



Unione europea
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
Direzione Generale per le
Politiche Attive e Passive del Lavoro



Il ciclo di gestione della performance negli Enti Locali

Settembre 2012

Esperienze e Leading practice

Valutazione delle performance

www.qualitapa.gov.it



PROGETTO

Valutazione delle performance



SOMMARIO

SOMMARIO	2
INTRODUZIONE	3
1. Riforma e cambiamento.....	4
1.1 Misurazione e valutazione della performance nella pubblica amministrazione.....	5
1.2 L'identificazione di <i>leading practice</i>	7
1.3 Il percorso di analisi proposto alle amministrazioni locali pilota	9
1.4 La Check List.....	10
2. LA REVIEW DEI SISTEMI DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PILOTA...15	
2.1 Le Amministrazioni Pilota.....	15
2.2 Le Condizioni Abilitanti	19
2.3 Il Sistema di Misurazione	25
2.4 Gli Indicatori.....	37
2.5 La Valutazione della Performance	38
3. LE <i>LEADING PRACTICE</i> EMERSE	42
3.1 <i>Lesson Learned</i>	42
3.2 Il Piano della Performance	47
3.3 La Relazione sulla Performance	50
3.4 Le <i>Leading practice</i>	53
4. MIGLIORARE IL CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE PER MIGLIORARE LA PERFORMANCE60	
4.1 Spunti per il miglioramento: le azioni intraprese dalle amministrazioni pilota e i risultati raggiunti.....	60
4.2 <i>Lesson learned</i> dai percorsi di miglioramento	68
5. Principi e criteri per la progettazione ed il miglioramento del ciclo di gestione della performance.	72

INTRODUZIONE

Il presente rapporto propone l'esito di un percorso di analisi compiuto su una selezione di 8 amministrazioni locali pilota (7 Comuni e 1 Unione di Comune) con l'obiettivo di mettere in evidenza *leading practice* emerse nel percorso di implementazione dei contenuti di riforma del D.Lgs. n. 150 del 2009.

La scelta di evidenziare le esperienze in un quadro unitario si pone l'obiettivo di portare all'attenzione anzitutto delle altre amministrazioni locali e quindi più in generale di quanti coinvolti nella progettazione e nell'attuazione di percorsi di innovazione e cambiamento che abbiano a che fare con lo sviluppo del ciclo di gestione della performance.

L'analisi di seguito proposta, coerentemente all'impostazione generale data al progetto nell'ambito del quale il presente rapporto si inserisce, si focalizza sul tema della misurazione e valutazione della performance organizzativa. Il livello della performance di ente appare infatti essere quello rispetto il quale ad oggi le amministrazioni soffrono un minore livello di competenze e di esperienze da prendere a riferimento e ciò tanto per una storica carenza dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa, tanto per l'obiettivo difficoltà di misurare, coerentemente ad un approccio multi-dimensionale, la performance di una pubblica amministrazione.

Il rapporto articola i propri contenuti in quattro capitoli. Il primo capitolo identifica un quadro terminologico di riferimento, descrive il percorso di analisi svolto e gli strumenti impiegati per identificare esperienze e *leading practice*. Il secondo capitolo fornisce un quadro dell'esito della review compiuta sulle 8 amministrazioni locali pilota prese in considerazione, dando evidenza alle caratteristiche presenti nei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa in uso presso le stesse. Il terzo capitolo richiama in termini di *lesson learned* e di *leading practice*, gli aspetti più significativi delle analisi svolte, fornendo spunti di riflessione e, soprattutto, progettazione per le altre amministrazioni. Il quarto capitolo, infine, nel richiamare le considerazioni generali relative alle direzioni di possibile miglioramento dei sistemi di misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni locali pilota, fornisce un insieme di spunti per il miglioramento e mette a sistema le *lesson learned* traducendole in termini di principi cui le amministrazioni locali possono ispirarsi nel progettare e migliorare il proprio ciclo di gestione della performance.

1. RIFORMA E CAMBIAMENTO

La riforma introdotta sul finire del 2009 dal D.Lgs. n. 150 ha posto enfasi, tra gli altri, su tre concetti, ponendoli in stretta relazione l'uno con l'altro: la **misurazione**, la **meritocrazia** e la **trasparenza**. I tre concetti ne sottintendono un quarto che rappresenta al tempo stesso il punto di partenza e il punto d'arrivo del percorso di riforma che le amministrazioni pubbliche italiane dovranno contribuire ad attuare in questi anni. Si tratta del concetto di performance. La riforma si inserisce in un momento storico in cui le performance della pubblica amministrazione sono talvolta percepite come insufficienti. Tale percezione deriva paradossalmente non da informazioni tratte da sistemi di misurazione e valutazione dei risultati ma da una condizione di opacità, di conoscenza parziale o scorretta della natura e del livello di risultati che le amministrazioni pubbliche producono. A questo dato si aggiunge peraltro la difficoltà di riconoscere e premiare il merito di quei manager pubblici che contribuiscono più di altri a raggiungere risultati importanti, anche quando questi risultati si producono e sono evidenti.

L'impostazione dell'attuale percorso di riforma, nel suo declinare in modo esplicito i tre concetti ora richiamati, si discosta dal precedente, ed analogo percorso, avviato nel 1999 tramite il D. Lgs. 150 e incentrato sul concetto di **controllo**. Anche in quel caso peraltro, al centro della riforma, era il concetto, implicito, di performance, inteso in termini di risultati rispetto ai quali venivano declinati i diversi livelli a cui si può collocare l'attività di controllo.

L'aspetto forse più innovativo del citato D.Lgs. 150, rispetto ai tre concetti prima richiamati, risiede dunque nell'aver posto l'enfasi anzitutto sul concetto di **performance**, ponendolo al centro del disegno complessivo della riforma. Si tratta di un concetto ampio, di derivazione anglosassone, e che per la prima volta trova espressione compiuta in un testo normativo. Performance richiama al tempo stesso il potenziale, l'azione e il risultato ottenuto da un soggetto. Nel riferire tale concetto alla pubblica amministrazione emerge tutta la complessità del fenomeno a cui ci si può riferire attraverso il termine performance.

Tale complessità si esprime nell'esigenza di definire **elementi** come (i) il ciclo di gestione della performance (art. 4), inteso come la sequenza logica e temporale delle fasi che contraddistinguono la realizzazione di una performance, (ii) i livelli di performance (art. 3), di ente, di gruppo e individuale, (iii) gli ambiti della performance organizzativa (art. 8), dall'impatto delle politiche all'efficienza, e (iv) gli ambiti della performance individuale (art. 9), dal contributo alla performance organizzativa alle competenze.

La complessità del concetto di performance, si accompagna alla complessità di collegare concretamente tale concetto agli altri prima richiamati: misurazione, trasparenza e meritocrazia. Le amministrazioni pubbliche sono chiamate dalla riforma a realizzare un sistema che consenta loro di misurare e valutare la performance, a premiare il merito al proprio interno ed ad assicurare la trasparenza all'esterno nei confronti di utenti ed altre categorie di portatori di interesse. In tal senso la riformante definisce una traiettoria che trova le amministrazioni pubbliche italiane di oggi ad uno stato piuttosto differenziato ed eterogeneo e le orienta verso un punto di arrivo comune, che vede le amministrazioni pubbliche come organizzazioni in grado di realizzare e rendicontare livelli di performance migliori.

La riforma delineata nel D. Lgs. n. 150 del 2009 fornisce in linea teorica un forte **impulso al cambiamento** perché impone alle amministrazioni di progettare un cambiamento che richiede

l'adozione di un nuovo linguaggio, di nuovi strumenti e di un diverso approccio manageriale. Di per sé la forza dell'impulso non assicura però che la riforma trovi attuazione. Come già richiamato, le pubbliche amministrazioni, rispetto alla capacità di gestire la propria performance, si trovano oggi a stadi di evoluzione differenziati, in ragione delle proprie caratteristiche istituzionali ed organizzative, ma anche in relazione ad un livello attuale di performance non sempre coincidente.

Ne risulta che, a fronte di un impulso e di una traiettoria teoricamente omogenei per tutte le pubbliche amministrazioni, i **percorsi di attuazione**, tramite i quali produrre effettiva innovazione, per essere efficaci dovrebbero essere realizzati tenendo conto di tali peculiarità. E' la progettazione di questi percorsi di attuazione che porta infatti a sperimentare soluzioni che traducono i principi della norma in pratiche manageriali.

Dunque la **fase di sperimentazione**, tanto in termini di progettazione quanto nelle sue fasi operative, costituisce lo snodo per rendere efficace il percorso di attuazione della riforma. Tale efficacia si misura anche in termini di esperienze positive che emergono, progressivamente, quando le amministrazioni affrontano i diversi aspetti in cui principi e criteri definiti nella riforma devono trovare attuazione. Tali esperienze, adeguatamente valorizzate, possono fornire delle soluzioni cui fare riferimento in presenza di criticità nel percorso di attuazione della riforma.

La valorizzazione di queste **prime esperienze** costituisce un momento fondamentale sia laddove esse abbiano dato prova dell'efficacia delle soluzioni adottate, sia laddove al contrario abbiano evidenziato limiti, o criticità, che attraverso un'opportuna analisi possono condurre ad evitare il ripetersi di errori. Tramite il riferimento ad esperienze ed il trasferimento delle stesse tramite percorsi di benchmarking si definiscono così percorsi più o meno consapevoli e programmati, che danno impulso alla propagazione dell'innovazione, anzitutto testimoniano della possibilità stessa che l'evoluzione abbia luogo, secondariamente perché si può fare riferimento ad elementi concreti, che traducono in strumenti e pratiche manageriali, gli schemi concettuali presenti nel testo di riforma.

E' alla luce di queste considerazioni che nel presente rapporto si raccolgono e portano ad esempio le **esperienze** compiute da una selezione di amministrazioni locali nel percorso di attuazione della riforma introdotta dal D.Lgs. n. 150. L'analisi di 8 amministrazioni pilota, compiuta nel primo quadrimestre del 2011 ha infatti consentito di portare ad evidenza condizioni, circostanze, strumenti e percorsi che ora si portano all'attenzione di tutte le altre amministrazioni e di coloro che, da diverse prospettive e con ruoli differenti, sono impegnati nel lungo percorso di innovazione e miglioramento della pubblica amministrazione.

1.1 Misurazione e valutazione della performance nella pubblica amministrazione

Il ciclo di gestione della performance si compone essenzialmente di tre fasi logiche. La **misurazione** intesa come definizione dei risultati che si intendono misurare e del valore target che essi assumeranno per effetto della gestione. La **gestione** intesa come monitoraggio del valore assunto in itinere dagli indicatori e comprensione del significato gestionale, delle cause e delle conseguenze, che determinati valori comportano. La **valutazione**, infine, intesa come fase di giudizio circa l'adeguatezza del livello di performance raggiunto rispetto a quanto programmato e alle circostanze organizzative e di contesto determinatesi.

Per quanto dei concetti ora richiamati si discuta da anni (e si possa continuare a discutere) appare utile provare a dare delle brevi definizioni, prima di approfondire in termini operativi in cosa consistano la misurazione e valutazione della performance organizzativa.

La **performance** è il risultato che si consegue svolgendo una determinata attività. Costituiscono elementi di definizione della performance il **risultato**, espresso ex ante come obiettivo ed ex post come esito, il **soggetto** cui tale risultato è riconducibile e l'**attività** che viene posta in essere dal soggetto per raggiungere il risultato. L'insieme di questi elementi consente di distinguere tra: performance organizzativa (cioè dell'amministrazione considerata nel suo complesso o in riferimento ad una sua unità organizzativa) e performance individuale (cioè di un singolo soggetto). I medesimi elementi consentono anche di distinguere tra performance programmata, cioè misurata ex ante, e performance realizzata, cioè valutata ex post. Infine, il richiamo all'attività svolgendo la quale si realizza una performance induce a riflettere sulla multidimensionalità di tale concetto. Un risultato infatti si realizza per l'effetto congiunto di attività che si svolgono lungo diverse dimensioni: dall'organizzazione del lavoro, all'impiego di risorse economiche e finanziarie o strumentali, dall'acquisto di beni e servizi al trasferimento di informazioni e risorse. Questo elemento rende la performance, la sua misurazione e la sua valutazione, concetti multidimensionali.

La **misurazione** della performance è il processo che ha per esito l'identificazione e la quantificazione, tramite **indicatori**, dei risultati ottenuti. La misurazione concerne i risultati ottenuti dall'amministrazione in termini di prodotti (output) e impatti (outcome). Ma la misurazione riguarda anche le attività da svolgere per conseguire tali risultati e le risorse (input) che rendono possibili tali attività. Risorse (input), attività, prodotti (output) e impatti (outcome) rappresentano gli oggetti di misurazione. Efficienza, efficacia, qualità, soddisfazione dell'utente, economicità, equità rappresentano alcune delle dimensioni di misurazione della performance. La misurazione è dunque un processo di selezione ed impiego di indicatori che si collega in modo stretto all'**analisi** della performance, cioè alla comprensione delle condizioni alle quali un determinato livello di performance si determina. L'analisi colloca la performance nel suo contesto, individua standard e parametri di riferimento, collega la misurazione con quanto previsto in fase di programmazione.

La **valutazione** della performance si realizza nel momento in cui le informazioni relative a risorse, attività, prodotti e impatti vengono interpretate alla luce degli obiettivi che l'amministrazione aveva il compito di raggiungere. Il processo di valutazione è tipicamente un processo comparativo, di raffronto cioè tra il valore che gli indicatori definiti in fase di misurazione hanno assunto e il valore obiettivo che era stato definito. Dal momento che tali obiettivi si collocano tipicamente su più livelli, correlati ma differenti, e ciascuno di tali livelli ha interlocutori, orizzonti temporali, variabili ambientali differenti, se non viene chiarito in relazione a quale tipo di obiettivi avviene la valutazione e, soprattutto, quale finalità la valutazione ha, cioè quali conseguenze possono derivare dal processo valutativo, il rischio di confondere i piani e di trasferire giudizi da un livello all'altro si fa molto alto.

Strettamente correlato alla valutazione è il **monitoraggio** della performance. Se la valutazione si colloca al termine del periodo cui un determinato obiettivo si riferisce, il monitoraggio consiste nel confronto periodico e sistematico dei dati rilevati e degli obiettivi definiti. Tale confronto è finalizzato ad incorporare le informazioni nel processo decisionale, ancorando quest'ultimo alla realtà. Il monitoraggio comprende il concetto di controllo in itinere dell'azione dell'amministrazione ma anche l'intervento correttivo. Se gli strumenti di monitoraggio presenti in un sistema non danno enfasi a questa dimensione e pertanto non vengono definiti in maniera tale da supportare i processi decisionali, l'azione di controllo conseguente risulta meno efficace.

Per quanto concerne il **livello organizzativo** cui si riferisce la misurazione e valutazione della performance organizzativa è opportuno distinguere tra il livello delle unità organizzative ed il livello dell'amministrazione considerata nel suo complesso.

Come anche richiamato nei documenti ANCI, la **valutazione delle unità organizzative** costituisce una parziale novità per gli Enti Locali dal momento che già molti enti, in applicazione delle disposizioni relative al sistema di programmazione e controllo, hanno identificato propri Centri di Responsabilità. In considerazione del livello di eterogeneità dei modelli organizzativi delle amministrazioni stesse, la definizione di quale sia il livello interno che corrisponde alla unità organizzativa, è rimessa all'autonoma valutazione dell'amministrazione. Nelle amministrazioni di dimensioni ridotte, l'unità organizzativa può di fatto coincidere con le singole persone, in tal caso la valutazione dell'unità organizzativa coincide con (parte della) valutazione della performance individuale.

La **valutazione della performance dell'amministrazione** nel suo complesso, costituisce una novità assoluta per gli Enti Locali. Tale valutazione, finalizzata a definire un quadro unitario dei risultati conseguiti dall'amministrazione, deve necessariamente prendere in considerazione più ambiti di misurazione e fondarsi sugli esiti forniti dal sistema di misurazione. Dal momento che gli esiti della valutazione devono fornire elementi utili allo svolgimento di analisi comparate nel tempo e con altre organizzazioni (benchmarking) la valutazione deve essere svolta secondo criteri che siano almeno in parte omogenei. Omogeneo può essere il modello complessivo del sistema di misurazione che identifica ambiti e dimensioni di misurazione, omogenei possono essere i singoli servizi la cui performance si misura, omogenei possono essere gli indicatori impiegati per misurare.

Come sarà più ampiamente discusso in seguito, relativamente alle caratteristiche del processo di misurazione e valutazione della performance, una delle condizioni fondamentali affinché misurazione e valutazione della performance siano efficaci, è che l'amministrazione, tanto riguardo gli esiti della valutazione, quanto in riferimento agli elementi sui quali essa si fonda, cioè il **Sistema di misurazione** stesso, assicuri la massima **trasparenza e confrontabilità** delle informazioni.

1.2 L'identificazione di *leading practice*

Il presente rapporto propone i risultati emersi nell'ambito del progetto **Valutazione delle performance**. Tale progetto si propone, nell'ambito del PON "Governance e Azioni di Sistema", Obiettivo 1 – Convergenza, Asse E – Capacità istituzionale ed in linea con la recente riforma della pubblica amministrazione ed in particolare il decreto legislativo 150/2009, di rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche italiane di porre in essere politiche più efficaci e servizi pubblici migliori, attraverso l'attuazione del Ciclo di gestione della Performance.

L'iniziativa progettuale, che il **Dipartimento della Funzione Pubblica** ha coordinato e svolto con il supporto operativo di **FormezPA**, si rivolge specificamente ai comuni con popolazione tra i 20.000 e i 250.000 abitanti, delle regioni Obiettivo Convergenza, con l'obiettivo di individuare e qualificare le competenze necessarie a garantire l'efficace attuazione del ciclo di gestione della performance, utilizzando sistemi appropriati di misurazione e valutazione dei risultati, al fine di migliorare la qualità dei servizi.

Come già richiamato nell'introduzione, il D.Lgs. n. 150 del 2009 ha posto tutte le amministrazioni di fronte all'**opportunità** di rimettere mano, tra l'altro, ad un sistema mai compiutamente definito

prima d'ora: il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa. A ben vedere, prima del 2009, non si usava parlare di performance preferendo riferirsi ad uno degli elementi che compongono la performance e cioè ai risultati. Il cambiamento di linguaggio ha in realtà segnato un cambiamento di priorità: da un approccio sostanzialmente finalizzato a impostare e rafforzare i sistemi di programmazione e controllo ad un approccio più ampio, finalizzato, in ultima analisi, a sostenere il miglioramento delle amministrazioni pubbliche in termini di performance, integrità e trasparenza. Come si sono attrezzati i Comuni?

Molti enti avevano già in passato intrapreso percorsi di cambiamento, alcuni si erano mossi esattamente nella direzione indicata dalla riforma, altri hanno cominciato proprio grazie all'impulso degli ultimi tempi. E' in questo scenario che si è collocata la prima linea di attività del progetto, destinata all'analisi dell'esperienza in corso presso alcune amministrazioni pilota.

La Linea 1 del progetto. Con l'obiettivo di portare in evidenza esperienze che potessero costituire un riferimento per la progettazione e lo sviluppo di un sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa per l'ente locale, gli esperti coinvolti nella Linea 1 del progetto hanno incontrato una selezione di 8 amministrazioni sparse per tutto il territorio nazionale. Le amministrazioni, 7 Comuni e 1 Unione di Comuni, sono state scelte fra enti di dimensioni piccole e medie. Tale scelta è stata motivata dalle caratteristiche del progetto che, terminata una prima fase di analisi, si propone di affiancare una selezione di amministrazioni delle 4 Regioni dell'Obiettivo Convergenza, nella progettazione di azioni di miglioramento del proprio sistema di misurazione.

Sono state così analizzate le esperienze dei Comuni di **Bergamo, Novara, Verona, Reggio Emilia, Arezzo**, dell'**Unione dei Comuni della Bassa Romagna**, e di due Comuni del Sud, **Nola e Casarano**. Amministrazioni diverse, dunque, dai 264.000 abitanti circa di Verona, ai 21.000 di Casarano, ma tutte alle prese, in modo più o meno intenso, con le occasioni innescate dalla riforma.

Come meglio specificato di seguito, per ciascuna amministrazione sono state analizzate alcune **condizioni abilitanti**, quali la leadership all'interno dell'amministrazione, le caratteristiche assunte dal sistema di programmazione e controllo e quelle assunte dal sistema di gestione del personale. In un secondo momento si è analizzato il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa nella sua architettura. Si sono cioè presi in considerazione gli ambiti di misurazione e valutazione, le metodologie, il processo, i soggetti e le responsabilità del sistema, le componenti contabili e extracontabili, il livello di informatizzazione e di trasparenza. Infine si sono analizzati quelli che possono essere considerati i mattoni del sistema e cioè gli indicatori. L'analisi così svolta, ha messo in evidenza come, definendo approcci specifici, alternativi a volte, le diverse amministrazioni hanno saputo, prendendo le mosse da punti di partenza anche molto distanti, sviluppare il proprio sistema di misurazione in modo coerente con quanto delineato dalla norma. Nessuna amministrazione ha adottato un approccio copernicano. Piuttosto le amministrazioni analizzate hanno adottato un approccio incrementale, fatto di passi più o meno importanti e più o meno omogenei.

La Linea 2 del progetto. Il progetto ha previsto la Linea 1 oltre che per un interesse intrinseco anche in funzione della successiva valorizzazione delle *lesson learned* derivanti da essa, in una successiva fase, estesa alle amministrazioni delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. Attraverso un percorso di auto-candidatura, i Comuni e le Unioni di Comuni di Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, con popolazione tra 20.000 e 250.000 abitanti, hanno avuto la possibilità di aderire alla Linea 2 del progetto che prevede la partecipazione ad un percorso finalizzato all'attuazione del ciclo di gestione

della performance, in linea con le previsioni del Decreto legislativo 150 del 2009. Le amministrazioni che hanno aderito si stanno ora confrontando con esperti qualificati al fine di progettare e realizzare lo sviluppo del sistema di misurazione della performance e pervenire ad una prima predisposizione o ad un miglioramento del Piano della Performance.

Nel suo disegno generale, il progetto si pone l'obiettivo di innescare e supportare, nelle amministrazioni pilota e, soprattutto, nelle amministrazioni coinvolte nella Linea 2, **percorsi di miglioramento** contraddistinti dallo sviluppo di nuove competenze in tema di misurazione e valutazione della performance organizzativa, dalla realizzazione di percorsi di affiancamento e confronto in loco, e dalla valorizzazione e condivisione, a livello territoriale, delle esperienze emerse.

Il progetto ha preso avvio a febbraio 2010 e si è concluso nel giugno del 2012.

1.3 Il percorso di analisi proposto alle amministrazioni locali pilota

Svolgere una **diagnosi** secondo elementi omogenei di analisi, dei propri sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa, costituisce la premessa per realizzare un percorso di miglioramento condiviso. Attraverso la diagnosi infatti si definisce un posizionamento dei sistemi di misurazione e valutazione di ciascuna delle amministrazioni coinvolte e si può pertanto procedere ad attivare azioni di miglioramento omogenee per contenuti e finalità.

Al fine di valorizzare quanto più possibile le lezioni apprese attraverso l'analisi, è stato progettato uno strumento ad hoc strutturato in termini di **Check List**, di elenco cioè di elementi di analisi. La Check List è stata strutturata in modo da consentire di compiere un'analisi in sequenza di **tre temi** relativi al sistema di misurazione e valutazione della performance di seguito introdotti. Ciascun tema rappresenta una dimensione di analisi utile a comprendere le caratteristiche ed il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa.

I temi in cui è stata articolata la Check List sono:

- **Tema 1. Le condizioni abilitanti.** Si fa riferimento agli elementi del ciclo di gestione della performance che possono influenzare le caratteristiche del sistema di misurazione e valutazione.
- **Tema 2. Il sistema di misurazione.** In questa sezione della Check List sono analizzati gli elementi che compongono il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa;
- **Tema 3. Gli indicatori.** L'ultima sezione della Check List pone attenzione agli elementi costituenti del sistema e cioè gli indicatori

I temi si articolano in **fattori**. Ciascun fattore rappresenta un componente utile alla definizione del sistema di misurazione. La Check List è stata strutturata in modo tale da consentire anzitutto la verifica della presenza di determinati fattori all'interno del sistema di misurazione dell'amministrazione ed in secondo luogo la progettazione di un eventuale sviluppo dei fattori mancanti o carenti. Ogni fattore è stato quindi articolato in **criteri** che rappresentano le unità elementari di analisi. L'articolazione della Check List per criteri è stata progettata anche al fine di consentire che tale strumento, oltre a fini di analisi, potesse esprimere una propria funzione in termini di linea guida al miglioramento del sistema di misurazione e valutazione della performance

rendendolo, in particolare, adatto a supportare in modo efficace la predisposizione del Piano della Performance.

Coerentemente al focus dato al progetto, la Check List si è soffermata in particolare sull'analisi del sistema di misurazione e valutazione della **performance organizzativa** lasciando in secondo piano la misurazione e valutazione della performance individuale, fattore di analisi comunque richiamato in diversi elementi.

Il compito di svolgere la diagnosi del ciclo di gestione della performance, ed in particolare del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa, delle amministrazioni locali pilota è stato affidato ad un panel di **esperti** che hanno collaborato in modo stretto con le amministrazioni stesse. La Check List è stata presentata alle amministrazioni locali pilota coinvolte durante un incontro di Kick Off del progetto. Ad ogni esperto coinvolto nel progetto è stato lasciato un margine di autonomia nel gestire l'interazione con l'amministrazione soprattutto al fine di evitare che la somministrazione della Check List fosse vissuta come momento di valutazione o certificazione.

In linea generale, il **percorso** di analisi, cui è stato attribuito il carattere **di review**, si è svolto attraverso incontri nei quali l'esperto, in collaborazione con diverse figure delle amministrazioni locali pilota, ha raccolto e verificato gli elementi utili a dare compilazione alla Check List e soprattutto ad evidenziare caratteristiche, punti di forza e criticità dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa.

La compilazione della Check List, ha consentito di identificare elementi di possibile intervento e declinare **azioni di miglioramento**. La progettazione di tali azioni di miglioramento da parte dell'amministrazione ed in collaborazione con gli esperti ha rappresentato, insieme alla compilazione della Check List, l'esito sicuramente più utile in termini di sostegno alla progettazione del cambiamento ed alla diffusione delle innovazioni introdotte dal D.Lgs. n. 150 del 2009. Come riportato nei seguenti paragrafi, l'analisi e la progettazione hanno infatti consentito di delineare percorsi di miglioramento differenziati e specifici, definiti proprio a partire dalle peculiarità di ciascuna amministrazione. Contemporaneamente l'analisi ha portato in evidenza **leading practice** consentendo tra l'altro di esprimerle non in termini generali ma con specifico riferimento ai temi ed ai fattori prima richiamati.

Al termine di questa prima fase di analisi è stata attivata una seconda fase focalizzata sul tema della **valutazione della performance**. A tal fine gli esperti hanno affiancato le amministrazioni nell'analisi del ruolo svolto dai vari soggetti nel processo di valutazione, delle caratteristiche date alla Relazione sulla Performance e degli effetti generali della valutazione sul processo decisionale dell'amministrazione.

1.4 La Check List

La Check List è lo strumento pensato per supportare l'analisi del sistema di misurazione delle amministrazioni locali pilota coinvolte secondo uno schema omogeneo di riferimento. Tale strumento affronta in sequenza i tre **temi** in precedenza introdotti. Ciascun tema rappresenta una dimensione di analisi utile a comprendere le caratteristiche ed il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa. I temi si articolano in **fattori**. Ciascun fattore rappresenta un componente utile alla definizione del sistema e l'analisi è strutturata in modo tale da verificare la consistenza di tale fattore.

Tema 1. Le condizioni abilitanti del sistema di misurazione. Nella Check List si fa riferimento ad alcuni fattori che possono influenzare la progettazione e la concreta implementazione del sistema di misurazione della performance organizzativa. I fattori presi in considerazione sono:

- **Fattore 1.1. I leader dell'organizzazione.** L'analisi mira a valutare se i leader sono identificati e solidali, sono stabilite *le responsabilità per i risultati* della gestione ed è esplicitato il raccordo operativo tra programmazione generale e sistema di valutazione della performance organizzativa ed individuale;
- **Fattore 1.2. Il sistema di programmazione e controllo.** L'analisi mira a valutare se l'amministrazione dispone di un adeguato sistema informativo, fornisce una rendicontazione sistematica dei risultati e individua tempestivamente i miglioramenti e i cambiamenti da apportare all'organizzazione. L'ente assicura la trasparenza e l'imparzialità del sistema di valutazione della performance anche attraverso la costituzione di un **Organismo Indipendente di Valutazione;**
- **Fattore 1.3. La gestione del personale.** L'analisi mira a valutare se l'organizzazione si è dotata di un quadro sistematico di riferimento per la **gestione del personale** secondo criteri di eticità e di regolarità e stabilisce i requisiti culturali e professionali (le competenze richieste) per ciascun operatore. Il sistema di **valutazione** e di premi riconosce e valorizza la professionalità ed il merito **dei dirigenti**. Il sistema di **valutazione** e di premi riconosce e valorizza la professionalità ed il merito **del personale**.

L'analisi dei fattori proposti ha per obiettivo generale quello di definire le caratteristiche di elementi che influenzano il sistema di misurazione della performance organizzativa. Tale analisi richiede un forte momento di interazione con l'Amministrazione, i suoi vertici politici, amministrativi, i dirigenti ed il personale.

Tema 2. Il sistema di misurazione. In questa sezione della Check List sono analizzati i fattori che compongono il sistema ed il modello di rappresentazione delle attività svolte e dei risultati di competenza dell'organizzazione. Al fine di esplicitare meglio il significato che la Check List attribuisce al termine sistema di misurazione e valutazione della performance, si richiamano i principi che la delibera n. 104 della CIVIT definisce in merito. Tale delibera, nell'evidenziare i principi che devono ispirare un'Amministrazione, nella progettazione e nell'impiego di tale sistema, evidenzia come, per essere efficace, il sistema deve essere strutturato in modo da:

- consentire la misurazione, la valutazione e la rappresentazione in modo integrato ed esaustivo, del livello di performance atteso (che l'Amministrazione si impegna a conseguire) e realizzato (effettivamente conseguito), con evidenziazione degli eventuali scostamenti;
- consentire un'analisi approfondita delle cause legate a tali scostamenti, prevedendo successivi livelli di dettaglio;
- consentire di individuare elementi sintetici di valutazione d'insieme riguardo all'andamento dell'Amministrazione;
- consentire un monitoraggio continuo della performance dell'Amministrazione anche ai fini della individuazione di interventi correttivi in corso d'esercizio;
- garantire i requisiti tecnici della validità, affidabilità e funzionalità;
- assicurare un'immediata e facile comprensione dello stato della performance, sia agli attori interni all'Amministrazione che agli interlocutori esterni della stessa;

- promuovere la semplificazione e l'integrazione dei documenti di programmazione e rendicontazione della performance;
- esplicitare le responsabilità dei diversi attori in merito alla definizione degli obiettivi e al relativo conseguimento della performance attesa e realizzata;
- assicurare la trasparenza totale con indicazione dei soggetti responsabili.

