

IANUS

Diritto e Finanza



Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>



ISSN: 1974-9805

n. 25 - giugno 2022

Una riflessione interdisciplinare
sul sistema di trasparenza e
di prevenzione della corruzione
nelle Amministrazioni Pubbliche

IANUS

Diritto e Finanza

N. 25 - 2022

Ianus - Diritto e finanza

Rivista semestrale di studi giuridici

N. 25 - giugno 2022

Editore - Università di Siena, Via Banchi di sotto, 55 - 53100 Siena

Direttore responsabile: Angelo Barba

<https://www.rivistaianus.it>

Registrazione Tribunale di Siena n. 3 del 7 marzo 2008

ISSN: 1974-9805

INDICE

UNA RIFLESSIONE INTERDISCIPLINARE SUL SISTEMA DI
 TRASPARENZA E DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
 NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Presentazione	5
Trasparenza amministrativa e contratti pubblici, di FRANCESCO MERLONI	9
Prevenzione della corruzione, codice di comportamento e ruolo del dirigente pubblico quale datore di lavoro: note critiche, di FRANCA BORGOGELLI	43
Trasparenza e performance delle Amministrazioni Pubbliche, di RICCARDO MUSSARI	61

ALTRI SAGGI

Trattamento dei dati personali, strumenti di Intelligenza Artificiale e regolamentazione nell'attività della Banca d'Italia: ovvero quando disciplinare l'automazione è possibile, di SERENA STACCA, MARIATERESA ELIA	93
La necessaria discontinuità nell'interpretazione della disciplina applicabile ai procedimenti sanzionatori di Consob e Banca d'Italia, di NICOLETTA VETTORI	107

GIURISPRUDENZA

L'affidamento del servizio di trasporto sanitario nella più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, di FRANCESCA CIOLI	137
Il sindacato sulla discrezionalità tecnica in materia paesaggistica in una recente pronuncia del Consiglio di Stato, di LIA BELLI	167

TRASPARENZA E PERFORMANCE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE[°]

Riccardo Mussari

*Professore Ordinario di Economia delle aziende e
delle amministrazioni pubbliche
Università degli Studi di Siena*

Il contributo propone riflessioni critiche sulla relazione fra trasparenza e performance delle amministrazioni pubbliche. L'Autore inquadra teoricamente il rapporto tra trasparenza e performance nell'ambito della relazione sociale fra principale-agente evidenziando la necessità che la performance diventi l'oggetto di una relazione trasparente di accountability fra l'amministrazione pubblica e il cittadino, utente dei servizi pubblici. Individuato il framework teorico di riferimento, la trattazione si sofferma sulla performance, anzitutto allo scopo di puntualizzarne l'ampio e diversificato significato. Le misure di performance, lungi dall'essere oggettive e certe, sono, sovente, indeterminate onde la loro valutazione deve essere quanto più possibile scrupolosa e professionale. Di seguito, l'Autore individua la qualità del servizio come componente della performance che meglio si adatta a fungere da contenuto della relazione di accountability fra agente (pubblica amministrazione) e principale (cittadino-utente). La Carta dei servizi pubblici è indicata come istituto atto a rendere concreta l'ipotesi teorica definita. Il contributo si conclude con alcune indicazioni operative che evidenziano l'importanza del ruolo che l'Organismo Indipendente di Valutazione nel favorire la valutazione partecipativa e rendere pienamente attuato il principio di trasparenza.

The contribution proposes critical reflections on the relationship between transparency and performance of public administrations. The Author theoretically frames the relationship between transparency and performance in the context of the social relationship between principal-agent, highlighting the need for performance to become the object of a transparent accountability relationship between the public administration and the citizen, as user of public services. Once the theoretical framework has been identified, the discussion focuses on performance, first with the aim of clarifying its wide and diversified meaning. The proposed idea is that the performance measures, far from being objective and certain, are often indeterminate, so that their evaluation must be as scrupulous and professional as possible. Then, the Author identifies the quality of the service as a component of the performance that is best suited to serve as the content of the accountability relationship between the agent (public administration) and the principal (citizen/user). The citizen's charter (Carta dei servizi pubblici) is the instrument capable of making the theoretical hypothesis concrete. The contribution concludes with some operational suggestions that highlight the importance of the role that the Independent Performance Evaluation Body (Organismo Indipendente di Valutazione della Performance) plays in promoting participatory to make the principle of transparency fully implemented.

Sommario:

1. Trasparenza, performance e *accountability*
2. La performance e la sua misura
3. La qualità come dimensione di performance da privilegiare nella *affpr*
4. Considerazioni conclusive

[°] Saggio sottoposto a *double-blind peer review*.

1. Trasparenza, performance e *accountability*

Come è stato ampiamente richiamato in letteratura, non sono certo recenti le prime riflessioni teoriche riguardo ai vantaggi che derivano dal rendere trasparenti, ovvero visibili e intelligibili dall'esterno dei loro confini organizzativi, i processi decisionali, l'agire e i risultati dell'operato delle amministrazioni pubbliche. Senza andare eccessivamente a ritroso nel tempo, pensatori come Rousseau, Kant, Spinoza Bentham, hanno proposto, nei secoli passati, interpretazioni del principio di trasparenza che andavano anche ben oltre i confini che oggi sono, unanimemente, ritenuti congrui. Infatti, la trasparenza non può mai essere totale¹. Basti osservare che i governi dei Paesi non distinti come prototipi di democrazia hanno deliberatamente travisato il principio della trasparenza fino a farne un espediente per garantirsi il controllo poliziesco sui comportamenti di ogni cittadino. Il significato di trasparenza - comunemente intesa come una virtù delle democrazie avanzate - è stato così dilatato da alcuni regimi da trasformarsi in uno strumento di terrore e repressione. Al riguardo, Hood, distinguendo fra trasparenza generale e trasparenza particolare, scrive: «*By general transparency I meant the sort of society in which no-one can be anonymous, privacy is impossible and everyone is subject to scrutiny from everyone else. Jean-Jacques Rousseau approximated to this version of transparency in his 1772 plans for the government of Poland. That plan required all public officeholders to operate 'in the eyes of the public' and even to wear a form of uniform so they could never be anonymous as they went about their day life... Indeed, the former German Democratic Republic has been claimed by some to have been a transparent society in this sense, given the extent to which citizens observed each other and reported their observations to the state authorities*»². Il tema della trasparenza è stato ampiamente dibattuto nel confronto teorico che, a partire dagli anni '80 del secolo scorso, si è sviluppato fra i cultori delle molte discipline che hanno ad oggetto le amministrazioni pubbliche³. Tale dibattito va inquadrato nella più ampia, vasta e complessa discussione interdisciplinare che, in ambito nazionale e internazionale, ha accompagnato varie ondate di riforme con le quali si sono significativamente modificati non solo l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche, ma anche il rapporto e gli equilibri fra Stato, mercato e società. I cultori del management pubblico

¹ Sull'evoluzione del concetto si leggano: MEIJER, *Government transparency in historical perspective: From the ancient regime to open data in the Netherlands*, in *International Journal of Public Administration*, 2015, 189-199; MERLONI, PINI, *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Roma, 2021, 165-173.

² HOOD, *What happens when transparency meets blame-avoidance?*, in *Public Management Review*, 2007, 194.

³ È certamente meritevole di menzione l'eccezione del caso svedese. Ci riferiamo al principio di pubblicità (*Offentlighetsprincipen*) secondo il quale ogni cittadino ha libero accesso ad ogni documento prodotto da una pubblica amministrazione. Tale principio, che in Italia ha cominciato ad affermarsi solo a partire dal 1990, almeno sul piano normativo, fu sancito in Svezia (che, al tempo includeva anche la Finlandia) sin dal 1766 con l'approvazione del TryckfrihetsfÖrordningen (*Freedom of the Press Act*). Cfr. VENDUNG, *Five observations on evaluation in Sweden*, in MAYNE, HUDSON, VIDEK, CONNER (editors), *Advancing public policy evaluation*, Amsterdam, 1992, 73 ss.

hanno tentato di ricondurre ad unità questi processi di riforma utilizzando espressioni sintetiche per indicare le due più recenti e temporalmente successive “epoche” di riforme: *New Public Management* (NPM) e, successivamente, *Public Governance* o *Post-New Public Management*⁴.

Per tal via, trasparenza è diventato un termine ubiquitario che, a volte, è stato frettolosamente proposto come soluzione di certa efficacia per sanare quelli che sono considerati tradizionalmente i “mali” più atavici delle amministrazioni pubbliche (corruzione, nepotismo, limitata partecipazione, cattiva gestione, burocrazia, scarsa performance, sfiducia, delegittimazione, etc.). Nonostante che gli studi fondati su evidenze empiriche abbiano messo in guardia contro l’illusione di un immediato e spontaneo manifestarsi di tutti i benefici attesi e che numerosi studiosi ne abbiano messo bene in evidenza anche “i limiti”⁵, «*transparency is a term that attained quasi-religious significance in debate over governance and institutional design*»⁶.

Studiosi di varie discipline, non solo giuristi, si sono esercitati nel definire il concetto di trasparenza⁷. Secondo le prospettive teorico-metodologiche impiegate, ogni definizione finisce, inesorabilmente, per enfatizzare alcuni aspetti fondamentali e trascurarne degli altri, non meno significativi.

Non rientra certamente fra gli obiettivi di questo contributo, sistematizzare né riassumere i contenuti dell’ampio dibattito sul concetto di trasparenza sviluppatosi fra i cultori delle discipline che studiano le amministrazioni pubbliche. Tantomeno è nostro interesse impegnarci in tentativi definitivi. In generale, siamo concordi nel ritenere che: «La trasparenza è un principio in sé, perché, attraverso il controllo

⁴ Cfr.: BARZELAY, *The New Public Management*, Berkley, 2001. HOOD, *The “new public management” in the 90s: variations on a theme*, in *Accounting, Organizations and Society*, 1995, 93-109. POLLITT, BOUCKAERT, *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford, 2000. LAPSLEY, *New public management: The cruellest invention of the human spirit?*, in *Abacus*, 2009, 1-21. LYNN, *Public management: old and new*, New York, 2006; CHRISTENSEN, LÆGREID (editors), *Transcending New Public Management. The transformation of public sector reform.*, Aldershot, 2007; KLASSEN, CEPIKU, LAH (editors), *The Routledge handbook of global public policy and administration*, New York, 2017; SALAMON, *A guide to the new governance: the tools of government*, Oxford, 2002.

⁵ “*Empirical research that examines the success of transparency in achieving the different goals reveals a complex picture in that there appear to be few instances where existing research is unanimous*”. CUCCINIELLO, PORUMBESCU, & GRIMMELIKHUIJSEN, *25 years of transparency research: evidence and future directions*, in *Public Administration Review*, 2017, 40.

⁶ HOOD, *Transparency in historical perspective*, in HOOD & HEALD (editors), *Transparency the key to better governance?*, Oxford, 2006, 3. Non è mancato chi ha acutamente osservato che la trasparenza non può sostituirsi integralmente alla regolazione, come idealizzato da alcuni fautori delle interpretazioni più spinte del liberismo economico; al contrario: «*For information to be accurate and accessible the kind of regulation that proponents claim it is supposed to replace*» ETZIONI, *The limits of transparency*, in *Public Administration Review*, 2014, 687.

⁷ Tra i molti rinviamo a: CUCCINIELLO, PORUMBESCU, & GRIMMELIKHUIJSEN, *25 years of transparency research: evidence and future directions*, in *Public Administration Review*, 2017; MEIJER, *Understanding modern transparency*, in *International Review of Administrative Sciences*, 2009, 255-269; PORUMBESCU, MEIJER, & GRIMMELIKHUIJSEN, *Government transparency: state of the art and new perspectives*, Utrecht, 2022.

diffuso dei cittadini, aumenta la democraticità delle istituzioni pubbliche»⁸.

D'altra parte, guardando alle disposizioni normative che regolano la materia nel nostro Paese, a noi pare che l'articolo 1 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 nei suoi tre commi contenga tutti gli elementi necessari per fungere da riferimento dal quale muovere per sviluppare le nostre considerazioni.

