

Organizzazione, il circolo virtuoso della performance

Gli strumenti attivati e i processi direzionali devono essere orientati a configurare adeguati sistemi di monitoraggio per migliorare la qualità dei servizi erogati e consentire tempestive correzioni dell'azione dell'Ente

È chiaro nel contesto normativo l'obiettivo del legislatore di indurre le amministrazioni pubbliche a misurare/valutare i propri risultati, allo scopo di ampliare i livelli di conoscenza dell'attività svolta e di intervenire efficacemente sulla gestione in una logica di incessante miglioramento. Tale profilo rafforza la logica e i connotati direzionali che dovrebbero qualificare gli strumenti attivati e i processi avviati, che devono essere orientati a configurare adeguati sistemi di monitoraggio e di correzione tempestiva dell'operare. Questi ultimi, infatti, sono destinati a migliorare i livelli qualitativi dei servizi erogati nonché a realizzare lo sviluppo delle competenze professionali mediante la valorizzazione del merito e la progressiva affermazione di politiche incentivanti.

AMBITI

La misurazione e la valutazione della performance, tra l'altro, sono da riferire a tre principali ambiti di osservazione, puntualmente individuati nell'ambito del decreto Brunetta:

a) l'amministrazione del suo complesso, quale riferimento più ampio e aggregato, che presenta una particolare utilità sia in una logica di benchmarking esterno sia nella prospettiva del controllo strategico, in relazione al conseguimento degli obiettivi di fondo legati alla ragion d'essere dell'ente; nel

caso degli Enti locali tale livello di misurazione presenta particolare interesse rispetto ai risultati conseguiti in ciascun mandato amministrativo, secondo un approccio di "bilancio di mandato";

b) le unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola la struttura organizzativa, collegata alla performance di ente e destinata a concorrere alla determinazione della performance individuale; si tratta del profilo che più si avvicina al tema del "controllo di gestione" nell'accezione tradizionale e che mira a riscontrare in modo sistematico le condizioni di efficacia/efficienza di svolgimento della gestione in vista del progressivo miglioramento; nel caso degli Enti locali ne è indubbia l'importanza, anche se nel tempo i livelli di applicazione effettiva sono risultati tendenzialmente contenuti, nonostante un preciso obbligo normativo;

c) i responsabili (dirigenti e non) di struttura e il restante personale del comparto, fortemente legata alla distribuzione degli incentivi previsti dalla disciplina contrattuale, sulla base di appositi criteri che, a questo punto, "costringono" a un'effettiva differenziazione della premialità; in proposito, come noto, rilevano i risultati associati all'unità organizzativa di appartenenza, gli obiettivi individuali specificamente assegnati e i comportamenti organizzati-

vi e le competenze, allo scopo di migliorare il contributo dei singoli alla performance complessiva; negli Enti locali si tratta di strumenti ampiamente conosciuti, ancorché non sempre applicati e gestiti con il necessario rigore.

Allo scopo di assicurarne l'applicazione e di renderne pienamente efficace l'attuazione il legislatore si occupa di definire appositi strumenti, rispetto ai quali assume un ruolo assolutamente decisivo il ciclo di gestione della performance.

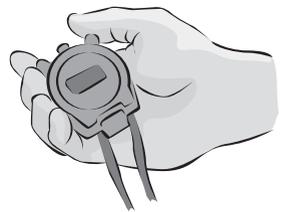
CICLO DI GESTIONE

Si tratta, infatti, del processo che permette l'attuazione del percorso destinato a interrelare le fasi di programmazione, verifica intermedia, correzione e rendicontazione che conducono alla piena realizzazione dei meccanismi e dei principi di gestione manageriali che qualificano la riforma. Il "ciclo di gestione della performance", in sostanza corrisponde a un processo di controllo-guida, articolato in una serie di fasi che ne rappresentano lo svolgimento e che riguardano:

a) la definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;

b) il collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;

c) il monitoraggio in cor-



so di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;

d) la misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;

e) l'utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;