Di seguito si presenta l'elenco dei fattori che descrivono il sistema di misurazione e valutazione della performance e sono presi in considerazione nella Check List.

- **Fattore 2.1. Gli ambiti di misurazione e valutazione.** Il sistema articola e definisce gli ambiti di misurazione ed esplicita il collegamento logico esistente fra essi.
- **Fattore 2.2. Metodologie di misurazione e valutazione.** Il sistema definisce le modalità di misurazione mediante l'impiego di algoritmi che esplicitano in modo chiaro il set di dati necessari.
- **Fattore 2.3. Il processo, i soggetti e le responsabilità del sistema.** Il sistema distribuisce tra i soggetti dell'Amministrazione le responsabilità relative alla rilevazione, all'aggiornamento, all'analisi e all'audit dei processi di rilevazione di dati e indicatori.
- **Fattore 2.4. Le componenti del sistema.** Il sistema integra al suo interno informazioni contabili, riclassificate secondo diversi criteri, ed informazioni extracontabili fornendo una rappresentazione completa della performance.
- **Fattore 2.5. Il livello di informatizzazione del sistema.** Il sistema è integrato e gestito all'interno dell'Amministrazione e nei confronti dell'utenza in modo unitario attraverso opportuni strumenti informatici.
- **Fattore 2.6. Il livello di trasparenza del sistema.** Il sistema è accessibile all'interno ed all'esterno, secondo criteri definiti a priori e secondo canali idonei rispetto alle esigenze informative delle diverse categorie di utenti ed interlocutori.

L'analisi dei fattori proposti ha per obiettivo generale quello di definire l'estensione e la profondità del sistema di misurazione della performance organizzativa. Tale analisi richiede, oltre all'analisi documentale, un'osservazione diretta degli elementi che compongono il sistema e dell'uso effettivo che di essi viene fatto.

Tema 3. Il focus sugli indicatori. L'ultimo tema proposto per l'analisi è quello degli indicatori. Il percorso di analisi proposto in riferimento a questo tema si discosta dai due precedenti e propone una progressiva focalizzazione finalizzata in particolare a comprendere quali indicatori sono in uso presso le amministrazioni pilota. Il Tema si articola lungo 5 fattori

- **Fattore 3.1 Estensione della misurazione.** L'analisi verifica la presenza di indicatori relativi alle diverse aree di misurazione. La Check List propone una verifica dell'estensione del sistema di misurazione. In corrispondenza dei diversi punti evidenziati nelle liste, l'esperto evidenzierà se il sistema attualmente rileva in modo strutturato e mediante un'apposita selezione di indicatori la performance raggiunta. Inoltre è importante evidenziare in quali documenti sono contenuti questi indicatori per comprendere il livello di integrazione del sistema.
- **Fattore 3.2 Anagrafica, contesto e fattori di complessità.** Su una selezione di indicatori l'analisi verifica la rilevazione di alcuni indicatori proposti nella Check List e fornisce

indicazione di eventuali alternative. L'analisi del secondo fattore consiste nella verifica del fatto che il sistema di misurazione dell'Amministrazione rilevi e renda disponibili una serie di indicatori relativi all'Amministrazione stessa e a condizioni di contesto. La verifica dell'esistenza di tali indicatori è affidata non tanto alla generica affermazione del fatto che il sistema li rileva ma alla puntuale verifica di tale disponibilità attuata verificando se è possibile ottenere in tempo reale dai referenti dell'Amministrazione ciascuno degli indicatori proposti o se, in alternativa, l'Amministrazione dispone di indicatori analoghi. L'analisi è stata svolta in questo caso non al fine di verificare la disponibilità di un particolare set di indicatori ma più in generale il riferimento sistematico ed abituale ad indicatori nel processo di analisi del contesto.

- **Fattore 3.3 Gli impatti.** L'analisi sollecita la definizione di alcuni indicatori di impatto su una selezione di (5) aree. In relazione agli impatti, cioè agli effetti finali che l'azione dell'amministrazione produce sul proprio territorio, l'approccio suggerito dalla Check List, consiste nel verificare se l'amministrazione monitora la selezione di aree di impatto proposte, individuate mediante indicatori quantitativi di cui ha disponibile un valore aggiornato. Anche in questo caso gli esperti hanno verificato in che documento è inserito ciascuno degli indicatori che l'Amministrazione rileva per misurare gli impatti.
- **Fattore 3.4 I servizi comunali offerti.** Su una selezione di 5 servizi viene chiesto ad ogni amministrazione se rileva l'indicatore e che valore è stato rilevato. Rispetto a ciascun servizio, dopo aver specificato il modello di gestione con il quale il servizio è erogato nell'amministrazione, l'esperto va a verificare con quali indicatori viene misurata la performance. L'analisi mette in luce su quali dimensioni il sistema di misurazione si concentra, rispetto alla selezione di servizi proposta. A completamento dell'analisi, l'esperto verifica se l'Amministrazione rileva un elenco puntuale di indicatori. Tale seconda parte dell'analisi è finalizzata a comprendere se sussistano condizioni di comparabilità delle performance relative ai servizi. Si segnala che i servizi proposti nella Check List sono stati selezionati tenendo conto della loro rilevanza per il cittadino e per la loro centralità rispetto ai processi di riforma del sistema di finanziamento degli enti locali (federalismo fiscale).
- **Fattore 3.5 Lo stato di salute dell'ente comunale.** La review propone indicatori per la misurazione della salute finanziaria, della salute organizzativa e della salute delle relazioni dell'amministrazione. In questo caso la Check List propone un elenco di indicatori che misurano diverse dimensioni di salute. L'esperto verifica se l'amministrazione rileva il set di indicatori proposto o indicatori diversi. Anche in questo caso la verifica della disponibilità di un valore non è finalizzata a valutare la performance in sé ma a validare l'effettiva sussistenza di un sistema di indicatori.

Al termine degli elenchi proposti in relazione a ciascun fattore è lasciata la possibilità all'amministrazione di segnalare altri indicatori, ritenuti particolarmente rilevanti, che sono attualmente misurati. Gli elenchi di indicatori proposti nella Check List sono stati elaborati in gran parte a partire dai risultati dal progetto FORMEZ finalizzato a sviluppare nell'ambito del SIPAL un sistema di misurazione della performance per l'Ente Locale.

Il processo di compilazione. La **compilazione** della Check List è avvenuta da parte degli esperti in collaborazione con le amministrazioni locali pilota coinvolte. Punto di forza del percorso di review è stata la collaborazione diretta, nelle diverse amministrazioni pilota, di figure chiave quali il Direttore

Generale/Segretario, i dirigenti responsabili della programmazione, i membri dell'OIV e gli uffici di staff che si occupano quotidianamente della definizione e della gestione del sistema di misurazione. La compilazione della Check List è avvenuta grazie allo svolgimento da parte degli esperti di interviste e incontri con diversi soggetti all'interno dell'Amministrazione ed in generale grazie all'osservazione diretta del funzionamento del sistema di misurazione della performance organizzativa.

Al fine di completare l'analisi dei criteri proposti, gli esperti hanno preso in considerazione i seguenti strumenti e documenti che ne articolano i contenuti:

- Regolamenti: regolamento di organizzazione, regolamento di contabilità, regolamento di audit dei processi, regolamento di qualità, linee guida per il sistema di controllo di gestione;
- Documenti di programmazione: linee di indirizzo, piano della performance, relazione previsionale e programmatica, piano esecutivo di gestione, piano degli obiettivi, bilancio, bilancio pluriennale, programma delle opere pubbliche, piano di governo del territorio, piano dei servizi;
- Documenti di rendicontazione: relazione sulla performance, rendiconto, relazione al rendiconto, bilancio sociale;
- Documenti relativi al sistema informativo e informatico: gestione della banca dati, applicativi di sistema, applicativi specifici per attività e servizi, sito e strumentazione web;
- Progetti: sperimentazioni gestionali, innovazioni organizzative, partnership, consulenze, progetti regionali e nazionali, benchmarking.

Nella compilazione della Check List, gli esperti hanno fatto riferimento puntuale alla **situazione in essere** al momento dell'analisi, collocata nei mesi di marzo e aprile 2011.

A seguito del percorso di analisi gli esperti coinvolti nel progetto hanno collaborato alla definizione di una check list semplificata, contenente un numero inferiore di temi e criteri. Tale check list semplificata è stata impiegata nell'ambito della Linea 2 del progetto dedicata al rafforzamento dei cicli di gestione della performance di amministrazioni locali appartenenti alle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. Inoltre la Check List semplificata è stata revisionata al fine di consentire la diagnosi non soltanto dei sistemi di misurazione ma anche del processo di valutazione e rendicontazione dell'amministrazione.

2. LA REVIEW DEI SISTEMI DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PILOTA

Il presente capitolo descrive in termini sintetici l'esito del percorso di analisi e review del ciclo di gestione e dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa delle amministrazioni locali pilota coinvolte nel progetto. Come messo in evidenza nel capitolo precedente, nell'ambito del progetto la fase di review è stata compiuta con l'intento di:

- Analizzare **esperienze** di amministrazioni che avesse incominciato a riflettere sull'implementazione della riforma o la stessero attuando;
- evidenziare i **punti di forza** dei percorsi di attuazione eventualmente posti in essere, ponendo attenzione alle differenze dovute ad approcci e stadi di maturità differenti;
- individuare **leading practice** che identificano strumenti, prassi o modelli di progettazione e gestione del ciclo di gestione e del sistema di misurazione e valutazione della performance;
- fornire **raccomandazioni** e istruzioni in termini di **principi e criteri** per lo sviluppo del ciclo di gestione e del sistema di misurazione della performance.

L'obiettivo di questo capitolo, in coerenza con il ruolo attribuito alla review nell'ambito più generale del progetto, è duplice. Da un lato il capitolo mostra come il tema della misurazione, gestione e valutazione della performance costituisca una **sfida comune** alle amministrazioni ma contraddistinta da punti di partenza eterogenei. Le diverse amministrazioni analizzate presentano infatti una situazione non omogenea rispetto ai temi, ai fattori ed ai criteri di analisi impiegati nel progetto. Un'attenta analisi della propria condizione di partenza rappresenta del resto una tappa fondamentale per progettare percorsi di miglioramento efficaci. Dall'altro il capitolo consente di porre in evidenza i livelli di evoluzione delle diverse amministrazioni in relazione a ciascuno dei fattori di analisi prescelti e di evidenziare in tal modo gli elementi di forza presenti.

Lo svolgimento del percorso di analisi e review delle esperienze delle amministrazioni locali pilota ha consentito inoltre di ottenere due ulteriori risultati. Validare la check List come strumento di diagnosi e, potenzialmente, autodiagnosi per le amministrazioni locali che intendessero analizzare il proprio sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa (la versione definitiva e semplificata della Check List è disponibile sul sito <http://www.qualitapa.gov.it/iniziativa-in-corso/valutazione-performance>). Declinare le lesson learned in termini di principi e criteri utili per la progettazione del ciclo di gestione e del sistema di misurazione e valutazione della performance e del tutto coerenti con la struttura della Check List (il *reference book* relativo è disponibile sul sito <http://www.qualitapa.gov.it/iniziativa-in-corso/valutazione-performance>).

2.1 Le Amministrazioni Pilota

Il progetto ha previsto la partecipazione di otto amministrazioni locali svolgenti il ruolo di pilota. Di queste cinque sono Comuni capoluogo di provincia collocati in Regioni del Centro Nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana), una è un'Unione di Comuni dell'Emilia Romagna e sue sono Comuni di minori dimensioni appartenenti a due delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Campania e Puglia). La scelta dei Comuni è avvenuta in modo tale da assicurare una certa rappresentatività territoriale e con l'obiettivo di analizzare casi tra loro anagraficamente differenti. La decisione di analizzare anche due amministrazioni di dimensioni minori e appartenenti alle

Regioni dell'Obiettivo Convergenza è stata dettata dall'esigenza di coinvolgere fin da subito le amministrazioni destinatarie della Linea 2 del progetto e di verificare già nella Linea 1 l'impostazione generale del progetto e l'applicabilità dello strumento di analisi proposto (Check List). La Tabella 1 fornisce un quadro di sintesi delle dimensioni delle amministrazioni coinvolte lungo 3 dimensioni in particolare: il numero di abitanti, il numero dei dirigenti e il numero dei dipendenti dell'amministrazione. L'informazione è completata dando indicazione del nome del Sindaco e del Direttore Generale alla data del 31 marzo 2011. Dal confronto emerge come tutte le amministrazioni abbiano una popolazione superiore ai 100.000 abitanti e prevedano la figura del direttore generale. Fanno eccezione i Comuni di Nola e di Casarano le cui dimensioni risultano più omogenee alla media delle amministrazioni coinvolte nella fase 2 del progetto.

Amm.ne Elementi	Bergamo	Novara	Verona	Reggio Emilia	Unione Bassa Romagna	Arezzo	Nola	Casarano
Abitanti	120.694	105.024	264.475	170.086	103.618	103.136	32.761	20.632
Sindaco	Franco Tentorio (Centro Destra- 2009)	Vice Silvana Moscattelli (Centro Destra- 2006)	Flavio Tosi (Centro Destra- 2007)	Graziano Delrio (Centro Sinistra- 2009)	Raffaele Cortesi (Presidente, Sindaco di Lugo)	Giuseppe Fanfani (Centro Sinistra- 2006)	Geremia Biancardi (Centro Destra- 2009)	Ivan Tommaso De Masi (commissa riato)
Direttore Generale	Roberto Gerardi	Natalino Bertinotti	Renato Piccoli	Mauro Bonaretti	Francesco Frieri	Marzia Giuliattini	no	no
Dirigenti	16	18	60	33	4 + 5 segretari	15	7	3
Dipendenti	934	866	2.463	1487	364 (680 con comuni)	710	238	117

Tabella 1 - Le amministrazioni locali pilota (aprile 2011)

Prima di procedere alla esposizione delle caratteristiche assunte dal ciclo di gestione e dai sistemi di misurazione della performance delle amministrazioni analizzate, appare utile compiere un ulteriore posizionamento. Nell'ambito dell'analisi preliminare, compiuta dalle stesse amministrazioni, sono state infatti presi in considerazione alcuni elementi considerati sentinella rispetto allo stato complessivo del sistema di misurazione e valutazione dell'amministrazione.

Anzitutto il **sistema informativo** ovvero l'insieme delle informazioni utilizzate, prodotte e trasformate dall'amministrazione nello svolgimento delle proprie funzioni e delle modalità di gestione di tali informazioni. Tale sistema è stato in particolare considerato nella sua componente informatica e cioè in relazione all'uso di tecnologie informatiche e automazione. La Tabella 2 evidenzia come nelle diverse amministrazioni il sistema informativo sia stato valutato rispetto al suo livello di informatizzazione, elevato in quasi tutte le amministrazioni, e di integrazione, completa solo in alcuni casi. L'integrazione in particolare, la presenza cioè di strumenti in grado di consolidare informazioni provenienti da diverse basi di dati, costituisce una dimensione cruciale, soprattutto in

previsione del rafforzamento di sistemi di misurazione e valutazione della performance dal momento che tali sistemi, per definizione, pongono in relazione fra loro elementi di misurazione che possono riferirsi a diverse dimensioni e diversi ambiti di performance e pertanto originare ed essere raccolti da diverse basi dati. Se per talune amministrazioni, significativamente quelle di dimensioni minori, il problema dell'informatizzazione e dell'integrazione si pone in termini di costi legati tanto all'acquisizione degli strumenti quanto allo sviluppo delle competenze, il caso del Comune di Verona sembra fornire la dimostrazione di come, in modo semplice e senza ricorso a strutture software di eccessiva complessità, sia possibile per l'amministrazione dotarsi di strumenti di supporto più che adeguati.

Un secondo elemento preso in considerazione nell'analisi preliminare è la posizione presa dall'amministrazione rispetto al tema della **valutazione individuale**, ormai da anni presente nel contesto normativo di riferimento, e innovato, nei principi come nella disciplina, dal D.Lgs. n. 150 del 2009. L'esperienza delle 8 amministrazioni considerate non sembra riconducibile ad un approccio comune ed anzi evidenzia come, in assenza di linee guida di riferimento, le amministrazioni abbiano proceduto in ordine sparso, mantenendo il sistema che era stato definito in precedenza (così per il Comune di Novara) oppure adeguandone i principi e gli strumenti alle novità introdotte dal D.Lgs. n. 150 ed in particolare all'inserimento, tra i criteri di valutazione della performance individuale della dirigenza, del livello di performance organizzativa raggiunto dall'amministrazione (Comune di Bergamo, Comune di Reggio Emilia, Comune di Arezzo).

A prescindere dai contenuti specifici dei sistemi adottati, le amministrazioni si sono mosse, nella maggior parte dei casi, nella direzione di modificare e/o integrare il sistema esistente e ciò significativamente è avvenuto in particolare nel caso in cui l'amministrazione avessero proceduto a costituire e dotare delle rispettive competenze l'**Organismo Indipendente di Valutazione**, previsto dall'art. 12 del D.Lgs. n. 150. Tutte le amministrazioni hanno invero costituito tale organo, componendolo in modo vario con una tendenza a comporlo del Direttore/Segretario Generale più due membri esterni. L'eccezione pare in tal caso essere rappresentata dai Comuni di Nola e Casarano ancora legati, sostanzialmente il primo, formalmente il secondo, al precedente modello di controllo contraddistinto dalla presenza del Nucleo di Valutazione.

Uno degli elementi innovativi della riforma è sicuramente rappresentato dalla rilevanza riconosciuta alla misurazione e valutazione della performance organizzativa, prima ancora della performance individuale, tradizionale livello di valutazione dell'amministrazione. Tale rilevanza dovrebbe trovare riscontro nell'adozione da parte dell'amministrazione di un **Sistema di misurazione e valutazione della performance** che chiarisce gli ambiti di misurazione, le fasi ed i ruoli del ciclo di gestione della performance. Tale sistema può essere definito in un documento ad hoc ed essere effettivamente presente (Bergamo, Unione Bassa Romagna, Arezzo) oppure non essere stato ancora definito in un documento ad hoc ma essere comunque presente perché legato a precedenti esperienze di definizione di un modello di misurazione (Reggio Emilia), oppure non essere presente perché ancora l'amministrazione non ha proceduto a progettare il sistema di misurazione (Novara, Verona, Casarano). Il caso del Comune di Nola vede l'adozione di un documento che riprende testualmente il testo normativo di riferimento (D.Lgs. n. 150 e delibere CIVIT) anche se in effetti l'amministrazione non possiede un sistema di misurazione e valutazione oltre a quanto previsto in termini di bilancio e sistema di valutazione individuale.

Cartina di tornasole dell'effettiva attuazione della riforma, anche se non necessariamente del livello di attuazione, è l'adozione da parte dell'amministrazione di un **Piano della Performance**, documento

che ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. n. 150, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori. Tale documento rende in altri termini consultabile il sistema di misurazione e valutazione e assicura la trasparenza dell'azione dell'amministrazione. L'approccio adottato dalle amministrazioni, come sarà poi discusso nel paragrafo 3.2, appare piuttosto differenziato, come del resto le stesse Linee Guida emesse in tal senso dall'ANCI, consentivano di prevedere. Delle amministrazioni considerate la metà non si era ancora dotata del documento al momento della review (marzo – aprile 2011). Dell'altra metà, due amministrazioni hanno percorso la strada della definizione di un documento ad hoc e due amministrazioni la strada dell'integrazione dei documenti esistenti, Piano Esecutivo di Gestione e Piano degli Obiettivi.

Le condizioni legate agli ultimi due elementi richiamati, sistema di misurazione e valutazione e Piano della Performance appaiono peraltro fra loro correlate, dal momento che ad aver proceduto alla definizione compiuta di entrambi risultano le medesime amministrazioni (Bergamo, Arezzo). Tale analisi pare suggerire che sistema e piano siano elementi coevi e strettamente correlati.

Amm.ne Elementi	Bergamo	Novara	Verona	Reggio Emilia	Unione Bassa Romagna	Arezzo	Nola	Casarano
Sistema informativo	Parzialmente integrato	Parzialmente integrato	Integrato, semplice e funzionale	Integrato e aperto all'esterno	Parzialmente integrato e esteso ai principali servizi (SMART)	Parzialmente integrato.	Non del tutto informatizzato.	Coordinato dal Centro Servizi Tecnici
Valutazione individuale	Sistema ridefinito alla luce del 150 inserendo performance di ente quale criterio di valutazione	Sistema in uso da anni legato alla produttività	Sistema sofisticato e condiviso, applicato nel 2010 ma non nel 2011	Sistema ridefinito alla luce del 150 e coerente al sistema di valutazione della performance organizzativa	Sistema articolato coerente al modello identificato dal 150	Sistema multidimensionale, ridefinito alla luce del 150 inserendo performance di ente quale criterio di valutazione	Sistema in uso da anni e orientato ad una valutazione di logica burocratica	Sistema in fase di ridefinizione
OIV	Costituito (DG, 2 esterni)	Costituito (DG+SG+ esterno)	Costituito ma non operativo (DG+2 esterni)	Regolato ma non ancora nominato	Costituito (3 esterni)	Costituito ma non operativo (3 esterni)	Costituito dai membri dell'ex NdV	Costituito e denominato NdV (SG + 2 esterni)
Sistema di misurazione e valutazione	Documento ad hoc recepito nei regolamenti comunali	Documento assente	Documento preliminare	Documento assente (Modello rendiconto Civicum)	Documento unitario (performance organizzativa ed individuale)	Documento evoluto Catena strategica del Valore	Documento conforme al dispositivo normativo	Documento assente
Modello di Piano della Performance	Documento ad hoc. In fase di approvazione	Documento che integra i documenti esistenti In fase di elaborazione	Documento assente	Documento assente	Documento che integra i documenti	Documento ad hoc. Adottato in modo integrato al documento di sistema.	Documento assente	Documento assente

Tabella 2 – Elementi preliminari di analisi (aprile 2011)

2.2 Le Condizioni Abilitanti

Il ciclo di gestione ed il sistema di misurazione della performance sono strumenti che consentono ad un'amministrazione di identificare le priorità, razionalizzare le scelte, rafforzare i processi di controllo e migliorare più in generale le proprie performance. Questi, in sintesi, gli obiettivi generali che stanno all'origine del ripensamento e della riprogettazione dei sistemi ora richiamati. Gestione e misurazione della performance tuttavia non costituiscono attività del tutto assenti nelle amministrazioni pubbliche. Nel tempo ciascuna amministrazione ha sviluppato un proprio sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa, più o meno formalizzato, e un proprio ciclo di gestione della performance. Inoltre esistono alcune condizioni che possono influenzare la progettazione e la concreta implementazione del sistema di misurazione della performance organizzativa.

Nell'ambito dell'analisi svolta presso le amministrazioni locali pilota sono state prese in considerazione tre **condizioni abilitanti**, condizioni cioè in presenza delle quali il ciclo di gestione e il sistema di misurazione della performance organizzativa possono trovare più facilmente definizione ed operare efficacemente rispetto agli obiettivi sopra richiamati. Un quadro sintetico delle condizioni emerse è contenuto nella seguente Tabella 3.

Amm.ne Elementi	Bergamo	Novara	Verona	Reggio Emilia	Unione Bassa Romagna	Arezzo	Nola	Casarano
Governance	Struttura delle responsabilità chiara e definita nel regolamento. Forte ruolo di guida delle Linee Programmatiche	Struttura delle responsabilità in parte da aggiornare.	Struttura delle responsabilità a stabile Vertice politico e amministrativo forte	Struttura delle responsabilità chiara Vertice amministrativo con ampie funzioni Forte ruolo del Piano generale di sviluppo	Struttura delle responsabilità chiara Obiettivi identificati nel Piano della Performance e dal Sistema di valutazione individuale	Struttura delle responsabilità chiara Allineamento attraverso il Piano della Performance delle responsabilità organizzative a aree di policy	Debolezza percorso di pianificazione strutturata	Importante ruolo del comitato di direzione. Debolezza percorso di pianificazione e strutturata
Programmazione e controllo	Ampio ricorso a indicatori. Collegamento tra livello strategico e livello operativo. Collegamento alla gestione del personale.	Prevalente dimensione economica.	Sistema informatizzato ma troppo esteso	Collegamento tra livello strategico e livello operativo. Collegamento alla gestione del personale.	Collegamento tra livello strategico e livello operativo. Coinvolgimento stakeholders.	Collegamento tra livello strategico e livello operativo. Coinvolgimento stakeholders.	Prevalente dimensione economica.	Prevalente dimensione economica. Ritardi temporali
Gestione risorse umane	Sistema revisionato di recente e operativo. Performance organizzativa tra i criteri di valutazione.	Sistema presente ma poco selettivo.	Sistema revisionato di recente ma non operativo. Organizzazione a canale d'organo.	Sistema composto su più livelli (performance individuale, comportamenti, gestione risorse)	Sistema consolidato per ciascuna categoria di personale. Performance organizzativa (di area) tra i criteri di valutazione.	Sistema consolidato. Performance organizzativa non compresa tra i criteri di valutazione. Codice etico	Sistema presente ma poco selettivo.	Sistema presente ma poco selettivo.

Tabella 3 – Le condizioni abilitanti (aprile 2011)

Se all'interno dell'amministrazione i ruoli sono ben definiti e gli organi di vertice politico definiscono un quadro chiaro e coerente di priorità ci sono maggiori probabilità che tali priorità possano essere misurate e che il ciclo di gestione della performance fornisca in modo tempestivo indicazioni rispetto all'effettiva attenzione ed al grado di raggiungimento di tali priorità. La chiarezza della **governance** dell'amministrazioni costituisce in tal senso un fattore abilitante, in particolare se grazie ad essa si configurano responsabilità e scelte strategiche. Le amministrazioni locali pilota coinvolte nell'analisi presentano in tal senso uno scenario nel quale è possibile identificare tre situazioni.

Anzitutto amministrazioni nelle quali la struttura delle responsabilità è chiara in quanto ben definita in documenti (Bergamo, Arezzo) e/o in quanto sono chiari ai manager dell'amministrazioni i rispettivi ruoli (Reggio Emilia, Unione Bassa Romagna). A costituire un fattore di chiarezza delle responsabilità è invece, nel caso del Comune di Verona, la stabilità dei ruoli. Questo caso configura una situazione peculiare anche rispetto al forte ruolo svolto dal vertice politiche. La terza situazione è riconducibile a quei casi nei quali la struttura delle responsabilità è in parte da aggiornare (Novara) e ciò trova traduzione anche in una debolezza del percorso di pianificazione strategica (Nola, Casarano). Per la particolare solidità del sistema di **governance**, sono di seguito descritte le condizioni che contraddistinguono il Comune di Reggio Emilia.

Condizioni abilitanti: la governance nel Comune di Reggio Emilia

L'esperienza del Comune di Reggio Emilia evidenzia come le linee di responsabilità siano definite in modo chiaro e preciso. Le responsabilità nell'Ente sono statuite nel Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, così come nell'organigramma dell'Ente, che identificano per ciascun ruolo, Direttore Generale, direttori d'area, dirigenti e posizioni organizzative chiare competenze e responsabilità. Ad essi, il Piano Generale di Sviluppo attribuisce obiettivi di risultato di carattere strategico da raggiungere, mentre il Piano Esecutivo di Gestione attribuisce obiettivi di risultato di carattere gestionale, unitamente alle risorse per raggiungere tali obiettivi. La collegialità della linea di responsabilità è garantita grazie alla Conferenza dei Dirigenti. Le funzioni di questo organo collegiale sono sia di tipo consultivo sia propositivo in relazione all'assetto organizzativo del lavoro e, più in generale, alle problematiche di carattere trasversale dell'Ente.

Il Comune di Reggio Emilia ha svolto nel corso del tempo un'analisi approfondita per determinare quali siano le competenze manageriali e tecniche necessarie per ricoprire specifici incarichi all'interno dell'Ente. Inoltre periodicamente viene svolta una valutazione del dirigente per verificare l'adeguatezza delle competenze necessarie a ricoprire la posizione assegnata. Tale valutazione incide, tra l'altro, sull'indennità di posizione ai fini del sistema premiante e retributivo dell'Ente.

Un'altra condizione abilitante il sistema di misurazione e valutazione della performance presente nel Comune di Reggio Emilia è lo stretto raccordo tra il contenuto dei documenti di programmazione e le attività di definizione, aggiornamento e valutazione degli obiettivi strategici dell'Ente. Nel Comune di Reggio Emilia esistono diversi documenti che assolvono a questo obiettivo. Il Piano Generale di Sviluppo definisce gli obiettivi strategici che l'Amministrazione e i suoi organismi partecipati si prefiggono di raggiungere nel corso del mandato. La Relazione Previsionale e Programmatica individua, con un orizzonte temporale di tre anni, i programmi e progetti assegnati ai servizi. Il Piano esecutivo di gestione, approvato annualmente dalla Giunta Comunale, contiene gli obiettivi gestionali e le risorse assegnate ai servizi. I tre documenti, coordinati fra loro, assicurano l'unitarietà dell'azione dell'amministrazione. A contribuire alla chiarezza di ruoli e responsabilità è anche il raccordo sistematico tra il processo di pianificazione strategica ed il processo di valutazione delle posizioni dirigenziali.

