

OLTRE LA CASA DI VETRO

**Dal Performance
Management
alla democrazia
del dare conto**

**a cura di
Bruno Carapella**

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Il libro nasce da una serie di riflessioni concettuali ed approcci sviluppate, prima, nell'ambito del Master di II° livello in Performance Management nelle Pubbliche Amministrazioni della Università degli Studi di Bari e, poi, ulteriormente approfondite nell'ambito del Progetto ECCO (Evaluation & Campus Community) finanziato dal Ministero della Funzione Pubblica e attuato dall'Università di Bari.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

OLTRE LA CASA DI VETRO

**Dal Performance
Management
alla democrazia
del dare conto**

**a cura di
Bruno Carapella**

FrancoAngeli

Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Prefazione	pag.	9
Nota dell'Autore	»	13

PARTE PRIMA
CAMBIARE L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA:
COSTRUIRE LA DEMOCRAZIA DEL DARE CONTO
di *Bruno Carapella*

1. Sfide e insuccessi	»	17
1.1. Oltre il New Public Management	»	20
1.2. Le ragioni della impermeabilità dell'amministrazione pubblica in Italia	»	23
1.3. La riforma che non c'è	»	29
1.4. Oltre la casa di vetro	»	31
1.5. Cittadini, imprese, società civile: da invitati di pietra ad attori e protagonisti	»	34
1.6. La bulimia regolativa, l'assenza di una visione collettiva e di un senso organizzativo	»	36
1.7. Troppa letteratura, poche pratiche: l'esperienza di RiformAttiva	»	40
2. Riprendere il cammino e cambiare passo	»	43
2.1. Un'agenda per il cambiamento dentro una riforma di medio/periodo	»	43
2.2. Valutare per decidere	»	49

PARTE SECONDA
LA VALUTAZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE:
SISTEMI, STRUMENTI E PROCESSI OPERATIVI

3. Il sistema delle regole: lo SMIVAP, di Vincenzo Centofanti	pag. 57
3.1. Le finalità	» 57
3.2. Alcune riflessioni legate alla messa a regime del sistema	» 60
3.3. I punti di attenzione nel processo di adozione	» 69
 4. Il performance management come strumento di gestione, di Vincenzo Centofanti	» 71
4.1. Lo sviluppo del ciclo della performance	» 71
4.2. Gli spunti di natura operativa e applicativa	» 74
4.3. Alcune raccomandazioni	» 79
 5. Sistema professionale e ciclo della performance, di Giuseppina Salinardi	» 81
5.1. I presupposti logici	» 81
5.2. Spunti e questioni di natura operativa ed applicativa	» 86
5.3. Rischi e criticità possibili	» 91
 6. La gestione del rischio nelle amministrazioni pubbliche e la sua applicazione nei PTPC, di Michele Valentino	» 92
6.1. Alcune premesse	» 92
6.2. La gestione del rischio nel settore pubblico	» 93
6.3. Il Risk Management per l'attuazione dei Piani Territoriali di Prevenzione della Corruzione	» 98
6.4. Le criticità del risk management	» 100
 7. La partecipazione dei cittadini alla misurazione della performance, di Bruno Carapella	» 102
7.1. L'approccio	» 102
7.2. I cinque step per attivare un percorso effettivo di partecipazione dei cittadini	» 103
7.3. Rischi e criticità possibili	» 109

PARTE TERZA
APPROCCI, RIFLESSIONI E PROPOSTE
PER MIGLIORARE IL CICLO DELLA PERFORMANCE

8. Il piano della performance , di <i>Angela Stefania Bergantino</i>	pag. 113
8.1. Introduzione	» 113
8.2. Il Piano della performance nel Ciclo di gestione della performance: inquadramento normativo e novità legislative	» 114
8.3. L'integrazione tra il Ciclo della performance, del bilancio e della programmazione strategica	» 116
8.4. La fase di programmazione e Pianificazione nel ciclo della performance: il ruolo del Piano. Il caso del Ministero dello Sviluppo Economico	» 118
8.5. La performance organizzativa	» 120
8.6. Il Piano della performance: struttura e contenuti	» 121
8.7. Considerazioni conclusive	» 124
9. Responsabilità di controllo e potere sanzionatorio dei diversi organi di controllo (Corte dei Conti, DFP, OIV, ANAC) , di <i>Agostino Meale</i>	» 126
9.1. Premessa	» 126
9.2. L'organismo indipendente di valutazione	» 127
9.3. L'organo di indirizzo politico-amministrativo	» 130
9.4. Il Dipartimento della Funzione Pubblica	» 132
9.5. I Dirigenti della P.A.	» 135
9.6. I cittadini, gli utenti e i destinatari dei servizi	» 137
9.7. La Corte dei conti	» 139
9.8. L'Autorità nazionale anticorruzione	» 141
10. Trasparenza e lotta alla corruzione: la funzione "incerta" dell'ANAC , di <i>Ester Chica</i>	» 145
10.1. La Missione dell'ANAC: le origini della scelta di riforma	» 145
10.2. Il ruolo dell'ANAC nel Nuovo Codice dei Contratti Pubblici: i limiti della riforma	» 148
11. Il sistema dei controlli e la misurazione della performance , di <i>Antonio Nisio</i>	» 154

