



LAMOLA

**NUOVE FRONTIERE
DI PERFORMANCE
MANAGEMENT
IN AMBITO PUBBLICO**
RIFLESSIONI TEORICHE
ED EVIDENZE EMPIRICHE D'AVANGUARDIA

A cura di

**GIUSEPPE MONGELLI
SALVATORE ROMANAZZI**

Prefazione di

BIAGIO MAZZOTTA





aracne



ISBN
979-12-5994-484-1

PRIMA EDIZIONE
ROMA 19 APRILE 2022

PAOLO EMILIO CASSANDRO
a proposito di aziende pubbliche

«[...] Il fatto che i vari servizi attuati nelle aziende pubbliche non possono considerarsi gestioni produttrici non toglie che essi non debbano svolgersi secondo l'osservanza dei precetti economici. [...] L'impiego dei vari mezzi raccolti dall'azienda pubblica, per l'esecuzione dei servizi necessari al soddisfacimento dei bisogni pubblici va fatto anch'esso seguendo la legge fondamentale di ogni attività economica, cioè cercando di trarre dall'impiego dei mezzi stessi la massima utilità; o cercando, data una certa utilità da conseguire, d'impiegare il minor numero di mezzi [...].»

Le gestioni erogatrici pubbliche
Unione Tipografico Editrice Torinese
1 edizione 1963

MASSIMO SEVERO GIANNINI
a proposito degli indicatori di produttività nella P.A.

«[...] È vero che sovente vi è forte discordia tra gli esperti di scienze dell'organizzazione circa la confezione di tali indici o di metodi di applicazione. Tuttavia come essi sono perfezionabili per i privati, lo sono per i pubblici poteri, e non può essere motivo di scandalo l'accorgersi che un indicatore è imperfetto e va corretto. Quel che qui interessa peraltro è che la possibile imperfezione dei risultati non può valere, per i pubblici poteri, come esimente dall'applicazione degli indicatori, poiché, va sottolineato, ciò li inferiorizza rispetto alle organizzazioni private [...].»

Dal Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato
Roma, 16 novembre 1979

Il Comitato Tecnico Scientifico del presente volume è composto:

Prof. Avv. FRANCO GALLO

Presidente Emerito della Corte Costituzionale, Coordinatore

Dott. MARIO D'AMELIO

Dott. OTTAVIO DI CILLO

Dott. STEFANO GLINIANSKI

Dott. GIUSEPPE MONGELLI

Dott. SALVATORE ROMANAZZI

Prof. ANTONIO FELICE URICCHIO

Prof. DOMENICO VIOLA

Prof. GIORGIO VITTADINI

Prof.ssa SABRINA SPALLINI

Si ringraziano, per la collaborazione tecnica ed operativa di supporto alla redazione del presente volume, GIULIA PALMISANO e GIUSEPPE PASCALE

INDICE

- 11 *Prefazione*
BIAGIO MAZZOTTA
- 19 PARTE I
- 21 Capitolo I
Il lungo e tortuoso percorso dell'affermazione e della giuridificazione
della *performance* nell'ordinamento italiano
GIUSEPPE MONGELLI, SALVATORE ROMANAZZI
- 83 PARTE II
- 85 Capitolo I
La valutazione delle *performance* in ambito sanitario
GIORGIO VITTADINI, DOMENICO VIOLA
- 119 Capitolo II
L'attuazione dello *Smart Working* nella Pubblica amministrazione: il
piano organizzativo del lavoro agile
MARCO DE GIORGI
- 151 Capitolo III
Performance, leadership e digitalizzazione: una equazione risolvibile
FERNANDO GIANCOTTI

- 171 Capitolo IV
La gestione della *performance* dell'ANVUR
Un esempio di sussidiarietà attiva e di apprendimento collettivo nella P.A.
ANTONIO URICCHIO, DANIELE LIVON, ADRIANO SCALETTA
- 191 Capitolo V
L'impatto della gestione delle *performance* sull'attività della P.A. e sulla
responsabilità dei dipendenti pubblici
AGOSTINO MEALE
- 209 Capitolo VI
La *Performance Management* nell'ambito dell'Istituto Nazionale della
Previdenza Sociale
GIULIO BLANDAMURA, STEVEN ANTONIO BATTISTA
- 231 Capitolo VII
Il ciclo di gestione della *performance*: programmazione degli obiettivi e
dei relativi risultati
MICHELE MASSIMO PISCULLI, MARIO ANTONIO D'AMELIO, DOMENICO VIOLA
- 269 Capitolo VIII
Performance & Rewarding nella P.A.
BRUNO CARAPPELLA, ANTONIO NISIO, MICHELE VALENTINO
- 295 Capitolo IX
Tra legge e contratto: esperienze di *performance management* nel
pubblico impiego
SANDRO COLOMBI
- 315 Capitolo X
L'implementazione di un *performance index* per misurare la *compliance*
dei documenti della *performance* degli Enti Locali: analisi e confronto a
distanza di sette anni
ENZO QUARANTA
- 349 Capitolo XI
L'impatto economico dell'organizzazione per processi e funzioni. Gli
strumenti di misurazione per il miglioramento della gestione delle

aziende sanitarie pubbliche. Il sistema di valutazione delle *performance* come strumento di crescita culturale.

