

FRANCESCO CONTE  
Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università  
degli Studi di Roma "Tor Vergata"  
*frankkonte@hotmail.it*

## **OLTRE LA BUROCRAZIA: IL NUOVO PARADIGMA DELLA PERFORMANCE PUBBLICA**

### **BEYOND BUREAUCRACY: THE NEW PARADIGM OF PUBLIC SECTOR PERFORMANCE**

#### SINTESI

Il saggio analizza l'evoluzione del performance management nella pubblica amministrazione, evidenziando il superamento del tradizionale modello burocratico a favore di un approccio orientato al risultato e alla creazione di valore pubblico. Particolare attenzione è riservata agli indicatori di misurazione, al ruolo delle competenze organizzative e al contributo del capitale umano nella costruzione di un'amministrazione resiliente e trasparente. L'analisi mette in luce le criticità del modello tradizionale, sottolineando la necessità di un paradigma innovativo, capace di integrare digitalizzazione, sostenibilità e accountability, così da rafforzare la capacità delle istituzioni di affrontare le sfide economiche, sociali e ambientali dell'attuale contesto.

#### ABSTRACT

The essay examines the evolution of performance management in public administration, highlighting the shift from the traditional bureaucratic model towards an approach centered on results and the creation of public value. Particular emphasis is placed on measurement indicators, organizational competencies, and the role of human capital in shaping a resilient and transparent administration. The analysis reveals the shortcomings of the traditional model and underscores the need for an innovative paradigm that integrates digitalization, sustainability, and accountability, thereby enhancing the capacity of institutions to respond effectively to the economic, social, and environmental challenges of the contemporary landscape.

PAROLE CHIAVE: Performance, Pubblica amministrazione, Accountability, Capitale umano, Governance

KEYWORDS: Performance, Public administration, Accountability, Human capital, Governance

INDICE: 1. Introduzione: le nuove sfide della performance. - 2. L'evoluzione della performance di risultato: dal modello burocratico al risultato atteso. - 3. L'analisi della performance: strumenti e prospettive di valutazione. - 4. Gli indicatori per la misurazione della performance: tra efficienza e trasparenza. - 5. Considerazioni finali: la valorizzazione delle competenze.

## 1. Introduzione: le nuove sfide della performance

Negli ultimi anni, l'ordinamento amministrativo italiano ha conosciuto una stagione riformatrice di crescente intensità, scandita da una «sequenza di interventi legislativi»<sup>1</sup> che hanno progressivamente (ri)modulato il tradizionale *modus operandi* della pubblica amministrazione, ridefinendone i criteri di legittimazione e, con essi, il rapporto tra istituzioni e cittadini<sup>2</sup>. La logica burocratica, che nel modello weberiano trovava il suo punto di forza nell'imparzialità e nella prevedibilità delle decisioni, si è rivelata nel tempo inadeguata a rispondere a un contesto caratterizzato, da un lato, dal rapido avanzamento tecnologico ed economico e, dall'altro, dalla necessità di superare quell'inerzia normativa e culturale che per lungo tempo ha alimentato la cosiddetta «paura di amministrare»<sup>3</sup>.

È proprio da questa consapevolezza che nasce l'esigenza di andare «oltre la burocrazia», orientando l'amministrazione verso un nuovo paradigma, fondato non più sul primato della regola amministrativa, ma sul primato della «*performance*», attraverso cui misurare e valutare «il contributo che un'entità – sia essa individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, programma o politica pubblica – apporta al conseguimento delle finalità istituzionali e alla soddisfazione dei bisogni collettivi per i quali l'organizzazione è stata costituita»<sup>4</sup>.

---

1 Il processo di riforma dell'amministrazione italiana trova la sua prima, autentica svolta con la legge n. 241 del 1990, che per la prima volta ha codificato i principi generali dell'azione amministrativa, sancendo l'obbligo di perseguire i fini determinati dalla legge secondo criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Con tale intervento il legislatore ha tracciato una netta cesura rispetto al passato, inaugurando una concezione dell'amministrazione non più esclusivamente autoritativa e formale, ma orientata al risultato e al buon andamento in funzione del servizio al cittadino. Su questa premessa si è innestata la successiva stagione riformatrice degli anni Novanta e Duemila (d.lgs. n. 29/1993; d.lgs. n. 80/1998; d.lgs. n. 165/2001), fino al d.lgs. n. 150/2009, che ha segnato l'emersione della logica della performance come parametro di valutazione e di responsabilità dell'azione pubblica. Tale impianto è stato successivamente rivisto dal d.lgs. n. 74/2017 e, più di recente, arricchito dagli interventi connessi all'attuazione del PNRR, che hanno aggiornato il sistema in chiave di digitalizzazione, sostenibilità e responsabilità politico-finanziaria. In questo percorso, che si presenta stratificato ma coerente nella sua direzione evolutiva, matura l'affermazione del performance management, non riducibile a un insieme di strumenti tecnici di misurazione, bensì configurabile come un paradigma di governo delle amministrazioni pubbliche, volto a integrare logiche aziendali e principi pubblicistici in una prospettiva orientata alla creazione di valore pubblico.

2 F. CONTE, *Il ruolo del principio di risultato e della digitalizzazione nel processo di riforma nella pubblica amministrazione*, in *Amministrativ@mente*, 3, 2024, 1291 ss.

3 In merito agli effetti «paralizzanti» concernenti il fenomeno della c.d. «paura della firma» si rinvia a M. R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di nuova (ir)responsabilità erariale e la strada della tipizzazione della colpa grave nella responsabilità erariale dei pubblici funzionari*, in *Dir. e proc. amm.*, 2021, 2, 279 ss.; F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato "responsabilizzato"*, in *Federalismi.it*, 2020, 36, 33 ss.; S. TUCCILLO, *Potere di riesame, amministrazione semplificata e "paura di amministrare"*, in *Nuove autonomie*, 2020, 3, 725 ss.

4 Delibera CiVIT n. 89 del 2010, *Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance* (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto

Ciò ha spinto la pubblica amministrazione a ripensare profondamente la propria identità, non più riconducibile a un apparato rigido e autoreferenziale, ma piuttosto come un organismo «aperto, dinamico e complesso»<sup>5</sup>, permeato da logiche «di risultato, digitali e relazionali», in costante interazione con l'ambiente esterno, dal quale attinge risorse, stimoli e aspettative e al quale restituisce, in un flusso continuo, servizi e impatti misurabili in coerenza con la propria missione istituzionale<sup>6</sup>; un ambiente che, a sua volta, non si presenta come un elemento immobile o neutro, ma risulta condizionato dalle scelte strategiche e operative dell'amministrazione, dando luogo a un rapporto circolare e interattivo che contraddistingue il funzionamento delle organizzazioni pubbliche contemporanee<sup>7</sup>. Il *performance management*<sup>8</sup>, pertanto, non può più essere ri-

---

legislativo 27 ottobre 2009, n. 150).

<sup>5</sup> *Ex Multis*, v. G. ZAPPA, *Le produzioni nell'economia dell'impresa*, Milano, Giuffrè, 1956, Vol. I; P. ONIDA, *Economia d'Azienda*, Torino, Utet, 1982; A. AMADUZZI, *L'azienda. Nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Torino, Utet, 1963; E. GIANNESI, *Le aziende di produzione originaria*, Pisa, Cursi, 1960; U. BERTINI, *Il sistema d'azienda. Schema d'analisi*, Torino, Giappichelli, 1990; C. CARAMIELLO, *L'azienda, operazioni di gestione e dinamica dei valori*, 2° ed., Milano, Giuffrè, 1997.

<sup>6</sup> M. T. BIANCHI, *Dalla teoria dell'azienda sistema aperto allo stakeholder engagement: un'applicazione operativa dei fondamenti dell'economia aziendale*, Milano, FrancoAngeli, 2024, 179 ss.

<sup>7</sup> M. T. BIANCHI, *Dalla teoria dell'azienda sistema aperto allo stakeholder engagement: un'applicazione operativa dei fondamenti dell'economia aziendale*, Milano, FrancoAngeli, 2024, *cit.*, 181.

<sup>8</sup> Il concetto di «performance management» ha conosciuto, negli ultimi decenni, un'evoluzione profonda che lo ha trasformato da semplice sistema di misurazione contabile a vero e proprio paradigma di governo delle organizzazioni pubbliche e private. Nato nell'ambito aziendale come strumento legato alla tradizione del controllo di gestione e della contabilità economico-finanziaria, esso ha progressivamente esteso la propria portata semantica e funzionale, fino a configurarsi quale dispositivo capace di integrare dimensioni quantitative e qualitative, connettendo la strategia all'azione e ponendosi come garante della coerenza tra obiettivi dichiarati, risorse impiegate e risultati effettivamente conseguiti. La letteratura internazionale ha ricostruito i tratti di questa evoluzione segnalando, sin dagli studi pionieristici di Koontz, l'esistenza di forme embrionali di valutazione delle prestazioni già nell'antichità, e individuando in Frederick Taylor e nel movimento della scientific management la prima codificazione moderna di sistemi di monitoraggio strutturati; dagli anni Cinquanta in avanti, soprattutto negli Stati Uniti e nel Regno Unito, il tema si è consolidato sotto la denominazione di «performance appraisal», fino a divenire, negli anni Ottanta e Novanta, un modello integrato di governo organizzativo, arricchito dai contributi di Armstrong e Baron e successivamente sistematizzato dal framework di Otley e Ferreira, che ancora oggi costituisce una delle basi concettuali più solide. Tale percorso storico, se letto alla luce delle elaborazioni più recenti, mostra come il *Performance Management System* (PMS) debba essere inteso non soltanto come apparato tecnico di misurazione, ma come processo continuo, dinamico e strategico, in cui il dato economico-finanziario – pur fondamentale – è necessariamente completato da indicatori qualitativi (quali motivazione, cultura organizzativa, relazioni con gli stakeholder, sostenibilità), nella consapevolezza che il valore generato da un'organizzazione non possa esaurirsi nella dimensione patrimoniale e reddituale, ma debba riflettere una prospettiva di medio-lungo termine e una capacità di adattamento alle mutevoli condizioni ambientali. Sul concetto di *performance management* si v. tra gli altri, R. S. KAPLAN, D. P. NORTON, *The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance*, in *Harvard Business Review*, 1992, 71-79; M. ARMSTRONG, A. BARON, *Performance Management: The New Realities*, London, Institute of Personnel and Development, 1998; A. FERREIRA, D. OTLEY, *The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis*, in *Management Accounting Research*, 2009, 20(4), 263-282.

dotto a un mero insieme di strumenti tecnici di misurazione, ma deve essere interpretato quale nuovo paradigma di governo delle amministrazioni pubbliche, nel quale la digitalizzazione svolge la funzione di strumento abilitante delle riforme istituzionali, mentre il principio del risultato si afferma come metodo operativo prevalente, entrambi orientati alla creazione di «valore pubblico riconosciuto e misurabile»<sup>9</sup> quale fine ultimo e criterio ordinatore dell'azione amministrativa<sup>10</sup>.

Sotto questo profilo, i tradizionali principi dell'economicità, della legittimità e della trasparenza sono chiamati ad integrarsi con nuove variabili – dalla sostenibilità ambientale e sociale, alla responsabilità «politico-finanziaria»<sup>11</sup>, fi-

---

9 Cfr. R. MUSSARI, *Performance e valore pubblico*, Milano, Cedam, 2022, 15.

10 G. RACCA, *Le responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, in *Diritto Amministrativo*, 2022, 3, 601; in particolare, il principio di digitalizzazione è stato introdotto in via espressa dal legislatore con la riforma del 2020, mediante l'inserimento dell'art. 3-bis nella legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, segnando così il riconoscimento normativo della centralità delle tecnologie digitali nella dimensione organizzativa e funzionale della pubblica amministrazione. Tale principio si impone non solo nei rapporti interni agli apparati amministrativi, ma si estende altresì alle relazioni interistituzionali tra amministrazioni diverse e ai rapporti con i soggetti privati, costituendo un vero e proprio obbligo di modernizzazione dei processi decisionali e gestionali. La sua base giuridica ultima va rintracciata nell'art. 97 della Costituzione, poiché la Corte costituzionale ha più volte chiarito che il principio di buon andamento deve essere inteso quale garanzia dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità, i quali trovano oggi nella digitalizzazione un imprescindibile strumento attuativo. In conclusione, il principio di risultato e il principio di digitalizzazione, ormai consolidati nel tessuto normativo e ulteriormente rafforzati dal nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), si sono progressivamente intrecciati, dando vita a un approccio integrato alla modernizzazione della pubblica amministrazione.

11 E. D'ALTERIO, *La responsabilità finanziaria: analisi di un mito*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2025, 1, 57 ss.; secondo le riflessioni dell'Autore, la «responsabilità politico-finanziaria» rappresenta un istituto di rilievo costituzionale, in quanto collocato al crocevia tra il principio democratico di controllo sull'uso delle risorse pubbliche e la funzione di equilibrio tra i poteri, assumendo così la fisionomia di contraltare naturale del cosiddetto «potere di borsa», ossia della prerogativa di disporre delle entrate e delle uscite pubbliche, formalmente attribuita al Parlamento ma concretamente esercitata dal Governo. In questa prospettiva, essa si traduce in un obbligo di coerenza e di responsabilità strategica per il decisore politico, chiamato a garantire che le scelte di allocazione delle risorse siano allineate agli obiettivi programmatici dichiarati, compatibili con le esigenze di sostenibilità finanziaria e suscettibili di essere valutate attraverso risultati attesi e misurabili, così da rendere possibile quel confronto ex post tra programmato e realizzato che, in ambito aziendale, costituisce la base del controllo di performance. A differenza della responsabilità amministrativa, che presuppone un rapporto di servizio e un danno erariale, o della responsabilità contabile, connessa alla figura dell'agente contabile, la responsabilità politico-finanziaria opera su un piano diverso, riferito alle scelte strategiche di allocazione delle risorse, e assume perciò una dimensione eminentemente politica e collegiale, pur potendo essere imputata anche a singoli titolari di funzioni decisionali. Essa trova il suo fondamento nei principi costituzionali di equilibrio di bilancio e di copertura finanziaria, traducendosi in vincoli analoghi, per il settore pubblico, a quelli che, nel settore privato, derivano da requisiti di solidità patrimoniale e di sostenibilità della struttura finanziaria: ogni decisione di spesa deve poggiare su risorse certe e previamente individuate, così da garantire l'equilibrio dinamico tra entrate e uscite e preservare la capacità di autofinanziamento futuro. La specificità di questa responsabilità risiede nel suo legame diretto con la titolarità del potere politico-finanziario, secondo il principio per cui il grado di responsabilità deve crescere proporzionalmente all'ampiezza del potere esercitato. Tuttavia, nella prassi operativa, tale legame appare indebolito da un fenomeno di contaminazione

no a ricomprendere la dimensione, ormai ineludibile, della rendicontazione economico-patrimoniale (*accrual accounting*)<sup>12</sup> – ridisegnando in tal modo l'orizzonte entro cui l'amministrazione è tenuta a operare.

È dunque in questa dialettica tra superamento delle rigidità burocratiche e l'affermazione di un paradigma orientato alla *performance* che si colloca la sfida odierna delle amministrazioni pubbliche: non più chiamate a rinnegare le garanzie offerte dal modello amministrativo tradizionale, bensì a reinterpretarle alla luce di nuove esigenze (e influenze) inedite maturate tanto all'interno dei singoli ordinamenti nazionali quanto nel più ampio contesto sovranazionale ed europeo, in cui si affermano vincoli giuridici, criteri di sostenibilità e aspettative sociali che ridisegnano i confini della legittimazione amministrativa.

Questa trasformazione trova una delle sue consacrazioni più significative nell'ampliamento della nozione di «continuità aziendale»<sup>13</sup>, che per lungo tem-

---

decisionale: da un lato, l'organo politico tende a intervenire anche su ambiti gestionali, dall'altro l'amministrazione — e in particolare quella finanziaria — assume un ruolo determinante nella definizione delle politiche di spesa, creando così un'area di opacità che rende difficoltosa l'attribuzione puntuale delle responsabilità. È in ragione di questa combinazione di difficoltà di rilevazione, assenza di strumenti di enforcement e indeterminatezza normativa che l'Autore giunge a qualificare la responsabilità politico-finanziaria come un vero e proprio «mito»: non già nel senso di una categoria priva di fondamento o di utilità, bensì come istituto che, pur possedendo tutte le potenzialità per divenire un autentico strumento di governo e di controllo delle finanze pubbliche, rimane troppo spesso confinato a livello di dichiarazioni di principio, senza tradursi in una leva effettiva di miglioramento della qualità e dell'efficacia nella gestione delle risorse.

