



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 nei Comuni delle Regioni Obiettivo Convergenza

Ottobre 2012

Le esperienze di miglioramento valutazione delle performance

www.qualitapa.gov.it



PROGETTO

Valutazione delle performance



INDICE

Indice	1
Introduzione	2
1.1 Il percorso di affiancamento	2
1.2 Gli strumenti di analisi	4
1.2.1. L'analisi del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa.....	4
1.2.2. L'analisi di posizionamento delle amministrazioni coinvolte.	5
1.3 I risultati raggiunti nel percorso	8
2. Amministrazioni della Regione Calabria	16
2.1 Lo stato dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa	17
2.2 I Documenti sul sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa .	18
2.3 I Piani della Performance 2012-2014.....	19
3. Amministrazioni della Regione Campania.....	20
3.1 Lo stato dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa	21
3.2 I Documenti sul sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa .	21
3.3 I Piani della Performance 2012-2014.....	22
4. Amministrazioni della Regione Puglia.....	24
4.1 Lo stato dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa	25
4.2 I Documenti sul sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa .	26
4.3 I Piani della Performance 2012-2014.....	26
5. Amministrazioni della Regione Sicilia	29
5.1 Lo stato dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa	30
5.2 I Documenti sul sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa .	31
5.3 I Piani della Performance 2012-2014.....	31
6. Considerazioni conclusive.....	33

INTRODUZIONE

L'iniziativa progettuale, che il dipartimento della funzione Pubblica ha coordinato e svolto con il supporto operativo di FormezPA, nell'ambito del PON "Governance e Azioni di Sistema Obiettivo 1 – Convergenza, Asse E – Capacità istituzionale", si è rivolta specificatamente ai comuni con popolazione tra i 20.000 e i 250.000, 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.

Il presente rapporto propone i risultati del lavoro delle amministrazioni coinvolte e dell'attività di affiancamento e sollecitazione realizzati nell'ambito del Progetto "Valutazione delle performance".

Il rapporto articola i propri contenuti in due parti. Una prima parte analizza e commenta il percorso intrapreso dalle amministrazioni coinvolte e il miglioramento da loro conseguito nell'attuazione del Ciclo di gestione della performance. Una seconda parte, dal capitolo 2 al capitolo 5, analizza, Regione per Regione, i miglioramenti conseguiti dalle singole amministrazioni dando evidenza ad alcune esperienze particolarmente significative e che possono essere prese come spunto da parte di altri comuni che vogliano intraprendere e progettare analoghi percorsi. Il capitolo 6, infine, contiene le considerazioni conclusive espresse in termini di lesson learned.

1.1 Il percorso di affiancamento

Il percorso di affiancamento dei Comuni delle Regioni Obiettivo Convergenza è stato progettato per ciascuna amministrazione anche tenendo conto delle indicazioni emerse nell'ambito dell'esperienza di analisi e supporto al miglioramento del Ciclo di gestione della performance realizzata con le amministrazioni pilota partecipanti alla Linea 1 del Progetto: Arezzo, Bergamo, Reggio Emilia, Unione dei Comuni della Bassa Romagna, Verona. Le attività svolte nell'ambito della Linea 1 hanno infatti permesso di mettere in evidenza alcune *leading practice* relative, tra l'altro, al processo di attuazione delle misure di performance management introdotte dal Decreto Legislativo 27 ottobre 2009 n.150. Partendo da tali elementi e dall'esperienza delle stesse amministrazioni coinvolte, le attività rivolte ai Comuni delle Regioni Obiettivo Convergenza hanno riguardato:

- **Sviluppo delle competenze.** Attività realizzata a livello regionale. Sono stati organizzati incontri per il periodo di durata del Progetto, per trasferire *know how*, prassi e metodologie per l'implementazione del Ciclo di gestione della performance.
- **Affiancamento "in loco".** Attività realizzata presso le singole amministrazioni. E' stato previsto l'affiancamento nelle attività operative necessarie all'implementazione del Ciclo della performance, con particolare riferimento allo sviluppo del Sistema di misurazione e valutazione della performance e alla definizione del Piano della Performance 2012-2014. Ciascuna amministrazione è stata affiancata da una risorsa esperta;

Il percorso è stato realizzato attraverso team territoriali composti da:

- un **referente regionale**, avente il compito di coordinare le attività e assicurare il trasferimento di know how e metodologie agli esperti territoriali e alle amministrazioni;
- un **esperto territoriale** per il supporto e l'affiancamento alle amministrazioni comunali partecipanti;

I comuni che hanno inizialmente aderito al percorso sono 93. Di questi, 79 hanno completato il percorso sono **79**. L'adesione dei comuni fra 20.000 e 250.000 abitanti al percorso di accompagnamento proposto dal Progetto è risultata dunque abbastanza elevata, nei diversi territori interessati. La seguente Tabella 1 contiene un quadro completo delle amministrazioni partecipanti, regione per regione.

