



8 GENNAIO 2020

Indicatori di valutazione e buon
andamento amministrativo nella
performance dei pubblici dipendenti

di Giovanna Iacovone

Professore associato di Diritto amministrativo
Università della Basilicata

Indicatori di valutazione e buon andamento amministrativo nella *performance* dei pubblici dipendenti *

di Giovanna Iacovone

Professore associato di Diritto amministrativo
Università della Basilicata

Abstract [It]: Nell'ambito del tema generale imperniato sulla effettiva centralità del risultato nell'esercizio dell'attività amministrativa si da consentire ai principi di cui all'art. 97 della Costituzione di esprimere tutta la loro rilevanza, una delle questioni nodali riguarda gli indicatori di valutazione della performance.

Il lavoro affronta la questione della effettiva capacità di tali indicatori di misurare la complessità fenomenica e le peculiarità intrinseche all'attività amministrativa, e prende altresì in considerazione il rischio di una sopravvalutazione del ruolo degli indicatori medesimi ai fini della individuazione dell'interesse pubblico specifico, focalizzando l'attenzione sull'uso di modelli eccessivamente standardizzati, concentrati su profili meramente estrinseci dell'azione della p.a., anziché sugli aspetti sostanziali, effettivamente interpretativi dei bisogni della collettività, cui dovrebbe essere sottoposta la misurazione e la valutazione della performance.

Abstract [En]: Within the general theme focused upon the effective centrality of the result in the exercise of administrative activity, one of the key issues concerns performance evaluation indicators, so as to allow the principles set out in Article 97 of the Italian Constitution to express all their relevance. The study approaches the question of the effective capacity of such indicators to measure the exceptional complexity and the intrinsic peculiarities of administrative activity, and also considers the risk of overestimating the role of these indicators in the identification of the specific public interest, concentrating attention upon the use of overly standardized models, aimed at purely extrinsic profiles of the action of the public administration, rather than on the effectively interpretative aspects of the needs of the community, to which performance measurement and evaluation should be submitted.

Sommario: 1. Premessa e inquadramento del tema. 2. Ruolo e tipologie di indicatori. 3. La difficile relazione tra obiettivi e indicatori. 4. Indicatori e motivazione. 5. Gli indicatori nella riforma della contabilità pubblica. Prove di integrazione. 6. *Customer satisfaction* e strumenti di tutela.

1. Premessa e inquadramento del tema

L'introduzione nel nostro Ordinamento di un sistema permanente di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale adottato da ciascuna amministrazione pubblica ed espressione di valori organizzativi e gestionali che ogni ente decide di esplicitare si inserisce nell'alveo del più ampio orientamento proteso verso la massimizzazione del valore dell'efficienza e del buon andamento, attraverso il riconoscimento della specificità delle esigenze delle singole strutture organizzative, e in una prospettiva di risultato.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo trae spunto da un intervento svolto al Convegno annuale AIPDA 2019, *Quali saperi servono alla pubblica amministrazione? Selezione, valorizzazione e tutela della professionalità pubblica*, Pisa 10-12 ottobre 2019.

Tale sistema comporta l'acquisizione da parte del legislatore di un rinnovato approccio metodologico nell'analisi dell'attività amministrativa e della relativa funzione, non più fondata su dati disaggregati, relativi cioè all'esercizio di segmenti di funzione o a singoli procedimenti tradizionalmente intesi, bensì sulla valutazione, attraverso un modello circolare, delle operazioni amministrative e di tutta l'azione amministrativa nel suo complesso, in relazione ad un determinato settore.

Sembrerebbe per tal via suscettibile di verifica l'attuazione del buon andamento sul versante organizzativo non meno che su quello che collega la qualità dei servizi resi agli utenti.

A distanza di quasi dieci anni dall'avvio della riforma Brunetta – ma i cui prodromi possono individuarsi nelle prime Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi del D.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 (in attuazione della cosiddetta “riforma Bassanini”) -, qual è il bilancio in termini conseguimento delle finalità ivi sancite?

Ove si ponga attenzione ai principi direttivi di cui all'art. 17, lett. *r* e *t* della L. n. 124 del 2015 (“riforma Madia”) in tema di *Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, e alla conseguente riforma del sistema della misurazione e della valutazione delle *performance* dei funzionari pubblici di cui al D.lgs. 25.5.2017, n. 74, ci si avvede che le principali finalità sono sostanzialmente rimaste invariate, soprattutto con riguardo al collegamento tra i sistemi di valutazione e gli obiettivi delle politiche pubbliche; al miglioramento della capacità di programmazione delle amministrazioni; alla revisione del regime di responsabilità dirigenziale; allo sviluppo di sistemi di valutazione collegati anche alle capacità e ai risultati raggiunti dai singoli.

A fronte della diversa prospettiva, almeno se si considera il profilo nominalistico, cui corrisponde, invece, una invarianza di intenti, sorge spontaneo chiedersi se tutti questi anni siano passati invano o se non si stia commettendo l'errore, tutt'altro che infrequente nel nostro ordinamento, che tende ad identificare le riforme amministrative con le leggi di riforma amministrativa senza comunque mutare nella sostanza l'angolazione concettuale, con una sorta di equazione che non sempre funziona, in quanto tali riforme hanno bisogno di tempo, non solo per essere concepite ma, soprattutto, per essere attuate. Le leggi, infatti, sono solo il principio dell'opera riformatrice e peraltro, come più volte rilevato dalla dottrina, riforme importanti si possono fare anche senza nuove leggi¹.

Tale riflessione è ulteriormente avvalorata dalle storiche caratteristiche del nostro modello organizzativo pubblico, tradizionalmente impermeabile a categorie relazionali fondate sull'ideologia aziendalista del *performance management* all'interno della quale si è formata e affermata la cosiddetta “cultura della

¹ B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme*, Bologna, il Mulino, 2017, p. 81. Molto efficacemente afferma “la necessità di un pensiero organizzativo rispetto alle diffuse credenze nelle virtù taumaturgiche della produzione normativa”, A. VISCOMI, *Lavoro pubblico: cose fatte, disfatte e da fare*, in *Lavoro nelle Pubbl. ammin.*(II), fasc.2, 2015, 195.

misurazione e della valutazione”², sebbene le riflessioni sul “risultato” abbiano, almeno sul piano teorico, aperto scenari diversi³.

Il sistema amministrativo medesimo si trova in una situazione di apprendimento organizzativo, in una fase di trasformazione da una amministrazione in cui l'apparato politico e quello amministrativo costituivano un blocco monolitico chiuso in un *black box* poco incline alla considerazione delle esigenze dell'utenza, ad un sistema che, sul presupposto della distinzione tra indirizzo politico e gestione, deve sottoporsi ad un giudizio collaborativo che attribuisca un ruolo anche alla partecipazione attiva degli utenti e dei *cives*, soprattutto nel processo di valutazione delle performance organizzative.