12 Nello specifico, si fa riferimento alla Riforma 1.15 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che ha introdotto in via generale il principio della competenza economica (*accrual accounting*) nei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche, quale strumento volto a modernizzare il ciclo della programmazione e della rendicontazione. Il principio in parola, nel segnare un'evoluzione rispetto alla tradizionale competenza finanziaria, impone che i costi e i ricavi siano imputati all'esercizio in cui essi effettivamente maturano sotto il profilo economico, cioè nel momento in cui si realizza la correlazione tra il consumo o l'acquisizione di risorse e l'attività amministrativa esercitata, indipendentemente dalla circostanza che i correlativi incassi o pagamenti si siano già verificati ovvero siano destinati a realizzarsi in futuro. Ne deriva che il conto economico diventa lo strumento deputato a rappresentare, con maggiore aderenza alla realtà, le risorse effettivamente consumate e quelle acquisite con rilievo economico nel periodo di riferimento, offrendo una visione della gestione che non si limita alla dimensione numeraria ma che ingloba altresì gli effetti patrimoniali e le implicazioni di sostenibilità intertemporale delle scelte compiute. Tale impostazione, discostandosi significativamente dal criterio della competenza finanziaria, tradizionalmente dominante nei sistemi contabili pubblici e fondato sulla rilevazione di entrate e spese in corrispondenza di atti giuridico-contabili (accertamenti e impegni), tende a superare una logica prevalentemente autorizzatoria e procedurale, nella quale il controllo si esaurisce nella verifica del rispetto dei limiti di spesa, per approdare a una logica più ampia e sostanziale, orientata alla valutazione integrata dei riflessi economici e patrimoniali dell'azione amministrativa. In tal modo, la riforma contribuisce a rafforzare tanto la trasparenza quanto la responsabilità politico-finanziaria dei decisori pubblici, incidendo non solo sulla tecnica contabile, ma sulla stessa architettura dei rapporti tra amministrazione e cittadini, ai quali è restituito un quadro più attendibile circa la qualità della gestione e la sua capacità di sostenersi nel tempo.

13 Il concetto di «continuità aziendale», nell'esperienza giuridico-economica contemporanea, richiama la capacità di un'organizzazione di garantire nel tempo il mantenimento di equilibri economici, finanziari e patrimoniali, condizione indispensabile per la prosecuzione dell'attività e per la legittimazione stessa della sua esistenza istituzionale. La verifica di tale condizione, pur orientata a una proiezione futura, si radica in elementi attuali e concreti, in quanto richiede di

po era stata ricondotta in modo pressoché esclusivo al mantenimento dell'equilibrio numerario tra flussi finanziari in entrata e in uscita, ma che oggi viene riformulata entro un paradigma più esteso, idoneo a integrare variabili ulteriori e decisive per la sopravvivenza e lo sviluppo dell'organizzazione, tra le quali assumono particolare rilievo, da un lato, la dimensione patrimoniale, e, dall'altro, la resilienza aziendale<sup>14</sup>. La prima non si esaurisce più nella funzione di indicatore della solidità economico-finanziaria dell'ente, ma si configura come espressione della capacità di garantire la sostenibilità di lungo periodo e la stabilità degli impegni assunti; la seconda, a sua volta, non può più essere intesa unicamente quale abilità di reagire a shock esterni o a perturbazioni interne, ma si traduce

---

valutare non soltanto la possibilità di generare flussi positivi di cassa, ma anche l'idoneità a sostenere il servizio del debito e ad assicurare una remunerazione congrua al capitale di rischio, configurandosi dunque come un giudizio complesso che coniuga dimensione prospettica e solidità strutturale. In questo quadro, un ruolo determinante è assunto dalle variabili ambientali, le quali, in un contesto segnato da crescente instabilità, si pongono quali fattori in grado di incidere direttamente sulla sostenibilità prospettica della gestione e di generare rischi sistemici capaci di compromettere gli scenari delineati ex ante. È per tale ragione che al concetto tradizionale di continuità si affianca quello di resilienza, inteso come capacità dinamica dell'organizzazione di anticipare, prepararsi, rispondere e adattarsi a mutamenti imprevisti. La resilienza, in questa prospettiva, non si limita a garantire la mera prosecuzione operativa in condizioni di crisi – come nella più ristretta logica della business continuity – ma implica una visione più ampia, in cui le difficoltà si trasformano in occasioni di apprendimento e innovazione, contribuendo a rafforzare l'organizzazione e a consolidarne la capacità di perseguire obiettivi strategici anche in condizioni avverse. Ne discende che la valutazione della resilienza richiede un approccio sistemico, che tenga conto dell'analisi dei rischi, della valorizzazione dei punti di forza e del superamento delle vulnerabilità strutturali, nonché della predisposizione di piani di emergenza e procedure di risposta che, lungi dal costituire meri adempimenti formali, divengano strumenti essenziali di pianificazione strategica. Una pianificazione efficace, infatti, deve fondarsi sulla conoscenza del risk appetite, evitando l'assunzione di rischi non ponderati, e deve promuovere, altresì, la flessibilità organizzativa e produttiva, così da consentire un adattamento continuo a scenari mutevoli, alle dinamiche di mercato, alle minacce esogene e, al tempo stesso, alle opportunità emergenti. Per un maggior approfondimento sul tema si rimanda a B. CAMPEDELLI, *Governare l'incertezza*, Milano, FrancoAngeli, 2024, 299 ss.

14 R. MUSSARI, *Trasparenza e performance delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista di studi giuridici Ianus - Diritto e Finanza*, 2022, 25, 68 ss.; il termine *performance*, ormai stabilmente entrato non soltanto nel linguaggio tecnico-aziendale ma anche in quello normativo e quotidiano delle amministrazioni pubbliche, si presenta come concetto polisemico e, per molti versi, sfuggente, suscettibile di assumere significati diversi a seconda del contesto di riferimento, distinguendosi tuttavia dal mero comportamento in quanto implica un certo grado di intenzionalità. Se in senso letterale esso può rinviare al risultato di un'azione, nel linguaggio giuridico-amministrativo e manageriale si è affermato come *umbrella-term*, idoneo a ricomprendere una pluralità di dimensioni tra loro intrecciate — dall'efficienza all'efficacia, dall'economicità alla sostenibilità, dalla qualità dei servizi alla trasparenza — con il rischio, tuttavia, che un'eccessiva ampiezza semantica ne indebolisca l'operatività applicativa. In dottrina sono state elaborate diverse interpretazioni: la *performance* come comportamento intenzionale degli attori pubblici; come competenza o capacità, ossia qualità dell'azione; come buon risultato, implicante un giudizio di valore sugli esiti; e infine come risultato sostenibile, in grado di coniugare qualità dell'azione e dei risultati. L'approccio convenzionale, mutuato dal settore privato, ha fatto leva sulla metafora del processo produttivo — “input-process-output-outcome” —, riducendo la *performance* agli esiti delle attività; e tuttavia tale impostazione si rivela insufficiente rispetto alla complessità dell'azione amministrativa, che deve essere valutata non soltanto con i criteri economico-gestionali di efficienza ed efficacia, ma anche con riguardo a principi ulteriori quali legalità, imparzialità, trasparenza ed equità, nella prospettiva più ampia del «valore pubblico».



in attitudine a trasformarsi, a riorientare i processi organizzativi e a rimodulare le strategie operative, così da adattarsi a contesti mutevoli senza sacrificare né l'efficienza gestionale né, soprattutto, la coerenza con gli obiettivi istituzionali e con le finalità di interesse generale che all'amministrazione sono affidate.

La spinta propulsiva di tale evoluzione si rintraccia in una pluralità di fattori convergenti: da un lato, l'attuazione delle riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha imposto un approccio unitario alla misurazione e valutazione della performance, fondato sul principio della competenza economica e orientato a valorizzare la dimensione patrimoniale come indicatore imprescindibile della salute organizzativa, proiettando la gestione pubblica verso un modello più vicino al «controllo manageriale complessivo d'azienda» e di restituirne una rappresentazione più attendibile non solo in relazione all'equilibrio immediato dei conti, ma anche alla loro sostenibilità futura<sup>15</sup>; dall'altro,

---

Come sottolineato da Hood, i criteri di misurazione della *performance* possono articolarsi in tre categorie: «product criteria», legati all'efficacia e all'efficienza dei servizi; «process criteria», attinenti a legittimità ed equità dei procedimenti; e «regime criteria», riferiti alla capacità del soggetto pubblico di affrontare crisi ed emergenze. La performance si configura dunque come concetto multidimensionale, che, lungi dal possedere un significato unitario, deve essere inteso come insieme di informazioni rilevanti per i diversi portatori di interesse, richiedendo pertanto una delimitazione concettuale chiara che ne eviti l'uso indistinto e che ne assicuri l'effettiva funzionalità nei sistemi di misurazione, valutazione e responsabilità delle amministrazioni pubbliche. Per un maggior approfondimento sul tema si rinvia a T. BOIVARD, *The political economy of performance measurement*, in A. HALACHMI, G. BOUCKAERT, *Organizational performance and measurement in the Public sector: toward service, effort and accomplished reporting*, in *Quorum books*, 1996, 145-165; M. DUBNICK, *Accountability and the promise of performance: in search of mechanisms*, in *Public Performance & Management Review*, 2005, 376-417; B. A. RADIN, *Challenging the performance movement: accountability, complexity, and democratic values*, in *Georgetown University Press*, 2006.

<sup>15</sup> Come opportunamente sottolineato in dottrina, il percorso di elaborazione teorica che ha condotto alla configurazione del moderno «performance management» trova una delle sue radici più profonde nel pensiero di Fabio Besta, il quale, già alla fine del XIX secolo, aveva posto le basi per un sistema contabile inteso non soltanto quale meccanismo di registrazione dei fatti di gestione, ma come vera e propria «scienza del controllo economico» (così in F. BESTA, *La Ragioneria. Prolusione letta alla solenne apertura degli studi per l'anno scolastico 1880-1881*, Venezia, Tipografia dell'Istituto Coletti, 1880). Nella sua prospettiva, la contabilità si configura, infatti, come strumento conoscitivo essenziale, idoneo a rappresentare la dinamica patrimoniale degli enti e a correlare le risorse impiegate con i risultati conseguiti, in modo da consentire una valutazione complessiva e sistemica dell'azione amministrativa. Questa impostazione, che si discosta radicalmente dalla mera logica certificativa dei flussi numerari, ha aperto la strada a una concezione della rilevazione economico-patrimoniale quale metodo più idoneo a dar conto non solo delle entrate e delle spese, ma anche della consistenza e delle variazioni del patrimonio, restituendo così un'immagine complessiva della gestione pubblica quale processo economico suscettibile di essere analizzato, misurato e valutato. Non sorprende, pertanto, che la lezione di Besta, lungi dall'essere confinata a un contesto storico remoto, venga oggi riletta come paradigma ancora attuale, nella misura in cui valorizza la funzione della contabilità quale base conoscitiva per un giudizio di performance, inteso come capacità delle amministrazioni di assicurare nel tempo sostenibilità e razionalità delle proprie scelte. In questo solco si inserisce anche l'evoluzione successiva degli studi di Gino Zappa, il quale, nel delineare le «tendenze nuove» degli studi di ragioneria, contribuì a rafforzare l'idea che la funzione valutativa della contabilità dovesse necessariamente accompagnarsi a una riflessione più ampia sulla governance delle organizzazioni e sui riflessi economico-sociali delle loro decisioni (così in G. ZAPPA, *Tendenze nuove negli studi di ragioneria*, in *Annuario del Regio Istituto Superiore di Scienze Economiche e*

l'evoluzione (e l'influenza) della disciplina europea in materia di «rendicontazione di sostenibilità e due diligence aziendale», che ha imposto alle imprese private una crescente attenzione alle performance ESG e alla loro integrazione nelle strategie di lungo periodo<sup>16</sup>.

A questi elementi si aggiunge la progressiva diffusione delle tecnologie digitali abilitanti – quali l'intelligenza artificiale, la *blockchain* e le *distributed ledger technologies* – che hanno inciso in maniera significativa sul ciclo della performance, consentendo la gestione e la valutazione in tempo reale di dati economici, patrimoniali e ambientali e determinando così una trasformazione dell'architettura decisionale e dei connessi profili di responsabilità; un processo che apre la strada a una transizione verso un modello di «amministrazione algoritmica», in cui la funzione decisionale umana si integra con procedure automatizzate in

---

*Commerciali di Venezia*, 1927, 29-62). In tal senso, come osserva Giovanni Barresi, il tema del governo della performance si colloca oggi nel solco di una tradizione che, pur avendo radici lontane, trova nel contesto contemporaneo una nuova attualità, legata all'esigenza di integrare criteri economico-patrimoniali, principi giuridici e obiettivi di sostenibilità nelle pratiche di valutazione e di controllo delle pubbliche amministrazioni (così in G. BARRESI, *Prefazione*, in G. NOTO (a cura di), *Il governo della performance dei servizi di prevenzione e tutela della salute*, Torino, Giappichelli, 2024, XIII).

16 Sia consentito rinviare a F. CONTE, *La finanza sostenibile*, in *Federalismi.it*, 2022, 33, 21 ss.; nello specifico, per «rendicontazione di sostenibilità» si intende il processo mediante il quale un'organizzazione è chiamata a dare conto in modo trasparente e verificabile non solo dei risultati economico-finanziari, ma anche degli impatti ambientali, sociali e di governance (ESG) che derivano dalla propria attività, con l'effetto di estendere l'orizzonte della tradizionale accountability a dimensioni ulteriori rispetto al solo bilancio d'esercizio. In ambito europeo, la disciplina ha conosciuto un progressivo consolidamento: dapprima con la direttiva 2014/95/UE (c.d. NFRD), recepita in Italia con il d.lgs. n. 254/2016, che ha introdotto per le imprese di interesse pubblico di grandi dimensioni l'obbligo di fornire informazioni non finanziarie; più di recente, con la proposta di «Corporate Sustainability Reporting Directive» (CSRD) del 2021, che ha ampliato significativamente l'ambito di applicazione, estendendo la rendicontazione a tutte le grandi imprese, con l'obiettivo di rendere comparabili e attendibili le informazioni fornite, nella consapevolezza che esse costituiscono una condizione essenziale di legittimazione sociale ed economica dell'attività d'impresa. Accanto a ciò, la «due diligence aziendale» si configura come un insieme di obblighi preventivi e di vigilanza attiva, volti a identificare, valutare e mitigare i rischi di impatto negativo sui diritti umani e sull'ambiente lungo l'intera catena del valore. Con la proposta di direttiva n. 2022/0051 sulla «Corporate Sustainability Due Diligence» (CSDD), la Commissione europea ha inteso rendere cogente per le grandi e grandissime imprese un dovere di diligenza rafforzato, chiamandole a predisporre strumenti idonei a prevenire pratiche lesive, come lo sfruttamento lavorativo o l'inquinamento, e a garantire che l'attività economica sia coerente con i principi di sostenibilità e responsabilità sociale. In tale prospettiva, rendicontazione di sostenibilità e due diligence aziendale rappresentano due momenti complementari di un unico processo di responsabilizzazione: la prima assicura trasparenza verso l'esterno, permettendo agli stakeholder di valutare coerenza ed efficacia delle scelte intraprese; la seconda realizza prevenzione e vigilanza interna, imponendo all'impresa di farsi garante della sostenibilità delle proprie decisioni lungo tutta la catena del valore. Entrambe concorrono a ridefinire il rapporto tra impresa, ordinamento e società, collocando la sostenibilità intergenerazionale e la creazione di valore pubblico tra i criteri ordinatori delle politiche europee e nazionali in materia economica. Per una maggior disamina sull'argomento si rinvia a S. BRUNO, *Il ruolo della S.p.A. per un'economia giusta e sostenibile: la Proposta di Direttiva UE su «Corporate Sustainability Due Diligence». Nasce la stakeholder company?*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritti Comparati*, 2022, 2, 303 ss.



grado di assicurare maggiore trasparenza e tempestività nella rendicontazione<sup>17</sup>.

Sulla base delle riflessioni fin qui condotte, l'obiettivo del presente contributo è quello di indagare il progressivo processo di «aziendalizzazione»<sup>18</sup> della pubblica amministrazione, fenomeno che, lungi dal poter essere ricondotto a una mera trasposizione di tecniche manageriali nell'ambito pubblico, si configura quale evoluzione giuridico-istituzionale dell'amministrazione per risultati (o di risultato), nell'ambito della quale la misurazione e la gestione della performance, da semplice strumentazione tecnico-contabile, si sono progressivamente trasformate in un (nuovo) «metodo di governo»<sup>19</sup> capace, da un lato, di orientare in modo coerente e sistematico le dinamiche decisionali – tanto nella dimensione strategica quanto in quella operativa – e, dall'altro, di accrescere l'attitudine adattiva delle amministrazioni rispetto alle sollecitazioni politico-istituzionali, economiche e tecnologiche provenienti dall'ambiente esterno, assicurando al contempo la stabilità degli impegni assunti e la continuità dell'azio-

---

17 F. CONTE, *La trasformazione digitale della pubblica amministrazione: il processo di transizione verso l'amministrazione algoritmica*, in *Federalismi.it*, 2023, 11, 54 ss.