A rafforzare la **governance** complessiva dell'amministrazione è anche il ricorso, a partire dal 2009, ad un

modello di rendicontazione articolato per politiche, corrispondenti ai programmi strategici, che mediante l'uso di indicatori, definisce il grado di raggiungimento degli obiettivi. Il Comune di Reggio Emilia è stato infatti il primo Comune ad aver deciso di adottare per il bilancio il modello di Rendiconto Civicum, studiato dalle Big Four della revisione. Il Rendiconto Civicum – ispirato alle best practices internazionali e in particolare al bilancio del Comune di Wellington (Nuova Zelanda) – persegue obiettivi di massima semplificazione e massima comprensibilità da parte dei cittadini e rafforza in tal senso dinamiche di coinvolgimento e partecipazione

Prima dell'introduzione del D.Lgs. n. 150 del 2009, con il termine ciclo veniva solitamente riferito alla sequenza programmazione, gestione, controllo, intendendo con tali fasi identificare i momenti logici e temporali riferiti all'identificazione degli obiettivi dell'amministrazione, al collegamento di tali obiettivi con le risorse e alla verifica periodica del livello di raggiungimento degli obiettivi. Il **ciclo di programmazione e controllo**, attraverso la definizione e la distribuzione di compiti riferiti alla gestione in un determinato periodo, costituisce lo strumento di coordinamento della gestione. Un ciclo ben strutturato, in termini di tempi, ruoli, struttura organizzativa di supporto e struttura informativa, costituisce una premessa importante per lo sviluppo del sistema di misurazione e valutazione della performance e del resto il ciclo di gestione della performance ricomprende lo stesso ciclo di programmazione e controllo. In questi termini un'amministrazione che già abbia sviluppato il sistema di programmazione e controllo attraverso la definizione e l'impiego degli strumenti previsti dalla norma ed in particolare del Piano Esecutivo di Gestione e del Piano degli Obiettivi, si trova in condizioni di partenza favorevoli. L'analisi delle esperienze evidenzia come in alcune amministrazioni il sistema sia contraddistinto da alcuni elementi di forza come l'integrazione tra livello strategico e livello operativo e il collegamento con il sistema di valutazione del personale (Bergamo, Reggio Emilia). A questi elementi di forza, in due casi si aggiunge la capacità dell'amministrazione di coinvolgere, per esempio nella definizione degli obiettivi, anche i portatori di interesse (Unione Bassa Romagna, Arezzo). Questi elementi di forza possono trovare espressione anche nel ciclo di gestione e nel sistema di misurazione della performance, in particolare per quanto attiene la selezione e l'integrazione degli indicatori. Le criticità emerse riguardano invece il prevalere della dimensione economico finanziaria (Novara, Nola), la complessità del sistema paradossalmente supportata dall'informatizzazione dello stesso (Verona), il ritardo dei tempi (Casarano). Per la particolare rilevanza che nel sistema di programmazione e controllo assumono gli indicatori, sono di seguito descritte le condizioni che contraddistinguono i sistemi di programmazione e controllo del Comune di Bergamo e dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna.

Condizioni abilitanti. Il sistema di programmazione e controllo del Comune di Bergamo.

Il sistema di programmazione e controllo del Comune di Bergamo presenta un buon grado di sviluppo ed un adeguato collegamento al sistema informativo dell'amministrazione. Il sistema prevede una documentazione periodica di monitoraggio, in grado di fornire una rendicontazione sul livello di raggiungimento dei risultati e di individuare tempestivamente i miglioramenti e i cambiamenti da apportare. Peculiarità di tale sistema è il ricorso già da qualche anno ad indicatori integrati nel sistema in modo tale da supportare le attività di controllo strategico e di controllo di gestione. Tali controlli si sostanziano infatti nel monitoraggio di una serie di indicatori associati a obiettivi e esplicitati nei documenti di programmazione, quali la Relazione Previsionale e Programmatica, il Piano Esecutivo di Gestione e il Piano Dettagliato degli

Obiettivi.

Il controllo di gestione sottopone semestralmente all'attenzione dell'organo politico-amministrativo report sull'avanzamento delle attività dell'Ente. Parallelamente allo stato di avanzamento intermedio, il controllo di gestione rende disponibile all'Organismo Indipendente di Valutazione, costituito nel 2010, l'autovalutazione dei dirigenti, il cui riscontro viene, a sua volta, reso disponibile alla Giunta comunale. Tutti gli strumenti di rendicontazione pubblici, sono prodotti semestralmente con tempestività ed in particolare il rapporto semestrale e la relazione annuale sono utilizzati per l'aggiornamento annuale degli atti di programmazione in uso nel Comune. Nei documenti di programmazione, in particolare nel Piano Esecutivo di Gestione, il Comune di Bergamo, inoltre, rileva e dà evidenza delle criticità emerse durante la gestione delle attività comunali. La rilevazione delle criticità emerse durante la gestione si traduce nella definizione di interventi correttivi volti a consentire il raggiungimento degli obiettivi prefissati e basati anche sull'analisi delle cause esterne che hanno impedito il raggiungimento degli obiettivi previsti. In attuazione della riforma, il Comune ha rivisto ed approvato il Regolamento di organizzazione, prevedendo una sezione dedicata al Ciclo della Performance che esplicita il ciclo della performance e raccorda i diversi documenti di programmazione attualmente in uso.

Il rapporto tra il sistema di programmazione e controllo e gli organi di vertice politico-amministrativo dell'Ente rappresenta un ulteriore fattore abilitante. Dall'analisi svolta si evince come il Consiglio comunale effettivamente approvi i documenti di programmazione entro le scadenze definite per legge ed impieghi gli strumenti di programmazione e controllo per verificare l'andamento dell'amministrazione. Nella fattispecie il Consiglio Comunale ha approvato le Linee Programmatiche 2009-2014, che delineano i programmi e i progetti contenuti nel programma elettorale del Sindaco con un orizzonte temporale di lunghezza pari al mandato elettorale. Sulla base delle Linee programmatiche di mandato si sviluppano gli altri documenti di programmazione facenti parte del sistema integrato di pianificazione. Si ricordano tra gli altri il Piano delle Opere Pubbliche, il Bilancio previsionale, il Bilancio pluriennale, la Relazione Previsionale e Programmatica, il Piano Esecutivo di Gestione e il Piano Dettagliato degli Obiettivi.

Condizioni abilitanti. Il sistema di programmazione e controllo dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna.

Il sistema di programmazione e controllo dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna fa ricorso in modo integrato agli indicatori contenuti nel sistema di misurazione della performance per il supportare le attività di controllo di gestione e programmazione degli obiettivi strategici e degli obiettivi operativi. L'integrazione riguarda tutti i documenti di programmazione ed in particolare il Piano degli Obiettivi, il Piano Esecutivo di Gestione e la Relazione Previsionale e Programmatica. Il controllo di gestione produce ogni semestre un report formale sullo stato di attuazione e lo rende disponibile entro il mese successivo. Grazie all'impiego di un software recentemente acquisito, denominato SMART, l'accesso ai dati aggiornati risulta continuo ed interlocutore interno dell'amministrazione ha la possibilità di monitorare, attraverso i dati a disposizione, i progressi che sta ottenendo l'organizzazione nel perseguimento degli obiettivi che si è data. La rendicontazione infra-annuale permette una riprogrammazione a ciclo continuo. Prima della fine dell'anno viene inoltre elaborato un preconsuntivo per permettere una programmazione più puntuale delle attività e dei risultati desiderati per l'anno successivo.

Gli obiettivi dell'amministrazione sono organizzati secondo un "albero" che identifica anche indicatori e target. La struttura dell'albero trae origine dai contenuti del Piano Strategico che contiene i macro obiettivi strategici dell'Unione. Il piano strategico dell'Unione è aggiornato con cadenza biennale ed ha un orizzonte politico decennale. Tutti gli strumenti di programmazione e controllo fanno riferimento all'attuazione del piano strategico. Indicatori di outcome, sono previsti per ciascun macro obiettivo strategico (alcuni sono

ancora in corso di definizione) sia che l'obiettivo abbia rilevanza esterna che interna. A questi macro obiettivi sono collegati i progetti esplicitati nella Relazione Previsionale e Programmatica e, come già sottolineato, gli indicatori di outcome. Progetti e indicatori sono a loro volta collegati agli obiettivi annuali del Piano Esecutivo di Gestione che prevede indicatori di output e una declinazione delle azioni da mettere in campo nell'anno per supportare il raggiungimento degli obiettivi dati.

Considerata anche la natura istituzionale dell'Unione, l'amministrazione dedica particolare attenzione ai propri portatori di interesse. Il Direttore Generale coadiuva la definizione delle linee di indirizzo, contribuendo in maniera determinante ad elaborare il piano strategico, e assicura il coinvolgimento degli stakeholder rilevanti grazie all'aiuto di un apposito ufficio in staff dedicato alla Governance e alla Comunicazione. Tale ufficio elabora scenari e possibili ambiti di intervento sia per l'attività gestionale che per gli indirizzi strategici, coordina le attività di programmazione e controllo (il servizio di programmazione e controllo è in staff), presenta gli indirizzi alla struttura e ne recepisce le osservazioni, presenta i risultati alla giunta e ne recepisce le indicazioni, assicura la coerenza delle azioni rispetto alla strategia, garantisce la comunicazione e la condivisione degli obiettivi programmati, collabora con l'OIV e ne supporta il funzionamento, sollecita la diffusione e lo sviluppo del sistema di misurazione e valutazione ed assicura la massima rendicontazione e trasparenza dell'Amministrazione. Nell'esperienza dell'Unione l'ascolto degli stakeholder è stato fondamentale per formulare un piano strategico ed il Cantiere Bassa Romagna 2020 ha consentito di ottenere il massimo dell'approvazione condivisa. Gli stakeholder hanno avuto una parte attiva, dando un contributo fattivo sia in momenti istituzionali, sia all'occorrenza. In alcuni casi, gli stakeholder hanno influito in maniera determinante sulla parte politica, ad esempio, nell'organizzazione del SUAP, sostenendo in maniera attiva gli indirizzi illustrati nelle bozze del piano.

Terza condizione abilitante analizzata è il sistema di gestione delle risorse umane. Sebbene il tema della **gestione delle risorse umane** sia un tema ampio, la cui analisi difficilmente può esaurirsi nella considerazione degli elementi sottoposti all'attenzione del presente rapporto, la presenza di un collegamento tra valutazione individuale e misurazione della performance individuale costituisce un'importante condizione abilitante per l'introduzione del sistema di misurazione stesso. Tale collegamento crea infatti una sorta di domanda interna di indicatori ed informazioni da parte del sistema di gestione del personale che sostiene lo sviluppo, la discussione, la revisione ed in definitiva il miglioramento del sistema di misurazione. Inoltre rende possibile collegare alla valutazione del personale i diversi elementi che trovano collocazione all'interno del sistema di misurazione e in particolare gli indicatori relativi alla performance individuale, quelli relativi alla performance di gruppo e quelli relativi alla performance organizzativa. Quest'ultimo elemento è stato preso in considerazione proprio per valutare se nei documenti relativi alla gestione del personale, ed in particolare alla valutazione individuale, è stato recepito, o era già presente, uno dei principi più importanti introdotti dalla riforma e cioè proprio la previsione di ricomprendere fra gli ambiti di misurazione della performance individuale anche elementi della performance organizzativa. L'analisi delle esperienze delle amministrazioni locali pilota evidenzia come in genere il sistema prevede criteri più o meno dettagliati per le diverse categorie di personale ma raramente stabilisce un collegamento tra performance organizzativa e performance individuale (Bergamo, in parte Unione Bassa Romagna). La situazione si presenta del resto molto eterogenea con alcune amministrazioni contraddistinte dalla presenza di un sistema che conduce a valutazioni simili e risulta poco selettivo (Novara, Nola, Casarano). Discorso a sé nel caso del Comune di Verona che ha proceduto recentemente alla definizione di un nuovo sistema di valutazione del personale che, già prima della riforma, recepiva alcuni dei principi in essa poi declinati e significativamente il principio della

differenziazione delle valutazioni. Il sistema tuttavia risulta ad oggi di fatto bloccato, quanto meno negli aspetti legati all'incentivazione, a causa di una contrapposizione di carattere sindacale. Come approfondimento si porta a evidenza l'esperienza del Comune di Arezzo ormai consolidata e contraddistinta, tra l'altro, dall'adozione di un codice etico.

Condizioni abilitanti. Il sistema di gestione del personale del Comune di Arezzo.

Con riferimento al sistema di gestione delle risorse umane, il Comune di Arezzo presenta un'esperienza ormai consolidata. Il Comune dispone di un sistema di rilevazione delle presenze, nonché di un codice etico/disciplinare integrato. Esiste, inoltre, un sistema di profili professionali dove sono indicate le mansioni ed classificate le conoscenze ed abilità richieste per le diverse posizioni. Solo per alcuni dipendenti l'amministrazione sta sperimentando un bilancio delle competenze che tenga effettivamente conto delle conoscenze ed abilità richieste dal ruolo ricoperto. Per quanto riguarda la valutazione, il sistema di misurazione e valutazione della performance individuale richiede che, al di là del ruolo ricoperto e della posizione contrattuale, il dipendente possieda alcune capacità trasversali di base, sulle quali viene valutato.

A partire dalle risultanze derivanti dal sistema di gestione delle competenze anzidetto, l'ente predispone un adeguato piano della formazione con risorse assegnate che coinvolge ogni dirigente e posizione organizzativa. Il budget è gestito in parte dall'ufficio risorse umane per quanto riguarda la formazione trasversale, in parte dalle direzioni apicali, per quanto riguarda la formazione settoriale.

La valutazione della performance individuale annuale dei dirigenti fa riferimento a obiettivi di carattere organizzativo, dai quali discendono gli obiettivi individuali; inoltre, vengono sottoposti a valutazione anche i comportamenti attuati per il loro perseguimento. La capacità di valutazione dei collaboratori fa parte delle capacità organizzative e gestionali richieste ai dirigenti ed alle PO ed elencate nel modello per la valutazione dei dirigenti e delle PO definito nel sistema di misurazione e valutazione della performance. Il modello prevede di valutare anche i comportamenti organizzativi, ma tali comportamenti organizzativi, per uniformare la valutazione individuale, non sono differenziati in funzione dell'ufficio, del settore o dell'area di responsabilità.

Nel caso del personale non dirigente, i fattori oggetto della misurazione e della valutazione, i cui pesi cambiano a seconda della categoria professionale di appartenenza (B, C, D), valgono per tutto il personale del comparto. La valutazione della performance individuale rileva l'apporto professionale ai risultati annuali dell'area/gruppo di appartenenza; infatti, è stato previsto un fattore che indica il contributo del singolo al perseguimento dei risultati dell'area/gruppo di appartenenza. Inoltre, sono previsti, dove ve ne sia la possibilità, obiettivi quantitativi individuali. Il sistema premiante prende in considerazione solo la performance dell'individuo ed il contributo dato al perseguimento degli obiettivi di area/gruppo di appartenenza. La valutazione annuale avviene sulla base di una metodologia scritta. Si stanno attualmente affrontando le tematiche di come informare il personale sui nuovi modelli in uso. Si prevede che i risultati della valutazione saranno illustrati al valutato in un apposito colloquio.

Il sistema di valutazione del personale, ora denominato sistema di misurazione e valutazione della performance individuale, viene periodicamente aggiornato. Il precedente sistema, con il quale sono stati valutati i risultati ottenuti nel 2010, è stato rinnovato con l'introduzione dell'attuale sistema, più aderente alle indicazioni espresse nel D.Lgs n. 150 del 2009.

A conclusione di questa parte del rapporto, finalizzata ad evidenziare i risultati emersi nell'analisi delle condizioni abilitanti presenti nelle amministrazioni locali pilota coinvolte nel progetto, risulta opportuno compiere qualche considerazione generale, relativa alle amministrazioni appartenenti

alle Regioni dell'obiettivo convergenza. Tali considerazioni risultano utili perché consentono di evidenziare elementi che possono costituire ulteriore ostacolo allo sviluppo del ciclo di gestione della performance e di cui dunque occorre tenere conto nella progettazione delle innovazioni.

In relazione alla *governance*, un elemento da tenere in considerazione è la distanza fra le linee di responsabilità definite a livello formale e l'esercizio effettivo delle stesse. Tale elemento riguarda tanto la componente manageriale quanto quella politica e determina una difficoltà nel chiarire l'ordine delle priorità e delle competenze. L'attività di programmazione è strettamente ancorata al breve periodo e difficilmente sono definiti obiettivi di medio-lungo periodo. Il Consiglio comunale, il Sindaco, la Giunta, il Segretario, i Dirigenti/Responsabili dei Servizi e il Nucleo di Valutazione sono coinvolti – ciascuno nei rispettivi ambiti di competenza – nel processo di programmazione e controllo. Tuttavia, la loro azione appare, non di rado, poco strutturata e non supportata da un idoneo sistema informativo che consenta loro di espletare al meglio le funzioni cui sono preposti. Infine sussiste una focalizzazione prevalente, quando non esclusiva, nei confronti della dimensione economico-finanziaria. Per quanto attiene ai sistemi di gestione del personale, gli strumenti in uso non appaiono in grado di intercettare e consentire la valutazione degli aspetti qualificanti dell'essere Dirigente/Responsabile.

2.3 Il Sistema di Misurazione

Affinché un'amministrazione possa svolgere il proprio ciclo di gestione della performance è necessario che sia in essa presente un **sistema di misurazione e valutazione**. Tale sistema, articolato per ambiti e livelli, identifica la performance dell'amministrazione e la traduce in indicatori idonei a misurarla e a consentirne la valutazione. Il D.Lgs. n. 150 del 2009 assume che ogni amministrazione definisca il proprio sistema di misurazione prevedendo ambiti di misurazione della performance organizzativa, relativi cioè all'amministrazione nella sua unitarietà, e ambiti di misurazione della performance individuale, relativi cioè al singolo dirigente e dipendente. L'analisi svolta nell'ambito del progetto ha posto al centro della sua attenzione proprio il sistema di misurazione della performance, andando a verificare le condizioni alle quali tale sistema è in funzione. Alla identificazione dello stato di quelle che sono state definite condizioni abilitanti è dunque seguita l'analisi dello strumento che supporta l'intero ciclo di gestione della performance. Come verrà di seguito argomentato, i sistemi con un maggior grado di evoluzione sono stati, non a caso, identificati proprio in corrispondenza di quelle amministrazioni locali pilota nelle quali sono più forti le condizioni abilitanti. La presenza di un sistema chiaro di governance, di un sistema di programmazione e controllo consolidato e di un sistema di gestione del personale integrato ai precedenti, contraddistingue infatti le stesse amministrazioni che hanno già un buon sistema di misurazione della performance.

Al fine di poter valutare la **qualità del sistema** di misurazione e valutazione della performance organizzativa sono state prese in considerazione sue dimensioni di analisi. L'assunto di partenza è che tale sistema è buono quando è funzionale, svolge cioè una funzione di supporto dei processi di decisione interni ed esterni all'amministrazione, valido, raccoglie cioè dati ed indicatori che sono riconosciuti come corrispondenti al fenomeno misurato, e legittimo, viene cioè accettato all'interno come all'esterno dell'amministrazione come espressione indipendente. Queste tre condizioni assicurano che il sistema di misurazione costituisca la base per la valutazione della performance

dell'amministrazione e svolga quindi la funzione più importante per il quale, al momento, tante attenzioni si concentrano su di esso.

Le **dimensioni** prese in considerazione considerano sei elementi. Il riferimento, nella progettazione del sistema ad un modello di misurazione che identifichi gli ambiti del sistema stesso e consenta chiarezza, ex ante, nel processo di selezione degli indicatori. La definizione ex ante di metodologie di misurazione e valutazione che descrivano, ex ante, come avverranno la rilevazione degli indicatori e l'impiego degli stessi nel processo di valutazione. La previsione di fasi e ruoli del processo attraverso il quale gli indicatori attivano decisioni. L'identificazione delle componenti informative, delle fonti che alimentano il sistema di misurazione e delle modalità attraverso le quali tali fonti si compongono. Il livello di ricorso a tecnologie per l'informatizzazione del sistema e del processo di misurazione. La previsione di livelli di accessibilità differenziati e, di conseguenza, l'articolazione della trasparenza del sistema stesso. L'esito dell'analisi svolta sui sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa in essere nelle amministrazioni locali pilota coinvolte è contenuto nella Tabella 4.

Amm.ne	Bergamo	Novara	Verona	Reggio Emilia	Unione Bassa Romagna	Arezzo	Nola	Casarano
Elementi								
Ambiti del sistema	Identificati nel documento sul sistema	Non ancora identificati	Non sono chiaramente identificati	Identificati nei documenti di programmazione	Identificati nei documenti di programmazione	Identificati nel documento sul sistema	Non ancora identificati	Non ancora identificati
Metodologie di misurazione e valutazione	Ampio ricorso a indicatori Criticità nella misurazione degli impatti	Metodologie non formalizzate	Metodologie non formalizzate	Ampio ricorso a indicatori	Ampio ricorso a indicatori	Ampio ricorso a indicatori Criticità nella misurazione degli impatti	Prevalgono indicatori di costo	Metodologie non formalizzate
Processo e soggetti del sistema	Ruoli chiari, Rilevazione ogni tre mesi. Coinvolgimento esterno solo parziale.	Ruoli non chiaramente definiti.	Ruoli chiari. Rilevazione ogni sei mesi.	Ruoli chiari. Rilevazione quadrimestrale. Coinvolgimento esterno.	Ruoli chiari. Rilevazione ogni sei mesi. Ampio coinvolgimento interno ed esterno	Ruoli chiari. Rilevazione ogni sei mesi.	Ruoli chiari sulla carta ma non attivi.	Ruoli non chiaramente definiti
Componenti del sistema	Contabile analitico + extracontabile	Contabile generale	Contabile generale	Contabile analitico ed economico patrimoniale	Contabile + Extracontabile	Contabile + extracontabile	Contabile generale	Contabile generale
Livello di informatizzazione	Sistema parzialmente integrato. Qualche servizio on line	Sistema non integrato	Sistema integrato e articolato a livello territoriale.	Sistema parzialmente integrato. Servizi on line	Sistema integrato (Software SMART)	Sistemi gestionali distinti e indipendenti	Sistema poco informatizzato	Sistema non integrato Qualche servizio on line
Livello di trasparenza	Sezioni standard del sito.	Sezioni standard del sito.	Sezioni standard del sito.	Sezioni standard del sito. Rendicontazione Civicum	Sezioni evolute del sito.	Sezione standard del sito, facebook.	Sezioni standard del sito.	Sezioni standard del sito.

Tabella 4 - Il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa (aprile 2011)

L'art. 8 del D. Lgs. N. 150 del 2009 identifica 8 **ambiti del sistema** di misurazione della performance organizzativa e fornisce in tal senso un possibile modello per la progettazione e lo sviluppo del sistema stesso¹. A partire dagli ambiti individuati dal decreto e prendendo in considerazione le proprie peculiarità istituzionali, ogni amministrazione ha la necessità di definire il proprio modello di misurazione della performance organizzativa riempiendo di contenuti specifici i propri ambiti. Il livello di evoluzione nella definizione di tali ambiti, nel caso delle amministrazioni pilota analizzate, distingue tra amministrazioni che hanno identificato tale modello e lo hanno posto al centro del documento che descrive le caratteristiche e le modalità di funzionamento del sistema di misurazione (Bergamo, Arezzo), amministrazioni che ancora non hanno predisposto tale documento ma che richiamano di fatto un modello e chiari ambiti di misurazione nei propri documenti di programmazione (Reggio Emilia, Unione Bassa Romagna) ed nelle quali questo modello e i relativi ambiti non sono stati ancora definiti in modo puntuale (Novara, Verona, Nola, Casarano). In generale, in termini di misurazione, le amministrazioni pongono una certa attenzione alla propria salute economico-finanziaria e, in modo più o meno esteso, al raggiungimento dei propri obiettivi strategici. Gli ambiti particolare criticità per la misurazione appaiono essere la rilevazione del livello di performance raggiunto nell'erogazione dei servizi e la determinazione del livello di impatti complessivamente prodotti dall'azione complessiva dell'amministrazione nelle diverse aree di policy nelle quali interviene.

E' bene evidenziare che i due ambiti di misurazione ora richiamati richiedono alle amministrazioni di affrontare problematiche di misurazione molto differenti fra loro. Questa differenza emerge in modo chiaro se si considera la presenza di **metodologie relative alle misurazione** contenute o espresse nei documenti dell'amministrazione. Premesso che le amministrazioni nelle quali gli ambiti non sono stati identificati (Novara, Verona, Nola e Casarano) sono le medesime che non hanno formalizzato metodologie di misurazione, le altre amministrazioni hanno tutte affrontato il tema della misurazione dei servizi, prevedendo e formalizzando il ricorso a metodologie varie tra cui la *customer satisfaction* (Reggio Emilia), il benchmarking (Bergamo). Meno diffuse invece metodologie relative alla definizione di indicatori di impatto, presenti, peraltro solo parzialmente solo nel caso di tre amministrazioni (Arezzo, Reggio Emilia, Unione Bassa Romagna). La situazione del Comune di Bergamo si colloca in tal senso in posizione intermedia alla luce dell'inteso investimento in corso dall'inizio dell'anno proprio sullo sviluppo del sistema di misurazione.

Di seguito vengono messe in evidenza le esperienze relative alla definizione degli ambiti del sistema di misurazione della performance organizzativa del Comune di Bergamo, del Comune di Reggio Emilia e del Comune di Arezzo.

¹ Di seguito gli ambiti identificati dal decreto: a) l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività; b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard quantitativi e qualitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse; c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive; d) la modernizzazione ed il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi; e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione; f) l'efficienza nell'impiego delle risorse; g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati; h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Sistema di misurazione. Gli ambiti e le metodologie del sistema del Comune di Bergamo.

Il Comune di Bergamo ha identificato un documento che definisce e illustra il sistema di misurazione e valutazione della performance. Tale documento identifica le fasi e i tempi della misurazione, le caratteristiche degli obiettivi, la modalità di valutazione della performance organizzativa, la valutazione del personale dirigente e non, il sistema premiante, la trasparenza. Nel documento trova definizione un modello di misurazione che si struttura e trova espressione nel Piano della Performance. Gli ambiti di misurazione identificati in tale documento sono cinque: gli impatti, i programmi strategici, le attività ed i servizi dell'amministrazione, lo stato di salute, i confronti con altre amministrazioni.

I programmi strategici vengono misurati attraverso un sistema di indicatori integrato che trae ispirazione dai contenuti delle Linee Programmatiche di mandato 2009-2014 e si coordina ai contenuti di Relazione Previsionale e Programmatica, Piano Esecutivo di Gestione e Piano Dettagliato degli Obiettivi. In particolare, il Comune di Bergamo ha identificato, attraverso le Linee programmatiche di mandato 2009-2014, cinque grandi obiettivi che l'amministrazione intende realizzare nel corso del quinquennio 2009 – 2014 e che definiscono le aree attraverso le quali il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa è complessivamente organizzato. Si tratta di la Bergamo solidale, la Bergamo sicura, la Bergamo che cresce nella tradizione, la Bergamo delle grandi opere e la Bergamo turistica.

Per quanto concerne le attività ed i servizi, il Comune di Bergamo ha proceduto ad una mappatura corrispondente alla struttura delle responsabilità dell'amministrazione e coerente al piano dei centri di responsabilità che alimenta il Piano Esecutivo di Gestione e il Piano Dettagliato degli Obiettivi. Gli indicatori relativi ad attività e servizi riguardano quantità, efficienza, qualità, efficacia e customer satisfaction. Tra i servizi monitorati quelli demografici, gli Asili e i servizi all'infanzia, la Polizia Locale, lo Sportello Unico dell'Edilizia e delle Attività Produttive.

Per quanto riguarda gli stati di salute la situazione appare variegata. Il Comune di Bergamo ha identificato indicatori distinti per tre aspetti relativi allo Stato di Salute. La salute finanziaria, la salute organizzativa e la salute delle relazioni. Per quanto concerne la salute finanziaria sono rilevati indicatori di analisi di bilancio tipici della Contabilità Finanziaria quali l'autonomia impositiva, finanziaria, tributaria, incidenza residui attivi, rigidità della spesa corrente, patrimonio pro capite etc..., inoltre, per ogni servizio è identificato il costo totale e procapite. Per quanto concerne lo Stato di salute organizzativa esistono diverse esperienze di rilevazione della salute organizzativa che riguardano la formazione dei dirigenti e dei lavoratori.

La mappa delle competenze non è ancora stata pienamente attuata. Nel 2008 è stata fatta un'analisi del clima organizzativo su tutto il personale dell'Ente da cui è emerso un riscontro positivo rispetto la salute organizzativa dell'Ente. Oltre a ciò, il Comune di Bergamo partecipa ad progetto di benchmark specifico con altri otto Comuni del QClub sulle risorse umane che ha consentito di fare l'analisi dello stato dell'arte. Gli indicatori monitorati all'interno del progetto QClub riguardano molteplici aspetti della gestione delle risorse umane: dall'inquadramento contrattuale dei dipendenti dell'Ente, a indicatori riferibili all'anagrafica del personale del Comune, dagli stanziamenti per la retribuzione variabile agli indicatori di spesa per il personale. L'adozione del Piano della Performance ha consentito di sviluppare una visione sistemica degli indicatori che riassumono lo stato di salute organizzativa dell'Ente. Il Comune di Bergamo non ha ancora approfondito la misurazione dello Stato di Salute delle Relazioni mediante la selezione di opportuni indicatori riferibili alla gestione e al miglioramento del rapporto con gli stakeholder anche se alcuni portatori di interesse, quali ad esempio le società partecipate del Comune, sono stati esplicitati in modo preciso.

Per quanto riguarda gli impatti prodotti dall'amministrazione il Comune fino al 2010 non ha identificato chiaramente indicatori per misurare le diverse aree di impatto salvo in relazione al risparmio energetico. Il Comune nel 2010 ha approvato il Piano Energetico Comunale che contiene indicatori di impatto che rileva periodicamente. Il Piano Energetico Comunale si configura come uno strumento obbligatorio per il Comune di Bergamo: effettua il censimento dei fabbisogni energetici della città ed è finalizzato all'individuazione del

bilancio energetico ed alla programmazione razionale di interventi tesi al risparmio energetico ed all'uso di fonti rinnovabili, con conseguenti ripercussioni positive sulla tutela dell'ambiente. Oltre alla positiva esperienza riferibile al Piano Energetico Comunale, l'amministrazione comunale di Bergamo non utilizza indicatori proxy per la misurazione degli impatti e non esplicita le relazioni inter-istituzionali che influenzano tali impatti.

Il confronto con altre amministrazioni (benchmark) è un ambito ben sviluppato in quanto il Comune di Bergamo partecipa al QClub che è nato proprio dall'esigenza di alcune amministrazioni di costruire strumenti comuni per misurare efficienza, efficacia ed impatti di alcuni servizi. L'attività di benchmarking è riferibile ai servizi delegati dalla Stato di anagrafe e stato civile, ai sistemi di ascolto del cittadino - customer satisfaction e gestione reclami, alla gestione del personale e benessere organizzativo e ai servizi per la prima infanzia, in particolare gli asili nido. Ulteriore attività di benchmarking è svolta dai servizi finanziari i quali compiono un sistematico confronto con altri comuni su indicatori di carattere economico-finanziario.

