

A13



Vai al contenuto multimediale

Enzo Quaranta

**La misurazione e la valutazione
della performance organizzativa
nelle Amministrazioni Pubbliche
attraverso la costruzione
di un Performance Index**

Prefazione di
Marianna Madia

Presentazione di
Giuseppe Mongelli





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVIII
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-1196-3

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: giugno 2018

*ad Antonio e Marco
perché mi hanno insegnato che la felicità
va cercata negli occhi dei bambini*

Indice

- 9 *Prefazione*
 Marianna Madia
- 11 *Presentazione*
 Giuseppe Mongelli
- 17 *Introduzione*
- 23 *Capitolo I*
 La riforma del management pubblico

 1.1. La riforma della Pubblica Amministrazione sotto il profilo dell'implementazione di sistemi di gestione della *performance*, 23 – 1.2. Il grado di sviluppo dei sistemi di *performance management* nella PA italiana e la “Riforma Brunetta”, 27 – 1.3. L'intervento legislativo di modifica e miglioramento del d.lgs. 150/2009. La Riforma Madia, 36.
- 49 *Capitolo II*
 Il “ciclo di gestione della performance” nella PA

 2.1. Le varie interpretazioni del concetto di “performance” della PA, 49 – 2.2. L’“ampiezza” della performance, 52 – 2.3. La “profondità” della performance, 55 – 2.4. Il concetto di *performance* e gli ambiti di misurazione, 58 – 2.5. Le fasi del ciclo di gestione della *performance*: dalla pianificazione alla misurazione, valutazione e rendicontazione, 72 – 2.6. I soggetti coinvolti nel ciclo di gestione della *performance*, 83.
- 87 *Capitolo III*
 I documenti (output) del ciclo di gestione della performance

 3.1. Il Piano della *Performance*, 87 – 3.2. La Relazione sulla *Performance*, 92 – 3.3. I documenti rappresentativi della *performance* negli Enti locali, 95 – 3.4. La necessaria integrazione tra “ciclo di gestione della *performance*” e “ciclo finanziario” negli Enti locali, 99.

103 **Capitolo IV**

L'adeguamento (compliance) alla "Riforma Brunetta" dei documenti (output) del "ciclo di gestione della performance" redatti dagli Enti Locali italiani

4.1. Presentazione dell'indagine empirica sull'analisi dei documenti adottati dagli Enti Locali, 103 – 4.2. Selezione degli Enti Locali oggetto di indagine, 105 – 4.3. Analisi descrittiva del campione, 108 – 4.4. La misurazione del grado di adeguamento alla Riforma Brunetta tramite la costruzione di un *Performance Index*: approccio metodologico utilizzato e analisi di affidabilità dell'indicatore, 118 – 4.5. L'applicazione del *Performance Index* ai Comuni del campione: una visione d'insieme, 124 – 4.6. L'applicazione del *Performance Index* ai Comuni del campione: analisi dei singoli fattori, 130 – 4.6.1. *Approfondimento sui criteri di valutazione riferiti al Piano della Performance*, 130 – 4.6.2. *Approfondimento sui criteri di valutazione riferiti alla Relazione sulla Performance*, 144 – 4.7. I risultati dell'analisi inferenziale, 149.

157 *Considerazioni di sintesi e prime conclusioni*

161 *Bibliografia*

Prefazione

MARIANNA MADIA*

Ringrazio Enzo Quaranta per avermi dato la possibilità, attraverso il collega Michele Bordo, di scrivere la prefazione al suo interessante volume sulla questione della performance nelle pubbliche amministrazioni italiane. La riforma della pubblica amministrazione, di cui ho avuto la diretta responsabilità a partire dal 2014, ha concluso, ormai da molti mesi, il suo complesso iter normativo ed è nella fase della piena attuazione. L'attuazione è un processo complesso, che non coinvolge soltanto le pubbliche amministrazioni che sono chiamate a realizzarla, ma anche le realtà della società civile, tutti coloro che sono i veri destinatari dei nuovi diritti riconosciuti e delle innovazioni introdotte. Sin dai suoi primi passi la riforma è stata costruita attraverso il dialogo costante con i cittadini, le realtà associative e gli attori sociali che hanno espresso un interesse ad intervenire — in maniera trasparente — nei processi riformatori.