Nell'ambito del tema generale imperniato sulla effettiva centralità del risultato, sì da consentire ai principi di cui all'art. 97 della Costituzione di esprimere tutta la loro rilevanza, orientando i complessivi circuiti amministrativi in funzione del risultato stesso, uno dei punti nodali riguarda gli indicatori di performance, assunti quali parametri idonei a consentire la valutazione del suo effettivo raggiungimento, anche in ragione dell'incidenza dell'azione amministrativa sui rapporti giuridici sottostanti che l'ordinamento prende in considerazione, sia pur con diverse gradazioni.

In altri termini, il punto di vista che si intende assumere nell'approfondire il contributo degli indicatori di misurazione con riguardo all'amministrazione di risultato va oltre l'idoneità degli stessi ad assolvere il ruolo di parametro per la valutazione (*ex ante ed ex post*) della organizzazione amministrativa, dunque della “forma” della funzione amministrativa medesima, ma anche della autentica interpretazione dei bisogni sottesi al rapporto giuridico regolato da norme ed istituti.

² Tra i primissimi contributi, di particolare rilievo ai fini dell'evoluzione dottrinale sul tema, M. DORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Torino, 2001, *passim*.

³ Ai fini della valutazione dell'attività amministrativa strettamente correlata agli obiettivi da raggiungere si ravvisano diverse posizioni dottrinali in ordine all'apprezzamento del concetto di amministrazione di risultato. Si distingue così la posizione di A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e Amministrazione di risultato*, in *Analisi economica e diritto amministrativo*, Atti del Convegno annuale AIPDA (Venezia, 28-29 settembre 2006), Milano, 2007, 233 ss., da quella di S. CASSESE, *Che cosa vuol dire "Amministrazione di risultati*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 9/2004, p. 941, il quale, nell'attribuire al concetto di amministrazione di risultato una mera forza ricognitiva senza alcuna consistenza innovativa, evidenzia, altresì, il rischio del sacrificio del principio di legalità insito nella prospettiva del risultato medesimo. Per una essenziale chiave di lettura F.G. SCOCA, *Attività amministrativa* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, IV (agg.), Milano, 2002, pp.75 ss., il quale non intravede situazioni di conflitto tra valutazione di risultato e valutazione di legittimità, in quanto "si tratta di due modi distinti e concorrenti, anzi in qualche modo intrecciati, di valutazione dell'attività amministrativa". Una posizione in parte diversa quella di S. PERONGINI, *Principio di legalità e risultato amministrativo*, in M. IMMORDINO, A. POLICE e F.G. SCOCA (a cura di), *Principio di legalità e Amministrazione di risultati*, Torino, 2004, pp.39-50, il quale nel rapporto tra principio di legalità e risultato intravede un conflitto meramente occasionale, legato ad una cattiva formulazione della norma e non, invece, ad una contrapposizione ontologica tra i concetti. Tra gli altri importanti contributi sul tema, A. ZITO, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, in *Principio di legalità e Amministrazione di risultati*, cit., p. 93; A. CONTIERI, *Amministrazione consensuale e amministrazione di risultato*, in *Principio di legalità e Amministrazione di risultati*, cit., p. 284. Pone in relazione il raggiungimento del risultato con l'obbligo di provvedere A. POLICE, *Doverosità dell'azione amministrativa, tempo e garanzie giurisdizionali*, in L.R. Perfetti (a cura di), *Le riforme della l. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed Amministrazione di risultato*, Padova, 2008, p.18.

Una prima questione riguarda la capacità degli indicatori di misurare la complessità fenomenica e le peculiarità intrinseche all'attività amministrativa inerenti il nesso tra funzione pubblica e finalità attribuite alla stessa dall'ordinamento.

Preliminarmente appare opportuno inquadrare il ruolo degli indicatori nell'ambito del processo di pianificazione strategica che caratterizza il ciclo della performance il quale ultimo aspira a costituire la traduzione specifica di un metodo più generale attraverso cui lo Stato, in sintonia con gli input dell'UE⁴, riconduce l'amministrare in un contesto di risorse scarse alle regole della razionalità economica e dell'efficacia.

La performance strategica si dipana attraverso tre fondamentali momenti che la caratterizzano, ossia la programmazione, la gestione e la valutazione dell'attività svolta al fine della verifica dei risultati raggiunti. Un sistema circolare e globale attraverso cui mettere in comunicazione l'indirizzo politico e la gestione amministrativa e volto a proiettare tale rapporto in un ambito di confini certo e definito, anche in virtù della affermazione del metodo del migliore impiego delle risorse pubbliche verso obiettivi amministrativi e gestionali delle PA, favorendo in tal modo l'attuazione del buon andamento che, in tale contesto, assurge a principio di garanzia nel processo di razionalizzazione del gradimento pubblico e delle risorse finanziarie degli enti.

Al tal fine gli interventi riformatori considerati⁵, attraverso l'affermazione di un sistema che vede interagire pianificazione strategica e programmazione finanziaria mediante un raccordo interno al ciclo di gestione della performance e a quello di programmazione economica, esprimono una tensione verso una revisione dei percorsi e dei parametri del buon andamento considerato sotto quello specifico profilo che vede la realizzazione degli interessi pubblici secondo regole di efficienza, efficacia, economicità, semplicità e tempestività dell'azione amministrativa.

⁴ Non può non tenersi conto dell'incidenza del diritto comunitario che ha senz'altro contribuito all'elaborazione di quello che è stato qualificato "statuto unitario dell'attività amministrativa" che connota la relativa funzione attraverso una visione non più circoscritta agli atti espressione di imperio, ma includente attività e modelli volti a realizzare politiche, perseguire finalità, raggiungere obiettivi, soddisfare bisogni. Le tecniche prescelte, infatti, risentono tutte dell'approccio strategico: come emerge non solo dai diffusi richiami finalistici e di proiezione verso il futuro che è possibile rinvenire nei Trattati di Maastricht o Amsterdam, ma altresì dalla strategia generale sottesa al Trattato di Lisbona. Il modello comunitario, pertanto, in una prevalente ottica di risultato, ha esteso il proprio ambito finendo con il governare anche il processo di allocazione interno delle risorse e, più in generale, per l'influenzare gli stessi atti di programmazione economica nazionale come configurati nell'attuale ordinamento giuridico. Una sorta di "effetto domino" che ha orientato anche l'azione dei pubblici poteri, tradizionalmente basata su criteri organizzativi e funzionali orientati in prevalenza dai parametri della legalità formale. È infatti la politica di coesione, una delle linee di sviluppo del diritto comunitario più significativamente incidenti sul nostro diritto dell'economia attraverso la accentuazione della dimensione strategica delle scelte che hanno informato le varie riforme dei fondi strutturali istituiti per ridurre gli squilibri tra le regioni della Comunità. Sul tema, M. A. SANDULLI, *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico e infrastrutturale: un difficile ma necessario contemperamento*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1/2000, pp. 3-10.

⁵ Sul tema, tra i primi contributi, S. BATTINI, B. CIMINO, *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, in L. Zoppoli (a cura di) *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, pp. 255-274.

2. Ruolo e tipologie di indicatori

Funzionale a tale interazione/integrazione è il ciclo della performance descritto all'art. 4 del d.lgs. n. 150 del 2009 che raccoglie in un unico quadro le funzioni di pianificazione (ed allocazione delle risorse), monitoraggio, misurazione e valutazione, conseguenze della valutazione e rendicontazione.

