

**Gabriella D'Amore**

**LE PERFORMANCE  
DELLE AZIENDE PUBBLICHE  
TRA MISURAZIONE,  
TRASPARENZA  
E ACCOUNTABILITY**

**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.







**Questa pubblicazione è stata finanziata con i fondi dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope nell'ambito del**

**Progetto "Pubblica Amministrazione: semplificare i processi decisionali, migliorare le performance"**

**CUP D45H18000320002**

**POR Campania FSE 2014-2020 – Asse IV, obiettivi specifici 18 e 21**

**2014IT055FOPO20**

**Accordo ex art. 15 Legge 7 agosto 1990 n. 241**

**Gabriella D'Amore**

**LE PERFORMANCE  
DELLE AZIENDE PUBBLICHE  
TRA MISURAZIONE,  
TRASPARENZA  
E ACCOUNTABILITY**

**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](http://www.francoangeli.it).*

# INDICE

<b>Introduzione</b>	pag.	7
<b>1. La performance delle aziende pubbliche</b>	»	13
1.1. L'interesse pubblico alla misurazione	»	13
1.2. La definizione del concetto di performance	»	16
1.3. La misurazione delle performance nella letteratura: dal new public management alla creazione di valore pubblico	»	23
1.4. La misurazione delle performance nei processi di riforma delle Amministrazioni Pubbliche in Italia	»	37
<b>2. Il sistema di misurazione delle performance</b>	»	49
2.1. Performance measurement, performance evaluation e performance management	»	49
2.2. La multidimensionalità delle performance	»	54
2.3. Le funzioni del sistema di misurazione delle performance	»	59
2.4. La progettazione e implementazione dei sistemi di misurazione delle performance	»	61
2.5. La misurazione del valore e dell'equilibrio economico nelle aziende pubbliche	»	66
2.6. Le dimensioni del risultato e gli indicatori di performance	»	69
2.6.1. Gli indicatori contabili	»	71
2.6.2. Gli indicatori extracontabili	»	74
2.7. Un modello per la gestione strategica, misurazione e comunicazione delle performance: la Balanced Scorecard	»	76

<b>3. Accountability e performance</b>	pag.	83
3.1. La relazione tra accountability e performance nelle amministrazioni pubbliche	»	83
3.2. La riforma del sistema informativo contabile per la rendicontazione delle performance	»	89
3.3. L'integrazione tra il ciclo di gestione della performance e il ciclo economico-finanziario	»	93
3.4. Gli strumenti di voluntary disclosure per l'accountability	»	96
3.5. Il bilancio partecipativo come strumento di partecipazione democratica	»	101
<b>4. La trasparenza nelle pubbliche amministrazioni italiane</b>	»	104
4.1. Trasparenza e accountability nelle amministrazioni pubbliche	»	104
4.2. La legislazione in materia di trasparenza in Italia	»	110
4.3. Gli obblighi di pubblicazione: un confronto tra le regioni italiane	»	115
4.4. Metodologia e risultati della ricerca	»	117
<b>5. La misurazione e rendicontazione delle performance in Regione Campania</b>	»	125
5.1. Gli aspetti metodologici della ricerca	»	125
5.2. Il modello di analisi: fasi, variabili chiave e strumenti operativi	»	130
5.3. La gestione delle performance in Regione Campania	»	133
5.3.1. Il contesto socio-economico	»	133
5.3.2. La governance dell'Ente	»	134
5.3.3. Il ciclo delle performance	»	136
5.4. I risultati della ricerca	»	144
5.5. Criticità emerse	»	157
<b>Conclusioni</b>	»	162
<b>Bibliografia</b>	»	169

## INTRODUZIONE

La misurazione delle *performance* è da oltre un trentennio al centro del dibattito sul rinnovamento e miglioramento del settore pubblico, fino a divenire nell'ultimo decennio uno dei punti focali dei processi di riforma che hanno investito la pubblica amministrazione. A fronte dell'attivismo del legislatore e dell'entusiasmo di studiosi e operatori del settore sulle potenzialità dei processi di misurazione, ad oggi sembra che le promesse e gli obiettivi vadano ben oltre i risultati raggiunti.

Le ragioni di questo rinnovato dibattito sembrano doversi ricondurre principalmente ad un crescente bisogno di accountability da parte dei diversi stakeholders che ruotano intorno alla pubblica amministrazione, interessati a conoscere le modalità di impiego delle risorse pubbliche, ma soprattutto i risultati conseguiti e il valore pubblico che l'azienda è in grado di creare.

Tuttavia la dottrina attribuisce alla misurazione delle performance ulteriori finalità tra cui quella di produrre informazioni utili a supportare i processi decisionali, a verificare il raggiungimento dei risultati, a migliorare le prestazioni e ad incrementare il grado di trasparenza e di responsabilizzazione delle amministrazioni.

