



## Caratteri generali e limiti dell'attuale sistema di misurazione e valutazione della performance nel pubblico impiego

### Descrizione

di Antonino Ripepi\*

*1. Premessa: sull'esigenza di integrare diritto e management pubblico.*

A un primo sguardo, diritto e management pubblico potrebbero sembrare due mondi diversi, che non comunicano mai e che descrivono aspetti diversi della realtà. Effettivamente, mentre l'ordinamento giuridico è caratterizzato da disposizioni e norme che hanno il fine ultimo di dirimere conflitti, esprimere interessi rilevanti e premiare comportamenti ritenuti meritevoli, il management è una disciplina apparentemente diversa, poiché studia l'insieme dei processi e delle attività finalizzate alla gestione delle risorse degli enti e delle organizzazioni pubbliche.

Tuttavia, se si aguzza lo sguardo, inizia a scorgersi qualche aspetto di comunanza tra le due discipline. Entrambe, infatti, si occupano delle istituzioni pubbliche: il diritto amministrativo le studia sul piano giuridico-formale, mentre il management pubblico se ne occupa sotto i profili della gestione, dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità, principi sia giuridici che manageriali.

Seguono alcuni esempi.

Il CCNL 31.03.1999 è noto, negli studi di diritto del pubblico impiego privatizzato (che è quel settore dell'ordinamento a cavallo tra il diritto del lavoro e il diritto amministrativo) perché ha superato il concetto di "mansione", ossia di *compito* a cui il lavoratore è tenuto ai sensi dell'art. 2103 c.c., e ha introdotto quattro ampie *categorie professionali*, all'interno di ognuna delle quali ha definito delle declaratorie e dei profili professionali, imponendo, peraltro, che lo sviluppo della retribuzione fosse correlato alle competenze professionali del lavoratore.

---

Si tratta di una rivoluzione storica: infatti, il CCNL citato ha inteso superare la vecchia logica del “mansionario”, in virtù della quale il dipendente pubblico si limitava allo svolgimento pedissequo di attività specifiche individuate dal contratto di lavoro individuale, peraltro interpretate spesso in modo restrittivo, al fine di ricercare una flessibilità interna del lavoro pubblico.

Ora, questo concetto può essere espresso sia nella logica giuridica che abbiamo appena seguito, sia in chiave manageriale.

Infatti, questo CCNL ha determinato un orientamento delle strutture pubbliche, tradizionalmente lente, pesanti e accusate di inefficienza, alle logiche di processo e al prodotto finale, piuttosto che al mero adempimento e alla logica burocratica. In altri termini, e cercando di semplificare quanto più possibile, la Pubblica Amministrazione non deve più ragionare (solo) in termini di conformità della propria azione alle norme giuridiche, ma deve conformarsi (anche) ad altri parametri: deve fornire servizi soddisfacenti ai cittadini, deve farlo in tempi adeguati e assicurando certi standard di qualità, ecc.

Il fatto (apparentemente solo giuridico) di aver definito, già nel 1999, profili contenenti al loro interno un’ampia gamma di mansioni *equivalenti* ha implicato, in ottica manageriale, una forte autonomia organizzativa in tema di descrizione del contenuto della prestazione lavorativa attesa e ha consentito l’arricchimento professionale dei lavoratori, individuando percorsi di sviluppo professionale funzionali a premiare il merito.

Ancora più evidente è l’esempio legato al concetto di “benessere organizzativo”.

La definizione di questa locuzione è intuitiva: i lavoratori sperimentano benessere organizzativo in un ambiente partecipativo, orientato all’altro, aperto alle differenze, tollerante rispetto alle possibilità di errore, in cui le informazioni circolano liberamente e si respira un clima di fiducia reciproca.

Un ambiente, insomma, in cui le conoscenze non sono gelosamente e rigidamente custodite dai rispettivi detentori, ma circolano in una logica di collaborazione e dialogo, nonché di reciproca collaborazione.

Sembrerebbe, dunque, oggetto di studio esclusivamente nell’ambito del management pubblico, ma non è così; l’art. 7 D. Lgs. n. 165/2001 dispone che *“le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo...”*.

