

Valutazione della performance, efficienza ed efficacia amministrativa. Note a margine del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150

di Giuseppe Cammarota e Michele Morciano

1. Introduzione e sintesi delle conclusioni

La riforma della Pubblica Amministrazione, intrapresa dal governo Berlusconi con la presentazione delle *Linee programmatiche* nel maggio 2008¹, è giunta ad una prima conclusione, almeno sotto il profilo normativo, con la pubblicazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150² che affronta il tema dell'ammmodernamento e razionalizzazione dell'amministrazione attraverso un ampio ventaglio di disposizioni riguardanti la misurazione e valutazione della performance, la trasparenza, la valorizzazione del merito dei dipendenti pubblici, il connesso sistema premiante, l'ordinamento del lavoro pubblico più in generale. Si tratta di un insieme complesso e articolato di disposizioni indirizzate, negli intendimenti del legislatore, ad assicurare un miglior rendimento del lavoro pubblico, un incremento dell'efficienza delle organizzazioni pubbliche e un innalzamento degli standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi.

Con questo contributo intendiamo soffermarci ad analizzare, in particolare, alcuni dei principali temi trattati nel Titolo II del decreto 150/2009 ("Misurazione, valutazione e trasparenza della performance") che tratta di materie già oggetto in passato di numerose iniziative legislative: sostanzialmente l'efficienza, la qualità dei servizi e la trasparenza amministrativa.

Ci siamo soffermati ad analizzare soprattutto quegli aspetti del decreto che, a nostro avviso, risultano determinanti, sotto un profilo metodologico e operativo, per il concreto avvio, presso le amministrazioni, del "ciclo di gestione della performance" e, di conseguenza, anche per la effettiva adozione di sistemi premianti e di incentivazione a favore del personale.

Sono stati dunque analizzati alcuni degli aspetti connessi alla individuazione dei processi produttivi dei servizi oggetto della valutazione, le determinanti della performance organizzativa, i correlati rapporti tra performance organizzativa e individuale, nonché i possibili modi attraverso cui esprimere nel concreto la performance, anche in relazione, ad esempio, alla possibilità di definire graduatorie di performance delle organizzazioni e dei singoli dipendenti.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance definito dal decreto 150/2009 è stato anche molto sinteticamente posto in relazione con quanto prescritto dal ddl "Legge di contabilità e finanza pubblica", attualmente in seconda lettura al Senato³, in relazione alla formazione del bilancio di previsione dello Stato, per analizzare, ancorché ancora molto schematicamente, come le risultanze del ciclo di valutazione della performance contribuiscano a determinare la stima del fabbisogno finanziario ai fini della definizione del bilancio di previsione.

Dalle prime considerazioni che qui riportiamo, consapevoli della necessità di futuri approfondimenti su una materia così complessa e consapevoli che alcune delle insufficienze evidenziate potranno essere eventualmente colmate dalla Commissione per la valutazione istituita dallo stesso decreto, non possiamo trarre che prime valutazioni sostanzialmente critiche su di un insieme di elementi del decreto che, a nostro avviso, se non corretti per tempo, renderanno alquanto problematica una effettiva trasposizione delle previste disposizioni nell'organizzazione e nelle prassi gestionali delle amministrazioni.

¹ Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, *Linee programmatiche sulla riforma della Pubblica Amministrazione - Piano industriale*, Roma, 28 maggio 2008, pubblicato sul sito web del Ministero della Pubblica Amministrazione ed Innovazione (www.innovazione.gov.it).

² Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, GU 31-10-2009.

³ Senato della Repubblica, ddl. "Legge di contabilità e finanza pubblica", n. 1397-B, 13 novembre 2009.

Ci è apparsa sostanzialmente insufficiente la disposizione secondo cui la misurazione e valutazione della performance viene riferita “all’amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità” (art. 3, comma 2), invece che ai processi produttivi reali delle amministrazioni; risulta indeterminata la modalità di espressione della performance organizzativa - che deve comunque rappresentare uno standard per tutte le amministrazioni - da cui deriva l’impossibilità di redigere graduatorie di performance per le amministrazioni stesse; rimane indeterminato il rapporto tra performance organizzativa e individuale, tenuta anche presente la necessità di “tipizzarne” l’aspetto giuridico-formale per le sue evidenti conseguenze soggettive, da cui deriva la sostanziale impossibilità di redigere anche graduatorie individuali. Inoltre, dal confronto tra il decreto 150/2009 e il citato ddl sulla contabilità e finanza pubblica in esame al Senato, emergono a nostro avviso significativi elementi che testimoniano una perdurante disorganicità del ciclo gestionale-finanziario delle amministrazioni centrali dello Stato, laddove appare che il legislatore dia per scontato che il sistema della valutazione della performance sia basato su di un sistema di indicatori e parametri diverso da quello su cui poggiano le valutazioni del fabbisogno finanziario delle amministrazioni ai fini della formazione del bilancio di previsione, tanto che il legislatore ripetutamente richiama la necessità di procedure di conciliazione, modalità di raccordo e collegamento tra i due sistemi.

Pur consapevoli della necessità di ulteriori approfondimenti e confronti, anche in relazione al prosieguo dell’iter parlamentare del ddl sulla contabilità e finanza pubblica, siamo dell’avviso che in presenza di così evidenti insufficienze la traduzione operativa del decreto 150/2009 risulterà quantomeno problematica.

2. La “performance organizzativa” e la Pubblica Amministrazione come “sistema”

Il decreto 150/2009 tratta il tema della produttività del lavoro e dell’efficienza al duplice livello dei singoli lavoratori (dipendenti e dirigenti) e delle “organizzazioni”, come si evince, innanzitutto, dalle disposizioni relative al “ciclo di gestione della performance” ove espressamente si associa la “misurazione e valutazione delle performance, organizzativa ed individuale” (art. 1, comma 1; art. 2; art. 3; art. 4, comma 2, lettera *d*).

