.gov.it/>

<http://www.contoannuale.tesoro.it/>

www.funzionepubblica.gov.it/

<http://www.oecd.org/>

<http://qualitapa.gov.it/>

Allegato 1

N.	Comune	Performance anno	Ammontare complessivo dei premi - art. 20 - comma 1	Dati relativi ai premi - art. 20 - comma 2	Siti internet - Amministrazione trasparente - D.lgs. 33/2013
1	Acerno		NO	NO	
2	Agropoli	2012	NO	SI - parziali	http://www.comune.agropoli.sa.it/client/
3	Albanella	2012	SI	SI	http://www.gazzettaamministrativa.it/ope
4	Alfano		NO	NO	http://alfano.openacta.it/
5	Altavilla Silentina		NO	NO	http://www.comune.altavillasilentina.sa.i
6	Amalfi	2010 - 2011	SI	SI	http://asmez.halley.it/c065006/zf/index.ph
7	Angri	2012	NO	SI - parziali	http://www.angri.gov.it/angri/detail.jsp?d
8	Aquara		NO	NO	http://www.comune.aquara.sa.it/client/m
9	Ascea		NO	NO	
10	Atena Lucana		NO	NO	http://atenalucana.openacta.it/
11	Atrani	2013	NO	SI - parziali	http://trasparenzaatrani.asmenet.it/
12	Auletta		NO	NO	http://www.gazzettaamministrativa.it/ope
13	Baronissi	2012	SI	SI	http://www.studiok.it/trasparenza/baroni
14	Battipaglia	2011 - 2012	SI	SI	http://www.comune.battipaglia.sa.it/AM
15	Bellizzi		NO	NO	http://www.comune.bellizzi.sa.it/client/m
16	Bellosguardo	2013	NO	SI - parziali	http://asmez.halley.it/c065015/zf/index.ph
17	Bracigliano		NO	NO	http://www.comune.bracigliano.sa.it/brac
18	Buccino		NO	NO	http://www.comune.buccino.sa.it/traspar
19	Buonabitacolo		NO	NO	http://buonabitacolo.etrasparenza.it/
20	Caggiano		NO	NO	http://caggiano.openacta.it/
21	Calvanico		NO	NO	http://trasparenzacalvanico.asmenet.it/
22	Camerota		NO	NO	http://www.comune.camerota.sa.it/ammin
23	Campagna		NO	NO	http://www.comune.campagna.sa.it/inde
24	Campora		NO	NO	http://www.comune.campora.sa.it/ammin
25	Cannalunga		NO	NO	http://halleyweb.com/c065024/zf/index.pl
26	Capaccio	2012	SI - parziali	NO	http://www.comune.capaccio.sa.gov.it/c
27	Casal Velino		NO	NO	http://www.comune.casalvelino.sa.it/clie
28	Casalbuono		NO	NO	http://trasparenza.comune.casalbuono.sa
29	Casaletto Spartano		NO	NO	http://casalettospartano.openacta.it/
30	Caselle in Pittari		NO	NO	http://caselleinpittari.openacta.it/
31	Castel San Giorgio		NO	NO	http://www.comune.castelsangiorgio.sa.i
32	Castel San Lorenzo		NO	NO	http://www.comune.castelsanlorenzo.sa.i
33	Castelcivita		NO	NO	http://trasparenzacastelcivita.openacta.it
34	Castellabate		NO	NO	http://www.comune.castellabate.sa.it/am
35	Castelnuovo Cilento		NO	NO	http://www.comune.castelnuovocilento.s
36	Castelnuovo di Conza		NO	NO	http://castelnuovodiconza.openacta.it/
37	Castiglione del Genovesi		NO	NO	http://www.comune.castiglionedelgenov
38	Cava de' Tirreni		NO	NO	http://trasparenza.comune.cavadetirreni
39	Celle di Bulgheria		NO	NO	http://celledibulgheria.openacta.it/
40	Centola		NO	NO	http://www.comune.centola.sa.it/amminis
41	Ceraso		NO	NO	http://trasparenzaceraso.asmenet.it/
42	Cetara		NO	NO	http://cetara.openacta.it/index.php?action
43	Cicerale		NO	NO	

44	Colliano		NO	NO	http://colliano.openacta.it/
45	Conca dei Marini		NO	NO	http://trasparenzaconcadeimarini.asmenet.it/
46	Controne		NO	NO	http://trasparenzacontrone.asmenet.it/
47	Contursi Terme		NO	NO	http://asmez.halley.it/c065046/zf/index.ph
48	Corbara		NO	NO	http://trasparenzacorbara.openacta.it/
49	Corleto Monforte	2012	NO	SI - parziali	https://www.halleyweb.com/c065048/zf/i
50	Cuccaro Vetere		NO	NO	http://trasparenzacuccarovetere.asmenet.it/
51	Eboli	2012	SI	SI	http://www.comune.eboli.sa.it/trasparenza
52	Felitto		NO	NO	
53	Fisciano		NO	NO	http://www.comune.fisciano.sa.it/index.p
54	Furore		NO	NO	http://trasparenzafurore.openacta.it/
55	Futani		NO	NO	http://www.comune.futani.sa.it/client/me
56	Giffoni Sei Casali		NO	NO	http://www.a-trasparente.it/trasparenzah
57	Giffoni Valle Piana		NO	NO	http://www.gazzettaamministrativa.it/ope
58	Gioi		NO	NO	http://www.comune.gioi.sa.it/client/menu
59	Giungano		NO	NO	http://www.comunegiungano.gov.it/inde
60	Ispani		NO	NO	http://ispani.openacta.it/
61	Laureana Cilento		NO	NO	http://www.comune.laureanacilento.sa.g
62	Laurino		NO	NO	http://www.comune.laurino.sa.it/
63	Laurito		NO	NO	http://trasparenzalurito.openacta.it/
64	Laviano		NO	NO	http://laviano.openacta.it/
65	Lustra		NO	NO	http://www.comune.lustra.sa.it/amministr
66	Magliano Vetere		NO	NO	http://www.comune.maglianovetere.sa.it/
67	Maiori		NO	NO	http://www.comune.maiori.sa.it/index.ph
68	Mercato San Severino	2012	NO	SI - parziali	http://www.studiok.it/trasparenza/mercat
69	Minori		NO	NO	http://www.comune.minori.sa.it/index.ph
70	Moio della Civitella		NO	NO	
71	Montano Antilia	2012	NO	SI - parziali	http://www.comunemontanoantilia.it/ind
72	Monte San Giacomo		NO	NO	http://montesangiaco.openacta.it/
73	Montecorice		NO	NO	http://www.comune.montecorice.sa.it/inc
74	Montecorvino Pugliano		NO	NO	http://trasparenzamontercorvinopugliano
75	Montecorvino Rovella		NO	NO	http://www.comune.montecorvinorovella
76	Monteforte Cilento		NO	NO	http://www.comune.montefortecilento.sa
77	Montesano sulla Marcellana		NO	NO	http://montesano.etrasparenza.it/
78	Morigerati		NO	NO	https://www.halleyweb.com/c065077/zf/i
79	Nocera Inferiore	2013	NO	SI - parziali	http://trasparenzanicerainferiore.asmenet
80	Nocera Superiore		NO	NO	http://www.comune.nocera-superiore.sa
81	Novi Velia	2013	NO	SI - parziali	http://www.comune.novivelia.sa.it/index
82	Ogliastro Cilento		NO	NO	http://ogliastrocilento.asmenet.it/index.p
83	Olevano sul Tusciano		NO	NO	http://www.olevanosultusciano.gov.it/in
84	Oliveto Citra		NO	NO	http://www.comune.oliveto-citra.sa.it/zf/
85	Omignano		NO	NO	http://bandi.mirasolutions.it/amministr
86	Orria		NO	NO	
87	Ottati		NO	NO	http://www.comune.ottati.sa.it/client/men
88	Padula		NO	NO	http://www.comune.padula.sa.it/amminis
89	Pagani	2011	SI - parziali	NO	http://www.comune.pagani.sa.gov.it/ope
90	Palomonte		NO	NO	http://www.comune.palomonte.sa.gov.it/