La trasparenza è definita dal legislatore come «*accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni*»⁹. La trasparenza favorisce la partecipazione e tutela i diritti dei cittadini. La trasparenza incontra (in ogni ordinamento e non solo nel nostro) dei limiti nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali. La trasparenza è un supporto irrinunciabile per contrastare, prevenire e disincentivare la corruzione e la cattiva amministrazione. La trasparenza favorisce forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione.

Muovendo da una piattaforma definitoria sostanzialmente simile a quella richiamata, molti contributi al dibattito teorico manageriale sulla trasparenza si sono concentrati sul tentativo di mettere in relazione positiva la trasparenza e la fiducia nelle istituzioni pubbliche nonché la trasparenza e la legittimità delle amministrazioni pubbliche¹⁰. Per quanto si tratti di ricerche ad alto impatto, non faremo riferimento a tale letteratura in questo scritto.

Piuttosto, volendoci occupare di trasparenza e performance, preferiamo porci nell'ambito di un filone di ricerca consolidato al quale hanno contribuito anche gli economisti aziendali pubblici italiani, mettendo in relazione la trasparenza, la Teoria agenziale o Teoria principale-agente e la *accountability for performance*.

⁸ MERLONI, PINI, *Etica per le istituzioni. Un lessico*, cit., 177.

⁹ Già nel 2005, con sentenza n. 5 del 5 settembre 2005, il Consiglio di Stato aveva chiarito come: «Le regole dettate in tema di trasparenza della Pubblica Amministrazione e di diritto di accesso ai relativi atti si applicano oltre che alle pubbliche amministrazioni, anche ai soggetti privati chiamati all'espletamento di compiti di interesse pubblico».

¹⁰ CUCCINIELLO & NASI, *Transparency for trust in government: How effective is formal transparency?*, in *International Journal of Public Administration*, 2014, 911-921. GRIMMELIKHUISEN, PORUMBESCU, HONG, & IM, *The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment*, in *Public Administration Review*, 2013, 575-586. GRIMMELIKHUISEN, *Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment*, in *International Review of Administrative Sciences*, 2012, 50-73; SONG & LEE, *Citizens' use of social media in government, perceived transparency, and trust in government*, in *Public Performance & Management Review*, 2016, 430-453. COGLIANESE, *The transparency president? The Obama administration and open government*, in *Governance*, 2009, 529-544; CURTIN, MEIJER, *Does transparency strengthen legitimacy?*, in *Information Polity*, 2006, 109-122; DE FINE, NAURIN, ESAIASSON, GILLJAM, *When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context-bound relationship*, in *Governance*, 2014, 111-134; Lodge, *Transparency and democratic legitimacy*, in *J. Common Mkt. Stud.*, 1994, 343.

La teoria agenziale è basata sull'incentivazione economica¹¹. Essa analizza le modalità con le quali il principale (colui che conferisce l'incarico oggetto di un contratto, nel nostro caso il cittadino-utente) può definire "un contratto" in modo tale da motivare l'agente (colui che riceve l'incarico, nel nostro caso la singola amministrazione pubblica) ad assumere comportamenti coerenti e armonici con i suoi (del principale) interessi (per quanto qui rileva si tratta dell'utilizzo delle risorse pubbliche nel rispetto dei principi dell'economicità nell'acquisto dei fattori produttivi, dell'efficienza nell'uso di quei fattori, dell'efficacia nel conseguire gli obiettivi di valore pubblico).

Quando si vogliono interpretare le relazioni fra "soggetti" alla luce di questa teoria, i due fondamentali problemi da affrontare sono: la selezione avversa (il principale non può agevolmente accertarsi se l'agente fornisce di sé una rappresentazione completa e accurata con riferimento alle sue capacità di portare a termine l'incarico da assegnare tramite contratto) e l'azzardo morale (il principale non può essere certo che l'agente abbia profuso il massimo impegno nello svolgimento dell'incarico). Poiché è inevitabile che gli interessi del principale e dell'agente tendano a divergere, una buona parte degli sforzi teorici si concentrano sui modelli di incentivazione più efficaci ovvero quelli più adatti a contenere nella maggiore misura possibile i costi correlati ai rapporti di agenzia. Essendo solitamente l'agente uno specialista nello svolgimento dei compiti che il principale intende assegnare per contratto si registra normalmente un'asimmetria informativa fra agente e principale, a favore del primo, che induce l'agente ad assumere un comportamento opportunistico orientato a massimizzare il proprio beneficio a scapito di quello del principale. Tanto più ampia è tale divergenza tanto maggiori saranno i costi di agenzia connessi alla riduzione di questo divario.

Se si sceglie questa prospettiva interpretativa e se quindi si accetta che ciascuna delle parti sia spontaneamente orientata a massimizzare il proprio beneficio individuale anche a scapito del beneficio altrui, la trasparenza, intesa nel suo significato letterale minimo di piena accessibilità ai documenti e ai dati, potrebbe ridurre i costi di agenzia, ovvero contribuire a disincentivare comportamenti opportunistici da parte dell'agente (specie con riferimento all'azzardo morale) in quanto l'agente diventa consapevole del fatto che le sue decisioni, il proprio operato e gli effetti che da questi discendono sono chiaramente visibili, ovvero potenzialmente osservabili, da parte del principale.

A nessuno sfugge che quanto sopra descritto ipotizza il manifestarsi di un nesso causale del tutto generale ad effetto esclusivamente positivo (più trasparenza determina meno costi di agenzia) la cui robustezza non può mai darsi per definita in

¹¹ Cfr. EISENHARDT, *Agency theory: an assessment and review*, in *Academy of management review*, 1989, 57-74. KISER, *Comparing varieties of agency theory in economics, political science, and sociology: an illustration from state policy implementation*, in *Sociological Theory*, 1999, 146-170; HILL & JONES, *Stakeholder-agency theory*, in *Journal of management studies*, 1992, 131-154. ROSE-ACKERMAN & PALIFKA, *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge, 2016.

modo automatico e definitivo *ex ante*, ma che deve essere sempre verificata e testata con riferimento a specifiche situazioni concrete opportunamente contestualizzate con riferimento a variabili significative che potrebbero influenzare in modo determinante il nesso causale da sottoporre a verifica. È del tutto evidente, infatti, che le peculiarità sociali, economiche, culturali e tecnologiche di ogni territorio nel quale si instaurano relazioni di agenzia fra cittadini e una specifica amministrazione pubblica (condizioni esterne all'amministrazione) e capacità amministrativa, cultura organizzativa, disponibilità di adeguate tecnologie (condizioni interne all'amministrazione) possono essere anche molto diversificate da caso a caso. Né, d'altra parte, in sede di riscontro dell'effettivo manifestarsi del nesso causale ipotizzato si dovrebbe trascurare di verificare l'eventuale insorgere di effetti non previsti, desiderabili o non desiderabili che siano.

Poiché ci stiamo interessando al collegamento fra trasparenza e performance nell'ambito di una relazione del tipo principale-agente, è evidente che la conseguenza ultima attesa a seguito della piena affermazione del principio della trasparenza non può consistere soltanto nel rendere pienamente disponibili e fruibili dati e documenti sulla performance: il vero vantaggio per il principale (il cittadino-utente) deve consistere in un (eventuale) miglioramento della performance dell'amministrazione pubblica¹².

In altre parole, mettere in condizione il principale di conoscere in modo trasparente la performance dell'agente è per lui vantaggioso soprattutto se ciò è un incentivo sufficientemente "robusto" a indurre l'agente a migliorare la sua performance, ovvero a erogare servizi migliori (più efficienti, più efficaci, meno costosi, di migliore qualità). D'altro canto, il principale che qui inquadrriamo come cittadino-utente è, sovente, anche un contribuente che finanzia l'agente attraverso il prelievo fiscale. A tal riguardo, non può trascurarsi che, *ceteris paribus*, se il miglioramento della performance consiste in un incremento di efficienza, ciò può essere il presupposto sia per accrescere qualitativamente il volume della produzione e, quindi, soddisfare meglio la domanda, sia per consentire una riduzione della pressione fiscale che, a sua volta, lascia maggiore "possibilità di scelta" al principale (in quanto contribuente) riguardo a come destinare parte della propria "ricchezza".

Il beneficio che cerca il principale è, quindi, una migliore performance dell'agente.

Ciò chiarito, occorre chiedersi se regolare opportunamente l'obbligo per una specifica amministrazione pubblica a rendere pienamente accessibili dati e documenti sulla sua performance è, di per sé, un incentivo sufficiente a spingere quell'amministrazione a migliorare la propria performance.

¹² Scriviamo "eventuale" perché, in linea teorica, non può escludersi che i livelli di performance conseguiti da una pubblica amministrazione siano sempre considerati pienamente soddisfacenti da ogni cittadino che si vale dei servizi che quell'amministrazione fornisce. Nella prospettiva economico-aziendale, vale il principio del miglioramento progressivo e continuo dei risultati, la realtà operativa evidenzia ampi margini di miglioramento della performance delle nostre amministrazioni pubbliche e, tuttavia, sul piano meramente teorico, l'ipotesi ricordata non può escludersi a priori.

Utilizzando la Teoria agenziale è agevole convenire sul fatto che la trasparenza è una condizione necessaria affinché quanto ipotizzato possa accadere, ma è altrettanto semplice concludere che tale condizione (la trasparenza) non può assumersi automaticamente come sufficiente a generare l'effetto di un miglioramento della performance dell'agente, dato l'evidente vantaggio che, in partenza e in termini di poteri, l'agente ha rispetto al principale e considerati i costi (anche organizzativi) che l'agente deve sopportare per migliorare la propria performance.

In sostanza, la trasparenza è condizione necessaria, ma non sufficiente a incentivare l'agente a migliorare la propria performance.

Per le ragioni addotte, almeno sul piano teorico, la dottrina manageriale pubblica suggerisce di combinare il principio della trasparenza con quello della *accountability*¹³. Ciò per due ragioni fondamentali:

1. *«You can't have accountability without expectations. If you want to hold people accountable, you have to be able to specify what you expect them to do and not do»*¹⁴;
2. *«Those whom we want to hold accountable have a clear understanding of what accountability means: Accountability means punishment»*¹⁵.

In sostanza, l'instaurarsi di una "*accountability relationship*" richiede che un soggetto cosiddetto "*accountor*" (nel nostro caso, un'amministrazione pubblica) avverta l'obbligo morale o sia formalmente obbligato a rendere conto della sua condotta ovvero a spiegarla o giustificarla a un altro soggetto il cosiddetto *accountee* (nel nostro caso, il cittadino-utente), al quale deve essere riconosciuto il potere o la possibilità di valutare, sulla base di aspettative definite e specificate *ex ante* (auspicabilmente, tradotte in forma di standard), la condotta dell'*accountor* e, in caso di giudizio negativo, di sanzionarlo.

*«These sanctions can be highly formalized, such as fines, disciplinary measures or even penal sanctions, but often the punishment will only be implicit or informal, such as the very fact of having to give an account in front of television cameras, or of having your public image or career severely damaged by the negative publicity that results from the process»*¹⁶.

Ciò che rileva specificatamente è che una *accountability relationship* è una relazione sociale, interpretabile alla luce della Teoria principale-agente, onde è escluso che possa consistere in un monologo (specialmente da parte

¹³ *«Transparency, which is often used as a synonym for accountability, is not enough to constitute accountability as defined here. Open government and freedom of information are very important prerequisites for accountability in the context of European governance, because they may provide accountability forums with the necessary information. However, transparency as such is not enough to qualify as a genuine form of accountability, because transparency does not necessarily involve scrutiny by a specific forum»*. BOVENS, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, in *European Law Journal*, 2007, 453.

¹⁴ BEHN, *Rethinking democratic accountability*, Washington D. C., 2001, 7.

¹⁵ BEHN, *Rethinking democratic accountability*, cit., 3.

¹⁶ BOVENS, *Public accountability*, in FERLIE, LYNN JR., POLLITT (editors), *The Oxford handbook of public management*, Oxford, 2007, 185.

dell'amministrazione pubblica) senza contraddittorio¹⁷.

Nel caso specifico che vogliamo prendere in considerazione, l'oggetto della *accountability relationship* fra principale (una pubblica amministrazione) e agente (un cittadino-utente) è la performance. Conseguentemente, dobbiamo riferirci alla cosiddetta *accountability for performance relationship (afpr)*¹⁸.