ALESSANDRO DELLE DONNE

- 369 Capitolo XII
La Misurazione della *Performance* nelle Università:
Responsabilizzazione, Integrazione e Allineamento Strategico.
Il Caso dell'Università Politecnica delle Marche
MARIA SERENA CHIUCCHI, MELISSA COCCHIERI, ALESSANDRO IACOPINI
- 397 Capitolo XIII
Lavoro agile e Pubblica Amministrazione.
Profili generali ed analisi di esperienze concrete
LUCIA SPILOTRO, CARMEN PAPALINO
- 495 Capitolo XIV
La Gestione dei Fondi Comunitari nei Piani delle *Performance*. Com-
parazione fra Regioni
ANGELA ZULLO
- 529 Capitolo XV
La valutazione della *performance* del personale nella pubblica
amministrazione
SABRINA SPALLINI, ENZO VARRICCHIO, ROBERTO VARRICCHIO
- 553 Capitolo XVI
Analisi dei sistemi di misurazione della *performance* dell'agenzia delle
entrate dal 2001 al 2020 Attraverso la convenzione quale strumento di
performance contracting
BENIAMINO NAPPO
- 571 Capitolo XVII
Il ciclo di gestione della *performance* nelle camere di commercio.
Cenni sulla *performance* organizzativa e su quella individuale
CLAUDIA SANESI

- 583 Capitolo XVIII
La sfida della *performance* nella gestione dei fondi del piano nazionale di ripresa e resilienza
ANNA GIOVANNA ROTONDO, MARIA LUISA NATALE
- 623 Capitolo XIX
Trasparenza e misure anticorruzione quali obiettivi strategici della P.A. L'esperienza del ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale
TONINO CASTRICHINO, STEFANO GLINIANSKI
- 631 Capitolo XX
Performance, gli elementi imprescindibili della valutazione, la "qualità" l'esperienza dell'agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo
CIRO D'ARIES, STEFANO GLINIANSKI
- 653 *Autori*

PREFAZIONE

Il tema dell'efficienza nella Pubblica amministrazione costituisce un caposaldo della disciplina amministrativistica e dell'economia aziendale per la sua rilevanza interdisciplinare. Ha assunto connotazioni di significativa priorità in conseguenza delle trasformazioni introdotte in ambito pubblico dalle diverse riforme che hanno inciso sulla P.A., da ultimo, nel 2009, con la previsione della *performance*, in termini di risultati da conseguire e di metodi di misurazione e valutazione.

A imprimere una primaria rilevanza al profilo dell'efficienza della PA nel nostro Paese ha influito la scarsa efficienza percepita dall'utenza, confermata da numerosi studi e da confronti operati rispetto a molti Paesi europei. Tra le diverse misure del grado di efficienza della P.A. si ricorda, ad esempio, il *Quality of Government Index*, elaborato dalla Commissione Europea, e in particolare il sotto-indice "Qualità della P.A." che sintetizza una pluralità di variabili associate al buon funzionamento dell'apparato pubblico.

La condizione della P.A. italiana, è stata ulteriormente incisa dalla situazione economica dell'ultimo decennio, con i suoi conseguenti riflessi sulla finanza pubblica, per arrivare al presente con le conseguenze della pandemia da Covid-19.

Una P.A. efficiente costituisce il fattore primario per favorire la crescita di un Paese, in particolare in questo momento di uscita dal contesto di emergenza sanitaria. La stessa OCSE nella scheda sull'Italia del report (EN) «*Going for Growth 2021- Shaping a Vibrant Recovery*», dove si afferma «*un'offerta efficace di*