Il *benessere organizzativo*, quindi, è stato reso prescrittivo dalla disposizione citata, che, pur non fornendone alcuna definizione, lo riconduce alla responsabilità del dirigente pubblico, con la conseguenza (prettamente giuridica) della responsabilità dirigenziale (ed eventualmente anche disciplinare) laddove tale obiettivo non venga raggiunto.

Orbene, anche lo studio del sistema di valutazione della performance richiede un approccio integrato tra diritto e management, come si cercherà di proporre nei paragrafi che seguono.

## *2. Caratteri generali del sistema di misurazione e valutazione della performance. Il PIAO.*

Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (“riforma Brunetta”) si poneva l’obiettivo di riformare il rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, intervenendo su diverse aree quali la valutazione del personale, la promozione del merito e della dirigenza, l’efficienza del lavoro pubblico e

---

la trasparenza.

I principi di fondo di questo sistema sono normativamente stabiliti dall'art. 3 D. Lgs. 150/2009, in cui si legge che la misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.

La misurazione della performance, dunque, non è fine a se stessa, ma deve tendere ai risultati finali indicati dal citato art. 3, nel quadro più generale di una P.A. che, come abbiamo detto, dev'essere orientata agli obiettivi e slegata dalle vecchie logiche burocratiche dell'adempimento e del "mettere le carte a posto".

La performance viene misurata sia nella sua componente individuale, sia in quella organizzativa, cioè si valuta il contributo che ogni unità organizzativa appresta rispetto al perseguimento delle finalità di interesse pubblico. In assenza della suddetta valutazione, non possono essere erogati premi (art. 3, comma 5, D. Lgs. 150/2009).

Tale misurazione avviene nell'ambito di un vero e proprio *ciclo di gestione*, individuato dall'art. 4 del Decreto, che si articola nei seguenti punti:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori; ricordiamo che l'indicatore è una misura in grado di riassumere l'andamento di un fenomeno (es. l'indicatore "sicurezza" descrive l'andamento del concetto più generale della "qualità della vita");
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) *misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale*, in virtù di tutto quanto già detto;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

I soggetti coinvolti nella misurazione e valutazione della performance, oltre ovviamente ai dipendenti valutati, sono:

- l'organo di indirizzo politico-amministrativo, che deve fissare gli obiettivi e monitorare che siano raggiunti;
- gli Organismi indipendenti di valutazione della performance, di cui all'articolo 14 del Decreto, cui compete la misurazione e valutazione della performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, nonché la proposta di valutazione annuale dei dirigenti;
- i dirigenti di ciascuna amministrazione;
- i cittadini o gli altri utenti finali in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione,

---

partecipando alla valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione.

In particolare, è di fondamentale importanza il ruolo del dirigente, il quale è oggetto di valutazione da parte dell'OIV e, a sua volta, deve valutare i dipendenti che gli sono assegnati, quali risorse umane, ai fini del perseguimento degli obiettivi.

I dirigenti valutano la performance individuale in base:

- a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;
- b) alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

I dirigenti, poi, a loro volta, saranno valutati dall'OIV sulla scorta dei seguenti parametri:

- a) indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità, ai quali è attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva;
- b) raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- c) qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate, nonché ai comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate;
- d) *capacità di valutazione dei propri collaboratori*, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

Pertanto, l'abilità di valutazione da parte del dirigente costituirà, a sua volta, oggetto di valutazione.

Un'eventuale valutazione negativa comporta diverse conseguenze negative per il dirigente. Innanzitutto, potrebbero essere attivate forme di responsabilità c.d. dirigenziali ai sensi dell'art. 21 D. Lgs. 165/2001 (mancato rinnovo dell'incarico, revoca dello stesso, recesso dal rapporto di lavoro); inoltre, ne risulterà decurtata la parte della retribuzione direttamente legata al raggiungimento degli obiettivi, per tale ragione nota come retribuzione di risultato.