Pertanto, utilizzando la Teoria principale-agente, per potere testare in senso operativo se e in quale misura il principio della trasparenza combinato a quello della *afpr* genera gli effetti positivi attesi (miglioramento della performance dell'agente), serve considerare l'armonico combinarsi di cinque componenti: l'osservatore, l'osservato, il contenuto specifico dell'oggetto dell'osservazione, le caratteristiche del mezzo attraverso il quale è possibile osservare, le conseguenze che derivano da una valutazione non positiva dell'osservato da parte dell'osservatore con riferimento al contenuto specifico dell'oggetto dell'osservazione.

Ai fini dello sviluppo delle considerazioni che intendiamo proporre per conseguire i limitati scopi che ci siamo assegnati, dato lo spazio entro il quale deve essere contenuto un singolo contributo, non tratteremo l'insieme combinato delle componenti sopra richiamate.

Concentreremo quindi le nostre considerazioni sull'oggetto specifico dell'osservazione, ovvero la performance. In particolare, ci occuperemo del concetto di performance e della sua misura per poi enucleare la dimensione di performance che, a nostro parere, meglio si adatta a rendere effettiva la *afpr* e, quindi, a rafforzare il legame fra trasparenza e performance.

2. La performance e la sua misura

Performance è un termine inglese, generico, oramai facente parte dei dizionari della nostra lingua. In luogo di performance si potrebbe usare la parola risultato ma, la sostituzione non comporterebbe vantaggi particolari in termini di accuratezza e precisione¹⁹. Performance vanta, insieme ad altri termini aziendali - management e

¹⁷ Naturalmente non si tratta in alcun modo di suggerire indicazioni prodromiche all'incremento del contenzioso tra cittadini ed amministrazione, ma di trovare soluzioni operative per dare concreta attuazione al principio della trasparenza, favorendo il miglioramento della performance. Cfr. F. CAVAZZUTI, *La regola e l'arbitrio*, Bologna, 1988, 31.

¹⁸ Seconda dell'oggetto, in dottrina, si sono proposte diverse classificazioni delle possibili public *accountability relationship*. BEHN distingue tra: *accountability for finances*, *accountability for fairness*, *accountability for the use (or abuse) of power*, *accountability for performance*. Cfr. BEHN, *Rethinking democratic accountability*, cit., 6-10. Si leggano anche: BOVENS, *Public accountability*, in FERLIE, LYNN JR., POLLITT, *The Oxford handbook of public management*, Oxford, 2007; RANSON and STEWART, *Management for the public domain*, London, 1994, 221-241; ROMZEK, *Enhancing accountability*, in PERRY (editor), *Handbook of Public Administration*, San Francisco, 1996, 97-114.

¹⁹ In verità, la richiamata genericità del termine non è comune in tutti i campi di ricerca. In contesti scientifici diversi da quello aziendale la parola performance ha un significato più puntuale. Molto nota se pur non universalmente accolta nozione di performance linguistica di Chomsky, studioso che, come ben noto, popone la distinzione tra competenza (*competence*) e performance linguistica. Cfr. ANDOR, *The*

marketing sono fra questi sicuramente i più noti - il primato di essere una parola rintracciabile nei dizionari di molte lingue diverse dall'inglese e dall'americano; non sorprende, quindi che performance sia entrata nei nostri testi legislativi e, quindi, faccia ormai parte anche del linguaggio quotidiano di dipendenti e amministratori pubblici. Il successo e vorremmo dire il fascino del termine performance discendono in larga misura dal fatto che è così generico ed elastico da risultare malleabile nell'uso e particolarmente fruibile anche da non esperti. Peraltro, nel parlare e nello scrivere corrente, performance (come già visto per trasparenza e, potremmo aggiungere, come per *accountability*) acquista, molto spesso, un'accezione soltanto positiva; ovvero, nell'uso comune di questa parola è spesso già insita una valutazione positiva del risultato per quanto ovvio sia che una data performance possa essere valutata in modo differente (ottima, buona, discreta, sufficiente, insufficiente, negativa) da persone diverse. Nel vocabolario economico-aziendale performance è un tipico *umbrella-term* cioè un termine polisemico con il quale si indicano concetti di risultato fra loro diversi (efficienza, efficacia, economicità, qualità, competenze professionali, sostenibilità, equilibrio economico e finanziario, trasparenza, pari opportunità, etc.) anche se a volte fra loro non indipendenti. Le definizioni di performance che la dottrina ha proposto nel tempo - e teniamo qui a mente i soli studi sulla performance riferiti alle amministrazioni pubbliche - sono numerosissime. Nonostante sia possibile rintracciare in molte di quelle definizioni delle regolarità utili a circoscriverne il senso, tale sforzo non ridurrebbe il rischio di utilizzare parole identiche con significati non esattamente coincidenti. Infatti, anche quando c'è concordanza fra gli interpreti nel ricondurre al concetto di performance un tipo di risultato, poi si scopre che il consenso è, sovente, solo nominalistico. Per fermarci ad un esempio macroscopico, c'è una totale convergenza di opinioni nel ritenere che nel concetto di performance rientri l'efficienza. Tuttavia, secondo la formazione disciplinare di chi ne fa uso, il termine efficienza acquista significati diversi, si traduce in misure quantitative e monetarie differenti dalle quali, evidentemente, possono scaturire valutazioni discordanti e potenziali effetti non omogenei sui processi decisionali e di controllo che con quelle informazioni si dovrebbero alimentare²⁰. Di conseguenza, studiosi, *practitioner*, commentatori e anche il legislatore finiscono per attribuire alla parola performance numerosi significati secondo i propri riferimenti teorici, i convincimenti personali e l'esperienza operativa maturata quando non in ossequio alla propria convenienza o capacità di determinazione quantitativa e/o valutativa (è performance solo ciò che mi interessa/mi fa comodo o sono in grado di misurare e valutare)²¹. Una condizione simile comporta come conseguenza che ciascuno può legittimamente attribuire al termine significati vari e non coincidenti la qual cosa, paradossalmente, può

master and his performance: An interview with Noam Chomsky. 2004.

²⁰ Più ampiamente sul tema, si rinvia a FARMER, *Social construction of concepts: the case of efficiency*, in *Administrative Theory & Praxis*, 1994, 254-262.

²¹ Cfr. CARTER, *Performance indicators: 'Backseat driving' or 'hands off' control?*, in *Policy & Politics*, 1989, 131-138.

generare potenziali contraddizioni fra diverse interpretazioni di performance con conseguenze perniciose facilmente intuibili. D'altro canto, ferma restando l'utilità ai fini scientifici del dibattito sui temi della misurazione e valutazione della performance, non pare dubbio che un'eccessiva volatilità del significato attribuibile al termine può anche determinare, sul piano eminentemente pratico, la condizione estrema per cui se tutto è performance, allora nulla è performance. Date le considerazioni proposte in precedenza, per dare effettività al principio di trasparenza e rendere concreta la *afpr*, serve produrre uno sforzo per tracciare il perimetro entro il quale individuare i significati concreti da attribuire al termine performance. Tutto ciò è funzionale anche a specificare le relazioni logiche e computistiche che eventualmente collegano fra loro i significati individuati. Siamo quindi consapevoli che, per concretamente giungere a misurare e valutare la performance in una prospettiva economico-aziendale, dobbiamo definire - il che significa volontariamente, e anche arbitrariamente, delimitare - il nostro campo di osservazione²². Stante il richiamato carattere di indeterminazione lessicale, occorre, *in primis et ante omnia*, fare uno sforzo per tentare di circoscrivere il significato da attribuire a questa parola. Trattandosi di un termine straniero, conviene ai fini della nostra analisi, muovere da una definizione letterale. Pertanto, l'opzione più semplice - certamente non originale - che abbiamo a disposizione è prendere brevemente in esame le definizioni di performance che ci offre uno dei più noti dizionari inglesi, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*²³. Derivato dal verbo *to perform* (compiere) nonché dal tardo latino *performare*, il nome comune performance ha i due seguenti principali significati:

1. l'esecuzione di un gioco, concerto o altra forma di intrattenimento (*the act of performing a play, concert or some other form of entertainment*);
2. il modo - buono o cattivo - in cui si fa qualcosa; come una persona esegue un gioco, uno spettacolo musicale; in che modo una cosa funziona (*how well or badly you do something; how well or badly something works; the way a person performs in a play, concert, etc.*).

Ai nostri fini, possiamo, in primo luogo, osservare che la performance è legata all'agire, al quanto si è fatto. Senza l'agire di un'amministrazione pubblica non c'è performance o, se c'è, non è scaturita dall'agire di quell'amministrazione, ma di altri "attori"²⁴. Ciò consente una prima forma di misura e valutazione di performance o in

²² Come puntualmente rilevato da LEBAS: «*Performance per se may not be definable in the absolute. It is, as we said above, contextual both in terms of users and in terms of purpose*». LEBAS, *Performance measurement and performance management*, in *International journal of production economics*, 1995, 24.

²³ Sul tema si leggano specificatamente: BAUMAN, *Commentary: Foundations in performance*, in *Journal of Sociolinguistics*, 2011, 707-720; BESSIRE, *Définir la performance*, in *Comptabilité Contrôle Audit*, 1999, 127-150; FOLAN, BROWNE, JAGDEV, *Performance: its meaning and content for today's business research*, in *Computers in industry*, 2015, 605-620; LEBAS, *Performance measurement and performance management*, cit., 23-35.

²⁴ Non si approfondisce qui l'ipotesi, certamente affascinante, che il decidere di non agire o il non decidere per non agire possa essere anche una scelta deliberata auspicando che la performance si produca per effetto dell'agire altrui.

sensu binario (sì/no ovvero fatto/non fatto) o in modo graduato utilizzando un'apposita scala di misurazione (quanto si è fatto). In questo senso l'agire si interpreta non in senso dinamico, ma nel suo esito quantitativo. Agire o fare, in campo aziendale significano, sostanzialmente, produrre, ovvero trasformare valore. Pertanto, se vogliamo riferirci al primo dei significati sopra richiamati, la performance può individuarsi nell'esito quantitativo del processo di produzione, nel cosa/quanto un'amministrazione pubblica ha prodotto, ovvero il volume della sua produzione. A tal fine si fa ricorso ad apposite unità di misura secondo il tipo (bene/servizio) di output prodotto. In una seconda accezione, il risultato attiene al come una pubblica amministrazione ha agito, ovvero come si è prodotto. In questo caso, servono criteri quantitativi e qualitativi (efficienza, qualità, professionalità, correttezza formale, capacità organizzativa, *leadership*, etc.) che, associati ad apposite scale di misurazione²⁵, consentano di graduare quanto bene si è prodotto quanto si è prodotto²⁶. A prescindere, per semplicità di trattazione, dalle relazioni fra quanto e come si è prodotto, osserviamo che la combinazione di quanto e come si è prodotto determina un effetto, il quale costituisce una componente ulteriore di performance da misurare e valutare. In buona sostanza, l'azione (la produzione) non può - nel nostro ragionare - essere concepita come fine a sé stessa, ma intenzionalmente finalizzata al raggiungimento di uno scopo (efficacia) che, nella prospettiva economico-aziendale, deve essere comunque ricondotto alla soddisfazione dei bisogni umani²⁷. In breve, se consideriamo i servizi come output del processo produttivo di una pubblica amministrazione, possiamo riferirci alla soddisfazione di bisogni individuali; diversamente, l'output politiche o programmi pubblici serve a dare risposta ai bisogni comunitari. In questa seconda e ben più complessa ipotesi, occorre muovere l'indagine dagli obiettivi strategici dell'amministrazione (efficacia sociale). Fare sempre riferimento alla soddisfazione dei bisogni è imprescindibile perché è condizione essenziale per "proiettare all'esterno" la misura e la valutazione della performance. Si badi bene che la realizzazione di un'attività produttiva e il modo in cui è svolta possono essere misurate e valutate in funzione di obiettivi associati a indicatori, scale di misurazione e relativi *target*, anche senza stabilire alcuna relazione causale con l'effettiva capacità di soddisfare bisogni individuali o comunitari. La pratica insegna, purtroppo, che l'intero processo di misurazione e valutazione della performance di alcune amministrazioni pubbliche è ampiamente autoreferenziale, finalizzato a giustificare il proprio esistere e perpetuarsi oltre che, naturalmente, a distribuire a dirigenti e altri dipendenti la parte variabile della remunerazione legata al conseguimento dei risultati. Già da queste prime e sommarie riflessioni possiamo

²⁵ Sul tema delle scale di misurazione si rinvia a MUSSARI, *Performance e valore pubblico*, Milano, 2022, 80 ss.