12. La valutazione delle performance tra disciplina e realtà, di <i>Vito Pinto</i>	pag.	162
12.1. Credibilità e affidabilità del Ciclo delle performance	»	162
12.2. I presupposti concettuali e le condizioni istituzionali di effettività della disciplina	»	163
12.3. Osservazioni conclusive	»	167

PARTE QUARTA

LO STATO DELL'ARTE IN ITALIA, I RISULTATI DI UNA RICERCA, di *Bruno Carapella e Lucia Libraro*

13. Risultati di una survey sul livello di attuazione del ciclo della performance	»	171
13.1. Finalità e metodologie della ricerca	»	171
13.2. Dimensioni e quesiti della ricerca	»	172
13.3. Conclusioni	»	189

PREFAZIONE

È con viva soddisfazione e orgoglio che saluto, sia nella veste di Rettore pro tempore dell'Università di Bari Aldo Moro che, soprattutto, come amico personale e sincero estimatore la pubblicazione del volume di Bruno Carapella *“OLTRE LA CASA DI VETRO – Dal Performance management alla democrazia del dare conto”*.

L'opera, particolarmente ricca e densa di contenuti, raccoglie le analisi dell'Autore-curatore e quelle di altri validissimi studiosi che hanno inteso collaborare a questa importante iniziativa di cultura giuridica e di scienza dell'amministrazione. Grazie all'osservatorio privilegiato delle proprie esperienze e attività professionali, Carapella e i suoi colleghi illustrano le profonde innovazioni che hanno interessato l'Amministrazione pubblica al fine di restituire efficienza al sistema, rispondere ai bisogni dei cittadini e, nel contempo, evitare un'espansione incontrollata della spesa pubblica. Come è noto, in questi ultimi anni si è assistito ad un processo di profonda trasformazione della Pubblica Amministrazione: si è passati da un modello culturale e organizzativo che potremmo definire “burocratico”, inteso nel senso deteriore di governo senza anima e senza testa (l'espressione burocrazia significa letteralmente “governo dei tavoli”, derivando dalla parola greca e da quella francese bureau, mobile settentesco adibito a scrittoio o alla conservazione di documenti), ad un modello spiccatamente “collaborativo” e partecipativo, fatto da funzionari pubblici e cittadini che si confrontano e discutono, ponendo al centro del loro agire la valorizzazione dell'interesse pubblico e avendo attenzione alla spesa pubblica in quanto comune. E' avvenuto, di fatto, un cambiamento epocale, da un'amministrazione di tipo autoritario, orientata al comando, ad un'amministrazione collaborativa, orientata al servizio e protesa verso il raggiungimento degli obiettivi.

Centrale in questa fase storica è il ruolo del funzionario pubblico, non più travet oscuro applicato agli uffici e alle procedure, ma soggetto investito di poteri e chiamato a agire secondo responsabilità ed obiettivi valutabili (performance), tenuto a porre al centro della propria attività il cittadino, al contempo destinatario e attore centrale nell'amministrazione per servizi e per risultati. In questa prospettiva, le nuove tecnologie offrono ausili importanti non solo nel miglioramento della qualità e dei tempi dell'azione amministrativa ma anche nell'analisi dei flussi di dati posti a base dei processi decisionali. In questo quadro, l'applicazione concreta del ciclo della performance corrisponde ad un'esigenza sempre crescente sia all'interno della Pubblica amministrazione, diventando modello privilegiato nella misurazione dei risultati e ai fini dell'erogazione della retribuzione premiale e incentivante, sia all'esterno, dove cittadini e stakeholders sono in primo luogo informati sulle modalità gestorie e, quindi, chiamati alla verifica degli output anche in funzione dell'uso corretto delle risorse finanziarie impiegate.