91	Pellezzano		NO	NO	http://www.comune.pellezzano.sa.it/web
92	Perdifumo		NO	NO	http://www.comune.perdifumo.sa.it/Amn
93	Perito		NO	NO	http://www.comune.perito.sa.it/zf/index.p
94	Pertosa		NO	NO	http://www.pa33.it/appcontainer/?keyUr
95	Petina		NO	NO	http://www.petina.gov.it/amministrazione
96	Piaggine		NO	NO	http://piaggine.openacta.it/
97	Pisciotta		NO	NO	http://www.comune.pisciotta.sa.it/client/
98	Polla		NO	NO	http://www.gazzettaamministrativa.it/ope
99	Pollica		NO	NO	
100	Pontecagnano Faiano		NO	NO	http://www.comune.pontecagnanofaianc
101	Positano	2012	NO	SI - parziali	http://www.comune.positano.sa.it/pagecc
102	Postiglione		NO	NO	http://www.postiglione.gov.it/amministr
103	Praiano		NO	NO	http://www.comune.praiano.sa.it/italiano
104	Prignano Cilento		NO	NO	http://www.comune.prignanocilento.sa.it
105	Ravello		NO	NO	http://www.comune.ravello.sa.it/amminis
106	Ricigliano		NO	NO	http://www.gazzettaamministrativa.it/ope
107	Roccadaspide		NO	NO	http://www.comune.roccadaspide.sa.gov
108	Roccagloriosa		NO	NO	http://roccagloriosa.openacta.it/
109	Roccapiemonte		NO	NO	http://www.comune.roccapiemonte.sa.it/
110	Rofrano		NO	NO	http://rofrano.openacta.it/
111	Romagnano al Monte		NO	NO	http://www.comune.romagnanoalmonte.s
112	Roscigno		NO	NO	
113	Rutino		NO	NO	http://www.comune.rutino.sa.it/index.ph
114	Sacco		NO	NO	http://www.comune.sacco.sa.it/amminist
115	Sala Consilina		NO	NO	http://www.salaconsilina.gov.it/comunic
116	Salento		NO	NO	http://trasparenzasalento.asmenet.it/
117	Salerno	2011	SI - parziali	SI - parziali	http://www.comune.salerno.it/client/men
118	Salvitelle		NO	NO	http://salvitelle.openacta.it/
119	San Cipriano Picentino	???	NO	SI - parziali	http://www.comune.sanciprianopicentino
120	San Giovanni a Piro		NO	NO	http://asmez.halley.it/c065119/zf/index.ph
121	San Gregorio Magno		NO	NO	http://sangregoriomagno.openacta.it/
122	San Mango Piemonte	2013	NO	SI - parziali	http://trasparenzasanmangopiemonte.as
123	San Marzano sul Samo		NO	NO	http://www.sanmarzanosulsamo.gov.it/c
124	San Mauro Cilento		NO	NO	http://www.gazzettaamministrativa.it/ope
125	San Mauro La Bruca		NO	NO	http://trasparenza.comune.sanmaurolabr
126	San Pietro al Tanagro		NO	NO	http://sanpietroaltanagro.openacta.it/
127	San Rufo		NO	NO	http://sanrufo.openacta.it/
128	San Valentino Torio		NO	NO	http://www.comune.sanvalentinotorio.sa
129	Santa Marina		NO	NO	http://www.halleyweb.com/c065127/zf/in
130	Sant'Angelo a Fasanello		NO	NO	http://santangeloafasanello.openacta.it/
131	Sant'Arsenio		NO	NO	http://www.comune.santarsenio.sa.it/sez
132	Sant'Egidio del Monte Albino		NO	NO	http://santegidio.openacta.it/
133	Santomenna		NO	NO	http://santomenna.openacta.it/
134	Sanza		NO	NO	http://trasparenza.comune.sanza.sa.it/
135	Sapri		NO	NO	http://www.comune.sapri.sa.it/il_comune

136	Sarno	2013	SI - parziali	NO	http://www.comunesarno.it/index.php/di
137	Sassano		NO	NO	http://www.comune.sassano.sa.it/conter
138	Scafati		NO	NO	http://trasparenzascafati.asmenet.it/index
139	Scala		NO	NO	http://scala.openacta.it/
140	Serramezzana		NO	NO	http://serramezzana.openacta.it/
141	Serre		NO	NO	http://asmez.halley.it/c065140/zf/index.ph
142	Sessa Cilento		NO	NO	http://halleyweb.com/c065141/zf/index.ph
143	Siano		NO	NO	http://www.comune.siano.sa.it/portale/in
144	Sicignano degli Alburni		NO	NO	http://asmez.halley.it/c065143/zf/index.ph
145	Stella Cilento		NO	NO	http://trasparenzastellacilento.asmenet.it
146	Stio		NO	NO	http://www.comune.stio.sa.it/client/men
147	Teggiano		NO	NO	http://teggiano.openacta.it/
148	Torchiaro		NO	NO	http://www.comune.torchiaro.sa.it/client/
149	Torraca		NO	NO	http://torraca.openacta.it/
150	Torre Orsaia		NO	NO	http://www.comune.torre-orsaia.sa.it/tvn
151	Tortorella		NO	NO	http://tortorella.openacta.it/
152	Tramonti		NO	NO	http://www.comune.tramonti.sa.it/index.p
153	Trentinara		NO	NO	http://www.comune.trentinara.sa.gov.it/c
154	Valle dell'Angelo		NO	NO	http://www.comune.valledellangelo.sa.it/
155	Vallo della Lucania		NO	NO	https://www.comune.vallodellalucania.sa
156	Valva		NO	NO	http://www.comune.valva.sa.it/client/me
157	Vibonati		NO	NO	http://www.comune.vibonati.salemo.it/ir
158	Vietri sul Mare		NO	NO	http://www.comune.vietri-sul-mare.sa.it/3

LA TRASPARENZA DELLA PERFORMANCE NEGLI ATENEI CAMPANI: DAL DATO NORMATIVO ALLA REALTÀ

Abstract

Il concetto di trasparenza ha subito una profonda trasformazione nel corso degli anni, ottenendo una precipua rilevanza nella gestione delle Pubbliche amministrazioni. Sulla base del principio che le attività della Pubblica Amministrazione devono essere rese pubbliche e accessibili ai cittadini, la trasparenza ha inciso sia internamente, nei procedimenti e nell'agire delle amministrazioni, sia esternamente, nella partecipazione e nella consapevolezza dei cittadini.

“La trasparenza non più come un modo di essere delle Amministrazioni, ma come un diritto fondamentale degli utenti a conoscere”.

Partendo da quest'assunto, attraverso i mezzi resi obbligatori dal D.lgs. 33/2013, si è scelto come oggetto di indagine il grado di trasparenza della performance delle Università campane. L'indagine si basa su due livelli di analisi, il primo fondato sugli strumenti messi a disposizione dalla “Bussola della trasparenza”, il secondo incentrato sulla verifica puntuale dei dati e delle informazioni pubblicati nei siti istituzionali, sezione “Amministrazione trasparente”.

Keywords: trasparenza – corruzione – Amministrazione trasparente - Bussola della trasparenza - performance

Sommario: 1 - Definizioni di trasparenza nella letteratura - 2 - Responsabilità di governo e della performance - 3 - Prevenzione della corruzione - 4 - Controllo collettivo e moral suasion - 5 - Partecipazione dei cittadini: accessibilità, usabilità e interattività - 6 - La trasparenza nella legislazione italiana - 7.1 - Gli obblighi di pubblicità introdotti dal D.lgs. 33/2013: “Amministrazione trasparente” - 7.2 - Le caratteristiche dei dati e delle informazioni: completi, accurati, comprensibili, aggiornati, tempestivi, pubblicati in formato aperto - 8 - La “Bussola della trasparenza” - 9 - Trasparenza e performance: un’analisi empirica delle Università campane - Conclusioni – Bibliografia

1 - Definizioni di trasparenza nella letteratura

In Italia, così come in molti Paesi, la trasparenza è stato un diritto fondamentale del cittadino legato all'accesso dei dati e delle informazioni detenuti dalla PA. L'approccio classico alla trasparenza, come definito nel diritto amministrativo italiano, ha avuto lo scopo di tutelare i diritti individuali concedendo l'accesso agli atti amministrativi in condizioni specifiche. Oggi, questo tipo di approccio alla trasparenza può essere considerato superato. Infatti, la trasparenza negli ultimi anni si è imposta in modo “quasi religioso” nel dibattito e nelle scelte delle attività di governo¹.

La letteratura ha sottolineato il ruolo chiave della trasparenza per migliorare la responsabilità e il buon governo². L'obiettivo della trasparenza è assicurare l'accesso totale a tutti gli aspetti dell'organizzazione pubblica per garantire una forma diffusa di controllo da parte dei cittadini. L'idea chiave è quella di sottoporre alla visione dei cittadini l'operato della P.A., in modo tale che l'esposizione pubblica dei dati e delle informazioni possa funzionare come stimolo al miglioramento delle performance.

Questo approccio riguarda anche l'organizzazione dei dati al fine di rendere le informazioni non solo accessibili, ma anche comprensibili³. Inoltre, la trasparenza è indispensabile per prevenire la corruzione e per aumentare l'affidabilità e la fiducia⁴.

¹ Hood C. e Heald D., (2006), *Transparency. The Key to Better Governance*, Proceedings of the British Academy

² Heald D., (2006), *Varieties of Transparency*, in C. Hood and D. Heald (eds.), *Transparency. The Key to Better Governance* Oxford, UK: The British Academy by Oxford University Press.

³ Roberts A., (2006), *Blacked out: Government secrecy in the information age*, Cambridge University Press, New York

Tuttavia, nonostante queste diverse connotazioni, la maggior parte degli studi convergono sul presupposto di fondo che la trasparenza nel governo è un ingrediente fondamentale per l'efficienza e il buon funzionamento dei mercati economici e politici⁵.

In termini più generali, l'accesso alle informazioni e la trasparenza sono stati visti anche come strumenti per rafforzare la democrazia⁶ e la partecipazione⁷.

In questi ultimi anni, l'interesse per la trasparenza è notevolmente aumentato sia nella comunità accademica internazionale sia tra gli uomini politici e di governo. A tal punto che la trasparenza è “più predicata che praticata, più indicata che definita, più sostenuta che analizzata criticamente”⁸.

Il legislatore italiano ha recepito i concetti/principi e ha modificato la legislazione al fine di ottenere i benefici della “trasparenza”. Gli effetti della trasparenza possono sintetizzarsi in quattro aree⁹:

- a) Responsabilità di governo e della performance
- b) Prevenzione della corruzione
- c) Controllo collettivo e moral suasion

⁴ O'Neill O., (2006), *Transparency and the ethics of communication*, *Transparency: The Key to Better Governance*, p. 75–90.