Sistema di misurazione. Gli ambiti e le metodologie del sistema del Comune di Reggio Emilia.

Il Comune di Reggio Emilia ha definito uno schema logico di integrazione dei documenti di programmazione sulla base del quale costruire il sistema di rappresentazione della performance. L'impianto è strutturato in modo tale da legare univocamente programmi, obiettivi strategici e azioni a prodotti e servizi. Sono definiti indicatori di risultato per i programmi, gli obiettivi e le azioni. Il Comune ha esplicitato gli obiettivi strategici e le azioni declinandone le responsabilità e deriva dalla contabilità analitica articolata in centri di costo che corrispondono in alcuni casi ai prodotti, definiti sulla base della struttura organizzativa, le risorse disponibili. I Centri di Costo, definiti sulla base della struttura organizzativa, possono non corrispondere con i prodotti, infatti per alcuni servizi, come quelli alla persona, sono più aggregati o più articolati.

Il Comune di Reggio Emilia ha inoltre identificato tutte le attività e servizi (distinguendo tra attività/prodotti gestionali e attività/prodotti strategici) attribuendone le responsabilità. Attraverso il Piano Esecutivo di Gestione, ha identificato una serie di indicatori che riguardano la dimensione dell'utenza, le risorse disponibili ed alcuni indicatori prevalentemente di quantità ed efficienza – intesa come costi o tempi. Per quanto riguarda il rapporto con le partecipate e i servizi che ad esse sono affidate il Comune definisce piani di razionalizzazione e linee di indirizzo. Nelle relative linee di indirizzo sono indicati indicatori che non devono essere necessariamente raggiunti, ma su cui le partecipate devono fornire indicazioni periodiche. Non sempre sono identificati gli standard affidate alle partecipate o alle concessionarie di servizi pubblici.

Per quanto riguarda gli stati di salute la situazione appare variegata in quanto il Comune di Reggio Emilia ha identificato lo Stato di Salute finanziaria esplicitandolo prevalentemente attraverso un documento denominato Panorama Finanziario . Rispetto a ciò ha definito obiettivi, risorse e fornisce un rendiconto dettagliato sullo stato di raggiungimento degli indicatori. Gli indicatori proposti sono quelli tipici della contabilità finanziaria. Per quanto riguarda lo Stato di salute organizzativa il Comune di Reggio Emilia non ha esplicitamente individuato una scheda sullo stato di salute organizzativa, ma all'interno della Relazione Previsionale e Programmatica è stato definito un obiettivo che pone l'attenzione sullo sviluppo delle competenze e ha individuato diversi indicatori per monitorare il raggiungimento degli obiettivi.

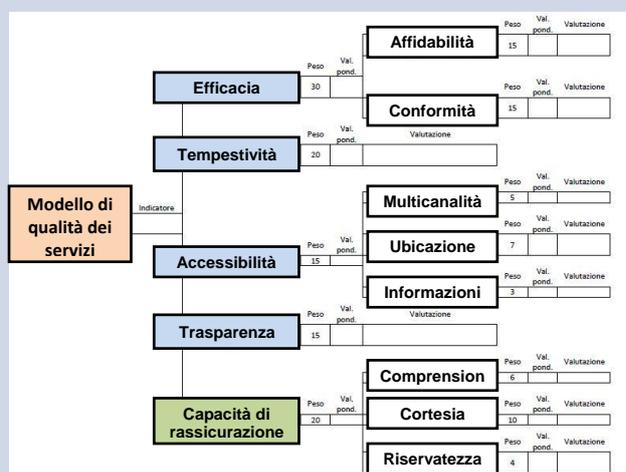
Discorso analogo può essere fatto per lo stato di salute delle relazioni dove il Comune ha esplicitato alcuni dei portatori di interesse, come le società partecipate, ma non ha individuato indicatori puntuali sullo stato delle relazioni a sistema. In particolare esistono informazioni ma non sono rappresentate a livello di ente.

Per quanto riguarda gli impatti prodotti dall'amministrazione il Comune ha identificato le aree di impatto e alcuni indicatori per ciascuna di esse. Tuttavia l'amministrazione non utilizza indicatori proxy di riferimento e non esplicita le relazioni inter-istituzionali che influenzano tali impatti.

Il confronto con altre amministrazioni avviene solo in parte: il Comune di Reggio Emilia non ha identificato altre amministrazioni con le quali svolge un'azione sistematica o selettiva di confronto; tuttavia acquista una serie di dati da Monitor Città per rappresentare la propria situazione e performance in relazione alla media nazionale o rispetto alle amministrazioni limitrofe afferenti al bacino dell'Emilia Romagna.

Sistema di misurazione. Le metodologie del sistema del Comune di Arezzo.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance del Comune di Arezzo consente, grazie alla progettazione di specifici indicatori, di rilevare il grado di attuazione degli obiettivi strategici definiti dall'amministrazione. Per tutti gli obiettivi sono definiti da opportuni set di dati che si riferiscono alle condizioni di contesto. Per quanto concerne gli impatti prodotti solo alcuni per alcuni obiettivi sono stati progettati indicatori di outcome mentre in generale non viene misurato l'effetto prodotto da dinamiche ambientali ed inter-istituzionali sugli impatti dell'azione dell'amministrazione.



Per i servizi erogati ai cittadini ed alle imprese il sistema prevede di rilevare le condizioni di erogazione in termini di accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia, nonché empatia. Tra i metodi che l'amministrazione ha intenzione di rafforzare al fine di misurare la qualità dei servizi erogati è la customer satisfaction. Per i servizi erogati da partecipate e/o in concessione l'amministrazione non rileva le condizioni di erogazione; il controllo è affidato al regolatore, qualora ve ne sia uno. Il modello di misurazione della performance dei servizi può essere ricondotto alla figura qui accanto.

Per quanto riguarda lo stato di salute economico-finanziaria dell'amministrazione, il sistema prevede indicatori di sintesi che si riferiscono all'equilibrio economico, alle entrate, alle spese, alla consistenza del patrimonio, al livello di indebitamento. In tema di salute organizzativa, il sistema di misurazione e valutazione della performance utilizza indicatori di sintesi che si riferiscono al modello organizzativo e gestionale, al livello qualitativo e quantitativo delle risorse umane, alla formazione, al benessere organizzativo, alle pari opportunità e allo stato dei sistemi informativi. Il sistema misura, inoltre, quantità e qualità delle risorse. È stata fatta un'analisi sul clima organizzativo in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, ma i risultati ad oggi non sono ancora stati restituiti.

In merito alle relazioni con gli stakeholder, per alcuni processi come, ad esempio, quelli scolastici, quelli relativi allo sviluppo economico ed al PIUSS (Piano integrato di sviluppo urbano sostenibile) c'è stata una forte partecipazione, ma non è stata quantificata la qualità della relazione tramite opportuni indicatori ed effettuata una rilevazione sistematica.

Per quanto concerne l'attività di confronto con altre amministrazioni, solo alcune dimensioni particolari della salute finanziaria ed organizzativa (rapporto dirigenti/dipendenti, costo personale, etc.) sono di fatto utilizzate.

Misurazione e valutazione della performance definiscono le fasi principali di un **processo** articolato e diffuso tanto all'interno dell'organizzazione quanto all'esterno. Sarebbe errato ritenere che tali attività siano appannaggio di singoli organi o uffici, piuttosto la misurazione e la valutazione costituiscono una componente della stessa performance. Riconoscere tale principio e articolarlo per l'organizzazione è compito formalmente riconducibile al documento sul sistema di misurazione e sostanzialmente legato all'effettivo impiego che del sistema di misurazione e dei suoi indicatori in particolare, manager, dipendenti ed interlocutori dell'amministrazione fanno. La chiarezza dei ruoli, sulla carta ma soprattutto nella sostanza, risulta un elemento abbastanza diffuso nelle amministrazioni pilota analizzate. Le eccezioni si riferiscono in due casi alla mancata ridefinizione dei ruoli (Novara, Casarano) e in un terzo caso (Nola) a ruoli formalmente definiti non corrispondono comportamenti effettivi. Ulteriore aspetto preso in considerazione, per verificare l'intensità del processo di misurazione, sono la frequenza delle rilevazioni e l'intensità del coinvolgimento di interlocutori esterni dell'amministrazione nella selezione e nell'analisi degli indicatori. Lo scenario che si presenta all'analisi vede da un lato amministrazioni che hanno chiaramente identificato ruoli e che sostanziano la loro attività di misurazione in report periodici (Bergamo, Verona, Reggio Emilia, Unione Bassa Romagna, Arezzo) anche se con diversi livelli di frequenza della rilevazione. Dall'altro lato si collocano le amministrazioni già richiamate per le quali il rafforzamento del sistema di misurazione passa probabilmente anzitutto attraverso la progettazione di un percorso coerente.

Si evidenziano di seguito l'esperienza del Comune di Reggio Emilia e quella dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna.

Sistema di misurazione. Processo e soggetti nel Comune di Reggio Emilia.

Come già evidenziato in precedenza, nel Comune di Reggio Emilia il sistema di misurazione è logicamente strutturato al fine di fare corrispondere programmi, obiettivi, azioni e prodotti. Gli indicatori sono sistemici e volti a misurare gli impatti dei programmi. Gli indicatori di natura finanziaria, legati alle risorse collegate rappresentano l'aggregazione dei dati che riflettono la base del sistema, ovvero i prodotti. Inoltre il sistema viene utilizzato puntualmente per elaborare gli obiettivi strategici del Comune di Reggio Emilia. Tuttavia, la definizione degli obiettivi strategici è soltanto parzialmente integrata con la predisposizione da parte degli uffici del Comune di simulazioni e valutazioni di fattibilità. Nella fattispecie soltanto per gli obiettivi strategici riferibili alla mobilità e ai servizi sociali sono predisposte apposite valutazioni di fattibilità dei progetti che si vorrebbero attuare.

Altra caratteristica del sistema di misurazione vigente nel Comune di Reggio Emilia è quella per cui, all'interno del sistema stesso, gli obiettivi sono univocamente collegati a prodotti (strategici e gestionali) e per ciascun programma sono indicate le risorse allocate ed utilizzate. In questo modo è garantita la traduzione in termini quantitativi degli obiettivi di gestione definiti e il loro collegamento al quadro di risorse definite dal sistema contabile. Inoltre si sottolinea il fatto che il sistema in uso nel Comune di Reggio Emilia integra il quadro degli obiettivi definito con indicatori relativi alle condizioni di contesto ambientale in cui si colloca l'attività dell'Amministrazione e specifica il legame logico esistente tra indicatori selezionati, obiettivi e target definiti. In questo modo il contesto e i relativi attori, entrano indirettamente nel processo di misurazione.

In relazione alla frequenza della rilevazione, il sistema rileva almeno una volta all'anno il valore degli indicatori contenuti nella Relazione Previsionale e Programmatica e con cadenza quadrimestralmente il valore degli indicatori contenuti nel Piano Esecutivo di Gestione. In linea di principio le rilevazioni del sistema del Comune di Reggio Emilia coincidono con le fasi di assestamento del bilancio. Periodicamente si

svolge anche l'integrazione delle rilevazioni di dati e indicatori con le informazioni derivanti dal sistema contabile. Molti dati sono estrapolati a livello centrale dal sistema contabile, altri sono forniti dai dirigenti e dalle posizioni organizzative competenti che li inseriscono direttamente nel sistema informatico del sistema contabile e di programmazione.

Un altro tipo di analisi che il sistema del Comune di Reggio Emilia svolge in modalità interattiva è quella relativa agli scostamenti. Il sistema reggiano rileva, infatti, le interazioni tra i diversi indicatori di livello strategico ed evidenzia possibili cause dello scostamento rispetto ai valori obiettivo. L'introduzione del sistema di analisi degli scostamenti per gli obiettivi strategici è avvenuta nel corso del 2010 per cui non sono stati ancora redatti documenti che contengono queste indicazioni. Per gli indicatori dei prodotti definiti nel Piano Esecutivo di Gestione la rilevazione dello scostamento è invece attiva già da tempo. Resta comunque una delle tradizioni più consolidate da parte del Comune l'uso di dati e indicatori in fase di valutazione del livello di raggiungimento degli obiettivi programmati.

Un altro elemento di analisi è il rapporto tra sistema di misurazione e valutazione della performance e attori o portatori di interesse che lo utilizzano. I soggetti e gli organi analizzati sono il Consiglio Comunale, il Sindaco e la Giunta Comunale, il Direttore Generale, gli uffici di supporto e di staff, i dirigenti del Comune e i portatori di interesse. Al momento il Consiglio Comunale di Reggio Emilia non utilizza il sistema di misurazione e valutazione della performance ai fini della predisposizione e dell'esercizio delle funzioni di indirizzo e monitoraggio del Piano della Performance, in quanto tale documento non è stato ancora formalmente adottato. Tuttavia, già ora, il Sindaco e la Giunta prendono le proprie decisioni sulla base delle informazioni contenute nel sistema attualmente in vigore nel Comune di Reggio Emilia. Gli uffici di staff svolgono l'attività di alimentazione e manutenzione del sistema coordinati dal Segretario Generale, gestiscono la componente informatica del sistema e predispongono report di sintesi per la misurazione e la valutazione delle performance, delle sue articolazioni organizzative, dei responsabili di Unità Organizzativa e dei dipendenti. Da un punto di vista formale dirigenti e funzionari con posizione di responsabilità impiegano il sistema nell'ambito dei propri processi decisionali, verificano la coerenza tra gli indicatori selezionati per misurare la performance e le attività effettivamente svolte, suggeriscono integrazioni e miglioramenti rispetto agli indicatori selezionati e riferiscono di eventuali anomalie derivanti dal processo di rilevazione. Dirigenti e funzionari inoltre forniscono feedback sul sistema al Servizio Programmazione e formulano proposte di miglioramento o di integrazione del sistema in essere.

L'interazione con gli stakeholder esterni è limitata in fase di misurazione ma molti documenti sono accessibili dal sito in formato pdf e inoltre il Comune di Reggio Emilia impiega un sistema di rendicontazione, il modello Civicum, pensato per rendere comprensibile l'informazione di bilancio e rafforzare percorsi di partecipazione.

Sistema di misurazione. Processo e soggetti nell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance e la costruzione del ciclo di gestione della performance rappresentano nel caso dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna una discontinuità con il passato, come pure il massiccio conferimento di servizi all'unione tra la seconda metà del 2010 e la prima metà del 2011. L'impostazione di tali servizi, la logica utilizzata per la definizione della performance richiesta a tali servizi e le modalità con cui tale performance è monitorata rappresentano una novità assoluta rispetto al passato.

Per gli obiettivi strategici, ma anche per decidere una semplificazione del processo di lavoro (come il controllo delle presenze da unificare) si svolgono valutazioni di fattibilità e simulazioni. Il sistema traduce in termini quantitativi gli obiettivi di gestione definiti e li collega al quadro di risorse definite dal sistema contabile; Quando sarà a regime l'applicativo dedicato, la procedura verrà fatta a livello informatico.

Attualmente viene fatta in Excel in modo parziale. Il quadro degli obiettivi è definito con indicatori relativi alle condizioni di contesto ambientale in cui si colloca l'attività dell'Amministrazione. Il livello di analisi del contesto è generale e viene approfondito negli studi di fattibilità più che nel PdP-PEG-PDO. Comunque i target associati a ciascun indicatore tengono conto delle condizioni del contesto, anche se non viene esplicitato direttamente il collegamento in un documento formale. Il sistema specifica, nella sequenza Piano della Performance – Piano Esecutivo di Gestione – Piano degli Obiettivi, il legame logico esistente tra indicatori selezionati, obiettivi e target definiti.

Il sistema rileva periodicamente il valore assunto dagli indicatori selezionati, secondo le modalità definite in fase di programmazione. Nel passato la rilevazione veniva effettuata con cadenza quadrimestrale. Con il nuovo applicativo di cui l'amministrazione si è dotata sarà possibile svolgere la rilevazione trimestralmente. Per alcuni tipi di dato sarà inoltre possibile ottenere una rilevazione continua e sarà quindi possibile avere un quadro della situazione aggiornato in qualsiasi momento. È importante evidenziare nel caso dell'Unione il peculiare lavoro di unificazione dei sistemi informativi effettuato a livello codifica per integrare le informazioni periodiche. Questa unificazione si traduce nella presenza di un unico piano dei centri di spesa per i 9 comuni.

In relazione alla fase di analisi, il sistema in uso presso l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, rileva le interazioni tra indicatori ed evidenzia possibili cause dello scostamento rispetto ai valori obiettivo. Sono effettuate sia analisi per fattori produttivi, attraverso dei focus per identificare le determinanti degli scostamenti, sia analisi per obiettivi, attraverso l'identificazione delle possibili cause di scostamento, che poi viene inserita nella Relazione sulla performance. È importante evidenziare che nei documenti di programmazione dell'amministrazione, proprio al fine di supportare l'analisi, è inserito anche un valore di benchmark se disponibile con citazione della fonte ufficiale (es. standard regionale). In merito all'aggiornamento del sistema stesso vi è un dichiarato obiettivo di sviluppo. L'intenzione dell'amministrazione è di creare un sistema che sia quanto più dinamico e capace di aggiornarsi. L'OIV svolge in tal senso un ruolo importante perché fornisce indicazioni utili all'integrazione ed al miglioramento del sistema che ha contribuito a definire.

Il Consiglio utilizza il sistema ai fini della predisposizione e dell'esercizio delle funzioni di indirizzo e monitoraggio. In passato si utilizzavano relazioni descrittive sui programmi e nella RPP erano presenti solo pochi indicatori. Ora sono resi disponibili gli indicatori contenuti nei documenti di programmazione dell'Unione. I Sindaci, come da regolamento, adottano il sistema sulla base della proposta presentata dall'Organismo Indipendente di Valutazione. Le informazioni presenti nel sistema sono rese immediatamente disponibili alle Giunte che li impiegano, ma non è stata effettuata una verifica, per informare i propri processi decisionali.

Il Direttore Generale, promotore dell'iniziativa, ha assicurato l'impiego, si sta impegnando per lo sviluppo del sistema in linea con le indicazioni fornite dall'Organismo Indipendente di Valutazione e sollecita comportamenti collaborativi da parte di tutta l'Amministrazione. Gli uffici di staff svolgono l'attività di alimentazione e manutenzione del sistema coordinati dal Direttore Generale, recepiscono le osservazioni e gli indirizzi dell'Organismo Indipendente di Valutazione, gestiscono la componente informatica del sistema e predispongono report di sintesi per la misurazione e la valutazione delle performance, delle sue articolazioni organizzative, dei responsabili di Unità Organizzativa e dei dipendenti. I dirigenti e funzionari con posizione di responsabilità impiegano il sistema nell'ambito dei propri processi decisionali, entrano nel merito del sistema e del piano, negoziando obiettivi, indicatori e target, verificano la coerenza tra gli indicatori selezionati per misurare la performance e le attività effettivamente svolte, suggeriscono integrazioni e miglioramenti rispetto agli indicatori selezionati e riferiscono di eventuali anomalie derivanti dal processo di rilevazione.

Gli stakeholder (utenti, imprese, associazioni, aziende controllate, partner istituzionali) possono ottenere accesso al sistema tramite i documenti presenti sul sito e possono su richiesta o per specifiche esigenze

chiedere integrazioni o suggerire modifiche. In fase di elaborazione del piano strategico alcuni stakeholder hanno richiesto ed ottenuto l'introduzione di standard di servizio (ad esempio, per il SUAP), fornendo indicazioni significative nella costruzione del sistema. Tra gli attori più attivi del contenuto sono i sindacati entrati talvolta in modo anche molto approfondito nel merito della misurazione e valutazione di alcuni indicatori a valenza sociale (misure anticrisi, servizi alla persona etc.).

L'analisi delle componenti dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa delle amministrazioni locali pilota coinvolte mirava ad indagare uno degli aspetti più tradizionali di verifica del livello di evoluzione di tali sistemi. Si tratta del prevalere, o meno, all'interno degli stessi della dimensione economico-finanziaria espressa in termini contabili. Un buon sistema di misurazione deve sicuramente prevedere una componente alimentata con i dati contabili, possibilmente riclassificati attraverso un sistema di contabilità analitica, ma sarebbe importante che nel sistema fossero presenti in maniera rilevante indicatori di carattere extra contabile, relativi cioè alla dimensione non economica delle attività che l'amministrazione svolge. La componente economica infatti non consente di misurare dimensioni quali la qualità, l'efficacia ed anche alcuni aspetti di efficienza. L'analisi ha posto in evidenza come le amministrazioni che hanno sviluppato la componente extracontabile sono le stesse che hanno proceduto ad una riflessione più ampia tesa alla definizione di un modello di misurazione (Bergamo, Reggio Emilia, Unione Bassa Romagna, Arezzo).

Di seguito viene messa in evidenza l'esperienza del Comune di Reggio Emilia anche in relazione al tentativo di estendere la componente contabile a rilevazione di carattere economico-patrimoniale e non solo finanziario.

Sistema di misurazione. Le componenti del sistema del Comune di Reggio Emilia.

Il sistema di misurazione vigente a Reggio Emilia presenta un collegamento lineare e completo con il sistema contabile: strumento attraverso il quale ha luogo tale collegamento è il Piano Esecutivo di Gestione. Inoltre l'integrazione si realizza in fase di monitoraggio dal momento che tutti i dati di gestione, tanto degli obiettivi dell'amministrazione quanto del personale, sono monitorati in un'unica azione garantendo, di fatto, l'integrazione dei dati e delle procedure relativi alla gestione con dati relativi al personale sia di tipo economico e finanziario che a riguardo a presenze, assenze, livelli di produttività.

La contabilità analitica risulta bene sviluppata e per ciascuno dei prodotti dell'amministrazione (servizi) è previsto un centro di costo rappresentativo della struttura di riferimento. Il sistema contabile utilizzato dal Comune consente di registrare oltre alle informazioni di natura finanziaria anche quelle di natura economico-patrimoniale che vanno ad alimentare il sistema della contabilità analitica. Ad integrazione del processo di rilevazione, nel sistema sono riclassificati i dati contabili per aree di impatto secondo il meccanismo di derivazione britannica della spending review.

E' già stato evidenziato come il sistema di misurazione e valutazione della performance del Comune di Reggio Emilia adotta procedure integrate di analisi quantitativa e qualitativa dei servizi erogati da parte di alcune articolazioni organizzative dell'amministrazione, ricomponendo le informazioni nel quadro unitario definito attraverso il Piano Esecutivo di Gestione. Inoltre, l'amministrazione rileva in modo integrato la *customer satisfaction* e gli indicatori di mobilità ambientale, sulla base delle indicazioni contenute nelle normative europee. Su alcuni di questi dati viene svolta un'attività di confronto con altre amministrazioni.

L'analisi condotta sui sistemi di misurazione e valutazione della performance ha posto l'attenzione infine su due aspetti, parzialmente correlati, che supportano la funzionalità del sistema di misurazione. Anzitutto il livello di informatizzazione espresso in termini di ricorso a strumenti informatici a supporto della raccolta, del trattamento e della diffusione di dati e indicatori. In secondo luogo la trasparenza intesa come accesso ed uso del sistema di misurazione da parte di soggetti esterni all'amministrazione. I due aspetti sono correlati in quanto l'informatica costituisce una condizione necessaria, anche se non sufficiente, a supportare la diffusione e l'accesso alle informazioni, basti pensare all'integrazione tra banche dati di amministrazioni differenti, o fra settori della medesima amministrazione, pensata per facilitare l'accesso ai dati ed agli indicatori in esse contenuti, oppure all'uso del web come veicolo di trasferimento di informazioni. Il livello di informatizzazione rileva anche rispetto all'ingegnerizzazione dei servizi ed anche in questo caso consente di diffondere le informazioni relative alle condizioni alle quali un determinato servizio è stato effettivamente erogato a prescindere dalle generiche indicazioni di altri strumenti a supporto della trasparenza quali carte dei servizi o documenti informativi.

Prendendo in considerazione lo stato dei sistemi analizzati, l'esperienza più evoluta appare essere quella dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, messa in evidenza in seguito. Le ragioni di tale livello di evoluzione risiedono probabilmente nella natura istituzionale dell'Unione che deve garantire una certa integrazione e una certa trasparenza a soggetti che sono a loro volta amministrazioni e quindi hanno un interesse più articolato e più forte dei cittadini – utenti. In posizione intermedia troviamo le esperienze contraddistinte da un certo livello di integrazione del sistema a livello informatico e da un livello standard di trasparenza (Bergamo, Verona, Reggio Emilia, Arezzo). Interessante l'esperienza di Arezzo relativa all'impiego del network Facebook al fine di creare un ambiente che favorisce il confronto tra amministrazione e utenti e incrementa la trasparenza senza mediazioni.

Sistema di misurazione. Livello di informatizzazione e trasparenza del sistema dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna.

L'Unione dei Comuni della Bassa Romagna ha provveduto a definire esplicitamente la propria strategia di e-government sia nel Progetto informatizzazione ICT che nel Piano Strategico, inoltre l'amministrazione dedica una propria articolazione organizzativa alla progettazione e attuazione dei progetti di e-government.

L'amministrazione eroga formazione manageriale ai propri dirigenti, funzionari e dipendenti sui temi di innovazione tecnologica e e-government correlati alla misurazione e valutazione della performance, nonché per l'uso degli strumenti informatici di controllo direzionale.

Il sito dell'Unione viene aggiornato periodicamente con informazioni sulle attività ed i servizi svolti e con documenti relativi all'amministrazione. L'amministrazione rende disponibili sul sito diversi servizi on line tra cui prelievo modulistica per avvio pratica (es. bandi e concorsi); visualizzazione stato di avanzamento pratica (es. bandi, gare on-line); avvio pratiche per licenze, concessioni, autorizzazioni edilizie (SUAP); bandi per la partecipazione a concorsi; presentazione dichiarazione ICI e altre dichiarazioni on line; presentazione richiesta di sussidi, prestazioni servizi sociali; Consultazione cartografie, rilievi fotografici, planimetrie; pagamenti ICI; forum di discussione con partecipazione dei cittadini su vita amministrativa (tramite il network Facebook è prevista l'introduzione di una chat per dipendenti ed amministratori); forum di discussione su attività politica (tramite il network Facebook); promozione di beni e servizi del territorio (www.romagnadeste.it); servizio di feedback, commenti; consultazione stato avanzamento pratica da parte

di altri Enti pubblici (SUAP e IRIDE); invio elettronico di flussi informativi ad altri Enti (SUAP e IRIDE).

Le informazioni relative agli obiettivi assegnati e al livello di raggiungimento degli stessi nonché alle performance dell'amministrazione sono diffuse all'interno mediante una intranet, attraverso SMART, il software di Business Intelligence che mette a disposizione informazioni diversificate per profili di utenza. SMART è un software per il controllo direzionale integrato con i sistemi gestionali relativi alle diverse attività e servizi. Le attività informatizzate sono le seguenti: contabilità finanziaria; anagrafe; OO.PP.; visure catastali; contabilità economica; protocollo informatico; LL.PP. e progetti (non ancora tutti); controllo di gestione; amministrazione del personale (paghe e stipendi); gestione procedimenti (IRIDE); tributi; rilevazione presenze; soluzioni e-learning (in intranet); gestione patrimoniale (a livello di singoli comuni e non di Unione); gestione del personale (SMART); datawarehouse; collegamento al SIT; sviluppo locale; gestione delibere (IRIDE); Polizia municipale (solo per le sanzioni); contabilità lavori pubblici e progetti; gestione gare e concorsi; cartografia.

L'unione rende disponibili sul proprio sito informazioni sull'assetto istituzionale (organi di governo), sull'assetto amministrativo (l'organigramma della struttura amministrativa dell'unione), CV e retribuzioni dei segretari comunali, dei dirigenti e delle posizioni organizzative. Attualmente i cittadini e gli altri stakeholder non possono accedere in modo attivo al sito web dell'Unione e rendere pubblici i propri pareri in relazione alle attività ed ai servizi ottenuti postandoli sul sito, così come non hanno la possibilità di accedere direttamente al sistema di misurazione e valutazione della performance, ottenendo informazioni ulteriori e di approfondimento rispetto a quelle contenute nel Piano della performance. Tali elementi di trasparenza sono in progetto per un prossimo futuro quando il software di controllo direzionale alimenterà in modo integrato e diretto anche il sito, rendendo accessibili in tempo reale anche i dati in merito agli standard di servizio rispettati. Intanto, l'amministrazione ha attivo un servizio di informazione su richiesta, mediante linea telefonica ed e-mail, accessibile anche dal sito.

Anche in relazione agli esiti emersi dall'analisi dei sistemi di misurazione della performance organizzativa, appare utile compiere qualche considerazione generale, relativa all'esperienza delle due amministrazioni appartenenti alle Regioni dell'obiettivo convergenza. Queste amministrazioni sembrano essersi anzitutto rivolte alla definizione di alcuni elementi formali ed alla realizzazione di piccoli passi incrementali. La gradualità appare un modo opportuno di dedicare comunque attenzione ai temi della riforma, seppur in presenza di risorse a volte scarse. Le conseguenze di tale approccio incrementale si riferiscono anzitutto all'assenza di un modello di misurazione e valutazione della performance organizzativa articolato per ambiti e in una valorizzazione, in termini di misurazione, di quanto già esiste, significativamente i dati e gli indicatori contabili. Il rischio che in assenza di un disegno generale si compiano passaggi fra loro incoerenti sussiste al pari della possibilità che non venga misurato ciò che è rilevante ma si dia rilevanza solo a ciò che attualmente è misurabile. Il livello di informatizzazione del sistema di misurazione è basso anche laddove alcune attività siano informatizzate e di conseguenza la trasparenza è affidata agli adempimenti, senza una strategia di fondo che sappia trasformare la minaccia di essere esposti a critiche in opportunità di condividere informazioni che sono utili per i processi decisionali degli stakeholders. In definitiva la progettazione a livello elementare del sistema di misurazione e la sua integrazione nei processi dell'organizzazione appaiono essere, a tutti gli effetti, le sfide che amministrazioni quali il Comune di Nola e di Casarano sono chiamate a affrontare per innescare il cambiamento.