In tale sistema involgente, oltre che il risultato, altresì le modalità di raggiungimento dello stesso cui perviene la p.a attraverso la sua azione, acquistano un ruolo delicato i c.d. indicatori su cui si basa l'attività di monitoraggio e, più in generale, l'analisi dei dati e dell'attività svolta, ossia dei risultati conseguiti dall'azione pubblica e il suo impatto sull'economia e sulla società. Essi si pongono a valle degli obiettivi strategici ed operativi, chiave di volta del miglioramento delle organizzazioni e base per una valutazione efficace, in quanto costituiscono i parametri attributari della misurazione e della rappresentazione degli obiettivi medesimi dell'amministrazione.

Gli indicatori di performance riguardano tanto la performance organizzativa quanto quella individuale e sono dunque associati sia agli obiettivi della prima (triennali e annuali), sia a quelli della seconda (obiettivi annuali per singolo dirigente).

Le diverse categorie di indicatori hanno un elemento che li accomuna, insito peraltro nel concetto di performance, l'idoneità a misurare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa nel suo insieme, nell'ottica di creazione di "valore pubblico"⁶.

In tale prospettiva l'amministrazione di risultato risulterebbe proiettata verso una concretizzazione della rilevanza del concetto medesimo, in termini cioè di "risultati dell'amministrazione" attraverso la misurazione della capacità della stessa all'interno del contesto sociale in cui si esplica⁷.

In altri termini, gli obiettivi operativi e individuali concorrerebbero ad identificare il risultato amministrativo, e i relativi indicatori rappresenterebbero i parametri quali/quantitativi cui rapportare l'esercizio attuativo dell'attività di programmazione e dunque le diverse prestazioni in cui essa si articola. Per tal via troverebbe dunque attuazione quel profilo del buon andamento che prevede la realizzazione degli interessi pubblici secondo i criteri di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. A tal proposito, infatti, gli indicatori di performance, assunto quale punto di partenza lo stato delle risorse, si distinguono in indicatori di efficienza, di efficacia e di impatto⁸.

I primi esprimono la capacità di utilizzare le risorse umane, economico-finanziarie, strumentali (*input*) in modo sostenibile e tempestivo nella realizzazione delle varie attività dell'amministrazione (*output*) e

⁶ In questi termini si esprimono a p. 24 le *Linee guida per il Piano della performance dei Ministeri* n. 1 del 2017 diffuse dal Dipartimento della Funzione pubblica.

⁷ Sul tema L. GIANI, "Regolazione amministrativa e realizzazione del risultato", in *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, cit., pp. 307-331.

⁸ Cfr. *Linee guida per il Piano della performance dei Ministeri* n. 1, cit., p. 22.



possono essere rappresentati in termini economici (costi di gestione di un'attività e/o di erogazione di un servizio) o fisici (sforzo organizzativo per lo svolgimento di un'attività e/o l'erogazione di un servizio).

Gli indicatori di efficacia, invece, costituiscono i criteri attraverso cui misurare l'adeguatezza dell'output erogato rispetto alle aspettative e necessità degli utenti sia interni che esterni.

Gli indicatori di impatto, infine, esprimono l'*outcome*, ossia l'effetto atteso o generato da una politica o da un servizio sui destinatari diretti o indiretti, nel medio-lungo termine, nell'ottica della creazione di "valore pubblico", quindi del miglioramento del livello di benessere economico-sociale.

Ma proprio gli studiosi delle "scienze altre" rispetto a quella giuridica, ove tali concetti hanno trovato origine e la loro funzione più compiuta, avvertono che "la valutazione dell'efficienza per istituzioni (pubbliche) la cui finalità è la produzione di beni sociali che rispondano ai bisogni della cittadinanza non può essere basata solamente sull'ottimizzazione nell'impiego delle risorse produttive, ma deve essere collegata alla valutazione di efficacia della gestione" nella prospettiva, dunque, della soddisfazione delle esigenze ad essa sottese, e che "non tutti i fattori che condizionano la gestione aziendale pubblica possono essere facilmente tradotti o quantificati economicamente". In particolare, la quantificazione oggettiva del "risultato conseguito in termini di soddisfazione resa ai cittadini rende difficoltoso qualsiasi processo di valutazione sia esso riferito alle attività che alle persone, creando comprensibilmente spazi di ambiguità"⁹. Ed è per questo che, sempre secondo gli studi di teoria dell'organizzazione, i meccanismi di valutazione della performance individuale possono portare a distorsioni se sganciati da meccanismi di valutazione riferiti ad una complessità organizzativa¹⁰.

Proprio al fine di creare un collegamento tra profilo organizzativo e comportamenti individuali il d.lgs. n. 74 del 2017 ha riformulato l'art. 9 del d.lgs. n.150 del 2009 stabilendo che la performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di unità organizzative in posizione di autonomia e responsabilità debba essere collegata "agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità, ai quali è attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva", nonché "al raggiungimento degli obiettivi individuati nella direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione del Piano della performance" (comma 1 bis).

Orbene, ove si consideri che la funzione di misurazione, orientata al risultato, cui dovrebbero assolvere gli indicatori di performance trova una corrispondenza nel più vasto spazio di operatività disegnato dalla trama di diverse disposizioni legislative, prima fra tutte quella contenuta nell'art. 1, comma 1 della legge n.241 del 90, nonché quella di cui all'art. 2 del d.lgs n. 165 del 2001, ai sensi del quale le amministrazioni

⁹ A. D'ADAMO, C. LOMBARDI, A. ROSA, *Manuale per la gestione della performance nelle pubbliche amministrazioni*, con prefazione di E. Borgonovi, Santarcangelo di Romagna (RN), 2019, p.12.

¹⁰ R. MERCURIO-V. ESPOSITO, *La valutazione delle strutture: il punto di vista dello studioso di organizzazione*, in L. Zoppoli (a cura di) *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, cit., pp. 231-254.

pubbliche ispirano la loro organizzazione al criterio della “funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità”, emergono le esigenze di considerare le modalità di interazione tra tali concetti e gli istituti giuridici tradizionali e, quindi, di verificare la compatibilità applicativa tra sistema valutativo e obiettivi programmatici da un lato e categorie del diritto amministrativo dall’altro, anche in ordine all’individuazione ed al perseguimento dell’interesse pubblico.

3. La difficile relazione tra obiettivi e indicatori

A tal fine può essere utile l’esame esemplificativo di alcuni indicatori che spesso è dato di incontrare nei piani delle performance delle amministrazioni e nelle relazioni a consuntivo, non senza, tuttavia, averne preliminarmente inquadrato, in via generale, la relazione funzionale esistente con gli obiettivi generali, specifici e individuali nel ciclo della *performance*.