⁵ Cucciniello M., Nasi G., Valotti G., (2012), *Assessing transparency in government: rhetoric, reality and desire* Proceedings of the 45th Hawaii International Conference on Systems Science IEEE Computer Society Press, Los Alamitos, CA

⁶ Vishwanath T. e Kaufmann D., (2003), *Towards Transparency in Finance and Governance*, Finance 0308009, EconWPA

⁷ Stodolsky D. S., (2002), *Scientific publication needs a peer consensus*, *Psychology*, 13 (2)

⁸ Hood, C., cit., p. 3

⁹ OECD (2010), *Modernising the public administration a study on Italy*, Paris, OECD

d) Partecipazione dei cittadini

2 - Responsabilità di governo e della performance

La trasparenza consente a un'organizzazione di svolgere la sua missione, di comunicare periodicamente le informazioni riguardanti le proprie performance, e di utilizzare tali informazioni allo scopo di misurare e valutare le performance effettive e potenziali¹⁰.

Ruolo chiave, in queste attività è l'informazione. L'informazione, nelle organizzazioni private è considerata una variabile strategica per mantenere e migliorare la loro capacità di innovazione, che è cruciale per la sopravvivenza nei mercati¹¹. Nelle organizzazioni pubbliche, l'informazione svolge molteplici ruoli: migliora il loro funzionamento, potenzia il rapporto di fiducia e la soddisfazione delle esigenze degli stakeholder¹². Qualsiasi organizzazione richiede informazioni per analizzare, monitorare e valutare i propri obiettivi al fine di responsabilizzare se stessa e coloro che ne fanno parte¹³.

Diversi studi dimostrano che un governo trasparente rafforza la democrazia, limita le forme di mal governo e di abuso di potere, e offre una maggiore protezione alle minoranze attraverso la fornitura di uguali diritti di cittadinanza e di maggiori opportunità di partecipazione popolare. Molte politiche governative, che favoriscono

¹⁰ Heald, D., cit., pp. 25-43

¹¹ Porter M. E., (2008), *On Competition, Updated and Expanded Edition*. Boston: Harvard Business School Press

¹² Nasi G., (2008), *Innovazione e cambiamento nelle aziende del settore pubblico, Innovation and change in public agencies*, Milano: Egea.

¹³ Cucciniello M., Nasi G., Saporito R., (2012), *Trasparenza nel settore pubblico: quale divario tra il dichiarato e il desiderato?*, OCAP, White Paper n. 1/2012

una maggiore trasparenza, riconoscono esplicitamente il contributo di tali misure al miglioramento del processo democratico. La trasparenza è un elemento necessario, anche se non sufficiente, al fine di rafforzare la democrazia, ed è anche un elemento fondamentale dell'accountability governativa¹⁴, esercitata dagli organi di revisione dei conti, al fine di valutare le prestazioni economico-finanziarie delle politiche governative.

3 - Prevenzione della corruzione

La corruzione è definibile come l'abuso di potere pubblico per l'ottenimento di un guadagno privato¹⁵. L'ampiezza e le conseguenze della corruzione sono stati oggetto di diversi studi, anche relativi al nostro Paese¹⁶. Le statistiche e i dati evidenziano lo scostamento tra corruzione reale e corruzione percepita, e gli effetti che provoca sul piano etico, sulla credibilità delle Istituzioni nei confronti dei cittadini, sull'affidabilità del sistema Paese sul piano internazionale e sul sistema economico-produttivo. La corruzione, generalmente, comprende attività illegali, che sono deliberatamente

¹⁴ Pina V., Torres L., Acerete B., (2007), *Are ICTs Promoting Government Accountability? A Comparative Analysis of E-Governance Developments, in 19 OECD Countries*, Critical Perspectives on Accounting, Vol. 18, No. 5, pp. 583–602.

¹⁵ Transparency International: The Global Coalition Against Corruption, “faq,” at http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq.

¹⁶ Tra gli altri studi si rinvia in particolare a *OECD, integrity review of Italy: reinforcing public sector integrity, restoring trust for sustainable growth*, OECD 2013 e al *Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione in tema di prevenzione della corruzione*, 22 ottobre 2012, in <http://www.funzionepubblica.gov.it>

nascoste e vengono alla luce solo attraverso scandali, indagini e azioni penali. Il fenomeno di per sé non si presta ad indagini empiriche. Per sopperire a tale mancanza, Transparency International, associazione non governativa senza fini di lucro, dal 1995 ha costituito un indice CPI (Corruption Perceptions Index) basato sulla percezione dei fenomeni corruttivi all'interno dei settori pubblici degli Stati. L'indice CPI ha una scala di punteggio che va da zero a 100, dove zero comporta che il Paese è percepito come altamente corrotto e 100 come esente da corruzione. Il rapporto 2014 evidenzia, seppur con un leggero miglioramento rispetto agli ultimi anni, la criticità del fenomeno della corruzione in Italia. L'indice CPI 2014 attribuisce all'Italia un punteggio di 43/100, classificandola ultimo paese europeo.

Numerosi studi di organizzazioni internazionali (WTO, OECD, Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale) hanno dimostrato che la maggiore trasparenza è associata a livelli minori di corruzione¹⁷.

Negli anni, al fine di prevenire e contrastare la corruzione, gli Stati hanno dato vita a diversi organismi internazionali in particolare, il GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) del Consiglio d'Europa, il WGB (Working Group on Bribery) dell' OECD e l'IRG (Implementation Review Group) per l'implementazione della Convenzione contro la corruzione delle Nazioni Unite. Le indicazioni delle organizzazioni internazionali hanno richiamato l'esigenza di ridurre le opportunità e creare un contesto sfavorevole ai fenomeni corruttivi ed aumentare la capacità e mezzi per scoprire i casi di corruzione.

¹⁷ OECD, *Specialised anti-corruption institutions. Review of models*, OECD Publications, Paris, 2007.

In base alle raccomandazioni e agli obblighi delle convenzioni sottoscritte, il Parlamento italiano ha approvato la legge 190/2012 che rappresenta lo strumento per affrontare in modo sistemico la corruzione¹⁸. La nuova legge anticorruzione ha rafforzato l'aspetto preventivo e ha aumentato la responsabilità (accountability) dei pubblici ufficiali.

Il Governo italiano, oltre ad aggiornare le norme penali e il codice comportamentale dei funzionari pubblici, ha strutturato un programma di misure per il coinvolgimento di tutte le pubbliche amministrazioni incentrato sulla creazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e sul Piano Nazionale Anticorruzione (PNA). Tali strumenti operativi coordinano ed integrano quelli previsti per la trasparenza e la performance. Infatti, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, introdotto a seguito del D.lgs. 33/2013, costituisce di norma una sezione del Piano Nazionale anticorruzione.

A seguito dell'implementazione delle logiche di trasparenza e anticorruzione, i primi timidi passi per un miglioramento complessivo della percezione della corruzione all'interno del settore pubblico è data dall'indice CPI 2014, che ha evidenziato l'invarianza rispetto all'indice CPI 2013 e un lieve miglioramento rispetto all'indice CPI 2012¹⁹. Ciò mostra come, se pur lentamente, la strada intrapresa dai Governi italiani negli ultimi anni inizia a dare timidi riscontri alla lotta dei fenomeni corruttivi e di male affare nelle pubbliche amministrazioni.

¹⁸ CIVIT - ANAC (2013) - *Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.)*

¹⁹ CPI 2012 punteggio 42/100; CPI 2013 punteggio 43/100; CPI 2014 punteggio 43/100

4 - Controllo collettivo e moral suasion

Alcuni autori sostengono che, attraverso il controllo collettivo dell'azione pubblica, ottenuto con la trasparenza, gli stakeholder otterrebbero una moral suasion sull'operato della P.A., migliorando l'efficacia del governo. Ciò comporterebbe un miglioramento delle percezioni e della soddisfazione dei propri stakeholder²⁰. La soddisfazione degli stakeholder nei confronti della pubblica amministrazione è il risultato, sia delle proprie aspettative, sia della propria percezione delle prestazioni di governo²¹. La maggiore trasparenza di un'organizzazione pubblica, offre la possibilità agli stakeholder di monitorare la performance resa²². Altri autori affermano anche che un Governo con processi decisionali trasparenti può notevolmente aumentare la partecipazione dei cittadini e, in ultima analisi, la democrazia²³.

²⁰ West D., (2004), *E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes*, *Public Administration Review* 64(1).

²¹ Putnam R.D., (2000), *Bowling alone: the collapse and revival of american community*, New York: Simon & Schuster.

Orren G. (1997), *Fall from Grace: The public's loss of faith in government*. In: Nye J.S., Zelikow P.D., King D.C. (Editors), *Why People Don't Trust Government*, Harvard University Press, Cambridge, p. 77–107

²² Reichard C., (1998), *The Impact of Performance Management on Transparency and Accountability in the Public Sector*. In Hondeghem A. (ed.) *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*. Amsterdam: IOS Press.

²³ Stodolsky D. S., (2002), Op. cit..

5 - Partecipazione dei cittadini: accessibilità, usabilità e interattività

Tre corollari della trasparenza sono l'accessibilità, l'usabilità e l'interattività. L'accessibilità è definibile per il "modo" e l'usabilità per la "qualità" di accesso alle informazioni e ai dati detenuti da una organizzazione pubblica. L'interattività, invece, è la capacità di interagire attivamente dell'utente finale con l'organizzazione pubblica.