²⁶ Ogni combinazione fra quanto e come si è prodotto è, in teoria, possibile. Accade che per mantenere elevata la qualità del prodotto si scelga di contenere i volumi della produzione.

²⁷ È ampiamente prevalente l'orientamento teorico della dottrina italiana di Economia aziendale secondo la quale ogni azienda, a prescindere da qualsivoglia classificazione della stessa, è istituita e retta al fine di soddisfare i bisogni umani.

trarre una considerazione importante: la performance è un concetto multidimensionale che non è possibile concentrare in un'unica componente, ovvero in un'unica misura da valutare. Nella prospettiva da noi privilegiata che sappiamo bene essere vincolata dalla prospettiva teorica assunta, la performance è connessa alla misura e alla valutazione:

1. della produzione e di quanto si è prodotto,
2. del come si è prodotto,
3. degli effetti che sono derivati dal quanto si è prodotto come si è prodotto.

In quanto conseguenza di un'azione compiuta, la performance riguarda il passato, ma è utile per guidare i comportamenti futuri. Inoltre, la performance esiste a prescindere dalla nostra volontà/capacità di rilevarla cioè di fornirne una rappresentazione qualitativa e/o quantitativa attendibile e, eventualmente, giudicarla. È proprio il legame fra produzione e performance che, ferme le considerazioni sull'opportunità di verifica dei nessi causali ipotizzati, determina i presupposti organizzativi e gestionali per l'attribuzione della responsabilità per i risultati alle persone che operano nell'amministrazione pubblica per assegnare loro i riconoscimenti - monetari e non - conseguenti a una performance soddisfacente e per irrogare loro le sanzioni (interne) a fronte di eventuale performance negativa. Inoltre, il legame fra produzione e performance ci ha consentito subito di avviare una riflessione sulla circostanza che la performance osservata può non essere sempre automaticamente e per intero una diretta ed esclusiva conseguenza di quanto e come si è agito. Ciò implica che non sempre tutta la performance osservata può essere esclusivamente ricondotta alla responsabilità di chi ha agito. Quanto appena accennato è sempre possibile, ma è particolarmente evidente quando si concentra l'attenzione sulla performance nel senso dell'efficacia sociale, di norma misurata e valutata tramite l'*outcome*. Soprattutto in tali circostanze, la performance osservata può essere generata da azioni realizzate anche da agenti diversi da un'amministrazione pubblica, ovvero dall'interazione di più soggetti. Va da sé che in questi casi la performance osservata può risultare migliore o peggiore rispetto a quella che sarebbe correttamente da attribuire all'esclusiva azione di un'amministrazione pubblica. Qui in via del tutto semplificata, osserviamo che se intervengono agenti molteplici, inclusa un'amministrazione pubblica, l'*outcome* osservato e rilevato non può essere interamente riconducibile all'azione di uno solo degli agenti intervenuti, in quanto conseguente alla loro interazione²⁸. Ad ulteriormente complicare il quadro, c'è poi da considerare che non è affatto scontato che gli effetti generati dall'agire dei diversi agenti siano dello stesso "segno" di quelli che un'amministrazione pubblica ha prodotto. Non per caso, in dottrina e nella migliore pratica, si distingue fra il cosiddetto effetto lordo e l'*outcome*. È *outcome* solo l'effetto netto rilevabile sui beneficiari ultimi. Non può quindi escludersi, in via di principio, che un effetto apparentemente modesto sui beneficiari appaia adeguato se non soddisfacente se

²⁸ Per semplicità di trattazione per ora omettiamo di considerare che l'autonoma dinamica del fenomeno sul quale interviene l'azione dei soggetti ha certamente un'influenza sul determinarsi della performance.

agenti diversi da un'amministrazione pubblica hanno prodotto effetti negativi dai quali il calcolo della performance deve essere depurato²⁹. Va da sé che può ben accadere il contrario: un impatto soddisfacente o molto buono può rivelarsi modesto o contenuto quando si escludono dal calcolo gli effetti positivi conseguenti all'azione di agenti diversi dall'amministrazione pubblica considerata³⁰. Per ultimo, come già accennato, serve ricordare che si possono produrre effetti ulteriori rispetto a quelli desiderati e programmati, i cosiddetti effetti imprevisti. Questi, a loro volta, possono essere positivi o, più frequentemente, negativi. Per fare un semplice esempio molto citato in letteratura e per rimarcare i "rischi" della trasparenza, aumentare massicciamente il numero di poliziotti e/o di telecamere di sorveglianza in un dato quartiere per scoraggiare un già reale incremento degli scippi può anche indurre le persone a non frequentare il quartiere sol perché sentono minacciata la loro *privacy*. Quanta parte di un'eventuale e successiva riduzione misurata degli scippi sarebbe da considerare diretta e unica conseguenza dei costi sostenuti per aumentare la presenza di forze dell'ordine, l'installazione e la manutenzione di nuove telecamere di sorveglianza, etc. e quanta, invece, all'effetto indesiderato di questi investimenti, ovvero alla circolazione nelle strade del quartiere di un minor numero di potenziali vittime degli scippi?³¹.

La performance si misura e si valuta³². Come anticipato, ci concentriamo solo sulla misura fermo restando che, in base alle disposizioni normative nazionali, ogni amministrazione pubblica è obbligata a fornire in modo trasparente ai cittadini dati e documenti tanto su misure di performance che su valutazioni di performance.

Misurare le performance serve, dentro e fuori all'amministrazione, per assumere decisioni razionali, economicamente consapevoli e socialmente responsabili. Ciò premesso, resta fermo che:

- 1) quando per decidere si utilizza una misura di performance se ne è già fatta,

²⁹ Effetti negativi nel senso di effetti di segno opposto a quelli determinati dall'intervento pubblico.

³⁰ Effetti positivi nel senso di effetti di segno uguale a quelli determinati dall'intervento pubblico.

³¹ Per ragioni di semplicità, omettiamo di richiamare l'ipotesi, reale e certamente affascinante, degli effetti che derivano dalla scelta di non agire! Decidere di non scegliere è comunque una scelta che comporta conseguenze.

³² Tuttavia, ciò che si misura dipende spesso da come si valuta e come si valuta discende, significativamente, da chi valuta e da chi sceglie chi valuta. Quindi, se è accettabile l'affermazione che spesso si valutano le misure, è anche vero che la loro selezione dipende da opzioni valutative. Quanto appena osservato vale se c'è coincidenza fra chi valuta e chi misura. Tuttavia, può ben accadere che una valutazione, soprattutto formale, sia basata su misure che il valutatore non determina direttamente ma può solo, eventualmente, selezionare fra quelle disponibili all'interno dell'amministrazione valutata e/o al suo esterno. Inoltre, si pensi, ad esempio, alla valutazione dei comportamenti organizzativi e competenze professionali, accade anche che la valutazione della performance anteceda temporalmente la sua misura che - in tale caso - si sostanzia, di fatto e ai soli fini pratici, in una diversa modalità espressiva di un risultato già accertato e, spesso, misurato con scale ordinali. Un'ulteriore ipotesi, non infrequente nella pratica, riguarda le valutazioni basate su misure prodotte da soggetti diversi dall'amministrazione valutata, ad esempio le serie temporali per formulare una valutazione sull'impatto di una politica pubblica o di un programma. Va da sé che se il valutatore non misura la performance deve comunque assicurarsi che i dati sui quali si esprime siano attendibili e acquisiti in modo rigoroso e trasparente. Sul tema si rinvia a MUSSARI, *Performance e valore pubblico*, cit., 61-116.

esplicitamente o implicitamente, una valutazione;

- 2) poiché, per definizione, il futuro è incerto, le scelte si assumono al fine di contribuire, in qualche maniera, a influenzarne il divenire.

Pertanto, misurazione e valutazione della performance non sono solo di ausilio a spiegare e giudicare quanto è accaduto, ma aiutano a decidere ovvero a scegliere fra corsi di azione alternativi, poi da implementare. Il collegamento logico fra performance e decisione, quindi, fra performance e agire/produrre/trasformare valore è valido sia se ci riferiamo a una performance attesa, ovvero se si tratta di un risultato programmato e che ci si impegna a raggiungere, sia se la performance è passata, ovvero se si tratta di un risultato già conseguito nel corso della gestione o al termine di un periodo (normalmente l'anno) posto come riferimento temporale ai fini del calcolo, della valutazione e della rendicontazione esterna. La combinazione logica di quanto sopra esposto ci porta immediatamente a respingere la suggestione che il decidere si possa esclusivamente far dipendere dal misurare esattamente. Se così fosse il progressivo affinarsi della potenza e della qualità del calcolo renderebbe, via via, scelte e produzioni pubbliche consequenziali e inevitabili. Di là dell'inimmaginabile situazione in cui, data una base informativa, tutti sceglierebbero nello stesso modo annullando ogni specificità personale e organizzativa di tipo valutativo, valoriale e quindi politico, qui preme mettere in risalto un altro aspetto che è centrale nella *afpr*: la responsabilità per il risultato che, insieme all'esplicitazione delle aspettative, è condizione essenziale da verificare prima dell'applicazione di ogni eventuale "sanzione". Se decidere fosse ridotto solo all'automatica conseguenza della capacità di calcolare misure quanto più possibile precise, la responsabilità per i risultati conseguenti alle scelte passerebbe dal decisore/attuatore (organo di vertice politico-amministrativo/dirigenza) al calcolatore (magari elettronico)! Un'interpretazione così fuorviante delle funzioni della misurazione della performance darebbe luogo a un *revival* della cultura burocratica in maschera tecnologica. Dare peso alla misurazione della performance non deve mai farci cadere nella trappola del determinismo né portarci a ipotizzare che i processi di controllo e decisionali, all'interno e all'esterno di un'amministrazione pubblica³³, possano svolgersi in modo meccanico e predefinito. L'*afpr* è una relazione sociale nella quale le attitudini, la cultura, le capacità e, quindi, i comportamenti di principale e agente giocano un ruolo

³³ Misurazione e valutazione della performance possono essere eseguite per soddisfare le esigenze conoscitive di molti *stakeholder*. In linea generale, è possibile distinguere fra *stakeholder* interni ed esterni. I primi, sono i dirigenti e l'altro personale responsabili della realizzazione processi produttivi e dell'erogazione delle prestazioni e l'organo di vertice politico-amministrativo cui spetta, in esclusiva, l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo; i secondi si identificano in una vasta serie di soggetti, singoli o collettivi, quali: cittadini, elettori, utenti, contribuenti, finanziatori, associazioni di consumatori, sindacati, forze politiche, organi di informazione e altri ancora. Data la natura pubblica delle attività intraprese e delle risorse finanziarie impiegate, chiunque a livello singolo o associato può essere interessato e avere diritto ad essere informato sull'uso delle risorse impiegate nelle amministrazioni pubbliche. D'altro canto, è evidente che un medesimo soggetto può trovarsi, contemporaneamente, a rivestire ruoli diversi ed essere, ad esempio, cittadino, utente, cliente, contribuente, finanziatore, fornitore, dipendente, elettore.