Tali valutazioni di performance, “organizzativa” e individuale, dovrebbero, a senso comune, risultare tra loro strettamente correlate, oltre che metodologicamente, soprattutto funzionalmente; pertanto, i caratteri della “performance organizzativa” e della sua “misurazione” e “valutazione” dovranno essere più precisamente configurati, dato che una loro generica enunciazione può dare origine, presso le diverse amministrazioni, ad interpretazioni ed attuazioni difformi che, peraltro, renderebbero tali “misurazioni” e “valutazioni” difficilmente confrontabili, al contrario di quanto, invece, esplicitamente dispone il decreto⁴.

L’espressione “performance organizzativa”, seppur intuitivamente comprensibile come “capacità di resa” di un’organizzazione, può aver senso, nell’ambito del decreto 150, solo se esplicitamente fondata sulla “produttività” dei singoli processi produttivi dei servizi, la cui prestazione è “attribuita” all’organizzazione medesima e, in particolare, sulla possibilità di valutarli, sia in termini economici (efficienza), sia in termini di capacità di tutelare l’interesse pubblico (efficacia), sia in termini del rispetto dei fondamentali principi e norme a base dell’azione amministrativa (principio di legalità); da ciò deriverebbe anche la possibilità di valutare la performance dei singoli lavoratori (dirigenti e dipendenti) in relazione al loro diretto contributo alla performance organizzativa⁵.

⁴ Che dispone confronti tra amministrazioni anche a livello internazionale (art. 5, comma 2, lett. *e*, art. 13, comma 5, lett. *c*) e dispone, inoltre, che la Commissione per la valutazione rediga una “graduatoria di performance” (art. 13, comma 6, lett. *i*).

⁵ Cfr. art. 3, comma 5, e art. 9.

Pertanto, se la “performance organizzativa” riguarda la “capacità di resa” di una amministrazione intesa come risultante dei diversi livelli valutativi dei processi produttivi dei servizi, la sua valutazione rispetto al sistema amministrativo implica la definizione dei processi di lavoro oggetto della misurazione e della valutazione, dalla cui “combinazione” potrà derivare la “performance organizzativa”. Tali processi di lavoro costituiscono gli ambiti produttivi entro cui valutare anche la performance individuale⁶.

Al riguardo, è appena il caso di rilevare che il complesso delle amministrazioni pubbliche, sebbene organizzate in insiemi omogenei di strutture in termini di competenze amministrative (Ministeri, Regioni, Comuni, etc.), risultano essere, e non potrebbe essere diversamente, un “sistema” unico, dato che, in generale, i “prodotti” di singole amministrazioni (servizi pubblici e servizi burocratici) si legano a “prodotti” di altre amministrazioni, secondo un reticolo complessivo di rapporti che costituiscono un “sistema” amministrativo organico. Si pensi, ad esempio, ai servizi anagrafici ed elettorali di ogni Comune che, necessariamente, implicano il servirsi di “prodotti” del Ministero dell’Interno; in alcuni casi i “prodotti” potranno essere “servizi”, ad esempio di iscrizione, in altri casi i “prodotti” potranno essere “beni”, come avviene per i dispositivi di carta d’identità elettronica. Ancora, guardando alle amministrazioni centrali, ad esempio, l’Agenzia delle entrate lega lo svolgimento della propria attività a quella di altri enti quali Comuni e Camere di commercio.

Tanto premesso, non sembra che il legislatore abbia sufficientemente tenuto conto della più generale caratteristica della PA che si configura come un “unico” sistema produttore di servizi, i cui processi produttivi dipendono, in generale, dal contributo di più amministrazioni. Tale insufficienza appare più esplicita laddove la norma precisa che le pubbliche amministrazioni “provvedono annualmente ad individuare i servizi erogati, agli utenti sia finali che intermedi” (art. 11, comma 4).

Ne deriva, infatti, che in tutti i casi in cui i processi produttivi si svolgono e si concludono con l’erogazione del servizio all’interno di una stessa amministrazione, la valutazione della performance organizzativa coincide con la valutazione dei processi produttivi che danno effettivamente luogo ai servizi erogati agli utenti. Mentre, in tutti i casi in cui i processi di produzione dei servizi coinvolgono più amministrazioni, le singole valutazioni di performance non potranno restituire indicazioni sul processo produttivo nel suo complesso; questo non riguarda solo i casi in cui le amministrazioni erogano “servizi intermedi” (cioè servizi la cui prestazione è necessaria perché un’altra amministrazione eroghi il servizio finale), ma ovviamente anche i casi in cui l’erogazione di un “servizio finale” da parte di un’amministrazione implica l’erogazione di servizi intermedi da parte di altre. Si pensi, ad esempio, al caso citato di un servizio comunale di certificazione anagrafica o di un servizio di attribuzione di carta d’identità elettronica. Il Comune per erogare il servizio finale al privato dovrà ottenere servizi intermedi da parte del Ministero dell’Interno; ne deriva che, singolarmente considerate, le misurazioni e valutazioni di performance effettuate sui due enti non possono esprimere, perché parziali, una valutazione del processo produttivo nel suo complesso, soprattutto in termini di efficienza.

Il fatto che la PA si configuri come un sistema di servizi alla cui produzione concorrono una pluralità di amministrazioni diverse è tanto evidente che il legislatore si è preoccupato di definire appositi istituti, come la conferenza dei servizi, o strutture permanenti di raccordo istituzionale, quali la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, la Conferenza unificata, per favorire il coordinamento delle amministrazioni nei tanti procedimenti in cui si prevede la partecipazione di molti enti ed organi; oltre ad essere intervenuto in più occasioni attraverso misure di semplificazione e prevedendo anche l’adozione di specifiche forme di

⁶ In tal senso il decreto 150/2009 risulta particolarmente ambiguo e carente dato che invece di fondare esplicitamente la valutazione della performance sui processi produttivi delle amministrazioni, si riferisce, oltre che all’amministrazione nel suo complesso, alle “unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola” (art. 3, comma 2). Un più esplicito, anche se ancora indiretto, riferimento ai processi produttivi è contenuto all’art. 11, comma 4, in cui si richiama, in relazione alla trasparenza del ciclo di gestione della performance, la contabilizzazione dei costi effettivi dei servizi erogati.

innovazione tecnologica (la cosiddetta “cooperazione applicativa”) per risolvere non solo il problema della complessità delle procedure, ma anche quello della collaborazione di diverse amministrazioni all’interno dei singoli processi produttivi⁷. Più in generale, la materia è retta dal principio costituzionale della “leale collaborazione” tra enti (art. 120, comma 2, Costituzione).