Come gli autori nelle diverse parti del libro sottolineano, l'implementazione dei sistemi di valutazione non è solo un adempimento rituale di carattere normativo, peraltro necessario, ma costituisce il presupposto di un sistema di accountability democratico in grado di riannodare il rapporto tra istituzioni e società civile. È di tutta evidenza che *accountability* e con essa la responsabilizzazione degli amministratori deve poter essere immediatamente apprezzata non solo nella fase della scelta elettorale (vedo quindi voto), ma attraverso strumenti di partecipazione e soprattutto la generalizzata attuazione del principio di trasparenza e di controllo anche sociale del rapporto tra spesa, impiego e prelievo fiscale anche attraverso indicatori di lettura semplici e di facile comprensione da parte del cittadino interessato a vedere come vengano spesi i soldi da lui versati come imposte (vedo, pago, voto).

Tanto più in una stagione di programmazione politica governata da vincoli di bilancio e da un livello di tassazione particolarmente spinto, dove l'esigenza di utilizzare in modo appropriato ed efficiente risorse pubbliche sempre più scarse diventa necessità e priorità ineludibile. Particolare rilevanza assume, quindi, il collegamento e l'integrazione tra ciclo delle performance, bilancio e programmazione strategica a cui è tenuta la governance pubblica (amministratori, dirigenti e funzionari pubblici).

In uno scenario di forte cambiamento, imperniato sul ciclo programmazione, gestione, rendicontazione si rende necessario disporre di competenze e professionalità nuove declinate in materia di performance e compliance e consolidate attraverso la formazione e la ricerca. Non è un caso che buona parte delle riflessioni contenute nelle diverse sezioni di questo ricco ed interessante volume sono frutto del lavoro di ricerca e di formazione maturato

nell'ambito del Progetto ECCO (Evaluation&Campus Community), sviluppato dall'Università di Bari Aldo Moro e curato da Bruno Carapella sulla base di specifici orientamenti del Ministero della Funzione Pubblica e del Master di II° livello in Performance Management in corso di attuazione.

Si tratta di iniziative eccellenti che dimostrano l'impegno del nostro Ateneo nel promuovere l'idea di un'università fortemente impegnata nell'apertura ai territori, consapevole dei contenuti sociali della propria nell'azione e della necessità di valorizzare i processi formativi nel rapporto costante con le istituzioni.

Non quindi una semplice raccolta di saggi, ma un percorso ragionato, talora impervio, talora più agile, nell'interno dell'Amministrazione pubblica, centrale e periferica nella consapevolezza della rilevanza dei processi decisionali e valutativi in un modello, come recita uno dei capitoli, della "democrazia del dare conto".

Antonio Felice Uricchio
Magnifico Rettore Università
degli Studi di Bari Aldo Moro

NOTA DELL'AUTORE

Il libro che vi accingete a sfogliare non intende essere esaustivo dei temi che riguardano il cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche. Il volume parte dalla constatazione dei 25 anni di insuccessi e dalla necessità di un profondo ripensamento dell'assioma che il cambiamento della Pubblica Amministrazione sia questione di norme e regolamenti.

In questo ambito, anche il performance management, liberato dalle logiche contrattualistiche e adempimentali, costituisce una leva cruciale della democrazia del dare conto.

Il Libro nasce da una serie di riflessioni concettuali ed approcci sviluppate, prima, nell'ambito del Master di II livello in Performance Management nelle Pubbliche Amministrazioni della Università degli Studi di Bari e, poi, ulteriormente approfondite nell'ambito del Progetto ECCO (Evaluation & Campus Community), che ho l'onore di dirigere, finanziato dal Dipartimento della Funzione Pubblica e destinato alla formazione degli OIV delle Amministrazioni pubbliche italiane ed attuato dal nostro Ateneo.

Inoltre, il volume contiene la presentazione di pratiche e strumenti che costituiscono il know-how specifico su questi temi di Fleurs International.