fondamentale che esclude ogni meccanica ed automatica riproducibilità e prevedibilità. Di là del principio secondo il quale gli accadimenti di azienda sono troppo vari e soggetti a mutamento nel tempo «perché possa presumersi di comporli in immote sintesi formali»³⁴, le caratteristiche personali (intuito, fantasia, *leadership*, esperienza, professionalità, etc.) che identificano e qualificano le capacità di qualsivoglia decisore (agente o principale) non potranno mai essere sostituite da uno strumento di misura o condensarsi in una misura. Non vi è dubbio però che per governare, gestire e controllare in modo consapevole e responsabile ovvero non improvvisato e meramente istintivo, è indispensabile avere a disposizione una rappresentazione attendibile, sia dei risultati scaturiti dalle decisioni già prese e dalle conseguenti azioni realizzate, sia dei risultati attesi come conseguenza di scelte da assumere in futuro. D'altra parte, la misurazione consente una descrizione dei fatti e quindi aiuta a stabilire relazioni fra i fenomeni misurati e a comprendere, tramite le lente dell'interpretazione e della valutazione, in che modo quelle relazioni possono funzionare o, più precisamente, a quali condizioni hanno funzionato e/o potranno o potrebbero funzionare. La misura, quindi, è fonte di conoscenza in quanto contribuisce a spiegare il funzionamento dei fenomeni sui quali si è chiamati a decidere e intervenire. Quanto succintamente descritto va sempre interpretato in senso relativo e probabilistico poiché le relazioni causali assunte per spiegare i fenomeni osservati non hanno la valenza delle cosiddette "leggi scientifiche"³⁵. Le relazioni di causa ad effetto eventualmente dimostrate non devono mai portare ad ipotizzarne la ripetizione in modo automatico a prescindere dalle circostanze organizzative, di tempo, di luogo e di spazio in cui sono state verificate. È ben noto che: «Il principio di causazione necessaria non esiste nelle scienze sociali come criterio di spiegazione sufficiente a farci comprendere la dinamica degli andamenti nelle aziende ed ancor meno dei comportamenti umani ... Ciò porterebbe in economia aziendale meccanismi di chiarificazione di stampo deterministico che nei nostri studi rappresentano, per nostra fortuna, solo un lontano ricordo del passato»³⁶. Pertanto, le relazioni causali ipotizzate sono da proporre in termini di probabilità in fase antecedente e sono sempre da sottoporre a verifica, in fase concomitante e susseguente. È solo in questo senso che le misure, tramite il filtro della loro valutazione e interpretazione, si qualificano come supporto utile per prendere decisioni. Ci si attende, dunque, che un decisore razionale e responsabile motivi le proprie scelte sulla base dell'interpretazione valutativa di misure (spesso sono stime) delle potenziali conseguenze di corsi di azioni alternativi.

Con specifico riferimento ai temi oggetto di questo contributo serve ribadire che

³⁴ ZAPPA, *Tendenze nuove negli studi di Ragioneria*, Milano, 1927, p. 21.

³⁵ Sul tema fondamenti probabilistici e decisioni di azienda, si rimanda a GALASSI, *Misurazioni differenziali misurazioni globali e decisioni d'azienda* (ristampa inalterata), Milano 1983, 285-348.

³⁶ FERRARIS FRANCESCHI, *Problemi attuali dell'Economia aziendale in prospettiva metodologica*, Milano, 1998, 295 e 296. Sul tema, fra i molti, si legga anche CATTURI, *Dalla razionalità alla responsabilità nella gestione dell'azienda "universale"*, in MORGESE (a cura di), *Le imprese pubbliche. Saggi di economia d'azienda e diritto*, Bari, 1997, 53.

le parole misura e misurazione acquistano un significato non rigoroso come accade nella Fisica: «*Measurement, in the broadest sense, is defined as the assignment of numerals to objects or events according to rules*»³⁷. Tanto più ci si allontana dal significato puramente scientifico di misura, tanto più questa non può dirsi univoca³⁸. Questa constatazione non esime dal massimo rigore possibile nella raccolta e nell'elaborazione statistica delle informazioni quantitative acquisite, ma deve renderci pienamente coscienti delle intrinseche limitazioni che impone la traduzione in termini quantitativi della performance di un'amministrazione pubblica. Da ciò consegue che, quanto più le misure di performance sono intrinsecamente deboli, tanto più la loro interpretazione e valutazione devono essere accorte, equilibrate e professionali. Nel campo delle scienze sociali, il termine misura - per le ragioni già richiamate - va sempre accompagnato e mitigato da precisi e consapevoli richiami ai concetti di indeterminazione, soggettività³⁹, margine di tolleranza⁴⁰, errore⁴¹. A scanso di

³⁷ STEVENS, *On the theory of scales of measurement*, in *Science*, 1946, 677. Sul tema si leggano anche le considerazioni di BURRO sulla definizione di misura fornita da KRANTZ, LUCE, SUPPES e TVERSKY. Cfr. BURRO, *La misurazione fondamentale*, in PASINI (a cura di), *Gli strumenti di autovalutazione*, in *Psicologia*. Quaderni DiPAV, 20, 2007, 10-11.

³⁸ Di fatto, tutte le misure sono numeri, ma non tutti i numeri sono misure in senso proprio. «Quando si cerca di valutare si ha bisogno di misure genuine e non di semplici punteggi. Quando si usano i numeri per comparare i risultati ottenuti in un questionario/test/esperimento, 'si fa dell'aritmetica': si aggiunge e si divide per computare una media, si sottrae per comparare e valutare eventuali miglioramenti di performance, si calcolano rapporti per stimare possibili benefici dovuti a un trattamento, etc., ma operazioni aritmetiche fatte con etichette numeriche, conteggi, punteggi grezzi e ranghi oltre ad avere poco senso possono portare a conclusioni forvianti», Cfr. BURRO, *La misurazione fondamentale*, in PASINI (a cura di), *Gli strumenti di autovalutazione in Psicologia*. Quaderni DiPAV, 20, 2007, 11; MUCKLER, SEVEN, *Selecting performance measures: "objective" versus "subjective" measurement*, in *Human Factors*, 1992, 441-455.

³⁹ «Un altro standard che deve essere riconosciuto all'informazione è detto comunemente della 'verificabilità' o dell' 'obiettività'. Il significato di questo carattere consiste nel convenire che due analisti aziendali, con uguale preparazione professionale ed esperienza, possono quantificare una medesima informazione ed arrivare approssimativamente agli stessi risultati. L'uso del termine approssimativamente è necessario perché i processi di identificazione e di misura delle informazioni sono soggetti al giudizio degli analisti a ciò interessati. Per esempio, due individui possono entrambi determinare con precisione il costo di una macchina, ma giungono a differenti conclusioni in relazione alla vita utile prevista della macchina medesima», G. CATTURI, *Appunti di politica aziendale*, Viterbo, 1996, 150.

⁴⁰ Con specifico riferimento alla misurazione della performance per margine di tolleranza s'intende la variazione in più o in meno (spesso espressa in termini percentuali, ad esempio $\pm 3\%$) rispetto ad un valore obiettivo (target) che non sia misurato in termini binari (sì/no; fatto/non fatto; etc.). L'intervallo di valori definito dall'applicazione dei margini di tolleranza individua una cosiddetta "zona di accettazione" entro la quale un obiettivo può dirsi conseguito. Gli estremi, superiore o inferiore, di questa zona definiscono i limiti di tolleranza. il superamento dei limiti di tolleranza impone un'analisi puntuale delle ragioni che hanno determinato lo scostamento. Entriamo quindi nel campo della valutazione della performance. Va da sé che le considerazioni conseguenti possono essere, caso per caso, molto diverse fra loro in funzione della natura dell'obiettivo posto e dell'accertamento di una variazione in più o in meno rispetto alla zona di accettazione definita. Sui concetti di errore, incertezza e indeterminazione si rinvia a CATTANEO, *Le misurazioni di azienda. Aspetti di errore, di indeterminazione, di incertezza*, Milano, 1959, 207-301.

⁴¹ Non è certo casuale che, con riferimento alle determinazioni quantitative d'azienda, molti ed

equivoci lessicali, è bene chiarire che per indeterminazione si intende: «L'impossibilità logica di attribuire un'unica misura agli aspetti quantitativi di un fenomeno.

L'indeterminazione riguarda esclusivamente la possibilità di misurare un fenomeno in un certo modo, ma non il fatto che il fenomeno si realizzi o meno. In questo senso si dice che i costi dei prodotti A e B ottenuti da una produzione tecnicamente congiunta sono indeterminati, ancorché si tratti di costi passati, poiché non conosciamo un criterio univoco ed oggettivo di ripartizione degli stessi e, anzi, l'esistenza di tale criterio ci apparirebbe contraria alla logica»⁴².

Date queste avvertenze, restano da menzionare due questioni. La prima è che non bisogna confondere ciò che accade con ciò che - in un particolare frangente - siamo capaci di rappresentare con un numero o una misura nel senso ampio già ricordato; ovvero, non è possibile pensare che ciò che non sappiamo misurare non è reale. L'impossibilità/incapacità di tradurre - in modo attendibile - in termini quantitativi un fenomeno rilevante ai fini della performance deve servire da monito sia in sede di valutazione di quanto, di diverso, si è riusciti a rappresentare quantitativamente sia nelle decisioni conseguenti a quelle valutazioni. La seconda questione è che la scelta - sempre limitata per le ragioni sopra esposte - di cosa e come misurare (e poi di come valutare) non è neutra nel senso che, scegliendo, si opera comunque una selezione guidata da un sistema di valori, principi e convinzioni fortemente influenzato da cultura organizzativa, esperienza e formazione professionale. Va da sé che in una *appr* il cosa e come misurare deve essere convenuto con il principale e non può essere imposto o scelto autonomamente dall'agente. In breve, misure esatte e valutazioni oggettive della performance sono, sostanzialmente, ipotesi astratte o estremamente marginali. La misurazione della performance, pertanto, impone di assumere un atteggiamento realista, prudente, concreto, ma sempre metodologicamente rigoroso. In sostanza, occorre misurare la performance e bisogna farlo in modo scrupoloso, trasparente e professionale affinché la valutazione delle misure possa orientare le decisioni senza favorire deliberatamente un corso di azione rispetto ad altri. La consapevolezza dell'incertezza, dell'indeterminazione e degli errori non sminuisce l'importanza della misurazione della performance, ma anzi ne valorizza le finalità proprio perché ne identifica i

autorevoli studiosi si siano soffermati sul concetto di incertezza e di errore sotto due distinti ma correlati profili: l'errore nella rilevazione e misurazione degli aspetti quantitativi connessi ai fatti aziendali; gli effetti che quegli errori determinano nell'assunzione delle decisioni sul future. Fra i molti, rinviamo a: M. CATTANEO, 1959, pp. 207-250; L. GUATRI, 1953, 61ss.; SELLERI, 1999, 17-19.

⁴² CATTANEO, 1959, *Le misurazioni di azienda. Aspetti di errore, di indeterminazione, di incertezza*, cit. 218-219. Si noti bene che l'indeterminazione: «Non è equivalente all'indeterminatezza che sorge quando si debba attuare una valutazione congetturata. La nozione data coincide, invece, con quella esposta da alcuni autori, secondo i quali l'indeterminazione di un fenomeno si ricolleggerebbe alla possibilità lasciata ad un soggetto di definirlo quantitativamente entro una certa zona, detta zona di indeterminazione» SELLERI, *Contabilità dei costi e contabilità analitica* (II ed.), Milano, 1999, 19. Si leggano anche: DEMARIA, *Principi generali di Logica Economica*, Milano 1948, 41 ss.; GALASSI, *Misurazioni differenziali misurazioni globali e decisioni d'azienda* (ristampa inalterata), cit.

limiti e, per tal via, qualifica le persone come responsabili dei processi decisionali e dei risultati che ne scaturiscono. Pertanto, non possiamo che convenire con Cattaneo quando scrive: «È però, probabilmente, miglior soluzione convincere gli operatori di azienda a tenere conto dei possibili errori di certi aspetti delle rilevazioni che rifiutare le rilevazioni stesse, temendo gli errori che ne potrebbero derivare»⁴³.