Il primo passo della riforma è stata infatti una ampia consultazione pubblica alla quale hanno risposto oltre quarantamila cittadini. Nella fase successiva, quella della redazione dei testi normativi, sono stati costituiti numerosi gruppi di lavoro tematici, ai quali hanno partecipato professionisti, studiosi, amministratori e dirigenti pubblici. La riforma della PA è nata quindi da un processo prima di ascolto e poi dalla raccolta di molti contributi di saperi e di esperienza provenienti anche dal settore scientifico che si sono rivelati molto preziosi. Forte di questa esperienza, attribuisco particolare rilievo agli studi scientifici, come quello realizzato da Enzo Quaranta. In Italia esiste uno straordinario patrimonio di ricerca pubblica, in ogni settore. Gli studi sulla pubblica amministrazione, che sono sempre più multidisciplinari e inseriti in un contesto europeo ed internazionale, sono estremamente utili ai decisori politici. Permettono di dare profondità e dati alle decisioni,

* Ministro della Pubblica Amministrazione.

mettono in campo l'identificazione delle buone pratiche e delle principali criticità consentendo il rafforzamento della qualità delle scelte. Il lavoro svolto da Quaranta sul tema della performance, che è l'oggetto di uno dei decreti delegati della legge 124/2015, va letto in questo senso. La sua analisi che include la costruzione di un inedito indicatore sintetico sull'adeguamento delle amministrazioni ai piani della performance, è estremamente interessante anche perché basata su un solido lavoro empirico condotto sugli enti locali. L'indagine di Quaranta rivela diverse criticità emerse nella gestione dei cicli di performance secondo la normativa del 2009 e definisce un primo confronto con quanto previsto dal decreto 74/2017. Nel merito della questione della performance credo che il volume colga con efficacia quanto previsto nella nostra riforma: una migliore definizione degli obiettivi delle singole PA e nazionali, un ruolo più incisivo e definito degli organismi indipendenti di valutazione, il superamento della rigidità burocratica della premialità obbligatoriamente divisa per fasce. Il decreto sulla performance, che vuole liberare la valutazione da quelle rigidità che di fatto l'hanno resa inefficace nello scorso decennio, si coniuga con la nuova stagione di rinnovo contrattuale; una stagione che è iniziata con l'accordo del 30 novembre 2016 e che ha portato già al rinnovo della grande parte dei contratti collettivi delle lavoratrici e dei lavoratori pubblici. A riguardo, è utile sottolineare come decreto performance abbia svolto un ruolo fondamentale nella ripresa della contrattazione poiché le "gabbie" legate alla valutazione del merito, introdotte dalla legislazione del 2009, se applicate, avrebbero comportato una ingiusta penalizzazione economica per i lavoratori a prescindere dall'effettivo rendimento. L'esatto opposto di una valutazione trasparente e che valorizzi il merito. Il volume di Quaranta rappresenta, in questo contesto, un interessante e utile contributo per confrontarsi con il tema dell'attuazione dei nuovi meccanismi di valutazione, che ora possono davvero funzionare per misurare l'efficienza dei servizi e della qualità del lavoro pubblico, coinvolgendo in un progetto comune cittadini e lavoratori.

Presentazione

GIUSEPPE MONGELLI*

Il presente lavoro si propone di analizzare lo stato dell'arte dei processi di misurazione e di valutazione della performance organizzativa nelle Amministrazioni Pubbliche nel nostro ordinamento.

Il dott. Enzo Quaranta approda con questo suo lavoro alla conclusione del percorso di dottorato in Management e Finanza presso l'Università degli Studi di Foggia incentrando la sua ricerca sui temi dell'approccio *performance based* nella Pubblica amministrazione italiana da parte del management pubblico, analizzando l'esperienza sinora svolta nel comparto pubblico e soprattutto nel comparto degli enti territoriali.