Oggi, il Piano delle performance è stato integrato nel PIAO, al quale, dunque, dobbiamo fare un cenno.

La crisi pandemica da Covid-19 ha reso evidente la necessità di poter fare affidamento su istituzioni forti e servizi pubblici efficienti, soprattutto a seguito dell'avvento del Next Generation EU, che dovrebbe costituire un'occasione per costruire nuove basi di crescita e sviluppo economico e sociale, attraverso l'elaborazione di un piano di riforme combinato ad un sistema di monitoraggio non più solo finalizzato a certificare la spesa effettuata, ma incentrato sul valore pubblico generato.

E' in questo quadro che si inserisce l'introduzione del Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (PIAO), introdotto dall'art. 6 D.L. 9 giugno 2021, n. 80, conv. in legge 6 agosto 2021, n. 113 quale strumento di pianificazione finalizzato a integrare i singoli strumenti di programmazione previsti dalla normativa previgente in tema di performance, anticorruzione, fabbisogno di personale, digitalizzazione, parità di genere e lavoro agile.

---

Il PIAO ha durata triennale, ma viene aggiornato annualmente. Definisce:

- gli obiettivi programmatici e strategici della performance;
- la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile, e gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, finalizzati al raggiungimento della completa alfabetizzazione digitale, allo sviluppo delle conoscenze tecniche e delle competenze trasversali e manageriali e all'accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale correlati all'ambito d'impiego e alla progressione di carriera del personale;
- gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, prevedendo, oltre alle forme di reclutamento ordinario, la percentuale di posizioni disponibili nei limiti stabiliti dalla legge destinata alle progressioni di carriera del personale;
- gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di anticorruzione;
- l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonché la pianificazione delle attività;
- le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;
- e le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

La cifra comune, nonché la finalità generale prevista dal legislatore, è quella di assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi, così statuendo un esplicito riferimento alle teorie manageriali precedentemente esaminate.

In breve, il PIAO non può e non deve trasformarsi in un mero adempimento formale e burocratico, a pena di smarrire la vocazione per la quale è stato introdotto nel nostro ordinamento e tradire le istanze di semplificazione, ma deve agire da strumento generatore di *valore pubblico*.

Con tale locuzione, le Linee Guida 1/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica si riferiscono al livello complessivo di benessere economico, sociale, ambientale e sanitario dei cittadini creato da un ente per il suo pubblico. Un ente genera Valore Pubblico atteso pianificando, nella prima sottosezione del PIAO, strategie capaci di produrre impatti sulle diverse dimensioni di benessere di cittadini e imprese, migliorativi rispetto alle condizioni di partenza.

La scelta delle strategie deve essere preceduta da un'analisi del contesto esterno e interno all'ente, già ritenuta indispensabile in riferimento alla stesura dei singoli Piani previgenti rispetto al PIAO (con particolare riferimento ai Piani anticorruzione e della performance). L'analisi del contesto di riferimento, infatti, consiste in un processo conoscitivo che ha lo scopo di:

- fornire una visione integrata della situazione in cui l'amministrazione va ad operare;
- stimare preliminarmente le potenziali interazioni e sinergie con i soggetti coinvolti nel progetto che si intende realizzare, sia a titolo diretto sia a titolo indiretto;
- verificare i punti di forza e i punti di debolezza che caratterizzano la propria organizzazione rispetto al progetto da realizzare;
- verificare i vincoli e le opportunità offerte dall'ambiente di riferimento.

---

Il valore pubblico viene misurato attraverso indicatori di impatto; quelli riferibili al benessere di cittadini e imprese possono essere misurati anche tramite gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile Istat-Cnel e/o mediante i Sustainable Development Goals dell'Agenda ONU 2030.

Le sottosezioni del PIAO dovrebbero essere improntate, per tutte le argomentazioni svolte precedentemente, alla logica di processo.

In particolare, con riferimento alla sottosezione "Performance", gli obiettivi operativi possono acquisire rilevanza trasversale, con riferimento alla digitalizzazione, alla parità di genere, alla semplificazione, all'efficienza e alla piena accessibilità dell'amministrazione.