18 M. PAOLONI, F. G. GRANDIS, *La dimensione aziendale delle amministrazioni pubbliche*, Torino, Giappichelli, 2007, 14; in particolare, con il concetto di «aziendalizzazione», si intende introdurre, in ambito pubblico, logiche, principi, meccanismi operativi, strumenti tecnici e regole di gestione tipiche dell'azienda, per come intesa dagli studiosi dell'economia aziendale. Esso si colloca all'interno del più ampio processo di riforma di tipo «istituzionale e privatistico» che, a partire dagli ultimi decenni del XX secolo, ha progressivamente visto affermarsi il paradigma del New Public Management (NPM), sviluppatosi originariamente nell'esperienza dei governi anglosassoni e successivamente trapiantato, con differenti modalità e intensità, nei sistemi europei continentali. Tale paradigma ha promosso un incisivo processo di adattamento della pubblica amministrazione alle logiche del management privato, fondato sull'importazione di principi e strumenti quali la misurabilità dei risultati, la gestione per obiettivi, la valutazione sistematica della performance e il contenimento dei costi, con l'intento di rendere l'azione amministrativa più efficiente, efficace e responsabile nei confronti dei cittadini-utenti. Nondimeno, questo approccio ha suscitato un ampio dibattito, sia in dottrina che in prassi, circa la sua effettiva compatibilità con i valori e le finalità che caratterizzano l'ordinamento pubblico, imponendo di interrogarsi su come coniugare logiche di mercato e principi di legalità, imparzialità e buon andamento, che rimangono capisaldi costituzionali dell'azione amministrativa. Per un inquadramento teorico e critico del New Public Management si veda, tra gli altri, C. HOOD, *A Public Management for All Seasons?*, in *Public Administration*, 1991, Vol. 69; D. OSBORNE, T. GAEBLER, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Addison-Wesley, 1992; M. BARZELAY, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, in *University of California Press*, 2001; E. FERLIE, L. ASHBURNER, L. FITZGERALD, A. PETTIGREW, *The New Public Management in Action*, in *Oxford University Press*, 1996.

19 *Ex multis*, v. F. CONTE, *La Direttiva sui requisiti per i Quadri di bilancio: analisi e prospettive di riforma nell'Unione europea*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2024, 5, 619; N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Prime riflessioni*, in *Bilancio comunità e persona*, 2024, 1, 172; ID., *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, 2022, 3, 729-755; ID., *Il nuovo "metodo di governo" delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Bologna, Il Mulino, 2024, 27-54; C. FASONE, N. LUPO, *Learning from the Euro-crisis. A new method of government for the EU economic policy coordination after the pandemic?*, in *STALS Research Papers*, 2023, 4, 1-24.

ne in funzione degli obiettivi di interesse generale.

## 2. L'evoluzione della performance di risultato: dal modello burocratico al risultato atteso

Nel corso della sua evoluzione, il paradigma «dell'amministrazione di risultato (o per risultati)»<sup>20</sup> – che per lungo tempo aveva animato il dibattito «dottrinale»<sup>21</sup> e «giurisprudenziale»<sup>22</sup>, salvo poi essere progressivamente accantonato a favore della prioritaria esigenza di semplificazione e di snellimento burocratico – ha conosciuto una rinnovata centralità con l'adozione del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), nel quale il c.d. «principio di risultato» viene assunto quale criterio ordinatore delle dinamiche procedurali e organizzative<sup>23</sup>.

---

20 Sulle nozioni concernenti l'amministrazione di risultato (o per risultati) si veda V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, 617 ss.; G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2002, 127 ss.; L. IANNOTTA, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 299 ss.; ID., *Costruzione del "futuro" delle decisioni e Giustizia nell'Amministrazione di risultato*, in L. IANNOTTA (a cura di), *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Torino, Giappichelli, 2003, 3 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula «amministrazione per risultati»*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, Jovene, 2001, 813 ss.; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 102 ss.; M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, cit., 107 ss.; M. R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, Giappichelli, 2003, 172 ss.

21 S. CASSESE, *Che cosa vuol dire «amministrazione di risultati»?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 941; M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati. Atti del Convegno, Palermo 28-28 febbraio 2003*, Torino, Giappichelli, 2004.

22 Negli orientamenti più recenti della giurisprudenza amministrativa – tanto del Tribunale Amministrativo Regionale quanto del Consiglio di Stato – è stato progressivamente precisato il significato da attribuire al principio di risultato nell'ambito del codice dei contratti pubblici, inteso quale criterio funzionale ad assicurare che le procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti si svolgano nel minor tempo possibile e con il miglior rapporto tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza, ma senza per questo comprimere in modo eccessivo l'esercizio della discrezionalità amministrativa, specie nei settori connotati da particolare complessità. Tale impostazione si traduce, secondo i giudici, nell'imperativo di superare gli «eccessivi formalismi procedurali» (TAR Trento, 15.11.2023 n. 181), privilegiando «la sostanza» (TAR Napoli, 15.01.2024 n. 377) come criterio orientativo per la valutazione delle offerte (TAR Napoli, 25.03.2024 n. 1910), così da garantire la qualità effettiva della prestazione (Consiglio di Stato, sez. III, 29.12.2023 n. 11322) e il conseguimento del miglior risultato possibile, assunto quale «valore dominante» nella realizzazione dell'interesse pubblico (Consiglio di Stato, sez. V, 27.02.2024 n. 1924). In questa prospettiva, che include anche la dimensione della «virtuosità» organizzativa, viene sottolineata l'esigenza di selezionare operatori economici capaci di dimostrare, sin dalle prime fasi della competizione, un elevato grado di affidabilità, impegno e competenza (TAR Catania, 12.12.2023 n. 3738), così da garantire che la condotta dell'amministrazione e dei concorrenti non solo risulti formalmente legittima, ma sia anche sostanzialmente adeguata al conseguimento del risultato finale.

23 F. CONTE, *Il ruolo del principio di risultato e della digitalizzazione nel processo di riforma nella pubblica amministrazione*, in *Amministrativ@mente*, 2024, 3, 1301.

Già a partire dalle riflessioni di Massimo Severo Giannini negli anni Sessanta – riflessioni che avrebbe trovato una più compiuta sistematizzazione nel celebre Rapporto degli anni Ottanta<sup>24</sup> – si avvertiva l'esigenza di superare la concezione dell'attività amministrativa come mera «sequenza di provvedimenti», per approdare a un «nuovo modo di intendere l'azione pubblica»<sup>25</sup>, capace di misurare e valutare i «risultati-obiettivi»<sup>26</sup> dell'azienda pubblica; un'impostazione che, pur avendo incontrato inizialmente resistenze e cautele per il timore di una possibile compressione del principio di legalità, ha progressivamente acquisito una propria autonomia concettuale, imponendosi come matrice di un ripensamento più ampio circa il significato stesso dell'azione pubblica e le modalità della sua rendicontazione, anche in ragione dell'esigenza, sempre più pressante, di contenere e razionalizzare la spesa pubblica in un contesto di crescente tensione sui conti statali<sup>27</sup>.

---

24 M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere dal Ministro della Funzione Pubblica, 1979, 5 ss.; nello specifico, il Rapporto ha evidenziato come il termine «produttività» presenti una duplice accezione: da un lato essa indica la quantità di beni o servizi prodotti in un dato periodo, dall'altro rinvia agli indicatori di efficacia ed efficienza dell'organizzazione. I tentativi compiuti da alcune amministrazioni di misurarla si sono spesso rivelati elementari, poiché condizionati da tre ordini di difficoltà: la complessità intrinseca di talune attività, la confusione concettuale tra produttività ed efficienza e l'uso di strumenti eterogenei e metodologicamente deboli. L'impiego, ad esempio, dei carichi di lavoro come parametro di produttività risulta improprio, poiché non riflette la reale capacità dell'amministrazione di generare valore pubblico. Ne deriva la necessità di sviluppare indicatori più sofisticati, che includano anche dimensioni qualitative, come la soddisfazione degli utenti, accettando che tali strumenti siano inevitabilmente imperfetti ma comunque indispensabili per non lasciare la pubblica amministrazione in una posizione di arretratezza rispetto alle esperienze consolidate del settore privato.

25 F. G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in Enc. dir., Aggiornamento, 2002, III, 100 ss.; S. PENSABENE LIONTI, *L'amministrazione di risultati nella giurisprudenza amministrativa*, in *Foro amm. TAR*, 2004, 3, 1; F. G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2008, 191 ss.; M. IMMORDINO, A. POLICE, *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, Giappichelli, 2004, 163-164; R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla libertà dell'amministrazione?*, in *Dir. e soc.*, 2000, 101.

26 M. R. SPASIANO, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato*, in AA. VV. (a cura di), *Studi sui principi del codice dei contratti pubblici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, 36; in settori particolarmente sensibili, quali quello degli appalti pubblici, il «risultato ideale» non coincide esclusivamente con l'affidamento del contratto alle condizioni più vantaggiose per l'interesse pubblico, ma può comprendere, in talune circostanze, anche la mancata aggiudicazione ovvero la risoluzione del rapporto contrattuale, qualora tali esiti si rivelino maggiormente rispondenti alla tutela della collettività; ne consegue che il giudice amministrativo è chiamato a garantire che l'azione dell'amministrazione si mantenga costantemente orientata al risultato e coerente con le procedure, evitando prassi meramente formali o inutilmente gravose, posto che la legittimità stessa dell'azione amministrativa si misura, in ultima analisi, con il conseguimento del risultato previsto dalla legge.

27 Sia consentito rinviare a F. CONTE, *Il ruolo del principio di risultato e della digitalizzazione nel processo di riforma nella pubblica amministrazione*, in *Amministrativ@mente*, 2024, 3, 1302 ss.; in particolare, le elaborazioni dottrinali successive hanno cercato di delineare i contorni dell'«amministrazione performance oriented», muovendo da prospettive differenti: vi è chi ha sostenuto che essa debba essere ricondotta al principio costituzionale di buon andamento, inteso come criterio programmatico volto a vincolare l'amministrazione all'osservanza dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità; vi è chi ne ha ridimensionato la portata, limitandola alla sola esigenza di misurare e valutare gli esiti dell'azione amministrativa; vi è chi,

Da qui in poi l'evoluzione del concetto di risultato si è intrecciata in modo significativo con la crescente influenza dell'ordinamento sovranazionale, il quale ha finito per esercitare un impatto determinante sull'intero sistema di programmazione economico-finanziaria degli Stati membri dell'Unione, non solo sotto il profilo sostanziale – attraverso la ridefinizione degli obiettivi e della configurazione dei principali strumenti programmatici dello Stato – ma anche sotto il profilo procedimentale, determinando un complessivo ripensamento del ciclo decisionale entro cui si formulano, si attuano e si monitorano le politiche di bilancio<sup>28</sup>.

Questo processo ha trovato ulteriore consolidamento nei primi anni Duemila, quando la crescente globalizzazione economico-finanziaria ha reso necessario l'adozione di strumenti di programmazione fondati sul merito e su criteri valutativi oggettivi, capaci non solo di favorire una più incisiva razionalizzazione e semplificazione dei meccanismi di misurazione e verifica della performance, ma anche di elevare la qualità progettuale e l'affidabilità delle politiche pubbliche, assicurando un più solido legame tra obiettivi dichiarati e risul-

---

al contrario, ha individuato nell'orientamento ai risultati il presupposto per ridefinire il rapporto tra politica e amministrazione, enfatizzando la responsabilità dei funzionari e dei dirigenti non solo per la legittimità formale degli atti, ma anche per la capacità di conseguire gli obiettivi loro assegnati; e, infine, vi è chi ha visto nella categoria lo strumento per adattare contenuti e modalità dell'azione pubblica alle esigenze differenziate delle comunità e dei contesti territoriali. Non meno variegato è stato l'apporto della giurisprudenza amministrativa e contabile, la quale, pur avendo più volte fatto ricorso al parametro del risultato come criterio valutativo dell'azione pubblica, non è tuttavia approdata a una elaborazione compiuta e unitaria della nozione, mantenendo un'oscillazione costante tra l'assimilazione al principio di buon andamento e la prospettiva di una sua autonoma configurazione concettuale. Ciò anche perché permaneva diffuso il timore che un'eccessiva enfasi sul risultato potesse incrinare il principio di legalità, giacché nella tradizione amministrativa italiana la legittimità dell'atto è stata a lungo considerata l'unico parametro idoneo a misurare la correttezza dell'azione dei pubblici poteri.

28 V. BONTEMPI, *L'amministrazione finanziaria dello Stato. La gestione della finanza pubblica in un sistema multilivello*, Milano, FrancoAngeli, 62 ss.; in particolare, il diritto dell'economia in Italia ha conosciuto, negli ultimi decenni, una trasformazione di carattere costituzionale e istituzionale, in larga misura determinata dal processo di integrazione europea e, in particolare, dall'adesione all'Unione economica e monetaria, che ha profondamente inciso sull'equilibrio tra sovranità nazionale e vincoli sovranazionali. In tale prospettiva, un primo ambito di rilievo è rappresentato dalla programmazione economico-finanziaria, progressivamente condizionata dal Patto di stabilità e crescita del 1997, dal successivo Six Pack del 2011 e dall'istituzione del Semestre europeo, i quali hanno imposto una sempre più stringente conformazione delle politiche interne agli orientamenti definiti in sede europea, accompagnata, sul piano interno, dalla riforma del ciclo di bilancio con l'introduzione del DEF e della NADEF. Parallelamente, la creazione del Meccanismo europeo di stabilità ha consolidato una rete di strumenti di controllo e sostegno tra Stati membri, riducendo ulteriormente i margini di autonomia interna. Contestualmente, anche il sistema bancario e finanziario ha conosciuto una profonda ristrutturazione, avviata con la legge Amato-Carli del 1990 e proseguita con la privatizzazione del credito e l'autonomia della Banca d'Italia nella politica monetaria, che hanno segnato il definitivo superamento del modello pubblico e il distacco dal finanziamento diretto della spesa statale. Ne è derivato un assetto di governance multilivello, nel quale l'Italia ha dovuto ridefinire il proprio spazio decisionale, confrontandosi costantemente con i vincoli derivanti dai criteri di Maastricht e dai successivi meccanismi di coordinamento economico europeo.

tati effettivamente conseguiti<sup>29</sup>.

La trasformazione così delineata ha condotto all'affermazione di un modello di *governance* pubblica che assume la realizzazione dei risultati dell'amministrazione come criterio ordinatore e parametro sostanziale di legittimazione dell'azione pubblica<sup>30</sup>; un modello la cui effettività è garantita dall'osservanza di regole di matrice europea, sempre più stringenti, che impongono il rispetto dell'equilibrio di bilancio, la piena trasparenza dei processi decisionali e la sostenibilità del debito pubblico<sup>31</sup>.

Tale riconfigurazione dell'architettura pubblica risponde, da un lato, all'urgenza di ristabilire un rapporto di fiducia tra istituzioni e cittadini, profondamente incrinato da una «crisi di legittimità dell'intervento pubblico»<sup>32</sup> – come emblematicamente testimoniato, nel contesto italiano, dall'esperienza di Tangentopoli – che ha acuito la frattura tra i bisogni crescenti della collettività e la percezione di inefficacia dell'apparato statale; dall'altro, costituisce espressione di un continuo adeguamento della pubblica amministrazione ai modelli organizzativi internazionali più evoluti, connotati da una forte enfasi sull'efficienza gestionale, sulla trasparenza dei processi decisionali e sulla qualità dei servizi erogati alla comunità.

Ebbene, il «risultato» si pone come parametro giuridicamente vincolante e, al tempo stesso, come strumento di attuazione del principio costituzionale di buon andamento sancito dall'art. 97 della Costituzione, imponendo all'amministrazione di dare conto non soltanto della correttezza formale dei propri atti, ma anche del grado di effettivo raggiungimento degli obiettivi programmati e della qualità delle prestazioni erogate; ciò con riflessi rilevanti sia sulla distribuzione e sull'utilizzo delle risorse interne, sia sulla misurazione della performance

---

29 A. MARRA, *L'amministrazione imparziale*, Torino, Giappichelli, 2018, 101 ss.; in particolare, merita di essere richiamato il pacchetto normativo noto come «riforma Brunetta», che tra il 2008 e il 2009 ha introdotto un insieme organico di disposizioni destinate ad incidere in maniera profonda sulle modalità di funzionamento della pubblica amministrazione italiana. Promossa da Renato Brunetta, allora Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, la riforma si proponeva di rafforzare la produttività del lavoro pubblico, di incrementare l'efficienza delle strutture organizzative e di promuovere forme più incisive di trasparenza istituzionale, nella consapevolezza che la credibilità dell'azione amministrativa dipenda non solo dal rispetto formale delle regole, ma anche dalla capacità di rendere effettivi i principi di responsabilità e di buon andamento. Elemento cardine di questo processo è stato rappresentato dal d.lgs. n. 150 del 2009, successivamente integrato dalla legge n. 124 del 2015 e dai decreti attuativi nn. 74 e 75 del 2017, i quali hanno sistematizzato i principi del performance management, orientato a razionalizzare e semplificare gli strumenti di misurazione e valutazione della performance, imprimendo un mutamento di prospettiva tanto nella disciplina del lavoro pubblico quanto nella stessa configurazione dei rapporti tra cittadini e amministrazione. Il nuovo assetto normativo ha così ridisegnato l'intera architettura dei sistemi di valutazione, responsabilizzazione e merito, introducendo meccanismi di misurazione più stringenti e criteri di premialità direttamente collegati al conseguimento degli obiettivi istituzionali, nella convinzione che soltanto un'amministrazione effettivamente orientata ai risultati possa garantire, da un lato, un utilizzo più razionale ed equo delle risorse pubbliche e, dall'altro, un innalzamento della qualità dei servizi offerti alla collettività.

