ISSN 0393-5604



Caratteri generali e limiti dellâ??attuale sistema di misurazione e valutazione della performance nel pubblico impiego

Descrizione

di Antonino Ripepi*

1. Premessa: sullâ??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 realtÃ . Effettivamente, mentre lâ??ordinamento giuridico Ã¨ caratterizzato da disposizioni e norme che hanno il fine ultimo di dirimere conflitti, esprimere interessi rilevanti e premiare comportamenti ritenuti meritevoli, il management Ã¨ una disciplina apparentemente diversa, poichÃ© studia lâ??insieme dei processi e delle attivitÃ 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, dellâ??efficienza, dellâ??efficacia e dellâ??economicitÃ , principi sia giuridici che manageriali.

Seguono alcuni esempi.

Il CCNL 31.03.1999 Ã¨ noto, negli studi di diritto del pubblico impiego privatizzato (che Ã¨ quel settore dellâ??ordinamento a cavallo tra il diritto del lavoro e il diritto amministrativo) perchÃ© ha superato il concetto di â??mansioneâ?•, ossia di *compito* a cui il lavoratore Ã¨ tenuto ai sensi dellâ??art. 2103 c.c., e ha introdotto quattro ampie *categorie professionali*, allâ??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 â??mansionarioâ?•, in virtÃ¹ della quale il dipendente pubblico si limitava allo svolgimento pedissequo di attivitÃ specifiche individuate dal contratto di lavoro individuale, peraltro interpretate spesso in modo restrittivo, al fine di ricercare una flessibilitÃ interna del lavoro pubblico.

Ora, questo concetto puÃ² 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 piÃ¹ possibile, la Pubblica Amministrazione non deve piÃ¹ ragionare (solo) in termini di conformitÃ 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 qualitÃ , ecc.

Il fatto (apparentemente solo giuridico) di aver definito, giÃ nel 1999, profili contenenti al loro interno unâ??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 lâ??arricchimento professionale dei lavoratori, individuando percorsi di sviluppo professionale funzionali a premiare il merito.

Ancora piÃ¹ evidente Ã¨ lâ??esempio legato al concetto di â??benessere organizzativoâ?•.

La definizione di questa locuzione Ã¨ intuitiva: i lavoratori sperimentano benessere organizzativo in un ambiente partecipativo, orientato allâ??altro, aperto alle differenze, tollerante rispetto alle possibilitÃ 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, nonchÃ© di reciproca collaborazione.

Sembrerebbe, dunque, oggetto di studio esclusivamente nellâ??ambito del management pubblico, ma non Ã¨ cosÃ¬; lâ??art. 7 D. Lgs. n. 165/2001 dispone che *â??le pubbliche amministrazioni garantiscono altresÃ¬ un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativoâ?¦â?•.*

Il *benessere organizzativo*, quindi, Ã¨ stato reso prescrittivo dalla disposizione citata, che, pur non fornendone alcuna definizione, lo riconduce alla responsabilitÃ del dirigente pubblico, con la conseguenza (prettamente giuridica) della responsabilitÃ 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 cercherÃ 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 (â??riforma Brunettaâ?•) si poneva lâ??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, lâ??efficienza del lavoro pubblico e la trasparenza.

I principi di fondo di questo sistema sono normativamente stabiliti dallâ??art. 3 D. Lgs. 150/2009, in cui si legge che la misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualitÃ dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonchÃ© alla crescita delle competenze

professionali, attraverso la valorizzazione del merito e lâ??erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unitÃ organizzative in un quadro di pari opportunitÃ di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.

La misurazione della performance, dunque, non Ã¨ fine a se stessa, ma deve tendere ai risultati finali indicati dal citato art. 3, nel quadro piÃ¹ generale di una P.A. che, come abbiamo detto, devâ??essere orientata agli obiettivi e slegata dalle vecchie logiche burocratiche dellâ??adempimento e del â??mettere le carte a postoâ?•.