Osborne e Gaebler (1992) in *Reinventing Government*, sintetizzano in una sola frase quello che, per molti, è il senso del misurare “*What gets measured gets done*”, ossia ciò che viene misurato viene fatto, lasciando intendere l'influenza che i processi di misurazione hanno sui comportamenti e sulle decisioni dei singoli e delle organizzazioni, spingendoli al miglioramento. Tuttavia come vedremo tale affermazione va ben oltre la realtà delle amministrazioni pubbliche, in cui la misurazione, rappresenta spesso un processo fine a sé stesso, volto ad una compliance normativa e alla raccolta del consenso politico più che a supportare i processi decisionali volti al miglioramento.

L'argomento appare però troppo rilevante per racchiuderlo in uno slogan ed allora la questione va posta, secondo la prospettiva del presente lavoro, sul piano metodologico, così come conclude la migliore dottrina economico-aziendale.

In effetti, a ben vedere, solo un'osservazione sistemica della pubblica amministrazione, in ottica aziendale, può contribuire, probabilmente, almeno ad inquadrare il tentativo di misurare, valutare, interpretare le performance generate dai vari istituti. Ma tale tentativo non basta, se non si integra anche una prospettiva storica.

In tal senso, la ricerca si propone di offrire una panoramica dottrinale sulla gestione delle performance, in cui non va sottovalutato uno sforzo di sistematizzazione delle conoscenze, di chiarimento semantico ed operativo dei termini spesso diffusi ed utilizzati, nonché di tracciare un'evoluzione temporale del contesto normativo e soprattutto culturale in cui il tema si inserisce.

Infatti, il paradosso cui assistiamo oggi soprattutto in Italia, in cui le riforme in senso manageriale della pubblica amministrazione sono partite con almeno 10 anni di ritardo rispetto ad altri paesi di matrice anglosassone, che storicamente sono stati precursori in tal senso, è il passaggio dall'assenza totale di misurazione, all'abuso incondizionato della misurazione.

Con ciò non si intende negare o ridurre l'utilità della misurazione, bensì si vuole porre al centro dell'attenzione la distinzione tra strumenti e finalità, che sembrano confondersi nella realtà degli enti pubblici.

Ci si pone, in sostanza, due domande cui si prova a fornire risposta con il presente studio. La prima è: qual è la finalità che si intende perseguire attraverso la misurazione e la valutazione delle performance delle aziende pubbliche? La seconda è: gli strumenti introdotti dal legislatore sono idonei al perseguimento di tali finalità?

Dal primo interrogativo ne discende un altro: siamo sicuri che misurare voglia dire governare meglio?

In realtà, come si dirà più avanti e nelle conclusioni, si ritiene che sia proprio l'avverbio "meglio" il centro della questione.

Al di là della provocazione, la risposta non può essere così semplice, bensì merita, in coerenza a quanto appena detto, un approfondimento ed una ricostruzione storica.

Nelle aziende pubbliche, così come probabilmente anche nelle imprese private, i cambiamenti sono in prevalenza esogeni e, nella fattispecie, riguardano almeno due elementi in ordine temporale consecutivo: il quadro di inefficienza, sprechi, corruzione, scarsa qualità dei servizi, mancate risposte ai bisogni dei cittadini e spesa pubblica che caratterizzava il nostro paese alla fine degli anni Ottanta; l'avvio delle riforme manageriali che, sulla scorta

degli esempi di altri paesi e sul modello teorico del New Public Management, ha pervaso la legislazione a partire dalla L. n. 142/1990, definita l'introduzione dell'aziendalizzazione nella PA in Italia.

Orbene, di tempo ne è trascorso da allora ed assistiamo ad una fase in cui i dogmi di quelle riforme sono messi in discussione proprio in quei paesi che per primi li hanno sperimentati, divenendo nel tempo un modello da seguire.

La pubblica amministrazione si è rivelata molto più ritrosa al cambiamento, di quanto ci si aspettava, soprattutto considerando due elementi di fondo, che hanno caratterizzato i principali limiti dei processi riformatori: i risultati insoddisfacenti (le performance appunto) e l'introduzione in via esclusivamente coercitiva degli strumenti innovatori.

I bisogni dei cittadini appaiono mutevoli, complessi, confliggenti e, soprattutto in quanto tali cioè come bisogni, rischiano di non essere mai del tutto soddisfatti. D'altro canto, spesso, la soddisfazione di un bisogno si traduce in spesa per l'azienda pubblica, cui far fronte, al netto di incrementi di efficienza, con nuove tasse, generando un circolo vizioso che incrementa l'insoddisfazione del cittadino.

La riduzione della spesa pubblica si è rivelata un grande *boomerang* nella più grande recessione che l'economia abbia vissuto dal 1929 e proprio i paesi più liberisti, in cui meno è significativa la presenza dello Stato nell'economia, sono ripartiti grazie al rilancio degli investimenti pubblici.