Negli ultimi anni, alcuni autori si sono concentrati sulla gamma di opportunità offerte dal Information and Communication Technology (ICT) per migliorare il grado di partecipazione alle informazioni governative. Oggi i siti web governativi informano e comunicano in modo completo ed esauriente le proprie attività, inoltre, non di rado, permettono di interagire con esso²⁴. Uno dei modi di accesso alle informazioni è dato dalla consultazione dei siti web istituzionali, e sempre con maggiore frequenza, anche, dell'interattività che avviene tramite questo canale²⁵.

Altri studi considerano il grado di accessibilità delle informazioni sui servizi offerti dalle organizzazioni pubbliche²⁶, in termini di capacità di recuperare facilmente le informazioni pertinenti che potrebbero interessare gli stakeholder²⁷. Alcuni studi si sono concentrati sull'accessibilità delle informazioni e la possibilità di raggiungerle

²⁴ Letourneau C., (2009), *Starling Access Services*, <http://www.starlingweb.com/webac.htm>, accessed on October 10th, 2010.

²⁵ Piotrowsky S.J., e Van Ryzin G.G., (2007), *Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government*, *The American Review of Public Administration*, 37(3), p. 306-323.

²⁶ Lo Schiavo L., (2000), *Quality standards in the public sector: differences between Italy and the UK in the citizen's charter initiative*, *Public Administration* 78(3), p. 679-98.

²⁷ Kickert W., (1997), *Public management in the United States and Europe*. In: Kickert W, editor. *Included in public management and administrative reform in Western Europe*. UK: Edward Elgar

attraverso il sito web con pochi click²⁸. Inoltre, un indicatore “accettato” del livello di accessibilità dei siti web istituzionali è rappresentato dal più piccolo numero di clic²⁹. Attraverso l’accesso telematico, affiancato dai più tradizionali strumenti di informazione³⁰, si rende possibile garantire un’accessibilità in modo diffuso³¹.

L’accesso ai dati e alle informazioni rese pubbliche, di per sé non implica l’usabilità degli stessi da parte degli interessati. Infatti, la pubblicazione di troppi dati o dati criptici può opacizzare l’informazione e disorientare gli interessati. Le pubbliche amministrazioni quindi devono curare la qualità dei dati e delle informazioni al fine di permettere ai cittadini e agli stakeholder di comprenderne il contenuto³².

L’interattività di un sito web misura la facilità con cui i visitatori possono utilizzare le informazioni fornite on line e interagire con la P.A.³³. Infatti, l’evoluzione delle tecnologie web ha fornito applicazioni³⁴, che offrono un elevato livello di interazione tra un sito e i propri utenti. Gli strumenti del web 2.0 (forum, blog, social network, ecc.) permettono agli utenti di creare contenuti ed essere fruitori di informazioni, e al

²⁸ Kalbach J., (2002), *The Myth of "Seven, Plus or Minus 2"*, Dr. Dobb's Web Review, January 14

Zeldman J., (2001), *Taking Your Talent to the Web: A Guide for the Transitioning Designer*. Indianapolis, Indiana

²⁹ Glassey O., Glassey O.F., (2004), *A Proximity Indicator for e-Government: The Smallest Number of Clicks*, Journal of e-Government 1(4), p. 5-20

³⁰ Es. volantini informativi disponibili presso gli URP, comunicazioni affisse negli uffici comunali, ecc.

³¹ CIVIT - Delibera 105/2010, *Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (articolo 13, comma 6, lettera e, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*, p. 19-21

³² CIVIT - Delibera n. 2/2012, *Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità*, p. 13-14

³³ Cyberspace Public Research Group (2011), *Web attribute evaluation system (WAES)*, Retrieved January 2011, in <http://www.cyprg.arizona.edu>.

³⁴ Identificate genericamente con il termine “web 2.0”

contempo alla pubblica amministrazione di calibrare la propria trasparenza in funzione dei propri stakeholder³⁵.

Quindi, la domanda di partecipazione dei cittadini è strettamente correlata alla quantità e alla qualità delle informazioni e dei dati disponibili sui siti web. A sua volta, questo può anche portare alla semplificazione del rapporto tra cittadini e amministrazioni pubbliche³⁶, aumentando le relazioni tra istituzioni e cittadini.

6 - La trasparenza nella legislazione italiana

Nel contesto italiano la trasparenza è nata dal diritto costituzionale e amministrativo. L'approccio classico alla trasparenza ha lo scopo di tutelare i diritti individuali concedendo l'accesso agli atti amministrativi in condizioni specifiche (legge 240/1990). Tuttavia, il processo di modernizzazione iniziato nei primi anni Novanta, il cui obiettivo era quello di migliorare le prestazioni degli enti pubblici, si è basato su un nuovo concetto di trasparenza. In particolare, la trasparenza è vista come una regola fondamentale per gli enti pubblici al fine di governare le loro relazioni con gli stakeholder per salvaguardare l'imparzialità e la democrazia. Con il D.lgs. 29/1993 il Governo ha istituito l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) in tutte le organizzazioni pubbliche per gestire i rapporti con i cittadini. Successivamente la legge 150/2000 ha

³⁵ CIVIT - Delibera 105/2010, *Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (articolo 13, comma 6, lettera e, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*, p. 14

³⁶ Torres L. (2004), *Trajectories in the Modernisation of Public Administration in European Continental Countries*, Australian Journal of Public Administration, 63, 3, p. 99 – 112.

disciplinato le attività di informazione e comunicazione degli enti pubblici, in attuazione dei principi di trasparenza e di efficacia.

Nel giugno 2008, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha lanciato l'"Operazione Trasparenza", estesa nel 2009 (legge 69/2009) a tutte le organizzazioni pubbliche. Tale operazione consiste nella pubblicazione di dati e informazioni inerenti le proprie attività (tempi medi dei pagamenti e dei procedimenti) e quelle dei propri dipendenti (retribuzioni, curricula vitae, indirizzi di posta elettronica, numeri di telefono dei dirigenti e i tassi di assenza del personale) sul sito web istituzionale.

Un ulteriore step nell'evoluzione del concetto di trasparenza è stato apportato dal D.lgs. 150/2009. La trasparenza "è intesa come accessibilità totale (...) 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 (...)". L'accessibilità totale alle informazioni pubbliche da parte dell'intera collettività è traslata dal concetto di open government di origine statunitense con il principale "scopo di favorire forme diffuse di controllo" sociale dell'operato delle pubbliche amministrazioni. Il mezzo di implementazione del nuovo concetto di trasparenza è dato dalla pubblicazione di informazioni concernenti le organizzazioni pubbliche e i suoi agenti in una sezione denominata "Trasparenza, valutazione e merito", raggiungibile da un link posto nell'homepage del sito istituzionale. L'individuazione dei dati e delle notizie da

pubblicare si basa tassativamente su obblighi normativi, in parte previsti dal D.lgs. 150/2009 e in parte da altre normative vigenti³⁷.

Nella logica di fondo del decreto, la trasparenza è vista come il mezzo con cui i cittadini partecipano alle attività amministrative. Inoltre, la trasparenza è funzionale a tre scopi: i) al miglioramento della performance ii) alla conoscenza dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni e delle loro caratteristiche qualitative, quantitative e modalità di erogazione iii) alla prevenzione dei fenomeni di corruzione e malamministrazione³⁸.

La legge 190/2012 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione” ha elevato la trasparenza a cardine fondamentale delle politiche di prevenzione della corruzione. Il Governo, recependo la delega fornita dai commi 35 e 36 art. 1 della Legge 190/2012, ha sistematizzato la disciplina degli obblighi di pubblicità, della trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni con il D.lgs. 33/2013. Il decreto ha ribadito che “la trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni” ed è finalizzata a garantire una amministrazione aperta e al servizio del cittadino. Tale provvedimento, oltre a ribadire i principi cardini della trasparenza, ha anche provveduto a sistematizzare i principali obblighi di pubblicazione vigenti. Infatti, ha previsto l’istituzione della sezione “Amministrazione trasparente”, che sostituisce la precedente sezione

³⁷ Normativa italiana che incide sugli obblighi di trasparenza, oltre a quella citata, sino al D.Lgs. 150/2009; D.P.R. 3/1957; Legge 241/1990; D.Lgs. 279/1997; D.Lgs. 165/2001; D.P.R. 108/2004; D.Lgs. 82/2005; D.Lgs. 163/2006; Legge 69/2009.

³⁸ CIVIT - Delibera n. 2/2012, *Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell’aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità*, p. 4

“Trasparenza, valutazione e merito” prevista dal D.lgs. n. 150/2009, nella quale ogni pubblica amministrazione pubblica documenti, informazioni e dati come riportati dall’allegato A del D.lgs. 33/2013. Quindi la trasparenza non è da considerare come fine, ma come strumento per avere una pubblica amministrazione che persegue obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità, valorizzando l’accountability con i cittadini.

7.1 - Gli obblighi di pubblicità introdotti dal D.lgs. 33/2013: “Amministrazione trasparente”

Con il D.lgs. 33/2013, il Governo ha sistematizzato la disciplina degli obblighi di pubblicità, della trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

Il mezzo individuato per l’attuazione della trasparenza è la pubblicazione di una sezione “Amministrazione trasparente”, che sostituisce la precedente sezione “Trasparenza, valutazione e merito”, sulla homepage dei siti istituzionali. All’interno di tale sezione “sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti pubblicati” secondo lo schema previsto dall’allegato A del D.lgs. 33/2013. Nello specifico, la nuova sezione è articolata in sotto-sezioni di primo e di secondo livello corrispondenti a tipologie di dati da pubblicare.