Una ulteriore riflessione preliminare, utile per cercare di cogliere possibili e reali sinergie tra sistema valutativo e buona *governance* attiene alla considerazione che la valutazione, prima ancora che strumento di efficienza per gestire il personale, è principalmente strumento di controllo gestionale per verificare e garantire il buon andamento attraverso la congruenza tra gli obiettivi generali e, da un lato l’indirizzo politico, dall’altro l’azione pubblica attuativa di tali obiettivi, misurando questi ultimi in termini di efficacia e di impatto.

In tale logica è essenziale il ruolo degli indicatori per stabilire precise relazioni causali tra fenomeni complessi di cui gli obiettivi dovrebbero essere interpreti. Sotto questo profilo essi si pongono come strumenti chiamati ad acquisire informazioni sull’attività svolta e sulla adeguatezza della stessa a generare risultati conformi agli obiettivi medesimi. In altri termini il compito che legittima gli indicatori è quello di assicurare la corretta “lettura” dello scopo e della direzione degli obiettivi generali e operativi e di garantire coerenza tra intento politico e attività della pubblica amministrazione.

Detta funzione che trova il suo riscontro di diritto positivo all’art. 5 del d.lgs. n.150 del 2009, contribuisce non solo a rilevare la necessità di eventuali interventi correttivi durante l’attuazione della relativa pianificazione strategica ma altresì, e soprattutto, a dare indicazioni per la futura programmazione, sulla base degli esiti dell’attività di monitoraggio in ordine al conseguimento degli obiettivi nei termini anzidetti. Qualche perplessità, tuttavia, attiene al modo di incidere degli indicatori di misurazione delle prestazioni sull’individuazione dell’interesse pubblico concreto perseguito e per certi versi anche sulla discrezionalità. Una campionatura, sebbene contenuta, appare indicativa.

Si consideri quale obiettivo strategico/generale l'aumento del reddito degli imprenditori agricoli, cui corrisponde l'obiettivo operativo avente ad oggetto il sostegno al miglioramento strutturale delle aziende agricole: l'indicatore che rilevi il numero delle pratiche istruite sulla base dei verbali istruttori appare assolutamente insoddisfacente sotto l'aspetto qualitativo, in quanto non rileva i processi conclusi, né sotto quale aspetto sia stato perseguito il miglioramento strutturale medesimo.

O ancora, un obiettivo strategico triennale che intenda migliorare il dialogo e la collaborazione tra istituzioni, società civile, terzo settore e imprese, al fine di concertare le politiche territoriali e di coprogettare interventi, servizi e investimenti e che tra gli obiettivi operativi da perseguire abbia previsto l'abbattimento dei tempi di risposta alle imprese attraverso l'adozione di un modello integrato per la semplificazione ed il miglioramento dei flussi documentali relativi alla gestione degli Aiuti: l'indicatore che abbia ad oggetto la presentazione di una bozza di regolamento regionale sugli aiuti alle imprese compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato UE, o la pubblicazione di un bando di gara per l'affidamento di servizi per la realizzazione di un sistema di gestione telematica di alcune tipologie di istanze, quali notizie sostanzialmente rilevanti può fornire in ordine all'effettivo perseguimento del risultato? Forse riuscirà a dare atto dell'avvio di una attività amministrativa che abbia appena intrapreso, sotto l'aspetto formale/organizzativo, una direzione che potrebbe essere favorevole al perseguimento dell'obiettivo, ma certamente non è assolutamente in grado di fornire informazioni utili tanto con riguardo al risultato formalmente inteso, quanto, e soprattutto, al conseguimento del risultato in senso sostanziale, relativo al miglioramento delle relazioni collaborative tra amministrazione, utenti e mercato circa le *policy* afferenti il territorio.

Anche ove si abbia riguardo all'attività amministrativa avente ad oggetto il governo del territorio sotto il profilo della sostenibilità ambientale, spesso gli indicatori presi in considerazione non appaiono funzionali in termini di efficienza ed efficacia nel conseguimento degli obiettivi, sia operativi che strategici: per misurare l'efficacia della strategia di decarbonizzazione di una regione¹¹, l'indicatore che abbia ad oggetto la mera assunzione della relativa delibera regionale di certo non appare soddisfacente ove si intenda dar conto della qualità attuativa dell'attività amministrativa e del relativo risultato sottesi all'obiettivo di nuove strategie di gestione e riduzione dell'inquinamento.

Quanto appena esemplificativamente rilevato, si ripercuote, a cascata e a maggior ragione, sugli obiettivi individuali, nonché sui relativi indicatori che, concentrati a cogliere aspetti meramente quantitativi, in quanto maggiormente idonei ad essere misurati, non appaiono in grado di offrire elementi valutativi in

¹¹ Che peraltro ha competenze estremamente limitate sulla materia dell'energia: cfr. Corte Costituzionale, 18 maggio 2009, n. 166, in tema di restrizioni regionali alla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili.

ordine alla qualità dei contributi dei dirigenti e delle relative unità operative o strutture amministrative di riferimento.

Al riguardo c'è una concorrenza di fattori di criticità a venire in rilievo, anche in considerazione della multidimensionalità degli obiettivi generali e, talvolta, della genericità con cui vengono formulati.

In primo luogo, come può rilevarsi dai pochi esempi che precedono, la mancata corrispondenza tra obiettivi strategico-generalisti e obiettivi operativi e, per una sorta di effetto domino, obiettivi individuali. In secondo luogo, ma non meno importante, la rilevazione affidata ad indicatori che di fatto incitano alla mera descrizione di adempimenti¹². Al riguardo la “tragedia della valutazione” è stata ravvisata nella circostanza che “lo sforzo dei pubblici dipendenti viene indirizzato non verso il più efficace svolgimento delle funzioni pubbliche, ma verso la migliore valutazione”¹³ cui si connette un concetto di risultato tutto legato ai comportamenti, con conseguente distorsione anche del concetto di responsabilità individuale dei dirigenti che, anch'essa legata alle delle modalità di rilevazione, è diventata presidio della legalità formale e non del buon andamento.

4. Indicatori e motivazione

Da quanto sin qui rilevato, e ferma restando la questione di fondo e più generale della corretta individuazione degli obiettivi, viene in considerazione, il rischio di una sopravvalutazione del ruolo degli indicatori in relazione alla individuazione dell'interesse pubblico specifico, ove quest'ultimo non sia identificato attraverso la interpretazione di un complessivo sistema di valori idonei a prefigurare quei parametri di legalità sostanziale ai quali rapportare l'azione amministrativa, nel cui ambito entrano anche, ma non solo, gli indicatori medesimi.

Al fine di avvalorare l'affermazione che precede non può prescindersi dal considerare la non neutralità degli indicatori e dei relativi *target*, la cui individuazione può retroagire sui comportamenti con una certa facilità, e della connessa valutazione. E' stato infatti già ricordato quel fenomeno definito “manipolazione”¹⁴ cui la valutazione si presta, anche in relazione ad esperienze pregresse, nonché a naturali tendenze autoconservative.

E' stato al riguardo affermato che non esiste una misurazione sulla quale non influisca il soggetto che misura ovvero il punto di osservazione¹⁵.

¹² E. D'ALTERIO, *Dall'amministrazione di risultato all'amministrazione «performante»: storia di paradossi in tema di pubblico impiego*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3, I, 2018, p. 501.