Nella sottosezione "Anticorruzione e Trasparenza", l'analisi di contesto è seguita dall'identificazione, analisi e ponderazione del rischio, cui segue il trattamento del medesimo; la logica di processo ha ormai informato anche tale settore, come dimostra l'importanza attribuita alla mappatura dei processi e la correlazione tra obiettivi della performance e misure anticorruzione.

La logica di processo si evidenzia in modo peculiare nelle sottosezioni "Struttura organizzativa", "Organizzazione del lavoro agile" e "Piano Triennale dei Fabbisogni del Personale".

L'organigramma e il funzionigramma, infatti, lungi dal rappresentare meri schemi astratti e rigidi, dovrebbero fornire ai decisori politici un importante strumento per conseguire finalità di interesse generale e, con esse, valore pubblico. In generale, è bene evitare sia organizzazioni "orizzontali", caratterizzate da difficoltà di coordinamento nella misura in cui sussistono numerose strutture dello stesso livello, sia organizzazioni connotate da eccessiva parcellizzazione e frammentazione. Come già evidenziato, la logica di processo impone di adottare una *lean organization*, ove i gruppi di lavoro siano focalizzati su singoli progetti.

Circa il lavoro agile, esso rappresenta un prezioso strumento di ripensamento intelligente delle modalità di lavoro in grado di innescare un profondo cambiamento culturale e di promuovere un processo di innovazione nell'organizzazione del lavoro e nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni e dei servizi ai cittadini. La logica di processo promuove una nuova visione dell'organizzazione del lavoro volta a stimolare l'autonomia, la responsabilità e la motivazione dei lavoratori, in un'ottica di incremento della produttività e del benessere organizzativo, e consolida le competenze manageriali nell'organizzazione del lavoro per obiettivi svolto dai collaboratori e nella concomitante valutazione *step by step* di tali obiettivi. Pertanto, è indispensabile che tale sottosezione venga adeguatamente valorizzata all'atto della redazione del PIAO, prevedendo opportune misure quali la redazione di un regolamento per il lavoro agile.

Infine, anche il fabbisogno del personale è ormai sganciato dalla vetusta prospettiva della pianta organica (concetto ormai inesistente sotto il profilo giuridico) ed è improntato alla dinamica programmatoria che pervade le Pubbliche Amministrazioni. La pianificazione in questione non può limitarsi a individuare nuove figure da assumere in modo da rispettare i vincoli di spesa per il personale che il legislatore ha imposto ai vari plessi amministrativi, ma deve selezionare le professionalità adeguate a fronteggiare le sfide del PNRR, di cui spesso gli Enti sono privi (si pensi alla necessità di utilizzo di piattaforme informatiche di rilevante complessità; conoscenza di una vasta normativa settoriale; abilità nella rendicontazione; ecc.).

---

In definitiva, le moderne Pubbliche Amministrazioni, attraverso lo strumento del PIAO, possono e devono uniformarsi con successo a logiche di processo al fine di curare al meglio l'interesse pubblico e garantire la soddisfazione del cittadino, valore di primaria importanza in un contesto istituzionale caratterizzato dall'attuazione del PNRR e dalla correlata, necessaria progettualità.

Il PIAO non deve diventare il "piano dei piani"<sup>[1]</sup>, espressione di una concezione adempimentale e burocratica, ma, se inteso in modo corretto, può divenire la guida strategica dell'Ente (nel dialogo con il DUP, il bilancio e tutti gli altri strumenti di programmazione) nel quadro dell'attuazione del *Business Process Reengineering* nelle Pubbliche Amministrazioni.

### 3. Limiti dell'attuale sistema di gestione della performance: alcune proposte.

Come ho avuto già l'opportunità di argomentare in altra sede (mi permetto di rinviare, per approfondimenti, ad A. Ripepi, *Dirigenza pubblica e fiducia: un'analisi integrata tra diritto e management*, Egea, 2025, liberamente scaricabile in formato Open Access dal seguente link: [Dirigenza pubblica e fiducia : un'analisi integrata tra diritto e management – Egea – Torrossa](#)), per comune affermazione della dottrina e degli studi dedicati al tema, il ciclo della *performance* nelle amministrazioni pubbliche non ha dato buona prova di sé<sup>[2]</sup>.