Ogni pubblica amministrazione, nell’esercizio della propria discrezionalità e dei propri fini istituzionali, dovrebbe selezionare e pubblicare anche dati ulteriori, oltre a quelli previsti dal Decreto trasparenza e da specifiche norme di legge. Per l’individuazione di tali dati e informazioni le amministrazioni dovrebbero interagire con i propri stakeholder, ascoltando le loro richieste di accesso agli atti, ai sensi della legge

240/1990, per determinare tipologie di informazioni, che rispondono a richieste frequenti. Inoltre, potrebbero essere anche dati e informazioni già rese pubbliche, ma rielaborate, al fine di consentire una più facile comprensione³⁹. Tali informazioni e i documenti ulteriori, vanno pubblicati nella sotto-sezione di primo livello “Altri contenuti - Dati ulteriori”, allorquando non sia possibile allocarli in alcuna sotto-sezione di “Amministrazione trasparente”.

7.2 - Le caratteristiche dei dati e delle informazioni: completi, accurati, comprensibili, aggiornati, tempestivi, pubblicati in formato aperto

I dati pubblicati, ai fini della trasparenza, devono essere utilizzabili da parte degli interessati. La mera pubblicazione di atti e documenti non realizza gli obiettivi di trasparenza, quando i dati e le informazioni risultino criptici, di non agevole comprensione e poco utilizzabili.

I dati e le informazioni pubblicate nella sezione “Amministrazione trasparente” sono caratterizzati, ai sensi degli artt. 6 e 7 del decreto sulla trasparenza, dalla qualità e dall’usabilità.

Da un punto di vista tecnico, ciò avviene assicurando “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

³⁹ CIVIT-ANAC - Delibera n. 50/2013, *Linee guida per l’aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità 2014-2016* – p. 13

riutilizzabilità [...] e il formato di tipo aperto”. Inoltre, la Commissione ritiene che un dato sia completo se la pubblicazione è “esatta, accurata e riferita a tutti gli uffici”, compresi quelli periferici⁴⁰. L’esattezza è la “capacità del dato di rappresentare correttamente il fenomeno che intende descrivere”. L’accuratezza, invece, concerne la “capacità del dato di riportare tutte le informazioni richieste dalle previsioni normative”. Altro tassello fondamentale è l’aggiornamento dei dati. Per ogni singolo dato e/o categoria di dati è indispensabile indicare la data di pubblicazione, di aggiornamento e l’arco temporale a cui si riferisce. Le pubbliche amministrazioni sono tenute a verificare, costantemente nel tempo, l’attualità dei dati e delle informazioni pubblicate, anche quando le stesse non necessitino di modificazioni e/o variazioni. Per assolvere a tale dovere, in ogni singola sotto-sezione, è indicata la data di aggiornamento. Il D.lgs. 33/2013 individua quattro frequenze di aggiornamento:

- i. Cadenza annuale, per i dati che, per loro natura, non subiscono modifiche frequenti.
- ii. Cadenza semestrale, per i dati che sono suscettibili di modifiche, anche, frequenti, ma che il decreto non prevede un aggiornamento celere, in quanto l’onere di pubblicazione sarebbe eccessivamente oneroso per le pubbliche amministrazioni.
- iii. Cadenza trimestrale, per i dati soggetti a frequenti cambiamenti.
- iv. Aggiornamento tempestivo, per i dati pubblicati nell’immediatezza della loro adozione.

⁴⁰ CIVIT-ANAC - Delibera n. 50/2013, *Linee guida per l’aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità 2014-2016* - ALLEGATO 2 - Documento tecnico sui criteri di qualità della pubblicazione dei dati

La Commissione ha schematizzato gli obblighi di aggiornamento per dati, informazioni e documenti⁴¹, sia espressamente previsti dal D.lgs. 33/2013, sia contenuti in altre disposizioni normative e qualora assente, l'aggiornamento è considerato tempestivo, ai sensi dell'art. 8 del decreto sulla trasparenza. Per la durata dell'obbligo di pubblicazione, “i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblicati per un periodo di cinque 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 [...] Alla scadenza del termine di durata dell'obbligo di pubblicazione, i documenti, le informazioni e i dati sono comunque conservati e resi disponibili all'interno di distinte sezioni del sito di archivio”, collocate nella sezione “Amministrazione trasparente”.

I dati e i documenti pubblicati sono di tipo aperto⁴², cioè resi disponibili e fruibili on line in formati non proprietari e sono riutilizzabili senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità. (Tab. 2)

⁴¹ CIVIT-ANAC - Delibera n. 50/2013, *Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016* – Allegato 1 - Elenco degli obblighi di pubblicazione vigenti

⁴² L'Agenzia per l'Italia Digitale istruisce e aggiorna, con periodicità almeno annuale, un repertorio dei formati aperti utilizzabili nelle pubbliche amministrazioni, secondo quanto disposto dal Codice dell'amministrazione digitale - in http://archivio.digitpa.gov.it/sites/default/files/allegati_tec/Repertorio%20formati%20aperti%20vers%20%201%200b_1.pdf

Tab. 2 - Usabilità e caratteristiche dei dati

Completi ed accurati	I dati devono cioè corrispondere al fenomeno che si intende descrivere e, nel caso di dati tratti da documenti, devono essere pubblicati in modo esatto e senza omissioni
Comprensibili	Il contenuto dei dati deve essere esplicitato in modo chiaro ed evidente. Al riguardo, seri ostacoli all'usabilità dei dati sono: 1. la frammentazione, ovvero la pubblicazione in punti diversi del sito di dati che, se pubblicati unitariamente, potrebbero essere effettivamente comprensibili e fornire ai cittadini un valore aggiunto di conoscenza sulla struttura o sul funzionamento dell'amministrazione. La frammentazione dei dati impedisce, inoltre, a meno di operazioni complesse e dispendiose, in termini di tempo, da parte dell'utente, di poter effettuare comparazioni o calcoli aggregati 2. La natura tecnica dei dati (ad es. dati finanziari e bilanci). In tal caso, ogni amministrazione dovrebbe avere cura di selezionare i dati e di elaborarli in informazioni il cui significato sia chiaro ed accessibile anche da parte di cittadini e utenti privi di particolari conoscenze specialistiche
Aggiornati	Per ogni dato l'amministrazione deve indicare la data di pubblicazione e di aggiornamento, il periodo di tempo a cui si riferisce. Le amministrazioni devono organizzarsi in modo che l'aggiornamento dei dati e delle informazioni sia tempestivo
Tempestivi	La pubblicazione dei dati deve avvenire in tempi tali perché possa essere utilmente fruita dall'utente (nel caso, ad esempio della pubblicazione di bandi di concorso o di gara e, più in generale, di dati ed informazioni relativi a fasi di procedimenti in corso di svolgimento)
Pubblicati in formato aperto	Al fine del benchmarking e del riuso, le informazioni e i documenti è opportuno siano pubblicati in formato aperto, unitamente ai dati quali "fonte", anch'essi in formato aperto (XML, ODF, ecc.), corredati da file di specifica (XSD, ecc.) e raggiungibili direttamente dalla pagina dove le informazioni di riferimento sono riportate

CIVIT - Delibera n. 2/2012, *Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità*

8 - La “Bussola della trasparenza”

In occasione del Forum PA 2012, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha presentato la Bussola della trasparenza⁴³, strumento online aperto agli stakeholder (cittadini, imprese, associazioni e amministrazioni), che “fornisce funzionalità di verifica e monitoraggio della trasparenza dei siti web istituzionali”⁴⁴. In linea con i principi dell’open government, intende rafforzare la trasparenza e l’accountability delle pubbliche amministrazioni e migliorare la collaborazione e la partecipazione degli stakeholder ai processi decisionali inerenti la trasparenza. Tramite la Bussola della trasparenza le pubbliche amministrazioni sono messe in grado di valutare e monitorare la loro trasparenza e di attuare gli interventi necessari al fine di ottimizzare le informazioni online.

La Bussola della trasparenza effettua l’analisi di oltre 11.000 siti web analizzando la struttura e i contenuti della sezione “Amministrazione trasparente” prevista dall’allegato A del D.lgs. 33/2013. Inoltre, offre alcune funzionalità utili al miglioramento continuo della trasparenza:

- a) Classifica dei siti web delle PA
- b) Confronto tra siti web delle PA
- c) Cruscotto grafico per il monitoraggio della trasparenza

I risultati, resi, sia in forma tabellare, che grafica, permettono alle P.A. di verificare il loro grado di trasparenza e di confrontarlo con quello delle altre P.A., incentivando una

⁴³ <http://www.magellanopa.it/bussola>

⁴⁴ Dipartimento della Funzione Pubblica – Circolare n. 2/2013, *D.lgs. 33 del 2013 - Attuazione della trasparenza* – p. 9-10

competizione costruttiva. Inoltre, è possibile classificare le PP.AA. della stessa tipologia in base al livello di adempimento agli obblighi di trasparenza. Le classifiche ottenute, non sono scevre di errori, in quanto non di rado si verifica il fenomeno dei “falsi positivi” (la P.A. crea le sezioni, ma non inserisce i contenuti) o dei “falsi negativi” (i contenuti sono presenti nei siti, ma non sono strutturati secondo lo standard previsto dall’allegato A del D.lgs. 33/2013).

Al contempo, gli utenti possono valutare la trasparenza della P.A. e segnalare, tramite feedback, il livello di utilità e di utilizzazione dei dati pubblicati, in modo da permettere alla P.A. un processo di rivisitazione delle informazioni e dei dati pubblicati.