2.4 Gli Indicatori

Gli elementi costitutivi del sistema di misurazione possono essere ricondotti a due gradi categorie: da un lato la componente oggettiva, composta da **indicatori**, dall'altro la componente soggettiva, composta dalle **persone** che impiegano tali indicatori. Tramite il percorso di analisi svolto si è avuta la possibilità, mediante l'interazione con le persone che lavorano all'interno delle amministrazioni locali pilota, di testare la presenza di indicatori e di impiegare questo test come cartina di tornasole del livello di evoluzione del sistema di misurazione risultato della precedente fase di analisi. Al fine di compiere tale analisi si sono identificati alcuni ambiti di misurazione e, attraverso, batterie di indicatori fornite come test, si è verificato se le amministrazioni misurano la performance, sono in grado di misurazione la performance, oppure non sono in grado di farlo. Per un approfondimento sugli ambiti di misurazione e sugli indicatori proposti è possibile consultare il testo della Check List disponibile sul sito <http://www.qualitapa.gov.it/iniziative-in-corso/valutazione-performance>.

Nella seguente Tabella 5 si dà riscontro dell'esito delle analisi svolte evidenziando il livello di disponibilità degli indicatori che sono stati proposti all'amministrazione. Tale disponibilità si riferisce alla capacità dell'amministrazione, in sede di incontro con gli esperti del progetto, di fornire il valore dell'indicatore proposto o il valore di altro indicatore idoneo a consentire la misurazione della stessa dimensione di performance proposta.

Amm.ne	Bergamo	Novara	Verona	Reggio Emilia	Unione Bassa Romagna	Arezzo	Nola	Casarano
Elementi								
Estensione della misurazione	Corpus esteso ad eccezione degli impatti.	Corpus limitato.	Corpus esteso ma limitato a obiettivi.	Corpus esteso e ben sviluppato.	Corpus esteso e ben sviluppato.	Corpus esteso ad eccezione degli impatti.	Corpus limitato.	Corpus limitato.
Anagrafica e contesto	Indicatori parzialmente disponibili	Indicatori parzialmente disponibili	Indicatori disponibili	Indicatori parzialmente disponibili	Presenti alcuni indicatori	Indicatori parzialmente disponibili	Presenti alcuni indicatori	Presenti alcuni indicatori
Impatti	Indicatori non disponibili	Indicatori non disponibili	Indicatori non disponibili	Indicatori parzialmente disponibili	Indicatori parzialmente disponibili	Indicatori non disponibili	Indicatori non disponibili	Indicatori non disponibili
Servizi (Test su 5 servizi proposti nella Check List)	Indicatori parzialmente disponibili Livello esteso di misurazione dei servizi	Indicatori non disponibili	Indicatori disponibili. Minore attenzione a efficacia e Customer Satisfaction	Indicatori disponibili. Ricorso a indicatori di propria definizione	Indicatori disponibili previo calcolo ad hoc	Indicatori disponibili	Indicatori parzialmente disponibili solo su tre dei 5 servizi proposti	Indicatori parzialmente e disponibili
Stato di salute	Indicatori disponibili	Indicatori disponibili	Indicatori disponibili	Indicatori di salute finanziaria disponibili	Indicatori disponibili	Indicatori disponibili	Indicatori di salute finanziaria disponibili	Indicatori di salute finanziaria disponibili

Tabella 5 – Gli indicatori (aprile 2011)

Il quadro che emerge fa da sintesi all'analisi presentata e discussa nei paragrafi precedenti e consente anche di identificare, per quelle amministrazioni (Bergamo, Verona, Reggio Emilia, Unione

Bassa Romagna, Arezzo) che già hanno avviato un percorso di progettazione e sviluppo del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa, le linee di intervento per un possibile rafforzamento del sistema stessa.

L'ambito più misurato, coerentemente alle aspettative, è quello relativo a programmi di natura strategica. La quantità di indicatori non sempre tuttavia si accompagna ad una qualità degli stessi. La misurazione dell'attuazione degli obiettivi strategici viene affidata spesso ad indicatori di tipo nominale, non confrontabili, che misurano azioni più che risultati.

L'ambito più carente, ma anche destinato a rimanere tale probabilmente per qualche tempo, è quello degli impatti. Tale carenza si lega ad una difficoltà oggettiva, e quindi ad un costo, delle metodologie attraverso le quali è possibile misurare alcuni impatti ed alla presenza di un livello ancora piuttosto limitato di consenso in merito all'interpretazione del legame esistente tra alcuni indicatori ed alcune aree di impatto. A tale difficoltà se ne lega una seconda di carattere istituzionale dovuta al fatto che a influire su aree di impatto sono spesso sistemi di pubbliche amministrazioni e altri soggetti e non singole amministrazioni. La misurazione degli impatti appare in altri termini legati all'attivazione di reti stabili tra soggetti, pubblici e non, che consentano, sulla base di set di indicatori definiti in comune, di misurare e valutare gli impatti nel tempo.

Nel mezzo, tra obiettivi misurati in modo a volte spasmodico ma qualitativamente scarso, e impatti non misurati, troviamo i servizi dove la situazione si presenta a macchia di leopardo. Alcuni servizi trovano un maggiore livello di misurazione, in particolare i servizi amministrativi ed i servizi all'utenza, altri invece, significativamente i servizi di regolazione e i servizi per il territorio, non sono misurati tramite sistemi e la valutazione viene lasciata a elementi frutto di percezioni più che di dati oggettivi. L'eterogeneità riguarda anche le dimensioni misurate: l'efficienza resta il tema, almeno a parole, sottoposto alla maggior attenzione, mentre l'efficacia, per i servizi espressa in termini di customer satisfaction, è presente solo nel caso di alcune amministrazioni e per una selezione di servizi. Interessanti le esperienze di Benchmarking contraddistinte da importanti fasi di condivisione del significato e del funzionamento degli indicatori prescelti.

Infine, in relazione allo stato di salute dell'amministrazione, a prevalere sono indicatori riconducibili alla salute di ordine economico finanziario. La dimensione organizzativa trova espressione in alcune amministrazioni mentre la salute delle relazioni sembra essere ancora una dimensione di valutazione affidata a strumenti informali.

Per una disamina del tipo di indicatori presenti nelle diverse amministrazioni è possibile consultare i documenti di programmazione, il Piano della Performance laddove presente e i report frutto della *review* realizzata attraverso la Check List e oggetto del presente rapporto.

2.5 La Valutazione della Performance

A distanza di oltre un anno dall'avvio del progetto, gli esperti coinvolti nell'esperienza di analisi e affiancamento delle amministrazioni pilota, hanno riattivato un percorso di analisi finalizzato a comprendere come i Comuni avessero intrapreso e gestito il processo di valutazione nell'ambito del ciclo di gestione della performance. Questa seconda fase della Linea 1 del progetto ha coinvolto 5 delle amministrazioni pilota inizialmente coinvolte e precisamente quelle che al termine della prima fase avevano portato a termine la redazione del Piano della Performance 2011-2013: Arezzo, Bergamo, Unione dei Comuni della Bassa Romagna, Reggio Emilia e Verona.

Il percorso di analisi intrapreso si è soffermato progressivamente sulle caratteristiche assunte dal processo di valutazione in termini di fasi, tempi e ruoli cercando in particolare di mettere in evidenza se e in che modo le amministrazioni abbiano impiegato gli esiti della valutazione per informare i propri processi decisionali. Particolare attenzione è stata posta anche all'analisi della Relazione sulla Performance 2011. L'esito dell'analisi della struttura e dei contenuti di tali documenti è contenuto nel successivo paragrafo 3.3.

Amm.ne	Arezzo	Bergamo	Unione Bassa Romagna	Reggio Emilia	Verona
Soggetti e ruoli	Ruolo passivo del vertice politico Processo trainato da Direttore Operativo e staff Coinvolgimento del Comitato di Direzione nella valutazione Assente coinvolgimento di stakeholder Rispetto dei tempi previsti dalla norma	Ruolo attivo di Sindaco e Giunta Processo trainato da Direttore Generale e staff Lavoro in plenaria del Comitato di Direzione Assente coinvolgimento di stakeholder Relazione intermedia Rispetto dei tempi previsti dalla norma	Giunte ratificano ma non sono coinvolte Ruolo centrare del Direttore Generale Coinvolgimento del Comitato di Direzione nella definizione degli interventi Assente coinvolgimento di stakeholder Decisa anticipazione dei tempi previsti dalla norma	Ruolo passivo del vertice politico Supervisione del Direttore Generale Ruolo attivo di proposta del Comitato di Direzione Assente coinvolgimento di stakeholder Rispetto dei tempi previsti dalla norma	Ruolo passivo della Giunta, più attivo il Sindaco Ruolo propulsivo del Direttore Generale Attivazione di un gruppo di lavoro Assente coinvolgimento di stakeholder Anticipazione dei tempi in fase di valutazione, ritardo sui tempi di redazione del Piano 2012

Tabella 6 – Soggetti coinvolti nel processo di valutazione (giugno 2012)

Come già in occasione di altri elementi di analisi, l'esperienza delle cinque amministrazioni considerate presenta tratti omogenei solo in parte. Gli elementi in comune sono riconducibili al forte ruolo di propulsione e coordinamento svolto dal Direttore Generale e al mancato coinvolgimento degli stakeholder nel processo. Il primo elemento costituisce sicuramente una *leading practice* dal momento che la valutazione della performance organizzativa chiama in causa una responsabilità diffusa all'interno dell'amministrazione ma riconducibile in ultima istanza al vertice politico amministrativo e al Direttore Generale quale punto di snodo di tale vertice. Non sorprende che in molte delle esperienze considerate il ruolo del Segretario Generale, figura tecnica ed imparziale, resti in secondo piano nel processo di valutazione della performance organizzativa, supervisionato ed in alcuni casi trainato dal Direttore con il supporto degli organi di staff.

Il secondo elemento, il mancato coinvolgimento degli stakeholder dell'amministrazione, può essere ricondotto alla scarsa attitudine delle amministrazioni ad interagire formalmente con tali soggetti nell'ambito di processi di valutazione e, soprattutto, alla fase pionieristica del processo di valutazione così come impostato dal D.Lgs. n. 150 del 2009. Se è pur vero che alcune tra le amministrazioni considerate hanno già in passato intrapreso percorsi di rendicontazione attiva, come ad esempio nel caso di Reggio Emilia con il suo Rendiconto Civicum, la Relazione sulla Performance costituisce una novità, anche in termini di comunicazione.

Più eterogenea la situazione degli altri elementi presi in considerazione. La Giunta ed il Sindaco non svolgono sempre un ruolo di primo piano nella valutazione. Il rischio di ingerenza e di indebita

pressione per mitigare giudizi negativi è evidente, tuttavia appare importante che le amministrazioni coinvolgano attivamente gli organi politici proprio al fine di rendere condiviso il processo di valutazione ed evitare inutili strumentazioni. Del resto il coinvolgimento degli stakeholder richiede necessariamente un'attivazione della componente politica, o quanto meno un suo coinvolgimento.

Interessante appare essere l'esperienza di quelle amministrazioni come Verona che hanno ritenuto di costituire accanto al Comitato di Direzione un Gruppo di Lavoro. Il Comitato di Direzione, che in tutte le esperienze considerate, svolge un ruolo importante nel processo di valutazione, ha però anche il compito di rendere efficace la valutazione stessa identificando, laddove si rendano necessarie, le spiegazioni e gli interventi correttivi. Un eccessivo coinvolgimento nella valutazione dei membri del Comitato di Direzione rischia di spostare l'attenzione dall'esito della valutazione alla valutazione stessa, rendendo tale processo fine a sé stesso.

Un'ultima considerazione è opportuna in relazione ai tempi di gestione del processo che la normativa di riferimento colloca di fatto nel primo semestre dell'anno successivo a quello cui si riferisce la valutazione della performance organizzativa. Premesso che la valutazione è un processo continuo che l'amministrazione dovrebbe svolgere periodicamente, i Comuni pilota dimostrano di essere decisamente tempestivi, riuscendo in taluni casi ad anticipare i tempi previsti. Interessante è anche l'attivazione di valutazioni intermedie, da parte ad esempio del Comune di Bergamo e dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna. Sono elementi, quelli evidenziati, che dimostrano come per un Comune sia possibile attivare processi di valutazione della performance organizzativa che conducano tempestivamente all'adozione di Relazioni sulla Performance e alla riattivazione del Ciclo di Gestione della performance per l'esercizio successivo.

In questa fase di analisi, un focus particolare, in tema di valutazione, è stato posto sulle scelte compiute dalle amministrazioni pilota in materia di Organismo Indipendente di Valutazione (OIV). La Tabella 7 riporta tali scelte. Gli OIV si sono rivelati in ogni amministrazione un attore fondamentale non soltanto per le competenze portate ma soprattutto per il sollecito costante. La funzione degli OIV, formalmente definita in tutti i casi a partire dalle direttive di riferimento emanate dalla CIVIT, sostanzialmente è stata quella di far cogliere alle amministrazioni l'occasione fornita dalla riforma di focalizzare l'attenzione sulla misurazione e valutazione della performance, in particolare di quella organizzativa. La composizione esterna di tali organi nella maggioranza dei casi riflette probabilmente la concezione per cui un soggetto esterno è in grado di garantire una maggiore imparzialità.

Amm.ne	Arezzo	Bergamo	Unione Bassa Romagna	Reggio Emilia	Verona
OIV	3 membri esterni Rinnovato nel 2011 Ruolo attivo	Membro esterno + Assessore all'organizzazione + Direttore Generale Forte supporto metodologico di OIV	3 membri esterni Forte supporto	3 membri esterni Forte supporto	Nucleo Di Valutazione scaduto composto da 3 membri esterni + Direttore Generale + Segretario Generale

Tabella 7 – L'OIV nelle amministrazioni pilota (giugno 2012)

Un ulteriore tema approfondito mediante all'analisi dei processi di valutazione della performance nelle amministrazioni è l'influenza che la valutazione ha sui processi decisionali interni. In particolare è stato osservato se l'attuale estensione dei sistemi di misurazione ed il processo di redazione del Piano e della Relazione sulla performance avessero innescato un meccanismo di decisione basata, o quanto meno influenzata, dalle informazioni relative all'andamento degli indicatori selezionati e più in generale dalla valutazione della performance. La situazione osservata non è, in questa fase del tutto positiva.

Gli esiti della valutazione, nella maggior parte dei casi, non sono sistematicamente inclusi nel processo decisionale e la ragione principale è probabilmente da ricondursi ad un disallineamento tra tempi di rendicontazione e tempi di pianificazione. Inoltre nella relazione tra componente politica e componente amministrativa risulta ancora poco frequente il ricorso ad indicatori di natura non finanziaria. E' il bilancio, con i suoi tempi dettati da un'agenda spesso esogena, a catturare l'attenzione dei decisori. Le fasi di valutazione del resto ancora non puntano in modo deciso l'attenzione su ciò che non funziona e si soffermano piuttosto su quanto è stato fatto, sui risultati raggiunti. L'esito consiste in un'attenzione parziale che non cogliendo aspetti critici non evidenzia il fabbisogno decisionale che spesso gli enti presentano, a livello operativo così come a livello strategico.

Altro aspetto critico è dato dall'estensione della misurazione che riflette, in parte, i limiti di estensione della misurazione. Le amministrazioni non valutano quanto non misurano, in particolare i servizi, ma in alcuni casi non valutano nemmeno quanto hanno cominciato a misurare. Questo risulta particolarmente vero in relazione alla strategia, la cui attuazione è spesso espressa in termini descrittivi o qualitativi, senza puntuali riscontri. Sebbene le amministrazioni pilota abbiano raggiunto ragguardevoli risultati in termini di estensione dei propri sistemi di misurazione della performance e siano riuscite a definire un quadro coerente e chiaro di documenti, capace di descrivere il livello di performance atteso e raggiunto, l'impiego di tali informazioni ai fini di supportare il processo decisionale a livello manageriale come a livello politico non appare ancora altrettanto evoluto.

Per un approfondimento puntuale delle esperienze analizzate si rinvia alle analisi delle fasi di valutazione della performance e redazione del Piano 2012-2014 e della Relazione sulla Performance redatte dagli esperti in collaborazione con i Comuni coinvolti nella seconda fase della Linea 1 del progetto.

3. LE LEADING PRACTICE EMERSE

All'origine del percorso di analisi svolto e descritto nei capitoli precedenti, il progetto ha collocato l'esigenza di identificare elementi utili a ispirare le amministrazioni locali nella progettazione e nell'attuazione del percorso di riforma delineato dal D. Lgs. N. 150 del 2009. E' in tale prospettiva che sono state identificate e poi analizzate tanto le condizioni abilitanti quanto le caratteristiche del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa.

Oltre agli spunti che possono derivare dagli elementi descrittivi forniti fino ad ora, un importante contributo consiste nell'identificare quali **lesson** le esperienze delle amministrazioni locali pilota consentono di trarre rispetto al tema del cambiamento e di quel particolare tipo di innovazione che consiste nel dedicarsi da un certo punto in poi alla misurazione ed alla valutazione.

Tali lezioni trovano probabilmente sintesi nella valutazione del modo in cui le amministrazioni hanno deciso di dotarsi di un **Piano della Performance**, strumento cardine del ciclo di gestione e cartina di tornasole delle qualità del sistema di misurazione e valutazione.

D'altra parte, alcune delle soluzioni poste in essere dalle amministrazioni pilota, si configurano come **leading practice**, come pratiche cioè che non si collocano al livello di massima sofisticatezza e qualità possibile ma identificano elementi incrementali, di miglioramento, di approfondimento, che possono fornire spunto per le altre amministrazioni.

Scopo del presente capitolo è proprio quello di proporre in un quadro unitario l'insieme delle scelte vincenti compiute dalle amministrazioni pilota e delle lezioni che in generale è possibile trarre rispetto al tema dell'introduzione e dello sviluppo di sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa.

3.1 Lesson Learned

Nell'analizzare i sistemi di misurazione delle amministrazioni pilota, gli esperti hanno posto particolare attenzione a evidenziare quali condizioni si erano venute a determinare nel percorso attuato dalle amministrazioni con l'intento non solo di comprendere meglio le ragioni del livello di evoluzione dei sistemi identificato attraverso l'analisi ma anche di ottenere indicazioni che potesse essere utili per altre amministrazioni.

Le **lesson learned** del progetto, di seguito proposte, sono riconducibili a due tipologie. Una prima tipologia riguarda i **passi compiuti** in sequenza dalle amministrazioni nella direzione di creare un sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa. In questo caso le **lesson** possono riguardare gli strumenti, le metodologie, le competenze. Una seconda tipologia riguarda proprio il **processo di analisi svolto** e le indicazioni che se ne possono trarre rispetto alla progettazione di azioni di miglioramento. A poter essere appreso in questo caso non è tanto il contenuto dell'innovazione relativa ai sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa quanto la modalità attraverso un'auto diagnosi è possibile identificare priorità e modalità di attuazione.

Un quadro di sintesi delle **Lesson learned** relative al progetto è contenuto nella seguente Tabella 8. A seguire vengono approfondite alcune lezioni apprese con riferimento all'esperienza di quelle amministrazioni pilota che, al momento dello svolgimento della *review*, presentavano un livello di

maggior approfondimento e sviluppo dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa.

<i>Lesson learned</i>	Bergamo	Novara	Verona	Reggio Emilia
	<p>Lo strumento di integrazione dei documenti di programmazione nel ciclo della performance sono gli indicatori.</p> <p>Il sistema di misurazione della performance individuale deve essere ridefinito in modo da essere coerente a quello di misurazione della performance organizzativa.</p> <p>L'indirizzo espresso nelle Linee programmatiche del Sindaco deve trovare espressione in tutti i documenti del ciclo di gestione della performance e costituire elemento di unitarietà e continuità.</p>	<p>Il momento di passaggio politico (elezioni) riduce l'attenzione sul tema della misurazione e rallenta lo sviluppo del sistema di misurazione quando questo non è presente.</p> <p>Gli indirizzi del programma di mandato possono trovare espressione nella RPP mentre gli obiettivi gestionali sono dettagliati nel PEG</p>	<p>La stabilità organizzativa costituisce un elemento favorevole allo sviluppo del sistema di misurazione.</p> <p>Il cambiamento in organizzazioni di gradi dimensioni può avvenire solo a condizioni di gradualità.</p> <p>L'assenza di un processo esplicito di pianificazione strategica rende critica la misurazione e valutazione di tale ambito.</p>	<p>Lo sviluppo del sistema di misurazione richiede un approccio pragmatico e un forte <i>commitment</i> di tutte le persone che operano all'interno dell'amministrazione.</p> <p>Per un buon funzionamento la struttura organizzativa degli staff (pianificazione, programmazione, controllo, qualità, ICT, comunicazione) deve prevedere un forte coordinamento.</p> <p>L'indirizzo espresso nel Piano Generale di Sviluppo si esprime non solo in termini di obiettivi ma anche di orientamenti generali di gestione.</p>
	Unione Bassa Romagna	Arezzo	Nola	Casarano
	<p>Nel Piano della Performance trovano composizione unitaria tutte le iniziative poste in essere dall'amministrazione.</p> <p>L'approccio partecipativo alla definizione dei contenuti del sistema di misurazione e degli obiettivi dell'amministrazione rafforza il sistema stesso.</p> <p>Un buon software applicativo per il controllo direzionale integra il sistema di misurazione e ne facilita l'uso.</p> <p>L'aggiornamento periodico di obiettivi contenuti nei documenti di programmazione rende il ciclo di gestione della performance più coerente e incrementa la capacità di intervento dell'amministrazione.</p>	<p>La condivisione interna degli obiettivi del cambiamento innesca dinamiche di collaborazione che favoriscono la legittimità del ciclo di gestione.</p> <p>Il Piano della Performance, in presenza di strumenti evoluti di misurazione, diventa il momento naturale di integrazione degli strumenti esistenti come strumento di integrazione degli strumenti esistenti</p> <p>Anche in presenza di un sistema di misurazione della performance che articola la catena strategica del valore è importante che siano definite priorità strategiche.</p>	<p>La disponibilità politica a sostenere lo sviluppo del sistema di misurazione è una condizione importante, soprattutto in fase di avvio.</p> <p>Il documento che contiene gli indirizzi del Sindaco si colloca ad un livello generale e dunque sa solo non consente una misurazione.</p>	<p>Un adeguato ufficio di staff può svolgere un ruolo di volano per il cambiamento e dunque una funzione più ampia di quella tecnica.</p> <p>Nelle fasi di cambiamento occorre evitare che la gestione delle contingenze sia portata a giustificazione di uno scarso impegno.</p> <p>Il riferimento a practices già in uso in altre amministrazioni può fornire elementi utili alla progettazione del cambiamento.</p>

Tabella 8 – Lesson learned

La Tabella 8 propone in termini sintetici alcune *lesson* che derivano dall'esperienza che le amministrazioni locali pilota coinvolte nel progetto hanno consentito di analizzare. Ciascuna indicazione assume al tempo stesso una validità generale ed un riferimento contingente, infatti

l'utilità e l'applicabilità delle *lesson learned* evidenziate può essere valutata da ogni amministrazione, locale e non, solo tenendo in considerazione il proprio stato di avanzamento nel percorso di cambiamento che la riforma propone di attivare.

Altro elemento da evidenziare è il fatto che le *lesson*, coerentemente all'impostazione del progetto, non riguardano in modo esclusivo il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa, ma si riferiscono ad elementi dell'intero ciclo di gestione della performance, richiamando elementi che, come evidenziato nei capitoli precedenti, costituiscono fattori abilitanti per lo sviluppo del sistema. Al fine di completare il quadro delle *lesson learned* è utile dedicare attenzione a quei percorsi di cambiamento, tra quelli analizzati, che presentano maggiori elementi di emblematicità e quindi consentono di delineare passi di una traiettoria che, pur dovendo essere quanto più possibile specifica per ogni amministrazione, attraversa per tutte le amministrazioni punti di snodo analoghi.

Lesson learned. Opportunità e criticità nel percorso di cambiamento del Comune di Bergamo

Rinnovare l'azione amministrativa attraverso un processo condiviso e che valorizza il ruolo e le competenze della direzione. Il Comune di Bergamo è stato investito da un profondo processo di rinnovamento della macchina amministrativa che ha permesso di raggiungere livelli maggiori di rendicontazione dell'azione amministrativa e livelli maggiori di trasparenza nei confronti dei cittadini. In particolare, il punto di forza maggiore del percorso di cambiamento attuato dal Comune di Bergamo può essere ricondotto al processo che ha portato alla redazione del Piano triennale della Performance 2011-2013. Tale processo si è svolto attraverso un percorso formativo a cui hanno partecipato tutti i dirigenti del Comune con l'ambizioso e sfidante obiettivo di predisporre il Piano nell'orizzonte temporale di 60 giorni: dal 1° febbraio 2011 al 31 marzo 2011. Il prodotto sviluppato dai dirigenti del Comune con la sempre assidua presenza della Direzione Generale ha permesso di produrre un Piano del tutto soddisfacente e del tutto rispondente alla normativa vigente e alle delibere della CIVIT. Nella fattispecie, il Piano della Performance è composto da 21 schede relative ai progetti strategici dell'Ente, 36 schede relative alle attività svolte e servizi erogati da parte del Comune, 3 schede relative agli Stati di Salute, 8 schede di impatto dell'azione amministrativa e una scheda di confronto con altri Enti in merito ad alcuni servizi, ad alcuni indicatori degli stati di salute dell'Ente e gli impatti prodotti.

Assicurare un buon clima organizzativo e il *commitment* della Direzione Generale e dei dirigenti dell'Ente. L'ambizioso e sfidante progetto che ha portato alla redazione del Piano delle Performance nel corso di due mesi non sarebbe stato così proficuo e positivo se i comportamenti individuali e quelli di gruppo definiti in termini di impegno, senso di responsabilità e senso del dovere, sia da parte del Direttore Generale del Comune che da parte dei sedici dirigenti del Comune, non avessero raggiunto un così ragguardevole livello così come si è concretizzato nell'esperienza del Comune di Bergamo. Il *commitment* è sempre stato elevato e il contributo dei singoli dirigenti nella redazione del Piano è stato di rilievo. Bisogna considerare, inoltre, il fatto che il progetto è stato supportato anche dal Sindaco del Comune di Bergamo e dall'Assessore all'Innovazione.

Partecipare ad iniziative interistituzionali di confronto e sperimentazione. La partecipazione all'attività del QClub del Comune di Bergamo ad attività di benchmarking ha consentito all'Ente di sviluppare una visione aperta e partecipativa rispetto ai processi di sviluppo di indicatori di risultato.

Lesson learned. Opportunità e criticità nel percorso di cambiamento del Comune di Verona

Garantire un approccio graduale al cambiamento dell'azione in funzione del livello di complessità.

Premessa opportuna nell'evidenziare elementi del percorso di cambiamento attuato nel Comune di Verona è che l'amministrazione ha risposto con un certo ritardo alle opportunità del cambiamento. Questo fatto è in parte dipeso dalle incertezze nel cammino della riforma, focalizzata inizialmente sull'amministrazione centrale dello Stato, in parte dall'assunzione di una posizione attendista rispetto ad indicazioni che provenissero dalla CIVIT e da ANCI. Dinanzi a questi elementi di incertezza il Comune di Verona, come altre amministrazioni di dimensione elevata, ha scelto autonomamente di agire secondo una linea di graduale cambiamento.

Sperimentare innovazioni a livello di valutazione individuale. L'aspetto più interessante dell'esperienza del Comune di Verona è rappresentato dallo stadio avanzato di applicazione della disciplina per la valutazione del personale che, in anticipo rispetto alla riforma, ha coinvolto tutto il personale con una metodologia che contempla l'analisi dei risultati gestionali e insieme, quella dei comportamenti organizzativi. Inoltre, fatto raro tra le amministrazioni comunali, il Comune ha definito tre fasce di merito (pari al 30, 35 e 35% del personale) alle quali ha distribuito in modo differenziato le risorse del fondo di premialità, già a partire dal fondo 2009, distribuito nel 2010, senza però escludere dai premi la fascia più debole. L'esperienza è interessante anche perché è stata contrattata e non concertata con le OO. SS., dimostrando che gestendo con efficacia le relazioni sindacali è possibile rimuovere atteggiamenti pregiudiziali.

Sviluppare un'informatica leggera al servizio dell'amministrazione. Un ulteriore elemento interessante dell'esperienza veronese è costituito dall'uso diffuso e leggero delle tecnologie ICT in tutti i comparti dell'Amministrazione. Guidata da un dirigente competente, con una precedente esperienza nell'industria informatica, l'unità che gestisce i servizi di informatica per il Comune ha realizzato una serie di applicazioni dedicate ai diversi settori, integrandole al livello dell'interfaccia con il browser e a livello dei dati con un sistema di datawarehousing, che consente l'integrazione delle basi di dati del Comune. Nello stesso tempo, il Comune è riuscito nel tempo a dotare tutti i posti di lavoro con stazioni di lavoro collegate in una Intranet e con Internet. Va ricordata, inoltre, la diffusione della rete wi-fi nel territorio del Comune, ottenuta anch'essa a costi contenuti installando le impianti di propagazione del segnale e ripetitori presso semafori e rilevatori di presenza.

Lesson learned. Opportunità e criticità nel percorso di cambiamento del Comune di Reggio Emilia

Integrare a livello nativo le fasi del sistema di misurazione e valutazione della performance e i documenti di programmazione, per dare origine di fatto al ciclo integrato della performance.

Come già evidenziato, il sistema di misurazione e valutazione della performance del Comune di Reggio Emilia si basa su uno schema chiaro e lineare di relazioni tra programmi, obiettivi, azioni strategiche e prodotti/servizi. A ciascun programma corrispondono obiettivi, azioni e prodotti/progetti gestionali e strategici. Questa relazione univoca e il collegamento diretto tra prodotti/progetti e organizzazione attraverso il Piano Esecutivo di Gestione consente di rappresentare in modo altrettanto semplice e lineare le risorse allocate a livello semi-aggregato (azioni strategiche) e a livello di programma. Le risorse allocate a ciascun programma sono definite partendo dal raggruppamento delle risorse attribuite a ciascun progetto/prodotto in cui esso si articola. I documenti di programmazione che fanno parte del ciclo integrato della performance sono le Linee programmatiche di mandato che contengono gli obiettivi strategici per il quinquennio di riferimento; la Relazione Previsionale e Programmatica che esplicita, in un orizzonte temporale di tre anni, gli obiettivi di orizzonte strategico individuando le risorse necessarie al raggiungimento; il Bilancio pluriennale e quello previsionale che contengono le previsioni di Entrata e di Spesa relative al triennio e all'anno di riferimento; il Piano Esecutivo di Gestione che oltre agli elementi finanziari contiene sia gli obiettivi di gestione, sia

l'individuazione degli strumenti e delle dotazioni organiche utilizzate per la realizzazione di essi. Il quadro è completato con il consuntivo della Relazione Previsionale e Programmatica e del Piano Esecutivo di Gestione che rendicontano l'attività svolta e verificano il raggiungimento degli obiettivi definiti ex ante in sede di programmazione. Il raccordo tra tutti i documenti qui delineati permette da un lato di definire obiettivi strategici che rispondano sia ai bisogni effettivi della collettività e dell'ambiente di riferimento sia che siano in linea con gli obiettivi politici, dall'altro permette che tali obiettivi vengano sviluppati e tenuti sotto controllo grazie alla loro articolazione in azioni e prodotti o progetti.