3. La qualità come dimensione di performance da privilegiare nella *afpr*

La qualità è tradizionalmente considerata sia un elemento da includere nella determinazione e valutazione di specifiche componenti della performance (economicità nell'acquisto dei fattori produttivi, efficienza nell'uso dei fattori produttivi, comportamenti organizzativi, etc.) sia una componente specifica e distinta della performance⁴⁴. In questa seconda accezione, la qualità può essere considerata un'accettabile misura *proxy* dell'efficacia da intendere come capacità di un'amministrazione pubblica a soddisfare, attraverso l'erogazione di un output, i bisogni avvertiti dall'utente che consuma quell'output. Vogliamo privilegiare l'ipotesi, prevalente nella pratica, che gli output prodotti da un'amministrazione pubblica non siano oggetto di scambio di mercato, ovvero che l'utente non debba, di norma, corrispondere in via diretta e immediata una controprestazione monetaria di ammontare pari al valore dell'output consumato ovvero un prezzo di mercato. Pertanto, misurare e valutare l'efficacia (nell'accezione proposta) implica verificare, in modo attendibile, se e in quale misura chi ha utilizzato l'output prodotto da un'amministrazione pubblica ne ha tratto vantaggio in termini di miglioramento, se non di risoluzione, di un suo precedente stato di necessità. In sostanza, occorre un riscontro positivo esterno all'amministrazione pubblica che si può acquisire solo coinvolgendo chi, avendo consumato l'output, può esprimersi riguardo al grado o livello di soddisfazione conseguito rispetto al proprio bisogno. Un ulteriore elemento va specificato. Abbiamo già accennato al fatto l'amministrazione pubblica mira a soddisfare bisogni individuali o comunitari attraverso, rispettivamente, la produzione ed erogazione di servizi o di politiche/programmi pubblici. Qui la nostra attenzione si concentra solo sul servizio pubblico nel senso di specifica prestazione resa ad un determinato utente. Se inquadrano il rapporto con l'utente nella cornice teorica tracciata nella prima parte di questo contributo, considerata l'assoluta necessità di acquisire dall'utente informazioni circa il suo grado di soddisfazione conseguente all'utilizzo di un servizio, si può convenire sul fatto che la qualità è un parametro idoneo a misurare e valutare l'efficacia nel significato precedentemente specificato. Pertanto, muoviamo dal presupposto che la misura e la valutazione della qualità di un servizio pubblico prodotto ed erogato da un'amministrazione pubblica consenta al singolo utente di formulare un giudizio positivo o negativo secondo che

⁴³ C. CATTANEO, *Le misurazioni di azienda. Aspetti di errore, di indeterminazione, di incertezza*, cit., 3.

⁴⁴ Cfr. MUSSARI, *Performance e valore pubblico*, cit., 111-116.

un'amministrazione pubblica - a suo giudizio - sia stata capace, o meno, di soddisfare il suo bisogno.

Conseguentemente, in questa prospettiva, la qualità:

- è riferita a ciascuna prestazione erogata ad ogni singolo utente;
- è rilevata e valutata autonomamente da ogni singolo utente che ha usufruito della prestazione⁴⁵.

Per tradurre in indicazioni operative i concetti sopra esposti è ancora una volta necessario uno sforzo di puntualizzazione per chiarire bene i confini (e, quindi, i limiti) entro i quali il nostro ragionamento si sviluppa. Quando l'output finale è un servizio, ovvero un bene immateriale, produzione e consumo sono simultanei e, conseguentemente, l'utilità del servizio è intrinseca nella relazione di fornitura. Le più evidenti e significative conseguenze del fatto che il servizio si consuma istantaneamente sono:

1. chi riceve un servizio non può conservarlo e utilizzarlo in un secondo momento e, pertanto, la valutazione di quanto ricevuto si esprime immediatamente;
2. chi produce un servizio non può costituire un magazzino al quale attingere per rispondere alle fluttuazioni della domanda⁴⁶.

Per quest'ultimo motivo, in alcuni casi, la percezione da parte dell'utente di una qualità elevata dei servizi resi da un'amministrazione pubblica può, nel medio andare, determinare, paradossalmente, uno scadimento della qualità delle prestazioni di quell'amministrazione. Infatti, se il cittadino-utente ha la possibilità di scegliere il fornitore pubblico dal quale ricevere il servizio (è questo, ad esempio, nel nostro Paese il caso delle cure sanitarie) le amministrazioni pubbliche che offrono servizi considerati dall'utenza qualitativamente migliori possono vedere affluire una domanda crescente⁴⁷. Tale circostanza rischia di mettere sotto stress strutture e personale. Poiché i servizi non si immagazzinano, se non si sa o non si può - magari per l'impossibilità di adeguare in modo elastico la capacità produttiva alle fluttuazioni della domanda - programmare adeguatamente la produzione per dare risposta a volumi significativamente variabili di bisogno, può accadere che si determini uno scadimento della qualità delle prestazioni rese, almeno con riguardo alla possibile dilatazione dei

⁴⁵ Riferirsi alla valutazione del singolo utente non esclude affatto la possibilità di aggregare opportunamente i risultati al fine di determinare una rappresentazione più generale dei risultati relativamente alla valutazione degli utenti circa la qualità dei servizi.

⁴⁶ Per le ragioni esposte nel testo, le amministrazioni pubbliche, sovente, chiedono all'utente di prenotare la prestazione di cui necessita nella consapevolezza di non potere rispondere simultaneamente a tutta la domanda di specifici servizi che può venirsi a generare in un tempo limitato.

⁴⁷ In base alle disposizioni normative in vigore, i cittadini che non possono ricevere in modo adeguato o in tempi ragionevoli le prestazioni sanitarie di cui necessitano, previa domanda possono essere autorizzati dalla azienda sanitaria del territorio regionale in cui risiedono di riferimento ad usufruire di dette prestazioni, da eseguirsi in ambito extra regionale o extra nazionale, quando le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate presenti nell'ambito del territorio regionale non sono in grado di erogarle in maniera tempestiva ed adeguata.

tempi di risposta al bisogno manifestato dall'utenza⁴⁸. Un'altra caratteristica fondamentale ai fini del ragionamento che stiamo sviluppando è che il servizio è sempre la risultante dell'interazione fra chi lo appresta e chi lo riceve. Pur con diversi gradi di intensità secondo il tipo di prestazione considerata, possiamo ragionevolmente affermare che il servizio pubblico si co-produce⁴⁹, nel senso che la congiunzione spazio-temporale dei processi di produzione e di consumo del servizio pubblico implica necessariamente la partecipazione diretta dell'utente. In considerazione del fatto che il servizio pubblico si co-produce, la performance conseguita - di cui la qualità è una componente essenziale - non dipende esclusivamente dalla capacità del fornitore (un'amministrazione pubblica) di produrre ed erogare, ma anche dalla disponibilità:

- dell'utente a comunicare e partecipare sia all'atto dell'identificazione del tipo di bisogno per il quale chiede risposta all'amministrazione pubblica sia durante l'erogazione della prestazione;
- dell'amministrazione pubblica a favorire e valorizzare il contributo dell'utente in modo che si rafforzino nell'utente la consapevolezza dell'importanza del suo ruolo e del modo in cui lo esercita⁵⁰.

Va da sé che quando il servizio è ripetitivo, cioè con numerosi contatti, l'importanza della partecipazione dell'utenza al processo di co-produzione è ancora più marcata. Le modalità con le quali l'utente partecipa alla produzione del servizio,

⁴⁸ La tempestività è uno dei più importanti fattori della qualità dei servizi pubblici

⁴⁹ La coniazione del termine co-produzione con riguardo ai servizi pubblici è attribuita ad Elinor Ostrom risale agli anni '70 dello scorso secolo. Cfr. OSTROM, *Metropolitan reform: Propositions derived from two traditions*, in *Social Science Quarterly*, 1972, 474-493. In particolare, gli studiosi citati utilizzarono tale espressione per riferirsi ad un *mixing* di sforzi produttivi - qui da intendersi nel senso di impiego di risorse (Cfr. PARKS et AL., *Consumers as coproducers of public services: some economic and institutional considerations*, in *Policy Studies Journal*, 1981, 1002) - da parte sia dei produttori regolari di servizi pubblici sia dei consumatori degli stessi (definiti produttori laici). Mentre in un primo momento il focus del dibattito sulla co-produzione era sostanzialmente circoscritto al coinvolgimento degli utenti solo nella fase di erogazione dei servizi pubblici, gli studiosi oggi concordano nel concepire la co-produzione come un fenomeno che attiene anche alle attività che antecedono e susseguono l'erogazione in senso stretto di un servizio pubblico, così comprendendo anche quelle di programmazione, progettazione e valutazione. Cfr. VOORBERG, BEKKERS, TUMMERS, *A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey*, in *Public Management Review*, 2015, 1333-1357. In questo senso, è accoglibile la concettualizzazione proposta da NABATCHI, SANCINO, SICILIA, *Varieties of participation in public services: the who, when, and what of coproduction*, in *Public Administration Review*, 2017, 766-776 per cui la co-produzione si profila come un insieme articolato di attività realizzate in ogni fase del processo produttivo dei servizi pubblici e che si concretizza nell'interazione tra produttori regolari e produttori laici (singolarmente o in gruppo) che partecipano volontariamente e scientemente alla produzione dei servizi pubblici. Sul tema della misura della performance nei servizi pubblici co-prodotti si rinvia, fra gli altri, a: SORRENTINO, *Performance e coproduzione dei servizi pubblici*, Milano, 2021; RUGGIERO, SORRENTINO, MUSSARI, *Performance measurement and management in co-production: an explorative analysis*, in HOQUE (editor), *Public sector reform and performance management in developed economies*. Routledge, London, 219-247.

⁵⁰ In merito rinviamo a: BONOMI SAVIGNON, CEPIKU, *Utenti che innovano: un'analisi empirica nella tutela della salute*, in *Azienda Pubblica*, 2017, 277-299; CEPIKU, MARSILIO, SICILIA, VAINIERI, *The Co-production of Public Services*, Cham, 2020.

così come i comportamenti e gli atteggiamenti assunti nella fase di interazione con l'amministrazione pubblica co-determinano, senza dubbio, il livello qualitativo delle prestazioni. Così, ad esempio, la disponibilità a seguire le indicazioni fornite dall'amministrazione erogante, la rapidità di comprensione delle informazioni possono ridurre i tempi di esecuzione di alcune prestazioni. Al contempo, è ovvio che informazioni non facilmente reperibili o fornite con un linguaggio o con modalità poco chiare non agevolano l'utente. Ed ancora, il rispetto di predefinite norme di comportamento sull'utilizzo degli spazi e delle attrezzature ed apparecchiature può evitare fenomeni di sovraffollamento e di formazione di code. In generale, la disponibilità a collaborare e l'assumere comportamenti congrui e funzionali al tipo di prestazione richiesta facilita lo svolgimento dell'attività. Certamente la consapevole e responsabile partecipazione dell'utente al processo di co-produzione migliora la qualità del servizio e ciò avvantaggia sia l'amministrazione pubblica che vedrà riconosciuti i propri sforzi e migliorerà le sue performance sia chi si vale delle sue prestazioni che vedrà meglio soddisfatto il proprio bisogno. Tutto ciò, evidentemente, corrobora la *afpr*. In sintesi, la qualità di un servizio pubblico è la risultante di un processo unitario che coinvolge soggetti interni all'amministrazione pubblica (a tutti i livelli organizzativi) e soggetti esterni (massimamente gli utenti, ma poi anche coloro che scrivono le "regole del gioco" e ne garantiscono il rispetto). Ciò definito, siamo molto lontani dal ritenere che la responsabilità di uno scadente livello qualitativo di un servizio pubblico possa essere in primo luogo imputata al comportamento di chi lo utilizza. È tuttavia comprovato che un utente consapevole del suo ruolo di co-produttore non solo co-determina, con il suo comportamento, il livello di qualità della prestazione, ma ha maggior titolo per pretenderla avendo svolto adeguatamente la sua parte. È banalmente vero, ad esempio, che è più agevole usufruire di un autobus per il trasporto pubblico urbano quando gli utenti si dispongono spontaneamente in fila ed utilizzano solo la porta indicata per salire sul mezzo (e, naturalmente, per scendere dal mezzo se si è già a bordo) rispetto a quando si ammassano alla fermata e cercano di salire (e scendere) attraverso qualunque porta. D'altra parte, se è vero che disporsi in fila (anche quando piove) non garantisce affatto che il mezzo pubblico arrivi puntuale alla fermata, è assai probabile che salire e scendere in modo ordinato dal mezzo pubblico faccia risparmiare tempo durante il tragitto! Mettere l'accento sulla co-produzione e sulla relazione fra co-produzione, qualità del servizio e valutazione della stessa da parte dell'utente nel contesto di una *afpr* consente di sottolineare tre ulteriori e fondamentali concetti:

- 1) va contrastato con forza, nella prospettiva della *afpr*, il frequente atteggiamento assunto dalle amministrazioni pubbliche di tenere lontano l'utente dai processi di misurazione e valutazione della performance;
- 2) quando l'utente valuta la qualità di un servizio pubblico dovrebbe essere consapevole dell'effetto che il suo comportamento ha generato sul risultato sul quale si sta esprimendo;
- 3) il concetto di qualità al quale ci stiamo riferendo è distinto da quello di conformità tecnica che, evidentemente, deve essere garantita dall'amministrazione pubblica e monitorata lungo tutte le fasi del processo di

produzione ed erogazione del servizio e la cui valutazione impone il possesso di conoscenze e professionalità che non possono essere in alcun modo richieste a ogni singolo utente⁵¹.