f) la rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

PROFILI

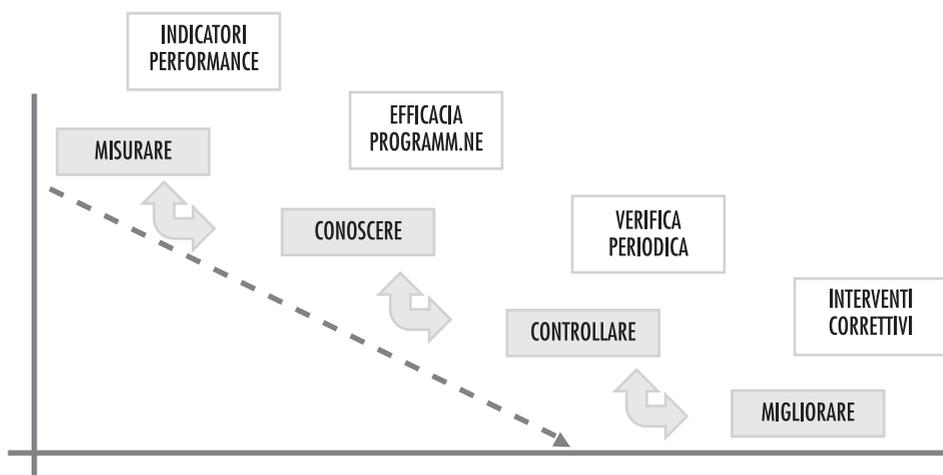
Va subito richiamata la caratterizzazione fortemente "direzionale" del percorso delineato, che realizza un modello in cui l'obiettivo principale è costituito dalla tensione al miglioramento progressivo della gestione, attraverso gli strumenti (soprattutto) del controllo concomitante e della distribuzione dei premi e incentivi secondo logiche fortemente selettive.

Di conseguenza, all'interno del percorso definito dal legislatore sono ricompresi:

a) sia gli aspetti di "performance measurement", prevalentemente finalizzati alla raccolta e all'elaborazione delle informazioni più appropriate rispetto all'utilizzo in chiave gestionale; si tratta, in altri termini, dei profili più strettamente legati alla misurazione dei risultati, dell'impiego delle risorse nonché della realizzazione dei programmi (attraverso le azioni) allo scopo di disporre degli elementi conoscitivi necessari per le conseguenti valutazioni;

b) sia gli aspetti di

La strada della qualità



"performance management", prevalentemente finalizzati all'utilizzo delle informazioni nell'ambito dei processi decisionali, allo scopo di incidere in chiave di miglioramento continuo sulle modalità di svolgimento della gestione; si tratta, in altri termini, del segmento di attività che alimenta la fase di correzione dell'operare tanto nel corso del periodo considerato (attraverso il controllo concomitante) quanto nella fase della riprogrammazione delle attività. Va anche rimarcato che questo secondo insieme di attività, fortemente condizionata dal primo, dovrebbe determinare il principale valore aggiunto collegato al funzionamento del sistema di programmazione e controllo, mediante la tensione costante alla crescita del livello quali-quantitativo degli obiettivi gestionali tragsuardati.

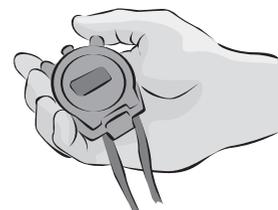
PROGRAMMAZIONE

Un ruolo centrale assumono, quindi, gli obiettivi perseguiti e gli indicatori di performance attraverso cui

gli stessi vengono espressi sul piano quantitativo, al fine di renderli misurabili e controllabili. In particolare, il decreto prevede che gli obiettivi siano programmati su base triennale e vengano definiti, prima dell'inizio dell'esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione, che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative.

Nella formulazione degli obiettivi, al fine di conferire loro significatività e rilevanza, occorre garantire coerenza tra la programmazione strategico-operativa e la programmazione economico-finanziaria. Ciò dovrebbe assicurare una naturale corrispondenza tra le diverse dimensioni di analisi della gestione, combinando le condizioni operative di svolgimento della gestione con gli aspetti finanziari, che pure sono destinati a mantenere una loro importanza.

Per risultare efficaci, ai fini del sistema di controllo-guida, gli obiettivi devo-



Il ciclo della gestione



no essere ambiziosi e sfidanti, favorendo il progressivo miglioramento delle condizioni di efficacia e di efficienza della gestione dell'ente, ma nel contempo realistici, sostanzialmente conseguibili nei tempi programmati, stanti le dotazioni quali-quantitative di risorse disponibili e approntabili.

In termini più puntuali, in questa fase di programmazione, occorre definire gli obiettivi da raggiungere, specificando gli indicatori di performance che permettono la misurazione dei risultati conseguiti e, soprattutto, quantificando i livelli attesi, anche a livello infrannuale.

Gli obiettivi dovranno essere riferiti ai diversi ambiti di "misurazione e valutazione" che sono previsti dal Dlgs 150/2009, ossia l'amministrazione nel suo complesso, le unità organizzative e aree di responsabilità nonché gruppi di dipendenti o singoli dipendenti.