9 - Trasparenza e performance: un’analisi empirica delle Università campane

Sotto l’aspetto dinamico, la trasparenza è direttamente correlata alla performance. Nell’ottica di fondo del “miglioramento continuo” dei servizi pubblici e della corretta gestione delle risorse pubbliche, la pubblicazione di informazioni e dati inerenti l’organizzazione e l’erogazione dei servizi al pubblico è strettamente connessa al ciclo della performance. La pubblicazione degli obiettivi da raggiungere (Piano delle Performance) e dei risultati conseguiti (Relazione sulla Performance), permette di valutare la performance dell’amministrazione pubblica e di rendere conoscibili i risultati agli stakeholder di riferimento. Ciò avviene tramite la stretta relazione tra il Programma triennale della trasparenza e il ciclo di gestione della performance, consentendo la piena conoscibilità del Piano e dello stato della sua attuazione attraverso la pubblicazione dei documenti e dei dati nell’ambito della sezione “Amministrazione Trasparente”.

Nella letteratura, l'esame empirico della trasparenza e dei suoi effetti, a secondo dei metodi di rilevazione, ha comportato una notevole discrepanza nei risultati. La metodologia di misurazione usata si basa sulle informazioni e sui contenuti pubblicati on-line nei siti istituzionali e nel portale la "Bussola della trasparenza". Tale metodologia di rilevazione offre un notevole appeal, in quanto permette di eliminare l'errore di misurazione derivante da pregiudizi di percezione e di valutazione basati su deduzioni (come nelle interviste), ma al contempo permette di misurare solo gli aspetti che le politiche governative vogliono mostrare.

L'obiettivo del paper è misurare il grado di trasparenza della performance delle Università campane. Il campione di ricerca è costituito dalle sette università non telematiche, aventi la sede legale in Regione Campania.

L'indagine si basa su due livelli di analisi⁴⁵, il primo sulla "Classifica" e sugli altri strumenti messi a disposizione della "Bussola della trasparenza", il secondo incentrato sulla verifica concreta della pubblicazione dei dati e delle informazioni nei siti istituzionali. Il doppio livello di analisi è necessario per delimitare il fenomeno dei "falsi positivi" (la P.A. nel sito la "Bussola della trasparenza" crea le sezioni, ma non inserisce i contenuti) e analizzare la qualità dei contenuti (aggiornamento, tempestività e formato dei dati).

Le variabili di analisi sono le cinque sottosezioni di secondo livello ("Piano della Performance", "Relazione sulla Performance", "Ammontare complessivo dei premi", "Dati relativi ai premi", "Benessere organizzativo") della sottosezione di primo livello "Performance".

⁴⁵ Entrambe le rilevazioni sono state condotte nel mese di novembre 2015.

Parametrando lo strumento “Classifica” della Bussola della Trasparenza sulle Università campane i risultati sembrerebbero incoraggianti, con l’eccezione dell’ateneo Suor Orsola Benincasa:

- a) Cinque atenei rispettano in pieno i 66 indicatori di trasparenza
- b) Università degli Studi di NAPOLI "Parthenope" rispetta 60/66 degli indicatori
- c) Università degli Studi Suor Orsola Benincasa non rispetta alcun indicatore

Analizzando le cinque variabili di nostro interesse si evince il rispetto totale della trasparenza della performance, tranne che per Università degli Studi Suor Orsola Benincasa. L’analisi di primo livello, basata sugli strumenti del sito “La bussola della trasparenza”, rileverebbe che circa l’85% (6/7) del nostro campione soddisfa gli obblighi di pubblicazione sulla performance. Inoltre, lo strumento “Classifica” riporta classificate al primo posto a livello nazionale cinque atenei oggetto d’analisi, avendo quest’ultimi soddisfatto pienamente gli indicatori. (Tab. 3)

Tab. 3 - La classifica delle Università campane

#	Amministrazione	Percentuale	Indicatori Soddisfatti/Totale	Sito Web	Verifica
1	Seconda Università degli Studi di Napoli	100,00%	66/66	Vai al Sito	Verifica e valuta sito
1	UniSa - Università degli Studi di Salerno	100,00%	66/66	Vai al Sito	Verifica e valuta sito
1	Università degli Studi del Sannio di Benevento	100,00%	66/66	Vai al Sito	Verifica e valuta sito
1	Università degli Studi di Napoli "Federico II"	100,00%	66/66	Vai al Sito	Verifica e valuta sito
1	Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"	100,00%	66/66	Vai al Sito	Verifica e valuta sito
6	Università degli Studi di Napoli "Parthenope"	90,91%	60/66	Vai al Sito	Verifica e valuta sito
11	Università degli Studi Suor Orsola Benincasa - Napoli	0,00%	0/66	Vai al Sito	Verifica e valuta sito

Fonte: elaborazione su dati “La bussola della trasparenza”

Il secondo livello d’analisi, incentrato sull’analisi dei siti istituzionali degli atenei, ripropone con forza la criticità dei c.d. “falsi positivi”. E’ da segnalare, che tutti i siti istituzionali, ad eccezione di quello dell’Università degli Studi Suor Orsola Benincasa⁴⁶, contengono nella homepage il link “Amministrazione Trasparente”. Per lo studio è stata costruita una tabella a doppia entrata, valorizzata per singolo ateneo con “1” o “0” asseconda dell’effettivo riscontro dei dati e documenti. (Tab. 4)

⁴⁶ All’interno del sito, nella sezione “Trasparenza Dati aperti”, si riscontra un generico richiamo alla trasparenza: “L’Università degli studi Suor Orsola Benincasa, in ottemperanza all’articolo 1, della L. 190/2012 pubblica i dati relativi alle gare per lavori, servizi e forniture, secondo le prescrizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013.”

La “Classifica” della trasparenza formulata attraverso la “Bussola delle trasparenza” risulta sostanzialmente non riscontrata nella realtà. Oltre all’Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, anche Università degli Studi di Napoli "L'Orientale", non pubblica nessun dato e informazione, con la differenza, rispetto alla prima, di aver strutturato, senza contenuti, la sezione “Amministrazione Trasparente”. L’Università degli Studi di Napoli "Federico II" è l’unica a valorizzare 4/5 delle variabili analizzate. Le altre pubblicano soltanto il “Piano della Performance” e la “Relazione sulla Performance”.

Tab. 4 - Report sezione “Amministrazione trasparente”

	Seconda Università degli Studi di Napoli	Università degli Studi di Salerno	Università degli Studi del Sannio di Benevento	Università degli Studi di Napoli "Federico II"	Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"	Università degli Studi di Napoli "Parthenope"	Università degli Studi Suor Orsola Benincasa
Piano della Performance	1	1	1	1	0	1	0
Relazione sulla Performance	1	1	1	1	0	1	0
Ammontare complessivo dei premi	0	0	0	1	0	0	0
Dati relativi ai premi	0	0	0	0	0	0	0
Benessere organizzativo	0	0	0	1	0	0	0

Fonte: elaborazione su dati “Amministrazione trasparente”

Conclusioni

L'analisi mostra che le Università tendono principalmente a pubblicare informazioni contenute in documenti da approvare da organi specifici ed entro uno specifico arco temporale. Per entrambi i documenti, Piano della Performance e Relazione sulla Performance, sono delineati, puntualmente dalla normativa, l'organo competente all'approvazione, i relativi termini e le eventuali sanzioni per l'inadempimento.

Le altre tre variabili oggetto di analisi sono sostanzialmente non valorizzate dagli atenei, nonostante l'obbligo normativo prescritto dall'allegato A del D.lgs. 33/2013, forse anche per l'assenza di alcuna sanzione.

Allo stato attuale, sembrerebbe che la logica di fondo, che ha spinto le Università a valorizzare i contenuti di alcune sezioni di "Amministrazione trasparente" è quella del mero obbligo/adempimento da compiere, non cogliendo le opportunità e la spinta propulsiva del cambiamento introdotte dalle nuove regole sulla trasparenza e sulla performance.

Gli atenei devono comprendere più affondo lo stretto collegamento tra la trasparenza e la generale disciplina di misurazione e valutazione della Performance. In particolare modo, la trasparenza offre la possibilità di creare una relazione biunivoca tra il mondo accademico e i propri utenti. Al contempo, i dati e le informazioni sulla Performance, resi pubblici, offrono agli atenei la possibilità di rendicontare il proprio operato nei confronti degli stakeholder.

Bibliografia

Cucciniello M., Nasi G., Saporito R., (2012), Trasparenza nel settore pubblico: quale divario tra il dichiarato e il desiderato?, OCAP, White Paper n. 1/2012

Cucciniello M., Nasi G., Valotti G., (2012), Assessing transparency in government: rhetoric, reality and desire Proceedings of the 45th Hawaii International Conference on Systems Science IEEE Computer Society Press, Los Alamitos, CA

Glassey O., Glassey, O.F., (2004), A Proximity Indicator for e-Government: The Smallest Number of Clicks, Journal of e-Government 1(4)

Heald D., (2006), Varieties of Transparency, in Hood C. e Heald D. (eds.), Transparency. The Key to Better Governance Oxford, UK: The British Academy by Oxford University Press

Hood C., e Heald D. (eds.) (2006), Transparency. The Key to Better Governance, Proceedings of the British Academy, 135

Kalbach J., (2002), The Myth of "Seven, Plus or Minus 2", Dr. Dobb's Web Review, January 14

Kickert W., (1997), Public management in the United States and Europe. In: Kickert W, editor. Included in public management and administrative reform in Western Europe. UK: Edward Elgar

Letourneau C., (2009), Starling Access Services, <http://www.starlingweb.com/webac.htm>, accessed on October 10th, 2010

Lo Schiavo L., (2000), Quality standards in the public sector: differences between Italy and the UK in the citizen's charter initiative, *Public Administration* 78(3)

Nasi G., (2008), *Innovazione e cambiamento nelle aziende del settore pubblico, Innovation and change in public agencies*, Milano: Egea.