istruzione, servizi pubblici di promozione dell'impiego e politiche di attivazione dei servizi in materia di istruzione, può contribuire a mitigare i divari tra domanda e offerta di competenze e lavoro, in particolar modo per i giovani e per i lavoratori più vulnerabili», suggerisce l'Ocse, secondo cui «l'efficienza della Pubblica amministrazione è priorità essenziale per la ripresa». Le difficoltà economiche si sono manifestate su un Paese già fragile dal punto di vista economico, sociale ed ambientale. Tra il 1999 e il 2019, il PIL in Italia è cresciuto in totale del 7,9 per cento. Nello stesso periodo in Germania, Francia e Spagna, l'aumento è stato rispettivamente del 30,2, del 32,4 e 43,6 per cento. Tra il 2005 e il 2019, il numero di persone sotto la soglia di povertà è salita dal 3,3 per cento al 7,7 per cento della popolazione – prima di aumentare ulteriormente nel 2020 fino al 9,4 per cento. Dietro l'incapacità dell'economia italiana di tenere il passo con gli altri paesi avanzati europei e di correggere i suoi squilibri sociali e ambientali, c'è l'andamento della produttività, molto più lento in Italia che nel resto d'Europa. Negli ultimi vent'anni, dal 1999 al 2019, il PIL per ora lavorata in Italia è cresciuto del 4,2 per cento, mentre in Francia e Germania è aumentato rispettivamente del 21,2 e del 21,3 per cento. La produttività totale dei fattori, un indicatore che misura il grado di efficienza complessivo di un'economia, è diminuita del 5,8 per cento tra il 2001 e il 2019, a fronte di un generale aumento a livello europeo (Fonte: PNRR Italia).

Il presente volume, nella prima parte, illustra ampiamente il complesso e articolato processo di approdo all'introduzione nel nostro ordinamento della *performance*, avvenuto nel 2009, tratteggiando i passaggi fondamentali, e nella seconda parte reca vari contributi stimolanti riguardanti le diverse declinazioni del concetto di *performance* nell'ambito delle esperienze condotte da organizzazioni pubbliche.

Interessante è la ricostruzione storica, sin dagli albori della esperienza burocratica italiana, che sottolinea l'apporto alla tematica dell'efficienza e dell'economicità dell'azione pubblica, sotto il profilo della proficuità della spesa pubblica, verificatosi nel 1923 con la riforma De'Stefani. La riforma, nota come "Legge di contabilità generale dello Stato", costituisce, ancora oggi a distanza di quasi un secolo, un preciso punto di riferimento nella nostra legislazione e ha potuto rappresentare un momento di svolta in quel contesto storico e politico del nostro Paese. Tutto ciò in aggiunta al fatto di costituire il background tradizionale e fondamentale di una Istituzione, la Ragioneria Generale dello Stato, che si è nel tempo accresciuto ed evoluto al passo con le trasformazioni intervenute nell'ordinamento. Infatti, il tema dell'efficienza, con le sollecitazioni intervenute attraverso le riforme che hanno investito

la P.A. italiana dal 1993, è transitato e ha ricevuto una importante declinazione anche nelle riforme dell'ordinamento contabile, in particolare, con la legge n. 196 del 2009 e successive modifiche.

Tra gli obiettivi di questa importante riforma dell'ordinamento contabile figurano: la maggiore leggibilità e significatività del bilancio, la qualità dei dati di entrata e spesa, il rafforzamento del processo di programmazione finanziaria e del ruolo allocativo del bilancio, anche attraverso la messa a punto di un processo di revisione della spesa integrato nel ciclo del bilancio, il potenziamento del monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi prefissati, la semplificazione delle procedure e degli strumenti previsti per i provvedimenti di variazione di bilancio in corso d'anno, tali da rendere più tempestiva la disponibilità delle risorse ai fini di una loro corretta programmazione e gestione.

Complessivamente un grande intervento per migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'ordinamento contabile italiano nella considerazione che il bilancio dello Stato rappresenta la principale fonte di informazione e rappresentazione dei riflessi finanziari delle politiche adottate e delle risorse ad esse dedicate.

La leggibilità, la significatività e la qualità dei dati esposti rappresentano requisiti fondamentali del documento contabile. Questi elementi acquistano ancor più rilevanza se si considera che esso rappresenta lo strumento attraverso il quale il Parlamento esplicita, dal punto di vista finanziario, le proprie scelte e sulla base del quale sono definiti – in relazione alla sua natura autorizzatoria – i limiti entro cui possono operare le amministrazioni per realizzare queste indicazioni.