L'analisi di seguito proposta, coerentemente all'impostazione generale data al Progetto, si focalizza sul tema della misurazione e valutazione della performance organizzativa intesa come insieme dei risultati complessivamente raggiunti dall'intera amministrazione. La scelta di focalizzare l'intervento sul livello della performance organizzativa si lega a due ordini di considerazioni. Anzitutto la misurazione e la valutazione della performance organizzativa rappresentano due temi rispetto ai quali, ad oggi, le amministrazioni comunali presentano poca esperienza e un'attitudine non sempre favorevole. I tradizionali sistemi di valutazione si sono infatti sviluppati concentrandosi sul livello individuale. In secondo luogo la misurazione della performance organizzativa, articolata in diversi ambiti, richiede all'amministrazione di possedere e avere la capacità di attuare metodologie specifiche e capacità manageriali talvolta non disponibili.

Tabella 1 – Elenco delle amministrazioni partecipanti

Regione Calabria			
Acri	Cosenza	Catanzaro	Lamezia Terme
Reggio Calabria	Rende	Vibo Valentia	
Regione Campania			
Afragola	Angri	Arzano	Avellino
Aversa	Battipaglia	Benevento	Casavatore
Cava de' Tirreni	Eboli	Ercolano	Frattamaggiore
Giugliano in Campania	Mercato San Severino	Nola	Ottaviano
Torre del Greco	Villaricca		
Regione Puglia			
Altamura	Andria	Barletta	Bisceglie
Bitonto	Brindisi	Canosa di Puglia	Casarano
Cerignola	Corato	Foggia	Francaforte Fontana
Ginosa	Lucera	Manfredonia	Martina Franca
Massafra	Mesagne	Modugno	Monopoli
Nardò	Noicattaro	Ostuni	Palo del Colle
Putignano	Ruvo di Puglia	San Severo	Santeramo in Colle
Triggiano			
Regione Sicilia			
Acicastello	Adrano	Agrigento	Belpasso
Caltagirone	Castelvetrano	Comiso	Enna
Erice	Gela	Gravina di Catania	Lentini
Marsala	Mazara del Vallo	Modica	Monreale
Niscemi	Noto	Piazza Armerina	Ragusa
Ribera	Rosolini	San Cataldo	Siracusa
Trapani			

1.2 Gli strumenti di analisi

La definizione di percorsi che consentissero di rafforzare il Ciclo di gestione della performance delle amministrazioni partecipanti al Progetto e di pervenire, laddove possibile, alla definizione di un documento sul sistema di misurazione della performance e di un Piano della Performance 2012-2014, ha previsto un'intensa fase di analisi e valutazione. Tale analisi è stata svolta a due livelli. Ad un primo livello le amministrazioni hanno svolto con il supporto degli esperti territoriali un'analisi dei propri sistemi di misurazione e valutazione della performance. L'esito di tale analisi ha condotto alla definizione di azioni di miglioramento e all'attivazione di percorsi per la definizione del Documento sul sistema di misurazione e del Piano della Performance 2012-2014. Ad un secondo livello sono stati individuati e valutati alcuni elementi rilevanti per l'attivazione del Ciclo di gestione della performance realizzando due analisi spot, una all'avvio del Progetto e un'altra al termine, con l'obiettivo di evidenziare i miglioramenti realizzati. Di seguito si presentano le due metodologie di analisi impiegate.

