

## Il public performance management

Il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza nei processi produttivi delle Amministrazioni Pubbliche riveste oggi una attività di fondamentale importanza, nell'ottica di continuo innalzamento della qualità dei servizi offerti e corretto utilizzo delle risorse.

Per ottenere questi risultati è emersa una esigenza di misurazione all'interno delle attività ed è così entrato nel nostro ordinamento il concetto di "performance".

La performance, in ambito organizzativo, è definibile come prestazione efficace, ossia come il contributo che l'azione di un soggetto, individuale (Unità Organizzativa Semplice) o anche collettivo (Unità Organizzativa Complessa), apporta al raggiungimento di specifici risultati dell'organizzazione.

Essendo la performance definibile come la misura dell'effetto conseguente allo svolgimento di una attività finalizzata al conseguimento di uno specifico obiettivo, emerge che il concetto di performance e management pubblico sono fortemente correlati proprio in forza del fatto che il management pubblico presuppone la responsabilità per il raggiungimento degli obiettivi.

Astrattamente il public performance management può essere definito come la capacità delle Amministrazioni Pubbliche di rispondere alle attese dei portatori di interesse che le caratterizzano, ovvero i cittadini intesi come destinatari di servizi pubblici, riguardando pertanto ciò che le Amministrazioni producono e come questa produzione viene percepita da parte degli utenti.

Concretamente invece il public performance management riguarda tutte quelle operazioni messe in atto per misurare il risultato della produzione nella, già accennata, ottica di miglioramento continuo.

Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, meglio noto come decreto sulla valutazione della performance amministrativa, ha definito il "Ciclo delle Performance" e ha soprattutto articolato le fasi di detto ciclo nelle seguenti:

- la definizione e nell’assegnazione degli obiettivi;
- il collegamento tra gli obiettivi e le risorse;
- il monitoraggio costante e nell’attivazione di eventuali interventi correttivi;
- la misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale;
- l’utilizzo dei sistemi premianti.

Emerge ancora che nel ciclo delle performance sono presenti le tipiche attività manageriali volte a garantire che tutte le componenti dei processi produttivi pubblici siano guidate, responsabilizzate, valutate ed infine incentivate.

Proprio in questo consiste il Public Performance Management, nella necessità che le unità organizzative siano guidate attraverso la definizione degli obiettivi da raggiungere, siano responsabilizzate con l’assegnazione delle risorse utili al raggiungimento di quegli obiettivi, siano valutate ed eventualmente corrette al fine del miglior risultato utile possibile ed eventualmente premiate.

Il ciclo si conclude con la rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle Amministrazioni, nonché ai cittadini, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Sul Decreto Legislativo n. 150 del 2009 è intervenuto poi il Decreto Legislativo n. 74 del 2017 introducendo novazioni come la necessità di allineamento tra gli obiettivi di performance delle singole unità organizzative con la mission istituzionale dell’ente e precisando altresì che la valutazione della performance organizzativa ed individuale rileva ai fini della retribuzione di risultato.

Inoltre, l’art. 3 del nuovo Decreto ha modificato l’art. 5 del previgente, prevedendo di affiancare agli specifici obiettivi di ciascuna Pubblica Amministrazione, gli obiettivi generali, che identificano le priorità strategiche in funzione dei servizi erogati, anche sulla base delle politiche pubbliche nazionali nel quadro del programma di Governo e con gli eventuali indirizzi adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Attraverso il sistema delle performance passa il tempestivo monitoraggio delle problematiche riscontrate ed il public performance management opera anche sulla preventiva disaggregazione degli obiettivi in obiettivi finali, intermedi e immediati e sui feedback forniti dal sistema di misurazione.

All'inizio della sezione dedicata alla performance del sito della funzione pubblica è stato inserito il seguente incipit:

*“Se non si misurano i risultati, non è possibile distinguere i successi dai fallimenti.*

*Se non si distinguono i successi, non è possibile premiarli.*

*Se non è possibile riconoscere gli insuccessi, non è possibile correggerli.*

*Se si possono dimostrare i risultati, si può guadagnare il supporto dell'opinione pubblica”*

Quanto sopra consente anche l'effettivo esercizio della funzione di controllo e di indirizzo politico amministrativo da parte degli Organi Politici che sulla base di tali informazioni sono chiamati ad assumere le decisioni di loro competenza ed a rispondere dei risultati complessivi della Amministrazione Pubblica amministrata nei confronti della Comunità.