Spetta ad ogni singola amministrazione pubblica agevolare e incoraggiare una partecipazione attiva e informata dell'utente ai processi di co-produzione perché ciò migliora il servizio, influenza positivamente la percezione di soddisfazione avvertita dall'utente, accresce il valore economico della prestazione resa e favorisce la disponibilità dell'utente a formulare una valutazione consapevole e attenta della qualità della prestazione ricevuta. Quest'ultimo fattore, come anticipato, è cruciale per un'effettiva *afpr*. Tutto ciò premesso, bisogna sempre tenere a mente che la valutazione della qualità del servizio da parte del singolo utente è: informale, soggettiva (come ogni valutazione), esterna, volontaria, asistemica e non professionale.

La valutazione dell'utente discende dall'esperienza vissuta dalla singola persona in un dato contesto spazio-temporale e può essere significativamente condizionata da una serie di fattori, accidentali o stabili, di tipo esogeno (ambientale) ed endogeno (specifici del singolo utente). In tal senso, la non infrequente preesistenza di pregiudizi, positivi o negativi nei confronti di una specifica amministrazione che produce ed eroga il servizio, può incidere significativamente su questo tipo di valutazione. D'altro canto, bisogna sempre tenere conto del fatto che la valutazione dell'utente in termini di soddisfazione discende sempre da un confronto, implicito e del tutto soggettivo, fra aspettative e percezione avvertita della qualità della prestazione ricevuta. Va da sé che persone diverse (per età, situazione emotiva, formazione culturale, reddito, esperienze pregresse, tipo di impiego, luogo in cui vivono, etc.) possono avere aspettative molto diverse fra loro e variabili nel tempo e nello spazio. Pertanto, è del tutto normale che utenti diversi possano esprimere valutazioni differenti sulla qualità di un identico servizio apprestato da un'amministrazione pubblica. Quanto scritto discende dall'ovvia constatazione che, nel formulare il proprio giudizio, l'utente è totalmente libero e non è chiamato a rispettare i canoni del rigore metodologico, deontologico ed etico tipici dei processi di misurazione e valutazione della performance professionali e formali, interni ed esterni all'amministrazione pubblica. Le peculiarità sopra richiamate possono distorcere, anche in modo significativo, gli esiti delle valutazioni espresse dall'utenza. Di conseguenza, sussiste il pericolo che un'amministrazione pubblica metta in atto strategie tese a ridurre quanto più possibile le aspettative dell'utenza in modo da generare le migliori condizioni possibili per ottenere una valutazione

⁵¹ «To support these objectives, a variety of measurement devices for monitoring and assuring quality were promoted, such as statistical control process control (SPC), quality function development (QFD) and failure, mode, effect and criticality analysis (FMECA). The aim of these, and other, monitoring techniques was to build quality assurance systems into the production process itself», KIRKPATRICK, MARTINEZ, *The politics of quality in the public sector*, London.1995, 3. Sostanzialmente, la qualità intesa come aderenza a standard tecnico-produttivi è basata sul concetto di prevenzione piuttosto che su quello di verifica nella fase di erogazione come è nel caso della valutazione della qualità della prestazione da parte degli utenti

positiva. Dei “limiti” richiamati bisogna avere piena consapevolezza. Pertanto, se si vuole effettivamente attribuire importanza alla valutazione della qualità del servizio da parte dell’utente nell’ambito di una *afpr*, è indispensabile individuare soluzioni operative volte a contenere i rischi sia del manifestarsi di scelte opportunistiche (ad esempio, mettere in atto comportamenti volti ad abbassare le aspettative degli utenti) e di trascuratezza da parte di un’amministrazione pubblica sia della distorsione informativa che sempre la valutazione informale e non professionale porta con sé.

Di là dal sempre indispensabile controllo statistico dei dati raccolti da qualsiasi fonte provengano e, quindi, a maggior ragione da valutazioni di tipo informale, la probabilità di esiti fortemente distorsivi e di scarsa attenzione da parte dell’amministrazione pubblica aumentano significativamente se ci si affida a sondaggi occasionali, analisi di generici reclami ricevuti e altre informazioni acquisite in modo disordinato ed episodico da utenti non usi a dialogare con l’amministrazione. Il primo sforzo da fare è abituare l’utente considerare ogni amministrazione pubblica un’interlocutrice affidabile e seria così da rendere ordinario, semplice e non burocratico il coinvolgimento degli utenti nella *afpr* e ciò a prescindere dalla circostanza che l’utente voglia esprimere una valutazione positiva o negativa. Pertanto, la condizione preliminare da soddisfare affinché tale partecipazione si realizzi e gli eventuali comportamenti opportunistici o di trascuratezza dell’amministrazione pubblica si contraggano è l’accettazione culturale da parte dell’amministrazione pubblica che non si possa prescindere dalla valutazione dell’utenza. Stante quanto osservato e assunto che un’amministrazione pubblica non trae un vantaggio economico-finanziario nel favorire la valutazione dei suoi utenti, occorre fare affidamento non solo sugli obblighi giuridico-formali, ma sulla crescita della cultura manageriale nelle amministrazioni pubbliche e sul recupero rapido del senso più autentico di servizio pubblico⁵². Al riguardo, la soluzione migliore è cercare di ridurre al massimo gli elevati costi che l’esercizio di tale opportunità comporta per l’utente. Valutare la qualità del servizio deve essere semplice. Per circoscrivere ancor più puntualmente i confini - e quindi i limiti oggettivi - della soluzione che stiamo qui proponendo è opportuno avanzare ulteriori e fondamentali considerazioni, più agevolmente riconducibili entro i nostri tradizionali confini disciplinari. Chi usufruisce di un servizio reso da un’amministrazione pubblica rappresenta una quota della cosiddetta domanda espressa. Infatti, poiché, la valutazione dell’utente è volontaria, nel senso che la si dovrebbe incentivare, ma non la si può certo rendere obbligatoria, una quota più o meno significativa della domanda espressa fatalmente può autoescludersi dai processi di valutazione della qualità. Spetta all’amministrazione pubblica individuare le soluzioni operative volte a contenere nella maggiore misura possibile il divario quantitativo fra numero di persone che fruiscono del servizio e numero di

⁵² Sul tema si rinvia a J. V. DENHARDT, R. B. DENHARDT, *The new public service: serving, not steering*, New York, 2015.

persone che lo valutano. Quanto alla domanda potenziale, questa resta sicuramente esclusa da questi processi di valutazione. Si tratta della domanda delle persone che potrebbero usufruire del servizio (avendone necessità), ma non vi accedono in quanto l'offerta pubblica è quantitativamente inadeguata rispetto ai volumi dei bisogni effettivi. Tutto ciò premesso, attraverso un riscontro basato su indicatori e standard specifici di qualità del servizio si può solo cogliere una quota del livello di soddisfazione della domanda espressa dai singoli utenti. D'altro canto, tale *matching* fra domanda e offerta si fonda sulla verifica della soddisfazione del bisogno rilevata attraverso il riscontro sulla qualità (ovvero non primariamente sulla quantità/volume) della prestazione resa/ricevuta. Pertanto, la valutazione di cui abbiamo trattato e le conseguenti *afpr* si riferiscono soltanto a una quota - auspicabilmente molto alta - della domanda espressa e non considerano quella potenziale. Fermi restando i richiamati limiti, l'utenza andrebbe opportunamente segmentata in fase di analisi delle valutazioni espresse sulla qualità dei servizi in modo da individuare rapidamente i segmenti di utenza che tendono ad auto-escludersi dai processi di valutazione e, conseguentemente, mettere in atto le strategie comunicative e gestionali necessarie al fine di acquisire quanta più valutazione possibile dall'utenza.

In sintesi, la valutazione della qualità del servizio da parte del singolo utente considera:

- il bisogno solo quando si concretizza in una domanda espressa;
- l'acquisizione diretta di elementi relativi al grado di soddisfazione (dichiarata) di quel bisogno, ma con particolare riferimento ai profili qualitativi (e non tanto quantitativi, cioè di volume) del servizio, ovvero, com'è stato piuttosto che quant'è stato.

Conseguentemente, tali valutazioni non consentono di considerare se, a monte, nel definire la propria offerta e quindi calibrare i volumi della produzione, un'amministrazione pubblica ha stimato in modo corretto la domanda potenziale e, conseguentemente, quella effettiva, né di tenere conto di valutazioni di efficienza che informino sulla capacità di un'amministrazione pubblica di utilizzare al meglio le risorse disponibili e quindi produrre volumi di output adeguati. Inoltre, siffatti processi di valutazione non consentono di avere una visione sistemica degli effetti sociali conseguenti alla realizzazione della produzione pubblica, né di percepire il livello di utilità creata complessivamente, e tantomeno il grado di sua massimizzazione, dato il vincolo delle risorse disponibili. D'altro canto, non v'è chi non veda il rischio potenziale che si vengano a determinare situazioni estreme nelle quali il livello qualitativo dei servizi, come misurato e valutato dall'utente, risulti molto alto in quanto effetto della scelta di un'amministrazione pubblica di dimensionare al minimo i volumi della produzione, lasciando insoddisfatta una quota molto ampia di domanda potenziale di quei servizi (in breve: servizi per pochi, ma di elevata qualità) o cercando di ridurre al minimo le aspettative degli utenti o, in particolare, di quelli che sono più inclini a esprimere una valutazione. In ultimo, ma non per importanza, occorre mettere in chiaro che:

1. ai bisogni pubblici non è sempre associata una domanda (positiva) vera e propria, nel senso che gli utenti diretti e immediati dei servizi (che dovrebbero essere, in base a quanto fino ad adesso esposto, coloro che esprimono la valutazione sulla qualità delle prestazioni ricevute) possono non coincidere con i beneficiari ultimi; basti pensare a funzioni pubbliche quali alla salvaguardia dell'ambiente naturale, l'istruzione, la sicurezza, l'ordine pubblico, etc.⁵³;
2. eventuali benefici conseguenti alla produzione pubblica distribuiti nello spazio e nel tempo non possono in alcun modo essere colti tramite la misura e valutazione nell'immediato da parte dell'utente della qualità delle prestazioni ricevute⁵⁴.

Se combiniamo concettualmente quanto finora considerato, possiamo concludere, per un verso, che la misura e la valutazione della qualità è particolarmente complessa da esercitare e, per l'altro verso, che gli esiti risultanti possono subire significative distorsioni. La consapevolezza di tali limitazioni intrinseche non deve spingere a trascurare questa possibilità, ma deve indurre ogni amministrazione pubblica a individuare le contromisure necessarie per ridurre al minimo i rischi richiamati dei quali occorre sempre avere piena consapevolezza. Ribadiamo che sarebbe un errore fatale farsi scudo delle oggettive complessità richiamate per ignorare la domanda individuale e, quindi, escludere l'esperienza dei singoli utenti dai processi valutazione della qualità. È del tutto evidente che siamo di fronte ad una sfida complessa perché è spesso arduo, nella pratica, bilanciare e armonizzare due spinte distinte: una che orienta l'agire pubblico verso la soluzione di problemi sociali in tempi medio-lunghi attraverso la produzione di politiche e programmi e l'altra che orienta i comportamenti di ogni amministrazione pubblica e del suo personale verso il soddisfacimento immediato dei bisogni dei singoli mediante la produzione di servizi. Pur con tutta la cautela che un tema così delicato richiede, siamo dell'avviso che il definitivo superamento di ogni forma di collettivismo, il pieno riconoscimento del diritto di partecipare, scegliere e valutare, costituiscono valori condivisi e irreversibili; pertanto, un'amministrazione pubblica non deve sminuire o respingere l'opinione del singolo utente, ma accettarla, valorizzarla e inglobarla nelle sue relazioni *afpr*⁵⁵. Per conferire centralità all'esperienza del singolo utente nei processi di misurazione e valutazione della performance occorre assumere un atteggiamento professionale, rigoroso ed

⁵³ Allo stesso modo, è difficile fissare standard qualitativi per servizi "a domanda negativa", quelli cioè ai quali le persone volentieri si sottrarrebbero (ad esempio: limiti di edificabilità, controlli ed autorizzazioni in genere) e che costituiscono uno dei nuclei irriducibili dell'intervento pubblico, anche a livello locale.