L'acritica ed obbligatoria introduzione di strumenti manageriali, semplicemente traslati dalle imprese, è stata vissuta passivamente in contesti fortemente burocratizzati, in cui, peraltro, non si è dato coerente seguito alla prima spinta normativa ma, anzi, si è continuato a perseguire la nota metafora dell'oscillazione altalenante del pendolo.

La misurazione delle performance, nel contesto descritto in sintesi, si è concretizzata come adempimento più che come opportunità e ciò, principalmente, perché, a parer di chi scrive, non si intravedeva l'utilità, che tale sforzo comunque comportava, ai fini decisionali del governo dell'istituzione.

In altre parole, chi governa, chi decide ha oggi una mole infinita di dati disponibili, ma non è ancora chiaro in che modo questi debbano essere impiegati nei processi decisionali.

La dottrina economico-aziendale italiana, a dire il vero, ha posto tale problematica attraverso la ridefinizione delle finalità dell'istituto pubblico, chiarendo che le decisioni non sono ispirate esclusivamente a finalità economiche, bensì al contemperamento di istanze sociali, politiche, culturali ed economiche.

E se ciò oggi può apparir vero anche nel mondo delle imprese, si pensi al tema della sostenibilità e della responsabilità sociale, nell'azienda pubblica

si amplificano gli interessi di “cattura” da parte di soggetti “*voice giving*”, ossia peculiari *stakeholder* che, esercitando diverse tipologie di pressioni ed in modo alternato e contingente, sono in grado di orientarne il comportamento.

D’altro canto, un punto fermo dell’aziendalizzazione è stata proprio la separazione tra la responsabilità politica ed il ruolo dei dirigenti, un tempo pericolosamente sovrapposte, così da determinare una distanza tra chi decide e chi mette in pratica quelle decisioni.

Tale distinzione si basa però sull’assunto che chi decide e chi gestisce possiede gli strumenti: per l’appunto la misurazione e la valutazione delle performance.

Allora il tema scivola su di un piano quasi operativo, affrontato nel testo: quali performance? quali misure? quali strumenti?

Il lavoro evidenzierà la complessità del tema, sottolineando come se da un lato sono proliferate le norme, i modelli, i soggetti deputati al controllo, le misure, gli indicatori e soprattutto le procedure e gli adempimenti, dall’altro, nella verifica empirica, tutto ciò ha scarsamente influenzato e modificato la realtà, proprio per l’assenza di un chiaro quadro metodologico e di una *vision* d’insieme, in cui il *focus* mancante, ovviamente, non è stato il risultato, bensì l’obiettivo.

Le performance sono quasi diventate da strumento del manager ad alibi per la politica che, nell’incapacità di interpretare i bisogni, si trincerava dietro il rispetto formale della normativa, confondendo finalità e strumenti.

Un altro slogan in uso in tema di misurazione è che solo ciò che si misura si può governare o in una visione più contabile, solo ciò che si misura, inteso in prevalente senso economico-finanziario, esiste.

Tuttavia gli strumenti contabili tradizionali hanno da tempo manifestato i loro limiti nell’esprimere il valore creato dalle imprese, in considerazione del peso che oggi hanno gli elementi intangibili sul capitale aziendale, spingendo gli studiosi verso la ricerca di modelli multidimensionali in grado di offrire agli stakeholders una misura più realistica del valore aziendale. Basti pensare allo sviluppo di modelli di *reporting* integrato, quale rendicontazione a 360° delle performance d’impresa, non più limitate al bilancio civilistico.

L’assenza di un prezzo di mercato nelle aziende pubbliche rende ancor meno significativo il reddito, come misura di performance, quantunque sia sia calcolato con il metodo della contabilità economico-patrimoniale, recentemente introdotta.

Gli approdi dottrinali successivi al NPM, che pure hanno avuto il pregio di aver evidenziato le criticità in atto, si veda il paradigma della Public Governance o della Public Value Theory, pur non offrendo ad esse un’efficace

risposta, hanno ristabilito le peculiarità dell'istituto pubblico, soprattutto sul concetto e sulle modalità di creazione del valore pubblico.

In tema di misurazione è allora prevalso un approccio di tipo istituzionale, volto a chiarire che non esiste una soluzione unica valida in ogni contesto, bensì sono proprio le peculiarità di questo che determinano il percorso di equilibrio in cui si potranno osservare “*le manifestazioni di vita e le condizioni di esistenza*” dell'azienda.

La misurazione delle performance ritorna ad essere, dunque, lo strumento di tale disegno, non più il fine.

Tale approdo, che appare più coerente alla visione economico-aziendale italiana, sembra riportare al centro una visione soggettiva di osservazione dell'azienda pubblica.