¹³ B.G. MATTARELLA, *Il principio del merito*, in M. Renna - F. Saitta, (a cura di) *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p.150.

¹⁴ OCSE, *Measuring Government Activity*, Paris, 2009, cui rinvia B.G. MATTARELLA, *op. ult. cit.*, p. 151, nota 2.

¹⁵ G. PASCUZZI, *Il fascino discreto degli indicatori: quale impatto sull'università?* in *Foro it.*, 2017, I, p. 2549.

E' infatti di immediata percezione che prescegliere taluni indicatori in luogo di altri orienti già i risultati della valutazione, conferendo *ex ante* rilievo a taluni aspetti piuttosto che ad altri dell'azione amministrativa.

Tali considerazioni inducono a mettere in guardia dall'uso di modelli eccessivamente standardizzati che finiscono con il determinare una eccessiva concentrazione sull'aspetto meramente estrinseco dell'attività amministrativa, perdendo di vista l'aspetto sostanziale e così riconducendo anche il nuovo approccio metodologico, collocabile tra le ipotesi applicative del metodo strategico, nelle maglie del formale rispetto delle regole, creando così un vero effetto paradosso consistente in un "ritorno alle origini", allorché tra le finalità prioritarie che hanno impegnato il legislatore nelle diverse stagioni di riforma degli ultimi vent'anni emergeva la necessità del passaggio da un'amministrazione di procedure ad una amministrazione di risultati¹⁶.

A tale rischio si espone l'utilizzo esclusivo degli indicatori *ex ante* ed *ex post* per misurare e valutare la performance della p.A., ove meramente e acriticamente traslati e non strettamente armonizzati con la funzione amministrativa e con la identificazione certa, in sede di programmazione e individuazione degli obiettivi strategici ed operativi, dell'interesse pubblico da perseguire, a sua volta individuato sulla base di una effettiva consapevolezza circa l'assetto degli interessi sottostanti¹⁷.

In altri termini, la realizzazione del risultato, considerato sotto il profilo formale degli adempimenti preindividuati attraverso l'individuazione *ex ante* degli indicatori, non costituisce criterio automatico di misurazione obiettiva del buon andamento e della buona amministrazione ove non accompagnato dal soddisfacimento dell'interesse pubblico specifico, inteso come "scopo da perseguire con l'applicazione di un criterio da arbitrare fra gli interessi esistenti"¹⁸.

Nella richiamata esigenza di interazione delle logiche alla base della originaria matrice economico-aziendalistica con quelle che ispirano gli istituti giuridici, una garanzia di rilievo potrebbe essere costituita da una prescrizione di chiara e adeguata motivazione/argomentazione in ordine all'opzione effettuata

¹⁶ S.CASSESE, già nel *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni* del Dipartimento della Funzione pubblica (1993), p.10, affermava che "se gli uffici pubblici non riescono a misurare il loro rendimento, il rispetto della legge diventa un rito formalistico, che perde di vista il fine ultimo della loro attività".

¹⁷ Sulle incertezze dei processi di valutazione esclusivamente incentrati sugli indicatori è intervenuta di recente la Corte dei conti europea nel Documento di riflessione di giugno 2019, *Assicurare la performance nel settore della coesione*. La Corte sottolinea come la Commissione europea nel Parere n. 6 del 2018 per il periodo 2021-2027 ([presentato in virtù degli articoli 287, paragrafo 4, e 322, paragrafo 1, lettera a), del TFUE] sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti) per la prima volta introduce una definizione degli indicatori di "realizzazione" e di "risultato", e sottolinea la necessità di un quadro adeguato per la misurazione della *performance*, comprendente indicatori di realizzazione e di risultato non solo quantificati, ma altresì "corredati di valori di partenza, tappe intermedie e valori obiettivo".

¹⁸ M. DORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, cit. p. 150.

circa la scelta degli indicatori, in sé è tutt'altro che neutra, e che dia altresì conto della loro concreta utilizzabilità a fini decisionali attraverso la evidenziazione dei requisiti informativi presi in considerazione in quanto ritenuti rilevanti, in funzione della ricostruzione *ab externo* dei procedimenti sottostanti.

Gli economisti hanno ben messo in evidenza, infatti, che “la traduzione delle dimensioni di successo in misure non è mai un’operazione univoca e presuppone sempre una scelta da parte del valutatore” e che la scelta e l’utilizzo degli indicatori è condizionata dalla funzione che è chiamata ad assolvere la misurazione della performance, ossia a seconda che sia “uno strumento di controllo direzionale interno ad un’organizzazione oppure, cosa ben diversa, uno strumento per rendere conto all’esterno della performance ottenuta”¹⁹. A seconda del destinatario, infatti, cambiano le informazioni utili e dunque le modalità di strutturazione dell’informazione stessa. In altri termini, l’informazione sulla performance proveniente da un indicatore va generata in modo da essere correttamente interpretabile dall’utilizzatore rilevante, ossia dal soggetto che potrebbe trarne utilità che, ove si consideri la finalità del presente contributo, è da intendersi anche in senso giuridico.

Nell’ambito di tale prospettiva emerge un importante punto di convergenza ed integrazione attraverso cui le conoscenze extra-giuridiche sono chiamate ad operare su un piano giuridico in funzione di garanzia e legittimità delle scelte.

L’area concettuale di riferimento è quella propria del processo di obiettivizzazione della funzione amministrativa in cui si enfatizza il “vincolo di scopo” quale criterio di cui l’Amministrazione si avvarrà, fra gli interessi che incrocerà nel corso dell’esercizio dell’azione, per il perseguimento del risultato.

Si tratta di un profilo che, insieme alla funzione distributiva²⁰ connessa all’esigenza dell’allocazione delle risorse limitate, rappresenta un argomento portante ai fini della ricostruzione unitaria della funzione amministrativa medesima, in una logica che intravede nella legittimità e nel risultato due parametri essenziali e concorrenti di valutazione dell’attività ad essa sottesa.

5. Gli indicatori nella riforma della contabilità pubblica. Prove di integrazione.

L’evidenziata esigenza argomentativa non appare tuttavia pienamente soddisfatta dalla disposizione contenuta nell’art. 10 comma 1 ter del d.lgs. 150, aggiunta dal d.lgs. n. 74 del 2017, ai sensi della quale il Piano della performance deve essere adottato in “coerenza” con le note integrative di bilancio o con il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, di cui all’art. 19 del d.lgs. 31 maggio 2011 n. 91, quale tentativo della riforma “Madaia” di compiere passi in avanti ai fini della reale integrazione tra ciclo della

¹⁹ A. MARTINI - M. SISTI, *Indicatori o analisi di performance? Implicazioni dell’esperienza statunitense di performance measurement*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, 2/2002, pp. 31-62, sottolineano la necessità di “stabilire un legame credibile tra l’informazione prodotta e l’utilizzo che i destinatari possono farne”.

²⁰ S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 78.

performance e ciclo della programmazione economica e finanziaria che, ai sensi dell'art. 4 comma 1 del decreto "Brunetta", costituisce la condizione necessaria per l'attuazione dei principi generali che sottendono il ciclo di gestione della performance²¹.