Rendere quanto più chiara chiara e lineare la relazione tra sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e sistema di valutazione del personale. Il raccordo tra il sistema di misurazione e valutazione della performance e il sistema di valutazione del personale e premialità è decisamente forte. Tale raccordo è dato sia a livello verticalmente, ove le linee strategiche e i programmi sono tradotti in obiettivi dai dirigenti, sia orizzontalmente sulla base dell'organizzazione delle attività (progetti/prodotti) in rispetto della struttura organizzativa. Il Piano Esecutivo di Gestione è lo strumento grazie al quale i due sistemi hanno un punto di contatto in quanto garantisce la corrispondenza tra obiettivi fissati, risultati raggiunti e risorse umane coinvolte. Grazie a questo sistema a ciascun soggetto operante nell'Ente sono chiaramente esplicitati gli obiettivi da raggiungere e le responsabilità cui gli competono. Inoltre, il sistema premiante essendo basato anche sul raggiungimento degli obiettivi di performance dell'Ente e sul raggiungimento al 100 per cento degli obiettivi di struttura, garantisce non solo il raccordo con il sistema di valutazione individuale, ma garantisce ulteriormente il raccordo tra i tre sistemi così delineati.

Lesson learned. Opportunità e criticità nel percorso di cambiamento dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna.

Adottare un approccio partecipativo. Punto di forza del processo di sviluppo del sistema di misurazione e valutazione della performance dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, nonché del Piano della Performance adottato è senz'altro l'approccio partecipativo seguito. Essendo l'Unione composta di nove comuni contraddistinti da percorsi diversi, maggioranze diverse e diversi sistemi informativi, quello partecipativo si è rivelato un approccio obbligato per fare in modo che tutti i comuni condividessero, non soltanto il percorso da fare, ma anche i progressi ottenuti, tappa dopo tappa. Il motore del cambiamento sono stati il direttore generale ed il presidente dell'unione che hanno fortemente voluto non solo che l'Unione evolvesse con un conferimento sempre più ampio di servizi dai singoli comuni, ma anche che questa evoluzione fosse sviluppata nel solco tracciato dalla riforma: servizi conferiti dai comuni all'unione e riorganizzati seguendo le indicazioni del decreto 150/2009 per quanto riguarda il ciclo di gestione della performance. Anche i dirigenti hanno svolto un ruolo fondamentale in tal senso, in taluni casi aderendo entusiasticamente all'approccio definito per la gestione dell'ampliamento di funzioni.

Attribuire all'Organismo Indipendente di Valutazione un ruolo concreto di partner nello sviluppo del sistema di misurazione. Per quanto riguarda l'OIV, quest'organo è stato nominato conseguentemente agli intenti che l'Unione desiderava perseguire: persone esterne competenti che hanno aderito al percorso tracciato dal DG e collaborato a portarlo avanti. Il disegno complessivo del sistema di misurazione e del ciclo di gestione della performance è stato elaborato dal DG e dai suoi più stretti collaboratori e fatto proprio dall'OIV.

Lesson learned. Opportunità e criticità nel percorso di cambiamento del Comune di Arezzo

Attribuire all’Organismo Indipendente di Valutazione un ruolo concreto di sponsor dello sviluppo del sistema di misurazione. La scelta fatta qualche anno fa dall’amministrazione comunale di Arezzo di dotarsi di un nucleo di valutazione composto da professionisti esterni con competenze specifiche nel campo della misurazione e valutazione della performance si è dimostrata estremamente utile anche ai fini dell’attribuzione di un ruolo attivo all’Organismo Indipendente di Valutazione. La combinazione tra le competenze qualificate del nucleo, trasformato poi in OIV, e la sensibilità del direttore generale al cambiamento ed al miglioramento della propria organizzazione ha fatto sì che l’ente locale abbia affrontato l’introduzione del D.Lgs. n. 150 del 2009 con un approccio decisamente proattivo. Ovviamente alcuni dirigenti hanno aderito entusiasticamente al progetto mentre altri manifestato ostacoli e resistenze, ma la convinzione generale è che sia stata intrapresa dall’amministrazione una strada corretta. Del resto, nel caso del comune la giunta, pressoché a fine mandato, non ha svolto un ruolo di sprone all’attuazione della riforma e ne ha delegato la gestione al vertice amministrativo evitando peraltro di porre in essere ostacoli al progetto, in segno di stima e fiducia nei confronti dell’amministrazione.

Compensare quanto prima carenze relative agli indirizzi strategici dell’organo di vertice politico. L’impatto negativo derivante dalla prossimità della scadenza del mandato si è fatto sentire nella mancanza di indirizzi strategici ai quali ancorare il Piano della Performance. L’elaborazione di un piano strategico è infatti un’esigenza prioritaria. Per avviare compiutamente il processo di cambiamento è necessario che nella prossima legislatura il mandato elettorale sia tradotto in un efficace documento contenente le linee programmatiche da seguire e capace di descrivere l’impatto che il vertice politico si aspetta l’azione dell’amministrazione sia in grado di produrre nel suo territorio.

3.2 Il Piano della Performance

Secondo l’impostazione delineata dal D.Lgs. n. 150 del 2009, il **Piano della Performance** è lo **strumento** attraverso il quale l’amministrazione² individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell’amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi. Si tratta in altri termini del documento nel quale trova espressione l’unitarietà dell’amministrazione e del suo ciclo di gestione della performance. In tal senso il Piano della Performance non costituisce soltanto un documento, piuttosto rappresenta la traduzione, anche in termini documentali, di un modello integrato di pianificazione, programmazione, misurazione, controllo e valutazione che trova nel sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa il suo supporto informativo.

La redazione di un buon Piano della Performance presuppone pertanto che l’amministrazione abbia proceduto a definire e/o rafforzare il **Ciclo di Gestione della Performance**, facendolo di fatto ruotare dal punto di vista logico e temporale intorno al Piano della Performance, ed dotandolo, attraverso il **sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa**, di indicatori dal significato condiviso. Il Piano della Performance, al pari del sistema di misurazione e valutazione, si compone essenzialmente di obiettivi ed indicatori la cui selezione costituisce il primo obiettivo del ciclo di gestione della performance.

² Cr. Art. 10, d.Lgs. n. 150 del 2009.

Rispetto alla disciplina dei contenuti e del ruolo del Piano della Performance e della Relazione sulla Performance, per gli Enti Locali non trova diretta applicazione l'art. 10 del D.Lgs. 150 del 2009. In particolare, secondo ANCI, il contenuto di tali documenti è pienamente assibibile alla Relazione Previsionale e Programmatica allegata al Bilancio di previsione, al Piano Esecutivo di Gestione ed al Piano dettagliato degli Obiettivi, al Rendiconto della gestione ed alla Relazione al rendiconto della gestione che le amministrazioni sono già tenute ad adottare ai sensi degli artt. 151, 169, 197, 227, 231 del D.Lgs. 267 del 2000.

Adottando un approccio parzialmente diverso si può assumere che il Piano della Performance costituisca un **documento a sé**, distinto dai documenti esistenti e realizzato anche al fine di svolgere una funzione di selezione e coordinamento dei contenuti dei documenti ora richiamati.

A prescindere dalla scelta di declinare il Piano della Performance attraverso i documenti esistenti o di esplicitarlo in un documento nuovo integrato rispetto a quelli esistenti, le diverse amministrazioni sono chiamate a compiere una scelta che renda tale strumento idoneo a rispondere tanto ad esigenze di misurazione e valutazione interne quanto a esigenze di comunicazione e trasparenza esterne.

Le amministrazioni locali pilota coinvolte nel progetto costituiscono rispetto al tema della struttura e delle caratteristiche date al Piano della Performance, un insieme non omogeneo riassunto nella seguente Tabella 9.

Piano della Performance 2011-2013	Bergamo	Novara	Verona	Reggio Emilia
	Documento definito ex novo e distinto dai tradizionali documenti di programmazione	Documento non presente	Documento non presente	Integrazione dei tradizionali documenti di programmazione.
	Unione Bassa Romagna	Arezzo	Nola	Casarano
	Integrazione dei tradizionali documenti di programmazione.	Integrazione dei tradizionali documenti di programmazione	Documento non presente	Documento non presente

Tabella 9 – Il Piano della Performance 2011-2013 nelle amministrazioni pilota.

Alcune amministrazioni (Novara, Verona, Nola, Casarano) non hanno proceduto in modo tempestivo a definire ed adottare un Piano della Performance 2011. Le analisi riportate nei capitoli precedenti forniscono elementi sufficienti ad identificare nei vari elementi di debolezza e criticità relativi al sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa, una delle possibili cause che possono aver determinato la mancata adozione di tale documento. Anche tra le amministrazioni citate, la situazione appare del resto molto differenziata con enti, come il Comune di Verona, che posseggono già un Piano Esecutivo di Gestione altamente informatizzato che potrebbe fare da base per lo sviluppo del Piano della Performance, ed altre, come il Comune di Novara, nelle quali il ciclo elettorale ha di fatto bloccato l'attuazione della riforma.

Tra le esperienze delle amministrazioni pilota che hanno adottato il Piano della Performance, il **Comune di Bergamo** costituisce caso a sé poiché si tratta dell'unica amministrazione che ha deciso di dare al Piano la dignità di documento ad hoc, distinto ma integrato all'insieme dei documenti di programmazione. Come già evidenziato nei riquadri dedicati all'esperienza del Comune di Bergamo, in pochi mesi l'amministrazione, con uno sforzo organizzativo esteso a tutti i manager dell'amministrazione, è giunta a definire un documento del tutto nuovo ispirato ad un modello di misurazione articolato in cinque ambiti: programmi strategici, servizi, stato di salute, impatti e confronti con altre amministrazioni. Filo conduttore del Piano della Performance 2011-13 le Linee di Mandato del Sindaco, cornice ideale entro la quale l'amministrazione ha scelto di collocare la misurazione e valutazione della propria performance.

L'esperienza del **Comune di Reggio Emilia** si colloca in una fase ancora intermedia e il 2011 rappresenta l'anno pilota di redazione del documento di Piano delle Performance. Come già evidenziato l'amministrazione ha infatti definito un Piano generale di sviluppo che definisce gli obiettivi strategici propri e degli organismi partecipati. Il sistema vede attualmente, e manterrà in futuro, una forte integrazione tra i diversi documenti di programmazione: la Relazione Previsionale e Programmatica che individua con un orizzonte temporale di tre anni i programmi e progetti assegnati ai servizi, e il Piano esecutivo di gestione, che contiene gli obiettivi gestionali e le risorse assegnate ai servizi. Questi documenti sono, di fatto, lo strumento di lavoro dei dirigenti.

Il Piano della Performance dell'**Unione dei Comuni della Bassa Romagna** è un atto che collega outcome, obiettivi operativi, azioni ed impiego delle risorse. Attraverso il Piano, l'amministrazione traduce il Piano Strategico in programmi della RPP e integra il PEG e PDO. Nel Piano dell'Unione viene posta una forte enfasi sulla trasparenza, sulla semplificazione e sulla comunicazione come leve per il conseguimento dei risultati e questa impostazione si traduce nella possibilità di navigare il Piano della Performance nel sito dell'amministrazione.

Nel caso del **Comune di Arezzo** il Piano della Performance, approvato con Deliberazione di Giunta, non costituisce un documento ex-novo e si compone in maniera integrata dei tradizionali documenti di programmazione, opportunamente riadattati per conformarsi alle indicazioni del D.Lgs. n. 150 del 2009. Interessante è la previsione da parte dell'amministrazione di un documento, il Portfolio dei servizi/attività, nel quale l'Ente individua appunto i servizi/attività da erogare e per ogni tipologia analizza chi produce il servizio, le modalità di erogazione, a chi è prodotto il servizio, quando è prodotto il servizio e secondo quali tempi, dove il servizio è erogato, i livelli di output da produrre, le risorse umane e finanziarie utilizzate e le dimensioni rilevanti per rappresentare la qualità effettiva dei servizi ovvero l'accessibilità, la tempestività, la trasparenza e l'efficacia. Si tratta di un documento che al momento costituisce fonte a sé ma che potrebbe trovare opportuna integrazione nelle prossime edizioni del Piano.

Dal momento che il ciclo della performance costituisce un'attività contraddistinta da un progressivo scorrimento ed aggiornamento dei documenti, nella fase due della Linea 1, gli esperti del progetto coinvolti nell'analisi dei processi di valutazione in corso nelle amministrazioni pilota, hanno proceduto anche a verificare se i Comuni di Arezzo, Bergamo, Reggio Emilia e Verona e l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, avessero proceduto a dotarsi di un Piano della Performance 2012-2014. Particolare attenzione è stata posta alla struttura di tale documento e ciò al fine di verificare due ordini di elementi. Anzitutto l'incorporazione nei Piani di valutazione derivanti dal processo di

redazione della Relazione sulla Performance. In secondo luogo l'evoluzione di tali documenti in termini di chiarezza, completezza, estensione e profondità dei documenti.

Piano della Performance 2012-2014	Bergamo	Reggio Emilia	Verona
	La struttura ed i contenuti del Piano della Performance di cui il Comune si sta dotando per il periodo 2012-2014 è in linea con il Piano 2011-2013.	Il PdP 2012-2014 è stato redatto in modo coerente rispetto ai documenti che lo hanno costituito nel 2011. La struttura e l'indice sono i medesimi.	Il Piano della Performance per il periodo 2012-2014 sarà un documento del tutto nuovo rispetto al Piano 2011-2013, in quanto sarà metodologicamente costruito a partire dal Sistema approvato alle fine del 2011 e sarà preceduto da una fase di definizione degli obiettivi strategici, attualmente in corso.
	Unione Bassa Romagna	Arezzo	
Il piano della performance 2012-2014 è strutturato in maniera simile al piano 2011-2013..	Il piano della performance 2012-2014 è stato ampliato rispetto al piano 2011-2013 attraverso la redazione di un Piano Strategico		

Tabella 10 – Il Piano della Performance 2012-2014 nelle amministrazioni pilota

Come è possibile desumere attraverso la lettura della Tabella 10 si delineano due scenari distinti. Da un lato Bergamo, Reggio Emilia e l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna si sono dotati di un Piano della Performance 2012-2014 che sostanzialmente e formalmente è sovrapponibile al Piano 2011-2013. Si tratta di amministrazioni che si erano dotate peraltro di Piani decisamente disomogenei fra loro ma accomunati dal fatto che il vertice politico amministrativo aveva chiaramente definito le linee di indirizzo strategico. Nel caso di Arezzo e di Verona si assiste a due esperienze aventi in comune il fatto che l'amministrazione ha proceduto nel corso del 2011 a meglio delineare il quadro strategico di riferimento, tuttavia mentre Arezzo ha integrato il Piano Strategico con gli altri documenti di programmazione (RPP, Peg, PdO) definendo un nuovo Piano della Performance più esteso e completo, il Comune di Verona non ha ancora finalizzato la redazione del nuovo Piano.

3.3 La Relazione sulla Performance

Il processo di valutazione della performance trova nella redazione della Relazione sulla Performance il suo momento di ideale conclusione e al tempo stesso di riavvio. Se la pubblicazione della Relazione si colloca entro il giugno dell'anno successivo a quello rendicontato, appare tuttavia fondamentale che l'amministrazione mantenga attivi i processi di valutazione durante tutta la gestione e li finalizzi sin dall'avvio del nuovo anno.

A consuntivo, la **Relazione sulla Performance**, costituisce il documento complementare al Piano della Performance tanto nelle funzioni, dal momento che contiene la valutazione di ciò che il Piano consente di misurare, tanto nei contenuti, dal momento che rileva il dato a consuntivo assunto dagli indicatori programmati nel Piano. Strumento di rendicontazione, valutazione e trasparenza, la Relazione sulla Performance completa il Ciclo della Performance. Per le amministrazioni che si dotino di un Piano della Performance in grado di rappresentare in modo unitario, integrato e coordinato la propria performance organizzativa, la Relazione sulla performance si configura in termini di Piano

della Performance declinato a consuntivo. La seguente Tabella 11 riporta in sintesi l'esito dell'analisi svolta sulle Relazioni adottate dalle amministrazioni pilota per l'anno 2011.

Arezzo	Bergamo	Unione Bassa Romagna	Reggio Emilia	Verona
Speculare al piano 2011 Approvata entro giugno Coerente a Linee Guida CIVIT Snella e leggibile Diagrammi a torta e grafici a barre	Speculare al Piano 2011 Approvata entro giugno Sforzo di leggibilità e chiarezza anche rispetto a target non raggiunti Monitoraggio esteso e puntuale di tutti gli ambiti Impiego di Emoticon	Approccio analitico di rappresentazione del livello di raggiungimento di tutti gli obiettivi. Approvata entro giugno Diagrammi a barometro	Doppio approccio qualitativo sintetico e quantitativo analitico Approvata entro aprile Documento esteso ma accessibile Riferimento anche alle partecipate	Approccio analitico e quantitativo Approvata entro aprile Livello di raggiungimento degli obiettivi prossimo al 100%

Tabella 11 – La Relazione sulla Performance 2011 nelle amministrazioni pilota

L'esperienza delle amministrazioni pilota in quello che ha rappresentato il primo anno di applicazione del D.Lgs. 150 del 2009 in tema di rendicontazione del Piano della Performance mediante la predisposizione entro aprile della Relazione sulla Performance, ha condotto, come già nel caso dei Piani, a esiti decisamente differenziati. L'elemento di maggiore differenziazione riguarda non tanto lo scostamento rispetto al Piano, la maggior parte delle Relazioni essendo strutturate in maniera del tutto coerente al Piano adottato dall'amministrazione, quanto la capacità di rendicontare in modo chiaro il livello performance raggiunto. Alcune amministrazioni hanno scelto di seguire un percorso più sintetico o selettivo e di accompagnare i dati con commenti pensati per un lettore non esperto. Altre hanno preferito un approccio analitico, di pura rendicontazione. In tutti e cinque i casi considerati nella seconda fase dell'analisi, ciò che emerge chiaramente è però lo sforzo di raccontarsi e la volontà di mettere in chiaro quanto realizzato nel corso del 2011.

La valutazione della performance contenuta nella Relazione 2011 del **Comune di Arezzo** riflette, per quanto riguarda gli ambiti di valutazione, quanto programmato e pianificato attraverso il Piano della Performance 2011-2013. Gli impatti, non essendo stati individuati in fase di programmazione dei chiari indicatori di outcome, non sono stati valutati. In relazione agli obiettivi, la Relazione adotta una rappresentazione per aree strategiche. Attività servizi ed unità organizzative sono state valutate in tutte le dimensioni definite nel SMVP e presenti nel Piano della Attività e dei Servizi per monitorare la qualità delle attività ordinarie: efficienza, efficacia, tempestività, trasparenza, accessibilità, capacità di assicurazione. Per lo stato di salute economico finanziaria sono stati presi in considerazione alcuni indicatori di bilancio e di composizione della spesa, ricorrendo anche a grafici che rendessero più semplice la lettura dei dati. Si è data inoltre evidenza all'evoluzione della struttura organizzativa. Nella Relazione sulla Performance non sono stati presi in considerazione gli impatti dell'azione del Comune né sono stati realizzati confronti con altre amministrazioni. Nella redazione della Relazione sulla Performance, il Comune ha sostanzialmente seguito le linee guida emanate dalla CIVIT, rendendo comunque la relazione più snella e leggibile: di più facile accesso anche a coloro che non hanno una competenza diretta dei temi trattati ma desiderano conoscere i

risultati raggiunti dal comune nell'anno oggetto della rendicontazione. La relazione è strutturata in due sezioni. La prima sezione è orientata al cittadino con dati riepilogativi e vasto uso della rappresentazione visuale, mediante grafici sia di stato sia di confronto con gli anni precedenti e descrizioni estremamente sintetiche per non appesantire la lettura. Nella seconda viene fornito il dettaglio, con il confronto tra risultati conseguiti e risultati attesi per tutti gli obiettivi del PDO e del Piano delle Attività e dei Servizi. La relazione contiene anche un estratto del bilancio di genere, rappresentato da una slide che indica la percentuale di dipendenti di sesso maschile e femminile su tutto il personale dell'amministrazione.

Anche la Relazione della Performance 2011 del **Comune di Bergamo** segue lo schema già adottato per il Piano della Performance. Per ciascun ambito (impatti, obiettivi strategici, stato di salute e servizi) è riportato il dettaglio dei risultati conseguiti al 31 dicembre 2011. La documentazione è accessibile dal sito del Comune in formato scheda e risulta di facile comprensione. La relazione non contiene ancora informazioni sul benchmarking. Per ciascun ambito sono stati riportati i risultati della valutazione accompagnati da alcuni brevi commenti. Laddove il Comune non ha raggiunto i risultati che si è prefissato la Relazione ne dà sintetica indicazione di fianco all'emoticons.

L'**Unione dei Comuni della Bassa Romagna** ha seguito un proprio approccio alla rendicontazione dei risultati. Le linee guida emanate dalla CIVIT non sono state prese in considerazione poichè deliberate nel marzo 2012, quando l'Unione aveva già chiuso sia la valutazione, sia la rendicontazione. La Relazione sulla Performance 2011 riflette, per quanto riguarda gli ambiti di valutazione, quanto programmato e pianificato attraverso il Piano della Performance PEG-PdO 2011 e si focalizza su obiettivi di carattere strategico, declinati in obiettivi più operativi. Impatti, attività e servizi non risultano monitorati, mentre lo stato di salute è valutato solo in termini finanziari attraverso i risparmi di gestione programmati e conseguiti. La Relazione, per il suo puntuale collegamento con i molti obiettivi dei documenti di programmazione, non riesce a fornire un quadro sintetico e generale del livello di obiettivi raggiunti ma consente di ottenere un elevato dettaglio analitico. Per ogni area strategica è comunque stato sviluppato un prospetto contenete barometri che rappresentano in modo immediato e sintetico il livello di raggiungimento degli obiettivi. L'amministrazione prevede comunque di rielaborare i risultati in una forma più sintetica, aggregata e leggibile, per fornire al cittadino uno strumento più adeguato per l'analisi dei risultati ottenuti dall'amministrazione.

La Relazione sulla Performance 2011 del **Comune di Reggio Emilia** riaggrega la valutazione degli ambiti in cui è articolata (politiche, azioni strategiche, servizi di prioritario interesse, servizi ordinari, stato di salute e impatti) fornendo una rappresentazione qualitativa e una più quantitativa. La parte qualitativa riporta una descrizione dell'ambito di misurazione e fornisce indicazioni circa la valutazione e i risultati ottenuti. A complemento sono forniti dati quantitativi e serie storiche relative al trend degli (ultimi) anni in cui è stato misurato il risultato ottenuto. La Relazione, grazie al forte allineamento tra programmazione strategica, operativa e finanziaria, riporta per ciascuna politica in ottica aggregata le spese sostenute e le eventuali entrate generate. Gli impatti sono misurati con indicatori quantitativi sintetici e si riferiscono alla politica o al sotto-obiettivo in cui essa è scomposta. Ciascun obiettivo è riportato rispetto ai risultati conseguiti dal 2008 al 2011. Attualmente la Relazione non contiene indicazioni di benchmark con altre amministrazioni. La relazione si presenta come un documento completo anche se piuttosto lungo (circa 150 pagine) ma è piuttosto accessibile proprio grazie alla sua struttura che riporta le risorse, una parte descrittiva per ciascuna sezione e i risultati ottenuti in forma tabellare. Il linguaggio adottato è tale da poter essere comprensibile agli stakeholder esterni e sono fornite indicazioni a commento del raggiungimento o

non raggiungimento degli obiettivi. Inoltre, la Relazione contiene anche indicazioni sulla *governance* delle aziende partecipate.

La Relazione sulla Performance 2011 del **Comune di Verona** è stata redatta secondo le Linee Guida CIVIT e presentano una struttura propria seppure i contenuti siano coerenti al Piano della Performance 2011-2013. Apre la Relazione una sintesi delle informazioni di interesse per i cittadini scritta con evidenti intenti divulgativi e in modo da rendere tale parte del documento leggibile anche da non addetti ai lavori. Nelle sezioni successive gli obiettivi operativi sono declinati secondo una struttura ad albero che ordina oltre 800 indicatori in obiettivi strategici e programmi. La salute economico-finanziaria dell'amministrazione e la capacità della stessa di impiegare al meglio le risorse economiche disponibili sono sintetizzate in una serie di tabelle con indicatori chiari e confrontabili. Nella relazione sono stati presentati inoltre cento "progetti di innovazione incremento miglioramento". La criticità più evidente del documento è data dal risultato complessivamente vantato dall'amministrazione che identifica un livello di raggiungimento degli obiettivi pari al 98%, decisamente elevato al punto da essere poco verosimile. Inoltre, l'unica causa dello scostamento tra target e risultato che si indica è quasi esclusivamente la "scarsità di risorse finanziarie". Si tratta di un risultato che solo in parte è rinviabile alla "buona amministrazione" e che purtroppo non consente di individuare, localizzare e rimuovere i difetti e i malfunzionamenti che con ogni probabilità esistono, ma che a questo livello di informazione non vengono alla luce.

3.4 Le *Leading practice*

La scelta delle amministrazioni locali pilota coinvolte nel progetto è avvenuta con l'obiettivo di identificare, proprio nell'ambito delle esperienze maturate in queste amministrazioni, delle *leading practice* che potessero essere di riferimento per tutte le altre amministrazioni. Il percorso di analisi svolto ha confermato un elemento che era stato già previsto in fase di progettazione della ricerca è cioè che, rispetto al tema della misurazione e valutazione della performance organizzativa, al momento non è possibile identificare una *best practice*, un'esperienza cioè, che sotto il profilo di tutti i fattori ed i criteri presi in considerazione, presenti un livello elevato di evoluzione.

Tanto per la complessità del tema, evidenziato nella necessità anche in fase di analisi di ricorrere a molteplici criteri di analisi e valutazione, quanto l'eterogeneità delle amministrazioni considerate, suggeriscono che una singola *best practice* non sia di per sé possibile e piuttosto siano identificabili appunto *leading practice* in grado di fornire utili spunti alla progettazione ed al miglioramento dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa di quelle amministrazioni che ancora non hanno provveduto ad intervenire o, più semplicemente, voglio confrontare la propria esperienza con altre.

I paragrafi che seguono proveranno ad evidenziare, per quelle amministrazioni pilota che più delle altre sono sembrate in grado di offrire elementi di spunto (Bergamo, Verona, Reggio Emilia, Unione Bassa Romagna, Arezzo), le specifiche soluzioni che sono state considerate *leading practice*. Un'utile sintesi delle categorie di *leading practice* emerse dall'analisi e distinte in relazione a tre temi di analisi del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa è contenuta nella seguente Tabella 12.

Leading practice	Tema 1. Le condizioni abilitanti
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampio e diffuso commitment interno; ▪ Chiarezza dei ruoli e delle responsabilità; ▪ Investimento nelle strutture di supporto; ▪ Integrazione dei sistemi informativi.
	Tema 2. Il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chiara identificazione degli ambiti di misurazione della performance e dei collegamenti che sussistono fra essi; ▪ Ampio ricordo ad indicatori rilevati attraverso metodologie selezionate in relazione a ciascuno degli ambiti; ▪ Apertura del processo di misurazione e del sistema ad interlocutori interni ed esterni all'amministrazione; ▪ Integrazione della rilevazione contabile finanziaria con rilevazione economico patrimoniali ed extra contabili.
	Tema 4. La valutazione della performance
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tempestività dei tempi legati al processo di valutazione e alla pubblicazione della Relazione sulla Performance; ▪ Allineamento fra Piano e Relazione sulla Performance; ▪ Forte ruolo di propulsione della Direzione Generale nel diffondere la pratica di valutazione della performance organizzativa coinvolgendo la dirigenza.

Tabella 12 – Leading practice

Il quadro che emerge e che ha ispirato la redazione dei principi e criteri per la progettazione e lo sviluppo del ciclo di gestione della performance, presentati nel Capitolo 0, evidenzia come le amministrazioni che già avevano riflettuto in passato sul ciclo di programmazione e controllo, riconoscendo una certa utilità alla definizione degli obiettivi ed all'attivazione di strumenti per il controllo basati sulla raccolta sistematica di indicatori, si trovano oggi ad uno stadio di evoluzione maggiore rispetto a quelle amministrazioni che sono rimaste ancorate ad una visione minima dei sistemi di programmazione, collegati in maniera univoca agli strumenti di programmazione economico-finanziaria. I riquadri che seguono, a completamento delle pratiche in corso presso le diverse amministrazioni messe in evidenza in corrispondenza dell'esposizione, nel capitolo 2, dell'esito delle review svolte, consentono di porre in rilievo gli elementi che sono stati considerati più innovativi fra quelli incontrati nel corso dell'analisi.

Leading practice. Il processo di sviluppo del Piano della Performance del Comune di Bergamo

Al fine di sviluppare il proprio ciclo di gestione della performance il Comune di Bergamo ha intrapreso un percorso formativo dei Dirigenti con l'ambizioso e sfidante obiettivo di predisporre il Piano delle Performance del Comune di Bergamo nell'orizzonte temporale di 60 giorni: dal 1° febbraio 2011 al 31 marzo 2011. Per facilitare il processo di redazione del Piano e per sfruttare le sinergie derivanti dalle diverse competenze e professionalità sviluppate dai Dirigenti comunali, la Direzione generale ha stabilito la loro suddivisione in tre gruppi di lavoro omogenei in base alle materie e servizi di loro competenza. In particolare i gruppi di lavoro erano così configurati:

- Servizi alla persona: cui hanno partecipato cinque dirigenti responsabili di Servizi sociali e educativi, Servizi culturali e turismo, Istituzione per i servizi alla persona, Progetto Sicurezza Urbana e Corpo di Polizia locale;
- Territorio, ambiente e infrastrutture: cui hanno partecipato sette dirigenti responsabili di struttura nelle aree tecniche delle Politiche del territorio e dei Lavori Pubblici;
- Servizi di staff interni: cui hanno partecipato quattro dirigenti responsabili di struttura nelle aree Affari istituzionali, Risorse finanziarie e Avvocatura comunale.