Si vuol qui far riferimento al tema del soggetto economico, quale elemento di differenziazione del governo delle aziende. Se tale figura presenta delle criticità nelle imprese, in ambito pubblico si tratta di un elemento ancora poco indagato dalla ricerca, se non nella condivisione che si tratti di una figura “aperta”, “allargata”.

Si ipotizza, allora, che proprio gli sfumati confini di tale figura, nell'ambito pubblico, possano aver inciso sulla scarsa utilità degli strumenti di misurazione ai fini decisionali e che, dunque, in tale direzione sia necessario sperimentare nuove soluzioni.

La misurazione delle performance si estende, dunque, nel testo, al tema dell'*accountability*. Si tratta di un fenomeno indagato sia in letteratura, che in ambito giuridico, purtroppo con i soliti limiti, come si cercherà di evidenziare nell'ultima parte dedicata alla verifica empirica.

La prospettiva innovativa, semmai, sta proprio nell'associare l'obiettivo della trasparenza, che dell'*accountability* rappresenta il profilo giuridico, alla *vision* del soggetto economico. In tale ambito, l'obiettivo primario resta il coinvolgimento dal basso di ampie fette della cittadinanza attiva.

Ciò potrebbe consentire di superare, al tempo stesso, sia i limiti tecnici dei complessi strumenti di misurazione di performance descritti nel testo, principalmente legati alla complessità ed alla chiarezza informativa, sia i limiti strategici degli stessi, contribuendo a migliorare il legame tra programmazione e controllo.

Il lavoro sarà così articolato, nel primo capitolo si affronterà il tema dell'interesse pubblico alla misurazione e le difficoltà connesse alla multidimensionalità della performance nelle aziende pubbliche. Il tema verrà sviluppato attraverso l'analisi dei principali filoni della letteratura nazionale ed internazionale e della normativa più recente.

Il secondo capitolo avrà ad oggetto le fasi, funzioni, strumenti, modelli e misure che la letteratura identifica come essenziali per la definizione di un corretto sistema di misurazione e valutazione. Il terzo capitolo analizza il concetto di *accountability* e la sua relazione con le performance, nonché gli strumenti di *voluntary disclosure* volti a fornire una maggiore risposta al crescente bisogno di *accountability* e di partecipazione democratica proveniente dai cittadini. Nel quarto capitolo si presenta il tema della trasparenza attraverso un excursus normativo, nonché i risultati di un'indagine condotta sulle griglie di Valutazione dell'OIV in materia di trasparenza amministrativa e la metodologia seguita. Il quinto ed ultimo capitolo accoglie l'analisi di un case study, in cui si analizzano i risultati di un'indagine empirica condotta sui dirigenti della Regione Campania, volta a rilevare le criticità connesse all'introduzione del ciclo di misurazione e valutazione delle performance.

Concludendo queste brevi note introduttive, desidero ringraziare quanti mi sono stati vicini, a vario titolo, nella stesura del lavoro.

Anzitutto esprimo la mia profonda riconoscenza al Professore Federico Alvino per aver stimolato in me l'interesse per lo studio di questa tematica e per avermi guidata nel mio percorso di crescita offrendomi nuove opportunità e stimoli.

Ringrazio il Professore Stefano Pozzoli con cui da anni ho l'onore di poterli confrontare sui temi dell'azienda pubblica.

Un sincero ringraziamento va al professore Loris Landriani per la guida, il continuo supporto e i preziosi insegnamenti di cui ho potuto beneficiare in questi anni e al professore Luigi Lepore, per la sua sincera amicizia e per le lunghe riflessioni condotte assieme, che mi hanno aperto la strada a nuove tematiche di ricerca.

Alla Professoressa Elina De Simone, con la quale abbiamo svolto il progetto di ricerca da cui deriva il presente lavoro, va un sincero ringraziamento per il suo valido contributo e i nuovi spunti di riflessione offerti.

Ringrazio, inoltre, le professoresse Susy Di Vaio e Sabrina Pisano per la loro disponibilità al confronto e al dialogo e i colleghi più giovani, Rosa Palladino e Alfredo Celentano, che mi hanno aiutato nelle elaborazioni grafiche.

Ad Alfonso, Giulia e Federica va il ringraziamento più sentito per aver atteso con pazienza la fine di questo lavoro, cui ho dedicato le mie energie e il mio tempo.

Resta ferma la mia assoluta responsabilità per i limiti e gli errori del presente lavoro.

Giugno 2019

*Gabriella D'Amore*

# 1. LA PERFORMANCE DELLE AZIENDE PUBBLICHE

## 1.1. L'interesse pubblico alla misurazione

L'Italia è un paese che tradizionalmente è stato caratterizzato da un “sistema a finanza derivata” con gran parte delle risorse raccolte in maniera accentrata e poi redistribuite alle amministrazioni periferiche tramite trasferimento (Marsilio, 2009). Mancando l'autonomia, il governo era costretto a ripianare i deficit inevitabilmente prodotti dall'assenza di strumenti di programmazione e controllo della spesa e dal meccanismo a piè di lista, diffuso anche a livello locale. Tale sistema ha contribuito a determinare la deresponsabilizzazione dei manager pubblici rispetto al raggiungimento dei risultati e all'efficienza della gestione.