Non può sottacersi che l'analisi e le riflessioni del dott. Quaranta, nel suo apprezzabile ed esauriente lavoro sulla *performance* organizzativa della PA, sono frutto di una complessiva esperienza maturata, negli ultimi anni accademici, anche nella costante collaborazione, nella qualità di cultore della materia, al corso di insegnamento di management pubblico presso il Dipartimento di economia dell'Università di Foggia.

Nel volume appare esaurientemente sviluppato il contesto in cui matura nel nostro ordinamento il momento di svolta nel concepire un nuovo modo di esplicazione dell'agire delle organizzazioni pubbliche, cioè quando irrompe nel nostro dibattito dottrinario il dilemma sul rapporto esistente tra pubblico e privato e più precisamente quando ci si interroga se il manager pubblico presenti specificità che valgono a distinguerlo da quello privato. È anche il momento in cui ci si pone l'interrogativo fondamentale se i principi, le metodologie e le tecniche gestionali applicate nel mondo delle imprese siano validi anche per le amministrazioni pubbliche come già sperimentato in altre Paesi

* Docente di Management pubblico presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Foggia.

nel mondo, in particolare dell'area anglosassone, e come propugnato dagli studiosi di *public management*.

È ormai acclarato il grande ritardo con cui nel nostro Paese si è passati a dare una risposta normativa concreta alle note problematiche poste dall'inefficienza e dall'onerosità delle gestioni pubbliche che sono divenute nel tempo incompatibili con la sostenibilità degli equilibri di finanza pubblica soprattutto dopo l'avvio del processo di integrazione europea con i suoi precisi e ineludibili vincoli posti al disavanzo e al debito pubblico.

D'altronde in un ordinamento come il nostro, caratterizzato da una preponderante regolamentazione secondaria, che, come è stato autorevolmente sostenuto da Sabino Cassese¹, si pone come una « vastissima disciplina di quasi ogni aspetto del vivere civile è consacrata in norme, siano esse legislative, siano esse regolamentari », ha avvertito la necessità di apportare un netto cambiamento alle logiche gestionali della PA completamente « schiacciate » su impostazioni in cui era prevalente la finalità amministrativistica, del rispetto formale della regola, della cosiddetta « cultura dell'adempimento ». Un'impostazione che trascurava completamente l'esigenza del risultato finalisticamente posto all'esistenza stessa dell'organizzazione pubblica cioè di corrispondere alle aspettative e ai bisogni della collettività e dei differenti portatori di interesse.

Ecco sorgere, dunque, sempre più impetuoso il bisogno di convergere anche per le organizzazioni pubbliche verso logiche aziendali che potessero consentire al management pubblico di migliorare i livelli prestazionali delle gestioni, aderendo a logiche ispirate alla « cultura del risultato » nella consapevolezza, come ampiamente sostenuto dalla dottrina² del management pubblico, che « le amministrazioni pubbliche possono distruggere « valore pubblico », anziché crearlo, nei casi in cui si dimostrano inefficienti, incapaci di conseguire gli obiettivi programmati, poco attente al tema della qualità dei servizi, restie alla diffusione di dati e informazioni riguardanti le attività svolte, gli organi, i dirigenti e il restante personale; quando mettono a rischio i

1. Cfr. S. CASSESE, *Lo stato presente del diritto amministrativo italiano* in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », fasc. 2, 2010, pp. 389-400.

2. Cfr. N. ANGIOLA, P. BIANCHI, *Management pubblico — una visione performance based*, FrancoAngeli, Milano 2015.

loro fragilissimi equilibri finanziari, quando rimangono coinvolti in scandali di vario tipo, ecc. ».