1.2.1. L'analisi del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa.

Gli esperti territoriali coinvolti nel percorso di affiancamento alle amministrazioni comunali hanno proceduto ad una progressiva analisi di tutta la documentazione delle amministrazioni. Dopo aver preso contatto con i referenti di ciascuna amministrazione, i responsabili territoriali nel percorso di affiancamento alle amministrazioni comunali coinvolte nel Progetto hanno utilizzato una **Check List** per l'analisi dei sistemi di misurazione e valutazione della performance. La Check List ha consentito di compiere un'analisi in sequenza di due temi relativi al sistema di misurazione e valutazione della performance: da un lato le condizioni abilitanti e dall'altro le caratteristiche del sistema di misurazione. Ciascun tema ha rappresentato 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 coerenti a quelli del Reference Book per lo sviluppo del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa sviluppato al termine dello svolgimento dell'analisi dell'esperienza delle amministrazioni pilota coinvolte nella Linea 1. I due temi sono stati articolati in fattori, ciascuno dei quali rappresenta una 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 attraverso la progettazione di apposite azioni di miglioramento. Ogni fattore è stato articolato, infine, in criteri che rappresentano le unità elementari di analisi che gli esperti hanno preso in considerazione. 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. I temi ed i fattori presi in considerazione dalla Check List sono stati i seguenti:

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. I fattori presi in considerazione sono:

- **FATTORE 1.1. Governance e organizzazione.** Il fattore si riferisce ad elementi quali la presenza di una leadership all'interno dell'organizzazione, la definizione di chiare responsabilità in

relazione ai risultati dell'amministrazione, il raccordo tra pianificazione strategica, programmazione generale e valutazione della performance organizzativa ed individuale;

- **FATTORE 1.2. Sistema di programmazione e controllo.** Il fattore si riferisce ad elementi quali la presenza di un adeguato sistema informativo, la rendicontazione sistematica dei risultati, la capacità di identificare e progettare i miglioramenti e i cambiamenti da apportare all'organizzazione;
- **FATTORE 1.3. Gestione del personale.** Il fattore si riferisce ad elementi quali la definizione di un quadro sistematico di riferimento per la gestione del personale secondo criteri di eticità e di regolarità, l'esplicitazione di requisiti culturali e professionali (le competenze richieste) per ciascun operatore, la valorizzazione della professionalità e del merito dei dirigenti e del personale.

TEMA 2. Il sistema di misurazione. In questa sezione della Check List sono analizzati gli elementi che compongono il sistema. I fattori presi in considerazione sono:

- **FATTORE 2.1. Ambiti e metodologie di misurazione e valutazione.** I criteri che compongono il fattore verificano se il sistema articola e definisce gli ambiti di misurazione, le relative metodologie di rilevazione ed il collegamento logico esistente fra essi.
- **FATTORE 2.2. Processo, i soggetti e le responsabilità del sistema.** I criteri che compongono il fattore verificano se 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 2.3. Livello di informatizzazione del sistema.** I criteri che compongono il fattore verificano se il sistema è integrato e gestito all'interno dell'Amministrazione e nei confronti dell'utenza in modo unitario attraverso opportuni strumenti informatici.
- **FATTORE 2.4. Livello di trasparenza del sistema.** I criteri che compongono il fattore verificano se 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.
- **FATTORE 2.5 Estensione della misurazione.** I criteri che compongono il fattore verificano la presenza di indicatori relativi alle diverse aree di misurazione.

Per ciascun fattore, i Comuni con il supporto degli esperti hanno proceduto ad una verifica qualitativa dell'esistenza e del grado di evoluzione di ciascun criterio delineando il quadro di evoluzione dei sistemi di misurazione e del Ciclo di gestione della performance delle amministrazioni.

1.2.2. L'analisi di posizionamento delle amministrazioni coinvolte.

Al fine di rendere comparabile in termini sintetici l'esito delle analisi svolte, è stata predisposta una **griglia di analisi** che consentisse di individuare il posizionamento di ciascuna amministrazione relativamente alla presenza di alcuni elementi del Ciclo di gestione della performance. La griglia ha preso in considerazione 8 dimensioni:

- il livello di *commitment* politico;
- i documenti del sistema di misurazione e valutazione della performance;
- il contenuto dei documenti di programmazione;
- la profondità della programmazione;

- le competenze in tema di programmazione e controllo presenti nell'amministrazione;
- il livello di informatizzazione;
- le caratteristiche assunte dall'Organismo Indipendente di Valutazione;
- il livello di partecipazione al Progetto da parte del vertice amministrativo.