Pertanto, pare del tutto evidente che la misurazione e la valutazione della performance organizzativa volta “al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche” (art. 3, comma 1, decreto 150/2009), dovrebbe essere fondata sulla valutazione dei processi produttivi “reali”, considerati nella loro completezza e perciò includendo i contributi di tutte le amministrazioni diverse dall’amministrazione “precedente” che a tali processi produttivi a qualsiasi titolo cooperano. Da tutto ciò deriva la necessità di effettuare una “mappatura” generale dei processi produttivi delle amministrazioni su cui saldare la misurazione e valutazione della performance organizzativa. Un aspetto, questo, del tutto trascurato non solo dal recente decreto, ma che anche in passato non ha trovato compiuta sistematizzazione normativa⁸.

3. Tipicità e manifestazione della misurazione e della valutazione della performance

Trattandosi di attività amministrative, la “misurazione” e la “valutazione” della performance (sia organizzativa, sia individuale) dovrebbero manifestarsi in atti amministrativi tipici prodotti dai soggetti individuati dalla legge. In particolare, la “misurazione” è il presupposto logico della “valutazione” la quale, legittimando l’attribuzione di “premi e meriti” (Titolo III del decreto 150), incide su posizioni giuridiche soggettive. Pertanto, dal punto di vista degli atti amministrativi, dovremmo distinguere provvedimenti dichiarativi di giudizio (la valutazione delle performance) preceduti da atti interni di accertamento (la misurazione delle performance).

Tali atti e provvedimenti dovranno avere un contenuto tipico (stabilito dalla norma) a cui si ricollegano effetti reali. Gli effetti della misurazione e valutazione sono specificati rispetto al livello individuale. La norma, infatti, precisa che in ogni amministrazione il soggetto incaricato dalla legge “compila una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale...e del personale non dirigenziale” (art. 19, comma 1), “...in modo che: a) il venticinque per cento è collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l’attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale; b) il cinquanta per cento è collocato nella fascia intermedia, alla quale corrisponde l’attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio...; c) il restante venticinque per cento è collocato

⁷ Senza considerare che il sistema amministrativo è, in realtà, molto più articolato e complesso, dato che oltre agli enti pubblici e agli enti pubblici economici e non, vi sono moltissimi casi di “enti privati di rilevanza pubblica”, ossia deputati all’esercizio di attività amministrative. Ciò non avviene più soltanto attraverso le forme tradizionali della concessione e dell’autorizzazione, né soltanto nei casi dell’esercizio privato di pubbliche funzioni, ma, più in generale, si tende ad attribuire importanti ambiti dell’azione amministrativa a soggetti che, tecnicamente, sono disciplinati dal diritto privato. Questo fenomeno riguarda soprattutto materie tecniche e specialistiche. Si pensi, ad esempio, al fatto che la più grande centrale di acquisto delle pubbliche amministrazioni, la CONSIP, sia una SPA, sebbene la totalità delle azioni sia del Ministero del Tesoro; si pensi, ancora, al complesso delle società ed aziende partecipate dal pubblico, nonché a tutti quei casi in cui la stessa legge attribuisce a soggetti privati funzioni pubbliche, come nel caso della funzione di certificazione delle firme elettroniche (attribuite alle società private di certificazione), ovvero alle certificazioni in materia edilizia rilasciate dagli Organismi Società di Attestazione-SOA. In presenza di un “settore pubblico allargato” in cui diversi soggetti privati contribuiscono alla produzione di servizi finali, è evidente che le valutazioni di performance, laddove limitate ai soli segmenti dei processi produttivi di competenza delle amministrazioni pubbliche, possono risultare inadeguate per migliorare l’efficienza e l’efficacia dell’azione pubblica nel suo complesso. Ancora una volta, la questione sembra riconducibile al fatto che la misurazione e valutazione delle performance non andrebbe riferita a singoli enti o aree di responsabilità, ma collegata ai processi produttivi complessivi.

⁸ Più in generale, la necessità di mappare procedure e procedimenti amministrativi (ossia i processi di lavoro delle amministrazioni) deriva anche dalla riforma della parte II, titolo V, della Costituzione che nel 2001 ha ridisegnato la mappa delle competenze dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali e che, pertanto, implica la necessità di ripensare e ridisegnare i procedimenti tipici di uno Stato non federale secondo la nuova logica federale e in base al principio costituzionale della “leale collaborazione” tra enti.

nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio" (art. 19, comma 2); inoltre, "per i dirigenti si applicano i criteri di compilazione della graduatoria e di attribuzione del trattamento accessorio di cui al comma 2, con riferimento alla retribuzione di risultato" (art. 19, comma 3)⁹. Rispetto alle performance individuale, pertanto, sembra chiaro che gli atti di misurazione e i provvedimenti di valutazione avranno ricadute tipiche sulle posizioni soggettive del personale.

D'altro canto, rispetto alla "misurazione" e "valutazione" della performance organizzativa, che dovrebbe essere collegata alle valutazioni dei singoli lavoratori, permangono, oltre alle perplessità derivanti dalla mancanza di disposizioni sulla ricostruzione dei processi produttivi nella loro completezza, anche perplessità relative alla "tipizzazione" della valutazione che, ovviamente, non riguarda solo l'aspetto giuridico-formale, ma anche le metriche stesse attraverso cui tale valutazione viene espressa.

Il decreto 150/2009, infatti, non chiarisce come esattamente debba essere espressa la performance; se si tratterà, in altre parole, di una valutazione più che altro qualitativa e comunque non funzionalmente ancorata a parametri quantitativi ben definiti e misurabili, o se, al contrario, essa verrà espressa per mezzo di un (o più) indicatore numerico (*indice*) aggregato che, basato su alcuni indicatori di natura gestionale - a cui peraltro sembrerebbe implicitamente fare riferimento il decreto (art. 9, comma 1, lett. *a*; art. 11, comma 1; art. 13, comma 6, lett. *h*) - possa consentire confronti quantitativi non solo tra diversi processi di servizio e amministrazioni, ma anche nel corso del tempo. L'adozione di una modalità "qualitativa" o "quantitativa" di misurazione della performance organizzativa comporterà ricadute diverse sulle valutazioni di merito individuale e sulla stessa possibilità di stilare graduatorie¹⁰.