## La rilevazione della performance

Teoricamente risulta possibile distinguere, analizzando con una logica “dal generale al particolare”, quattro differenti macro aree in cui applicare i sistemi di rilevazione delle performance.

Il primo di questi vari livelli, quello più generale, riguarda il sistema considerato nel suo complesso, interessando anche più istituzioni insieme, misurando la soddisfazione del bisogno sociale in questione rispetto all’utenza di riferimento.

Il secondo livello inizia a restringere il campo verso un determinato settore, interessandosi delle politiche pubbliche messe in atto da una Amministrazione per rispondere ad un bisogno circoscritto all’interno della propria area di competenza. Per fare un esempio pratico si ha che il settore della Pubblica Sicurezza riconosce la propria istituzione di riferimento nel Ministero degli Interni e come amministrazione le Forze di Polizia.

Il terzo livello di analisi riguarda la singola amministrazione, riferendosi direttamente alle operazioni produttive che compie, analizzando l’allineamento delle fasi produttive agli obiettivi aziendali.

Il quarto livello, quello più specifico, riguarda le unità organizzative, semplici o complesse, all’interno della Amministrazione Pubblica, valutando attraverso i sistemi di programmazione e controllo il concreto apporto individuale al risultato intermedio o finale raggiunto.

Operativamente parlando invece, il Decreto Legislativo n. 150 del 2009, ha istituito un duplice livello di rilevazione e gestione delle performance, uno a livello statale ed uno a livello decentrato.

A livello nazionale è stata creata la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle Pubbliche Amministrazioni (CiVIT), poi divenuta Autorità Nazionale Anti Corruzione e spostata dalla competenza del Dipartimento

della Funzione Pubblica alla Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso il Decreto Legge n. 90 del 2014.

A livello decentrato invece è stata prevista l'istituzione di un Organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.), nominato in ogni Amministrazione Pubblica dall'organo di indirizzo politico, con il compito di promuovere, garantire, monitorare, validare e controllare la correttezza dei processi relativi al ciclo della performance.

Le performance sono normalmente rilevate attraverso i c.d. "*indicatori*", ovvero attraverso misure relative ottenute anche con l'utilizzo di metodi scientifici volti a fornire informazioni sintetiche e segnaletiche sui singoli aspetti dei fenomeni gestionali su cui si sta indagando.

Attraverso la rilevazione della performance mediante indicatori è possibile espletare molteplici attività come ad esempio guidare i comportamenti organizzativi, stabilendo inizialmente gli obiettivi da raggiungere e responsabilizzando di questi le unità organizzative, oppure effettuare l'analisi degli scostamenti, verificando sia durante lo svolgimento delle attività che poi a consuntivo i risultati ottenuti, collegandovi poi il sistema delle incentivazioni.

Sempre attraverso gli indicatori è possibile effettuare confronti spazio-temporali andando a verificare la performance mediante l'osservazione dell'evoluzione nel tempo dell'Amministrazione in questione ed il confronto di quest'ultima con altre Amministrazioni Pubbliche territoriali. L'utilizzo degli indicatori per questa finalità, che è tipica del "*benchmarking*", ove non è importante il valore assoluto raggiunto, ma bensì quello relativo.

Gli indicatori consentono anche di esprimere quei risultati economici dell'Amministrazione non direttamente rilevabili dal conto economico, spostando la prospettiva dal puro vincolo di equilibrio economico ad una analisi economica più ampia, tesa a verificare l'efficiente combinazione delle risorse per natura scarse.

Infine, grazie agli indicatori di performance è possibile svolgere le attività di comunicazione interna ed esterna, per quanto riguarda quella esterna si tratta di garantire la trasparenza delle informazioni relative alle performance per consentire agli utenti finali, i cittadini, di esercitare la loro funzione di controllo sociale. Proprio su questo tema della trasparenza amministrativa il legislatore ha voluto precisare nella normativa di riferimento, ossia il Decreto Legislativo N. 33/2013, all'articolo 46 che il mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione di determinati atti costituisce motivo ostativo di corresponsione della retribuzione di risultato dirigenziale ed è valutato negativamente per la performance individuale.

Con riferimento alla comunicazione interna invece si tratta di fornire le informazioni alle varie componenti della struttura organizzativa che necessitano di monitorare la performance proprio in forza della posizione che ricoprono, se venisse meno questa comunicazione interna verrebbe anche meno la capacità del manager di porre in essere le scelte corrette.