Con l'ingresso nell'Unione Europea, che ha definito parametri e vincoli alla crescita del debito pubblico, rispetto al PIL prodotto da ciascun stato membro, e la perdita della leva monetaria e dei tassi di cambio, fino ad allora utilizzata per il ripiano del deficit, l'Italia si è vista costretta a ripensare alle logiche di funzionamento che avevano guidato la pubblica amministrazione fino ad allora.

Si è così dato avvio ad una stagione di riforme che dall'inizio degli anni Novanta ancora non accenna ad arrestarsi, ispirandosi ora ai principi managerialisti del NPM dello “steering and not rowing” (Osborne e Gaebler, 1992), attraverso cui si è dato inizio alla stagione delle privatizzazioni ed esternalizzazioni dei servizi pubblici, ora al federalismo con il decentramento di funzioni e risorse dallo stato alle amministrazioni periferiche con l'affermazione del binomio “autonomia/responsabilità” e in tempi più recenti all'introduzione di sistemi formali di misurazione e valutazione dei risultati.

Sebbene è da oltre un trentennio che si discute di efficienza, efficacia ed economicità delle amministrazioni pubbliche, è stato necessario ricorrere a

riforme dai chiari toni impositivi, come la riforma Brunetta, o la riforma Madia e i suoi decreti attuativi, che hanno vincolato l'erogazione di parte della retribuzione accessoria di dirigenti e dipendenti all'adeguamento alle disposizioni normative, affinché si adottassero strumenti formali di misurazione e valutazione delle performance nella PA.

Le ragioni di questa rinnovata attenzione di studiosi e legislatore alle performance è coerente con la crescente esigenza di accountability (Fattore, 2009), manifestata da tutti gli stakeholders, che ha spinto verso l'adozione di strumenti, misure e indicatori volti alla rilevazione del valore creato dall'azienda pubblica. Il "dover dar conto" a terzi dei risultati conseguiti e delle modalità di impiego delle risorse ha reso necessaria la progettazione e implementazione di sistemi di misurazione, con tutte le difficoltà e limiti connessi all'assenza del mercato, che limita la funzione informativa del reddito prodotto e impone il ricorso a misure extra-contabili, tra cui la soddisfazione dei cittadini.

Questa d'altronde rappresenta la finalità di ogni azienda pubblica, alla quale dovrebbe essere indirizzato qualsiasi sforzo di miglioramento, nella consapevolezza dell'identità e del ruolo del soggetto economico, nel cui interesse deve essere svolta l'attività aziendale.

Al soggetto economico dell'azienda pubblica, la dottrina economico-aziendale ha dedicato particolare attenzione, nel tentativo di definirne in maniera chiara la sua identità. Masini identifica il soggetto economico dell'azienda pubblica<sup>1</sup> in «tutti i membri della popolazione riunita in comunità territoriale per gli interessi del soddisfacimento dei bisogni pubblici»<sup>2</sup>. Tuttavia, lo stesso Masini evidenzia la necessità di un meccanismo di delega all'esercizio del potere decisionale ad un soggetto, che egli definisce «soggetto economico improprio», e, al tempo stesso, la difficoltà connessa al meccanismo di rappresentanza della volontà e dell'interesse dei cittadini, nella misura in cui le persone delegate «esercitano per propri fini prerogative e conseguono attese spettanti ai membri del soggetto economico»<sup>3</sup>.

Il meccanismo del voto, attraverso il quale gli elettori scelgono i loro rappresentanti delegandoli alla gestione dell'azienda e all'assunzione di decisioni per loro conto, seppur necessario non appare dunque sufficiente a garantire l'interesse pubblico.

<sup>1</sup> Per una disamina compiuta ed efficace sulla definizione di soggetto economico negli studi economico-aziendali si consiglia tra gli altri il seguente contributo Ricci P. (2010), *Il soggetto economico nell'azienda pubblica*, Rirea, Roma.

<sup>2</sup> Cfr C. Masini (1978), *Lavoro e risparmio*, Utet. Torino, p. 65.

<sup>3</sup> Ivi, p. 42.

Quello che si verifica nella realtà è espresso in modo efficace da Airoldi, Brunetta, Coda (1994): «Si formano soggetti economici impropri e si trascurano i principi di economicità (di etica, e talvolta di diritto positivo) quando l'azienda composta pubblica diventa strumento delle organizzazioni politiche o di particolari categorie di utenti e di prestatori di lavoro anziché strumento di realizzazione del bene comune della collettività»<sup>4</sup>.