OBIETTIVI/RISORSE

Ciò consente di conferire carattere unitario e integrato ai diversi profili, che tra

di loro risultano così fortemente integrati e combinati, nonostante il differenziato livello di analisi a cui si riferiscono distintamente. In altri termini, si rafforza così l'elemento dell'unitarietà tra il sistema di programmazione e controllo e il sistema di valutazione del personale (con i conseguenti riflessi sul piano dell'attribuzione degli incentivi e dei premi), che costituisce un connotato fondamentale della riforma introdotta.

In tale quadro di riferimento è altresì specificamente richiesta una correlazione tra gli obiettivi e le risorse, utile non solo per monitorizzare la dimensione dell'efficienza ma anche per garantire la necessaria realizzabilità e concretezza dei risultati traguadati nel periodo considerato.

Indubbiamente ciò richiede uno sforzo importante alle amministrazioni del senso della pianificazione e programmazione delle attività, secondo un approccio che, sinora, ha caratterizzato esclusivamente le realtà più virtuose e che dovrebbe, a questo punto, trovare generale applicazione.

REQUISITI OBIETTIVI

Per di più il decreto Brunetta, riprendendo la migliore prassi in materia, formalizza in modo preciso i requisiti che dovrebbero avere gli obiettivi affinché siano realmente fruibili nell'ambito del modello prescelto di misurazione e valutazione delle performance. Secondo l'articolo 4, infatti, essi dovrebbero risultare:

a) rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche e

alle strategie dell'amministrazione;

b) specifici e misurabili in termini concreti e chiari;

c) tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;

d) riferibili a un arco temporale determinato, di norma corrispondente a un anno;

e) commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;

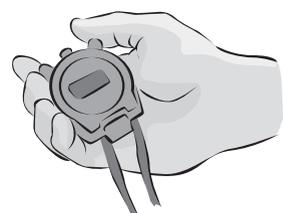
f) confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;

g) correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

Alcuni di questi criteri meritano un approfondimento, visto che esprimono profili che non si presentano immediatamente scontati e in ogni caso risultano più estesi rispetto ai requisiti tradizionali normalmente individuati (dalla dottrina) con l'acronimo "smart". In altri termini, il legislatore non si è limitato a definire una serie di caratteri squisitamente tecnici, ossia indispensabili per il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione, ma ha introdotto taluni aspetti aggiuntivi a cui occorre rispondere.

STRATEGICITÀ

Un elemento certamente importante è il primo, legato alla necessaria strategicità degli obiettivi individuati, i quali devono configurarsi come rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politi-



che e, appunto, alle strategie dell'amministrazione. I risultati traguadati, quindi, devono mirare al soddisfacimento dei fabbisogni della popolazione di riferimento e devono apparire coerenti con le finalità di fondo che ne caratterizzano la ragion d'essere, presentandosi come strumentali alla piena affermazione di quest'ultima. Oltre a costituire un meccanismo di selezione degli obiettivi la strategicità è un parametro che può essere utilmente adottato per garantirne un'efficace ponderazione, allo scopo di accrescere la significatività delle determinazioni operate, soprattutto in sede di aggregazione degli esiti.

BENCHMARKING

Vi è poi il riferimento al benchmarking esterno, in relazione alla necessità di commisurare gli obiettivi ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe.

Questa precisazione dovrebbe contribuire a fronteggiare il rischio, rilevante sul piano concreto e applicativo, di un'eccessiva "autoreferenzialità" del livello definito degli obiettivi di volta in volta individuati, che sovente non si rivelano sufficientemente impegnativi. In questo modo occorre individuare dei livelli attesi legati a benchmark che possono essere nazionali, internazionali oppure derivanti dall'analisi di altre amministrazioni che presentano caratteristiche (dimensionali, operative, organizzative) consimili alla realtà considerata.

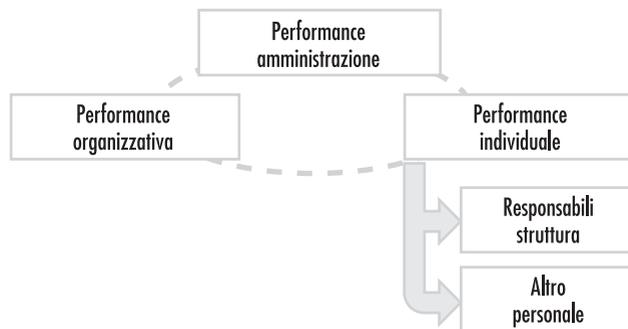
Ciò dovrebbe spingere, in

una logica più strategica, le amministrazioni ad "aprirsi" al confronto con terzi, allo scopo non soltanto di paragonare le rispettive performance ma altresì di importare le best practices, che possono condurre al costante miglioramento della gestione realizzata. È abbastanza chiaro, però, che il ricorso a valori nazionali e internazionali implica l'esistenza di organismi e condizioni che permettono di individuare degli standard concretamente adottabili per la definizione del valore atteso ottimale per i diversi indicatori prescelti. Il riferimento a realtà consimili esterne, invece, implica la disponibilità delle necessarie informazioni e, in ogni caso, una valutazione in ordine alla sussistenza delle condizioni di effettiva confrontabilità e omogeneità delle risultanze.