Per ciascuna dimensione sono stati identificati specifici elementi misurati secondo scale ordinali (1,2,3,4) o nominali (si, no). L'adozione di scale corrispondenti a stati di evoluzione degli elementi considerati, ha consentito di creare indici ordinali sintetici per ciascuna dimensione, espressi in una scala da 1 (corrispondente ad una condizione di limitato o nullo sviluppo degli elementi considerati in ciascuna dimensione) a 4 (corrispondente ad una situazione di elevato sviluppo di tali elementi). La seguente Tabella 2 propone le dimensioni e gli elementi presi in considerazione nell'analisi di posizionamento e descrive, per ciascun elemento, le scale considerate dagli esperti.

L'analisi di posizionamento svolta nel settembre del 2011 tramite l'impiego della griglia riportata nella Tabella 2 ha consentito di identificare gli elementi di forza e le criticità in essere nelle amministrazioni partecipanti. Gli elementi raccolti durante la prima fase di analisi ed interazione con le amministrazioni hanno consentito di identificare specifiche azioni di miglioramento che hanno impegnato le amministrazioni nel periodo settembre 2011 – marzo 2012. Gli esperti hanno affiancato durante tale periodo le amministrazioni al fine di sollecitare e supportare la realizzazione delle azioni di miglioramento selezionate. Nel mese di marzo 2012 la griglia di analisi è stata nuovamente impiegata per verificare se in relazione agli otto elementi presi in considerazione ci fossero stati dei miglioramenti indotti dalle azioni progettate. L'esito di tali analisi, aggregato Regione per Regione, è contenuto nei successivi capitoli 2, 3, 4, 5. Ciascun capitolo fornisce inoltre riferimenti esemplificativi in relazione al livello iniziale di evoluzione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa delle amministrazioni coinvolte, al contenuto dei documenti sul sistema di misurazione sviluppati durante il Progetto ed alle caratteristiche assunte dal Piano della Performance di quelle amministrazioni che sono riuscite a completarlo.

Tabella 2 – Griglia di analisi del Ciclo di gestione della performance

Dimensione 1	COMMITMENT POLITICO
Elemento 1.a	Esiste un rapporto di stretta collaborazione tra parte amministrativa e politica? [scala 1 – 4 : 1 non esiste, 2 è molto debole, 3 c'è ma non è determinante, 4 c'è piena collaborazione e fiducia]
Elemento 1.b	La parte politica ha aderito esplicitamente al Progetto? [NO, SI, NP (non pervenuta, non siamo riusciti ad avere questa informazione)]
Elemento 1.c	Un assessore è stato delegato a seguire il Progetto? [NO, SI, NP (non pervenuta, non siamo riusciti ad avere questa informazione)]
Dimensione 2	DOCUMENTI DEL SISTEMA DI MISURAZIONE
Elemento 2.a	Il Documento sul sistema di misurazione e valutazione della performance è stato elaborato? [NO, SI, NP (non pervenuta, non siamo riusciti ad avere questa informazione)]
Elemento 2.b	Se si, prende in considerazione sia la performance individuale, sia la performance organizzativa? [scala 1 – 4 : 1 non è stato elaborato, 2 solo l'individuale, 3 solo l'organizzativa, 4 entrambe]
Elemento 2.c	Se no, c'è una chiara volontà di realizzarlo entro fine anno? [NO, SI, NP (non pervenuta, non siamo riusciti ad avere questa informazione)]
Elemento 2.d	Il Piano della performance relativo all'anno in corso è stato elaborato? [NO, SI, NP (non pervenuta, non siamo riusciti ad avere questa informazione)]
Elemento 2.e	Se si, contiene obiettivi, indicatori e target