Il lavoro si è svolto attraverso cinque incontri tra i dirigenti dei tre gruppi di lavoro ed esperti di SDA Bocconi unitamente a due momenti di condivisione, integrazione e sviluppo del Piano della Performance ai quali hanno partecipato tutti i dirigenti in seduta plenaria. Il supporto di SDA Bocconi ai Dirigenti del Comune si è basato sulla condivisione del modello di rappresentazione della Performance, sulla definizione delle logiche di fondo per la misurazione e valutazione della performance organizzativa e sul monitoraggio e integrazione del lavoro svolto in modo autonomo da ciascun Dirigente. La Direzione generale ha svolto un'importante funzione di impulso alla redazione del Piano e alla partecipazione attiva di ciascun Dirigente e ha operato come raccordo costante tra i diversi contributi prodotti. Il percorso di formazione è stato un'importante occasione di coordinamento interno dell'Amministrazione nonché un apprezzabile esempio che le sinergie sfruttate attraverso il lavoro di squadra possono condurre a esperienze elevabili a miglior pratica.

Il Piano della Performance 2011 -2013 predisposto dai Dirigenti del Comune di Bergamo con il supporto e il monitoraggio di SDA Bocconi ha favorito una visione d'insieme degli ambiti lungo i quali il Comune di Bergamo misura e valuta la sua performance. In particolare il Piano della Performance identifica cinque ambiti di misurazione e valutazione:

- Programmi strategici: il Comune di Bergamo ha identificato sulla base delle Linee programmatiche di mandato 2009 -2014 le priorità strategiche dell'Ente, identificando le fasi per la loro attuazione e gli indicatori per misurarne e valutarne la performance.
- Attività e servizi: il Comune di Bergamo ha identificato le attività e i servizi chiave erogati a cittadini e altri portatori di interesse identificando indicatori di quantità, qualità, efficienza ed efficacia.
- Stato di salute: il Comune di Bergamo ha identificato indicatori volti alla misurazione e valutazione dell'equilibrio economico – finanziario dell'Ente, della salute organizzativa dell'organizzazione e della salute delle relazioni con i cittadini e altri portatori di interesse.
- Impatti: il Comune di Bergamo ha identificato gli impatti che concorre a produrre sul territorio di riferimento.
- Benchmarking: il Comune di Bergamo ha identificato gli ambiti e altre amministrazioni comunali con cui iniziare un confronto.

Il Piano della Performance, adottato definitivamente da parte della Giunta nel mese di maggio 2011, e il relativo documento di rendicontazione (la Relazione sulla performance) sono stati concepiti come strumenti semplici, di facile comprensione, altamente interattivi e con l'obiettivo non solo di permettere all'amministrazione di raccontare quello che ha fatto, che sta facendo e che realisticamente farà ma anche di avvicinare i cittadini e gli altri portatori di interesse alla propria amministrazione comunale.

Leading practice. La misurazione e valutazione della performance individuale nel Comune di Verona

Gli assunti della valutazione all'interno del Comune di Verona vertono sull'idea che un processo valutazione oggettiva sia un diritto, ed allo stesso tempo un dovere, sia dell'organizzazione che del lavoratore; che sia indispensabile per un corretto rapporto di prestazione; che i comportamenti di una persona e le caratteristiche organizzative di un ruolo possano essere descritti con criteri stabiliti e standardizzati e che sia possibile confrontare fra di loro diversi soggetti e diversi ruoli in modo da dare luogo a distribuzioni di valore che diventano misura in rapporto agli standard di riferimento. Come è possibile intendere da questi assunti, l'amministrazione comunale si è posta, nei confronti della valutazione della performance individuale, in un'ottica deterministica e ha provato a ricondurre tutti gli accadimenti lavorativi dell'amministrazione ad un sistema razionale.

Le finalità del sistema di valutazione, per il Comune, sono stati ricondotti a specifici obiettivi: migliorare le performance, censire il potenziale umano, valorizzare le risorse umane, gestire le politiche retributive, favorire il merito, aggiornare i ruoli organizzativi, orientare i comportamenti, favorire i processi di cambiamento e collegare i sistemi di gestione del personale con i sistemi di programmazione e controllo. Il sistema si pone in altre parole l'obiettivo di "fornire una ponderata e sistematica valutazione delle prestazioni di quanti operano nell'ente in modo che risponda ai requisiti di equità e di utilità".

Al fine di supportare un sistema di remunerazione di merito, a scapito di un sistema di remunerazione di posizione, il primo passaggio effettuato dall'amministrazione è stato quello di prevedere un doppio binario all'interno del sistema di Valutazione. Da una parte vengono valutati i ruoli organizzativi indipendentemente dalle persone che li ricoprono (*job evaluation*) e dall'altra parte si valutano le competenze e/o i comportamenti organizzativi delle persone. Il Comune di Verona riconosce che questa metodologia non può, però, essere applicata in maniera uniforme ai diversi livelli organizzativi ed ha pertanto definito allo scopo tre diverse metodologie di valutazione (per la Dirigenza, per le Posizioni Organizzative/Alte professionalità, per i Dipendenti titolari di Contratto Regioni e Autonomie Locali).

Il modello di valutazione della dirigenza è un focalizzato sull'analisi dei risultati conseguiti, opportunamente pesati, e sull'apprezzamento dei comportamenti organizzativi messi in atto per raggiungere gli obiettivi. Per la dirigenza, come anche tutti gli altri sistemi di valutazione, è previsto un colloquio di valutazione per permettere il confronto fra valutati e valutatori. Tale colloquio viene però svolto occasionalmente.

La valutazione dei risultati si basa sulla selezione annuale di alcuni obiettivi di mantenimento, sviluppo ed innovazione che possono riguardare attività straordinarie e ordinarie. Ogni obiettivo deve essere misurabile con appropriati indicatori, raggiungibile e temporizzabile. Gli obiettivi sono inseriti nella scheda "Prestazioni Dirigenziali" che riporta: l'elenco degli obiettivi espressi nel PEG e assegnati all'unità di riferimento; i rispettivi indicatori di risultato ed il peso di ciascun obiettivo espresso in percentuale all'interno dell'insieme degli obiettivi annuali del dirigente.

I principi che guidano la valutazione dei comportamenti attengono alla sfera della coerenza aziendale, all'intelligenza emotiva, alle competenze manageriali ed alla coerenza con l'orientamento al cliente della cultura aziendale. Nella pratica della valutazione, i comportamenti-obiettivo vengono disaggregati in 5 fattori che rendono più agevole la contestualizzazione e comprensione dell'obiettivo.

Le due componenti del sistema di valutazione (la valutazione dei risultati e dei comportamenti) concorrono entrambe alla valutazione complessiva dei Dirigenti, anche se non in maniera equivalente e costante nel tempo. Il Nucleo di valutazione stabilisce, annualmente, il peso di ciascuna delle due componenti sul punteggio finale.

Per tutte le Posizioni Organizzative/Alte professionalità (di seguito PO/AP), il sistema di valutazione segue, per alcuni parti, quanto già descritto per i Dirigenti; tuttavia sono presenti alcune distinzioni più o meno

rilevanti. Nella sezione dei comportamenti organizzativi, vengono osservate cinque dimensioni, su un totale di 12, considerate critiche per l'ente. Inoltre, per quanto riguarda la sezione degli obiettivi, all'inizio di ogni ciclo annuale della valutazione, ad ogni PO/AP vengono assegnati, dal proprio Dirigente, alcuni obiettivi (con relativi indicatori) selezionati direttamente dal PEG. Gli obiettivi sono scelti in base al grado di rilevanza strategica per tutto il Centro di Responsabilità a cui fa capo il Dirigente di riferimento.

La valutazione dei dipendenti (categorie A-D) ricalca, per molti aspetti, il sistema di valutazione individuato per le PO/AP, ma se ne differenzia in quanto se, da un lato, è sempre presente la valutazione degli obiettivi, dall'altro lato scompare la valutazione dei comportamenti organizzativi a favore della valutazione delle competenze. Le competenze sono definite come l'insieme delle conoscenze, capacità e qualità (osservabili all'interno della vita organizzativa quotidiana) che un dipendente manifesta nell'organizzazione e a cui deve attingere per raggiungere i risultati. Le competenze si collocano all'interno di quattro aree: Precisione e qualità, Adattamento operativo e specializzazione, Orientamento all'utenza e collaborazione, Propositività e organizzazione.

Il sistema premiale, collegato al sistema di valutazione della performance individuale, è configurato sul riconoscimento contemporaneo della performance organizzativa e della performance individuale. A ciascun responsabile di struttura è affidato uno specifico budget di salario accessorio destinato a questo scopo. Tale budget è definito annualmente in base alla rilevanza strategica che il Comune riconosce alla struttura organizzativa e alla sua tipologia (in termini quali-quantitativi delle risorse umane). Le risorse finanziarie destinate alla Performance organizzativa sono assegnate in base al livello di raggiungimento degli obiettivi. Tale livello individua la fascia di merito (l'eccellenza viene assegnata per un raggiungimento degli obiettivi almeno pari all'81%).

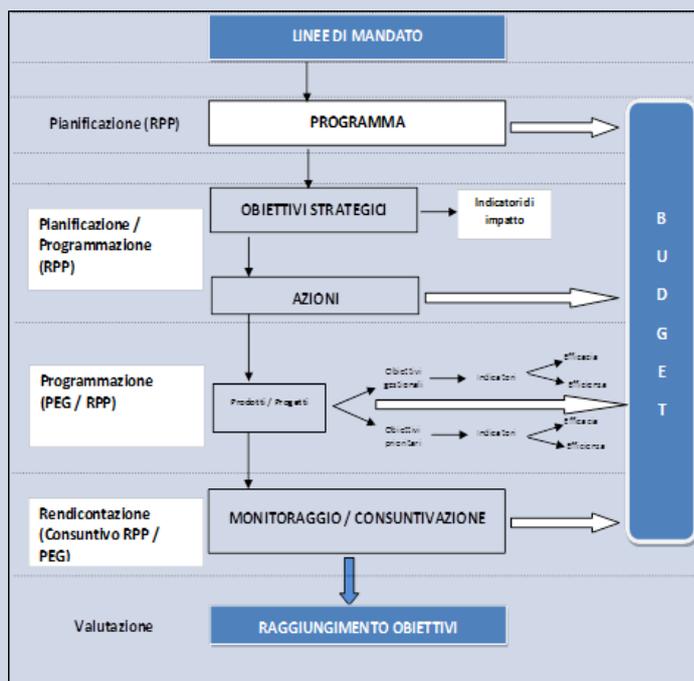
Per quanto riguarda la performance individuale, ogni dirigente di struttura organizzativa di massima dimensione, deve collocare le risorse umane a lui assegnate, in base al punteggio conseguito nelle schede, all'interno di una graduatoria divisa in tre fasce di merito: la fascia "alta" deve presentare caratteri di alta selettività e a questa dev'essere assegnata una quota rilevante delle risorse economiche destinate alla premialità; la fascia "bassa" deve prevedere comunque una quota, seppur limitata, di risorse; il livello di premialità dev'essere crescente dalla fascia più bassa a quella più alta; il valore medio pro-capite di ciascuna fascia (come rapporto fra risorse e percentuale di lavoratori inseriti) deve risultare distintivo e rappresentare un effettivo valore premiale di natura incrementale.

Leading practice. Partecipazione e misurazione al Comune di Reggio Emilia

Il Comune di Reggio Emilia si contraddistingue per una forte partecipazione da parte di tutta l'organizzazione a innovarsi costantemente per ottenere risultati migliori. In quest'ottica, l'amministrazione ha intrapreso processi di innovazione interni stimolati da fabbisogni di efficienza operativa ed efficacia dell'azione pubblica e ben innestati nelle opportunità di rinnovamento che derivano dall'attuazione di nuove normative nazionali. In particolare, nel corso del 2010 si è il Comune si è attivato per rispettare i termini e recepire nel proprio ordinamento le disposizioni del D.Lgs. n. 150 del 2009 applicabili agli enti locali. Al fine di definire in modo chiaro il sistema di misurazione e valutazione della performance, identificando in modo univoco anche le fasi componenti il ciclo di gestione della performance, l'amministrazione ha definito un modello di raccordo tra i diversi documenti di programmazione che definisce anche la relazione tra sistema di misurazione e valutazione della performance e valutazione del personale. Il sistema di misurazione e valutazione della performance e il ciclo della performance sono stati progettati a partire dal 2009 e finalizzati nel corso del 2010. In particolare, nel 2009 il Comune ha pubblicato la rendicontazione della performance di ente articolata per politiche – che corrispondono agli attuali programmi strategici, pubblicando un documento in cui ha reso noto, attraverso la definizione di

alcuni indicatori sintetici, il grado di raggiungimento degli obiettivi che si era prefissato nel corso del 2008.

Occorre ricordare che il Comune di Reggio Emilia è stato il primo Comune ad aver deciso di adottare per il bilancio il modello di Rendiconto Civicum, studiato dalle Big Four della revisione. Il Rendiconto Civicum – ispirato alle best practices internazionali e in particolare al bilancio del Comune di Wellington (Nuova Zelanda) – persegue obiettivi di massima semplificazione e massima comprensibilità da parte dei cittadini.



Nel corso del 2010 è stato formalizzato il ciclo di gestione della performance che concretizza la volontà dell’Ente di dotarsi uno strumento misurazione e valutazione della performance efficace ai fini decisionali e di accountability.

Il Comune non ha ancora formalizzato il sistema di misurazione e valutazione della performance in un documento, ma sta continuando nell’innovazione del ciclo di performance. In particolare, per alcuni servizi, tra cui verde pubblico e parchi, scuole, mobilità e servizi sociali, è stata portata avanti un’analisi per definire indicatori in grado di monitorare diverse dimensioni quali efficienza, quantità, accessibilità

ecc, mentre per altri servizi gli indicatori sono prevalentemente di quantità. Una volta definiti gli indicatori è di prioritaria importanza per l’Ente identificare le fonti informative alimentanti e il raccordo con il sistema informativo aziendale. L’obiettivo è quello di attuare un osservatorio delle “politiche” (programmi strategici) prioritari per il Comune di Reggio Emilia con il supporto di un cruscotto direzionale per poter prendere decisioni a supporto della formulazione, gestione e valutazione delle stesse. Il prossimo paragrafo descrive alcune caratteristiche del sistema informativo del Comune di Reggio Emilia.

Leading practice. La catena strategica del valore del Comune di Arezzo.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance del Comune di Arezzo, descritto all’interno di un documento adottato dall’amministrazione, identifica le seguenti fasi del ciclo di gestione della performance: pianificazione, programmazione, controllo, rendicontazione, valutazione, premialità e trasparenza. All’interno del documento trovano definizione le attività che devono essere svolte all’interno di ciascuna fase, i responsabili di tali attività, gli strumenti da utilizzare ed i tempi di attuazione.

Il sistema definisce la mappa strategica come lo strumento di base per definire ed effettuare la valutazione della performance organizzativa delle unità organizzative, dei servizi, e dell’organizzazione nel suo complesso. Per la definizione di tale mappa, il sistema del Comune di Arezzo si avvale di un modello riconducibile alla catena strategica del valore. Tale modello, originariamente elaborato dal Prof. Michael Porter, distingue le attività primarie (in grigio scuro nella figura) dalle attività di supporto. Le attività primarie contribuiscono in maniera diretta alla generazione del valore mentre le attività di supporto

contribuiscono indirettamente. La seguente figura fornisce indicazione delle attività cui l'amministrazione ha ritenuto di attribuire il carattere di attività primaria.



All'interno del sistema è stato quindi stabilito un collegamento tra Macrofunzioni – Funzioni – Servizi – Processi ed attività che tiene conto anche di eventuali progetti a supporto, in modo che obiettivi ed indicatori assegnati a ciascun elemento della mappa siano in correlazione tra loro. Ulteriore passo è stato quello definire la mappa dei centri di responsabilità, tracciare la relazione tra centri di responsabilità e attività (servizi) e, quindi, circoscrivere e selezionare gli indicatori di prestazione più opportuni per i singoli centri di responsabilità.

Per ogni servizio il Comune di Arezzo ha pensato di introdurre un modello di misurazione multidimensionale che tenesse conto, oltre che dell'efficienza, anche dell'efficacia, la tempestività, l'accessibilità, la trasparenza e la capacità di rassicurazione. Il modello è riportato nella figura seguente

L'introduzione del ciclo della performance, di una visione olistica della performance e di un sistema di misurazione multidimensionale rappresenta un'innovazione di grande portata per il Comune. Il fatto che tale introduzione sia stata fortemente sponsorizzata dai vertici amministrativi rappresenta certamente un fattore positivo non trascurabile.

Le *leading practice* richiamate nel presente capitolo ed evidenziate nel capitolo 2 in relazione ai diversi fattori e criteri presi in considerazione nella *review* delle esperienze delle amministrazioni locali pilota coinvolte nel progetto, forniscono tre ordini di indicazione. Anzitutto evidenziano come quelle amministrazioni che hanno saputo cogliere il collegamento tra performance e trasparenza, hanno anche profuso un maggiore sforzo nella progettazione e stesura di documenti *user friendly*, contraddistinti da un maggiore livello di innovazione. In secondo luogo, tali esperienze collocano al centro dell'attenzione il tema della progettazione del collegamento tra performance e meritocrazia da realizzarsi concretamente attraverso l'integrazione tra sistemi di misurazione della performance organizzativa e sistemi di valutazione della performance individuale. Il terzo ordine di indicazione riguarda la necessità di guardare alla performance come ad un concetto la cui definizione passa attraverso il coinvolgimento, l'interazione e la motivazione di tutto il gruppo dirigente, la sensibilizzazione degli organi di vertice politico e l'interazione con la cittadinanza. Il sistema di misurazione e valutazione della performance ha cioè una componente soggettiva, composta dalle persone che di tale sistema fanno, o faranno uso, e di tale componente soggettiva, nelle sue caratteristiche, nelle sue esigenze come nei suoi limiti, è opportuno l'amministrazione tenga conto.

4. MIGLIORARE IL CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE PER MIGLIORARE LA PERFORMANCE

Le esperienze analizzate dimostrano che la riforma ha dato un impulso sostanziale a fare cose che le amministrazioni altrimenti non avrebbero fatto e a rafforzare alcuni progetti in corso. Inoltre il percorso avviato da alcune delle amministrazioni locali pilota evidenzia come sia possibile per un ente locale realizzare un percorso di cambiamento, ispirato dai principi contenuti nel D.Lgs. n. 150 del 2009, e finalizzato a rafforzare il sistema di misurazione e, più in generale, il ciclo di gestione della performance.

Le *lesson learned* e le *leading practice* richiamate nel capitolo 3 dimostrano che tale percorso di cambiamento non solo è possibile ma è anche utile, dal momento che può essere collegato ad analoghi percorsi di innovazione e miglioramento che riguardano altri sistemi aziendali. Infine appare utile mettere in evidenza un ultimo elemento, e cioè che i cambiamenti in tema di misurazione si rilevano tanto più utile quanto più le amministrazioni lavorano con continuità su questi temi proponendo una costante rielaborazione di strumenti e contenuti. Lo sviluppo di sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa richiede del resto l'attivazione di percorso di apprendimento di quello che può essere definito **un nuovo linguaggio**, e il linguaggio contenuto nel sistema di misurazione della performance, come tutti i linguaggi, richiede, per poter evolvere e rispondere ai fabbisogni di interazione e comunicazione, di essere usato continuamente.

Del resto la continuità di investimento sul ciclo di gestione della performance appare aver senso ed essere utile se conduce ad un miglioramento della performance dell'amministrazione e non solo ad un miglioramento del sistema in sé. Per le amministrazioni, una volta avviato percorso di cambiamento ed innovazione, diventa importante valutare l'efficacia dello stesso sistema di misurazione e valutazione della performance, nei suoi diversi stadi evolutivi, rispetto all'obiettivo finale riconducibile al miglioramento della performance dell'amministrazione.

4.1 Spunti per il miglioramento: le azioni intraprese dalle amministrazioni pilota e i risultati raggiunti

L'intenso lavoro di analisi e *review* dell'esperienza delle amministrazioni pilota ha consentito di mettere in evidenza i punti di forza dei relativi sistemi di misurazione e valutazione della performance ma anche di evidenziare alcuni aspetti passibili di successivo miglioramento. La disamina di tali elementi, riassunti nella seguente Tabella 13, consente di completare l'esposizione del lavoro svolto dalle amministrazioni locali pilota e dagli esperti che le hanno affiancate, e, soprattutto, completa il quadro degli spunti di riflessione messi a disposizione di tutte le altre amministrazioni interessate a progettare e realizzare un percorso di miglioramento dei propri sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa.

Le azioni di miglioramento sono state infatti definite a partire dall'analisi svolta, in modo coerente al modello di *review* proposto, al fine di rafforzare l'esperienza delle amministrazioni pilota focalizzando l'attenzione su elementi giudicati carenti o non ancora sufficientemente innovati.

Azioni di miglioramento progettate	Bergamo	Novara	Verona	Reggio Emilia
	Attuazione del Piano della Performance	Sviluppo strumenti di misurazione	Sviluppo indicatori per la misurazione della performance organizzativa	Formulazione del Documento relativo al sistema di misurazione
	Mappatura dei fabbisogni informativi delle diverse aree organizzative	Sviluppo competenze in tema di misurazione	Analisi processi lavorativi secondo un ottica di <i>Activity Based Costing</i>	Raffinamento degli indicatori
	Progettazione di un sistema informativo aziendale integrato		Rafforzamento delle competenze e del benessere organizzativo	<i>Assessment</i> dei fabbisogni informativi
Unione Bassa Romagna	Arezzo	Nola	Casarano	
Identificazione indicatori per i nuovi servizi conferiti	Redazione del nuovo Piano Strategico	Rafforzamento della funzione di indirizzo politico	Individuazione delle aree strategiche	
Review degli indicatori già selezionati	Review degli indicatori e sviluppo indicatori outcome	Esplicitazione di un albero della performance	Esplicitazione di un albero della performance	
Monitoraggio delle partecipate	Monitoraggio delle partecipate		Rafforzamento del sistema di report	
			Definizione del Piano Triennale della Trasparenza	

Tabella 13 - Azioni di miglioramento

Per ciascuna delle amministrazioni locali pilota non appartenenti alle Regioni dell'Obiettivo convergenza, gli esperti del progetto hanno definito un apposita scheda di miglioramento da intendersi come programma che le amministrazioni sono chiamate a porre in essere al fine di rafforzare il proprio sistema di misurazione ed il proprio ciclo di gestione della performance.

Nel corso della seconda metà del 2011, le amministrazioni, con la collaborazione degli esperti hanno posto in essere veri e propri percorsi di miglioramento con l'obiettivo di migliorare il ciclo di gestione della performance attraverso la realizzazione delle azioni proposte. Durante il percorso, gli esperti hanno aiutato le amministrazioni a coordinarsi internamente in modo da rendere l'attuazione delle azioni efficace e commisurata alle effettive capacità organizzative e manageriale in essere. L'esito dei percorsi di miglioramento è consistito in tutti i casi in un effettivo rafforzamento tanto delle condizioni abilitanti tanto degli elementi che compongono il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa. Alcune amministrazioni, come Verona e Novara, che partivano da una situazione di parziale evoluzione del sistema, hanno colto l'occasione per svolgere una riflessione più ampia intorno al tema della misurazione e approcciare le innovazioni introdotte dalla riforma come un'occasione. Le altre amministrazioni, che già possedevano diversi elementi di forza, hanno definito ulteriormente i propri strumenti, in particolare nella direzione di una maggiore integrazione fra gli stessi.

Di seguito si riporta il contenuto delle azioni di miglioramento proposte alle diverse amministrazioni e si espongono alcune considerazioni emerse nel corso della realizzazione del percorso di miglioramento all'interno di ciascuna amministrazione. Per una trattazione più dettagliata del percorso di miglioramento si rinvia ai relativi rapporti contenuti nel sito www.qualitapa.gov.it.

Azioni di miglioramento. Le azioni proposte al Comune di Bergamo.

Le azioni di miglioramento individuate per il Comune di Bergamo sono:

L'attuazione del piano delle performance. Il Piano della Performance che è stato predisposto dai dirigenti del Comune di Bergamo, con la supervisione della Direzione Generale, al momento sta aspettando l'approvazione da parte della Giunta Comunale che avverrà dopo l'approvazione del Bilancio previsionale e della Relazione Previsionale e Programmatica e, verosimilmente, durante l'ultima settimana del mese di aprile. Una volta adottato formalmente il Piano delle Performance, il documento impegnerà l'amministrazione rispetto agli obiettivi dichiarati ex ante. A conclusione dell'esercizio in corso il Comune di Bergamo sarà tenuto alla redazione della Relazione sulla performance. Tale documento ha l'obiettivo di evidenziare a consuntivo, con riferimento al 2011, i risultati organizzativi raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati nel Piano delle Performance 2011-2013. In particolare la Relazione sulla Performance evidenzierà, anche attraverso effetti grafici di facile comprensione per la cittadinanza, i risultati dell'attività amministrativa e in particolare evidenzierà il raggiungimento o meno dei target dichiarati nel piano evidenziandone e spiegandone gli eventuali scostamenti. Durante questa fase di prima adozione del Piano delle Performance l'esperto solleciterà l'Ente affinché dia attuazione al nuovo sistema di misurazione e valutazione della performance intervenendo per definire eventuali azioni di *fine tuning* e aggiungere nuove schede servizi.

La mappatura dei fabbisogni informativi. La definizione del nuovo sistema di misurazione e valutazione della performance necessita di un'adeguata mappatura dei fabbisogni informativi di supporto per agevolare il processo di alimentazione del sistema stesso in ottica di massima efficienza nella produzione delle informazioni e garanzia di qualità delle stesse. A tal proposito, l'esperto supporterà il Comune nell'analisi degli attuali flussi informativi di supporto alla programmazione, nella definizione dei fabbisogni informativi per il nuovo sistema di misurazione e valutazione della performance e nella contestuale definizione del processo da portare avanti per adeguare i flussi informativi ai nuovi fabbisogni.

L'assessment finalizzato alla progettazione di un sistema informativo aziendale a supporto della programmazione basato su soluzioni informatiche più integrate nativamente. Il sistema informativo del Comune di Bergamo è caratterizzato, come quello di altri Comuni Italiani, da un certo grado di frammentazione delle basi dati gestionali. Tali banche dati sono al centro del sistema alimentante il sistema di misurazione e valutazione della performance, per cui la loro frammentazione può comportare la ridondanza dei dati e la non attendibilità degli stessi. Esistono diverse architetture informatiche che consentono di migliorare il grado di integrazione delle banche dati. Obiettivo di questa azione di miglioramento è quello di supportare l'Ente nel definire un piano per la revisione del sistema informativo aziendale a supporto della programmazione che fornisca indicazioni sul governo strategico dei sistemi informativi (es. scelte organizzative di posizionamento della funzione sistemi informativi, ruolo e responsabilità della stessa), sul modello organizzativo e gestionale da adottare anche alla luce di una proposta di architettura del sistema stesso. L'attività dovrebbe essere svolta valorizzando il più possibile gli investimenti e le competenze presenti all'interno dell'Ente.

Il completamento delle azioni di miglioramento da parte del Comune di Bergamo con il supporto degli esperti ha permesso di riscontrare un effettivo miglioramento in una serie di ambiti. Con l'approvazione del Piano della Performance da parte della Giunta su proposta dell'Organismo Indipendente di Valutazione, il modello generale di rappresentazione della performance, ora, è stato definito e risulta essere chiaro e facilmente intuibile per i cittadini del Comune. Con il Piano della Performance 2011-2013, l'Amministrazione ha potuto avviare il presidio di ambiti della performance

precedentemente non misurati: lo Stato di Salute organizzativa, lo Stato di Salute delle Relazioni e gli impatti che produce nell'ambiente sociale, economico e geografico di riferimento. Questi ambiti della performance sono presidiati mediante l'impiego di appositi indicatori che misurano la performance attesa.

Anche per quanto riguarda i soggetti con responsabilità relative al processo (ciclo della performance) si possono osservare alcuni miglioramenti: il Piano della Performance è stato integrato con indicatori di contesto ed è stato specificato il legame logico tra indicatori, obiettivi e target. In aggiunta, il livello di trasparenza del sistema risulta migliorato, almeno parzialmente, in quanto l'Amministrazione, grazie al Piano della Performance 2011-2013 rende pubblici e visibili i risultati raggiunti nell'erogazione dei propri servizi anche facendo confronti con altre amministrazioni (benchmark). Infine si registra un aumento dell'estensione della misurazione (indicatori) della performance lungo diversi ambiti, in particolare impatti, servizi e contesto.

Le successive due azioni di miglioramento hanno posto le basi per il superamento della frammentazione delle basi dati gestionali. Si segnala che durante il periodo in cui sono state portate avanti le azioni di miglioramento il Comune di Bergamo ha ottenuto un finanziamento di Regione Lombardia finalizzato a rivedere, tra le altre attività, anche il sistema informativo a supporto della programmazione e di alcuni servizi. Inoltre le attività portate avanti per rivedere l'organizzazione interna della Funzione Sistemi Informativi rappresentano certamente la volontà dell'Ente di investire in questa direzione. Il risultato dovrebbe essere per l'amministrazione comunale di Bergamo di disporre di un sistema gestionale integrato con i sistemi gestionali relativi alle diverse attività e servizi. L'integrazione nativa delle banche dati dell'ente unitamente all'evoluzione della tecnologia, a livello hardware e software, dovrebbe consentire all'amministrazione comunale di Bergamo l'immissione diretta di dati sempre più numerosi ad un livello di dettaglio crescente, la tempestività di aggiornamento e reperimento dei dati e la distribuzione delle risorse informatiche per poter operare immediatamente e interattivamente sulle base di dati.

Azioni di miglioramento. Le azioni proposte al Comune di Novara.

Le azioni di miglioramento condivise dall'Amministrazione riguardano lo sviluppo di condizioni relative al livello complessivo di interesse, agli strumenti e alle competenze, che permettano di misurare la performance organizzativa con riferimento a responsabilità, priorità, decisioni prese e decisioni da prendere. Con questo obiettivo sono individuate tre azioni prioritarie:

- la definizione del nuovo Piano della Performance in funzione del programma di mandato della nuova Giunta;
- la revisione e la riorganizzazione della struttura, ivi compreso il ruolo dell'OIV;
- lo sviluppo della parte del sito relativa alla trasparenza e al sistema di misurazione della performance (accountability).