Nel Decreto Legislativo N. 150 del 27 ottobre 2009, viene specificato all'articolo 8, comma 1, lettera f, forse l'unico caso in cui il Decreto indica chiaramente uno degli elementi di "misurazione e valutazione della performance organizzativa", ossia "l'ottimizzazione dei tempi nei procedimenti amministrativi" lasciando le singole Amministrazioni libere di decidere a livello manageriale i propri indicatori.

Parlando quindi espressamente di procedimenti amministrativi si nota ulteriori correlazioni di questo istituto economico con l'ambito del diritto amministrativo ed in particolare l'articolo 2, comma 9 della Legge N. 241 del 1990 che enuncia *"la mancata o tardiva emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della performance individuale"*.

Il combinato disposto di queste due norme ci consente quindi inserire anche il tempo tra gli indicatori di valutazione della performance.

## La responsabilità dirigenziale

Per misurare la performance dirigenziale occorre misurare i risultati dei processi in cui la gestione si articola considerando tre diverse e complementari dimensioni, ovvero l'economicità nell'acquisizione dei fattori, l'efficienza e l'efficacia.

Queste tre componenti vanno poi sempre interfacciate con una componente di qualità da rispettare per consentire la effettiva misurazione della performance ed esperire eventuali confronti.

Procedendo con ordine considerando l'economicità nell'acquisizione dei fattori produttivi, la misurazione di performance ha per oggetto i soli input, ovvero le risorse destinate alla produzione da realizzare e l'obiettivo è quello di minimizzare il costo di acquisizione dei fattori produttivi.

Come anticipato, la definizione della soglia di qualità in questa componente risulta fondamentale in quanto la scelta dirigenziale potrebbe essere orientata in modo distorto finendo per incentivare il puro contenimento di spesa nel breve periodo non considerando poi gli effetti negativi a lungo termine dovuti alla scarsa qualità dei fattori produttivi.

Di fondamentale importanza è la definizione degli obiettivi, grazie ai quali, all'atto dell'acquisto, l'organizzazione essendo a conoscenza della destinazione d'uso del bene sarà in grado di ponderare la scelta, nel miglior equilibrio possibile tra qualità e prezzo-costo.

La misurazione della componente di efficienza può essere definita considerando il rapporto tra le unità prodotte e le risorse effettivamente consumate per produrle, in pratica l'attitudine dell'input a trasformarsi in output.

Questo rapporto può essere considerato sia in ottica di minimizzazione di risorse utilizzate per una determinata quantità di output, sia nella massimizzazione dell'output dato un certo ammontare di risorse disponibili, riguardando

ovviamente sia i dirigenti responsabili di servizi per l'utente esterno che quelli dei servizi per l'utenza interna.

Il confronto è elemento fondamentale anche per la misurazione dell'efficienza e questo termine di confronto può essere riferito ad un dato di efficienza conseguito dalla stessa Amministrazione in passato, piuttosto che di un'altra Amministrazione oppure sulla base di uno standard tecnico a volte anche definito dalle norme.

L'utilizzo di questi sistemi di misurazione della performance si realizza quindi tramite un valore programmato e fissato come obiettivo dal dirigente, mirando normalmente ad ottenere il miglioramento dell'output piuttosto che al perseguimento di risparmi di costo.

Si conclude l'analisi della performance dirigenziale con la misurazione dell'efficacia, che può essere definita come la porzione di obiettivo effettivamente realizzato e rispondendo al quesito "si sta realizzando quanto ci si era prefissati?".

L'attività risulterà efficace quando l'output prodotto permette la soddisfazione del bisogno umano articolato nella domanda individuale e sociale di servizi, programmi e politiche pubbliche.

In questo senso è fondamentale misurare l'efficacia in funzione degli obiettivi prefissati distinguendoli in obiettivi immediati ed obiettivi strategici e, sulla base di questa distinzione, risulta opportuno dividere l'efficacia in "globale" ed "operativa".

L'efficacia globale sarà quella dipendente dal raggiungimento degli obiettivi strategici e dipenderà dall'organo di governo politico, mentre l'efficacia operativa sarà relativa al raggiungimento degli obiettivi operativi la cui responsabilità ricade sul dirigente.