L'adozione, nel 2008, dell'articolazione del bilancio in missioni e programmi – in una prima fase, con funzioni informative, e successivamente (dal 2010) con funzioni autorizzatorie – è stato un passo rilevante nella direzione di conferire maggiore evidenza alla dimensione delle risorse assegnate alle funzioni e agli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica, rendendo maggiormente evidente il legame tra le risorse del bilancio e le finalità dell'intervento pubblico, ulteriormente rafforzato dall'introduzione delle azioni individuate con riferimento alla finalità della spesa, nell'ambito del contenuto dei relativi programmi, avendo riguardo alle attività svolte e ai servizi erogati. Un punto di particolare rilievo su cui soffermarsi riguarda gli effetti delle disposizioni in termini di pubblicità, leggibilità e qualità dei dati che sono posti a disposizione del Parlamento, nonché delle informazioni relative alla valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi programmati. In questa direzione vanno la definizione delle azioni, con le quali potranno essere meglio dettagliate le finalità oggi indicate con i programmi di spesa a un livello di aggregazione

che non sempre consente di cogliere con immediatezza l'effettivo contenuto. Il piano dei conti integrato e l'adozione, a fini conoscitivi, della contabilità economico patrimoniale rendono disponibili informazioni aggiuntive rispetto a quelle attuali sul dettaglio della natura della spesa e ai costi effettivamente sostenuti dall'amministrazione, consentendo al Parlamento di disporre di informazioni sul grado di raggiungimento degli obiettivi programmati e delle politiche interessate. Ciò potrà rendere più efficace il suo ruolo di controllo sull'azione di Governo, e valutare più efficacemente l'esigenza di una riallocazione della spesa verso interventi "produttivi" e di miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi collettivi.

Un ruolo fondamentale per il riscontro dell'efficienza (ma anche per l'efficacia e/o l'economicità) assumono gli indicatori di *performance*. Questi ultimi possono avere funzioni anche molto diverse tra loro: allocativa (orientare a una scelta tra diverse alternative possibili), di programmazione (meglio identificare il legame esistente tra le finalità da perseguire e le azioni da mettere in campo per realizzarle), gestionale (monitorare gli interventi e a ri-dirigere in corso di attuazione azioni e risorse), di trasparenza e *accountability* ((garantire una descrizione affidabile, delle priorità di intervento pubblico e rendere conto ai decisori ("verso l'alto") e ai cittadini ("verso il basso") dei risultati e dei responsabili)), di apprendimento (per aiutare a capire se e come gli interventi funzionano o perché non hanno funzionato).

Il ricorso a indicatori di *performance* può rafforzare il ruolo del bilancio quale strumento di allocazione delle risorse pubbliche orientate ai risultati, che trova, nella Nota integrativa al bilancio di previsione, disciplinata dall'art. 21, comma 11, lettera a) della legge di contabilità e di finanza pubblica (legge 196/2009), il documento di ausilio alla programmazione dell'impiego delle risorse pubbliche per il triennio di riferimento del bilancio dello Stato. La Nota completa e arricchisce le informazioni finanziarie del bilancio, illustrando i criteri di formulazione delle previsioni, gli obiettivi da raggiungere con riferimento ai Programmi di spesa e gli indicatori per misurarli. La Nota incontra il naturale complemento a consuntivo nel corrispondente documento da allegare al Rendiconto generale dello Stato (la c.d. Nota integrativa al Rendiconto) previsto dall'art. 35 comma 2 della legge 196/2009.

La Nota Integrativa è collegata con il «Piano delle *performance*» previsto dal d.lgs 150/2009, che a sua volta contiene la Direttiva annuale del Ministro di cui all'articolo 14 del d.lgs 165/2001 in cui si chiede una coerenza tra gli obiettivi e gli indicatori definiti da ciascuna amministrazione nei due documenti.

Sicuramente c'è ancora molto da lavorare per migliorare i contenuti, le note integrative rimangono ancora poco focalizzate sui risultati dei programmi, sul livello di servizio o di intervento erogato con le risorse finanziarie, gli obiettivi tendono a riflettere le attività delle strutture organizzative (adempimenti istituzionali; predisposizione di atti, decreti, accordi, attività istruttorie; definizione di piani e progetti; trasferimento delle risorse ai soggetti attuatori; miglioramenti gestionali, ecc.) piuttosto che descrivere gli esiti attesi dalle attività svolte.

Si può e si deve migliorare. Si rinvengono ancora molti indicatori dal contenuto generico (per esempio l'indicatore "grado di realizzazione delle attività"), descrizioni poco chiare, non sempre corredate da informazioni sul metodo di calcolo, le fonti prevalenti sono interne (non verificabili dall'esterno), il valore obiettivo è spesso 100% e identico nel triennio di previsione.

I cambiamenti posti in essere negli ultimi anni nell'ambito della riforma del bilancio andranno ad incidere sulla misurazione della *performance*, con l'introduzione di alcuni vincoli sul livello della spesa che richiederà una maggiore capacità di programmazione da parte delle amministrazioni (e consapevolezza dei risultati), i programmi di spesa sono a volte molto vasti e contengono varie finalità, l'individuazione delle azioni sottostanti potrà chiarire le finalità principali di ciascun programma.