L'analisi svolta presso il Comune di Novara aveva messo in evidenza come il sistema presentasse diversi elementi di criticità riconducibili ad alcuni fattori ed in particolare i. al ruolo svolto dai leader dell'organizzazione, quali il Direttore Generale, Assessore all'organizzazione, bilancio e personale, ii. all'architettura complessiva del sistema di controllo e programmazione, iii. alle caratteristiche del processo di misurazione e valutazione, in particolare con riferimento al ruolo svolto dai dirigenti e,

potenzialmente, dall'OIV e, infine, iv. al livello di trasparenza del sistema, legato in particolare allo sviluppo del sito

Per quanto riguarda la leadership all'interno dell'amministrazione si segnala il ruolo propulsivo del nuovo Direttore Generale che ha permesso di avviare il programma di sviluppo del sistema di governante della performance del Comune e di integrazione tra gli indirizzi politici e l'attività gestionale. La definizione dell'albero della performance a partire dalle linee di indirizzo politico espresse nel Programma di Mandato del Sindaco (2011-2016) ha permesso di mettere in evidenza la necessità di identificare le responsabilità e di una maggiore condivisione tra Assessori e Dirigenti degli obiettivi strategici e delle priorità da tradurre in obiettivi operativi da esplicitare nel PEG/PDO.

Quanto all'architettura complessiva del sistema di controllo e programmazione, si segnala come, oltre alla ridefinizione della missione e della visione del Comune di Novara, il lavoro avviato dovrebbe permettere, partendo dalla valutazione dei servizi/interventi e delle politiche in atto conseguenti al PEG 2011, di evidenziare gli indicatori atti a individuare gli aspetti essenziali dei programmi da perseguire. Resta da decidere la necessità/opportunità o meno di procedere ad una *spending and incoming review* sistematica con una nuova perimetrazione dei servizi e degli interventi comunali che renda disponibile risorse per investimenti generatori a loro volta di nuove risorse.

Quanto al processo, ed in particolare al coinvolgimento degli stakeholders nella definizione degli obiettivi e nella validazione degli indicatori, si prevede un loro maggiore interessamento nella definizione delle priorità da esplicitare nella RPP/PEG attraverso la realizzazione del bilancio partecipato 2012. È prevista, a questo fine, la elaborazione e la messa a disposizione della Relazione sulla performance che vada oltre un semplice rendiconto delle cose fatte e non fatte e che metta nelle condizioni di condividere una riflessione sui risultati ottenuti e sulle criticità riscontrate nel periodo analizzato. Tale relazione sarà utilizzata per l'aggiornamento annuale degli atti di programmazione.

Si sottolineano a questo proposito alcune debolezze già segnalate in precedenza e irrisolte: il carattere "poco" indipendente dell'OIV (composto da Segretario G.le, Direttore G.le, che lo presiede, e un esperto esterno), lo scarso coinvolgimento dell'OIV nella predisposizione della metodologia di misurazione e valutazione della performance del Comune, l'assenza di una procedura di gestione degli eventi avversi, l'assenza della definizione di scenari e analisi del contesto da considerare nella programmazione delle priorità del Comune.

Sempre in relazione al processo di misurazione e valutazione della performance, si sottolinea che è in corso di elaborazione il documento relativo al Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP) del Comune di Novara. Il nuovo SMVP delineato introduce la misurazione e la valutazione della performance organizzativa, esplicita il collegamento tra la valutazione della performance organizzativa e della performance individuale, prevede l'identificazione degli indicatori di outcome, oltre a quelli di output, ed esplicita il collegamento tra indicatori ed obiettivi e risorse. L'elaborazione del Sistema è a cura del citato gruppo di lavoro costituito alla diretta dipendenza del Direttore Generale.

Il tema della trasparenza del sistema non è stato interessato da grandi cambiamenti rispetto alla situazione rilevata ad aprile 2011. Si segnala soltanto la pubblicazione sul sito del Programma di Mandato del Sindaco (2011-2016). Tuttavia, lo SMVP in corso di elaborazione prevede la

pubblicazione sul sito dello stesso SMVP, del Piano della Performance (come PEG/PDO) e della Relazione sulla Performance.

Azioni di miglioramento. Le azioni proposte al Comune di Verona.

Le azioni di miglioramento proposte e programmate per il Comune di Verona sono:

Progetto pilota “Indicatori”. La questione degli indicatori è in parte affrontata nel documento in bozza, denominato “Piano della performance”, che riprende in buona parte le raccomandazioni della CIVIT riguardanti il Piano della performance. Tuttavia, i problemi della selezione degli indicatori, della loro classificazione e descrizione anagrafica, nonché della definizione delle procedure di imputazione, convalida e gestione dei dati che li riguardano sono tutti irrisolti e rinviano ad una attività futura ancora da iniziare. In quest’ambito specialistico un supporto del progetto potrebbe rivelarsi utile. Le fasi del progetto potrebbero essere così articolate, svolgendole non necessariamente in sequenza:

- ricognizione degli indicatori attualmente in uso
- valutazione della disponibilità di indicatori standard e classificati di fonte ANCI o di altra fonte
- selezione degli indicatori di efficienza, efficacia e impatto adatti alle esigenze del Comune
- definizione e attuazione delle procedure (anche informatiche) di imputazione, convalida e gestione dei dati.

Progetto pilota “Performance organizzativa”. La valutazione della performance organizzativa è attualmente una lacuna nel progetto di Piano della performance che è in corso di svolgimento. Il progetto richiede lo svolgimento delle seguenti attività:

- un modello di qualità dei servizi di front-office e back-office
- la definizione di appropriati indicatori per la valutazione del modello
- l’elaborazione e il calcolo di un indicatore sintetico di performance organizzativa per ciascun servizio dell’Amministrazione (almeno nell’ambito prescelto per il progetto)
- elaborazione e calcolo della performance organizzativa di ciascuna Unità organizzativa per i servizi di cui ha la responsabilità diretta
- criteri di definizione della performance dell’Amministrazione nel suo complesso (bisogna però notare che il compito della valutazione della performance complessiva spetta al NV – v. Art. 7, comma 2 lettera a e Art. 14, comma 4 lettera e del D.Lgs. N. 150 del 2009).

Realizzazione del “Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance”. Nel corso del progetto, l’attività dei consulenti si è concentrata sullo sviluppo del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, fino ad oggi incompleto, integrandolo con gli apporti derivanti dalle due azioni di miglioramento e fornendo supporto continuo al gruppo di lavoro interno incaricato della sua realizzazione.

Il percorso di miglioramento realizzato dal Comune di Verona ha ottenuto diversi effetti positivi. Rispetto al fattore della *leadership* all’interno dell’organizzazione, è interessante rilevare uno sviluppo della *leadership* del Diretto Generale che, per il ruolo svolto nello sviluppo del sistema e per l’investitura formale nel ruolo di responsabile del ciclo della performance dispone ora di un apparato completo e strutturato per la gestione del sistema amministrativo. Il sistema di controllo e programmazione è evoluto attraverso l’introduzione di una Anagrafe Generale degli indicatori. Nel processo di integrazione tra valutazione organizzativa e valutazione individuale l’amministrazione ha deciso di sincronizzare la misurazioni e le valutazioni prodotte nei due ambiti tenendo conto anche dell’impatto della performance organizzativa sulla valutazione individuale. Si è superato in tal modo

uno degli aspetti critici della valutazione individuale, vista come un corpo separato rispetto al quadro generale della valutazione della performance. Anche rispetto agli ambiti di misurazione e valutazione ci sono stati importanti miglioramenti. Non solo è stato approvato il modello standard per la Carta dei servizi, ma questo è stato integrato con la valutazione dei servizi del SMVP. Inoltre, gli indicatori per analizzare l'impatto dell'azione amministrativa e lo stato di salute dell'Amministrazione sono stati inseriti nell'Anagrafe degli indicatori.

Azioni di miglioramento. Le azioni proposte al Comune di Reggio Emilia.

Le azioni di miglioramento individuate per il Comune di Reggio Emilia sono:

La formulazione di un documento di sintesi che illustri il sistema di misurazione e valutazione delle performance nel suo complesso. Il ciclo delle performance e il suo collegamento con il sistema di valutazione del personale è stato sostanzialmente definito ed attuato dai dirigenti del Comune di Reggio Emilia ed è già in uso. Obiettivo dell'azione di miglioramento è di tradurre in un documento formale il sistema già adottato dall'amministrazione.

Il raffinamento degli indicatori, tramite azioni di audit e la creazione di alcune schede consolidate a completamento del Piano delle Performance. Obiettivo di questa azione è quello di supportare il Comune di Reggio Emilia nell'integrare ulteriormente il proprio sistema di misurazione e valutazione della performance, affinando e consolidando indicatori già esistenti con l'obiettivo di integrare gli elementi che compongono il Piano della Performance. In particolare, l'attività potrà riguardare anche lo stato di salute organizzativa e delle relazioni e alcune schede servizio ritenute prioritarie per il Comune.

L'assessment dei fabbisogni informativi a supporto del sistema di misurazione e valutazione della performance e della trasparenza. La definizione del sistema di misurazione e valutazione della performance necessita di un'adeguata mappatura dei fabbisogni informativi di supporto per agevolare il processo di alimentazione del sistema stesso in ottica di massima efficienza nella produzione delle informazioni e garanzia di qualità delle stesse sia per gli stakeholder interni (dirigenti, personale, direzione, organi amministrativi e politici) che per quelli esterni (cittadini, imprese, partecipate e portatori di interesse). Per questo motivo l'obiettivo di questa azione è quello di supportare il Comune nell'analisi del fabbisogno informativo e nella contestuale definizione del processo da attuare per una migliore rappresentazione delle informazioni necessarie (es. identificazione dei dati, definizione del formato e proposta di architettura complessiva del sistema informativo da attuare).

Il completamento delle azioni di miglioramento da parte del Comune di Reggio Emilia con il supporto degli esperti ha permesso di riscontrare un effettivo miglioramento in una serie di ambiti. Innanzitutto il Comune di Reggio Emilia ha nominato e costituito l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) rispettando i requisiti predefiniti per i componenti (incompatibilità, elevata professionalità manageriale etc.) a garanzia dell'indipendenza della valutazione della performance organizzativa e individuale. L'OIV, ora, interagisce e collabora direttamente con il vertice amministrativo e i dirigenti dell'ente al fine di assicurare rigore, incisività e trasparenza del sistema di valutazione. Inoltre, l'OIV, entro scadenza, validerà la Relazione sulla Performance, proporrà la valutazione del Direttore Generale e attesterà l'assolvimento degli obblighi di integrità e trasparenza. Si confida che, con la costituzione dell'OIV, verranno rispettate le tempistiche di programmazione e rendicontazione dell'ente.

Con l'approvazione del Piano della Performance da parte della Giunta, il modello generale di rappresentazione della performance già precedentemente definito, ora è stato ulteriormente affinato e risulta essere maggiormente intuibile per i cittadini del Comune. Il presidio di alcuni servizi

ritenuti rilevanti per l'ente con la costruzione di apposite schede servizio permetterà da un lato un maggiore presidio di questi servizi in termini di misurazione e valutazione della performance al fine di migliorare la qualità complessiva dei servizi stessi, dall'altro permetterà una migliore rendicontazione nei confronti dei cittadini e stakeholder rilevanti vista la facilità di lettura delle schede predisposte.

L'ultima azione di miglioramento ha posto le basi per il superamento definitivo della frammentazione delle basi dati gestionali. In questo modo l'amministrazione comunale di Reggio Emilia disporrà di un sistema gestionale totalmente integrato nel Data warehouse. L'integrazione nativa delle banche dati dell'ente unitamente all'evoluzione della tecnologia, a livello hardware e software garantirà all'amministrazione comunale di Reggio Emilia l'immissione diretta di dati sempre più numerosi ad un livello di dettaglio sempre maggiore, la tempestività di aggiornamento e reperimento dei dati e la distribuzione delle risorse informatiche per poter operare immediatamente e interattivamente sulle base di dati.

Azioni di miglioramento. Le azioni proposte all'Unione dei Comuni della Bassa Romagna.

Dall'analisi effettuata attraverso la check-list e riportata nel report si evince che le azioni di miglioramento da attivare presso l'Unione dei comuni della Bassa Romagna sono mirate a:

- rivedere e completare il set degli indicatori utilizzati per monitorare i servizi ed impostare l'anagrafica;
- creare un sistema di monitoraggio delle partecipate.

Il risultato atteso dalle azioni di miglioramento consiste in una migliore impostazione sia del piano della performance per l'anno 2012, sia del ciclo di gestione della performance. La revisione degli indicatori di servizio e di outcome e la creazione di un sistema di monitoraggio per le partecipate permette di affinare e completare il set di strumenti adottati per realizzare sia il monitoraggio della performance in corso di esercizio, sia la valutazione della performance a fine esercizio.

Le azioni di miglioramento portate avanti, hanno influenzato positivamente l'approccio alla misurazione attuato dall'Unione dei comuni della Bassa Romagna. Se l'impianto complessivo del sistema di misurazione e valutazione della performance e l'impostazione data al ciclo di gestione della performance si erano da subito dimostrati robusti, minore attenzione era stata posta alla definizione degli indicatori ed al loro utilizzo nei vari servizi. Le azioni di miglioramento hanno creato la consapevolezza che un indicatore debba essere sempre collegato ad un obiettivo da perseguire, anche per le attività ordinarie, che tale obiettivo debba essere identificato prima dell'indicatore ed essere coerente, o perlomeno non in contraddizione, con gli intenti strategici dell'organizzazione. Quindi è stato migliorato il processo di definizione degli indicatori. L'attuazione delle azioni ha introdotto una anagrafica degli indicatori che può essere utilizzata in tutta la sua estensione o in forma ridotta a seconda del dettaglio al quale si desidera pervenire nella caratterizzazione dell'indicatore. E' stato inoltre elaborato un *framework* che riduce ambiguità ed incomprensioni. Infine il percorso di miglioramento ha consentito di sviluppare gli indicatori dei servizi pilota, definendo gli obiettivi da perseguire, identificando gli ambiti di misurazione più significativi per ciascun servizio e caratterizzando ciascun indicatore nell'anagrafica. Tale processo potrà essere ripreso quando sarà riattivato il progetto relativo al sistema di monitoraggio delle partecipate.

Azioni di miglioramento. Le azioni proposte al Comune di Arezzo.

Dall'analisi effettuata attraverso la check-list e riportata nel report si evince che le azioni di miglioramento da attivare presso il comune di Arezzo possono essere mirate a:

- Elaborare un piano strategico che colleghi il programma di mandato all'azione quotidiana dei servizi;
- Definire indicatori di outcome, rivedere gli indicatori utilizzati per monitorare i servizi ed impostare l'anagrafica;
- Creare un sistema di monitoraggio delle partecipate.

Il risultato atteso dalle azioni di miglioramento consiste in una migliore impostazione sia del piano della performance per l'anno 2012, sia del ciclo di gestione della performance. La realizzazione di un piano strategico colma quella parte del piano della performance che non era stata ancora elaborata. La definizione di indicatori di outcome permette di misurare le politiche e le azioni amministrative sugli impatti che producono sulla comunità. La revisione degli indicatori di servizio e la creazione di un sistema di monitoraggio per le partecipate permette di affinare e completare il set di strumenti adottati per realizzare sia il monitoraggio della performance in corso di esercizio, sia la valutazione della performance a fine esercizio.

Le azioni di miglioramento portate avanti dal Comune di Arezzo, soprattutto quella relativa alla redazione del piano strategico hanno influenzato positivamente sia l'azione amministrativa sia quella politica. Quest'ultima ha colto l'importanza del ciclo di gestione della performance come strumento per monitorare se gli indirizzi politici dati sono correttamente perseguiti dalla componente amministrativa e se danno luogo ai risultati desiderati: il piano della performance non è più vissuto come una questione semplicemente amministrativa, ma come strumento a supporto, attraverso l'azione amministrativa, del perseguimento degli obiettivi politici di legislatura. Questo è stato un primo passaggio culturale fondamentale. L'altro passaggio fondamentale è stato quello di ampliare la visione della componente amministrativa: non richiudersi nei confini del proprio servizio ma ripensare il proprio servizio come componente di un tutto più grande.

Dopo aver passato in rassegna i principali esiti emersi dall'attuazione delle azioni di miglioramento, si propone nel seguente paragrafo una selezione delle *lesson learned* relative alla progettazione ed alla realizzazione di un percorso di miglioramento relativo al ciclo ed al sistema di misurazione della performance.

4.2 *Lesson learned* dai percorsi di miglioramento

I percorsi di miglioramento, svolti dalle amministrazioni pilota con il supporto degli esperti, hanno messo in luce elementi di criticità hanno consentito di apprendere alcune *lesson*. Non tutte le azioni hanno trovato effettivo compimento nel modo in cui erano state definite a seguito della review delle amministrazioni, ma l'esperienza delle amministrazioni ha consentito di portare alla luce alcuni elementi che possono risultare utili per tutte le amministrazioni locali che intendono realizzare un analogo percorso di miglioramento del proprio ciclo di gestione della performance.

Le *lesson learned* di seguito esposte, non si riferiscono quindi al contenuto di progettazione del sistema di misurazione e valutazione della performance e del relativo ciclo. Piuttosto evidenziano

elementi di percorso e condizioni che garantiscono il successo degli interventi finalizzati a rafforzare il sistema ed il ciclo di misurazione.

Mantenere attivo un processo di rinnovamento incrementale e continuo (Bergamo).

Uno dei punti di forza sia per l'attuazione del Piano della Performance 2011-2013 sia per il processo di riprogettazione del Sistema Informativo aziendale, è il fatto che il Comune di Bergamo abbia dimostrato di voler continuare in quel processo di rinnovamento amministrativo che ha iniziato già prima della costruzione e approvazione del Piano della Performance 2011-2013. Questo processo di rinnovamento è alla base dell'enfasi data al processo di implementazione del Piano della Performance 2011-2013 e del suo *fine tuning* alle esigenze sia dell'ente che dei cittadini di Bergamo. Al fine di garantire una migliore applicazione del Piano delle Performance 2011-2013 e per garantire il superamento della frammentazione delle basi dati gestionali il processo di rinnovamento ha investito successivamente l'organizzazione dell'amministrazione ed i Sistemi Informativi del Comune mantenendo in essere un processo di rinnovamento continuo.

Assicurare un forte commitment da parte dei vertici politico-amministrativi e un clima organizzativo positivo da parte di dirigenti e posizioni organizzative dell'amministrazione (Bergamo, Novara, Verona, Reggio Emilia).

La prosecuzione del processo di rinnovamento del Comune di Bergamo non sarebbe stata possibile senza il forte *commitment* della Direzione Generale e dei dirigenti dell'ente. In particolare di tutti i dirigenti dell'ente per quanto concerne l'implementazione del Piano della Performance e dei dirigenti e posizioni organizzative delle strutture che attualmente gestiscono i Sistemi Informativi del Comune di Bergamo per il processo di rinnovamento dei Sistemi Informativi comunali. In riferimento a quest'ultimo punto, il clima organizzativo favorevole ha permesso di poter costituire un gruppo trasversale che ricomprendesse le quattro diverse strutture organizzative che oggi gestiscono i sistemi informativi dell'amministrazione comunale col fine ultimo di razionalizzarle e accentrarle nella direzione generale.

Nel caso di Novara si è trattato e si tratta di perseguire con pazienza la condivisione del disegno tra direzione politica e direzione manageriale della messa a punto di un'agenda amministrativa in grado di affrontare per tempo i principali problemi del Comune. A questo fine sembra sia stato utile far sistematicamente prendere atto agli attori della politica e del management comunale del fatto che tempi troppo dilatati per assumere decisioni relative a obiettivi strategici e priorità, svuotino di fatto il ciclo della performance, lasciando da parte o in penombra le strategie e rendendo effettivamente poco utile la misurazione e la valutazione della performance.

Anche nel caso di Verona una carta vincente in questo caso è stata la ricerca del *commitment* da parte del vertice amministrativo, DG e dirigenti principali. Sottoposti a molte sollecitazioni da parte della componente politica e anche dalle rappresentanze sindacali, i principali dirigenti hanno temporeggiato prima di entrare con decisione nel merito del progetto. Quando poi hanno deciso l'hanno fatto con continuità ed efficienza dimostrando la buona qualità della macchina amministrativa. In questa transizione è stato utile il ruolo del DFP e degli esperti che hanno messo in luce il ruolo di modello e di guida che il Comune di Verona avrebbe potuto assumere rispetto ad altre realtà territoriali.

Anche nel caso di Reggio Emilia, il *commitment* della Direzione Generale amplificato dal fatto che le aree organizzative di prioritario riferimento, quali il Servizio Programmazione e Controllo, il Servizio Gestione e Sviluppo del Personale e dell'Organizzazione, il Servizio Gestione e Sviluppo delle Tecnologie e dei Sistemi Informativi, sono tutte ad essa riconducibili e il *commitment* delle persone che operano nel Comune di Reggio Emilia, già peraltro emersi come chiaro elemento di forza del sistema di misurazione e valutazione della performance in essere nell'amministrazione, si sono rivelati fondamentali per garantire la positiva realizzazione delle azioni di miglioramento identificate dagli esperti.

Adottare a livello metodologico un doppio binario di innovazione e continuità al tempo stesso (Verona).

L'esperienza di innovazione del Comune di Verona evidenzia l'opportunità di concentrare l'attenzione sull'aspetto metodologico della gestione del ciclo della performance adottando di fatto una tattica del "doppio binario": da una parte si incorporano tutte le novità della riforma nel documento SMVP che manterrà coesione e stabilità nel tempo, pur subendo adattamenti e miglioramenti continui, dall'altra si prosegue l'attività di programmazione operativa con gli strumenti tradizionali RPP, PEG e PDO facendoli progressivamente convergere in un Piano della performance che via via incorpora tutta la strumentazione prevista dal SMVP.

Realizzare un sistema informativo che consente di realizzare un'integrazione fra livelli (individuale e organizzativo) e ambiti (impatti, strategie, servizi, salute) di performance (Verona, Reggio Emilia, Unione Bassa Romagna).

Un elemento di processo nell'esperienza del Comune di Verona che merita rilievo è l'integrazione tra i diversi ambiti di valutazione garantita dal supporto del sistema informativo e dalla gestione centralizzata dell'Anagrafe degli indicatori.

Con l'approvazione del Piano della performance del Comune di Reggio Emilia e del documento relativo al sistema di misurazione e valutazione della performance da parte della Giunta comunale in data 24 maggio 2011 (I.D. 159 - P.G. 9059), si è proceduto nella direzione di un ulteriore affinamento e miglioramento del ciclo della performance del Comune. Questa maggiore integrazione dei documenti che compongono il ciclo della performance e il sistema di misurazione e valutazione della performance verrà supportata grazie a una maggiore integrazione delle banche dati gestionali che alimentano il Piano della Performance del Comune di Reggio Emilia. Questa integrazione sia a livello documentale che a livello informatico sarà tanto maggiore quanto maggiori saranno le risorse stanziare per continuare nell'integrazione della basi dati gestionali da parte del CED.

L'opportunità di dotarsi di un sistema informatico adeguato non è derivata nel caso dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna dal piano delle azioni di miglioramento concordato con l'amministrazione, ma dai limiti riscontrati a livello operativo. Lavorare in excel, quando l'ente è piuttosto articolato, richiede un impegno notevole da parte delle risorse umane dedicate e si rivela pressoché impraticabile quando più persone agiscono sui medesimi file. Un sistema informativo collegato al sistema di controllo di gestione o integrato con esso, con la gestione del personale e con il gestionale utilizzato per la contabilità permette di avere in un unico contenitore tutti i dati necessari per gestire in maniera efficace la performance dell'ente.

Sviluppare capacità di gestione dei processi e di lavoro collegiale fra dirigenti e posizioni organizzative (Verona)

Un aspetto rilevante nell'esperienza di miglioramento del Comune di Verona è stata la constatazione dello sviluppo delle capacità di gestione orizzontale dei processi e di lavoro collegiale da parte dei dirigenti principali e dei loro diretti collaboratori. L'attuazione del piano di miglioramento ha dato modo di osservare dinamiche collaborative molto interessanti, senza la manifestazione di conflitti ideologici e con una costante e ferma attenzione al risultato finale. Si sono inoltre manifestate capacità professionali e di leadership che non avevano avuto modo di esprimersi in precedenza. Lo sviluppo di tali competenze costituisce una condizione fondamentale infatti una gestione affidata a strumenti più moderni come quelli messi in campo dalla riforma, può rivelarsi inefficace se non è accompagnata da cambiamenti organizzativi che contribuiscano a sviluppare capacità di integrazione inter-funzionale, e amplino lo spettro delle competenze e delle professionalità disponibili, anche facendo leva su potenzialità inesprese dell'organizzazione.

Assicurare il supporto agli organi di vertice politico e sollecitare la definizione degli indirizzi strategici dell'amministrazione (Arezzo).

Non sempre le linee programmatiche di mandato, gli intenti e le aspettative di ciascun assessore e le attività svolte dall'amministrazione sono perfettamente allineate tra loro. Solitamente c'è un gap da colmare, che a lungo andare, se non si provvede, può dar luogo a forti incomprensioni. Lo sforzo compiuto nel caso del Comune di Arezzo per arrivare alla definizione del Piano Strategico riflette la convinzione che il programma elettorale e le linee programmatiche di indirizzo possano costituire una guida nella redazione della RPP ed essere parte integrante del piano della performance se definite in modo chiaro e con il contributo concreto della componente politica. La creazione di linee guida per la redazione del piano strategico e di framework condivisi per il cascading degli obiettivi strategici all'interno dei vari servizi rende inoltre possibile attivare dinamiche di collaborazione con soggetti interni ed esterni all'organizzazione.

Le *lesson learned* ora richiamate costituiscono delle condizioni di successo per la realizzazione di percorsi di miglioramento relativi al ciclo ed al sistema di misurazione della performance. Non si tratta di condizioni necessarie, ma di spunti che le amministrazioni locali possono tenere in considerazione nel progettare un percorso di miglioramento. Oltre ad indicazioni utili alla definizione del percorso di miglioramento l'analisi dell'esperienza delle amministrazioni pilota ha inoltre consentito di evidenziare alcuni principi e criteri relativi alle fasi del ciclo ed ai contenuti del sistema di misurazione. Tali principi e criteri sono introdotti nel successivo paragrafo.

5. PRINCIPI E CRITERI PER LA PROGETTAZIONE ED IL MIGLIORAMENTO DEL CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE.

Al fine di generalizzare le indicazioni emerse nel corso della prima fase del progetto e fornire uno strumento a supporto di tutte le amministrazioni interessate e progettare ed attuare un percorso di cambiamento coerente a quanto definito nel D.Lgs. n. 150 del 2009, è stato elaborato un **Reference book sul Ciclo di Gestione delle Performance nei comuni**. Tale *reference book* è strutturato in modo da fornire in modo snello un quadro dei principali elementi sui quali è opportuno compiere una riflessione per rafforzare la capacità di misurazione e valutazione da parte dell'amministrazione. Il *reference book* riprende in modo coerente la struttura della Check List ed è strutturato su tre livelli.

- **Tem**i. I temi rappresentano le dimensioni di analisi utili a comprendere le caratteristiche ed il funzionamento del sistema di misurazione della performance organizzativa di un'amministrazione. Attraverso la declinazione dei temi in principi e criteri si identificano gli aspetti cui l'amministrazione deve prestare attenzione affinché il sistema di misurazione e valutazione sia in grado di supportare i processi decisionali e, più in generale, la performance stessa dell'organizzazione;
- **Principi**. I principi rappresentano elementi di indirizzo utili a progettare e sviluppare il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa. Le amministrazioni possono prendere a riferimento i principi proposti per svolgere un audit del proprio sistema di misurazione e progettare interventi di miglioramento;
- **Criteri**. Sono enunciazioni finalizzate a soffermare l'attenzione su come è possibile attuare i principi richiamati. L'utilità dei criteri di seguito enunciati deriva dal fatto che essi identificano caratteristiche che rendono il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa maggiormente in grado di supportare il miglioramento dei processi decisionali dell'amministrazione e l'incremento della trasparenza sul livello di performance atteso o raggiunto. Ciascun criterio può trovare attuazione in diversi modi da parte delle diverse amministrazioni, mediante l'impiego di diversi strumenti e seguendo diversi percorsi. Inoltre è probabile che non sia possibile realizzare un rafforzamento simultaneo di tutti i criteri di seguito proposti.

Principi e criteri si riferiscono al sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa, ma coinvolgono in modo più ampio l'intero ciclo di gestione della performance.

Il *reference book*, in coerenza rispetto all'impostazione data alla Check List a supporto della diagnosi del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa, propone la discussione e l'approfondimento di due temi:

1. **Le condizioni abilitanti**. Il tema delle condizioni abilitanti assume particolare importanza se si prende in considerazione il fatto che le amministrazioni non hanno nel corso degli anni spontaneamente proceduto a porre in essere un sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa. Questo risultato trova le sue determinanti anche nell'impostazione che i sistemi di pianificazione strategica, programmazione e controllo e gestione del personale, hanno assunto. Tali sistemi si sono infatti sviluppati a prescindere dalla presenza di un sistema di misurazione evoluto. Non si è quindi attivato quel processo di supporto reciproco fra

misurazione ed altre funzioni che costituisce uno degli elementi fondamentali affinché per le amministrazioni risulti utile dotarsi di strumenti, competenze e processi di misurazione.

2. **Il sistema di misurazione.** Definiti gli accorgimenti che altri sistemi operativi aziendali necessitano, per poter operare a sostegno dello sviluppo del sistema di misurazione, il secondo tema si concentra sui principi e criteri che possono utilmente guidare la progettazione e il funzionamento del sistema stesso. Fatta salva l'autonomia che ciascuna amministrazione può esprimere nel definire il perimetro del sistema di misurazione, appare utile presentare una sintesi degli orientamenti che stanno emergendo e dei principi che il quadro normativo definisce. L'insieme dei principi e dei criteri esposti fornisce elementi utili all'amministrazione per definire il proprio documento relativo al sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa.
3. **La valutazione della performance.** Il terzo tema si colloca in sequenza logica e temporale rispetto ai primi due e definisce principi e criteri affinché il ciclo di gestione della performance si completi mediante l'effettivo svolgimento della fase di valutazione della performance. La misurazione infatti rischia di essere processo fine a sé stesso ed in quanto tale inutile se su essa non si innesca un percorso di impiego degli indicatori nei processi decisionali interni ed esterni all'amministrazione ed in primis nel processo di valutazione e definizione del livello di performance effettivamente realizzato.

Il *reference book* citato e la Check Listi sono disponibili sul sito <http://www.qualitapa.gov.it/iniziativa-in-corso/valutazione-performance> ed insieme al presente rapporto costituiscono utili elementi per tutte le amministrazioni locali che vogliano progettare ed intraprendere percorsi di miglioramento del proprio ciclo di gestione della performance.