	[scala 1 – 4 : 1 non sono esplicitati neanche gli obiettivi, 2 solo gli obiettivi, 3 obiettivi ed indicatori, 4 obiettivi, indicatori e target]
Elemento 2.f	Gli obiettivi sono effettivamente obiettivi e non azioni da portare a compimento? [scala 1 – 4 : 1 tutte azioni, 2 la maggior parte sono azioni, 3 solo alcuni sono azioni, 4 sono tutti obiettivi effettivi]
Elemento 2.g	Se no, c'è una chiara volontà di realizzarlo entro fine anno [NO, SI, NP (non pervenuta, non siamo riusciti ad avere questa informazione)]
Dimensione 3	DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE
Elemento 3.a	Il PEG relativo all'anno in corso è stato approvato entro il primo semestre? [NO, SI, NP (non pervenuta, non siamo riusciti ad avere questa informazione)]
Elemento 3.b	Il PDO 2011, come documento a se o parte integrante del PEG è stato elaborato? [NO, SI, NP (non pervenuta, non siamo riusciti ad avere questa informazione)]
Elemento 3.c	Nella RPP sono esplicitati gli obiettivi che l'amministrazione vuole raggiungere? [NO, SI, NP (non pervenuta, non siamo riusciti ad avere questa informazione)]
Elemento 3.d	La contabilità in uso presso il comune è: [scala 1 – 3: 1 finanziaria, 2 finanziaria e economica, 3 finanziaria, economica, analitica]
Dimensione 4	PROFONDITA' DELLA PROGRAMMAZIONE
Elemento 4.a	I servizi del comune utilizzano indicatori per misurare il livello del servizio offerto [scala 1 – 4 : 1 nessun servizio utilizza indicatori, 2 solo una parte minoritarie dei servizi utilizza indicatori, 3 la maggior parte dei servizi utilizzano indicatori, 4 tutti i servizi utilizzano indicatori]
Elemento 4.b	Nei servizi dove si utilizzano gli indicatori la procedura di misurazione è gestita in questo modo [scala 1 – 4 : 1 gli indicatori sono ad uso esclusivo del servizio e riportati solo in forma cartacea, 2 gli indicatori sono ad uso esclusivo del servizio ed elaborati tramite fogli excel, 3 gli indicatori sono rilevati da una struttura formale, es. controllo di gestione, sono elaborati tramite excel e riportati alla parte politica, 4 gli indicatori sono rilevati da una struttura formale, es. controllo di gestione, sono elaborati tramite software e riportati alla parte politica]
Dimensione 5	COMPETENZE DI PROGRAMMAZIONE E MISURAZIONE
Elemento 5.a	Gli interlocutori dichiarano di avere competenze relative alla programmazione e misurazione a questo livello [scala 1 – 4 : 1 inesistenti, 2 scarse, 3 sufficienti, 4 buone]
Elemento 5.b	La competenze relative alla programmazione e misurazione sono: [scala 1 – 4 : 1 inesistenti, 2 scarse, 3 sufficienti, 4 buone]
Dimensione 6	LIVELLO DI INFORMATIZZAZIONE
Elemento 6.a	L'informatizzazione del Comune copre [scala 1 – 4 : 1 solo l'anagrafe, 2 pochi servizi, 3 gran parte dei servizi, 4 tutti i servizi]
Dimensione 7	ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE
Elemento 7.a	Il comune ha nominato il seguente organismo di valutazione [scala 1 – 4 : 1 nessuno, 2 il nucleo di valutazione, 3 l'OIV con anche membri interni, 4 l'OIV con soli membri esterni]
Elemento 7.b	Se esiste un organismo di valutazione (nucleo o OIV) [scala 1 – 4 : 1 non esiste, 2 non è stato coinvolto nel Progetto, 3 è stato coinvolto, 4 è stato coinvolto e contribuisce attivamente]
Dimensione 8	PARTECIPAZIONE DEL VERTICE AMMINISTRATIVO
Elemento 8.a	Il segretario comunale (o se c'è, per i comuni con più di 100.000 abitanti, il direttore generale) ha partecipato ed espresso la volontà di aderire al Progetto di analisi e miglioramento del Ciclo di gestione della performance [scala 1 – 4 : 1 non ha partecipato agli incontri e non ha manifestato alcuna volontà di adesione, 2 ha partecipato, ma non ha manifestato una chiara volontà di adesione, 3 ha partecipato e manifestato una chiara volontà di adesione, 4 ha partecipato, manifestato una chiara volontà di adesione e si è assunto la responsabilità di seguire l'intero Progetto]

1.3 I risultati raggiunti nel percorso

Le amministrazioni coinvolte nel Progetto presentavano nel settembre del 2011 un quadro piuttosto eterogeneo in termini di evoluzione dei sistemi di misurazione della performance e di caratteristiche assunte dal Ciclo di gestione della performance. Tale eterogeneità rifletteva da un lato diversi livelli di evoluzione delle condizioni abilitanti prese in considerazione nell'analisi, dall'altro diverse scelte assunte in merito alla configurazione ed allo sviluppo del sistema di misurazione della performance organizzativa.