La differenza tra i due metodi di valutazione della performance non è da poco anche sotto il profilo metodologico, dato che, come è noto, la costruzione di indici quantitativi di performance implica l'adozione di standard, cioè di regole comuni a cui tutte le amministrazioni interessate dovranno attenersi. Tali standard non possono che riguardare, innanzitutto, i criteri di definizione dei servizi e delle fasi di lavoro dei processi di servizio nella loro completezza e organicità, nonché i criteri di valorizzazione dei costi dei fattori e degli stessi servizi.

Il legislatore sembrerebbe - ma non è del tutto chiaro - aver assegnato alla Commissione per la valutazione, di cui all'art. 13 (in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato), il compito di definire tali standard; rimane peraltro del tutto evidente che i criteri economico-contabili alla base della valorizzazione dei costi nell'ambito del "Sistema di misurazione e valutazione della performance" dovranno essere necessariamente gli stessi impiegati per la definizione del fabbisogno finanziario nell'ambito delle procedure di formazione del bilancio di previsione¹¹.

⁹ Sebbene lo stesso art. 19, al comma 4, precisi che "La contrattazione collettiva integrativa può prevedere deroghe alla percentuale del venticinque per cento di cui alla lettera *a*) del comma 2 in misura non superiore a cinque punti percentuali in aumento o in diminuzione, con corrispondente variazione compensativa delle percentuali di cui alle lettere *b*) o *c*). La contrattazione può altresì prevedere deroghe alla composizione percentuale delle fasce di cui alle lettere *b*) e *c*) e alla distribuzione tra le medesime fasce delle risorse destinate ai trattamenti accessori collegati alla performance individuale". Si precisa, inoltre, che le disposizioni citate nel testo "non si applicano al personale dipendente se il numero dei dipendenti in servizio nell'amministrazione non è superiore a 8 e ai dirigenti se il numero dei dirigenti in servizio nell'amministrazione non è superiore a 5" (art. 19, comma 6).

¹⁰ Più volte richiamate nel decreto, sia al livello di amministrazione, sia individuale (art. 13, comma 6, lett. *i*, e art. 19, comma 1).

¹¹ Alla Commissione per la valutazione il legislatore ha assegnato, tra l'altro, il compito di promuovere "sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche" (art. 13, comma 5, lett. *a*), fornire "supporto tecnico e metodologico all'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della performance" e definire "i parametri e i modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance di cui all'articolo 7 in termini di efficienza e produttività" (art. 13, comma 6, lettere *a* e *d*); ma non è chiaro se tutto ciò ricomprenda anche i criteri di contabilità economica necessari alla valorizzazione dei costi dei servizi e, in tal caso, perché tali criteri dovrebbero essere diversi da quelli impiegati nella definizione del bilancio di previsione; cfr. paragrafo 7.

4. I soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance.

I soggetti a cui sono attribuite le funzioni di misurazione e valutazione delle performance, in base all'art. 12 del decreto 150, sono quattro: un organismo centrale denominato "Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche", gli Organismi indipendenti di valutazione della performance, l'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione e i dirigenti di ciascuna amministrazione. E' appena il caso di rilevare, tuttavia che, diversamente dall'art. 12, l'art. 6 del decreto 150 si riferisce ai soli "organi di indirizzo politico amministrativo, con il supporto dei dirigenti"; mentre l'art. 7 definisce i soggetti che svolgono le funzioni di misurazione e valutazione delle performance in modo difforme, sia dall'art. 12, sia dall'art. 6, in particolare non contenendo alcun riferimento agli organi di indirizzo politico-amministrativo (art. 7, comma 2). Peraltro, presso l'Organismo indipendente di valutazione, opera "una struttura tecnica permanente per la misurazione della performance" (art. 14, comma 9).

Si pone, inoltre, un'altra questione che attiene al rapporto tra il sistema di valutazione della performance delineato dal decreto 150/2009 e il sistema dei controlli interni di cui al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286. Il decreto 286/1999 definiva quattro tipologie di controllo interno: il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione (in capo ai dirigenti), la valutazione dei dirigenti, il controllo strategico (funzionale all'esercizio dell'indirizzo politico). Sulla base dell'art. 30 del decreto 150/2009 sono espressamente abrogate (a far data dal 30 aprile 2010) la valutazione dei dirigenti e la specifica disciplina del controllo strategico in ragione della nuova disciplina adottata dallo stesso decreto. Tuttavia, restano escluse dall'elencazione delle disposizioni abrogate del decreto 286/1999, sia il controllo di regolarità amministrativa e contabile (decreto 286/1999, art. 2), sia il controllo di gestione (art. 4). Una lettura che sembra confermata specificamente per il controllo di gestione poiché il decreto 150/2009 stabilisce che "gli organi di indirizzo politico amministrativo si avvalgono delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione presenti nell'amministrazione" (art. 6, comma 2).

Tuttavia, il dubbio interpretativo deriva dalla lettura dell'art. 14, comma 2, del decreto 150/2009, in base al quale l'Organismo indipendente di valutazione della performance, che ogni amministrazione istituisce singolarmente o in forma associata, "sostituisce i servizi di controllo interno, comunque denominati, di cui al decreto legislativo...286", per di più avvalendosi della già citata "struttura tecnica permanente per la misurazione della performance" (art. 14, comma 9). E' chiaro che i "tipi di controllo" non si identificano con i "servizi di controllo", poiché i "servizi" costituiscono la struttura responsabile dell'attività di controllo. Tuttavia, rispetto ai controlli di regolarità e soprattutto ai controlli di gestione, ci si chiede quali siano i "servizi" deputati a svolgerli posto che, sulla base dell'art. 30 del decreto 150/2009, tali controlli dovrebbero comunque sussistere¹².