L'art.21 del d.lgs. n. 91 del 2011, al comma 3, pur individuando i requisiti di ciascun indicatore e quindi le modalità di costruzione di parametri di misurazione affidabili, nulla dispone sul loro utilizzo e sul valore informativo riveniente dalla scelta degli indicatori medesimi.

Né tale lacuna appare colmata dal DPCM del 18.09.2012 che, in attuazione del citato d.lgs. n. 91 reca le linee guida per l'individuazione dei criteri e delle metodologie per la costruzione di un piano di indicatori ai fini della misurazione degli obiettivi e dei risultati attesi dai programmi di bilancio.

L'art. 3 del richiamato DPCM, nell'indicare il contenuto del piano e i requisiti minimi degli indicatori, prevede che gli obiettivi perseguiti attraverso i programmi di spesa del bilancio delle amministrazioni pubbliche vengano esplicitati attraverso "una descrizione sintetica dei rispettivi obiettivi che consent(a) di comprendere anche le modalità con le quali ciascun obiettivo concorre al raggiungimento delle finalità del programma; quali sono le attività che l'amministrazione intende porre in essere per il conseguimento dell'obiettivo" e che vengano individuati "i potenziali destinatari o beneficiari del servizio o dell'intervento". Al successivo terzo comma fornisce altresì alcune coordinate riguardanti il contenuto specifico del piano, al fine della costruzione di indicatori che siano funzionali al perseguimento degli obiettivi e cioè:

- a) la tipologia di indicatore utilizzata (di rappresentazione del volume dei prodotti e dei servizi erogati; di risultato e dunque volti a rappresentare l'esito del programma di spesa; di impatto (*outcome*) che produce sulla collettività e sul contesto; di realizzazione finanziaria);
- b) una definizione tecnica dell'indicatore che consent(a) di specificare ciò che esso misura e l'unità di misura di riferimento;
- c) la fonte dei dati dalla quale si ricavano le informazioni necessarie al calcolo dell'indicatore e che consente di verificarne la misurazione;
- d) il metodo o l'algoritmo di calcolo dell'indicatore;

²¹ In tema, anticipando problemi e soluzioni attuali, G. COLOMBINI, *Considerazioni in ordine al raccordo tra riforma del modello organizzativo dell'amministrazione statale e riforma delle tecniche e delle procedure contabili*, in A. Azzena (a cura di), *Amministrazioni statali e autonomie territoriali: la riforma dei ministeri nella prospettiva dell'amministrazione integrata*, Roma, 2000, pp. 167-175. Si veda altresì il recente articolo di V. MANZETTI, *Quale performance amministrativa negli enti locali in situazione di grave squilibrio di bilancio?*, in *Federalismi.it*, n.17/2019 in cui l'A. esprime importanti rilievi critici relativamente alla effettiva possibilità che le innovazioni normative introdotte dalla riforma Madia siano in grado di declinare virtuosamente il rapporto tra obiettivi di cui al ciclo della *performance* e risorse finanziarie considerate nel ciclo di programmazione economico finanziaria.

e) il «valore obiettivo», ossia il risultato atteso dell'indicatore con riferimento alla tempistica di realizzazione;

f) il valore effettivamente osservato dall'indicatore nell'esercizio finanziario immediatamente precedente al triennio di programmazione, se disponibile.

Le tecniche costruttive indicate nelle disposizioni richiamate sollevano tuttavia diversi interrogativi riguardanti in particolare la loro concreta utilizzabilità a fini decisionali. In altri termini, qual è l'autentico valore informativo degli indicatori costruiti secondo i criteri richiamati? E' possibile capire se il risultato ottenuto abbia considerato possibili disparità di trattamento tra categorie di utenti nell'erogazione del servizio? O ancora, la mera qualificazione alla stregua di un "indicatore di efficacia" costituisce idonea garanzia di congruità tra i prodotti dell'azione e i fini stabiliti? Ad esempio, un indicatore che intenda esprimere l'ambito di operatività di un obiettivo inerente la formazione professionale finalizzata al miglioramento occupazionale²², e che, ai fini della rendicontazione della qualità erogata, si limiti a fornire il numero dei corsisti che hanno conseguito una valutazione positiva, che notizie ci dà con riguardo alle condizioni di partenza degli allievi? Per proseguire nell'esempio, un indicatore qualificato di impatto (effetto atteso o generato) che ci indichi il numero dei corsisti che trovano lavoro negli ambiti tematici dei corsi, probabilmente dovrà tener conto di diverse variabili, a seconda che debba essere utilizzato dall'amministrazione stessa a fini di valutazione della "oggettiva" produttività o, invece, da potenziali utenti interessati ad essere guidati nelle future scelte di iscrizione. Tale diversificazione, non sufficientemente valorizzata neppure dalle linee guida in materia di predisposizione del Piano della performance dei Ministeri per il triennio 2018-2020, diffuse dal Dipartimento della Funzione pubblica, pone un evidente problema di raccordo tra apparati amministrativi, e relativi poteri pubblici, e destinatari dell'attività amministrativa proprio con riguardo agli strumenti giuridici di intervento, in un contesto ordinamentale in cui il criterio di giudizio sembra spostarsi da quello normativo-formale ad un criterio basato su una entità fenomenica, quale appunto il risultato²³.

Riappare per tal via "lo spettro" dell'autoreferenzialità e la connessa "tragedia della valutazione" più sopra richiamata.

Le riflessioni che precedono non intendono smentire il convincimento dell'evoluzione verso una concezione che individua nella "strategia" una nuova categoria giuridico-formale volta a caratterizzare l'attività amministrativa diventandone parte²⁴, ma affermare che un corretto e sistematico meccanismo di valutazione che tenga conto prioritariamente dell'interesse pubblico "disaggregato", per usare il

²² L'esempio trae spunto dalle *Linee guida per il Piano della performance n. 1 del 2017* della Funzione pubblica, cit. p. 25.

²³ Su tale trasformazione A. ROMEO, *Dalla forma al risultato: profili dogmatici ed evolutivi della decisione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 3/2018, pp. 551-586.

²⁴ Come già sostenuto in, G.IACOVONE, *Lineamenti della pianificazione strategica*, Bari, 2010, passim.

linguaggio statistico, dal più generale “valore pubblico” perseguito dalla politica, e che non si basi esclusivamente su asettici indicatori quantitativi, può contribuire in modo essenziale al conseguimento del risultato attraverso una analisi attendibile dell’agire amministrativo, per farne emergere la conformità al principio di buon andamento i cui confini contenutistici si sono andati delineando grazie alla necessaria integrazione fornita dalle conoscenze extra-giuridiche²⁵.

Il processo di misurazione valutazione *ex ante*, difatti, ove effettuato anche considerando le regole generali poste a presidio dell’attività amministrativa, può contribuire a creare le condizioni concrete per la definizione dell’interesse pubblico specifico indicato nel programma operativo, identificabile attraverso la esplicitazione degli obiettivi; con conseguente possibilità di verifica delle scelte e della coerenza complessiva dell’azione amministrativa proprio sotto il profilo dell’efficacia e che, tuttavia, ove ricondotta nell’alveo della legittimità, appare irta di ostacoli ove non si abbia riguardo, altresì, a criteri utili a “decriptare” le scelte caratterizzate da discrezionalità tecnica.