Occorre maggiore attenzione per integrare la misurazione delle *performance* all'interno del bilancio con quella effettuata nell'ambito della valutazione delle *performance* organizzative e individuali *ex d.lgs 150/2009* e rafforzare il controllo parlamentare, soprattutto a consuntivo sui risultati ottenuti con le risorse.

Un altro profilo correlato al tema dell'efficienza introdotto nell'ordinamento contabile è riconducibile al processo continuo di *spending review* tenuto conto della necessità di contenere la dinamica della spesa corrente e mutarne la composizione, unitamente all'attenzione per gli aspetti qualitativi della spesa. I processi di *spending review* avviati negli ultimi anni hanno consentito di individuare interventi mirati, superando la logica dei tagli lineari e le analisi condotte dalla Ragioneria con il Rapporto sulla spesa, suggeriscono che può essere intrapreso un percorso di recupero di efficienza nelle modalità di offerta dei servizi da parte delle strutture delle amministrazioni dello Stato onde consentire che i risparmi conseguiti con il recupero di efficienza possono essere proficuamente impiegati nelle stesse amministrazioni per incrementare la capacità produttiva.

Emerge, in definitiva, come l'efficienza sia una componente imprescindibile in ogni ambito pubblico e anche per la nuova sfida che attende il nostro Paese nell'immediato, con l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e

Resilienza (PNRR). Una straordinaria occasione di sviluppo, di investimenti e riforme, tra cui anche la modernizzazione della pubblica amministrazione, che dovrà necessariamente risultare ispirata all'efficienza dell'impiego delle risorse finanziarie e all'aumento della produttività della P.A.

La pubblicazione delle "Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR" costituisce uno dei punti di partenza per la concreta attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. In particolare, le Pubbliche Amministrazioni che dovranno pubblicare bandi volti alla selezione dei progetti da finanziare, hanno a disposizione una guida per la redazione dei documenti tecnici.

Oltre al sito "www.italiadomani.it" che costituisce certamente una sorta di *hub* e punto nevralgico di raccolta di informazioni e documenti a carattere ufficiale in materia di PNRR, è ormai abbastanza ricco lo strumentario a disposizione per muoversi tra le varie iniziative previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

E dunque, il punto di partenza del processo attuativo del PNRR è costituito dalle citate istruzioni tecniche che consentono di avere una visione d'insieme della complessa macchina organizzativa che il Governo ha fortemente voluto approntare per far fronte alle sfide che attendono il Paese nei prossimi anni. Le istruzioni tecniche sono, infatti, un documento contenente da un lato istruzioni operative, e dall'altro, attraverso una attenta lettura, consente altresì di cogliere spunti estremamente interessanti soprattutto per gli addetti ai lavori, siano essi gestori dei fondi oppure preposti al controllo dei progetti.

Emerge dunque con forza come l'elemento di novità principale nella progettualità nell'era PNRR sia costituita dalla valutazione della *performance*.

Infatti, è innegabile che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sia fortemente incentrato su *milestone* e *target*, termini che sottendono concetti – ed approcci – nuovi e con cui ci si dovrà abituare a familiarizzare. In sintesi, i pagamenti allo Stato membro vengono corrisposti in base al raggiungimento dei *milestone* e dei *target* preventivamente concordati sulla base di un preciso e puntuale cronoprogramma.

Si tratta di un ulteriore passo in avanti nella direzione della proficuità e del risultato, anche rispetto all'esperienza maturata negli ultimi anni nell'ambito dei Fondi Europei che era invece orientata alla rendicontazione delle spese e relativa ammissibilità.

È questo l'aspetto più importante e più sfidante della partita PNRR che vedrà la Ragioneria Generale dello Stato impegnata in prima linea.

La realizzazione del PNRR costituisce, altresì, una conferma del ruolo centrale della Ragioneria Generale dello Stato come Istituzione preposta alla

salvaguardia della corretta gestione finanziaria con conseguente attribuzione di specifici compiti in tal senso. Infatti, al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato è attribuito il ruolo di coordinamento e monitoraggio centralizzato per l'attuazione del PNRR e di punto unico di contatto della Commissione europea.

In particolare, la Ragioneria Generale gestisce il sistema di monitoraggio nazionale sull'attuazione del PNRR, rilevando i dati di attuazione finanziaria e l'avanzamento degli indicatori di realizzazione fisica e procedurale. Effettua la valutazione dei risultati e l'impatto delle politiche adottate con il Piano e fornisce periodico monitoraggio degli esiti delle suddette verifiche alla Cabina di Regia del PNRR, anche sulla base degli indirizzi dallo stesso.

Infine, presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, in linea con gli orientamenti della Commissione Europea, è stato istituito un apposito ufficio di audit del PNRR, indipendente dagli uffici che effettuano il coordinamento e monitoraggio del Piano, per prevenire, identificare, segnalare e correggere casi di frode, corruzione o conflitto di interesse.