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

Tale misurazione avviene nellâ??ambito di un vero e proprio *ciclo di gestione*, individuato dallâ??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 lâ??indicatore Ã¨ una misura in grado di riassumere lâ??andamento di un fenomeno (es. lâ??indicatore â??sicurezzaâ?• descrive lâ??andamento del concetto piÃ¹ generale della â??qualitÃ della vitaâ?•);

b) collegamento tra gli obiettivi e lâ??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 virtÃ¹ di tutto quanto giÃ 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:

- lâ??organo di indirizzo politico-amministrativo, che deve fissare gli obiettivi e monitorare che siano raggiunti;
- gli Organismi indipendenti di valutazione della performance, di cui allâ??articolo 14 del Decreto, cui compete la misurazione e valutazione della performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, nonchÃ© la proposta di valutazione annuale dei dirigenti;
- i dirigenti di ciascuna amministrazione;
- i cittadini o gli altri utenti finali in rapporto alla qualitÃ dei servizi resi dallâ??amministrazione, partecipando alla valutazione della performance organizzativa dellâ??amministrazione.

In particolare, Ã¨ di fondamentale importanza il ruolo del dirigente, il quale Ã¨ oggetto di valutazione da parte dellâ??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 qualitÃ del contributo assicurato alla performance dellâ??unitÃ organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

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

a) indicatori di performance relativi allâ??ambito organizzativo di diretta responsabilitÃ , ai quali Ã¨ attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva;

b) raggiungimento di specifici obiettivi individuali;

c) qualitÃ del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate, nonchÃ© ai comportamenti organizzativi richiesti per il piÃ¹ efficace svolgimento delle funzioni assegnate;

d) *capacitÃ di valutazione dei propri collaboratori*, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

Pertanto, lâ??abilita di valutazione da parte del dirigente costituirÃ , a sua volta, oggetto di valutazione.

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

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

La crisi pandemica da Covid-19 ha reso evidente la necessitÃ di poter fare affidamento su istituzioni forti e servizi pubblici efficienti, soprattutto a seguito dellâ??avvento del Next Generation EU, che dovrebbe costituire unâ??occasione per costruire nuove basi di crescita e sviluppo economico e sociale, attraverso lâ??elaborazione di un piano di riforme combinato ad un sistema di monitoraggio non piÃ¹ solo finalizzato a certificare la spesa effettuata, ma incentrato sul valore pubblico generato.

Eâ?? in questo quadro che si inserisce lâ??introduzione del Piano Integrato di AttivitÃ e di Organizzazione (PIAO), introdotto dallâ??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, paritÃ 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 allâ??accrescimento culturale e dei titoli di studio del personale correlati allâ??ambito dâ??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 dellâ??attivitÃ e dellâ??organizzazione amministrativa nonchÃ© per raggiungere gli obiettivi in materia di anticorruzione;
- lâ??elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, nonchÃ© la pianificazione delle attivitÃ ;
- le modalitÃ e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilitÃ alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilitÃ ;
- e le modalitÃ e le azioni finalizzate al pieno rispetto della paritÃ di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

La cifra comune, nonchÃ© la finalitÃ generale prevista dal legislatore, Ã¨ quella di assicurare la qualitÃ e la trasparenza dellâ??attivitÃ amministrativa e migliorare la qualitÃ dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi, cosÃ¬ statuendo un esplicito riferimento alle teorie manageriali precedentemente esaminate.

In breve, il PIAO non puÃ² e non deve trasformarsi in un mero adempimento formale e burocratico, a pena di smarrire la vocazione per la quale Ã¨ 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 unâ??analisi del contesto esterno e interno allâ??ente, giÃ ritenuta indispensabile in riferimento alla stesura dei singoli Piani previgenti rispetto al PIAO (con particolare riferimento ai Piani anticorruzione e della performance). Lâ??analisi del contesto di riferimento, infatti, consiste in un processo conoscitivo che ha lo scopo di:

- fornire una visione integrata della situazione in cui lâ??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 opportunitÃ offerte dallâ??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 dellâ??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 â??Performanceâ?•, gli obiettivi operativi possono acquisire rilevanza trasversale, con riferimento alla digitalizzazione, alla paritÃ di genere, alla semplificazione, allâ??efficienza e alla piena accessibilitÃ dellâ??amministrazione.

Nella sottosezione â??Anticorruzione e Trasparenzaâ?•, lâ??analisi di contesto Ã¨ seguita dallâ??identificazione, analisi e ponderazione del rischio, cui segue il trattamento del medesimo; la logica di processo ha ormai informato anche tale settore, come dimostra lâ??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 â??Struttura organizzativaâ?•, â??Organizzazione del lavoro agileâ?• e â??Piano Triennale dei Fabbisogni del Personaleâ?•.