Ne consegue che il concetto di buon andamento, entro i limiti specificati, può assolvere al ruolo di contribuire a trovare importanti punti di contatto tra gli obiettivi, propri della pianificazione strategica, e interesse pubblico specifico; con conseguente individuazione di un legame degli stessi con l’azione amministrativa generalmente intesa.

La strada, tuttavia, non appare semplice, ove non si abbia riguardo altresì agli strumenti di tutela ed ai criteri utilizzabili per rendere intelligibili le scelte caratterizzate da discrezionalità tecnica al fine della effettività della tutela medesima²⁶.

6. Customer satisfaction e strumenti di tutela

Il tema è strettamente connesso alla promozione e rilevazione di comportamenti effettivamente interpretativi dei bisogni della collettività, anche attraverso la identificazione degli strumenti utilizzati e le

²⁵ Sul punto A. MASSERA, *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, Milano, 2011, cit., spec. p. 33.

²⁶ La dottrina (F. MERUSI, *La certezza del risultato nell’amministrazione di mercato*, in *Principio di legalità e Amministrazione di risultati*, cit., pp.36 -38) da tempo sostiene che “il mutar di segno della discrezionalità” (F. MERUSI, *La pubblica Amministrazione italiana e l’ordinamento europeo: bilanci e prospettive*, in *Ordinamento europeo e pubblica Amministrazione*, in G. Scialoja (a cura di), Bologna, 2009, p. 257) sia strettamente legato ai cambiamenti intervenuti nell’ultimo ventennio in ordine all’attività amministrativa, e ancor prima, all’identità dell’Amministrazione, considerata anch’essa fattore di mercato. Alla luce di tale evoluzione l’azione dei soggetti pubblici ben può essere valutata per i risultati economici che produce. Risultati valutabili e verificabili attraverso modelli aziendali che hanno da sempre assunto diversi criteri e parametri di controllo, ma alla stregua dei quali occorre ora leggere la discrezionalità e, conseguentemente, configurare una nuova accezione di illegittimità ove i risultati programmati non siano raggiunti o lo siano con costi eccessivi. Sul ruolo progressivamente emergente della tecnica applicata alle scelte amministrative nell’ultimo scorcio del secolo scorso, si veda A. ANGIULI, *Lineamenti vecchi e nuovi della discrezionalità*, Milano, 1992, passim.

modalità di sviluppo delle relazioni con gli utenti sia singoli (cittadini) che collettivi (imprese, associazioni, altre amministrazioni a cui si fornisce il servizio).

In tale direzione il d.lgs n.150 del 2009, come modificato nel 2017, ha inserito la *customer satisfaction* tra i parametri della valutazione che, pertanto, assurge ad indicatore della funzione e della sua buona qualità.

Il d.lgs n. 150, al comma 4 dell'art. 3, dedicato ai principi generali, afferma che “Le amministrazioni pubbliche adottano metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e quella organizzativa, secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi”.

L'art.7 del medesimo d.lgs. tra i soggetti chiamati a svolgere la funzione di misurazione e valutazione delle performance individua anche i cittadini o gli altri utenti finali in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione. Ai fini delle modalità di partecipazione la disposizione rinvia a quanto stabilito dagli articoli 8 e 19-bis (co. 2, lett.c).

Entrambi gli articoli da ultimo citati prendono in considerazione con una certa enfasi i bisogni e le esigenze della collettività, la soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi, lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini e lo sviluppo di forme di partecipazione (art. 8, co.1, lett. a, c, ed e), queste ultime, in particolare, disciplinate all'art. 19 bis che prevede l'espressa partecipazione alla misurazione anche attraverso la comunicazione diretta tra cittadini (anche in forma associata) e Organismo indipendente di valutazione, nonché l'adozione da parte di ciascuna amministrazione di sistemi di rilevazione, al fine di valutare il “grado di soddisfazione per le attività e per i servizi erogati”.

In realtà anche queste norme non sono prive di spazi di ambiguità, rilevabili innanzitutto nella diacronia dei processi, e che fanno sorgere dubbi sulla effettiva rilevanza giuridica dei contributi partecipativi. La previsione della partecipazione alla misurazione della performance ai fini della individuazione della soddisfazione dei servizi erogati rivela una discrasia temporale: il processo di misurazione e l'accertamento della soddisfazione riguardante i servizi erogati non possono che riferirsi a momenti diversi del ciclo della performance. Pur nella consapevolezza della stretta connessione occorre tener distinte le due fasi. Il processo di misurazione, come più sopra chiarito, attiene alla definizione del sistema di indicatori idonei a individuare le dimensioni rilevanti di performance organizzativa e individuale. Il processo di valutazione, invece, attiene alla fase successiva che consegue dal processo di misurazione e consiste nel confronto tra livelli prestazionali raggiunti e i risultati attesi e delineati dagli indicatori di risultato, sulla base degli obiettivi a monte della programmazione, attribuendo nessi causali e responsabilità. Ora, la partecipazione dei cittadini/utenti che faccia valere “il proprio grado di soddisfazione per le attività e per i servizi erogati” si pone logicamente nella seconda fase del ciclo, ossia

quello della valutazione, orientata a promuovere forme di *accountability* esterna, ossia proprio nello svolgersi dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e collettività.

In realtà una corretta interpretazione della norma in considerazione dovrebbe indurre ad elaborare indicatori realmente consapevoli dei bisogni di categorie di utenti ben individuate, ovviamente sulla base delle tipologie di attività amministrative da svolgere e dei servizi da erogare, oggetto di misurazione, e promuovere sistemi di coinvolgimento qualificato, *ex post*, dei cittadini/utenti e delle imprese nel controllo sul funzionamento e sull'operato delle amministrazioni.

L'inserimento ed il successivo affinamento normativo²⁷ della *customer satisfaction* tra i parametri della valutazione e, ancor prima, della programmazione²⁸, individua, di fatto, il rapporto con l'utente come criterio e tecnica di miglioramento della *performance*. Tale rapporto, dunque, sembra assurgere ad indicatore della funzione, della sua buona qualità, "ossia del compito che l'Amministrazione pubblica assume su di sé in un certo contesto, secondo le specifiche connotazioni giuridiche che l'ordinamento le attribuisce"²⁹.

Per una lettura della norma che vada certamente in tal senso e non induca nella tentazione, in vero forte alla luce della carente formulazione, di considerarla meramente programmatica³⁰, la procedimentalizzazione della *customer satisfaction* in funzione della qualificazione della partecipazione, va ricostruita sulla base della disposizione, complementare, che ha introdotto nel nostro ordinamento la *class action* per l'efficienza della pubblica amministrazione, disciplinata dall'art. 1 del d.lgs. 20 dicembre 2009, n.198, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici.