Il meccanismo della delega funziona fin quando esiste un rapporto di fiducia tra principale e agente (Jensen e Meckling, 1976), tra consiglio di amministrazione e azionisti, tra organo politico rappresentante e i suoi elettori. In assenza di fiducia e in presenza di asimmetrie informative, è necessario il ricorso a meccanismi di governance volti a ridurre la possibilità che l'agente (gli organi di rappresentanza del potere volitivo) adotti comportamenti opportunistici a danno del principale (i cittadini/elettori)<sup>5</sup> (Williamson, 1979). Si rende necessario, pertanto, il ricorso ad assetti organizzativi e strumenti di controllo utili a riallineare gli interessi dell'uno a quelli dell'altro.

Gli strumenti di misurazione e valutazione delle performance della pubblica amministrazione svolgono prioritariamente questa funzione, ossia quella di assicurare il controllo sociale da parte dei diversi stakeholders che ruotano intorno all'azienda pubblica, tra cui, in primis, ritroviamo i cittadini.

I numerosi tentativi di riforma del settore pubblico, iniziati negli anni Novanta e tuttora in corso, sono infatti un evidente segnale dell'interruzione del dialogo e del rapporto di fiducia tra politica, amministrazione e cittadini, la cui causa è da ricercare nel progressivo scollamento tra gli obiettivi perseguiti dalla politica, i risultati conseguiti dall'amministrazione e l'interesse degli elettori.

Il proliferare di norme che mettono in risalto la necessità di misurare, valutare e rendicontare la gestione delle aziende pubbliche, sottolineano il fallimento dei meccanismi volti ad assicurare la legittimazione democratica, in assenza di forme di controllo.

Per tali ragioni è opportuno che questo ennesimo tentativo di riforma della pubblica amministrazione, volto in primo luogo a fornire una risposta all'esigenza di controllo sociale e di miglioramento della performance, sia colto dai manager pubblici come un'opportunità di cambiamento in un approccio proattivo volto alla sperimentazione di nuovi strumenti di partecipazione democratica, attraverso cui dar senso al termine *accountability*.

<sup>4</sup> Airoldi G., Brunetti G., Coda V. (1994), *Economia aziendale*, il Mulino, Bologna.

<sup>5</sup> Williamson O.E. (1979), Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. *The Journal of Law and Economics*, 22(2), 233-261.

## 1.2. La definizione del concetto di performance

Offrire una chiara definizione del concetto di performance pubblica rappresenta un compito di non facile risoluzione in virtù della varietà di prospettive da cui è possibile analizzare il tema e la stessa dottrina economico-aziendale non è riuscita ad esprimere una definizione univoca, ma è concorde sulla multidimensionalità del concetto stesso (Preite, 2011; Rota et al., 2015; Cepiku, 2018; Fattore, 2009).

Osservata da una prospettiva di tipo giuridico la performance pubblica si potrebbe indentificare nelle attività e nei processi posti in essere dall'ente (input) in virtù del ruolo e delle competenze che la normativa gli attribuisce, da una prospettiva economico-aziendale la performance attiene invece ai risultati che l'amministrazione raggiunge attraverso le azioni messe in atto (output) e alle finalità che essa persegue (outcome). Nel presente lavoro si farà riferimento a questa seconda concezione di performance, ritenendo il fine ultimo delle aziende pubbliche il soddisfacimento delle esigenze provenienti dai diversi portatori d'interesse in condizioni di equilibrio economico, utile a garantire il rispetto dei caratteri di azionalità definiti dalla dottrina economico aziendale<sup>6</sup>, tra cui ritroviamo la sistematicità, l'economicità e l'autonomia decisionale ed economica da soggetti esterni.

L'ampiezza del concetto di performance pubblica è da ricondursi a molteplici fattori di complessità, che sono principalmente riconducibili in primo luogo all'eterogeneità delle attività e dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni e, dunque, dei risultati che queste conseguono per ciascuno di essi e, in secondo luogo, ai diversi soggetti coinvolti nel soddisfacimento dei medesimi bisogni espressi dai diversi stakeholder, che implica la necessità di considerare le attività poste in essere e i risultati raggiunti da ciascuno di quei soggetti<sup>7</sup>.

Ulteriori livelli di complessità derivano dai diversi livelli di osservazione della performance definita anche profondità della performance<sup>8</sup>, dal contesto di riferimento e dall'evoluzione del concetto stesso nel tempo, oltre che dalla

<sup>6</sup> Per un'analisi approfondita delle condizioni di azionalità identificate dai precursori dell'economia aziendale si leggano Villa (1941), Besta (1922), Giannessi (1960), Onida (1951, 1971), Zappa (1956), Masini (1979).