Per di più risulta necessario preliminarmente accertare la possibilità di selezionare una o più amministrazioni (alternativa, quest'ultima, senz'altro preferibile) come benchmark, ovvero come parametro ottimale al quale relazionarsi per la migliore definizione degli obiettivi, strategici e operativi, da conseguire. Vi è poi l'esigenza di confrontare i traguardi ricercati con le tendenze della produttività dell'amministrazione nel triennio precedente, in una logica di confronto temporale.

L'utilità è di presentare un quadro composito, dal quale trarre importanti indicazioni in ordine all'evoluzione in atto in un periodo poliennale rispetto a una serie di risultati in termini di produttività che, appunto, dovrebbero essere ricorrenti nel tempo. Il trend così de-

Lavoro di squadra

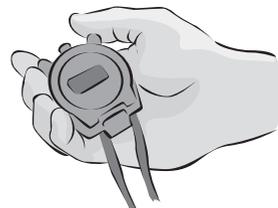


terminato consente anche di qualificare in modo più preciso gli obiettivi che sono definiti in sede di programmazione, permettendo di evincere agevolmente i livelli di mantenimento, miglioramento o contenimento attesi.

MONITORAGGIO

Ai fini della tensione all'ottimizzazione del grado di conseguimento degli obiettivi traguadati, l'andamento delle performance deve essere sistematicamente monitorato, con il supporto di appropriati sistemi e strumenti di controllo di gestione. Ciò consente agli organi di governo e di direzione il presidio, nell'ambito delle rispettive competenze, delle risultanze gestionali e favorendo la tempestiva ed efficace adozione degli interventi correttivi (dell'azione, della programmazione e della stessa formulazione degli obiettivi) eventualmente necessari e utili.

L'efficace svolgimento di questo importante step presuppone la disponibilità di appropriati strumenti di analisi che, a partire da un determinato scostamento, consentano di individuare gli scostamenti elementari e soprattutto le relative cause,



Per arrivare al risultato

Obiettivi

Rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche e alle strategie dell'amministrazione specifici e misurabili in termini concreti e chiari tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi riferibili a un arco temporale determinato, di norma corrispondente a un anno commisurato ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente.

allo scopo di introdurre le più efficaci azioni correttive.

In altri termini, occorre progettare un sistema di misurazione che parta dagli scostamenti verificatisi per giungere all'implementazione delle soluzioni più adeguate per superare le problematiche e criticità insorte in vista (comunque) del perseguimento degli obiettivi guardati.

RENDICONTAZIONE

Vi è poi la fase della rendicontazione, destinata a rappresentare gli esiti gestionali realizzati con riferimento ai livelli di conseguimento degli obiettivi, allo stato di attuazione dei programmi e all'impiego delle risorse disponibili.

Il decreto Brunetta specifica, al riguardo, che la rendicontazione dei risultati deve avvenire a favore degli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e destinatari dei servizi. Entra in gioco in modo evidente l'esigenza di realizzare un'effettiva trasparenza degli esiti conseguiti mediante la gestione, a vantaggio dei diversi stakeholder a vario titolo interessati ai risultati ot-

tenuti dalle singole amministrazioni pubbliche.

Si tratta di predisporre adeguati referti che offrano ai destinatari e fruitori (interni ed esterni) le necessarie informazioni, sia per gli obblighi di trasparenza che risultano fortemente presenti nell'ambito della riforma sia per la piena attuazione delle logiche di performance management.

Senza tralasciare l'aspetto decisamente importante dell'applicazione dei meccanismi di premialità, strettamente legati e dipendenti, nelle disposizioni normative, alla performance individuale, a sua volta parzialmente condizionata dalla performance organizzativa dell'unità di appartenenza.