L'attività audit del PNRR, infatti, dovrà affiancarsi alla tradizionale logica del controllo della *compliance* normativa. A questo, si aggiungerà un controllo sulla qualità della spesa che non potrà prescindere dall'apprezzamento dei risultati raggiunti.

Si tratterà evidentemente di un controllo che non andrà esclusivamente a beneficio del singolo progetto, ma sarà utile anche per l'orientamento degli investimenti sottesi, ponendo le basi per la costruzione di un flusso informativo efficace per porre le basi delle riforme di sistema che del PNRR costituiscono il presupposto imprescindibile.

A tal fine sarà auspicabile anche la creazione di una rete tra i vari attori del PNRR allo scopo di condividere problematiche, punti di vista, soluzioni, *best practices*, ecc., per il pieno successo e la massima proficuità del PNRR per il Paese.

Le considerazioni conclusive portano a ritenere che la P.A. italiana e tutti i suoi appartenenti devono puntare a consolidare le esperienze sinora svolte in relazione all'attuazione del canone dell'efficienza dell'azione amministrativa. L'approccio della pubblica amministrazione alla sostanza vera dei problemi e all'efficacia dei risultati e dell'efficienza dell'azione pubblica e delle risorse finanziarie costituisce in questo momento storico, una *conditio sine qua non* da rispettare in ogni ambito pubblico per assicurare il miglior utilizzo delle risorse del PNRR.

Pertanto, la trattazione dei temi del presente volume, i contributi e le riflessioni dei diversi coautori sono indirizzati verso la direttrice della promozione

del canone dell'efficienza quale presupposto imprescindibile per la realizzazione di una pubblica amministrazione moderna e adeguata agli standard degli altri Paesi europei.

BIAGIO MAZZOTTA
Ragioniere Generale dello Stato

PARTE PRIMA

CAPITOLO I

IL LUNGO E TORTUOSO PERCORSO DELL’AFFERMAZIONE E DELLA GIURIDIFICAZIONE DELLA *PERFORMANCE* NELL’ORDINAMENTO ITALIANO

Giuseppe Mongelli, Salvatore Romanazzi⁽¹⁾

SOMMARIO: 1. L’efficienza e l’economicità nella prima esperienza burocratica italiana. — 2. Un primo tentativo di considerare l’efficienza e l’economicità nel nostro ordinamento: la c.d. riforma De’ Stefani/De Bellis del 1923. — 3. L’efficienza nell’esperienza repubblicana e nella riforma della PA degli anni Novanta. — 4. Efficienza e *performance* nel contesto moderno. — 5. Il lavoro agile emergenziale e le *performance* della P.A. — 6. Scarsità di risorse e crescente livello quali-quantitativo dei bisogni della collettività amministrata: il caso degli enti locali. — 7. L’accesso agli atti dell’esecuzione del contratto e le prospettive di integrazione del “controllo sociale”. — 8. L’integrazione tra il ciclo del bilancio ed il ciclo delle *performance*: prove generali.

1. L’efficienza e l’economicità nella prima esperienza burocratica italiana

Nel linguaggio corrente è divenuto scontato fare riferimento ai termini di efficacia, efficienza ed economicità sia da parte di coloro che operano all’interno della pubblica amministrazione e sia da parte dell’opinione pubblica, dei commentatori, opinionisti e di tutti coloro che sono esterni alle amministrazioni.

Tuttavia, bisogna essere consapevoli che questi principi guida⁽²⁾, insieme ad

(1) Giuseppe Mongelli ha curato i paragrafi dal n. 1 al n. 3 e Salvatore Romanazzi dal n. 4 al n. 8. Giuseppe Mongelli, Direttore della Ragioneria Territoriale dello Stato di Bari, Barletta, Andria e Trani. Salvatore Romanazzi, Direttore della Ragioneria Territoriale dello Stato di Caserta.

In conformità a quanto previsto dal codice etico del MEF, gli autori precisano che le opinioni espresse in questo contributo hanno carattere personale e non impegnano in alcun modo la responsabilità del ministero dell’Economia e delle finanze.

(2) Come ormai sostenuto dalla dottrina più autorevole e maggioritaria, i principi dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità rappresentano una declinazione del principio del buon andamento

altri, che attualmente presidiano l'agire pubblico, hanno trovato affermazione negli ultimi trent'anni della nostra esperienza amministrativa e, precisamente, con lo straordinario processo di riforma che ha investito nei primi anni Novanta la pubblica amministrazione italiana.