Lâ??organigramma e il funzionigramma, infatti, lungi dal rappresentare meri schemi astratti e rigidi, dovrebbero fornire ai decisori politici un importante strumento per conseguire finalitÃ di interesse generale e, con esse, valore pubblico. In generale, Ã¨ bene evitare sia organizzazioni â??orizzontaliâ?•, caratterizzate da difficoltÃ di coordinamento nella misura in cui sussistono numerose strutture dello stesso livello, sia organizzazioni connotate da eccessiva parcellizzazione e frammentazione. Come giÃ 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 modalitÃ di lavoro in grado di innescare un profondo cambiamento culturale e di promuovere un processo di innovazione nellâ??organizzazione del lavoro e nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni e dei servizi ai cittadini. La logica di processo promuove una nuova visione dellâ??organizzazione del lavoro volta a stimolare lâ??autonomia, la responsabilitÃ e la motivazione dei lavoratori, in unâ??ottica di incremento della produttivitÃ e del benessere organizzativo, e consolida le competenze manageriali nellâ??organizzazione del lavoro per obiettivi svolto dai collaboratori e nella concomitante valutazione *step by step* di tali obiettivi. Pertanto, Ã¨ indispensabile che tale sottosezione venga adeguatamente valorizzata allâ??atto della redazione del PIAO, prevedendo opportune misure quali la redazione di un regolamento per il lavoro agile.

Infine, anche il fabbisogno del personale Ã¨ ormai sganciato dalla vetusta prospettiva della pianta organica (concetto ormai inesistente sotto il profilo giuridico) ed Ã¨ improntato alla dinamica programmatoria che pervade le Pubbliche Amministrazioni. La pianificazione in questione non puÃ² 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 professionalitÃ adeguate a fronteggiare le sfide del PNRR, di cui spesso gli Enti sono privi (si pensi alla necessitÃ di utilizzo di piattaforme informatiche di rilevante complessitÃ ; conoscenza di una vasta normativa settoriale; abilitÃ 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 lâ??interesse pubblico e garantire la soddisfazione del cittadino, valore di primaria importanza in un contesto istituzionale caratterizzato dallâ??attuazione del PNRR e dalla correlata, necessaria progettualitÃ .

Il PIAO non deve diventare il â??piano dei pianiâ?•[1], espressione di una concezione adempimentale e burocratica, ma, se inteso in modo corretto, puÃ² divenire la guida strategica dellâ??Ente (nel dialogo con il DUP, il bilancio e tutti gli altri strumenti di programmazione) nel quadro dellâ??attuazione del *Business Process Reengineering* nelle Pubbliche Amministrazioni.

3. Limiti dellâ??attuale sistema di gestione della performance: alcune proposte.

Come ho avuto giÃ lâ??opportunitÃ di argomentare in altra sede (mi permetto di rinviare, per approfondimenti, ad A. Ripepi, Dirigenza pubblica e fiducia: unâ??analisi integrata tra diritto e management, Egea, 2025, liberamente scaricabile in formato Open Access dal seguente link: Dirigenza pubblica e fiducia : unâ??analisi integrata tra diritto e management â?? Egea â?? 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 sÃ©[2].

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

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

Come noto, in concomitanza con lâ??affermazione del *new public management*, si Ã¨ assistito al trasferimento al settore pubblico di principi, criteri, strumenti sviluppati nellâ??ambito del settore privato. La qualificazione di â??newâ?•, come rilevato da autorevole dottrina, discendeva da un rinnovato approccio per il quale i *manager* pubblici non avevano solamente la responsabilitÃ di applicare leggi, norme, procedure, ma dovevano assumere la responsabilitÃ di comprendere le caratteristiche quali-quantitative dei bisogni identificati dalle scelte politiche e organizzare le risposte tecnico-operative e economiche piÃ¹ adeguate e soddisfacenti per i cittadini[6].