Addirittura, abbiamo una fiorente giurisprudenza contabile e civile di legittimità in punto di diritto al risarcimento del danno in favore del dirigente laddove, per causa non imputabile a quest'ultimo (ma esclusivamente all'amministrazione) il sistema di valutazione della performance non sia stato affatto predisposto, con conseguente impossibilità di assegnare obiettivi e valutarne, *ex post*, il conseguimento (a pena di responsabilità erariale laddove gli emolumenti siano comunque corrisposti<sup>[3]</sup>). Dal momento che, tuttavia, il dirigente non acquisisce alcun diritto alla retribuzione di risultato in assenza di obiettivi<sup>[4]</sup>, l'unica componente di danno risarcibile coincide con la perdita di *chance*<sup>[5]</sup>.

Quali sono le radici culturali profonde di tale fenomeno? Le cause, sicuramente, sono molteplici.

Come noto, in concomitanza con l'affermazione del *new public management*, si è assistito al trasferimento al settore pubblico di principi, criteri, strumenti sviluppati nell'ambito del settore privato. La qualificazione di "new", come rilevato da autorevole dottrina, discendeva da un rinnovato approccio per il quale i *manager* pubblici non avevano solamente la responsabilità di applicare leggi, norme, procedure, ma dovevano assumere la responsabilità di comprendere le caratteristiche qualitative dei bisogni identificati dalle scelte politiche e organizzare le risposte tecnico-operative e economiche più adeguate e soddisfacenti per i cittadini<sup>[6]</sup>.

In questo contesto si impone una maggiore attenzione alla performance, la quale richiede anche un ripensamento dei gradi di autonomia decisionale all'interno delle amministrazioni pubbliche<sup>[7]</sup>; infatti, il *performance management* si fonda sulla necessità di chiarire, come già visto per l'ambito strettamente giuridico, la distinzione tra la sfera politica di indirizzo e quella del *management*. Quest'ultima, secondo una linea di tendenza già evidenziata trattando del D. Lgs. n. 150/2009, si vede riconosciuti maggiori gradi di autonomia, ma controbilanciati da un sistema di responsabilizzazione sui risultati ottenuti<sup>[8]</sup>.

Ne derivano numerosi corollari: la tendenza al rafforzamento dei sistemi di rendicontazione; l'attenzione ai processi di scelta di consumo dei servizi pubblici; la definizione di standards minimi di servizio pubblico; l'evocazione della centralità dei bisogni e delle persone che li esprimono<sup>[9]</sup>. Infine,

---

per quanto maggiormente rileva in questa sede, dalla separazione indirizzato-*management* deriva anche l'attenzione al *performance measurement*, con il quale si identificano i processi e strumenti mediante i quali le informazioni sulla *performance* sono raccolte e rese disponibili, nonché al *performance management*, ossia l'insieme delle attività svolte dalle istituzioni pubbliche per gestire e migliorare la *performance*<sup>[10]</sup>.

Da questo *humus* culturale nasce il D. Lgs. n. 150/2009 ss.mm.ii. e il ciclo della *performance*<sup>[11]</sup>, in cui, astraendosi da disamine di dettaglio che non sarebbero conducenti al fine, le indicazioni strategiche sono chiamate a supportare la programmazione operativa e quest'ultima orienta la gestione e, al contempo, informa la produzione degli elementi necessari per misurare la *performance*. Tale sistema, orientato ai risultati e applicativo del c.d. ciclo di Deming<sup>[12]</sup>, pone al centro dell'intero ciclo la fase di valutazione, ove lo scostamento eventuale tra obiettivi e risultati diventa la base per la rendicontazione tra politica e amministrazione, per la valutazione dei centri di responsabilità e del contributo individuale agli obiettivi aziendali<sup>[13]</sup>.