Prima di trovare accoglimento nel nostro ordinamento, in particolare, i principi dell'efficienza e dell'economicità, sono trascorsi centotrent'anni, a considerare la sola esperienza burocratica unitaria italiana, in cui il ruolo di questi principi era decisamente marginale in relazione all'azione amministrativa.

È interessante, allora, cogliere l'evoluzione del concetto di efficienza, riportato alle gestioni delle pubbliche amministrazioni nella nostra esperienza domestica con i suoi poco più di centocinquanta'anni dalla formazione dello Stato unitario, avvenuta nel 1861, per comprenderne il lento, contrastato e incompiuto (?), processo di giuridificazione del canone dell'efficienza della nostra pubblica amministrazione. Indubbiamente, riflettere sul profilo dell'efficienza della P.A. implica affrontare il problema dello sviluppo della pubblica amministrazione italiana⁽³⁾.

È scontato il riferimento alla concezione di efficienza tratta dalla letteratura manageriale della pubblica amministrazione, associata a logiche di tipo

indicato nell'articolo 97 della Costituzione, che ha impegnato per lungo tempo il dibattito dottrinale e giurisprudenziale sulla *vexata quaestio* della precettività o meno del principio guida fondamentale, insieme all'imparzialità, sancito nella Costituzione e riferito all'azione amministrativa della P.A.. È bene tenere presente che il principio di economicità impone il minore uso di risorse possibili e con i valori economici più bassi, in modo che i costi della gestione amministrativa non solo non superino i benefici preventivati, ma risultino altresì proporzionati e adeguati rispetto ad essi. Il principio di efficacia misura il rapporto tra i risultati ottenuti e obiettivi prestabiliti. Dalla combinazione di economicità ed efficacia deriva, poi, il principio di efficienza, che mette in relazione la quantità di risorse impiegate con il risultato raggiunto. Può accadere che la P.A. sia stata efficace, poiché ha conseguito i risultati prestabiliti, ma inefficiente in quanto ha sprecato eccessive risorse. Diversamente può accadere che la P.A. sia inefficace per il mancato raggiungimento dell'obiettivo, ma efficiente per il fatto che il risultato è stato comunque proporzionato e corrispondente alle risorse impiegate e utilizzate.

(3) È, pertanto, pienamente condivisibile l'approccio e l'impostazione di una recente monografia di R. URSI [Cfr. R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza – paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Maggioli editore, 2016 e R. URSI, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, 2017, in B. MARCHETTI e M. RENNA (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi. La giuridificazione*. Firenze University Press] che ha pensato bene di illustrare l'evoluzione del canone dell'efficienza nella P.A. italiana, attraverso la metafora delle stagioni, nella consapevolezza dell'Autore della preventiva necessità di intendersi sul concetto di efficienza della PA in quanto «*la questione sembra giustificata dalla circostanza, non solo di attribuire un significato condiviso ad un significante talvolta ambiguo e sfuggente, ma soprattutto di determinare un paradigma di riferimento al canone giuridico vigente [...] la giuridificazione dell'efficienza disegna, nel corso dell'evoluzione del nostro ordinamento amministrativo, una parabola in cui diversi sono i paradigmi del canone giuridico, i quali, ad una prima approssimazione, sembra che connotino le fasi della dimensione sociale e politica del ruolo dell'amministrazione negli ultimi 150 anni. E allora, intendersi sul significato di attribuire al concetto di efficienza significa percepire quale sia il suo paradigma giuridico di riferimento in un determinato contesto storico*».

aziendale e industriale equivalenti al concetto di produttività, che accede ad una visione dell'organizzazione pubblica come soggetto che produce valore alla stregua di un'azienda privata.

Negli studi di economia aziendale, di fatto, il fine economico generale di un'azienda è quello di creare valore, cioè soddisfare i bisogni umani utilizzando nel migliore dei modi le limitate risorse a disposizione.

L'azienda crea valore nel momento in cui l'utilità prodotta è superiore all'utilità consumata, pensiamo al processo produttivo aziendale che trasforma i fattori produttivi *input in beni/servizi output*. Questo è un approccio tipicamente da contesto *business/industriale* e, quindi, va adattato al contesto delle pubbliche amministrazioni che anch'esse, tuttavia, non possono prescindere dalla massimizzazione del rapporto tra utilità prodotta e utilità consumata. Eppure, nelle pubbliche amministrazioni non si può risolvere tutto nella verifica del rapporto *input/output* perché occorre tenere presente gli effetti generati dall'attività dell'ente sull'ambiente esterno cioè gli *outcomes*, intesi come effetti di cambiamento delle condizioni socio, economiche, ambientali, ecc., che potranno essere positivi e/o negativi. In disparte la concezione di efficienza/produttività innanzi illustrata, è significativo prendere in considerazione un'altra concezione di efficienza dell'amministrazione che, sempre Ursi sostiene, «*affonda le radici nel pensiero occidentale e che vede il canone quale connotato prevalente di una buona amministrazione [...] l'efficienza è l'adeguatezza ad un fine, la capacità potenziale di raggiungere un obiettivo. Essa è percepita come contributo al raggiungimento di un obiettivo e giammai nel senso economico di relazione tra risorse e risultati*».