Ai sensi del richiamato art. 1, infatti, è data una azione ai "titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori", al fine di "ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio" se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento; nonché dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi", e "dalla violazione di standard qualitativi ed economici" che le stesse amministrazioni

²⁷ La mera rappresentazione dell'esigenza di inserire nel sistema di misurazione e valutazione della *performance* "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" (art. 8 co. 1 lett. e, d.lgs. n. 150 del 2009) ha guadagnato in "considerazione legislativa", in virtù dell'inserimento ad opera della riforma "Madia" del citato art. 19 bis che ha inserito una specifica disciplina della partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali.

²⁸ Sul punto, ai fini della interpretazione normativa, si vedano le *Linee guida per il sistema di misurazione e valutazione della performance dei Ministeri*, n. 2 dicembre 2017, par. 4.4, adottate dal Dipartimento della Funzione pubblica.

²⁹ Come evidenziato da M. R. SPASIANO, *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione allo statuto unico dell'amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, 2/2004, p. 310.

³⁰ In tal senso E. D'ALTERIO, *Dall'amministrazione di risultato all'amministrazione «performante»: storia di paradossi in tema di pubblico impiego*, cit., p. 498.

sono tenute a definire in conformità alle disposizioni in materia di *performance* contenute del d.lgs. n.150 del 2009.

Il sistema ordinamentale così delineato è tale da prefigurare un interesse sostanziale dei destinatari dell'azione amministrativa, cui corrisponde una situazione giuridica soggettiva di vantaggio ed un correlativo interesse processuale al ripristino dell'efficienza e della qualità, nei limiti ed in applicazione del principio di proporzionalità di cui il giudice dovrà tener conto nel giudizio di merito³¹ avente ad oggetto l'accertamento della sussistenza della lesione.

In altri termini, pertanto, il legislatore sembra aver inteso attribuire (o riconoscere) valenza anche processuale - nell'ottica dell'amministrazione di risultato che le sottende - alle regole strategiche su cui si basa il ciclo di gestione della *performance*, finalizzate al miglioramento della qualità dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche, nonché, ancor più pervasivamente, al “conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività”³².

Or, in disparte i profili di criticità di tale rimedio giudiziale³³, l'introduzione di tale azione milita nel senso di una integrazione giuridicamente rilevante tra pianificazione strategica, di cui il ciclo della performance è parte integrante, e funzione amministrativa, costituente “espressione di una moderna concezione della pubblica amministrazione nel quadro dei fondamenti di macroeconomia”, tali dovendosi intendere non solo quelli volti a finalità distributive ma, anche, quelli sintetizzabili nei concetti di efficienza produttiva e sviluppo³⁴.

Sembra per tal via emergere, nell'ambito di una prospettiva unitaria dell'attività amministrativa orientata al risultato, una tutela alla corretta applicazione del metodo strategico ricondotto nell'alveo della legittimità, quale tappa sì importante, ma di un percorso ancora lungo e irto di ostacoli, soprattutto in considerazione delle numerose zone d'ombra che ancora pervadono concettualmente gli sforzi di adeguamento processuale alle nuove richieste di tutela che provengono dal corpo sociale.

³¹ Art. 1, comma 1bis, d.lgs. 20 dicembre 2009, 198. Al riguardo A. BARTOLINI, *La class action nei confronti della p.a. tra favole e realtà*, in www.giustamm.it, concorda nel ritenere che da un punto di vista giuridico la riforma ha il merito di trasformare la pretesa degli amministrati (e degli utenti) ad una “buona amministrazione” da interessi di fatto a interessi giuridicamente rilevanti.

³² Come specificamente previsto dalla nuova lett. a) del d.lgs. n. 150 introdotta dal d.lgs. n. 74 del 25 maggio 2017, in sostituzione della più generica previsione originaria riferita alla necessità di misurare “l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività”.

³³ Su cui sia consentito di rinviare a G.IACOVONE, *La class action tra efficienza amministrativa ed effettività processuale. Spunti critici*, in F. Astone- M. Caldarera - F. Manganaro - F. Saitta - N. Saitta - A. Tigano, (a cura di), *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, Napoli, 2017, vol. II, pp. 1587-1602.

³⁴ In termini il Consiglio di Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, nel parere 9 giugno 2009, n. 1943/09 espresso sullo schema di d.lgs. di attuazione della legge delega 4 marzo 2009, n.15, in www.giustizia-amministrativa.it.

Si tratta ora di fare scelte dai contorni netti³⁵ e che siano coerenti con la strada intrapresa, ossia che chiariscano a monte, definendo in modo chiaro la consistenza delle situazioni soggettive sul piano della disciplina sostanziale, le condizioni reali del riconoscimento giuridico delle posizioni dei destinatari dell'attività amministrativa pianificata, per rendere credibile, effettiva, e soprattutto utile, tale forma di tutela giurisdizionale, evitando così di riprodurre le aporie che hanno caratterizzato la nascita della giustizia amministrativa e che sono ancora difficili da arginare³⁶.

³⁵ La notazione di cui al testo ci riporta, in verità, ad una esigenza a carattere più generale, una criticità che caratterizza la legislazione con conseguenze molto gravi in termini di certezza giuridica e di inflazione del contenzioso. Sottolinea in proposito M.A. SANDULLI, *Profili soggettivi e oggettivi della giustizia amministrativa: il confronto*, in *federalismi.it*, 3/2017, come ormai la giurisprudenza si trovi ad esercitare un ruolo sostanzialmente sostitutivo proprio con riguardo alla individuazione delle regole: “Il risultato è che gli amministrati si trovano costretti a rivolgersi, appunto, alla giurisprudenza per ottenere le regole che la legge non ha saputo o voluto fissare in via preventiva e astratta”.

³⁶ Sul tema F. FRANCIOSI, *Osservazioni a margine dello studio di Franco Scoca sulla figura dell'interesse legittimo*, in *Garanzie degli interessi protetti e della legalità dell'azione amministrativa*, Napoli, 2019, pp. 497-502, in cui l'A. in una ricostruzione volta a valorizzare la potenzialità espansiva dell'interesse legittimo, prendendo spunto dal pensiero di F. Scoca (*L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 2017) sulla persistente attualità dell'interesse legittimo in quanto figura di teoria generale, evidenzia come la Riforma Crispi del 1889 abbia attribuito il potere giurisdizionale alla Quarta Sezione del Consiglio di Stato “senza precisare preliminarmente se e quale sia l'interesse protetto sul piano sostanziale. Il rimedio processuale nasce quindi, per così dire, prima e a prescindere dalla esistenza della situazione soggettiva. Con la conseguenza che la costruzione teorica ha sempre oscillato tra la valorizzazione del momento oggettivo o di quello soggettivo nell'individuazione dell'oggetto della protezione” (p. 499). Ciò che rimane irrisolto, rileva l'A., è il problema di stabilire se “il giudice amministrativo sia il giudice del potere (della funzione amministrativa) o il giudice dell'interesse del privato. Se il ricorso al giudice amministrativo serva cioè a garantire il corretto esercizio della funzione amministrativa o a tutelare la realizzazione d'interessi privati” (p.500).