Nel nostro Paese rimane una pietra miliare di questo lungo e tortuoso percorso di rinnovamento il famoso rapporto “Giannini”, risalente al 1979, in cui il più autorevole giurista amministrativista italiano Massimo Severo Giannini, delinea in una relazione al Parlamento le criticità che attanagliano la pubblica amministrazione italiana e sollecita gli interventi necessari per affrontare i nodi più critici della pubblica amministrazione italiana, rivitalizzando il dibattito dottrinario e sostenendo l’accelerazione del percorso che porterà nel nostro ordinamento a concludere il processo di giuridificazione del canone di efficienza nella pubblica amministrazione³.

Tuttavia non ci si può esimere dall’annotare che nel nostro ordinamento anche una rilevante circostanza riguardante un’importante riforma che ha contrassegnato il funzionamento della PA italiana, la c.d. riforma “De’ Stefani” del 1923 che ha avuto come « regista discreto e riservato »⁴ il Ragioniere generale dello Stato Vitantonio De Bellis, che a dispetto del tempo trascorso, ha mantenuto la sua vigenza e validità ancora oggi, ed ha avuto il merito di prendere in considerazione l’aspetto dell’efficienza e dell’economicità della spesa pubblica attraverso previsioni normative antesignane delle riforme che nel nostro Paese vedranno la luce solo dopo gli anni Novanta. Aspetti che meriterebbero attenzione e approfondimenti da parte della dottrina domestica che, invece, ha mostrato disinteresse sul punto e mantenuto atteggiamenti di “chiusura”, impegnata a seguire una chiave di lettura e interpretativa⁵ piuttosto consolidata, che non ha saputo cogliere nella riforma del 1923 un importante tentativo, apprezzabile per l’epoca e il contesto storico e politico, di introdurre il tema della proficuità della spesa pubblica. Invero non può disconoscersi che con

3. Per una ampia e recente disamina cfr. R. URSI, *Le stagioni dell’efficienza — paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Maggioli editore, 2016.

4. Cfr. G. MELIS, *La lunga storia dei controlli: i conti separati dall’amministrazione*, in Focus “L’evoluzione dei controlli. Dalla legittimità degli atti all’equilibrio di bilancio”, « Nuova Etica Pubblica », anno 1, n. 1, dicembre 2013, p. 20.

5. Cfr. gli scritti in proposito di S. Cassese, G. Melis, R. Faucci e anche nel recente lavoro di ricerca condotto da R. Ursi sull’efficienza della PA, l’A. viene a confermare la tradizionale chiave di lettura e di analisi che sin dagli anni Sessanta domina l’istituzione della Ragioneria generale dello Stato e della riforma De’ Stefani del 1923.

la ampia riforma della contabilità dello Stato del 1923, De Bellis⁶ assume un ruolo seminale rispetto alle problematiche dell'economicità e dell'efficienza della spesa pubblica e, in definitiva, dell'efficienza dell'azione della PA.

Sul piano della dottrina amministrativa è il Rapporto Giannini che segna la svolta intorno al dibattito sull'efficienza della pubblica amministrazione e come osserva puntualmente Riccardo Ursi⁷ « può considerarsi, quindi, un vero e proprio spartiacque, il punto di arrivo di una riflessione sulla razionalizzazione dell'organizzazione tesa al superamento del sistema legalistico-burocratico tradizionale. Esso manifesta l'epifania di un nuovo modello di amministrazione quale erogazione di servizi. Il documento sembra certificare l'urgenza della questione amministrativa, mettendo in luce i punti di debolezza dell'organizzazione del Welfare State che, nel trentennio precedente ha avuto il suo apogeo e che, alla vigilia degli anni Ottanta, rivela elementi di criticità e di insostenibilità, il più delle volte cagionati dalla sua conclamata disfunzionalità. Come è stato osservato, cause di tale situazione sono: un incremento inarrestabile della spesa pubblica e una contestuale colonizzazione politica degli apparati; lo sviluppo di un'eccessiva discrezionalità decisionale, ben oltre quanto sarebbe giustificato per dare soluzione, in una logica di scopo, ai problemi sociali; un'abnorme inflazione normativa, indotta, almeno in parte, dalla necessità di arginare la discrezionalità dei funzionari; la statalizzazione di interi settori della vita economica e sociale in una logica di pervasiva deresponsabilizzazione del settore privato ».