5. Efficienza, efficacia e performance amministrativa.

¹² Al riguardo è anche opportuno ricordare che il ddl sulla contabilità e finanza pubblica, attualmente all'esame del Senato, prevede la delega al governo per adottare "uno o più decreti legislativi per il potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa e per la riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), e all'articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286": cfr. Senato della Repubblica, ddl. "Legge di contabilità e finanza pubblica", cit., art. 49, comma 1.

Già con le *Linee programmatiche*, il governo ha posto una forte enfasi sull'efficienza dell'amministrazione, da perseguire attraverso il contenimento del costo dei servizi, il recupero di produttività del lavoro e l'adeguamento dei processi produttivi dei servizi alle "migliori pratiche" (modelli di eccellenza e standard internazionali e nazionali), allo stesso tempo richiamando il ruolo strategico "dei beni e servizi pubblici offerti, in termini di quantità disponibili, qualità, costo, non meno che di coerenza/adequatezza con la domanda".¹³

Se con le *Linee programmatiche* è stata nuovamente ribadita la necessità di promuovere metodi gestionali improntati al perseguimento dell'*efficienza*¹⁴, sembra che la pur impellente necessità di assicurare la massima *efficacia* all'azione amministrativa sia rimasta, invece, al margine dell'interesse del governo (che, peraltro, neppure compare nell'intitolazione del decreto 150).

L'efficacia è menzionata nel decreto 150 solo attraverso il richiamo alla "coerenza/adequatezza con la domanda" (cioè alla necessità di allineare effettivamente i servizi erogati ai bisogni e alle aspettative della collettività, così come espressi dall'interesse pubblico), ma senza fornire ulteriori elementi per la sua misurazione e miglioramento; salvo affrontare questo tema, molto indirettamente, con i ripetuti richiami alla *qualità dei servizi*. Con la legge 4 marzo 2009 n. 15 e il successivo decreto attuativo 150/2009, il legislatore ha sostanzialmente riproposto l'impostazione delle *Linee programmatiche*, fortemente incentrata sul recupero di efficienza, prevedendo, tra l'altro, interventi indirizzati a perseguire, oltre ad una migliore organizzazione e una più elevata produttività del lavoro, anche più "elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi" (decreto 150/2009, art. 1, comma 2).

Tanto premesso, l'elemento centrale che emerge dal decreto 150/2009 riguarda il nodo del controllo interno, incentrato sulla questione dell'efficienza, che il legislatore ridefinisce attraverso la *valutazione della performance*, esplicitamente ancorata ai diversi versanti che caratterizzano l'attività gestionale di un'amministrazione.

Il legislatore, infatti, stabilisce che ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare e valutare annualmente la performance organizzativa e individuale basandosi su di un "Sistema di misurazione e valutazione della performance" (art. 7, comma 1).

Schematizzando, tale "Sistema" riguarda (art. 8): *sul versante dell'efficienza*, "la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione" e "l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi"; *sul versante delle capacità operative dell'amministrazione*, "l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli *standard* qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse"; *sul versante della qualità dei servizi e delle relazioni con la collettività*, "la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati", "lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi", "la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi", oltre che "il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità".

La definizione degli elementi di riferimento del sistema di misurazione e valutazione della performance contenuta nell'art. 8 assume una rilevanza fondamentale per la concreta attuazione della riforma, dato che attraverso di essi diviene possibile definire gli obiettivi di miglioramento e, quindi, i correlati strumenti di intervento a disposizione dell'amministrazione. Per contro, gli ambiti di riferimento della valutazione della performance di cui all'art. 8, definiscono anche, per esclusione, gli elementi che la valutazione *non* prende esplicitamente in considerazione, ossia l'*efficacia* in quanto determinante della performance di un'amministrazione¹⁵.

¹³ Cfr. *Linee programmatiche*, cit., pag. 3.

¹⁴ Basterà qui richiamare l'art. 2 della legge 23 ottobre 1992 n. 421, gli artt. 18, 20, 64, 65 e 66 del d. l.vo 3 febbraio 1993 n. 29 e gli artt. 11 e 17 della legge 15 marzo 1997 n. 59.

¹⁵ L'unico esplicito riferimento all'efficacia dell'azione amministrativa contenuto nel decreto 150/2009 sembra essere quello dell'art. 3, comma 4, laddove il legislatore dispone che le amministrazioni pubbliche adottino metodi e strumenti

A questo proposito è opportuno fare riferimento ad una precedente versione del decreto che, invece, faceva dipendere *esplicitamente* la valutazione della performance anche da valutazioni di efficacia (e non solo di efficienza). Infatti, in una versione dello schema di decreto legislativo riportato a lungo nel sito del Ministro della Pubblica Amministrazione ed Innovazione¹⁶, lo stesso art. 8, comma 1, lettera *a*), stabiliva chiaramente che la valutazione della performance doveva concernere “l’*impatto* delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività”. Il legislatore, quindi, poneva esplicitamente in relazione la performance dell’amministrazione con i risultati da essa conseguiti nella società; mentre la valutazione della performance, nella stesura finale del decreto pubblicata sulla G.U., fa riferimento (stesso art. 8, comma 1, lettera *a*) non all’*impatto*, bensì alla “*attuazione* delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività”. Una formulazione che non sembra avere alcun significato coerente rispetto all’efficacia delle politiche o, in una più benevola interpretazione, fa semplicemente riferimento al grado di attuazione delle politiche, peraltro richiamato al successivo punto *b*) dello stesso art. 8.

Non sappiamo se si tratti di un semplice rifiuto sfuggito in fase di limatura finale del decreto, ma sembra che l’impostazione generale adottata dal legislatore sia principalmente indirizzata al perseguimento di una maggiore *efficienza* dell’apparato amministrativo, senza soverchie preoccupazioni per la sua *efficacia*. Tutto ciò implicherebbe, in termini di valutazione della performance, la irrilevanza, o quasi, dell’effettiva “utilità” dell’azione amministrativa¹⁷.

Il legislatore, d’altro canto, ha fin dall’inizio posto una grande enfasi sulla qualità dei servizi, tanto da far sorgere il legittimo dubbio che si sia scambiata la *qualità dei servizi* con l’*efficacia dell’azione pubblica* nel perseguire nella società - attraverso l’erogazione dei servizi - i risultati voluti.