O'Neill O., (2006), *Transparency and the ethics of communication*, *Transparency: The Key to Better Governance*

OECD, (2007), *Specialised anti-corruption institutions. Review of models*, OECD Publications, Paris

OECD, (2010), *Modernising the public administration a study on Italy*, Paris: OECD

OECD, (2013), *Integrity review of Italy: reinforcing public sector integrity, restoring trust for sustainable growth*, OECD

Orren G., (1997), *Fall from Grace: The public's loss of faith in government*. In: Nye J.S., Zelikow P.D., King D.C., (1997), *Why People Don't Trust Government*, Harvard University Press, Cambridge, MA

Pina V., Torres L., Acerete B., (2007), *Are ICTs Promoting Government Accountability? A Comparative Analysis of E-Governance Developments, in 19 OECD Countries'*, *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 18, No. 5

Piotrowsky S.J., Van Ryzin G.G., (2007), *Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government*, *The American Review of Public Administration*, 37(3)

Porter M. E., (2008), *On Competition*, Updated and Expanded Edition. Boston: Harvard Business School Press

Putnam R.D., (2000), *Bowling alone: the collapse and revival of american community*, New York: Simon & Schuster

Reichard C., (1998), *The Impact of Performance Management on Transparency and Accountability in the Public Sector*. In Hondeghem A. (ed.) *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*. Amsterdam: IOS Press

Roberts A., (2006), *Blacked out: Government secrecy in the information age*, Cambridge University Press, New York

Stodolsky D. S., (2002), *Scientific publication needs a peer consensus*, *Psychology*, 13 (2)

Torres L., (2004), *Trajectories in the Modernisation of Public Administration in European Continental Countries*, *Australian Journal of Public Administration*, 63 , 3

Vishwanath T., Kaufmann D., (2003), *Towards Transparency in Finance and Governance*, Finance 0308009, EconWPA

West D., (2004), *E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes*, *Public Administration Review* 64(1)

Zeldman J., (2001), *Taking Your Talent to the Web: A Guide for the Transitioning Designer*. Indianapolis, Indiana

Documenti e Normativa

Legge 241/1990 - Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi

D.lgs. 165/2001 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

D.lgs. 150/2009 - Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni

Legge 190/2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione

D.lgs. 33/2013 - Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni

ANAC – MINISTERO DELL'INTERNO (2014), Prime linee guida per l'avvio di un circuito collaborativo tra ANAC-Prefetture-UTG e Enti Locali per la prevenzione dei Fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza Amministrativa

ANAC, (2015) - Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione

CIVIT - Delibera n. 6/2010, Prime linee di intervento per la trasparenza e l'integrità.

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

CIVIT - Delibera 105/2010, Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (articolo 13, comma 6, lettera e, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)

CIVIT - Delibera n. 2/2012, Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità

CIVIT, (2012), Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione in tema di prevenzione della corruzione, 22 ottobre 2012

CIVIT - ANAC (2013) - Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.)

CIVIT - ANAC, Delibera n. 50/2013, Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016

Cyberspace Public Research Group (2011), Web attribute evaluation system (WAES), Retrieved January 2011, in <http://www.cyprg.arizona.edu>

Comitato Interministeriale, (2013), Linee di indirizzo del Comitato Interministeriale (d.p.c.m. 16 gennaio 2013) per la predisposizione, da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, del Piano Nazionale Anticorruzione di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190

Dipartimento della Funzione Pubblica – Circolare n. 2/2013, D.lgs. 33 del2013 -
attuazione della trasparenza

Sitografia

www.funzionepubblica.gov.it

www.anticorruzione.it

<http://archivio.digitpa.gov.it>

<http://www.magellanopa.it/bussola>

<http://consultazionebanchedati.portaletrasparenza.it/>

<http://trasparenza.formez.it/>

www.transparency.org

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

La presente tesi si compone di tre paper elaborati dal dottorando nel corso del triennio che va dal 2013 al 2015. Oggetto di studio degli stessi risultano essere i contributi e le prospettive della performance in ambito pubblico. Tema questo, attuale e dinamico, in virtù del processo di aziendalizzazione, che ha visto protagoniste le organizzazioni pubbliche. Negli ultimi anni, il settore pubblico italiano ha conosciuto profondi e ripetuti cambiamenti strutturali. La spinta riformatrice in atto sta imponendo alle istituzioni pubbliche una ridefinizione della propria mission e la necessità di gestire l'azione pubblica secondo nuovi canoni, al fine di soddisfare i bisogni dei propri stakeholder. Le riforme sono sostanzialmente orientate a cambiare il modo di operare delle P.A. attraverso l'introduzione dei principi del Performance management.

Il tema della misurazione della performance è stato innanzitutto indagato sotto l'aspetto contenutistico, individuando il percorso logico e il filone scientifico, in cui inquadrare il D.lgs. 150/2009. Dopo aver inquadrato la riforma, nelle caratteristiche del Performance management, nel primo paper, si è scelto quale oggetto di indagine il collegamento tra gli strumenti e documenti manageriali necessari per l'attuazione dei principi contenuti nella riforma e i tipici strumenti e documenti dei sistemi di controllo manageriale. L'esame del contenuto del decreto ha evidenziato una stretta connessione con strumenti e modelli di controllo manageriale profit oriented. Va sottolineato che la mera applicazione di un modello profit-oriented ad un contesto no profit non garantisce l'efficacia e l'utilizzo del modello. Con non poche difficoltà, le pubbliche amministrazioni hanno sostanzialmente strutturato il proprio sistema di misurazione e

valutazione della performance ed hanno iniziato il percorso di valutazione delle prestazioni organizzative e d individuali.

Nel secondo paper elaborato dallo scrivente, è stata condotta un'indagine di tipo quantitativo-qualitativo sull'aspetto della riforma che delinea l'incentivazione monetaria per migliorare le prestazioni dei lavoratori, al fine di comprendere il grado di attuazione del dettato normativo e dell'effettiva gestione dei premi di produttività all'interno di un cluster di comuni. Sotto il profilo metodologico, lo studio si è fondato su un'indagine empirica condotta su un campione di comuni italiani, selezionato secondo un criterio geografico-territoriale. Il cluster di ricerca è stato rappresentato dalla totalità dei comuni salernitani. Partendo dall'ipotesi normativa che vieta "la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance", attraverso la consultazione della sezione "Amministrazione trasparente" dei siti istituzionali degli enti, sono state analizzate due variabili: "l'ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti" e "i dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti".

Dalle evidenze empiriche esposte, non si è rilevato un' "elevata" differenziazione del grado di erogazione della retribuzione di risultato-produttività. Infatti, dall'osservazione dei dati della prima variabile si è evinto, ancora oggi, la funzione storica di incremento del salario svolta dalla contrattazione integrativa e dalla retribuzione accessoria. La seconda variabile ha evidenziato un seppur timido inizio di differenziazione dei premi nelle varie categorie professionali, in particolar modo in quelle intermedie (Posizioni organizzative).

Infine, nell'ultimo paper è stato esplorato lo strumento della trasparenza. Si è scelto come oggetto di indagine il grado di trasparenza della performance delle Università campane. L'indagine si è basata su due livelli di analisi, il primo fondato sugli strumenti messi a disposizione dalla "Bussola della trasparenza", il secondo incentrato sulla verifica puntuale dei dati e delle informazioni pubblicati nei siti istituzionali, sezione "Amministrazione trasparente". Le variabili di analisi sono state le cinque sottosezioni di secondo livello ("Piano della Performance", "Relazione sulla Performance", "Ammontare complessivo dei premi", "Dati relativi ai premi", "Benessere organizzativo") della sottosezione di primo livello "Performance". L'analisi ha mostrato che le Università tendono principalmente a pubblicare informazioni contenute in documenti da approvare da organi specifici ed entro un specifico arco temporale. Le variabili valorizzate dagli atenei sono il "Piano della Performance" e la "Relazione sulla Performance", per le quali la normativa stabilisce l'organo competente all'approvazione, i relativi termini e le eventuali sanzioni per l'inadempimento. Le altre tre variabili oggetto di analisi non sono state valorizzate, nonostante l'obbligo normativo prescritto dall'allegato A del D.lgs. 33/2013, sia per la "famosità" della competenza, sia per l'assenza di termini che di alcuna sanzione.

Con i tre paper, sotto prospettive diverse, è stata affrontata l'introduzione di un sistema di misurazione e valutazione della performance per le P.A. in un momento storico di crisi economica, di tagli al bilancio pubblico e di cristallizzazione delle retribuzioni dei lavoratori pubblici. Il contesto socio-economico in cui le P.A. hanno dovuto implementare sistemi di misurazione della performance, non ha certo semplificato e agevolato il loro compito. Da ultimo, si ricorda come in un momento di forte cesura nella disponibilità delle risorse finanziarie, si possano agevolare nuove pratiche nella

gestione delle stesse. Ciò, non sembra sia accaduto per le P.A. italiane. Alcuni dettati della riforma sembrano aver preso piede (costruzione del modello, introduzione dei documenti gestionali, valutazione del personale), ma altri, quali l'incentivazione monetaria e la trasparenza, annaspiano ad essere implementati sia per fattori interni alle amministrazioni (di tipo culturale – organizzativo) sia per fattori esterni (di tipo finanziario).