30 L. GIANI, *Regolazione amministrativa e realizzazione del risultato*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati. Atti del Convegno Palermo 27-28 febbraio 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, 307-331.

dirigenziale, entro i confini invalicabili fissati dalla tutela dei diritti sociali divenuti sempre più «condizionati»<sup>33</sup> dal rispetto delle regole finanza pubblica<sup>34</sup>.

In questi termini «la rilevanza attribuita al risultato amministrativo costituisce l'innovazione più profonda del modo di concepire giuridicamente l'attività amministrativa; ed è tale da modificare il modo stesso di amministrare, il modo cioè in cui i funzionari intendono la loro azione»<sup>35</sup>.

---

31 La cosiddetta *golden rule* di bilancio — o «regola aurea della finanza pubblica» — rappresenta un principio cardine della teoria delle finanze pubbliche, secondo cui l'indebitamento statale è ammissibile soltanto per finanziare spese in conto capitale, vale a dire investimenti pubblici destinati a generare benefici durevoli, mentre le spese correnti devono essere integralmente coperte da entrate ordinarie. Tale regola, le cui radici teoriche risalgono a R. MUSGRAVE (*The Theory of Public Finance*, 1959), si fonda su un criterio di equità intertemporale: il debito è giustificato come strumento di redistribuzione tra generazioni, laddove consenta di realizzare opere da cui trarranno vantaggio anche i cittadini futuri. Se in alcuni ordinamenti nazionali il principio è stato recepito in forma vincolante — si pensi alla *Schuldenbremse* introdotta nella Legge Fondamentale tedesca nel 2009 — esso non ha mai trovato attuazione formale nel quadro dell'Unione Europea. Il Patto di Stabilità e Crescita, infatti, continua a basarsi su parametri quantitativi rigidi, in particolare il limite del 3% di disavanzo annuo e l'obiettivo di mantenere il debito pubblico sotto la soglia del 60% del PIL, senza distinguere tra spese correnti e spese per investimenti. Tale rigidità genera effetti prociclici e riduce la capacità discrezionale degli Stati membri di attuare politiche fiscali anticicliche nei momenti di recessione. Per superare queste criticità, una parte crescente della letteratura economica ha avanzato la proposta di introdurre una *golden rule selettiva*, che escluda dal calcolo del deficit strutturale gli investimenti pubblici ad alta valenza strategica — ad esempio in infrastrutture, istruzione e sostenibilità ambientale — al fine di incentivare una spesa pubblica di qualità, orientata allo sviluppo (così in A. TRUGER, *Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe*, 2016). La proposta è riemersa con forza nel dibattito post-Covid-19, soprattutto in seguito all'introduzione del *Next Generation EU*, che ha temporaneamente sospeso i vincoli del Patto, aprendo la strada a una governance fiscale più flessibile. Restano, tuttavia, rilevanti criticità sia di ordine tecnico — relative alla classificazione contabile delle spese — sia di ordine politico, legate al rischio di opportunismo fiscale da parte degli Stati membri (così in O. BLANCHARD, F. GIAVAZZI, *Improving the SGP through a proper accounting of public investment*, 2004). Per tali ragioni, la riflessione sulla *golden rule* non si esaurisce in un piano tecnico-contabile, ma rappresenta un nodo cruciale nella ridefinizione di un modello di governance europea orientato alla sostenibilità, alla resilienza e alla solidarietà intergenerazionale.

32 S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma Bari, Laterza, 2002, 78; ID., *Lo Stato in discussione*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2022, 4, 1229 ss.

33 F. MERUSI, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, Il Mulino, 1990, 30 ss.; l'attenzione dell'Autore si concentra in particolare sulla definizione dei diritti finanziariamente condizionati, con specifico riguardo alla distinzione tra diritti assoluti e diritti relativi. Sotto il profilo soggettivo, appare evidente come i diritti sociali, pur trovando fondamento e garanzia nella Costituzione, non godano del medesimo statuto dei diritti civili e politici, in quanto necessariamente correlati all'erogazione di prestazioni pubbliche e, dunque, subordinati alla disponibilità delle risorse. Ne consegue che tali diritti non possano essere considerati in senso assoluto, ma debbano piuttosto essere inquadrati come diritti relativi, la cui effettività è condizionata dalla capacità dello Stato di organizzare e finanziare i servizi destinati a renderli concreti. Ciò non comporta una rimessa in discussione della loro natura fondamentale, né un ritorno alla concezione meramente programmatica dei diritti sociali, bensì il riconoscimento di



### 3. L'analisi della performance: strumenti e prospettive di valutazione

La *performance*, per la sua stessa natura, non può che essere oggetto di misurazione e valutazione, poiché da tale operazione discende non soltanto la possibilità di accertare in termini oggettivi i risultati conseguiti, ma anche l'opportunità di orientare l'azione amministrativa secondo criteri di razionalità, di sostenibilità economica e di responsabilità sociale, così da assicurare la formazione di un circuito informativo funzionale sia alla legittimazione democratica delle decisioni, sia alla più ampia responsabilizzazione dei pubblici dipendenti<sup>36</sup>.

---

una loro struttura differente rispetto ai diritti di libertà, poiché implicano un intervento attivo e organizzato da parte dell'amministrazione. Da questa impostazione discendono riflessi significativi anche sul piano dell'organizzazione dei servizi pubblici: l'utente non coincide necessariamente con il cittadino e, di conseguenza, la gestione dei servizi non può essere rigidamente vincolata al modello politico-rappresentativo, ma deve poter aprirsi a soluzioni più funzionali ed efficienti, ispirate a criteri economico-aziendali, in grado di coniugare la logica della performance con l'esigenza imprescindibile della sostenibilità finanziaria.

34 V. MANZETTI, *Lo stato sociale tra regole di finanza pubblica e nuovi modelli di welfare*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 9; ci si riferisce, in particolare, al progressivo processo di recezione, da parte dell'ordinamento interno, delle regole di governance economica europea, le quali hanno individuato nell'«equilibrio di bilancio» – concepito non soltanto come vincolo finanziario, ma come parametro sostanziale di sostenibilità economica e patrimoniale – il criterio di risultato, o, in altri termini, di performance, cui le amministrazioni pubbliche sono tenute a conformarsi; tale processo ha trovato compiuta espressione nella riforma costituzionale culminata con la revisione dell'art. 81 Cost., operata dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, e successivamente integrata dalla legge n. 243 del medesimo anno, volta a disciplinare in modo organico le modalità attuative del principio dell'equilibrio di bilancio nella sua accezione «strutturale». Ne è scaturito un assetto che ha attribuito al vincolo non soltanto dignità costituzionale, ma anche effettiva cogenza giuridica, con la conseguenza che il rispetto dell'equilibrio finanziario non si esaurisce più in un adempimento contabile, bensì assume a parametro di valutazione della qualità e della sostenibilità complessiva dell'azione amministrativa, in coerenza con le esigenze di responsabilità finanziaria e con gli obiettivi di stabilità e crescita imposti dal quadro europeo. Per ulteriori approfondimenti sul recepimento delle nuove regole di governance economica europea e sulla nozione di equilibrio di bilancio, si vedano rispettivamente F. CONTE, *La riforma del patto di stabilità e crescita: sfide e opportunità per l'economia europea*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2024, 2, 206, nonché G. DELLA CANANEA, *Dal pareggio del bilancio all'equilibrio della finanza pubblica*, in *Corte Costituzionale. Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, Milano, Giuffrè, 2019, 241 ss.

35 F. CONTE, *Il ruolo del principio di risultato e della digitalizzazione nel processo di riforma nella pubblica amministrazione*, in *Amministrativ@mente*, 2024, 3, 1301; M. R. SPASIANO, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato*, in AA. VV. (a cura di), *Studi sui principi del codice dei contratti pubblici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, 33.

36 G. IACOVONE, *Indicatori di valutazione e buon andamento amministrativo nella performance dei pubblici dipendenti*, in *Federalismi.it*, 2020, 1, pp. 101 ss.; R. MUSSARI, *Trasparenza e performance delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista di studi giuridici Ianus - Diritto e Finanza*, 2022, 25, 73 ss.; l'Autore sottolinea, con particolare attenzione, come la misurazione della performance non rappresenti un mero esercizio tecnico di raccolta dati, ma costituisca un passaggio essenziale, tanto all'interno quanto all'esterno delle amministrazioni, per orientare decisioni razionali, economicamente consapevoli e socialmente responsabili. Resta, tuttavia, fermo che, in primo luogo, ogni qual volta si ricorra a un indicatore di performance per assumere una determinata scelta, si compie già, in maniera esplicita o implicita, un'operazione valutativa, giacché il dato non è mai neutro, ma presuppone un giudizio sulla sua pertinenza e attendibilità; in secondo luogo, poiché l'agire pubblico è proiettato verso il futuro, che per definizione è incerto e

La misurazione della *performance* avviene ordinariamente mediante l'impiego di indicatori, ossia strumenti tecnici che consentono di tradurre obiettivi astratti in parametri osservabili, costruiti attraverso scale di valori o rapporti tra variabili quantitative, spesso alimentati dai sistemi informativi interni alle amministrazioni o da banche dati esterne, e in grado di restituire informazioni sintetiche e segnaletiche su specifici aspetti dei processi di produzione e di riconoscimento del valore pubblico oggetto di indagine<sup>37</sup>.

Gli indicatori rappresentano così l'anello logico che collega la *performance* al processo decisionale, poiché permettono di leggere l'azione amministrativa tanto nella dimensione prospettica della «performance attesa», programmata e assunta come impegno gestionale, quanto nella dimensione retrospettiva della «performance realizzata», corrispondente ai risultati conseguiti entro l'arco temporale di riferimento – tipicamente l'esercizio finanziario – e oggetto di rendicontazione sia interna sia esterna<sup>38</sup>.

La loro costruzione presuppone un'attenta selezione degli aspetti più significativi dell'attività amministrativa da osservare e richiede la definizione di parametri chiari, attendibili e comparabili, idonei a misurare lo scostamento tra obiettivi prefissati ed esiti effettivamente conseguiti. Solo in questo modo la *performance* diventa realmente oggetto di una valutazione sostanziale, che si inserisce in un ciclo virtuoso volto a correggere gli scostamenti, migliorare i processi e rendere conto in maniera trasparente ai cittadini<sup>39</sup>.

Una volta garantita la solidità metodologica del sistema di indicatori, l'attività di misurazione e valutazione delle *performance* può essere letta secondo due direttrici distinte ma tra loro complementari: la prima, di carattere orizzontale, evidenzia la struttura multidimensionale della *performance* e la sua articolazione lungo l'intera catena del valore pubblico, che prende avvio dagli *input* – intesi come risorse economiche, umane e materiali impiegate – si sviluppa at-

---

mutevole, l'adozione di decisioni informate attraverso la *performance* non si esaurisce nel fotografare l'esistente, ma persegue l'obiettivo di incidere in qualche misura sul divenire, contribuendo a indirizzarne l'evoluzione. Ne deriva che la misurazione e la valutazione della *performance* non devono essere concepite unicamente come strumenti destinati a spiegare e giudicare ex post ciò che è accaduto, ma come dispositivi funzionali a orientare l'azione amministrativa in itinere e a supportare scelte fra corsi di azione alternativi, la cui implementazione costituisce il momento essenziale della responsabilità decisionale.

37 R. MUSSARI, *Performance e valore pubblico*, Milano, Cedam, 2022, p. 83; più specificamente, l'indicatore è lo strumento col quale si misura il grado di conseguimento degli obiettivi assegnati. Normalmente, a ciascun obiettivo è associato almeno un indicatore e il relativo target. Il target individua il livello atteso di risultato da rilevare attraverso l'indicatore sia in fase concomitante, per il monitoraggio, sia in fase susseguente, per la valutazione a fini incentivanti e ai fini della rendicontazione. Quando l'obiettivo ha veste qualitativa l'indicatore associato e il target assumono, di solito, veste non numerica. E' frequente l'uso di indicatori di tipo qualitativo con il quali si descrive ciò che è realizzato (es. documenti, regolamenti, bandi ecc.). Va da sé che il target può presupporre un'attività di valutazione di quanto è stato fatto.

38 R. MUSSARI, *Performance e valore pubblico*, Milano, Cedam, 2022, 67.

39 M. DE GIORGI, *Una misurazione condivisa della performance organizzativa: l'esperienza degli indicatori comuni per le funzioni di supporto*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 2020, Vol. 3, n. 2, 328.

traverso i processi organizzativi, trova espressione nei prodotti e servizi erogati (*output*) e si compie infine negli *outcome*, ossia negli effetti prodotti sull'ambiente sociale, economico e istituzionale di riferimento<sup>40</sup>; la seconda, di natura verticale, riprendendo la nota tripartizione di Bouckaert e Halligan, consente di osservare la *performance* secondo i livelli «micro, meso e macro», cogliendone rispettivamente le dinamiche individuali, quelle organizzative e quelle di sistema, sino ad abbracciare i contesti più ampi di carattere nazionale e sovranazionale<sup>41</sup>.

L'impiego degli indicatori, così strutturato, non solo consente di rilevare tempestivamente eventuali criticità organizzative, ma rende possibile l'adozione di correttivi volti al miglioramento dei processi, incidendo tanto sul piano collettivo – attraverso parametri riferiti all'efficienza, all'efficacia e all'impatto delle politiche pubbliche – quanto sul piano individuale, mediante la misurazione del rendimento del personale e della dirigenza in relazione agli obiettivi assegnati, realizzando in tal modo un raccordo virtuoso tra la responsabilità gestionale delle unità organizzative e la responsabilità istituzionale dell'amministrazione nel suo complesso<sup>42</sup>.

---

40 P. FIERRO, *Misurazione e valutazione della performance nelle Amministrazioni Pubbliche: il ruolo degli organismi interni di valutazione (oiv) nella prospettiva organizzativa*, Napoli, Enzo Albano, 2021, 47 ss.; tali esiti, in quanto rappresentazione dell'impatto generato dall'azione amministrativa, possono riguardare ambiti diversi – dall'inclusione sociale alla tutela dell'ambiente, dalla crescita economica alla qualità della regolazione – e possono essere rilevati tanto in valori assoluti quanto attraverso variazioni percentuali rispetto a parametri iniziali, consentendo così una lettura più dinamica dell'efficacia e della capacità di miglioramento dell'organizzazione pubblica.

41 W. V. DOOREN et al., *Performance Management in the Public Sector*, London, Routledge, 2015, 16 ss.; nello specifico, sul piano *micro*, la performance riguarda il singolo dipendente o la piccola unità organizzativa, misurata in termini di competenze, responsabilità e comportamenti intenzionali; sul piano *meso*, essa investe l'ente nella sua interezza, i gruppi pubblici composti da amministrazioni e società partecipate, nonché i comparti settoriali o i network inter-istituzionali, ove interagiscono attori pubblici e privati; sul piano *macro*, infine, la performance assume una dimensione sistemica, che si estende all'intero ordinamento nazionale e alle macro-aree sovranazionali, nell'ambito della governance multilivello.