In merito alle condizioni abilitanti, le amministrazioni coinvolte presentavano un diffuso livello di criticità soprattutto in relazione al sistema di programmazione e controllo ed al coinvolgimento nel Ciclo di gestione della performance di cittadini ed altre categorie di stakeholder. Tra le principali criticità riscontrate in tal senso si registrano: la mancanza di una chiara definizione degli obiettivi strategici, la scarsa disponibilità di informazioni sul livello effettivo di raggiungimento degli obiettivi da parte tanto dei decisori politici quanto della cittadinanza, l'eccessivo focus sulla dimensione economico finanziaria e un certo ruolo di subalternità degli uffici preposti alla funzione controllo di gestione rispetto ad altre unità organizzative amministrative. Quasi sempre è presente un sistema di valutazione individuale, definito in modo anche sofisticato per la dirigenza, ma meno frequente per il resto del personale, a conferma di una esperienza ormai consolidata, anche se non sempre evoluta, nella gestione delle risorse umane da parte degli enti locali. Più critica è la situazione delineata dall'analisi dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa. Tra le amministrazioni partecipanti risultavano quasi del tutto assenti documenti relativi al sistema di misurazione che contenessero metodologie esplicite di misurazione dei diversi ambiti della performance organizzativa. Parimenti assente risultava una chiara indicazione di soggetti, responsabilità e fasi di articolazione del Ciclo di gestione della performance. L'estensione della misurazione era il più delle volte limitata ad indicatori riferiti agli obiettivi inseriti nel Piano Esecutivo di Gestione con una scarsa o nulla attenzione a servizi e impatti prodotto dall'azione dell'amministrazione nel suo territorio.

Per fornire un quadro delle analisi svolte si propongono, nei seguenti quattro box, gli estratti delle relazioni prodotte per quattro delle 79 amministrazioni che hanno completato il percorso. Si tratta dei Comuni di Anagni, Brindisi, Cosenza e Ragusa. Ogni box contiene le considerazioni svolte all'avvio del Progetto in merito allo stato del sistema di misurazione e valutazione dell'amministrazione e le caratteristiche assunte dal Documento sul sistema di misurazione e dal Piano della Performance adottati dall'amministrazione o in corso di completamento al termine del Progetto. Le analisi descrivono lo stato iniziale del sistema di misurazione, nel settembre 2011, e il livello di evoluzione maturato dai documenti citati nel giugno 2012. Complessivamente, per la maggior parte delle amministrazioni coinvolte, si delineava uno scenario contraddistinto da sistemi poveri e funzionanti sulla base più di prassi che di un sistema di regole, ruoli e responsabilità.

Il Ciclo di gestione della performance nel Comune di Cosenza

Stato del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa (settembre 2011). L'analisi dello stato del sistema di misurazione evidenzia, in termini di governance, l'esistenza di un forte meccanismo di condivisione tra vertice politico e vertice amministrativo delle responsabilità relative alla definizione ed al raggiungimento dei risultati dell'amministrazione. Tuttavia gli obiettivi di natura politica non risultano identificati con chiarezza, e non sono misurati attraverso opportuni indicatori di outcome. L'amministrazione ha identificato Centri di Responsabilità cui assegnare obiettivi e risorse e un'unità organizzativa dedicata alle attività di budgeting, monitoraggio e controllo di gestione. Gli strumenti di rendicontazione sono prodotti con tempestività e utilizzati per l'attività di programmazione dei periodi successivi. La valutazione annuale dei dirigenti avviene sulla base di una metodologia scritta, è trasparente e discussa seppur in maniera non del tutto tempestiva. Il processo di valutazione trascura la valutazione della performance organizzativa focalizzandosi esclusivamente su quella individuale. Non esistono meccanismi che associno gli obiettivi gestionali agli obiettivi strategici. Il livello di informatizzazione del sistema risulta essere medio-alto: l'amministrazione ha un sito che rende disponibili servizi on-line e dispone di banche dati accessibili anche on-line.

Documento sul sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa (aprile 2012). Il documento sul sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP) è stato approvato con delibera di G.C. n. 27 del 16/03/2012. Il documento fornisce indicazioni in merito a elementi quali la descrizione del sistema, gli ambiti di misurazione e valutazione, le strategie e indicatori di impatto, le modalità di definizione degli indicatori di risultato, i servizi e gli indicatori di qualità, i criteri di valutazione individuale, il processo (fasi, tempi, modalità), i soggetti e le responsabilità del Ciclo di gestione della performance, le procedure di conciliazione e le modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo esistenti e gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio. Il SMVP identifica un modello di valutazione della performance organizzativa, misurata lungo 3 dimensioni: la dimensione dei settori e delle posizioni organizzative, la dimensione strategica e la dimensione operativa. Il raccordo tra le diverse dimensioni della performance organizzativa, e tra queste e la performance individuale, si snoda attraverso il seguente un percorso ad albero. Si tratta di una mappa logica che illustra i legami tra mandato istituzionale, missione, visione, aree strategiche, obiettivi strategici e piani d'azione. Le aree strategiche costituiscono le prospettive in cui vengono scomposti e specificati il mandato istituzionale, la missione e la visione.