A rafforzare la tendenza della valorizzazione e giuridificazione del canone dell'efficienza è intervenuta la legislazione comunitaria attraverso la codificazione nel Trattato del principio della sana gestione finanziaria che, come chiarito dal regolamento finanziario comunitario equivale a consacrare l'osservanza dei principi di efficacia, efficienza ed economicità e un'amministrazione orientata al risultato.

6. Per un'ampia disamina Cfr. G. MONGELLI, *Il Ragioniere generale dello Stato di "ferro"* — Vitantonio De Bellis, *storia dimenticata di un servitore dello Stato*, Aracne, Roma 2016.

7. Afferma R. Ursi, che « sarà Giannini, nelle sue Lezioni 1959-1960, a rompere il muro di freddezza nei confronti della previsione costituzionale, sostenendo che la garanzia del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., "è una norma che eleva un principio di scienza dell'amministrazione, quello dell'efficienza, a canone dell'attività di organizzazione giuridicamente rilevante" ».

Orbene è l'approdo alle riforme degli anni Novanta, che vedono l'introduzione nel nostro ordinamento della cultura della misurazione della prestazione della PA nella prima versione del 1993, con la riforma Cassese, poi sviluppata e divenuta sistema dei nuovi controlli interni della PA con la riforma c.d. "Bassanini" del 1999, per giungere al 2009, con la riforma "Brunetta" che afferma nel nostro ordinamento il concetto di performance sia nella configurazione organizzativa che individuale.

Ebbene è questo il contesto in cui si dispiega l'indagine del dott. Quaranta nell'analizzare il grado di *compliance* alla riforma c.d. "Brunetta" dei documenti (*output*) del "ciclo di gestione" della *performance* redatti dagli Enti locali italiani, attraverso una *content analysis* dei documenti di programmazione, pubblicati nel corso dell'esercizio finanziario 2012 e di quelli di rendicontazione a chiusura del ciclo di gestione della *performance* 2012 (Relazione sulla *Performance* 2012) pubblicati nell'anno successivo. Il grado di *compliance* alla riforma del 2009 dei documenti (*output*) del "ciclo di gestione" della *performance* viene misurato per il tramite di un indicatore sintetico appositamente costruito, denominato *Performance Index*, che si fonda su una serie di giudizi di valutazione in merito all'adeguatezza del Piano della *Performance* e della Relazione sulla *Performance* pubblicati (o di documenti analoghi).

L'interessante indagine empirica ha consentito di formulare alcune proposte di miglioramento del ciclo di gestione della *performance* delle pubbliche amministrazioni esaminate, sotto il profilo dei documenti che "incorporano" le misure di *performance* ma soprattutto con ulteriori spunti riflessivi demarca ancora la presenza di molti punti di debolezza e di non adeguatezza della riforma sulla *performance* e che auspicabilmente, con la più recente riforma c.d. "Madia" del 2016, potranno concorrere a migliorare il difficile e arduo percorso dell'efficienza nella Pubblica Amministrazione italiana.

Introduzione

Negli ultimi anni, le profonde trasformazioni economico-sociali caratterizzanti le moderne società hanno dato impulso ai processi di riforma del sistema delle amministrazioni pubbliche in Italia e all'estero, nel tentativo di migliorare il grado di risposta alle attese di cittadini e imprese, tenuto conto anche dell'esigenza di contenere i costi della gestione della *res publica*.

Alla luce di queste trasformazioni, i Governi nazionali sono stati spinti ad intervenire in modo tempestivo ed incisivo, apportando innovativi cambiamenti anche ai testi legislativi vigenti laddove si è reso necessario modificare — in vario modo e con intensità diverse a seconda del tipo di sistema politico-amministrativo del proprio Paese¹ — il *framework* entro cui la PA opera, ovverosia l'assetto politico e istituzionale che definisce le “regole del gioco”, unitamente alle norme che disciplinano il funzionamento della “macchina amministrativa”, nella prospettiva di introdurre i meccanismi operativi tipici delle imprese private, tra cui si citano i sistemi di pianificazione, programmazione e controllo, i sistemi di gestione del personale e i sistemi informativi contabili ed extra-contabili.