SVOLGIMENTO

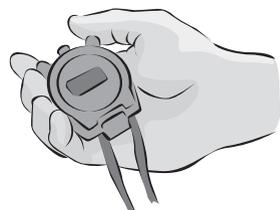
Affinché il processo di controllo-guida si realizzi in modo funzionale e proficuo, devono essere definite in modo chiaro e razionale le sue modalità di svolgimento (in termini di fasi, tempi, strumenti, soggetti coinvolti e relative responsabilità), assicurandone il raccordo e l'integrazione con i sistemi di programmazione e controllo esistenti, ivi compresi quelli di natura economico-finanziaria, e definendo altresì le procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance. L'unitario sistema di misurazione e valutazione della performance deve peraltro presidiare congiuntamente la dimensione organizzativa, relativa all'ente nel suo complesso e alle strutture in cui si articola, e la dimensione individuale, relativa alle singole posizioni lavorative e di responsabilità.

La formalizzazione del sistema di misurazione e valutazione della performance avviene attraverso l'adozione di due appositi documenti, l'uno preventivo e l'altro consuntivo. Il "Piano della performance", da approvare entro il 31 gennaio di ogni anno, è un documento programmatico triennale, redatto coerentemente con i contenuti e il ciclo della programmazione di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi.

Il piano, inoltre, definisce, con riferimento agli obiettivi finali e intermedi e alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e i relativi indicatori. Si tratta, in ogni caso, di uno strumento flessibile, che va tempestivamente aggiornato qualora ricorrano eventuali variazioni infrannuali degli obiettivi e indicatori in esso contenuti.

DOCUMENTI

Nel caso degli Enti locali potrebbe essere individuato in una apposita sezione della Relazione previsionale e programmatica, integrando i programmi e progetti che essa già contiene con una migliore definizione di obiettivi e indicatori. La "Relazione sulla performance", da adottare entro il 30 giugno di ogni anno, è invece il documento consuntivo, riferito all'anno precedente, contenente i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti; la relazione contiene anche



il bilancio di genere realizzato. Si tratta, in sostanza, di uno strutturato referto del controllo di gestione, che molti enti già opportunamente predispongono, essendo oltretutto obbligatoria la trasmissione anche alla Corte dei conti.

Per assicurare la redazione di entrambi i documenti, e in particolare del piano, viene introdotto, in caso di sua mancata adozione, il divieto di erogare la retribuzione di risultato ai dirigenti che vi hanno concorso per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, unitamente al divieto per l'amministrazione di procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati.

Ai fini della migliore impostazione e attuazione del ciclo di gestione della performance sono altresì individuati un organismo centrale, denominato "Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche" (Civit, in breve), nonché degli innovati organismi indipendenti di valutazione della performance, da istituire presso ogni amministrazione, singola o associata.

Un ruolo in ogni caso decisivo è attribuito all'organo di indirizzo politico-amministrativo, cui compete promuovere la cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità.

A tal fine, emana le direttive generali contenenti gli indirizzi strategici, definisce in collaborazione con i vertici dell'amministrazione il Piano e la Relazione

sulla performance, verifica il conseguimento effettivo degli obiettivi strategici, definisce il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità nonché i suoi eventuali aggiornamenti annuali.

ENTI LOCALI

Nel caso degli Enti locali è evidente l'esigenza di ricondurre le logiche del piano della performance (in sede di programmazione) e della relazione sulla performance (in sede di rendicontazione) agli strumenti specificamente previsti dal Dlgs 267/2000. Di conseguenza, i documenti di programmazione (come il piano generale di sviluppo, la relazione previsionale e programmatica, il piano esecutivo di gestione e il piano dettagliato degli obiettivi) e di rendicontazione (come la relazione di cui all'art. 231) dovranno rispettare pienamente i requisiti di misurabilità dei risultati che sono puntualmente disciplinati dal decreto Brunetta.

Anche perché, non sussistendo tale corrispondenza, come detto, scatterebbe la sanzione prevista dagli artt. 3 e 18 della legge 150/2009, che si traduce nell'impossibilità di provvedere alla distribuzione di incentivi legati al merito e alla performance. Risulta pertanto necessario avviare un'azione di analisi allo scopo di verificare la congruità degli strumenti in uso ai principi che sono applicabili alle amministrazioni pubbliche locali, eventualmente apportando i necessari aggiustamenti sul piano dell'impostazione dei documenti, del percorso di utilizzo e degli strumenti e delle tecniche concretamente im-



piegate.

TRASPARENZA

È anche importante, in ultimo, ricordare l'obbligo, per le diverse amministrazioni pubbliche, di garantire la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance. Di conseguenza, diviene indispensabile rendere accessibili a chiunque i diversi elementi che compongono e costituiscono il ciclo, a partire dai documenti (piano della performance e relazione sulla performance) che ne formalizzano lo svolgimento.

Ciò, in particolare, è esplicitamente previsto con riferimento alle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti. Il tutto con l'obiettivo finale di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi, che risalgono alle previsioni costituzionali, di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione.