<sup>7</sup> Un esempio è quello della tutela ambientale, in cui Stato, Regioni, Enti Locali e a anche soggetti esterni alla P.A., impiegano risorse e svolgono compiti che mirano al raggiungimento della medesima finalità.

<sup>8</sup> Liguori M., Sicilia M., Steccolini I. (2015), *Performance measurement e management nelle aziende pubbliche*, in Rota S., Sicilia M., Steccolini I., *Bilancio e misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.

sua multidimensionalità, che richiede il ricorso a diversi indicatori per la sua misurazione.

La profondità attiene al livello di osservazione e di analisi delle performance che può essere:

- individuale: attiene all'analisi delle azioni e dei risultati di ciascun soggetto che opera all'interno dell'amministrazione pubblica;
- organizzativa: fa riferimento ai singoli uffici, unità operative, settori, dipartimenti, di cui si compone l'amministrazione;
- aziendale: si riferisce alla performance complessiva dell'intera amministrazione;
- settoriale: a seconda dell'ambito di riferimento ad esempio trasporti, salute, istruzione, ambiente;
- sistema: nel caso in cui si analizza la performance al livello aggregato di regione, di Paese o sovranazionale (es. Paesi UE, Medio Oriente, USA, ecc.).

I livelli di osservazione cui la normativa fa riferimento e che verranno presi in esame nel presente lavoro sono i primi tre. Le connessioni tra i diversi livelli e gli ambiti di sovrapposizione delle competenze contribuiscono ad accrescere la complessità definitoria del concetto di performance, in quanto la stessa finalità può essere perseguita da più soggetti separatamente come nel caso dei servizi relativi alla salute o ai trasporti, che vedono coinvolte più amministrazioni pubbliche e anche soggetti privati per la soddisfazione dei medesimi bisogni. Inoltre, le attività connesse all'erogazione di quei servizi possono sovrapporsi o completarsi e i servizi essere alternativi o complementari. Tutto ciò non fa altro che accrescere la difficoltà connessa alla definizione, osservazione e misurazione delle performance.

Anche il contesto di riferimento rappresenta una variabile da considerare nel momento in cui s'intende stabilire dei parametri per la definizione delle performance, in quanto i bisogni espressi dai cittadini e l'attenzione alla qualità dei servizi erogati variano a seconda del grado di sviluppo, così come l'orientamento del management pubblico al risultato è un fattore culturale che dipende dal contesto di osservazione.

Inoltre, occorre tener presente come il concetto di performance si sia evoluto e continui ad evolversi nel tempo, in funzione dei cambiamenti che subiscono la domanda e offerta di servizi.

Come evidenziato da diversi autori (Cepiku, 2018; Rota et al., 2015; Preite, 2011), ciò comporta la necessità per le singole amministrazioni di tener presente l'evoluzione dei bisogni e di adattarsi attraverso l'offerta di servizi in grado di soddisfarli, con il conseguente aggiornamento di obiettivi, strumenti, target e indicatori per la misurazione delle performance, che se da

un lato è essenziale affinché il processo risulti efficace, dall'altro riduce la possibilità di confronti temporali delle misure di performance utili alla valutazione del miglioramento delle stesse.

Per quanto attiene infine alla multidimensionalità della performance pubblica, essa implica la possibilità che la stessa possa essere misurata e valutata con diversi parametri<sup>9</sup>. Secondo la prospettiva economico-aziendale, sono principalmente quattro i criteri attraverso cui è possibile valutare le performance: l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e l'equità. Sebbene tali criteri, in particolar modo i primi tre, siano criteri generali di valutazione applicabili a tutte le aziende, essi assumono una connotazione distintiva se utilizzati per le aziende pubbliche.

L'efficienza nella sua accezione manageriale è definita dal rapporto tra le risorse impiegate (input) e i risultati ottenuti (output). Analizzare l'efficienza in ambito pubblico significa far riferimento alla capacità di un'azienda di erogare beni e servizi minimizzando l'impiego di risorse disponibili, che al tempo stesso può significare, cercare di ridurre le risorse da impiegare per produrre determinati servizi, o massimizzare la quantità delle attività o dei servizi offerti con le risorse che sono disponibili. Per le aziende pubbliche è fondamentale stabilire anche le modalità attraverso le quali è possibile migliorare l'efficienza, rendendosi necessario il temperamento delle esigenze espresse dai diversi stakeholder, e dunque evitando che una maggiore efficienza determini una minore qualità dei servizi, o giustizia sociale. Ridurre la spesa pubblica in ambito sanitario, ad esempio, potrebbe determinare una scarsa qualità dei servizi offerti o una riduzione delle esenzioni a svantaggio delle categorie sociali più deboli.