Questa concezione di efficienza, che appare correlata alla dimensione di adeguatezza, capacità e idoneità orientata alla funzionalità della pubblica amministrazione a saper esprimere la migliore capacità di realizzazione degli scopi istituzionali per cui è stata prefigurata, alla fine, precisa Ursi, porta a ritenere che «*l'assiomatica nozione tecnica di efficienza, oggi tanto in voga, altro non è che una declinazione, e nemmeno l'unica, della più tradizionale e sostanziale idea di funzionalità che, a seconda del contesto storico, talvolta si nasconde dietro lo schermo della legalità talaltra si ammanta del paradigma della produttività, in altra ancora si riduce alla stretta economicità*». L'efficienza, pertanto, reca in sé una valenza pluridimensionale che è determinata dal diverso significato assunto dal concetto di efficienza in relazione al suo paradigma giuridico di riferimento in rapporto a un determinato contesto storico.

L'efficienza nella pubblica amministrazione, nel periodo storico che abbraccia l'arco temporale dal 1861 sino all'emanazione della Costituzione del

nuovo Stato repubblicano, sconta il contesto del pensiero liberale ottocentesco, come ampiamente dimostrato, su un piano trasversale, dalla dottrina interdisciplinare giuridica, sociologica e storica; i caratteri precipui che contrassegnano l'ordinamento, rispetto alla problematica dell'efficienza nella pubblica amministrazione, si risolvono principalmente nel fondamentale principio che vede la legge e il principio di legalità, elevati a mito (è la "stagione" dell'inverno dell'efficienza per dirla con la metafora impiegata da Ursi).

Siamo nel periodo dominato dallo stato liberale in cui a "guidare" l'apparato pubblico è prevalentemente personale formato e permeato della cultura giuridica e amministrativa con la quasi totale emarginazione delle professionalità tecniche, come ha avuto modo di affermare Melis⁽⁴⁾ in più occasioni nei suoi studi sulla pubblica amministrazione italiana.

La valutazione netta della dottrina più autorevole, che chiude fermamente ogni spazio alla rilevanza dell'efficienza della pubblica amministrazione del periodo liberale, sembra non tenere in alcun conto alcuni fattori e circostanze che meriterebbero maggiore attenzione rispetto alle ricostruzioni storiche e della dottrina amministrativistica adottate dal periodo repubblicano in poi. Un aspetto significativo, connesso alla problematica dell'efficienza della pubblica amministrazione, lo si rinviene, invece, nella importante riforma De' Stefani/De Bellis del 1923/1924 all'indomani dell'avvento del primo governo fascista presieduto da Mussolini, che introduce, nell'ordinamento, nuovi canoni da rispettare per la spesa pubblica: di cui non si può disconoscere che la terminologia impiegata dal legislatore come "*proficuità della spesa*", la gestione dei centri di spesa ministeriali "*sia condotta nei modi finanziariamente più proficui*", è assolutamente dirompente con l'assetto normativo dell'epoca e, soprattutto, introduceva nell'ordinamento un nuovo criterio a carattere cogente e con misure conseguenti, in caso di inosservanza, che rappresentavano una novità di rilevante importanza rispetto all'unico canone vigente in quel contesto storico in cui l'amministrazione era tenuta al solo rispetto della legalità.

(4) Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Il Mulino, 1996, che osserva (pag. 204 e ss.): «In Italia, al contrario, l'inizio del secolo (1900) aveva visto in tutti i ministeri l'emarginazione delle carriere tecniche, talvolta la loro "decapitazione" attraverso norme che imponevano come requisito per accedere ai vertici la laurea in giurisprudenza...ne sarebbe derivata l'emarginazione definitiva della generazione di impiegati del periodo risorgimentale, [...] ed anche di alcuni tra i più prestigiosi tecnici della generazione più giovane [...] Gli studi in giurisprudenza assunsero, anche in conseguenza di quelle trasformazioni, un rilievo particolare; essi divennero infatti la base comune dell'alfabetizzazione burocratica, fermo restando che, poi, i processi formativi individuali continuarono ad essere interamente affidati alla routine quotidiana dell'apprendistato in ufficio [...] Per certi versi, proprio la nuova cultura del diritto amministrativo finiva per fungere da fonte di legittimazione delle tendenze alla burocratizzazione».