Il rischio maggiore, come per molte riforme del passato, è l'applicazione del dettato normativo in una logica di mero adempimento. Per evitare ciò, la leva fondamentale, che non da evidenze nel breve periodo, è il cambiamento della cultura organizzativa, la sola che nel lungo periodo riesce a incidere sull'etica e sui comportamenti degli individui.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., (2006), *Misurare per decidere. La misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*, Rubbettino

Adinolfi P., (2005), *L'aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni. Teoria e pratica a confronto*, Azienda Pubblica, Vol. 18, Maggioli

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

Adinolfi P., Botti A., Vesci M. (2012), *La valutazione: aspetti critici*. In Adinolfi R., Storlazzi A. (a cura di) *Governance pubblica e privata. Casi, esperienze e criticità*. Pag.45-55 Roma, Aracne editore

Anthony R. N. e Young D.W. (2003), *Management Control in Nonprofit Organizations*, 7° ed., McGraw-Hill

Atkinson A. A., Waterhouse J. H., Wells R. B. (1997), *A Stakeholder Approach to Strategic Performance Measurement*, in *MIT Sloan Management Review*, vol. 38, n. 3, pp. 25–37

Bonner S. E., Hastie R., Sprinkle, G. B., Young S. M., (2000), *A review of the effects of financial incentives on performance in laboratory tasks: implications for management accounting*, *Journal of Management Accounting Research*, 13, 19–64

Bonner S., e Sprinkle G., (2002), The effects of monetary incentives on effort and task performance: theories, evidence, and a framework for research, *Accounting, Organisations and Society*, Vol. 27, No. 4,5, 303–345

Borgonovi E., (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, 5° ed., EGEA

Bouckaert G., (1995b), Improving Performance Measurement, in Holzer, M. e Halachimi, A. (a cura di) *Competent Government: Theory and Practice. The Best of Public Productivity & Management Review 1985 – 1993*, Burke, VA, Chatelaine Press

Bouckaert G. e Halligan J., (2008), *Managing performance: international comparisons*, Routledge

Buccellato A., Spano A., Mameli S. (2010), *Gli strumenti manageriali per l’attuazione della riforma Brunetta*, IV Workshop Nazionale di “Azienda Pubblica”, Il sistema delle Amministrazioni Pubbliche per un modello di crescita economica sostenibile, 25-26 marzo 2010.

Christensen T. e Laegreid P., (2001), *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Regno Unito, Ashgate.

Christensen T. e Laegreid P., (2003), *Trust in Government: The Significance of Attitudes towards Democracy, Public Sector and Public Sector Reforms*, Working Paper 7, Stein Rokkan Center for Social Studies and Bergen University Research Foundation, 1–30.

Cucciniello M., Nasi G., Saporito R., (2012), Trasparenza nel settore pubblico: quale divario tra il dichiarato e il desiderato?, OCAP, White Paper n. 1/2012

Cucciniello M., Nasi G., Valotti G., (2012), Assessing transparency in government: rhetoric, reality and desire Proceedings of the 45th Hawaii International Conference on Systems Science IEEE Computer Society Press, Los Alamitos, CA

De Lancer Julnes P. e Holzer M., (2001), Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation, Public Administration Review 61(6): 693-708

Doran G. T., (1981), There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives, Management Review. Volume 70.

Flamholtz E. G., (1996), Effective Management Control. Theory and Practice, Il controllo manageriale. Teoria e pratica, edizione italiana a cura di A. Spano, Giuffrè, 2002.

Franco-Santos M., Kennerley M., Micheli P., Martinez V., Mason S., Marr B., Gray D. and Neely A. (2007), Towards a definition of a business performance measurement system, International Journal of Operations & Production Management, Vol. 27, No. 8, pp. 784-801

Giovanelli L., Marinò L., Rotondo F., Fadda N., (2010), La funzione di valutazione delle performance nel settore sanitario italiano. Evidenze alla luce di un'indagine empirica, IV Workshop Nazionale di Azienda Pubblica, 25-26 marzo 2010.

Glasse O., Glassey, O.F., (2004), A Proximity Indicator for e-Government: The Smallest Number of Clicks, *Journal of e-Government* 1(4)

Grandelli T. e Zamberlan M., (2013), Il trattamento economico del segretario comunale e provinciale, *Risorse Umane* 3-2013.

Heald D., (2006), Varieties of Transparency, in Hood C. e Heald D. (eds.), *Transparency. The Key to Better Governance* Oxford, UK: The British Academy by Oxford University Press

Hood C., e Heald D. (eds.) (2006), *Transparency. The Key to Better Governance*, *Proceedings of the British Academy*, 135

Jensen M. C. e Meckling W. H., (1976), Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *J. Financial Econ.* 3 (October 1976): 305-360

Kalbach J., (2002), The Myth of "Seven, Plus or Minus 2", *Dr. Dobb's Web Review*, January 14

Kickert W., (1997), Public management in the United States and Europe. In: Kickert W, editor. *Included in public management and administrative reform in Western Europe*. UK: Edward Elgar

Letourneau C., (2009), *Starling Access Services*, <http://www.starlingweb.com/webac.htm>, accessed on October 10th, 2010

Lo Schiavo L., (2000), Quality standards in the public sector: differences between Italy and the UK in the citizen's charter initiative, *Public Administration* 78(3)

Mari, L. (2007), Measurability, in Boumans, M. (ed.) Measurement in economics.
London: Elsevier

Merchant K. A. e Riccaboni A., (2001), Il controllo di gestione, McGraw- Hill, Milano

Moore M., (1995), Creating Public value, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Nasi G., (2008), Innovazione e cambiamento nelle aziende del settore pubblico,
Innovation and change in public agencies, Milano: Egea.

Nuti S. (2010), Misurazione e valutazione della performance: principi, struttura e
metodi , Piano Industriale Della Pubblica Amministrazione, Il Nuovo Testto Unico Sul
Pubblico Impiego, pp. 321-354, Il Sole 24 Ore.

O'Neill O., (2006), Transparency and the ethics of communication, Transparency: The
Key to Better Governance

OECD, (1995), Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD
Countries, PUMA/OECD

OECD (1997), Managing Across Levels of Government, OECD, Paris.

OECD (2005), Modernising government. The way forward, Paris.

OECD, (2007), Specialised anti-corruption institutions. Review of models, OECD
Publications, Paris

OECD, (2010), Modernising the public administration a study on Italy, Public
Governance Reviews, OECD Publishing.

OECD, (2013), Integrity review of Italy: reinforcing public sector integrity, restoring trust for sustainable growth, OECD

Orren G., (1997), Fall from Grace: The public's loss of faith in government. In: Nye J.S., Zelikow P.D., King D.C., (1997), Why People Don't Trust Government, Harvard University Press, Cambridge, MA

Pina V., Torres L., Acerete B., (2007), Are ICTs Promoting Government Accountability? A Comparative Analysis of E-Governance Developments, in 19 OECD Countries', Critical Perspectives on Accounting, Vol. 18, No. 5

Piotrowsky S.J., Van Ryzin G.G., (2007), Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government, The American Review of Public Administration, 37(3)

Pollitt C., (2006), Performance Management in Practice: a Comparative Study of Executive Agencies, in Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 16, p. 25-44.

Pollitt C. e Bouckaert G., (2004), Public Management Reform: A Comparative Analysis, II edizione, Oxford, Oxford University Press.

Porter M. E., (2008), On Competition, Updated and Expanded Edition. Boston: Harvard Business School Press

Putnam R.D., (2000), Bowling alone: the collapse and revival of american community, New York: Simon & Schuster

Reichard C., (1998), The Impact of Performance Management on Transparency and Accountability in the Public Sector. In Hondeghem A. (ed.) Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management. Amsterdam: IOS Press

Reichard C., (2002), Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries: A Review of Ten Years of Modernisation: The HRM Perspective Human Resources Management (HRM), Working Party Meeting OECD Headquarters, Paris.

Roberts A., (2006), Blacked out: Government secrecy in the information age, Cambridge University Press, New York

Sprinkle G. B., (2000), The effect of incentive contracts on learning and performance. The Accounting Review, 75, 299–326.

Stodolsky D. S., (2002), Scientific publication needs a peer consensus, Psychology, 13 (2)

Talbot C., (2005), Performance Management, in Ferlie E., Lynn L. Jr, and Pollit C., The Oxford Handbook of Public Management , Oxford University Press.

Torres L., (2004), Trajectories in the Modernisation of Public Administration in European Continental Countries, Australian Journal of Public Administration, 63 , 3

Valotti G., (2010), La misurazione e la valutazione della performance nella PA Centrale - Review della letteratura, SSPA

Valotti G., Tria G., Galli D., Tantardini M., Orlandi A. (2012), Quale performance? Indicatori e sistemi di misurazione in uso nei Ministeri di sette Paesi OCSE. Proposte per le amministrazioni centrali italiane. In White Paper n. 2/2012 OCAP.

Vishwanath T., Kaufmann D., (2003), Towards Transparency in Finance and Governance, Finance 0308009, EconWPA

West D., (2004), E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes, Public Administration Review 64(1)

Zeldman J., (2001), Taking Your Talent to the Web: A Guide for the Transitioning Designer. Indianapolis, Indiana