In questo contesto si impone una maggiore attenzione alla performance, la quale richiede anche un ripensamento dei gradi di autonomia decisionale allâ??interno delle amministrazioni pubbliche[7]; infatti, il *performance management* si fonda sulla necessitÃ di chiarire, come giÃ visto per lâ??ambito strettamente giuridico, la distinzione tra la sfera politica di indirizzo e quella del *management*. Questâ??ultima, secondo una linea di tendenza giÃ 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[8].

Ne derivano numerosi corollari: la tendenza al rafforzamento dei sistemi di rendicontazione; lâ??attenzione ai processi di scelta di consumo dei servizi pubblici; la definizione di standards minimi di servizio pubblico; lâ??evocazione della centralitÃ dei bisogni e delle persone che li esprimono[9]. Infine, per quanto maggiormente rileva in questa sede, dalla separazione indirizzo-*management* deriva anche lâ??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, nonchÃ© al *performance management*, ossia lâ??insieme delle attivitÃ svolte dalle istituzioni pubbliche per gestire e migliorare la *performance*[10].

Da questo *humus* culturale nasce il D. Lgs. n. 150/2009 ss.mm.ii. e il ciclo della *performance*[11], in cui, astraendosi da disamine di dettaglio che non sarebbero conducenti al fine, le indicazioni strategiche sono chiamate a supportare la programmazione operativa e questâ??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[12], pone al centro dellâ??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 responsabilitÃ e del contributo individuale agli obiettivi aziendali[13].

Il *performance management*, tuttavia, Ã¨ connotato da alcuni limiti. In primo luogo, lâ??effetto sineddoche, consistente nel rischio di concentrarsi su alcuni benefici soltanto dellâ??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 Ã¨ detto che i comportamenti degli esponenti del ceto politico siano sempre perfettamente razionali, in quanto tesi a ricercare il consenso politico, collidendo cosÃ¬ con la razionalitÃ degli strumenti di *performance management*[14].

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

Tuttavia, â??che misurare la performance in ambito pubblico sia utile rimane perÃ² da dimostrareâ?•, 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 premialitÃ , e solo per una ristretta minoranza esso presenti una funzione informativa per prendere consapevolezza della capacitÃ di risposta delle strutture[15].

Ecco in che senso occorre â??liberare la PA dai premiâ?•, nellâ??ambito di impostazioni che hanno evidenziato la necessitÃ , in chiave culturale, di sostituire la â??cultura della colpaâ?• con quella della responsabilitÃ , di consentire una maggiore intellegibilitÃ dei dati relativi alla *performance* e, laddove il prodotto generato sia immateriale, di â??intendersi su quali fatti scegliamo come riferimento per poter dire che la missione Ã¨ assoltaâ?•[16].

Gli incentivi monetari, tra lâ??altro, non hanno una correlazione diretta con la motivazione delle risorse umane neanche sul piano teorico[17], nonostante essa sia stata ipotizzata da fonti anche molto autorevoli. Infatti, tale connessione era stata ipotizzata dalle teorie che postulavano la perfetta razionalitÃ dellâ??attore o che, comunque, questi agisse esclusivamente per massimizzare il proprio tornaconto economico; tuttavia, non puÃ² omettersi di considerare anche quelle tesi che muovono dal presupposto della razionalitÃ limitata dellâ??attore, di cui si Ã¨ detto[18].

Occorre, infatti, â??considerare la motivazione un fenomeno quanto meno binario, ovvero connesso non solo allâ??ottenimento di premi e conferme esterne (motivazione estrinseca), ma anche come il prodotto di una gratificazione interna (motivazione intrinseca)â?•[19], in quanto Ã¨ ben possibile che sia lâ??azione in sÃ© 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 piÃ¹ disincentivante che non remunerarle affatto, e tanto poichÃ© la motivazione intrinseca che si attiva in chi agisce gratuitamente viene â??spiazzataâ?• dallâ??incentivo monetario[20], che configura una sorta di prezzo delle *performance*, lâ??inadeguatezza del quale â?? perÃ² â?? 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[21].

Eâ?? stato significativamente osservato che â??conseguire una buona performance, per qualsiasi organizzata, richiede il coinvolgimento di tutte le persone ma nelle amministrazioni pubbliche questo concetto non Ã¨ ancora del tutto acquisitoâ?•[22]; 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 allâ??*amministrazione*, piuttosto che alla *gestione,* del personale. Lo sviluppo, il reclutamento e la formazione, profili su cui si tornerÃ nella trattazione in tema di Intelligenza Artificiale, hanno rilievo marginale e, conseguentemente, non contribuiscono in modo determinante alle esigenze organizzative.