42 Sotto questo profilo, il tema della misurazione della performance organizzativa trova un punto di riferimento significativo nelle Linee guida adottate nel 2017, le quali, in coerenza con quanto previsto dall'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009 (come successivamente modificato dal d.lgs. n. 74/2017) hanno individuato quattro dimensioni fondamentali di indicatori — lo stato delle risorse, l'efficienza, l'efficacia e l'impatto — idonee a ricomprendere l'intero spettro dell'azione amministrativa e a garantire un bilanciamento tra esigenze di gestione interna e doveri di rendicontazione esterna nei confronti della collettività. Gli indicatori relativi allo stato delle risorse consentono di misurare, sotto il duplice profilo quantitativo e qualitativo, la consistenza e l'adeguatezza delle dotazioni di cui dispone l'amministrazione, prendendo in considerazione tanto il numero di risorse umane e strumentali disponibili quanto il livello di professionalità, il grado di innovazione tecnologica e, più in generale, la capacità dell'apparato di rispondere in maniera congrua ai compiti istituzionali affidati. Accanto a questi si collocano gli indicatori di efficienza, destinati a valutare l'idoneità dell'amministrazione a utilizzare in maniera razionale, sostenibile e tempestiva le risorse disponibili, nella prospettiva di un rapporto equilibrato tra input impiegati e output prodotti. Essi possono essere espressi sia in termini economici, con riferimento ai costi di gestione di un servizio, sia in termini fisici, con riguardo allo sforzo organizzativo necessario a portare a compimento una determinata attività. Gli indicatori di efficacia assumono un rilievo peculiare in quanto volti a misurare l'adeguatezza dei servizi erogati rispetto ai bisogni degli utenti, interni ed esterni, attraverso parametri che

Tuttavia, ridurre la *performance* a un calcolo meramente quantitativo significherebbe incorrere in un determinismo tecnico fuorviante, poiché, da un lato, gli indicatori di *performance* offrono una «visione parziale dei risultati raggiunti»<sup>43</sup>, non essendo tutti gli aspetti che qualificano la gestione pubblica – specie con riferimento al livello di soddisfazione dei cittadini – facilmente traducibili o quantificabili in termini economici<sup>44</sup>; dall'altro, perché, come osserva il Professor Riccardo Mussari, la misurazione – al pari della valutazione, seppur su un piano distinto<sup>45</sup> – non è mai neutra, ma si inserisce in un contesto decisionale nella quale «le attitudini, la cultura, le capacità e, quindi, i comportamenti di principale e agente giocano un ruolo fondamentale che esclude ogni meccanica ed automatica riproducibilità e prevedibilità»<sup>46</sup>. Ne discende che la responsabi-

---

spaziano dall'accessibilità alla tempestività, dalla chiarezza informativa al rispetto di standard qualitativi, sino alla capacità di introdurre strumenti innovativi, quali la digitalizzazione dei procedimenti. Infine, gli indicatori di impatto operano su un piano sistemico, mirando a valutare gli effetti prodotti dall'azione pubblica sul benessere collettivo, in termini economici, sociali e ambientali, non soltanto nell'immediato ma anche nel medio-lungo periodo, e si collegano in modo diretto all'obiettivo di generare valore pubblico. In tale quadro, il d.lgs. n. 74/2017 ha altresì innovato l'art. 9 del d.lgs. n. 150/2009, collegando la valutazione della performance individuale di dirigenti e responsabili di unità organizzative agli indicatori riferiti all'ambito di diretta competenza, così da rafforzare l'integrazione tra responsabilità personale e risultati organizzativi.

43 D. CEPIKU, *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2018, 141.

44 R. MERCURIO, V. ESPOSITO, *La valutazione delle strutture: il punto di vista dello studioso di organizzazione*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, 231-254.

45 R. MUSSARI, *Performance e valore pubblico*, Milano, Cedam, 2022, pp. 109 ss.; sebbene la misurazione e la valutazione si configurino come processi distinti ma strettamente interdipendenti, l'Autore sottolinea come la valutazione, in particolare, si caratterizzi per la presenza di ampi margini di discrezionalità e soggettività, che si amplificano soprattutto nei casi in cui, per scelta o per necessità, l'analisi si sposti da una dimensione prevalentemente quantitativa ad una qualitativa. La valutazione, infatti, si conclude sempre con la formulazione di un giudizio, il quale non può che essere influenzato dall'esperienza, dalla professionalità e dal sistema di valori di chi lo esprime e che, per altro verso, si fonda su misure che difficilmente rispettano i criteri di rigore propri delle scienze fisiche, fino a risultare soggette a forme di «indeterminazione». Ne deriva, inevitabilmente, che valutatori diversi possano fare ricorso a misure differenti o, pur avendo a disposizione le medesime misure, pervengano a giudizi non coincidenti. In tale contesto si inserisce il rischio, tutt'altro che remoto, che l'ampio spazio di discrezionalità degeneri in arbitrio o si traduca in comportamenti condizionati da interessi personali, sino a forme di compiacenza nei confronti del valutato o del soggetto che ha commissionato la valutazione della performance. Onde prevenire tali derive, oltre al rispetto rigoroso delle norme vigenti, incombe sul valutatore l'obbligo di attenersi a consolidati standard professionali ed etici, i soli in grado di assicurare imparzialità, coerenza e credibilità al processo valutativo.

46 R. MUSSARI, *Trasparenza e performance delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista di studi giuridici Ianus - Diritto e Finanza*, 2022, 25, 74; al di là del principio, tanto semplice da enunciare quanto complesso da tradurre in prassi, secondo il quale i fenomeni aziendali e, più in generale, gli accadimenti che scandiscono la vita di un'organizzazione pubblica risultano per loro natura troppo mutevoli, contingenti e variabili nel tempo «perché possa presumersi di comporli in immote sintesi formali», rimane pur sempre evidente che le qualità personali del decisore, intese come quell'insieme eterogeneo di capacità — intuito, fantasia, leadership, esperienza, professionalità — che concorrono a connotarne l'azione e a orientarne le scelte, non potranno mai essere integralmente sostituite da un apparato tecnico di misurazione, né ridursi a un mero indicatore numerico, pena lo snaturamento della complessità del processo decisionale e del suo

lità per il risultato rimane ineludibilmente umana, poiché nessun algoritmo, per quanto sofisticato, può o potrà mai sostituirsi ai doveri istituzionali propri del dirigente o del decisore politico.

La misurazione della *performance* deve allora intendersi come strumento di conoscenza, utile a descrivere i fatti e a ricostruire relazioni fra fenomeni, ma sempre nella consapevolezza che tali relazioni hanno carattere probabilistico e risultano condizionate, «tanto dell'effettivo (e potenziale) utilizzo delle informazioni da parte dei manager pubblici e gli altri decisori»<sup>47</sup>, quanto dal contesto istituzionale, organizzativo e sociale nel quale esse trovano concreta applica-

---

intrinseco carattere umano. Ciò nondimeno, non può negarsi che l'esercizio della funzione di governo e di direzione, tanto nell'ambito privato quanto, e a maggior ragione, nel settore pubblico, richieda, per non tradursi in un agire improvvisato o meramente istintivo, il supporto di strumenti conoscitivi in grado di offrire una rappresentazione attendibile e verificabile degli esiti conseguiti e di quelli attesi: da un lato, dunque, la misurazione dei risultati derivanti dalle decisioni già assunte e dalle azioni concretamente poste in essere, così da consentire una valutazione ex post della loro efficacia ed efficienza; dall'altro lato, la proiezione verso i risultati futuri, che si prospettano come conseguenza delle scelte ancora da compiere, la quale costituisce il presupposto indispensabile affinché il processo decisionale possa svolgersi in una dimensione di razionalità, responsabilità e consapevolezza, anziché abbandonarsi alla casualità delle circostanze o alla mera discrezionalità soggettiva.

47 D. CEPIKU, *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea, 2018, 142; in particolare, in letteratura è possibile rintracciare un ampio ventaglio di classificazioni concernenti l'impiego delle informazioni di performance da parte dei manager pubblici. Si va dalle 44 tipologie individuate da Van Dooren (2006) alle tre categorie proposte da Van Dooren, Bouckaert e Halligan (2010) – apprendimento, guida e controllo, accountability – passando per la distinzione di de Lancer e Holzer (2001) tra l'uso dei dati relativi a efficienza, output e outcome per finalità di pianificazione strategica, allocazione delle risorse, gestione, monitoraggio e valutazione dei programmi, nonché per il reporting rivolto a vertici amministrativi, funzionari eletti e cittadini. Analoga attenzione mostrano Miller, Hildreth e Rabin (2001), i quali collegano la misurazione delle performance alle decisioni di bilancio, alla gestione del personale e all'esternalizzazione, mentre Melkers e Willoughby (2005) ampliano ulteriormente la prospettiva, includendo tra le funzioni della performance information non solo il rendere conto agli attori istituzionali e sociali, ma anche la programmazione annuale, la gestione dei rapporti con fornitori e associazioni non profit, il benchmarking e la ridefinizione di politiche pubbliche. Bouckaert e Halligan (2008) insistono sulla connessione tra tali strumenti e il processo decisionale, sottolineando la rilevanza del monitoraggio strategico, dell'autovalutazione e del supporto ai meccanismi di accountability. Behn (2003) arriva infine a elencare otto possibili usi, cui si può aggiungere, con rilievo critico, l'impiego meramente formale e passivo. Ora, se la misurazione della performance è universalmente riconosciuta come attività onerosa ma potenzialmente preziosa per l'avanzamento verso gli obiettivi strategici (Poister, Aristigueta e Hall 2015), l'evidenza empirica non sempre conferma una correlazione solida tra sistemi di performance e maggiore efficacia amministrativa. I benefici dipendono dalle finalità perseguite e, come rilevano Van Dooren, Bouckaert e Halligan (2010), possono assumere la forma di apprendimento e innovazione, rafforzamento della guida e del controllo, o maggiore accountability. Altri studi (Bourdeaux e Chikoto 2008; Melkers e Willoughby 2005) sottolineano l'efficacia in termini di revisione strategica, riduzione delle duplicazioni, miglioramento della comunicazione interna ed esterna. Tuttavia, accanto a tali esiti, la letteratura registra anche conseguenze distorsive: comportamenti opportunistici e di «blame-avoidance» (Hood 2002), visioni parziali della realtà, orientamento al breve periodo, convergenza artificiosa dei dati e rappresentazioni fuorvianti (Smith 1995; Vakkuri e Meklin 2006). Il recente avvento dei big data apre scenari ulteriori: la possibilità di superare i limiti dei tradizionali sistemi di performance management e di integrare informazioni eterogenee, provenienti da differenti settori e amministrazioni, per un orientamento più deciso all'outcome. La sfida futura consisterà nel trasformare la misurazione delle performance da

zione<sup>48</sup>; diversamente, una concezione rigida e deterministica rischierebbe di riproporre, in veste tecnologica, un approccio burocratico capace di impoverire i processi valutativi e la pluralità dei criteri decisionali.

In altri termini, la misurazione della *performance*, impone di assumere un atteggiamento realista, prudente, concreto, ma sempre metodologicamente rigoroso, trasparente e professionale affinché le informazioni prodotte orientino le decisioni in maniera trasparente e consapevole, senza farsi strumento di scelte precostituite<sup>49</sup>.

La consapevolezza dei limiti e delle possibili imperfezioni del processo valutativo non ne riduce l'importanza, ma al contrario ne accresce il valore, perché richiama la responsabilità personale di chi governa i processi decisionali e i risultati che ne derivano, secondo la lezione di Cattaneo, il quale ammoniva che è preferibile considerare con attenzione gli errori insiti nelle rilevazioni piuttosto che rinunciare ad esse per timore delle loro imperfezioni<sup>50</sup>.

#### 4. Gli indicatori per la misurazione della performance: tra efficienza e trasparenza

Una volta chiarita la funzione della misurazione orientata al risultato, che rappresenta la finalità ultima cui dovrebbero tendere gli indicatori di *performance*, è possibile osservare come i più recenti interventi legislativi abbiano inteso consolidarne l'impiego nelle funzioni di supporto delle amministrazioni pubbliche, con l'obiettivo di accrescere l'attenzione per la qualità gestionale e, al tempo stesso, di favorire la semplificazione e l'armonizzazione dei sistemi di programmazione in un contesto caratterizzato da forte eterogeneità organizzativa<sup>51</sup>.

---

rituale burocratico a strumento effettivo di governo e innovazione.

48 R. MUSSARI, *Trasparenza e performance delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista di studi giuridici Ianus - Diritto e Finanza*, 2022, 25, 75; nello specifico, le relazioni di causa ed effetto che l'analisi empirica consente talvolta di individuare non possono mai essere assunte come regole suscettibili di ripetizione automatica e indipendente dalle circostanze concrete nelle quali esse si sono manifestate, giacché l'esperienza dimostra come le dinamiche organizzative e i comportamenti umani siano inevitabilmente condizionati da variabili di tempo, di luogo e di contesto, tali da impedire la costruzione di schemi interpretativi rigidamente deterministici. È noto, infatti, che il principio di causalità necessaria non trova applicazione nelle scienze sociali come criterio sufficiente a spiegare in modo esaustivo l'andamento dei fenomeni organizzativi e, ancor meno, delle condotte individuali, la cui intrinseca complessità resiste ad ogni tentativo di ricondurle a relazioni lineari di causa ed effetto, evitando così di riproporre nel campo delle scienze aziendali e giuridiche quei meccanismi di chiarificazione di impronta deterministica che, fortunatamente, appartengono ormai ad una fase superata del pensiero scientifico.

49 R. MUSSARI, *Trasparenza e performance delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista di studi giuridici Ianus - Diritto e Finanza*, cit., 76.

50 Ivi, 77.

51 R. RUFFINI, *I principi organizzativi per lo sviluppo di sistemi di rilevazione di indicatori di performance a livello nazionale e aziendale*, in *La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, Documenti CNEL, 2009, pp. 82 ss.; nello specifico, occorre rilevare come la varietà e la variabilità che contraddistinguono i processi organizzativi e produttivi delle singole amministrazioni pubbliche, anche quando inserite in un medesimo comparto, unitamente alle differenti condizioni istituzionali entro cui esse operano, influiscano in modo significativo non



In altre parole, «il quadro normativo»<sup>52</sup> ha progressivamente individuato delle «linee guida e un nucleo di indicatori comuni», articolato in quattro aree fondamentali — gestione delle risorse umane, gestione degli approvvigionamenti e degli immobili, gestione delle risorse informatiche e digitalizzazione, e gestione della comunicazione e della trasparenza — così da delimitare, secondo criteri omogenei e comparabili, le principali funzioni trasversali che accomunano le diverse amministrazioni, al di là delle loro specificità settoriali<sup>53</sup>.

L'obiettivo dell'impianto normativo così delineato si presenta particolarmente ambizioso, poiché non si limita a predisporre strumenti tecnici di rilevazione, ma persegue finalità di più ampio respiro, volta a rendere la misurazione

---

soltanto sull'individuazione degli indicatori di performance, ma altresì sulle concrete modalità di misurazione dei fenomeni osservati e, in via consequenziale, sulla loro valutazione; ed infatti, all'interno della pubblica amministrazione, le dimensioni concernenti lo stato delle risorse, l'efficienza, l'efficacia e l'impatto non si pongono in una relazione di necessaria interdipendenza, il che rende inevitabile, per colmare tali discontinuità, il ricorso a giudizi di valore volti a stabilire connessioni interpretative tra le diverse variabili e a ricomporre, in una prospettiva unitaria, la complessità degli andamenti organizzativi.

52 Cfr. M. DE GIORGI, *Una misurazione condivisa della performance organizzativa: l'esperienza degli indicatori comuni per le funzioni di supporto*, in *Rivista Italiana di Public Management*, 2020, Vol. 3, n. 2, 331 ss.; in particolare, il percorso normativo che ha progressivamente condotto all'individuazione di un nucleo coerente di indicatori comuni per la misurazione della performance amministrativa prende avvio con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 settembre 2012, mediante il quale, in attuazione dell'art. 23 del d.lgs. n. 91/2011, furono fissate le «Linee guida generali» volte a definire criteri e metodologie funzionali alla costruzione di sistemi capaci di misurare i risultati attesi dai programmi di bilancio, con l'obiettivo di conferire maggiore razionalità e trasparenza alla relazione tra risorse impiegate ed esiti conseguiti. Tale processo è stato successivamente rafforzato dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 105/2016, che, affidando al Dipartimento della funzione pubblica il compito di promuovere la riduzione degli oneri informativi, l'integrazione tra ciclo della performance e programmazione economico-finanziaria, nonché la diffusione di un utilizzo sistematico degli indicatori, ha consolidato l'esigenza di un raccordo stabile fra dimensione gestionale e dimensione contabile. In questa cornice, con la collaborazione di Agenzia Digitale Italiana e di altre amministrazioni centrali, il Dipartimento ha predisposto un primo set di indicatori comuni, articolati secondo le dimensioni classiche di efficacia, efficienza ed economicità, con specifico riferimento a funzioni trasversali — gestione delle risorse umane, approvvigionamenti, comunicazione istituzionale e trasparenza — così da individuare un linguaggio condiviso di misurazione. La fase sperimentale, avviata su venti amministrazioni nel triennio 2018-2020, ha condotto a una progressiva razionalizzazione degli strumenti, riducendo gli indicatori da trentaquattro a quindici, ritenuti più idonei a rappresentare l'andamento organizzativo, cui si è aggiunto l'indice di tempestività dei pagamenti, già introdotto dalla Ragioneria generale dello Stato nel 2015. Il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74, nel solco di tale percorso, non ha inteso alterare l'impianto originario del d.lgs. n. 150/2009, ma piuttosto correggere selettivamente alcune criticità emerse, perseguendo una logica di continuità correttiva che evitasse di disorientare le amministrazioni o appesantirne i carichi. Infine, la circolare n. 2 del 30 dicembre 2019 ha dato attuazione compiuta alle Linee guida, imponendo la trasmissione annuale e digitalizzata dei dati, così da garantire uniformità, verificabilità e comparabilità dei valori rilevati.