L'efficacia può essere distinta in gestionale, intesa come la capacità di un'azienda di raggiungere gli obiettivi prefissati, e sociale, intesa come la capacità di soddisfare le attese e i bisogni degli stakeholder di riferimento. Mentre per la prima tipologia il focus è interno per cui la misurazione dipende dalla capacità dell'azienda di definire obiettivi chiari e poi valutare successivamente il grado di raggiungimento degli stessi, per la seconda tipologia il focus è esterno e quindi implica la valutazione diretta o indiretta delle attese di soggetti esterni all'azienda e del loro grado di soddisfazione. Per le aziende private una misura diretta dell'efficacia esterna o sociale è data dalla scelta dei consumatori di acquistare i beni e servizi offerti sul mercato, e dunque dal volume delle vendite realizzato in un determinato arco temporale. Per le aziende pubbliche, l'assenza di un mercato di riferimento e dunque di

<sup>9</sup> Fattore G. (2018), La gestione e la valutazione delle performance, in Cucciniello M., Fattore G., Longo F., Ricciuti E., Turrini A., *Management pubblico*, Egea, Milano.

un prezzo di vendita per i servizi offerti rappresenta un fattore di complessità notevole per valutare la performance dell'ente<sup>10</sup>.

L'assenza di un prezzo di cessione dei beni o servizi erogati, che valorizzi l'utilità prodotta dall'ente implica non pochi problemi<sup>11</sup> e induce dunque ad orientare l'analisi dei risultati prodotti dalle aziende pubbliche verso una visione soggettiva dell'equilibrio economico, in luogo di un approccio oggettivo, che meglio si adatta al mondo delle imprese private (Padovani, 2004).

Nel settore pubblico l'assenza di un prezzo di mercato<sup>12</sup>, sostituito per lo più da tariffe politiche predefinite che non coprono normalmente i costi di produzione, rappresenta uno dei limiti principali al calcolo del "valore" creato dall'azienda pubblica attraverso l'erogazione di beni e servizi. Per superare a tale limite occorre individuare altri indicatori o parametri in grado di rappresentare in modo corretto l'utilità o valore generato dall'azienda pubblica, ossia il differenziale tra le risorse consumate (input) e quelle realizzate (output), attribuendo così significatività ai concetti di efficienza ed economicità nel settore pubblico<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Tuttavia come sottolinea Farneti (2005:2) riferendosi alla distinzione tra aziende lucrative e non lucrative, «non esiste nell'ambito delle suddette tipologie aziendali una suddivisione tra quelle che si occupano solamente di produzione in senso economico e quelle che invece realizzano unicamente un processo di distribuzione della ricchezza. È invece vero che qualsiasi azienda produce e distribuisce; la differenza che va osservata è sul come distribuiscono, se in presenza o meno del mercato».

<sup>11</sup> Il principale problema che si pone nell'erogazione dei servizi pubblici è l'assenza della variabile "prezzo" che consente di valutare la creazione del valore; in assenza di un appropriato sistema di valutazione è difficile stabilire se i beni che lo stato produce potrebbero essere erogati in maniera più efficace dal mercato. Ciò porta ad una conclusione paradossale, e cioè che l'intervento dello stato può essere necessario, ma che per essere efficace deve incorporare alcuni meccanismi e principi di mercato. E. Borgonovi in proposito afferma che «l'azienda pubblica "produce valore" se a parità di tributi richiesti o con tributi decrescenti è in grado di dare gli stessi servizi o servizi migliori rispetto a quelli precedenti, a garantire remunerazioni più soddisfacenti per i propri dipendenti perché organizza meglio la propria attività» (Borgonovi, 2001). Sul concetto di "valore pubblico" si veda anche Borgonovi (2004: 50-54).

<sup>12</sup> Sottolinea Farneti (2005: 3), op. cit. «La mancanza di una grandezza idonea a dare una visione unitaria dei risultati in direzione del raggiungimento delle finalità aziendali, non significa anche l'impossibilità di verificare i suddetti risultati nell'azienda non lucrativa; semplicemente significa che essi andranno opportunamente ricercati. Rimane comunque valida l'osservazione per la quale, anche in tale tipologia istituzionale, i processi operativi comportano la ricerca di una massimizzazione degli output a fronte degli input impiegati e sono dunque applicabili le condizioni di razionalità dei comportamenti, sempre riferite all'attivazione di un sistema decisionale fondato sulla pianificazione e il controllo».

<sup>13</sup> Il principio d'efficienza economica è stato declinato ed interpretato in diversi modi in dottrina per adattarlo alle diverse classi di istituto. La teoria economico aziendale, oltrepassa tali distinzioni e definisce un criterio unificante valido per tutte le classi di istituti: considera cioè l'efficienza economica «come la ricerca della migliore combinazione di risorse tra quelle possibili, dato un certo livello di conoscenze e dati i vincoli posti dalle condizioni culturali, sociali, tecniche ed economiche in cui si svolge una determinata attività». Nell'ambito della PA l'efficienza