Piano della Performance 2012-2014. Il Piano della Performance 2012-2014 è stato sviluppato in maniera coerente con le indicazioni contenute nel Documento sul SMVP. In particolare, l'attuale Piano si articola in sezioni dedicate all'analisi delle condizioni di contesto in cui opera l'amministrazione, alla rappresentazione dell'albero della performance, alla descrizione degli obiettivi strategici dell'amministrazione; all'identificazione degli impatti attesi dall'azione dell'amministrazione; alla pesatura delle Unità Organizzative; alla determinazione dello stato di salute finanziaria ed organizzativa; alla descrizione del processo e delle azioni di miglioramento da realizzare. L'amministrazione ha optato per lo sviluppo di un documento ad hoc denominato Piano della Performance 2012-2014. In questo esercizio finanziario il Piano verrà approvato contestualmente all'approvazione della RPP 2012-2015, del Bilancio di Previsione Annuale 2012 e del Peg 2012.

Il Ciclo di gestione della performance nel Comune di Anghi

Stato del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa (settembre 2011). Il Comune di Anghi presenta una situazione abbastanza buona in relazione ai fattori relativi alle condizioni abilitanti. Il più evidente elemento di criticità risiede infatti nello scarso coinvolgimento della popolazione nel processo di definizione delle priorità dell'amministrazione mentre i restanti criteri risultano essere ben sviluppati. Situazione più critica si rileva in relazione al sistema di misurazione. Sebbene nel 2011 il comune abbia già proceduto alla definizione di un Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP) e di un Piano della Performance (PdP), questi documenti si presentano incompleti e eccessivamente focalizzati sulla performance individuale. Malgrado un elevato livello di informatizzazione dei servizi realizzati dall'amministrazione, il sistema non è in grado di monitorarne efficienza, efficacia e qualità. Le attività dell'unità di Controllo di Gestione sono decisamente sbilanciate sul monitoraggio di indicatori di tipo finanziario con una pressoché totale mancanza di misurazione e valutazione dell'impatto dei servizi e delle strategie dell'amministrazione sul proprio territorio. Il processo di definizione degli obiettivi strategici, già messo in atto nel 2011 per la redazione del Piano della Performance, non è suffragato da una analisi di indicatori definiti a tal fine.

Documento sul sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa (aprile 2012). L'attuale SMVP del Comune di Anghi descrive cosa s'intende per performance organizzativa e performance individuale e considera come due processi distinti, seppure fortemente interconnessi, la misurazione e valutazione della performance organizzativa e la misurazione valutazione della performance individuale. Il SMVP misura e valuta la performance organizzativa secondo due elementi. Un primo elemento valuta l'impatto sul territorio dell'attività del Comune, valutato in base al grado di raggiungimento degli obiettivi strategici ed operativi e quindi al grado di attuazione della strategia del comune, e attraverso il sistema di indicatori presenti che monitorano la qualità, l'efficienza e l'efficacia dei servizi offerti dal Comune. Un secondo elemento è la misurazione e valutazione dell'efficienza ed efficacia delle unità organizzative. Il Comune di Anghi ha scelto di stilare, inoltre, un regolamento sul funzionamento del SMVP per la valutazione della performance individuale in cui sono riportate le procedure di conciliazione. Il regolamento è posto come allegato al SMVP.