In proposito, sembra sia utile ricordare che mentre la qualità di un servizio può anche costituire una delle determinanti dell’efficacia, quest’ultima attiene comunque alla relazione di causalità che, nella società, raccorda gli obiettivi predefiniti delle politiche (espressi anche in termini di soddisfazione delle preferenze dei soggetti della società, così come definite nell’interesse pubblico) ai risultati ottenuti attraverso l’azione pubblica.

6. Monitoraggio dei costi di produzione e performance

Un aspetto positivo del decreto 150/2009 riguarda la disposizione che impone esplicitamente alle amministrazioni di individuare (annualmente) i servizi erogati agli utenti, sia finali, sia intermedi, nonché di provvedere alla contabilizzazione dei costi e al monitoraggio del loro andamento nel tempo; il tutto “ai fini della riduzione dei costi dei servizi, dell’utilizzo delle

idonei a valutare la performance “secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell’interesse del destinatario dei servizi e degli interventi”. Sul rapporto tra efficacia dell’azione pubblica e soddisfazione delle preferenze individuali cfr. Morciano M., *L’efficacia dell’azione pubblica: preferenze individuali, interesse pubblico e servizi*, in *Amministrazione in cammino*, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione - Sezione Semplificazione e Innovazione - Note e Commenti, 16 giugno 2009.

¹⁶ Cfr. “Schema di decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009 n. 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”, REV 25, 19 maggio 2009, pag. 7, pubblicato sul sito-web del Ministero della Pubblica Amministrazione ed Innovazione (www.innovazione.gov.it).

¹⁷ Paradossalmente, è il Ministero dell’economia e delle finanze che, invece, sembra esplicitamente porsi il problema della valutazione dell’efficacia dell’azione amministrativa, laddove prevede la sua collaborazione con le amministrazioni centrali dello Stato “per la verifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi...per il monitoraggio dell’efficacia delle misure rivolte al loro conseguimento”, cfr. Senato della Repubblica, ddl “Legge di contabilità e finanza pubblica”, cit., art. 39, comma 1.

tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché del conseguente risparmio sul costo del lavoro” (art. 11, comma 4).

Questa disposizione è importante perché la rilevazione della struttura e della dinamica dei costi di produzione dei servizi è alla base di qualsiasi valutazione di efficienza e di efficacia (quindi di performance) dell'amministrazione, nonché a base della stima del fabbisogno finanziario per la definizione del bilancio di previsione dell'amministrazione e, naturalmente, di un sistema premiante di gestione per obiettivi.

Ciò che risulta singolare è che questa esplicita disposizione che riguarda i costi dei servizi, e che è quindi riferibile ai processi di produzione degli stessi, sia stata inserita nell'art. 11, che riguarda la trasparenza, invece di essere posta a base delle valutazioni della performance, soprattutto in relazione all'efficienza nell'impiego delle risorse (art. 8, comma 1, lett. f). Inoltre, come già rilevato in precedenza, il decreto 150 nulla dice sui criteri su cui basare la mappatura dei processi di produzione dei servizi, né sui criteri economici da adottare per la valorizzazione dei costi.

7. I sistemi di misurazione della performance e la formazione del bilancio di previsione

La valutazione della performance organizzativa si basa su di un *Sistema* di misurazione e valutazione della performance attraverso cui dovranno essere definite, tra l'altro, “le procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance” (art. 7, comma 3, lett. b), nonché “le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo esistenti” (lett. c) e “le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio” (lett. d).

Confessiamo qualche dubbio interpretativo sulle “procedure di conciliazione”, che sembrerebbero indicare che il legislatore consideri un sistema di valutazione della performance come qualcosa di diverso dai sistemi gestionali e di controllo, come pure sembrerebbe non essere del tutto convinto della rigorosa dipendenza funzionale che dovrebbe esistere tra le metriche di valutazione della performance e le modalità di valutazione (ex-ante) del fabbisogno finanziario, tanto che anche in questo caso si preoccupa che siano definite le relative “modalità di raccordo e integrazione” tra i due sistemi, evidentemente considerati diversi e separati.

Dovrebbe risultare del tutto evidente il legame funzionale, oltretutto metodologico, tra il processo di valutazione della performance e le procedure di formazione del bilancio di previsione e, a tale proposito, il decreto 150/2009 dispone che la valutazione della performance debba essere effettuata “in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio” (art. 4, comma 1); disposizione ripresa anche in seguito con il richiamo alla “fase” di “collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse” (art. 4, comma 2, lettera b).

Al riguardo sembra opportuno un breve richiamo al disegno di legge sulla “Contabilità e finanza pubblica”, attualmente in seconda lettura al Senato¹⁸, che contiene anch'esso alcune precise disposizioni sul tema della valutazione della performance in relazione alla formazione del bilancio di previsione dello stato.

Rispetto a quest'ultimo, il citato ddl stabilisce che “il bilancio di previsione...è costituito...dagli stati di previsione della spesa...” di ciascun Ministero (art. 21, comma 10) e che ciascuno stato di previsione concerne, tra l'altro, “il piano degli obiettivi correlati a ciascun programma ed i relativi indicatori di risultato...e indica gli obiettivi riferiti a ciascun programma di spesa, che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi... A tal fine il documento indica le risorse destinate alla realizzazione dei predetti obiettivi e riporta gli indicatori di realizzazione ad essi riferiti, nonché i criteri e i parametri utilizzati per la loro quantificazione, evidenziando il collegamento tra i predetti indicatori e parametri e il sistema di

¹⁸ Cfr. Senato della Repubblica, ddl “Legge di contabilità e finanza pubblica”, cit.

indicatori e obiettivi adottati da ciascuna amministrazione per le valutazioni previste dalla legge 4 marzo 2009, n. 15, e dai successivi decreti attuativi” (art. 21, comma 11, lett. a), n. 1).