Il *performance management*, tuttavia, è connotato da alcuni limiti. In primo luogo, l'effetto sineddoche, consistente nel rischio di concentrarsi su alcuni benefici soltanto dell'azione amministrativa, trascurando gli altri; ancora, si tratta di un sistema complesso e costoso; sussiste, poi, il rischio di manipolazione delle misure, con conseguente distorsione della misurazione; infine, non è detto che i comportamenti degli esponenti del ceto politico siano sempre perfettamente razionali, in quanto tesi a ricercare il consenso politico, collidendo così con la razionalità degli strumenti di *performance management*<sup>[14]</sup>.

Naturalmente, non si vuole asserire in questa sede che la *performance* non debba essere misurata. La misurazione e valutazione, infatti, è indispensabile per evitare che i discorsi legati alla *leadership* trasformativa scadano nella vuota retorica.

Tuttavia, "che misurare la performance in ambito pubblico sia utile rimane però da dimostrare", soprattutto in quadro di riferimento che rivela come, per la maggioranza dei *manager* pubblici italiani, il fine principale del sistema della *performance* sia la determinazione della premialità, e solo per una ristretta minoranza esso presenti una funzione informativa per prendere consapevolezza della capacità di risposta delle strutture<sup>[15]</sup>.

Ecco in che senso occorre "liberare la PA dai premi", nell'ambito di impostazioni che hanno evidenziato la necessità, in chiave culturale, di sostituire la "cultura della colpa" con quella della responsabilità, di consentire una maggiore intellegibilità dei dati relativi alla *performance* e, laddove il prodotto generato sia immateriale, di "intendersi su quali fatti scegliamo come riferimento per poter dire che la missione è assolta"<sup>[16]</sup>.

Gli incentivi monetari, tra l'altro, non hanno una correlazione diretta con la motivazione delle risorse umane neanche sul piano teorico<sup>[17]</sup>, nonostante essa sia stata ipotizzata da fonti anche molto autorevoli. Infatti, tale connessione era stata ipotizzata dalle teorie che postulavano la perfetta razionalità dell'attore o che, comunque, questi agisse esclusivamente per massimizzare il proprio tornaconto economico; tuttavia, non può omettersi di considerare anche quelle tesi che muovono dal presupposto della razionalità limitata dell'attore, di cui si è detto<sup>[18]</sup>.

Occorre, infatti, "considerare la motivazione un fenomeno quanto meno binario, ovvero connesso non solo all'ottenimento di premi e conferme esterne (motivazione estrinseca), ma anche come il prodotto

---

di una gratificazione interna (motivazione intrinseca)”<sup>[19]</sup>, in quanto è ben possibile che sia l’azione in sé a costituire fonte di soddisfazione. La metafora del bastone e della carota si sgretola innanzi a ricerche che hanno dimostrato come remunerare poco le *performance* sia più disincentivante che non remunerarle affatto, e tanto poiché la motivazione intrinseca che si attiva in chi agisce gratuitamente viene “spiazzata” dall’incentivo monetario<sup>[20]</sup>, che configura una sorta di prezzo delle *performance*, l’inadeguatezza del quale – però – frustra la naturale intraprendenza del valutato.

Ebbene, si ritiene che la risposta decisiva risieda nella *fiducia*, questa volta declinata quale componente della cultura organizzativa degli enti pubblici<sup>[21]</sup>.

E’ stato significativamente osservato che “conseguire una buona performance, per qualsiasi organizzata, richiede il coinvolgimento di tutte le persone ma nelle amministrazioni pubbliche questo concetto non è ancora del tutto acquisito”<sup>[22]</sup>; ci troviamo, infatti, al cospetto di organizzazioni in cui i dirigenti non valorizzano la *leadership* e si limitano a una cultura di stampo giuridico-burocratico, tesa all’*amministrazione*, piuttosto che alla *gestione*, del personale. Lo sviluppo, il reclutamento e la formazione, profili su cui si tornerà nella trattazione in tema di Intelligenza Artificiale, hanno rilievo marginale e, conseguentemente, non contribuiscono in modo determinante alle esigenze organizzative.