Dunque, le amministrazioni pubbliche e, in particolare, gli enti territoriali hanno dovuto ripensare le proprie modalità di funzionamento, introducendo modelli di programmazione e tecniche di controllo assai diversi rispetto al passato allo scopo di migliorare la propria *performance*.

A ben vedere, il concetto di *performance* delle amministrazioni pubbliche è del tutto nuovo nell'ordinamento giuridico italiano, dal momento che è stato introdotto per la prima volta con il d.lgs. 150/09. Tuttavia, i criteri alla base dei giudizi che in molti si sentono di esprimere sull'operato delle amministrazioni pubbliche sono stati accolti in Italia già agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso.

1. C. POLLITT, G. BOUCKAERT, *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford 2002, 2004, 2011.

Infatti, il Legislatore italiano, da più di venti anni, sta tentando di riformare la PA (mediante il processo di “aziendalizzazione”) al fine di ottenere un sistema di aziende pubbliche in grado di operare all’insegna di criteri di efficacia, efficienza e trasparenza/ pubblicità². Com’è noto, il processo riformatore è stato avviato in Italia con gli interventi normativi sulle Autonomie Locali (la L. n.142 del 1990), sul procedimento amministrativo (la Legge n.241 sempre del 1990) e con le novità sul Pubblico Impiego (d.lgs. 29 del 1993).

Solo di recente, al controllo dei costi si sono affiancate le tecniche di valutazione della qualità e l’analisi degli impatti delle politiche pubbliche, nella prospettiva di generare il cambiamento nei modi di pensare e di agire all’interno delle amministrazioni pubbliche.

In definitiva, l’utilizzo di strumenti organizzativo-gestionali innovativi mutuati dall’esperienza delle imprese private, rappresenta l’output di un lungo e complesso processo riformatore che ha interessato la gestione e l’organizzazione nel comparto pubblico.

Il presente lavoro è incentrato sul tema della *performance* della PA e, in particolare, degli Enti locali. Nello specifico, nei primi due capitoli ci si sofferma sulle motivazioni e sui contenuti dei principali interventi legislativi diretti a modificare in maniera significativa i sistemi di programmazione e controllo delle amministrazioni pubbliche italiane per troppo tempo orientati da logiche burocratiche, tese a garantire la regolarità formale degli atti compiuti, ma inadeguati ad assicurare il “buon andamento” della PA sotto il profilo dell’economicità della spesa pubblica, dell’efficacia dell’azione collettiva e dell’innalzamento dei livelli di produttività del personale, analizzando, in particolare, le recenti modifiche apportate al d.lgs. 150/2009 dal decreto legislativo 74/2017, nell’ambito del più complesso ambito di riforme portare avanti dal Ministro Madia.

Si rende necessario far presente, tuttavia, che ancora oggi sono numerosi i segnali di monito che mettono in evidenza quanto poco siano cambiati i comportamenti di numerose amministrazioni pubbliche italiane, nonostante le riforme legislative, con la conseguenza che — non di rado — gli effetti di tali riforme sono pressoché nulli, anzi, per certi versi, negativi, dal momento che in talune realtà hanno ingene-

2. C. HOOD, *A public management for all Seasons?*, « Public Administration », Vol. 69 Spring, 2001.

rato un senso di “impotenza” e di “assuefazione” anche tra coloro che, inizialmente, hanno creduto nel processo di “aziendalizzazione” e che hanno investito energie e risorse nella direzione dell’auspicato cambiamento.