Il volume consta di quattro parti:

- la prima parte affronta i nodi gordiani della riforma nel nostro Paese, i limiti dell'approccio del New Public Management e le modalità di costruzione di un programma di modernizzazione e riforma della PA;
- la seconda parte è un manuale di buone pratiche e strumenti per la costruzione di un modello corretto ed efficace di performance management, traguardando il ciclo della performance verso gli obiettivi imprescindibili di sviluppo istituzionale;
- la terza parte ospita alcune riflessioni originali di autorevoli colleghi della Università di Bari e di esperti sulla evoluzione normativa e

organizzativa delle PA legata ai temi della performance e della trasparenza amministrativa;

- la quarta parte è il risultato di una ricerca, realizzata nell'ambito delle attività di Fleurs International e finalizzata a verificare lo stato di implementazione del performance management nelle Amministrazioni italiane.

Desidero ringraziare il Rettore della Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" Prof. Antonio Felice Uricchio per la stima e l'attenzione che pone costantemente alle nostre iniziative.

Ringrazio di cuore i colleghi della Università degli Studi di Bari che danno lustro al volume con le proprie idee e riflessioni e tutti i relatori che hanno consentito con i propri contributi intellettuali la costruzione delle varie parti del libro.

Un ringraziamento particolare va a Vanessa Ioannou e ad Antonello Vitolo che mi hanno supportato nella fase di redazione del volume.

Ringrazio, infine, mio figlio Piergiorgio per il confronto costante e la pazienza nel sopportarmi.

Bruno Carapella

PARTE PRIMA
CAMBIARE L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA:
COSTRUIRE LA DEMOCRAZIA DEL DARE CONTO

di *Bruno Carapella*

Gli uomini in generale sono più disposti a punire che a ricompensare, la pena è dimandata altamente dal sentimento della sicurezza, mentre alla ricompensa s'oppongono l'interesse e la vanità.

Melchiorre Gioia

1. SFIDE E INSUCCESSI

La Riforma della Pubblica Amministrazione in Italia è un'Araba fenice. Post fata resurgo.

Dal 1992 ad oggi non c'è stato governo che non abbia enunciato all'inizio del suo percorso due grandi riforme strutturali: la Riforma dell'Amministrazione pubblica e la Riforma della Scuola. In molti casi, i governi non hanno fatto a tempo, tanto caduco era il loro orizzonte temporale. In altri casi, a fronte di grandi enunciazioni e di un impegno legislativo massiccio e spesso contraddittorio, i risultati sono stati di gran lunga inferiori alle attese.

In particolare, nel percorrere il ri-disegno di una moderna amministrazione pubblica, abbiamo visto l'alternarsi di buone intenzioni e cattive pratiche, insieme al sovrapporsi di una legislazione affastellata. Esperienze nate tutte nel solco di un disegno modernista e riformatore che parte dalle esperienze anglosassoni di New Public Management, e che miravano ad affrontare uno dei nodi gordiani delle difficoltà italiane: l'esistenza di un sistema pubblico bulimico, non efficiente, non trasparente, non democratico.

A pensare bene la questione del peso ed efficienza del sistema pubblico nelle società occidentali, non è un problema solo italiano. Tutte le grandi democrazie si sono cimentate con questa sfida, a partire dalla tanto dibattuta contrapposizione tra big society e big government.

Negli ultimi anni la questione è divenuta centrale anche nelle economie emergenti (Brasile, Turchia, India, Messico), finendo per rappresentare uno dei limiti strutturali di queste nazioni versus politiche di coesione sociale inclusive e democratiche.

In altri termini, ovunque nel mondo, si guarda alla difficoltà e vischiosità del sistema pubblico nell'accompagnare i cambiamenti epocali delle relazioni sociali ed economiche degli ultimi trenta anni e a transitare da una

amministrazione di regole, procedure e privilegi ad una amministrazione di diritti, autonomie e responsabilità.

In tal senso, anche la distanza fra big society e big government appare fuorviante e vetusta.

Non ci appassiona scegliere tra uno Stato onnivoro, il Leviatano di Hobbes o la razionalità burocratica di Weber, o una società di individui liberi legati solo dalla mano invisibile del mercato, che tanto ha condizionato la tradizione whig inglese, gli economisti classici e neo classici da Adam Smith in poi.

La questione che si pone nelle società occidentali è stata disegnata con straordinaria lucidità da Bill Clinton nel 1993 all'avvio della National Performance Review: *“Our goal is to make the entire federal government less expensive and more efficient, and to change the culture of our national bureaucracy away from complacency and entitlement toward initiative and empowerment. We intend to redesign, to reinvent, to reinvigorate the entire National Government. ... We'll enlist citizens and Government workers and leaders from the private sector in a search not only for ways to cut wasteful spending but also for ways to improve services to our citizens and to make our Government work better”*¹. L'obiettivo centrale della National Performance Review, coerentemente, non era il semplice taglio dei costi dell'apparato pubblico, ma era il cambiamento più complessivo del paradigma dell'amministrazione pubblica. Il problema non è fare meno, ma come Al Gore ebbe a dire, offrire più servizi, più welfare, più sicurezza, costando al cittadino meno.