Anticipando quanto sarà meglio enucleato in seguito, in ottica di dialogo continuo tra diritto e *management*, anche la costruzione dei profili professionali è strettamente correlata con il ruolo che l’individuo ha nell’organizzazione: fino a quando il profilo coinciderà con la mansione, il dipendente avrà ristretti margini di autonomia, non sarà responsabilizzato e, soprattutto, non potrà farsi veicolo dell’implementazione di quella mentalità di amministrazione per processi tanto decantata, quanto assente nelle nostre amministrazioni.

Inoltre, la proliferazione senza controllo dei sistemi professionali conduce anche allo svilimento del sistema premiante, che tende ad adagiarsi su criteri quantitativi (es. numero di pratiche svolte) e non qualitativi, in quanto gli apporti individuali diventano impalpabili e non si riesce a cogliere il reale contributo di ognuno di essi al risultato finale<sup>[23]</sup>.

Sarebbe, invece, necessario sganciarsi dalla vetusta logica del “mansionario” per aderire a una logica di processo, in cui alle risorse umane venga adeguatamente comunicato il risultato da raggiungere e le stesse vengano motivate, al di là dei meri incentivi economici, da un dirigente che sia in grado di essere anche *leader*.

Appare auspicabile, in particolare, sollecitare la motivazione intrinseca, considerata il più alto livello di motivazione autodeterminata che un individuo possa raggiungere, e che implica, come si accennava, la messa in atto di un comportamento per il senso di soddisfazione che ne deriva<sup>[24]</sup>, e non per il timore delle sanzioni o per *guadagnare qualcosa in più*.

Nel settore pubblico, infatti, la motivazione non è equiparabile a quella del settore privato; nel primo gioca un ruolo determinante il servizio alla comunità e la consapevolezza di lavorare nel diretto interesse della Nazione (art. 98 Cost.). Ne discende che la *leadership* trasformativa, sulla quale ci siamo intrattenuti, può sicuramente – com’è stato dimostrato – conseguire impatti positivi sulla motivazione al servizio pubblico<sup>[25]</sup>.

Per essere motivato, il dipendente dev’essere consapevole degli obiettivi che è chiamato a perseguire; emerge, a questo punto, il ruolo strategico del dirigente, che dovrebbe curare i processi di gestione

interna e la costanza del flusso comunicativo, agevolato da quel potente e insostituibile carburante che è la *fiducia*. Non è retorica, ovviamente, ma una solida acquisizione derivante dallo studio integrato delle teorie di *trust management*, di cui si è detto, e dell'elaborazione scientifica in tema di comunicazione pubblica, normata dalla L. n. 150/2000 e da sempre esaminata dagli studiosi del *public management*.

La comunicazione interna, infatti, assume un ruolo fondamentale per indirizzare le persone verso determinati atteggiamenti, credenze e, quel che più rileva, verso l'orientamento al servizio, favorendo così l'introduzione di nuovi processi anch'essi orientati al servizio. Il flusso comunicativo dev'essere costante anche al fine di impedire che il personale conosca i nuovi servizi offerti all'utenza dall'esterno, magari dai *media* o dagli utenti stessi, ciò che crea frustrazione, disaffezione e, in definitiva, sfiducia<sup>[26]</sup>.

Tutto ciò, naturalmente, influirà in misura positiva sulle *performance* dei dipendenti e sulla misurazione delle stesse; una risorsa umana motivata e consapevole renderà sicuramente meglio di un collega sfiduciato e disinformato.

#### 4. Conclusioni: performance e risorse immateriali della Pubblica Amministrazione. Fiducia, motivazione e benessere organizzativo

Da quanto esposto traspare come anche il sistema normativo della *performance* sia suscettibile di reinterpretazioni e miglioramenti alla luce delle osservazioni svolte nel presente contributo.