Trattando in questo capitolo di efficacia operativa e lasciando per il proseguo quella globale, occorre precisare che la misurazione e la valutazione degli obiettivi operativi presuppone un arco temporale di riferimento breve andando ad



analizzare, per le attività svolte dalla Amministrazione Pubblica, le correlazioni di input, output e la qualità.

Lo strumento che mette a disposizione della dirigenza le misurazioni e le valutazioni di efficacia, efficienza ed economicità nel processo di produzione è il del controllo di gestione.

Con riferimento alle Amministrazioni Pubbliche territoriali possiamo osservare come l'articolo 196 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali riassume tutte le misurazioni precedentemente descritte definendo il controllo di gestione come *“la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi.”*

## La responsabilità politica

Come anticipato nel capitolo precedente, l'organo di governo politico dell'Amministrazione Pubblica è responsabile della c.d. efficacia globale, cioè relativa al conseguimento degli obiettivi strategici, non relativamente alle singole unità organizzative, ma della amministrazione pubblica nel suo complesso.

Per misurare questa performance occorre andare a stimare l'impatto esterno che l'Ente ha avuto sulla relativa utenza, tenendo sempre in considerazione che l'efficacia globale dipende comunque dalla efficacia operativa, essendo gli obiettivi operativi stabiliti dal dirigente sulla base degli indirizzi degli organi politici, che hanno a loro volta stabilito gli obiettivi strategici.

Si procederà quindi a ritroso ripercorrendo tutte le attività che hanno portato al raggiungimento dell'obiettivo strategico, avendo a disposizione le informazioni generate dai sistemi di controllo di gestione.

Per definire l'obiettivo strategico si partirà sicuramente da una domanda sociale generata da una condizione di insoddisfazione alla quale l'Amministrazione Pubblica vuole porre rimedio, per poi scomporre questo obiettivo in un insieme coordinato di attività operative da far realizzare alle unità organizzative.

La valutazione dell'efficacia globale per una Amministrazione Pubblica va riferita all'arco temporale medio-lungo e può spingersi oltre i confini della stessa, andando ad abbracciare anche fenomeni totalmente esterni.

Pensando in questi termini ai programmi organizzati e finanziati da una Amministrazione Centrale, ma diretti a Amministrazioni Locali che si occuperanno della loro gestione ed esecuzione, va sottolineato come la definizione degli obiettivi ed il loro raggiungimento sono direttamente collegati all'elargizione delle risorse stanziare per il programma stesso, potendo considerare a titolo esemplificativo per queste logiche anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che verrà approfondito nel seguente capitolo.

La relazione esistente tra il conseguimento degli obiettivi immediati dell'efficacia operativa e quelli finali dell'efficacia globale è certamente esistente, in quanto mancando l'obiettivo operativo sicuramente non verrà raggiunto nemmeno l'obiettivo strategico, ma non è possibile considerare raggiunto un obiettivo strategico per la semplice realizzazione di tutti gli obiettivi definiti ex ante, necessitando sempre la misurazione ex post l'effettivo risultato conseguito.

Non sempre poi le variazioni del fenomeno sociale osservato sono dipendenti dall'intervento pubblico, posto in essere per migliorarlo ed occorre sempre depurare l'effetto osservato dalle modificazioni avvenute per cause diverse dalla produzione pubblica.

Alla misurazione quantitativa del fenomeno ottenuto andrà quindi combinata la rispettiva situazione controfattuale che si sarebbe verificata in assenza dell'intervento pubblico necessitando quindi di una ulteriore stima di quest'ultima per una corretta misurazione.

Per il monitoraggio dell'efficacia globale, specie negli ambiti ove non è possibile misurarla con metodi quantitativi data la scarsità o assenza di dati, è possibile utilizzare anche i metodi qualitativi che fanno riferimento alle discipline della sociologia, psicologia ed antropologia.

La valutazione è definibile come induttiva e si realizza con la descrizione di quanto accade nel contesto, piuttosto che prendere in esame la spiegazione di quanto avviene, tramite due fonti informative: le interviste e l'osservazione.

Concludendo, le valutazioni quantitative forniscono misurazioni di efficacia globale sintetiche, spesso numeriche e quindi facilmente aggregabili e confrontabili, mentre le valutazioni qualitative forniscono descrizioni, impressioni difficilmente standardizzabili con la conseguenza della necessità di una interpretazione normalmente rivolta ad un pubblico di tecnici ed esperti.