In altri termini, se si vuole realmente rendere moderna e democratica l'amministrazione pubblica, abbiamo bisogno di un cambio di passo. Non è sufficiente un significativo quadro teorico di riferimento che si ispira alla teoria del new public management, tanto meno c'è bisogno di produrre ulteriori norme o infittire procedure di controllo, spesso, incomprensibili.

Per cambiare davvero c'è bisogno di una volontà politica determinata a tutti i livelli, in grado di vincere resistenze e di rompere privilegi radicati. Una politica che deve essere accompagnata da pratiche diffuse di buongoverno, da esperienze condivise che riguardano tutte le fasi del policy cycle, dalla capacità di ri-conoscere le “differenti” amministrazioni pubbliche.. Vi è necessità di costruire e dare voce e forza ad una comunità di innovatori (fatta di politici, dirigenti, funzionari, cittadini, imprese) consapevole che la questione della modernizzazione della Pubblica amministrazione è tutt'altro che una questione aziendale o tecnica delle amministrazioni stesse.

¹ Remarks by President Clinton Announcing the Initiative to Streamline Government March 3, 1993.

E in effetti, i fatti di cronaca di malamministrazione e di corruzione, che si rincorrono da Tangentopoli in poi, ci confermano che l'inefficienza dell'amministrazione pubblica non è affatto causale. Essa è, bensì, prodotta scientemente e protetta al fine di perpetuare abusi, corruzione, potere clientelare. Per questa ragione cambiare l'amministrazione pubblica, migliorarne efficacia nelle politiche, efficienza nell'azione e trasparenza nella gestione e rendicontazione è una grande sfida di democrazia, di legalità e di competitività.

E, peraltro, non è questa la solita litania disfattista sul Bel Paese che non ce la fa. Gli ultimi dati elaborati dalla CGIA di Mestre sono impietosi. L'amministrazione pubblica italiana (e per essa le Regioni che incarnano alcuni dei caratteri più critici) si classifica agli ultimi posti di un Benchmark fra 206 regioni Europee. Il ranking classifica 6 Regioni italiane (precisamente Campania, Puglia, Molise, Sicilia, Lazio, Basilicata) negli ultimi 25 posti, superati solo da Turchia, Serbia e Romania. La stessa elaborazione, inoltre, classifica in 2 punti percentuali di PIL (ovvero 30 miliardi di euro) il costo di tale inefficienza.

Bisogna ripensare l'Amministrazione Pubblica partendo dai cittadini, dalle imprese, dalle comunità territoriale, dai loro bisogni e dalle loro domande. Bisogna costruire un nuovo modello di produzione dell'azione pubblica, capace di includere i cittadini e di scardinare il Castello, costruendo un'amministrazione aperta. Bisogna andare oltre la retorica della casa di vetro per estendere la platea degli attori e dare conto costantemente di ciò che si fa e dei risultati che si ottengono per ridurre la distanza che esiste tra attese dei cittadini e risposte dello Stato.

In questo ambito, la valutazione della performance ritrova senso e finalità. Non dobbiamo pensare che valutare la performance sia una modalità per punire qualcuno, tanto meno per costruire modalità collusive ed autoreferenziali di distribuzione delle premialità retributive. La cultura della valutazione deve permeare ogni angolo dell'amministrazione pubblica, innestarsi su ciascun livello di responsabilità, concorrere a costruire una vera democrazia del "dare conto". Questa è l'unica prospettiva che può colmare lo iato fra aspettative e percezioni dei cittadini, che può risanare la frattura tra opinione pubblica e politica, che può determinare una nuova stagione di diritti, partecipazione e democrazia.

Questo lavoro, oltre gli approfondimenti tecnici di chi scrive e di esperti e docenti che insieme a me hanno condiviso pratiche ed esperienze, intende favorire la consapevolezza di questa comunità di innovatori, fatta di operatori, professionisti, imprese, cittadini interessati a cambiare e modernizzare il nostro sistema pubblico, sulla centralità che la valutazione assume nel percorso di riforma e democratizzazione della Pubblica amministrazione.