53 Con riferimento all'area della gestione delle risorse umane, gli indicatori individuati comprendono, tra gli altri, il costo unitario della funzione HR, il grado di diffusione del lavoro agile e del telelavoro, il livello di copertura delle attività formative, il grado di attuazione delle procedure di valutazione del personale e, non da ultimo, il tasso di mobilità interna del personale non dirigenziale. Tali parametri sono calcolati attraverso formule che pongono in relazione, al numeratore, valori effettivamente riconducibili a risorse impiegate o a risultati conseguiti e, al denominatore, l'intera platea di riferimento, così da offrire una rappresentazione proporzionata e comparabile dei fenomeni osservati. Nell'ambito della

degli obiettivi e dei risultati attesi parte integrante della programmazione di bilancio e della rendicontazione pubblica, trasformandola in un elemento essenziale del processo decisionale e gestionale; tale impostazione si sviluppa lungo tre direttrici tra loro complementari: in primo luogo, intende consolidare una cultura della misurazione, facendo emergere la consapevolezza che l'attività amministrativa non può essere apprezzata senza basi informative solide, attendibili e verificabili; in secondo luogo, mira a rafforzare la comparabilità tra amministrazioni, attraverso l'adozione di parametri standardizzati che permettano non solo confronti orizzontali ma anche la costruzione di serie storiche utili a valutare l'evoluzione della performance nel tempo; infine, si propone di sostenere in maniera più incisiva i processi decisionali delle amministrazioni centrali, offrendo al Dipartimento della funzione pubblica e alla Ragioneria generale dello Stato un patrimonio informativo strutturato e omogeneo, idoneo a rafforzare le funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio sull'andamento complessivo del settore pubblico.

Appare tuttavia necessario sottolineare come, nonostante il significativo sforzo normativo e regolamentare volto a semplificare e a rendere più trasparen-

---

gestione degli approvvigionamenti e degli immobili, assumono rilievo tre indicatori centrali: l'incidenza dell'utilizzo delle convenzioni Consip e del mercato elettronico, la tempestività dei pagamenti e la spesa energetica parametrata alla superficie degli immobili. Essi rivelano con chiarezza la volontà del legislatore e del Dipartimento della funzione pubblica di connettere la dimensione economico-finanziaria a una effettiva efficienza operativa delle strutture, riducendo sprechi e favorendo un impiego più razionale delle risorse disponibili. Ancora più articolata si presenta la sfera della digitalizzazione e delle risorse informatiche, che contempla indicatori come il grado di utilizzo dello SPID, la percentuale di servizi integralmente digitali, l'adozione del sistema PagoPA, la percentuale di comunicazioni tramite domicilia digitali, l'apertura dei dataset pubblici e la dematerializzazione delle procedure. Non si tratta soltanto di parametri tecnici, ma di veri e propri strumenti volti a verificare la capacità delle amministrazioni di tradurre l'innovazione tecnologica in pratiche operative concrete e accessibili agli utenti. Infine, nell'area della comunicazione e della trasparenza, gli indicatori si riducono a due ma rivestono un significato peculiare: da un lato, la consultazione del portale istituzionale, che misura l'attenzione dei cittadini verso i canali ufficiali; dall'altro, il grado di trasparenza amministrativa, oggetto di valutazione da parte degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV). Questi ultimi, istituiti dal d.lgs. n. 150/2009 in sostituzione dei Nuclei di valutazione, costituiscono l'organo indipendente incaricato di presidiare il ciclo della performance, garantendo la correttezza metodologica dei sistemi di misurazione e il rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e merito. L'OIV, la cui disciplina è stata successivamente integrata dai decreti attuativi del 2017 e dalle linee guida ANAC, ha il compito di validare la relazione annuale sulla performance, monitorare il funzionamento complessivo del sistema e promuovere la cultura della valutazione all'interno delle amministrazioni, fungendo così da cerniera tra istanze interne e accountability esterna. Per una più approfondita ricostruzione del ruolo e delle funzioni degli Organismi Indipendenti di Valutazione, si vedano, tra gli altri, S. NUTI, *Misurazione e valutazione della performance: principi, struttura e metodi*, in M. BARILÀ, M. LOVO (a cura di), *Piano industriale della pubblica amministrazione. Il nuovo testo unico sul pubblico impiego*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2010, 23-24; E. D'ALTERIO, *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte e nodi (ancora) da sciogliere*, in B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro pubblico a vent'anni dalla scomparsa di Massimo D'Antona*, Biblioteca '20 Maggio' – Collective volumes, 2022, 117; P. FIERRO, *Misurazione e valutazione della performance nelle Amministrazioni Pubbliche: il ruolo degli organismi interni di valutazione (oiv) nella prospettiva organizzativa*, Napoli, Enzo Albano, 2021, 24; B. SUSIO (a cura di), *Il ruolo dell'OIV oggi. Identikit del valutatore di performance ed evoluzione del ruolo nel contesto della transizione organizzativa delle PA*, in *Azienditalia*, 2024, 1, 66-74.

te il funzionamento del sistema della *performance*, l'assetto attuale continui a mostrare una forte resistenza al cambiamento, restando ancorato a procedure in larga misura inadeguate rispetto alle finalità dichiarate, con il risultato di alimentare persistenti criticità che i successivi interventi correttivi sono riusciti soltanto in parte a contenere, senza incidere in maniera risolutiva sulle cause strutturali delle disfunzioni evidenziate. Tra le criticità menzionate, merita particolare considerazione il tema, ormai ineludibile, del rapporto tra digitalizzazione e *performance management*, un legame che, pur essendo stato più volte evocato sul piano teorico e richiamato nella prassi, non ha ancora prodotto i risultati attesi, poiché le esperienze più avanzate di transizione digitale risultano debolmente integrate nel ciclo della performance, che continua a essere concepito come strumento meramente esecutivo, talvolta persino condizionato da forme di «pregiudizio algoritmico»<sup>54</sup>, più che come autentico dispositivo di programmazione strategica<sup>55</sup>.

Ancora più delicata si presenta la questione della «responsabilità dirigenziale»<sup>56</sup>, dal momento che l'attuale disciplina non contempla specifiche conseguenze per le ipotesi di formulazione inadeguata di obiettivi e indicatori, né definisce con chiarezza l'attribuzione delle responsabilità in presenza di valutazioni distorte o non corrette, soprattutto quando esse incidano sulla distribuzione

---

<sup>54</sup> Sia consentito rinviare a F. CONTE, *La trasformazione digitale della pubblica amministrazione: il processo di transizione verso l'amministrazione algoritmica*, in *Federalismi.it*, 2023, 11, 75 ss.; nello specifico, con tale espressione, si intende richiamare l'attenzione sui pregiudizi che possono derivare tanto dalla sfiducia verso la tecnica (*algorithm aversion*), quanto dalle limitazioni delle competenze tecnologiche, nonché dalla ben nota tendenza degli algoritmi ad assimilare e riprodurre bias sistemici, in ragione, tra l'altro, della loro dipendenza dai dati storici; un fenomeno che conduce, in ultima analisi, a cristallizzare le disuguaglianze, producendo una forma di automatizzazione dell'ingiustizia e determinando, di conseguenza, l'incompletezza e l'inesattezza dell'atto informatico propriamente inteso. Per un maggior approfondimento sull'argomento, si rinvia al contributo di N. RANGONE, *Intelligenza artificiale e pubbliche amministrazioni: affrontare e i numerosi rischi per trarne tutti i vantaggi*, in *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, A. LALLI (a cura di), Torino, Giappichelli, 2022, 174 ss.

<sup>55</sup> L. ZAPPALÀ, *Dalla digitalizzazione della pubblica amministrazione all'amministrazione per algoritmi: luci e ombre dell'effetto disruptive sui rapporti di lavoro*, in *Federalismi.it*, 2024, 27, 248.

<sup>56</sup> La responsabilità dirigenziale rappresenta, nell'ordinamento italiano, uno strumento essenziale di «accountability», volto ad assicurare che i risultati conseguiti nell'ambito dell'azione amministrativa siano effettivamente rapportabili agli obiettivi previamente stabiliti, configurandosi pertanto come un meccanismo di garanzia della coerenza tra indirizzo politico e gestione amministrativa. Tale principio ha trovato terreno di consolidamento a seguito dell'introduzione della distinzione tra la sfera politica, competente per la definizione degli indirizzi generali, e la sfera amministrativa, chiamata a darvi attuazione con autonomia gestionale. La sua origine normativa può essere individuata nell'art. 19 del d.P.R. n. 748 del 1972, disposizione che ha rappresentato il primo tassello di un percorso successivamente rafforzato dal d.lgs. n. 29 del 1993 e dal d.lgs. n. 165 del 2001 – noto come Testo Unico del pubblico impiego – nei quali la responsabilità dirigenziale è stata disciplinata in termini sempre più stringenti e funzionali a garantire il buon andamento dell'amministrazione. Per un'analisi approfondita sul tema si rinvia, tra gli altri, a L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, Cedam, 2000, 145; S. BATTINI, *Responsabilità e responsabilizzazione dei funzionari e dipendenti pubblici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, 1, 53-67; C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale fra Stato e enti locali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

del trattamento accessorio e, dunque, sulla stessa equità del sistema premiale<sup>57</sup>.

È proprio su questo terreno che la tendenza a una progressiva *deregulation* della dirigenza si intreccia con quella che la dottrina ha efficacemente definito la «tragedia della valutazione»<sup>58</sup>: il sistema della performance, infatti, finisce per tradursi, nonostante le intenzioni originarie, in un «meccanismo formale di adempimenti»<sup>59</sup>, che svuota la funzione direttiva della sua autonomia sostanziale e consolida pratiche assimilabili a un vero e proprio «commissariamento della macchina amministrativa»<sup>60</sup>.

Da tale configurazione scaturisce un disallineamento ricorrente fra obiettivi strategici, operativi e individuali, che produce un effetto «a cascata»<sup>61</sup> in grado di «svuotare» progressivamente di contenuto la logica del *performance management*, privandolo della sua capacità di indirizzare i comportamenti e di orientare i risultati per il soddisfacimento dell'interesse pubblico, il quale, nella sua definizione più propria, andrebbe inteso come «lo scopo da perseguire con applicazione di un criterio da arbitrare fra gli interessi esistenti»<sup>62</sup>.

Tale criticità risulta ulteriormente aggravata dalla circostanza che molti Piani della *performance* appaiono privi di una vera e propria memoria storica, rivelandosi incapaci di dar conto dei risultati conseguiti negli anni precedenti: ciò impedisce, non soltanto la costruzione di serie storiche attendibili, ma anche l'attivazione di meccanismi di *benchmarking*, indispensabili per una verifica trasparente della capacità di miglioramento delle amministrazioni, con effetti ne-

57 E. D'ALTERIO, *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte e nodi (ancora) da sciogliere*, in B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro pubblico a vent'anni dalla scomparsa di Massimo D'Antona*, Biblioteca '20 Maggio' – Collective volumes, 2022, 120.

58 G. IACOVONE, *Indicatori di valutazione e buon andamento amministrativo nella performance dei pubblici dipendenti*, in *Federalismi.it*, 2020, 1, 109; B. G. MATTARELLA, *Il principio del merito*, in M. RENNA, F. SAITTA, (a cura di) *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, 150; in particolare, l'Autore ha posto in luce come si sia spesso verificata una deviazione strutturale della funzione valutativa, ravvisabile nella circostanza per cui «lo sforzo dei pubblici dipendenti viene indirizzato non verso il più efficace svolgimento delle funzioni pubbliche, ma verso la migliore valutazione», determinando così un concetto di risultato ridotto alla mera conformità dei comportamenti osservati piuttosto che all'effettivo raggiungimento degli obiettivi sostanziali. Da tale impostazione discende una significativa distorsione anche del concetto di responsabilità individuale dei dirigenti, la quale, ancorata più alle modalità tecniche di rilevazione che alla sostanza dei risultati conseguiti, ha finito per trasformarsi in strumento di presidio di una legalità meramente formale, perdendo progressivamente la propria funzione di garanzia del buon andamento dell'azione amministrativa, così come voluto dall'articolo 97 della Costituzione.

59 E. D'ALTERIO, *Dall'amministrazione di risultato all'amministrazione "performante": storia di paradossi in tema di pubblico impiego*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2018, 3, I, 501.

60 E. D'ALTERIO, *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte e nodi (ancora) da sciogliere*, cit., 120.

61 Ivi, 115 ss.

62 M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2001, 150; G. IACOVONE, *Indicatori di valutazione e buon andamento amministrativo nella performance dei pubblici dipendenti*, in *Federalismi.it*, 2020, 1, 110.

gativi tanto sul raccordo tra *performance* organizzativa e individuale, quanto sulla possibilità di un reale apprendimento istituzionale.

Il risultato finale è che anche gli obiettivi individuali e i rispettivi indicatori finiscono per riflettere un approccio riduttivo, orientato a cogliere esclusivamente gli aspetti quantitativi, in quanto più facilmente rilevabili, trascurando invece la dimensione sostanziale della «qualità della performance», la quale assume rilievo sia come contributo interno dei dirigenti e delle strutture – espresso nelle tradizionali dimensioni di economicità, efficienza e comportamenti organizzativi – sia come dimensione autonoma, in grado di divenire a sua volta indice indiretto ma significativo di efficacia, intesa quale capacità della pubblica amministrazione di rispondere, mediante l'erogazione di determinati *output*, ai bisogni concretamente manifestati dall'utenza<sup>63</sup>.

## 5. Considerazioni finali: la valorizzazione delle competenze

Le difficoltà sin qui evidenziate mettono in luce le inadeguatezze strutturali dei tradizionali modelli di *performance management*, ancora caratterizzati da logiche amministrative arretrate e condizionati da resistenze culturali e organizzative che ne hanno “frenato” il potenziale innovativo (e formativo) del personale; le conseguenze, facilmente intuibili, si traducono in un sistema inerte, incapace di valorizzare il personale e di rispondere alla crescente complessità delle dinamiche istituzionali e sociali.

---

63 R. MUSSARI, *Trasparenza e performance delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista di studi giuridici Ianus - Diritto e Finanza*, 2022, 25, 78 ss.; come osservato dall'Autore, la qualità rappresenta un concetto intrinsecamente polisemico, potendo essere intesa, da un lato, quale componente interna delle diverse dimensioni della performance – si pensi all'economicità nell'acquisizione dei fattori produttivi, all'efficienza nell'impiego degli stessi o ai comportamenti organizzativi – e, dall'altro, come dimensione autonoma, suscettibile di assumere un rilievo proprio nei sistemi di misurazione, configurandosi in tal senso come indicatore indiretto ma significativo dell'efficacia, vale a dire della capacità della pubblica amministrazione di rispondere, mediante l'erogazione di determinati output, ai bisogni manifestati dall'utenza. Occorre tuttavia rilevare che, a differenza di quanto avviene nei mercati concorrenziali, i servizi pubblici non sono generalmente remunerati in modo proporzionale al loro valore percepito, con la conseguenza che la verifica dell'efficacia richiede di accertare se e in che misura l'utente abbia conseguito un beneficio concreto, il che implica la necessità di coinvolgerlo direttamente nella fase valutativa. In questa prospettiva, la qualità si traduce in un parametro rilevato individualmente, il cui giudizio dipende dall'esperienza diretta del servizio e si forma nell'immediatezza della fruizione, poiché – trattandosi di beni immateriali – produzione e consumo coincidono, con effetti rilevanti anche sul piano della gestione della domanda e sulla capacità di preservare nel tempo standard adeguati. Un ulteriore tratto qualificante dei servizi pubblici risiede nella loro natura interattiva, poiché essi si realizzano attraverso un processo di co-produzione che coinvolge amministrazione e utente: da un lato, la disponibilità del cittadino a collaborare e a fornire informazioni corrette accresce la qualità del risultato; dall'altro, la capacità dell'amministrazione di valorizzare tale apporto costituisce elemento imprescindibile per il buon esito della prestazione. Resta, nondimeno, che la valutazione affidata esclusivamente all'utenza soffre di limiti evidenti – soggettività, episodicità, variabilità delle aspettative – i quali rendono indispensabile un'integrazione con strumenti manageriali più sistematici, come la Carta dei servizi, che, se opportunamente intesa quale strumento dinamico di governance, può tradurre i riscontri degli utenti in parametri di accountability e in leve di miglioramento continuo.

A questo si aggiunge un ulteriore paradosso: se da un lato il sistema attuale assicura al personale pubblico una certa stabilità occupazionale, dall'altro limita fortemente le opportunità di sviluppo professionale interno, ostacolando una reale progressione basata sulle competenze. L'avanzamento di carriera, legato quasi esclusivamente "all'anzianità di servizio", finisce per penalizzare i profili più dinamici e meritevoli, scoraggiando l'investimento individuale nella formazione continua e nel miglioramento delle proprie capacità professionali.

A rendere ancora più fragile questo delicato equilibrio contribuiscono le recenti dinamiche di "ricambio generazionale" che, pur ispirate all'obiettivo del rinnovamento delle competenze, si innestano in un contesto organizzativo caratterizzato da persistenti squilibri allocativi, compromettendo l'efficacia della distribuzione delle risorse umane rispetto ai reali fabbisogni delle amministrazioni. Non è raro, infatti, che personale altamente qualificato venga impiegato in mansioni marginali e poco valorizzanti, mentre responsabilità complesse siano affidate a soggetti privi di una adeguata preparazione professionale. Tali situazioni producono effetti negativi non solo sull'efficienza organizzativa, ma anche sulla motivazione individuale e sul senso di appartenenza al sistema pubblico, alimentando fenomeni di "mobilità" funzionale verso amministrazioni percepite come più coerenti con le proprie competenze e aspettative.