Non tutto, nella vita, si può misurare. Naturalmente, la misurazione è fondamentale per comprendere "a che punto siamo" e "verso dove stiamo andando", ma non dimentichiamoci che la performance dei pubblici dipendenti potrà essere migliorata non solo attraverso la promessa di incentivi economici, a volte neanche effettivi, bensì agendo sulle leve immateriali che contraddistinguono le pubbliche organizzazioni, quali la motivazione del dipendente, una formazione mirata a renderlo consapevole del fatto che agisce quotidianamente nel perseguimento dell'interesse generale e la creazione di un sistema organizzativo improntato alla fiducia e al benessere organizzativo.

---

\*Procuratore dello Stato presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Reggio Calabria. Docente universitario presso la SSPL dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria.

[1] Deidda Gagliardo E. – Saporito R., *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in *Rivista italiana di public management*, Vol. 4, n. 2/2021, p. 196-235.

[2] D. Etrudis – P. Monfardini, *La performance organizzativa in Italia: un'analisi critica*, Azienda Pubblica, n. 2/2019, pp. 165-177; G. Nucci, *Ripensare il Management Pubblico*, Simone, 2021, pp. 61 ss.

[3] Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana, sentenza n. 138/A/2021.

[4] Cass. civ. Sez. lavoro, 28 settembre 2018, n. 23607.

[5] Cass. civ. Sez. lavoro, ordinanza 23 maggio 2022, n. 16583.

[6] E. Borgonovi, *I manager pubblici tra evoluzione e cambio di paradigma*, in *Rivista italiana di Public Management*

---

, Vol. 3, n. 1, 2020, p. 21.

[7] M. Cuciniello – G. Fattore – F. Longo – E. Ricciuti – A. Turrini, *Management pubblico*, Egea, 2020, p. 144.

[8] “In una realtà dinamica funzionalità, efficacia, efficienza, economicità e anche equità e legalità non si perseguono con la riduzione dell’autonomia di persone, ma con l’aumento di autonomia collegata a responsabilizzazione e a tempestive verifiche sui risultati, nonché al rafforzamento del controllo esterno dei cittadini, titolari di diritti e/o fruitori di servizi”: E. Borgonovi, *op. ult. cit.*, p. 32.

[9] M. Cuciniello – G. Fattore – F. Longo – E. Ricciuti – A. Turrini, *op. cit.*, pp. 144-145.

[10] *Ivi*, p. 143.

[11] G. Scognamiglio, *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico e il ciclo della performance*, Promo PA editore, 2010.

[12] Plan – Do – Check – Act (PDCA): G. Nucci, *op. cit.*, p. 62.

[13] M. Cuciniello – G. Fattore – F. Longo – E. Ricciuti – A. Turrini, *op. cit.*, p. 157.

[14] *Ivi*, pp. 158-159.

[15] G. Giacomelli – S. Rota – G. Valotti, *Il performance management nella PA italiana: incompiuta o variazione sul tema?*, 26 aprile 2021, disponibile in <https://www.sdabocconi.it/it/sda-bocconi-insight/cantieri-di-ricerca/pubblica-amministrazione/il-performance-management-nella-pa-italiana-incompiuta-o-variazione-sul-tema>.

[16] R. Saporito, *Liberare le Performance della PA. Dai premi*, 5 ottobre 2020, disponibile in <https://www.sdabocconi.it/it/sda-bocconi-insight/liberare-le-performance-della-pa-dai-premi>.

[17] R. Saporito, *Public leadership, Cinque modi di fare il dirigente pubblico*, Egea, 2023, p. 77.

[18] H. A. Simon, *op. cit.*

[19] R. Saporito, *op. ult. cit.*, p. 81.

[20] *Ivi*, p. 82.

[21] M. S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato*, Il Foro italiano, 102, 1979, 289-290, p. 22.

[22] G. Nucci, *Ripensare il management pubblico*, Simone, 2021, p. 241.

[23] *Ivi*, p. 243.

[24] *Ivi*, p. 227.

[25] R. Saporito, *op. cit.*, p. 87.

[26] G. Nucci, *op. cit.*, p. 268.

**Data di creazione**

2025/03/21