Anticipando quanto sarÃ meglio enucleato in seguito, in ottica di dialogo continuo tra diritto e *management*, anche la costruzione dei profili professionali Ã¨ strettamente correlata con il ruolo che lâ??individuo ha nellâ??organizzazione: fino a quando il profilo coinciderÃ con la mansione, il dipendente avrÃ ristretti margini di autonomia, non sarÃ responsabilizzato e, soprattutto, non potrÃ farsi veicolo dellâ??implementazione di quella mentalitÃ 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[23].

Sarebbe, invece, necessario sganciarsi dalla vetusta logica del â??mansionarioâ?• 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 lÃ 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 piÃ¹ 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[24], e non per il timore delle sanzioni o per *guadagnare qualcosa in piÃ¹*.

Nel settore pubblico, infatti, la motivazione non Ã¨ equiparabile a quella del settore privato; nel primo gioca un ruolo determinante il servizio alla comunitÃ e la consapevolezza di lavorare nel diretto interesse della Nazione (art. 98 Cost.). Ne discende che la *leadership* trasformativa, sulla quale ci siamo intrattenuti, puÃ² sicuramente â?? comâ??Ã¨ stato dimostrato â?? conseguire impatti positivi sulla motivazione al servizio pubblico[25].

Per essere motivato, il dipendente devâ??essere consapevole degli obiettivi che Ã¨ 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 Ã¨ la *fiducia*. Non Ã¨ retorica, ovviamente, ma una solida acquisizione derivante dallo studio integrato delle teorie di *trust management*, di cui si Ã¨ detto, e dellâ??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 piÃ¹ rileva, verso lâ??orientamento al servizio, favorendo cosÃ¬ lâ??introduzione di nuovi processi anchâ??essi orientati al servizio. Il flusso comunicativo devâ??essere costante anche al fine di impedire che il personale conosca i nuovi servizi offerti allâ??utenza dallâ??esterno, magari dai *media* o dagli utenti stessi, ciÃ² che crea frustrazione, disaffezione e, in definitiva, sfiducia[26].

Tutto ciÃ², naturalmente, influirÃ in misura positiva sulle *performance* dei dipendenti e sulla misurazione delle stesse; una risorsa umana motivata e consapevole renderÃ 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 puÃ² misurare. Naturalmente, la misurazione Ã¨ fondamentale per comprendere â??a che punto siamoâ?• e â??verso dove stiamo andandoâ?•, ma non dimentichiamoci che la performance dei pubblici dipendenti potrÃ essere migliorata non solo attraverso la promessa di incentivi economici, a volte neanche effettivi, bensÃ¬ 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 dellâ??interesse generale e la creazione di un sistema organizzativo improntato alla fiducia e al benessere organizzativo.

---

*Procuratore dello Stato presso lâ??Avvocatura Distrettuale dello Stato di Reggio Calabria. Docente universitario presso la SSPL dellâ??UniversitÃ Mediterranea di Reggio Calabria.

[1] Deidda Gagliardo E. â?? 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 â?? P. Monfardini, *La performance organizzativa in Italia: unâ??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 dâ??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 â?? G. Fattore â?? F. Longo â?? E. Ricciuti â?? A. Turrini, *Management pubblico*, Egea, 2020, p. 144.

[8] â??In una realtÃ dinamica funzionalitÃ , efficacia, efficienza, economicitÃ e anche equitÃ e legalitÃ non si perseguono con la riduzione dellâ??autonomia di persone, ma con lâ??aumento di autonomia collegata a responsabilizzazione e a tempestive verifiche sui risultati, nonchÃ© al rafforzamento del controllo esterno dei cittadini, titolari di diritti e/o fruitori di serviziâ?•: E. Borgonovi, *op. ult. cit*., p. 32.

[9] M. Cuciniello â?? G. Fattore â?? F. Longo â?? E. Ricciuti â?? 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 â?? Do â?? Check â?? Act (PDCA): G. Nucci, *op. cit*., p. 62.

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

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

[15] G. Giacomelli â?? S. Rota â?? 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 dellâ??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

ISSN 0393-5604

2025/03/21