⁵⁴ La presenza di una palestra, ad esempio, può essere considerata utile perché contrasta fenomeni di emarginazione sociale, specialmente in un quartiere degradato, ma ciò è difficilmente riconducibile al grado di soddisfazione immediata dei servizi ricevuti da parte dei frequentatori della palestra.

⁵⁵ Su performance e coinvolgimento dei cittadini, fra gli altri, si leggano: VAN DE WALLE, *Explaining Citizen Satisfaction and Dissatisfaction with Public Services*, in ONGARO, VAN THIEL (editors), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, London, 2018, 227-241; VAN DOOREN, VAN DE WALLE (editors), *Performance Information in the public sector. How it is used*, Basingstoke 2011.

equilibrato che tenga ragionevolmente conto di una semplice “verità”: ogni opzione disponibile per misurare e valutare la performance presenta punti di forza e di debolezza. Ciò implica la necessità di avere sempre un atteggiamento prudente volto a massimizzare i benefici e contenere i rischi che le alternative disponibili possono generare. Non esiste nella pratica - e meno che mai nella teoria - la soluzione perfetta e priva di controindicazioni. Spetta a chi governa e dirige un’amministrazione pubblica sapere cogliere e combinare in modo sistematico ai fini decisionali le diverse informazioni che sono prodotte dalle molteplici fonti che alimentano i sistemi di misurazione e valutazione della performance. Naturalmente, per dare una prospettiva concreta all’opzione valutativa proposta non bastano i buoni propositi e gli orientamenti dottrinali: servono gli strumenti. La Carta dei servizi, ad esempio, è una soluzione concreta, ampiamente regolata nel nostro ordinamento, ma assai poco utilizzata in tutte le sue potenzialità, per dare una risposta pratica alle problematiche fin qui richiamate a condizione che:

1. sia interpretata in una prospettiva manageriale ovvero come uno strumento a contenuto dinamico a disposizione di ogni amministrazione pubblica per accelerare l’istituzionalizzazione dei processi di misurazione e valutazione della performance attraverso il pieno coinvolgimento degli utenti collegando esplicitamente gli standard specifici di qualità inclusi nella Carta dei servizi agli obiettivi assegnati all’amministrazione nel suo complesso e ai suoi centri di responsabilità in modo che, a cascata, contribuiscano ad incidere su misurazione e valutazione della performance di dirigenti e altro personale;
2. i contenuti della Carta dei servizi siano individuati, formulati, gestiti e comunicati in ossequio al principio della trasparenza e in modo partecipato, sfruttando nella maggiore misura possibile le opportunità che oggi la tecnologia offre e che, nel 1994 quando tale istituto fu introdotto in Italia, non erano immaginabili⁵⁶;
3. sia assicurato l’effettivo e immediato riconoscimento all’utente del servizio pubblico del rimborso o, in alternativa, del ristoro nei casi in cui il servizio reso è inferiore agli standard specifici di qualità pubblicati nella Carta dei servizi e precedentemente concordati con l’utenza.

4. Considerazioni conclusive

Il passaggio dall’interpretazione teorica alla verifica empirica richiede di enucleare le condizioni di ambiente ed organizzative che favoriscono o, viceversa, rallentano o, addirittura, bloccano l’effettivo instaurarsi di *affpr*.

Non è agevole raccogliere evidenze empiriche in modo scientificamente rigoroso così da poter giungere se non a conclusioni generalizzanti almeno all’individuazione di buone pratiche. In primo luogo, s’incontrano spesso resistenze molto forti nelle

⁵⁶ Per averne conferma basti pensare che la Direttiva con la quale si avviò l’esperienza della Carta dei servizi nel nostro Paese, Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 recante “*Principi sull’erogazione dei servizi pubblici*” (Direttiva Ciampi), prevede: “Gli standard sono sottoposti a verifica con gli utenti in adunanze pubbliche”.

amministrazioni pubbliche che, come ben spiega la Teoria principale-agente, tendono a preservare i loro vantaggi informativi e ad ostacolare la contrazione dei costi di agenzia; a ciò si aggiunge un fenomeno non meno significativo: solo in limitati casi si riscontra un minimo interesse dell'utenza a valutare la performance nella prospettiva della co-produzione.

Non sorprende quindi che l'uso effettivo della Carta dei servizi sia molto limitato e che la stragrande parte degli utenti ignori l'esistenza di tale istituto.

Tutto ciò non consente di essere ottimisti circa l'effettivo instaurarsi effettivo di costruttive *afpr* e, alla luce delle nostre considerazioni iniziali, ciò costituisce un serio ostacolo al pieno manifestarsi dell'efficacia del principio di trasparenza con riferimento alla performance.

In uno scenario che a noi pare poco incoraggiante, è possibile rintracciare, già nelle norme, una possibile via d'uscita. Nel testo del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e s.m.i. la Carta dei servizi non è mai esplicitamente citata, ma la qualità dei servizi e il ruolo dei cittadini-utenti nei processi di valutazione di questa dimensione di performance sono centrali. In primo luogo, il miglioramento della qualità dei servizi prodotti dalle amministrazioni pubbliche è una delle finalità generali dei processi di misurazione e valutazione della performance; non per caso norma richiamata collega esplicitamente la qualità dei servizi al contenuto degli obiettivi, tanto generali che specifici⁵⁷. In particolare, gli obiettivi specifici di ogni amministrazione devono essere definiti in modo tale da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati⁵⁸. Non meno esplicito è il dettato normativo con riferimento al ruolo che gli utenti devono svolgere nei processi di misurazione e valutazione della performance: «La funzione di misurazione e valutazione della performance è svolta ... dai cittadini o dagli altri utenti finali in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione, partecipando alla valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione»⁵⁹. La prospettiva indicata dal legislatore con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi pubblici è senza dubbio quella partecipativa. Cittadini e altri utenti finali, anche in forma associata, partecipano al processo di misurazione delle performance organizzative, anche comunicando direttamente all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) il proprio grado di soddisfazione per le attività e per i servizi erogati, secondo le modalità stabilite dall'OIV stesso. All'OIV la legge affida il compito di verificare l'effettiva adozione dei sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini in relazione alle attività e ai servizi erogati. Inoltre, ai fini della valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione nel suo complesso e ai fini della validazione della Relazione sulla performance, l'OIV, titolare di tali compiti, tiene conto delle valutazioni espresse dai cittadini sulla qualità dei servizi erogati e assicura la pubblicazione dei risultati da loro espressi in forma chiara e comprensibile. Conseguentemente, spetta ad ogni amministrazione: dotarsi

⁵⁷ Cfr. art. 5, comma 1, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e s.m.i.

⁵⁸ Cfr. art. 5, comma 2, lett. c), d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e s.m.i.

⁵⁹ Cfr. art. 7, comma 2, lett. c), d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e s.m.i. La partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali è regolata dall'art. 19-bis.

dei sopradetti sistemi, favorendo la più ampia forma di partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi; pubblicare, a cadenza annuale, i risultati scaturenti da tali rilevazioni sul sito *web* istituzionale.

Stante tutto quanto sopra richiamato, è richiesto che il sistema di misurazione e valutazione della performance di ogni amministrazione pubblica:

- preveda la qualità (e la quantità) delle prestazioni e dei servizi erogati fra gli ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa;
- definisca le modalità di rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- favorisca lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione.

Infine, bisogna richiamare le Linee guida sulla valutazione partecipativa delle amministrazioni pubbliche, predisposte dal Dipartimento della Funzione Pubblica⁶⁰. In questo ampio ed articolato documento si evidenzia, che la valutazione partecipativa mira, fra le altre cose, a migliorare la qualità delle attività e dei servizi pubblici «avvicinandoli ai reali bisogni dei cittadini grazie alle loro idee e suggerimenti, attraverso cui raggiungere una conoscenza più completa di bisogni» e, soprattutto, individua la Carta dei servizi fra i fattori abilitanti «che possono favorire il successo delle iniziative di valutazione partecipativa». Non molte amministrazioni hanno fatto proprie la parte di dettato normativo sopra richiamato. Il ritardo e le difficoltà appena riscontrate ci sembrano trovino conferma nel fatto che, dopo ormai molti anni dall'approvazione delle disposizioni normative e delle Linee guida sopra richiamate, l'Autorità Nazionale Anticorruzione avverta la necessità di rimarcare nel Piano Nazionale Anticorruzione per il 2022 quanto segue: «In altri termini, la valutazione partecipativa della collettività e degli stakeholder consente alle amministrazioni pubbliche/ enti di migliorare la qualità dell'attività e dei servizi erogati, tenendo conto anche del punto di vista dei cittadini e/o degli utenti interessati dall'intervento

⁶⁰ Ricordiamo che l'OIV, fra l'altro, è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Per un'esemplificazione operativa di valutazione partecipativa rinviamo al Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance del Ministero delle Imprese e del Made in Italy. Rinviando al testo del documento menzionato per ogni necessario dettaglio, qui è utile almeno richiamare le fasi in cui si articola il processo di valutazione partecipativa: mappatura degli stakeholder; selezione dell'oggetto della valutazione partecipata; motivazione degli stakeholder; valutazione partecipata degli obiettivi specifici; utilizzo degli esiti della valutazione partecipata per la revisione degli obiettivi specifici; utilizzo degli esiti della valutazione partecipata per la revisione degli obiettivi specifici; valutazione partecipata dei risultati ottenuti; utilizzo degli esiti della valutazione partecipata sui risultati. La sola elencazione delle fasi è bastevole comprendere come nel Ministero citato la valutazione partecipativa sia regolata in modo tale da abbracciare l'intero ciclo della performance, non limitandosi, quindi, alla sola (e irrinunciabile) verifica del grado di soddisfacimento dell'utenza per le prestazioni ricevute, ma disciplinando il coinvolgimento di tutti gli stakeholder, opportunamente mappati e classificati, sin dalla fase di programmazione degli obiettivi specifici del Ministero. Il Sistema di misurazione e valutazione del Ministero delle Imprese e del Made in Italy è rintracciabile nel sito istituzionale del Ministero stesso; https://www.mise.gov.it/images/stories/trasparenza/2023/SMVP_agg_2022_12_23.pdf

amministrativo in termini di bisogni e aspettative. Ciò risulta coerente sia con i principi ispiratori del recente intervento normativo del d.l. n. 80/2021 che con gli ultimi approdi della giurisprudenza, tutti volti a superare l'autoreferenzialità nell'affrontare gli aspetti connessi alla qualità dei servizi e/o delle attività oggetto di valutazione, migliorando il servizio dell'amministrazione pubblica»⁶¹.

⁶¹ Cfr. Autorità Nazionale Anticorruzione, Piano Nazionale Anticorruzione 2022, p. 45. Il documento è rintracciabile nel sito istituzionale dell'Autorità: <https://www.anticorruzione.it/-/pna-2022-delibera-n.7-del-17.01.2023>.

A faint, light-colored silhouette of a city skyline, likely Siena, is visible in the background of the cover. It features several prominent buildings and towers against a light green gradient.

Ianus - Diritto e finanza

Rivista semestrale di studi giuridici

N. 25 - giugno 2022

Editore - Università di Siena, Via Banchi di sotto, 55 - 53100 Siena

Direttore responsabile: Angelo Barba

<https://www.rivistaianus.it>

Registrazione Tribunale di Siena n. 3 del 7 marzo 2008

ISSN: 1974-9805