Da questa disposizione del ddl sembra doversi ricavare che il “sistema di indicatori e obiettivi” utilizzato da ciascuna amministrazione per la valutazione della propria performance costituisca un sistema di indicatori diverso e separato rispetto al sistema di criteri, parametri e indicatori impiegati dalla stessa amministrazione per la definizione del suo fabbisogno finanziario nell’ambito della formulazione del bilancio di previsione; il legislatore si preoccupa, infatti, che venga esplicitamente evidenziato il “collegamento” tra i vari sistemi di criteri, parametri e indicatori.

D’altro canto, mentre il Piano della performance definito dal decreto 150/2009 (che contiene la direttiva annuale del Ministro, in base all’art. 10, comma 1, lettera a), e comma 4) è un documento programmatico predisposto successivamente all’attribuzione dei fondi per l’esercizio, è evidente che gli stati di previsione della spesa dei ministeri costituiscono, invece, un documento preliminare (rispetto alla formulazione del bilancio) che contribuisce a definire l’allocazione dei fondi per l’esercizio successivo.

Pare chiaro, quindi, che la natura delle analisi su cui si basano i tre documenti (direttiva annuale del Ministro, Piano della performance e stati di previsione costituenti il bilancio di previsione) debba necessariamente essere la stessa e (si spera) che siano esattamente gli stessi i criteri alla base di tali analisi e le conclusioni a cui si perviene attraverso la redazione dei vari documenti (ovviamente a parità di condizioni intercorse). Ma ciò che colpisce dalla lettura comparata delle due disposizioni è la loro evidente differenziazione, cioè una esplicita sovrapposizione di strumenti, più che la loro naturale unicità ed integrazione nell’ambito delle diverse fasi di un unico ciclo gestionale-finanziario; tant’è che il legislatore si preoccupa di definire i collegamenti tra i vari sistemi, evidentemente al fine di una loro “conciliazione”.

Un sospetto, questo, che viene rafforzato leggendo l’art. 23, comma 2, del citato ddl che riguarda la formazione del bilancio e che stabilisce, tra l’altro, che “Il Ministro dell’economia e delle finanze valuta successivamente la congruità e la coerenza tra gli obiettivi perseguiti da ciascun Ministero e le risorse richieste per la loro realizzazione, tenendo anche conto dello stato di attuazione dei programmi in corso e dei risultati conseguiti negli anni precedenti in termini di efficacia e di efficienza della spesa”.

In altre parole, oltre alla valutazione della performance effettuata da ciascun ministero, il Ministro dell’economia e delle finanze sembra essere incaricato di un’ulteriore autonoma valutazione della “congruità e coerenza tra gli obiettivi perseguiti da ciascun Ministero e le risorse richieste per la loro realizzazione” che implica valutazioni di natura gestionale prima ancora che finanziarie. Una disposizione solo apparentemente mitigata dal successivo art. 39, comma 1, del ddl, in base al quale “Il Ministero dell’economia e delle finanze collabora con le amministrazioni centrali dello Stato, al fine di garantire il supporto per la verifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi...per il monitoraggio dell’efficacia delle misure rivolte al loro conseguimento e di quelle disposte per incrementare il livello di efficienza delle amministrazioni stesse”; tale collaborazione è previsto che avvenga nell’ambito di “appositi nuclei di analisi e valutazione della spesa” ai quali partecipa anche “un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica”.

Questa concezione, che evidentemente prevede due distinti e separati sistemi di parametri e indicatori a base della valutazione della performance e della formulazione del fabbisogno finanziario rischia, ancora una volta, di frenare l’adozione presso le amministrazioni di sistemi di valutazione della performance che, evidentemente privati di qualsiasi legame con il processo di formulazione del bilancio di previsione, e quindi con il governo delle risorse, rischiano di essere degradate a meri supporti dei sistemi premianti¹⁹.

¹⁹ A questo proposito cfr. Morciano M., *Le riforme perdute della P.A.: strategie e meccanismi di attuazione*, Amministrazione in cammino, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione - Sezione Semplificazione e Innovazione - Note e commenti, 25 luglio 2008.

Conclusioni.

Con il decreto 150/2009 è giunto a conclusione l'iter parlamentare della riforma della Pubblica Amministrazione avviata dal governo con la pubblicazione delle *Linee programmatiche*. Se da un lato sono stati meglio definiti i contorni di taluni degli aspetti economico-gestionali alla base delle politiche per l'efficienza delle amministrazioni (valutazione della performance), dall'altra, continuano a rimanere evidenti tutti i limiti di un approccio sostanzialmente "settoriale", che prevede disposizioni separate - e diverse nel merito - riguardo ai diversi, ma tra di loro organici "sottosistemi" su cui si articola il complesso processo economico, gestionale e finanziario di una amministrazione.

Come è bene evidenziato dal decreto 150/2009 e dal ddl di riforma della contabilità e finanza pubblica all'esame del Senato, i sottosistemi riferibili al monitoraggio della performance, alla contabilità finanziaria ed economica e alla formulazione dei bilanci di previsione, rimangono ben separati, tanto che il legislatore continua a prevedere apposite procedure di conciliazione e raccordi anche organizzativi.

In assenza di una qualsiasi valutazione delle precedenti iniziative di riforma, ad esempio sui controlli interni, sia nel merito, sia rispetto ai motivi alla base della loro mancata attuazione, il governo ripropone interventi sostanzialmente articolati in due sfere di competenze che non si integrano, ad esempio, né al livello dei criteri alla base della valorizzazione dei costi dei processi di servizio, né al livello del processo di formulazione del bilancio di previsione in relazione alle valutazioni della performance; inoltre, né l'uno né l'altro elemento sono esplicitamente basati sulla identificazione e valorizzazione dei processi produttivi sottostanti.

Permangono dunque, a nostro avviso, serie perplessità sull'organicità, completezza e conseguente effettiva applicabilità dei processi valutativi della performance, data la carenza di organicità nei fondamentali sistemi di valorizzazione economica dei processi produttivi delle amministrazioni, in particolare, rispetto alla tutt'ora irrisolta "conciliazione" tra contabilità "economica" e "finanziaria" nell'ambito dei processi valutativi alla base anche della formazione del bilancio di previsione dello Stato.