Ad ogni modo, nel 2009 e nel 2017, il Legislatore della riforma ha tentato nuovi percorsi di modernizzazione, in senso manageriale, della PA con la consapevolezza degli errori commessi nel passato. Nello specifico, si è posta enfasi non solo sul “nuovo” concetto di *performance*, ma sono state introdotte innovazioni “organizzative” e di “metodo” che consentissero un migliore funzionamento dei sistemi di *performance management*, tenuto conto anche delle migliori esperienze di altri Paesi avanzati, primo fra tutti il Regno Unito. Si intende, in particolare, fare riferimento all’introduzione dell’allora Commissione indipendente per la Valutazione, l’Integrità e la Trasparenza delle amministrazioni pubbliche–CiVIT (sostituita dall’Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche–ANAC) sulla “falsariga” del *National Audit Office*–NAO inglese; alla definizione dell’Organismo Indipendente di Valutazione–OIV come nuovo soggetto deputato alla valutazione della *performance* all’interno delle singole amministrazioni; alla definizione delle fasi del “ciclo di gestione della *performance*”; all’identificazione delle caratteristiche che gli obiettivi devono possedere per poter essere considerati utili al processo decisionale; al concetto di *performance* organizzativa, ovverosia dell’Ente pubblico considerato nella sua interezza, e di *performance* individuale, da collegare necessariamente al primo; ai vari ambiti di analisi della *performance* organizzativa (impatti, strategie, qualità, efficienza, ecc.) e di quella individuale, ecc.

È appena il caso di evidenziare che numerose ricerche nazionali e internazionali sull’argomento sottolineano come la PA possa migliorare l’efficacia e l’efficienza della propria azione a condizione che la *performance* venga, dapprima, misurata e, poi, gestita. In altre parole, i dati raccolti dai sistemi di controllo di gestione e strategico devono essere portati a conoscenza dei decisori aziendali, affinché questi ultimi possano utilizzarli al fine di identificare le cause ultime di eventuali disfunzioni.

Alla luce di tali considerazioni, dopo un generale inquadramento dell’evoluzione normativa sul tema del *performance management* delle

amministrazioni pubbliche italiane, nei primi due capitoli si procede alla presentazione ed interpretazione delle principali innovazioni apportate dalla c.d. “Riforma Brunetta” e dalla successiva “Riforma Madia”, facendo particolare attenzione alle norme applicabili alle amministrazioni locali, che attengono, tra gli altri, ai seguenti aspetti:

- i soggetti da coinvolgere nelle attività di misurazione e valutazione delle *performance*;
- i requisiti da rispettare nelle procedure di individuazione ed assegnazione degli obiettivi, di costruzione delle misure e di fissazione dei relativi *target* da raggiungere;
- la documentazione da predisporre e la strumentazione di supporto da utilizzare;
- i principi alla base della misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale.

Nel terzo capitolo, si concentra l’attenzione sugli Enti locali e, in particolare, si illustrano gli strumenti da essi adottati durante le fasi di pianificazione, programmazione e rendicontazione. Nello specifico, si chiarisce in che modo gli Enti locali hanno declinato nei loro ordinamenti i principi ispiratori della riforma e si illustrano le modalità con le quali si è proceduto a recepire documenti quali “il Piano della *Performance*” e “la Relazione sulla *Performance*” previsti come obbligatori solo per talune amministrazioni pubbliche italiane (Ministeri, Enti Pubblici Istituzionali nazionali, ecc.). Tale analisi è stata condotta anche alla luce delle delibere emanate dall’ANAC (già CiVIT) sull’argomento, dal momento della sua istituzione, e delle linee-guida predisposte dall’ANCI.

Il terzo capitolo si concentra, infine, sul tradizionale problema dell’integrazione tra ciclo finanziario e ciclo della *performance*, dal momento che il suo effettivo superamento costituisce una delle “condizioni abilitanti” del corretto funzionamento dei sistemi di *performance management*, argomento opportunamente corretto all’interno della Riforma Madia.

Nello specifico, vengono evidenziate le principali problematiche in atto nelle amministrazioni comunali italiane con riferimento all’integrazione tra il ciclo di programmazione finanziaria e il ciclo della *performance*. In effetti, i ritardi “legalizzati” nell’approvazione