Appare ormai evidente che la pubblica amministrazione debba avviare un ripensamento complessivo dell'organizzazione del lavoro pubblico e, in particolare, dei meccanismi di reclutamento del personale, al fine di rispondere con maggiore efficacia e coerenza alla crescente complessità dei compiti istituzionali e alle sfide connesse alla «modernizzazione amministrativa»<sup>64</sup>.

---

64 Cfr. L. ZOPPOLI, *Lavoro agile, persone e amministrazioni: le sfide post-pandemia*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2022, 2, 199 ss.; in particolare, l'Autore mette in luce la natura "bifronte" del lavoro pubblico, articolata in due dimensioni complementari: da un lato, una componente tecnico-intellettuale, fondata sull'aggiornamento continuo delle competenze professionali e sulla capacità di adattamento cognitivo; dall'altro, una dimensione operativa, riferita alle modalità concrete di esecuzione della prestazione lavorativa. È proprio quest'ultima ad aver subito, negli ultimi anni, una trasformazione strutturale significativa, accelerata dall'introduzione e dalla successiva diffusione del lavoro agile (o lavoro da remoto), inizialmente adottato come misura emergenziale in risposta alla crisi pandemica. Tale modalità, tuttavia, si è rapidamente configurata come un dispositivo multifunzionale, in grado di favorire innovazione organizzativa, equilibrio tra vita professionale e privata (*work-life balance*) e valorizzazione delle performance, sia individuali sia collettive. L'esperienza del lavoro agile ha infatti reso evidente che non si tratta semplicemente di una delocalizzazione fisica dell'attività lavorativa, bensì dell'avvio di un processo di ripensamento sistemico che investe l'intera struttura organizzativa, le relazioni gerarchiche, i meccanismi comunicativi e, in senso più ampio, la stessa cultura del lavoro pubblico. Affinché tale potenziale si traduca in un cambiamento sostenibile, è tuttavia imprescindibile la presenza di alcune condizioni abilitanti: accordi individuali autentici, una contrattazione collettiva realmente operativa e, soprattutto, un modello di governance dinamico e flessibile, in grado di cogliere le trasformazioni in atto e orientarle verso obiettivi di efficacia ed efficienza. In sintesi, il lavoro agile si configura come un fattore abilitante del cambiamento organizzativo, ma la sua efficacia non è automatica: dipende dalla sua integrazione in una strategia complessiva di modernizzazione, fondata su visione, progettualità e partecipazione diffusa all'interno delle amministrazioni pubbliche.



Le logiche di gestione che per decenni hanno regolato il reclutamento e la progressione del personale — basate su meccanismi di sostituzione uniformi, rigidamente procedurali e scarsamente sensibili alla qualità delle prestazioni<sup>65</sup> — si rivelano, oggi, inadeguate rispetto alla complessità dei cambiamenti sistemici sempre più frequenti (e dirompenti)<sup>66</sup>, imponendo l'adozione di una governance più flessibile e resiliente, capace di gestire l'incertezza e di adattarsi a scenari organizzativi in costante evoluzione<sup>67</sup>.

Occorre, pertanto, introdurre procedure di selezione più rapide e strutturate organizzative più agili, capaci di individuare e valorizzare i talenti, promuovendo le attitudini, la capacità di innovazione e le potenzialità operative dei singoli in coerenza con le esigenze funzionali dell'amministrazione. Un contributo significativo in questo senso può provenire dalle Università, che già offrono percorsi formativi di alto profilo, suscettibili di essere integrati nei meccanismi concorsuali per favorire una più efficace corrispondenza tra formazione accademica e bisogni reali del settore pubblico<sup>68</sup>.

---

65 D. BEVILACQUA, *Capaci e meritevoli. Misurare e valutare il merito nelle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2025, 1, 108; nello specifico, l'impianto concorsuale, strutturato sulle canoniche "tre prove" — mediante test preselettivi, prove scritte e colloqui orali — privilegia un modello valutativo centrato sulla conoscenza teorica, trascurando dimensioni oggi imprescindibili come la capacità di adattamento, il lavoro in team, il *problem solving* e il ragionamento applicato. Anche laddove siano formalmente previsti riferimenti a competenze trasversali o digitali, tali elementi faticano a incidere significativamente sulla valutazione complessiva, relegati a un ruolo accessorio rispetto alle tradizionali discipline giuridico-economiche. Questa impostazione produce effetti distorsivi: da un lato, consente di garantire trasparenza procedurale, dall'altro compromette la possibilità di selezionare risorse realmente adeguate alle sfide amministrative contemporanee, generando una frattura tra ciò che viene richiesto formalmente e ciò che è realmente utile per il buon funzionamento delle strutture pubbliche.

66 Il concetto di *disruptive innovation*, coniato da Clayton M. Christensen e Joseph Bower all'inizio degli anni '90, si riferisce al processo attraverso il quale nuove imprese, spesso meno dotate di risorse, riescono a penetrare segmenti di mercato trascurati dagli operatori dominanti, offrendo soluzioni inizialmente semplici, più accessibili ed economiche. Tali innovazioni, pur partendo dalla fascia bassa del mercato, tendono progressivamente a migliorare fino a sostituire le imprese incumbent, ridisegnando gli equilibri settoriali. Christensen ha ulteriormente sviluppato questa teoria nel volume *The Innovator's Dilemma* (1997) e successivamente in *The Innovator's Solution* (2003), estendendo l'applicabilità del concetto anche ai modelli organizzativi e ai servizi, non limitandosi alle sole tecnologie. Egli distingue infatti tra *disruptive innovation* e *disruptive technologies*: le prime rappresentano un approccio strategico all'innovazione che si traduce in nuovi modelli di business, mentre le seconde si riferiscono a tecnologie che, pur avendo performance inferiori secondo i criteri tradizionali, introducono nuove metriche di valore percepite dal mercato. Tale visione si inserisce nel solco della teoria schumpeteriana dell'innovazione e della *distruzione creatrice*, secondo cui il progresso economico è alimentato da cicli di rinnovamento continuo, in cui le nuove soluzioni sostituiscono quelle esistenti, generando discontinuità e trasformazione strutturale. In questo senso, l'innovazione dirompente non si manifesta necessariamente con prodotti tecnologicamente avanzati, ma attraverso soluzioni che ridisegnano le regole del mercato rendendo obsolete le configurazioni precedenti, e contribuendo alla diffusione di un nuovo paradigma competitivo fondato su semplicità, accessibilità e scalabilità.

67 B. CAMPEDELLI, *Governare l'incertezza*, Milano, FrancoAngeli, 2024, 297 ss.

68 A titolo esemplificativo, alcuni Atenei — come l'Università di Roma Tre, Bologna e Teramo — si sono già distinti per l'offerta di Scuole di specializzazione biennali in Scienza dell'Amministrazione Pubblica e Diritto Amministrativo, mirate alla formazione di figure

Per questo motivo, oggi il “merito” amministrativo non viene più identificato come un parametro formale di conformità, ma diviene la misura “sostanziale” dell’idoneità a contribuire, con responsabilità e competenza, al perseguimento dell’interesse pubblico, attraverso una gestione realmente efficiente e consapevole delle risorse umane e istituzionali secondo i principi propri «dell’economia della conoscenza»<sup>69</sup>.

Sulla base di tali premesse, discende la necessità di ripensare la nozione stessa di amministrazione pubblica, non più concepita soltanto come apparato autoreferenziale, ma come «sistema»<sup>70</sup> istituzionalmente orientato alla cura dell’interesse generale e la cui efficacia si misura nella capacità di stabilire relazioni significative e durature con i molteplici portatori di interesse (c.d. *stakeholder theory*).

Se è vero che la *stakeholder theory* abbia trovato un terreno fertile nel campo degli studi sull’impresa privata – grazie alla sua capacità di «promuovere risultati organizzativi più inclusivi ed efficaci»<sup>71</sup>, di favorire la «creazione di valore sostenibile per una molteplicità di portatori di interesse»<sup>72</sup>, di potenziare «la governance collaborativa»<sup>73</sup> e di «rafforzare la resilienza organizzativa nei contesti di crisi»<sup>74</sup> – è altrettanto vero che solo negli ultimi anni essa è stata «progressiva-

---

altamente qualificate. L’integrazione (e il riconoscimento) di tali percorsi nei meccanismi concorsuali potrebbe contribuire a snellire le procedure selettive, garantendo una maggiore aderenza tra il profilo formativo e il ruolo da ricoprire e superando, così, modelli eccessivamente standardizzati e nozionistici ancora troppo diffusi.

69 G. MONGELLI, *Il lungo e tortuoso percorso di affermazione della performance nella pubblica amministrazione italiana*, in P. ADINOLFI, A. F. URICCHIO (a cura di), *Valutare la complessità. La performance nelle organizzazioni pubbliche*, Roma, Carocci, 2025, 30.

70 E. D. GAGLIARDO, *Sistemi di programmazione e controllo e modelli di governance orientati al valore pubblico*, Milano, FrancoAngeli, 2024, 590; nello specifico, tale configurazione viene interpretata come un insieme organico e coerente di componenti tra loro interrelati, cui l’autore attribuisce espressamente la qualifica di sistema. Il modello non è quindi concepito come una struttura isolata, bensì come una realtà inserita all’interno di un ambiente più ampio, al cui interno si collocano distinti sotto-sistemi operativi, tra i quali assume rilievo particolare quello delle operazioni, la cui dinamica si sviluppa secondo una logica sequenziale che muove dalla fase di programmazione e si completa in quella di controllo (P&C). L’idea stessa di sistema, applicata all’impresa, trova una delle formulazioni più compiute nell’elaborazione di Bertini, il quale ne sottolinea la peculiare capacità di conservare unitarietà pur nella differenziazione delle parti, di garantire continuità anche nel mutamento e di evidenziare i nessi causali che legano fra loro le differenti attività gestionali.

71 Cfr. R. E. FREEMAN, J. S. HARRISON, A. C. WICKS, B. L. PARMAR, S. DE COLLE, *Stakeholder Theory: The State of the Art*, in Cambridge University Press, 2010.

72 Cfr. J. M. G. BOAVENTURA, T. D. F. LANGRAFE, S. R. STOCKER, *A stakeholder theory approach to creating value in higher education institutions*, in *The Bottom Line*, 2020, Vol. 33, No. 4, 297-313.

73 Cfr. A. GINOSAR, *Policy for the public without the public: Net neutrality in Israel*, in *Review of Policy Research*, 2021, 38(6), pp. 661-676; T. M. KOONTZ, *The science-policy nexus in collaborative governance: Use of science in ecosystem recovery planning*, in *Review of Policy Research*, 2019, 36(6), 708-735.

74 Cfr. S. TURNER, *‘We are all vulnerable, we are all fragile’: COVID-19 as opportunity for, or constraint on, health service resilience in Colombia?*, in *Public Management Review*, 2022, 1-22; Z. VAN DER WAL, *Being a public manager in times of crisis: The art of managing stakeholders, political masters,*

mente assimilata»<sup>75</sup> anche al settore pubblico quale risposta ai limiti intrinseci dei modelli tradizionali di governance; questi ultimi, pur efficaci in fasi caratterizzate da maggiore stabilità, risultano oggi insufficienti a governare la discontinuità e la frammentazione che connotano l'azione amministrativa, rendendo necessario il ricorso a modelli più evoluti, tra i quali il *Public Value Governance*<sup>76</sup>, che integra la *leadership* politica, la capacità manageriale e «il coinvolgimento attivo degli stakeholder»<sup>77</sup> nella prospettiva della creazione di valore pubblico, e orientare le decisioni pubbliche verso una maggiore aderenza ai bisogni effettivi della collettività<sup>78</sup>.

Un'impostazione siffatta trova ulteriore coerenza nell'adozione dei principi propri del cosiddetto *competency-based management*<sup>79</sup>, il quale si propone di co-

---

*and collaborative networks*, in *Public Administration Review*, 2020, 80(5), 759–764.

75 Il processo di modernizzazione della pubblica amministrazione italiana ha seguito un percorso irregolare e rallentato, segnato da fattori che hanno condizionato profondamente la capacità di adottare modelli di governance più innovativi. Una prima spiegazione può essere individuata nella forte influenza della tradizione giuridico-amministrativa, la quale, ponendo al centro la legalità formale e la conformità procedurale, ha prodotto un sistema nel quale la priorità è stata a lungo l'adempimento delle norme piuttosto che l'orientamento ai risultati e all'impatto delle politiche pubbliche; un'impostazione che, pur garantendo stabilità e legittimazione, ha finito per ridurre la flessibilità gestionale, rallentando i processi di adattamento e limitando la propensione all'innovazione organizzativa. A ciò si aggiunge la persistenza di un modello di welfare stato-centrico, in cui lo Stato ha continuato a svolgere un ruolo preminente sia nella produzione dei servizi sia nella regolazione dei meccanismi redistributivi, assumendo la funzione di garante ultimo della coesione sociale e territoriale; se da un lato tale modello ha assicurato protezione e inclusione, dall'altro ha ostacolato la diffusione di approcci più collaborativi e multilivello, basati sulla sussidiarietà, sul coinvolgimento degli attori locali e sulla responsabilizzazione delle strutture amministrative in chiave di performance. Ne è derivata una modernizzazione incompleta, caratterizzata da avanzamenti parziali e spesso eterogenei, incapace di tradursi in un salto qualitativo comparabile a quello registrato in altre esperienze europee.

76 E. D. GAGLIARDO, *Sistemi di programmazione e controllo e modelli di governance orientati al valore pubblico*, Milano, FrancoAngeli, 2024, 592 ss.; ove si precisa che alla base del Public Value Governance vi è una concezione sistemica e integrata della governance, in cui tutte le fasi del ciclo gestionale – dalla programmazione alla gestione, dal controllo alla valutazione, dalla rendicontazione alla valorizzazione, fino alla correzione – sono armonizzate in funzione del miglioramento del benessere multidimensionale della collettività.

77 Cfr. M. C. JENSEN, W. H. MECKLING, *Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost and ownership structure*, in *Journal of financial economics*, 1976, Vol. 3, No. 4, 305-360; M. T. BIANCHI, *Dalla teoria dell'azienda sistema aperto allo stakeholder engagement: un'applicazione operativa dei fondamenti dell'economia aziendale*, Milano, FrancoAngeli, 2024, 181 ss.

78 D. OSBORNE, *Reinventing Government*, in *Public Productivity & Management Review*, Fiscal Pressures and Productive Solutions: Proceedings of the Fifth National Public Sector Productivity Conference, 1993, Vol. 16, No. 4, 349-356.

79 La gestione delle competenze (*Competency Management*, CM) si colloca oggi come snodo fondamentale all'interno della più ampia disciplina del knowledge management, assumendo un rilievo strategico non solo nella prospettiva di un accrescimento individuale delle capacità professionali, ma soprattutto nella dimensione organizzativa, ove il capitale umano rappresenta il principale fattore di adattamento ai mutamenti e di orientamento dell'azione amministrativa. Non a caso, i sistemi di gestione delle competenze tendono a integrarsi con i sistemi di gestione dell'apprendimento (*Learning Management Systems*, LMS), generando una sinergia volta a trasformare la formazione da adempimento episodico a leva strutturale di miglioramento della performance complessiva. Tale integrazione consente di predisporre percorsi di sviluppo professionale personalizzati e, al tempo stesso, di ricondurre le conoscenze e le abilità acquisite

niugare una prospettiva oggettiva – fondata sui risultati conseguiti, sulle relazioni professionali instaurate e sulle *performance* effettivamente realizzate – con una dimensione più strettamente soggettiva, che ruota attorno alla valorizzazione di ciò che, con efficace espressione, può definirsi il *workplace within*, vale a dire quello spazio interiore nel quale si radicano motivazioni, esperienze personali e potenzialità individuali, elementi che, opportunamente riconosciuti, sono in grado di qualificare l'operato del singolo e di riflettersi sulla capacità complessiva dell'amministrazione di perseguire l'interesse generale<sup>80</sup>.

L'efficacia di tale modello, tuttavia, dipende(rà) in misura decisiva dalla solidità del contesto istituzionale e dalla maturità della cultura organizzativa poiché la natura «non standardizzata» di una buona parte degli *output* prodotti dalle amministrazioni pubbliche fa sì che il contributo umano ne qualifichi in modo preponderante l'agire e, di conseguenza, ne influenzi in maniera significativa i risultati; d'altra parte, la tradizionale cultura organizzativa pubblica – che, per un verso, è la risultante del consolidamento dei comportamenti individuali che il contesto richiede e, per l'altro, li plasma e li tramanda – è sovente interpretata come un ostacolo all'affermarsi di logiche e tecniche manageriali, incluse quelle di misurazione e valutazione delle performance<sup>81</sup>.