D'altro canto, l'insieme dei soggetti a vario titolo coinvolti nei diversi aspetti della valutazione della performance pare indicativo di un eccesso di frammentazione delle competenze in materia. Infatti, di valutazione della performance si occupano: l'Organismo indipendente di valutazione della performance (art. 14, comma 1); la struttura tecnica permanente per la misurazione della performance (art. 14, comma 9); la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (art. 13); forse gli uffici di controllo di gestione (art. 4 del decreto 286/1999 e art. 6, comma 2 del decreto 150/2009); il Comitato tecnico scientifico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato (art. 7, comma 2 del decreto 286/1999); l'Osservatorio a suo tempo previsto dall'art. 7, commi 2 e 3 del decreto 286/1999, che dovrebbe operare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, e che non risulta esplicitamente abrogato dal decreto 150/2009; i nuclei di analisi e valutazione della spesa, istituiti presso le amministrazioni centrali dello Stato e disciplinati dal Ministero dell'economia e delle finanze, (ddl Senato n. 1397-B, 13 novembre 2009, art. 39, comma 1); la Ragioneria Generale dello Stato (ddl Senato n. 1397-B, cit., art. 41) e, naturalmente, gli organi di controllo esterno.

Ne deriva, sul piano della documentazione che dovrebbe consentirci di monitorare l'evoluzione delle performances delle amministrazioni, che avremo a disposizione: il Sistema di misurazione e valutazione della performance (artt. 7 e 11); la Direttiva annuale del Ministro (art. 8 del decreto 286/1999); il Piano della performance, che ricomprende anche la suddetta Direttiva (art. 10, commi 1 e 4); la Relazione sulla performance (art. 10, comma 1, lett. b); la relazione annuale

sulla performance (art. 13, comma 6, lett. *n*); il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (art. 11, comma 2); il portale della trasparenza (art. 13, comma 6, lett. *p*); le direttive generali e le linee guida del Comitato tecnico scientifico presso la PCM; gli stati di previsione della spesa dei ministeri (ddl Senato n. 1397-B, cit., art. 21, comma 11, lett. *a*), n. 1); il Rapporto (triennale) sulla spesa delle amministrazioni dello Stato - con le proposte sugli indicatori di performance, etc. (ddl Senato n. 1397-B, cit., art. 41), oltre alla documentazione e relazioni che verranno prodotte dagli organi di controllo esterno.

Peraltro, è stato più volte ribadito dal legislatore che quello che è stato definito un “programma di risanamento, ristrutturazione e rilancio della macchina pubblica italiana”²⁰ verrà attuato senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Inoltre, riguardo alla strategia progettuale di attuazione, essa sembra essere stata demandata alla Commissione per la valutazione. Infatti, tra i compiti della Commissione, essa stessa una “sfida” in termini di efficienza, considerando il rapporto tra obiettivi e risorse definito dal legislatore²¹, vi è anche quello di definire “un programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali, concernenti il miglioramento della performance...” (art. 13, comma 6, lett. *m*).

Sembra tuttavia evidente che in assenza di un impegno progettuale attraverso cui definire prima di tutto i meccanismi di valorizzazione economica dei processi di servizio e il conseguente sviluppo dei sistemi informativi automatizzati di supporto, ben difficilmente le disposizioni contenute nel decreto 150/2009 potranno trovare sistemica applicazione presso le amministrazioni, anche solo quelle dello Stato, come si può evincere anche dall'insufficiente livello di attuazione del precedente decreto 286/1999²².

Riguardo all'attuazione del decreto 150/2009 nel sistema amministrativo, anche guardando il solo contesto degli enti pubblici tradizionali e, in particolare, dei più rilevanti tra questi, ossia gli enti territoriali, una perplessità generale riguarda le prospettive di reale applicazione della norma ai livelli regionali e locali.

Infatti, il decreto 150/2009 stabilisce che nelle Regioni (anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale) e negli Enti locali trovano diretta applicazione le disposizioni generali dettate in materia di valutazione delle performance (Titolo II) e di merito e premi attribuiti (Titolo III). Tuttavia, perché questa “diretta applicazione” si possa realmente manifestare, il decreto stabilisce che “le regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi [del decreto]” (art. 16, comma 2, e art. 31, comma 1). L'adeguamento dovrà aver luogo entro il 31 dicembre 2010 (art. 16, comma 3, e art. 31, comma 4) e, decorso tale termine, si applicano le disposizioni del decreto (ancora art. 16, comma 3, e art. 31, comma 4).

In definitiva, sembra plausibile sostenere che, di fatto, il decreto 150/2009 è norma “cogente” per i soli enti dell'amministrazione centrale dello Stato e che, rispetto agli enti regionali e locali, si pone, invece, come norma “programmatica”; inoltre, rispetto ai soggetti del settore pubblico allargato, la norma pare non abbia alcuna possibilità di applicazione.

Da questo deriva che, pur ammettendo che il decreto riesca ad incidere sull'amministrazione centrale, ciò non implicherà necessariamente il miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa e della qualità dei servizi erogati, sia perché il complesso delle amministrazioni che hanno parte nei processi produttivi di servizi pubblici sono molto più che le sole amministrazioni centrali, sia perché le amministrazioni centrali sono di fatto le meno onerate (rispetto a quelle regionali e locali) dell'erogazione di servizi finali ai cittadini, sia perché, più in generale, l'attenzione è posta sulle strutture organizzative invece che sui processi produttivi che, in una

²⁰ Cfr. *Linee programmatiche*, cit., pag. 4.

²¹ Il legislatore, infatti, assegna alla Commissione, come si evince dai commi 5, 6 e 7 dell'art. 13, ben 20 diversi compiti, pur con alcune aree di sovrapposizione, a fronte di 40 unità di personale complessive, che dovranno occuparsi anche del suo funzionamento e della Sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche (comma 8).

²² Per una valutazione delle iniziative anche progettuali necessarie alla concreta attuazione degli obiettivi contenuti nelle *Linee programmatiche*, cfr. Morciano M., *Le “Linee programmatiche sulla riforma della Pubblica Amministrazione - Piano industriale”*: obiettivi e strumenti, Astrid Rassegna, n. 78, settembre 2008.

grande quantità di casi, coinvolgono trasversalmente più amministrazioni (ed eventualmente soggetti del settore pubblico allargato).