Considerato quanto esposto, si può ragionevolmente concludere che vi siano solide motivazioni, di natura sia quantitativa sia qualitativa, a sostegno della centralità delle persone che operano all'interno delle amministrazioni pubbliche<sup>82</sup>; ed è proprio sul piano qualitativo che si manifesta con maggiore evidenza la rilevanza del «come si è agito», giacché tale profilo, non riducibile a meri dati numerici, richiede necessariamente valutazioni «discrezionali e soggettive», con il duplice effetto di esporre l'intero processo a possibili «frizioni» nel rapporto tra valutatore e valutato, ma, nello stesso tempo, di costituire il nucleo essenziale della *performance* [pubblica], in quanto strettamente connesso alle competenze organizzative e ai comportamenti professionali che qualificano l'operato dei singoli e, di riflesso, incidono in modo determinante sulla capacità complessiva dell'amministrazione<sup>83</sup>.

---

in un disegno coerente con gli obiettivi istituzionali, favorendo così la creazione di valore pubblico. La letteratura internazionale ha colto da tempo la rilevanza di tali dinamiche, sottolineando come i modelli di competency-based management si configurino quali strumenti idonei a coniugare esigenze di efficienza e istanze di innovazione: in proposito, può richiamarsi il contributo di F. DRAGANIDIS, G. MENTZAS, *Competency based management: a review of systems and approaches*, in *Information Management & Computer Security*, 2006, Vol. 14, No. 1, 51-64.

80 B. CARAPPELLA, A. NISIO, *Il competency management. Un modello per la Gestione e lo Sviluppo delle persone nella Pubblica Amministrazione*, Milano, FrancoAngeli, 2022, 12; F. BUTERA, *Organizzazione e società. Le organizzazioni dell'Italia che vogliamo*, Venezia, Marsilio, 2020.

81 R. MUSSARI, *Performance e valore pubblico*, Milano, Cedam, 2022, 135.

82 R. MUSSARI, *Performance e valore pubblico*, cit., 135.

83 Ivi, 136.

La riflessione condotta mette dunque in evidenza come il *performance management*, non possa più essere concepito come un mero strumento tecnico di misurazione dell'efficienza o come un adempimento burocratico imposto da vincoli normativi, ma debba essere riconosciuto quale «architrave della governance pubblica», chiamata a coniugare in un unico disegno strategico le sfide connesse alla transizione digitale, alla trasformazione ecologica e al consolidamento economico-patrimoniale, facendo leva in modo decisivo sulla valorizzazione delle competenze del capitale umano.

In questa direzione, la sfida attuale consiste nell'elaborare una nuova «mappa delle competenze e dei comportamenti attesi»<sup>84</sup> capace di armonizzare, in un unico sistema integrato, dimensioni da tempo considerate autonome: da un lato, le competenze specialistiche, direttamente connesse alle tre grandi transizioni — digitale, ecologica e contabile — che rappresentano il fulcro dell'agenda europea e costituiscono una condizione indispensabile per l'attuazione delle riforme strutturali<sup>85</sup>; dall'altro, le competenze trasversali (*soft skills*),

---

<sup>84</sup> Ivi, 139; in sostanza, la mappa delle competenze e dei comportamenti (c.d. mappa), rappresenta «l'insieme coordinato delle "aspettative" che ciascuna amministrazione pubblica definisce riguardo a competenze organizzative e comportamenti professionali dei suoi dipendenti. Questa fase costituisce il momento cruciale dell'intero processo di misurazione e valutazione in quanto serve a puntualizzare ciò che l'amministrazione si aspetta dalle persone che vi lavorano. I contenuti della mappa possono quindi essere interpretati come il disegno dei percorsi che i singoli individui sono sollecitati a seguire per rispondere alle aspettative delle amministrazioni pubbliche».

<sup>85</sup> Le competenze tecnico-specialistiche richieste alla pubblica amministrazione nel contesto delle grandi transizioni digitale, economico-contabile e sostenibile costituiscono oggi l'asse portante di una riforma strutturale volta a coniugare l'innovazione tecnologica, la solidità economico-patrimoniale e la responsabilità ambientale in un modello di amministrazione moderna, efficiente e orientata alla creazione di valore pubblico. Il primo asse, rappresentato dalla transizione digitale, costituisce il fondamento di tale evoluzione, poiché mira a integrare in modo sistemico le tecnologie informatiche nei servizi e nei processi amministrativi. Tale percorso, tuttavia, ha incontrato nel tempo significativi ostacoli, dovuti alla frammentazione normativa e a una persistente resistenza culturale al cambiamento, che hanno alimentato un diffuso *digital divide* sia infrastrutturale sia formativo (sul tema si v. D. DONATI, *Digital divide e promozione della diffusione delle ICT*, in F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'eGovernment*, Torino, Giappichelli, 2005, 209). Per superare tali limiti, il Codice dell'Amministrazione Digitale (d.lgs. n. 82/2005) e le strategie dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) hanno introdotto un quadro di riferimento ispirato al modello europeo DigComp 2.1, volto a diffondere competenze digitali a tutti i livelli dell'organizzazione pubblica. Esse si articolano in tre dimensioni: le competenze di base, relative all'uso consapevole delle tecnologie e alla gestione dei dati; quelle specialistiche, concernenti la sicurezza informatica, il *cloud computing* e l'analisi dei dati; e infine le competenze legate all'intelligenza artificiale (AI literacy), indispensabili per governare l'impatto degli algoritmi nei processi decisionali pubblici. Tali competenze, lungi dall'esaurirsi nella dimensione tecnica, implicano una formazione continua capace di integrare profili giuridici, etici e organizzativi, assicurando un impiego responsabile e trasparente delle tecnologie emergenti. Il secondo asse, relativo alla transizione economico-contabile, risponde alla necessità di garantire una gestione più efficace, trasparente e sostenibile delle risorse pubbliche, superando l'impianto tradizionale della contabilità finanziaria. L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale, fondata sul principio della competenza economica (*accrual accounting*), consente di misurare con maggiore precisione l'andamento gestionale e la sostenibilità delle politiche pubbliche. Ne deriva l'esigenza per le amministrazioni di sviluppare specifiche competenze nella valutazione del patrimonio pubblico, nell'applicazione dei principi contabili nazionali e internazionali (IPSAS/EPAS) e

che comprendono abilità relazionali, comunicative, decisionali e di problem solving, necessarie per operare in un contesto sempre più segnato da incertezza, interdipendenza e complessità<sup>86</sup>.

Ebbene, il combinarsi di queste due dimensioni non si traduce soltanto in un arricchimento funzionale delle professionalità, ma contribuisce a delineare una vera e propria «architettura delle competenze», idonea a rafforzare la qualità delle politiche pubbliche, a sostenere i processi di modernizzazione istituzionale e a ridurre, in chiave strutturale e duratura, gli squilibri territoriali che permangono nel sistema amministrativo italiano, restituendo così all'azione pubblica la capacità effettiva di promuovere il «benessere organizzativo» inteso

---

nella lettura del bilancio come strumento di conoscenza, programmazione e responsabilità politico-finanziaria (sul punto si v. E. D'ALTERIO, *La responsabilità finanziaria: analisi di un mito*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1, 2025, 57 ss.). Ebbene, in questa prospettiva, la competenza tecnica si accompagna alla capacità di utilizzare i dati contabili come strumenti di conoscenza e di programmazione, funzionali al miglioramento della performance e della rendicontazione pubblica. Il Terzo asse, infine, è rappresentato dalla transizione green, che amplia la dimensione tecnico-specialistica includendo le competenze relative alla sostenibilità ambientale, sociale e istituzionale, secondo il quadro europeo GreenComp. Tale modello individua quattro aree chiave: l'interiorizzazione dei valori della sostenibilità, la comprensione della complessità dei sistemi ambientali ed economici, la capacità di sviluppare visioni anticipatorie del futuro e l'attitudine ad agire in modo concreto e trasformativo. La pubblica amministrazione è così chiamata a integrare la sostenibilità nelle politiche, nei programmi e nelle pratiche di gestione, sviluppando competenze nella valutazione degli impatti ambientali, nella rendicontazione ESG e nella pianificazione di interventi coerenti con il Green Deal europeo. Nel loro insieme, queste competenze costituiscono il perno di una governance pubblica responsabile, capace di allineare la dimensione amministrativa con le priorità ambientali e sociali, trasformando il capitale umano in una risorsa strategica per la resilienza istituzionale e l'innovazione sostenibile del settore pubblico.

86 Le competenze trasversali si inscrivono nella più ampia dimensione della «reattività» amministrativa della Pubblica Amministrazione, intesa come quell'insieme armonico e integrato di conoscenze, abilità e atteggiamenti che consente al personale pubblico di orientarsi e di agire con efficacia in contesti profondamente mutabili, caratterizzati da trasformazioni complesse, talvolta asimmetriche e non di rado conflittuali nelle loro traiettorie evolutive. Ebbene, sulla base delle seguenti premesse, il Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 28 giugno 2023 ha introdotto un Framework nazionale delle competenze trasversali, articolato lungo tre assi tra loro interdipendenti: il comportamento organizzativo, le relazioni istituzionali e la leadership valoriale. Il primo ambito, dedicato al comportamento organizzativo, richiama la capacità del personale pubblico di operare efficacemente in contesti segnati da digitalizzazione, lavoro agile e innovazione gestionale, attraverso l'impiego consapevole di strumenti quali il problem solving, l'apprendimento continuo e l'orientamento ai risultati. Tali competenze, tuttavia, acquistano reale significato solo se collocate in un contesto organizzativo favorevole, in grado di riconoscere e valorizzare il merito, stimolare la motivazione individuale e tradurre il potenziale umano in valore collettivo. Secondo l'impostazione teorizzata da Maslow e Schein, infatti, il comportamento amministrativo non può essere interpretato in chiave meccanicistica, ma va compreso come il risultato di una interazione sistemica tra fattori individuali, strutturali e culturali. La seconda direttrice, centrata sulle relazioni istituzionali, pone al centro la capacità di cooperare e comunicare efficacemente all'interno di un sistema amministrativo sempre più pluralistico e multilivello, nel quale l'empatia, l'intelligenza emotiva e la comunicazione «digitale» assumono un ruolo determinante. Quest'ultima, in particolare, ha assunto negli ultimi anni, un ruolo sempre più rilevante, in armonia con i principi dell'open government e con le politiche di apertura e condivisione dei dati pubblici, configurandosi come strumento essenziale di trasparenza istituzionale, partecipazione democratica e interoperabilità amministrativa, in sintonia con le linee guida europee tracciate dal Digital Economy and Society Index (DESI). Infine, la



come la capacità di un'organizzazione di garantire e mantenere, in ogni tipo di occupazione, il più alto grado possibile di benessere fisico, psicologico e sociale dei propri lavoratori<sup>87</sup>.

Per concludere, se la nuova architettura *performance oriented* si presenta come un pilastro destinato a sostenere e, al tempo stesso, a stimolare l'efficienza dell'azione amministrativa, essa non può tuttavia che collocarsi entro una più ampia «strategia di rafforzamento»<sup>88</sup> della capacità istituzionale, la quale è oggi chiamata a misurarsi con la trasformazione digitale e con l'introduzione di strumenti algoritmici, in grado di incidere profondamente sulle modalità di funzio-

---

leadership valoriale rappresenta la sintesi più alta di tale architettura concettuale, poiché non si limita alla gestione tecnica delle risorse, ma implica la capacità di tradurre i valori pubblici – integrità, inclusione, sostenibilità – in decisioni responsabili e comportamenti coerenti. In conclusione, il dirigente pubblico è oggi chiamato a svolgere un ruolo di leadership del cambiamento, capace di orientare, motivare e innovare l'organizzazione amministrativa, trasformando la complessità gestionale in un'occasione di crescita istituzionale e collettiva.

87 F. AVALLONE, M. BONARETTI (a cura di), *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, Rubbettino, 2003, 24; il tema del benessere organizzativo può essere letto secondo una duplice dimensione, economico-aziendale e giuridico-istituzionale. Sul primo versante, esso indica la condizione nella quale l'amministrazione riesce a valorizzare il capitale umano non soltanto come fattore produttivo, ma come risorsa strategica da cui dipende la qualità complessiva delle performance. Soddisfazione, motivazione, senso di appartenenza e fiducia reciproca diventano così leve decisive per accrescere la produttività, migliorare il clima interno e rendere l'organizzazione più flessibile e resiliente. In questa logica, il benessere fisico, psicologico e sociale dei lavoratori non costituisce un elemento accessorio, ma un investimento in grado di generare ritorni misurabili in termini di efficienza, innovazione e qualità dei servizi, riconoscendo nell'armonia del contesto lavorativo un fattore essenziale di competitività istituzionale. Dal punto di vista giuridico, il benessere organizzativo ha conosciuto un'evoluzione significativa, trasformandosi da categoria di matrice manageriale a vero e proprio parametro dell'azione amministrativa. L'art. 7 del d.lgs. 165/2001 affida ai dirigenti il compito di garantire ambienti di lavoro improntati al benessere, con responsabilità non solo organizzative, ma anche dirigenziali e disciplinari. A questo nucleo normativo si sono aggiunti ulteriori interventi: il d.lgs. 81/2008 ha incluso lo stress lavoro-correlato tra i rischi da valutare obbligatoriamente; il d.lgs. 150/2009 ha affidato agli OIV il compito di monitorarlo come componente della performance; il d.lgs. 33/2013 ne ha imposto la trasparenza; la Direttiva n. 3/2017 lo ha collegato alla conciliazione vita-lavoro, riconducendolo al principio costituzionale di buon andamento. Ne risulta che il benessere organizzativo non possa più essere confinato alla dimensione gestionale, ma debba essere inteso come dovere pubblico di tutela della persona che lavora e, insieme, come garanzia della qualità istituzionale e della legittimazione democratica dell'amministrazione.

88 L'avvio del percorso di rinnovamento della Pubblica Amministrazione può essere ricondotto al gennaio 2022, quando il Ministero per la Pubblica Amministrazione ha presentato il piano strategico «Riformare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese», che ha posto al centro la valorizzazione del capitale umano pubblico quale condizione necessaria per rafforzare la qualità delle istituzioni. L'iniziativa ha avuto il merito di introdurre una visione organica, volta a integrare la dimensione culturale e quella tecnico-professionale delle competenze, delineando così un percorso evolutivo caratterizzato da tappe ben definite. Una prima tappa è stata rappresentata, nel marzo 2022, dal rilancio della formazione nelle competenze digitali, individuate come presupposto imprescindibile per sostenere i processi di innovazione amministrativa. A tale intervento è seguita l'introduzione del PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione), concepito quale strumento di raccordo tra obiettivi strategici, assetti organizzativi e politiche del personale, con la finalità di superare la frammentazione e favorire una più chiara integrazione tra programmazione e gestione. Successivamente, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha adottato il Framework delle

namento dell'apparato amministrativo e di ridefinirne i meccanismi di coordinamento.

Questi strumenti, se da un lato promettono significativi incrementi in termini di efficienza ed efficacia, dall'altro sollevano, tuttora, questioni particolarmente delicate sul terreno delle garanzie giuridiche, imponendo la predisposizione di adeguati «meccanismi di controllo» e la definizione di un quadro normativo chiaro e vincolante, capace di prevenire fenomeni di «opacità decisionale» e, soprattutto, di scongiurare il rischio di forme surrettizie di dipendenza o addirittura di «schiavitù digitale»<sup>89</sup> che potrebbero derivare dall'uso massivo e pervasivo delle nuove tecnologie nei processi decisionali pubblici<sup>90</sup>.

---

competenze per il reclutamento della dirigenza pubblica, destinato a definire i profili professionali attesi in coerenza con i principi di merito e trasparenza. Nel marzo 2023, una Direttiva del Ministro ha ulteriormente rafforzato le politiche di sviluppo delle competenze, introducendo una prospettiva più strategica nella gestione delle risorse umane. Nello stesso solco si collocano il Framework delle competenze trasversali per il personale non dirigenziale e la Direttiva del novembre 2023 sulla performance individuale, quest'ultima volta a consolidare un sistema più orientato alla responsabilizzazione e alla valorizzazione del merito. Nel loro insieme, questi interventi delineano un percorso coerente di rafforzamento della capacità amministrativa dello Stato, basato su una visione integrata tra formazione, competenze e performance, in grado di accompagnare in modo efficace il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione.

89 Così V. MOLASCHI, *Algoritmi e nuove forme di schiavitù*, in *Federalismi.it*, 2021, pp. 205 ss.; A. SIMONCINI, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in R. CAVALLO PERIN, D. U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, 38 ss.

90 F. CONTE, *La trasformazione digitale della pubblica amministrazione: il processo di transizione verso l'amministrazione algoritmica*, in *Federalismi.it*, 2023, 11, 75; G. NICOSIA, *La complicata evoluzione del controllo gestionale sul «capitale umano» nelle pubbliche amministrazioni*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2019, 3, 775 ss.