Piano della Performance 2012-2014. Il Piano della Performance comprende le condizioni in cui opera l'amministrazione e richiama anche il modello logico riportato nel SMVP. Il PdP approfondisce l'analisi del contesto da cui sono stati individuati gli obiettivi strategici. Il PdP riporta in tabella le aree strategiche dell'amministrazione. Attualmente l'analisi del contesto non è condotta attraverso la valutazione di indicatori ma solo attraverso la conoscenza del territorio da parte dell'anima politica e dell'anima amministrativa dirigenziale del Comune e in base alle linee di mandato del Sindaco. Per ciascuna area strategica sono definiti gli stakeholder su cui dovrebbe impattare l'azione del comune e per ciascun stakeholder l'obiettivo strategico e quindi quello operativo. La descrizione delle risorse finanziarie a disposizione per il raggiungimento dell'obiettivo è riportata nel PdO che è un documento distaccato dal PdP. In merito alla misurazione degli impatti e allo stato di salute finanziaria e organizzativa, il Comune non ha un sistema di indicatori ma il PdP evidenzia l'avvio di un processo di costruzione e monitoraggio di tali indicatori. Il PdP, inoltre, illustra il processo seguito nella gestione della performance e riporta i miglioramenti che dovranno essere attuati relativamente al Ciclo di gestione della performance.

Il Ciclo di gestione della performance nel Comune di Brindisi

Stato del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa (settembre 2011). Il comune di Brindisi si trova a dover far fronte ad una situazione di commissariamento e, pertanto, ad una contingente fase di assenza di una leadership politica dovendo peraltro far riferimento alle linee di mandato del sindaco dimissionario nell'attesa dell'insediamento della nuova Giunta a seguito delle elezioni che si sono tenute nel successivo maggio 2012. Il sistema di programmazione e controllo denota un approccio tipicamente burocratico con una forte attenzione al rispetto delle scadenze di approvazione dei documenti di programmazione e alla produzione di report semestrali sul grado di raggiungimento degli obiettivi, ma uno scarso utilizzo di tali informazioni in fase decisionale e valutativa. La gestione del personale può ritenersi un punto di forza dell'amministrazione. Il modello di misurazione e valutazione è formalizzato solo in merito alla performance individuale con un inesistente ricorso ad indicatori di performance, eccezion fatta per quelli di natura finanziaria richiesti dalla legge e contenuti nel rendiconto di gestione. Non risultano presenti forme di monitoraggio e valutazione dei servizi erogati. L'informatizzazione è essenzialmente riconducibile al sito istituzionale e la trasparenza realizzata attraverso il rilascio di alcune informazioni via sito istituzionale o tramite call center.

Documento sul sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa (aprile 2012). Il Comune di Brindisi ha scelto di redigere uno specifico documento inerente il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa (SMIVAP), autonomo, pertanto, da quanto in uso in merito di valutazione individuale. Nel documento si evidenzia come la logica seguita sia quella dell'albero della performance (Delibera Civit n. 112/2010) illustrando i legami fra mandato istituzionale e le aree strategiche individuate nel Comune che potranno essere modificate in funzione delle reali priorità strategiche. Specifica attenzione è dedicata alla misurazione e valutazione dei servizi. Nella guida del percorso di sviluppo del sistema di misurazione riveste particolare importanza l'Organismo indipendente di valutazione (o Nucleo di valutazione) supportato da una struttura tecnica permanente. Attualmente il Comune di Brindisi non è dotato di specifici sistemi di controllo.

Piano della Performance 2012-2014. Il Piano della performance 2012-2014, dopo una premessa introduttiva, presenta i principi ispiratori (specificità, gradualità, flessibilità), la struttura ed il processo seguito. Successivamente, inizia una parte in cui viene presentata la città attraverso informazioni e dati quantitativi. Segue una sezione dedicata ad un'analisi sintetica del contesto sia interno che esterno in cui l'Ente opera. Tale analisi SWOT delinea punti di forza, punti di debolezza, opportunità e minacce rispetto all'attività del Comune e rappresenta il presupposto all'impostazione strategica dell'agire dell'Ente. Infatti, il quadro strategico del Comune, risulta coerente con i risultati dell'analisi del contesto. La strategia, sviluppata secondo la logica dell'albero della performance, individua 5 aree strategiche articolate in programmi che, a loro volta, implicano degli obiettivi strategici. Per ciascun obiettivo strategico vengono individuati uno o più obiettivi operativi, le azioni da compiere per il raggiungimento degli obiettivi e gli indicatori utili alla misurazione e valutazione della performance realizzata. Gli elementi ora richiamati sono contenuti in apposite schede analitiche. Successivamente, vengono proposti dei set di indicatori utili a monitorare il livello di benessere finanziario, organizzativo e delle relazioni del Comune.

Il Ciclo di gestione della performance nel Comune di Ragusa

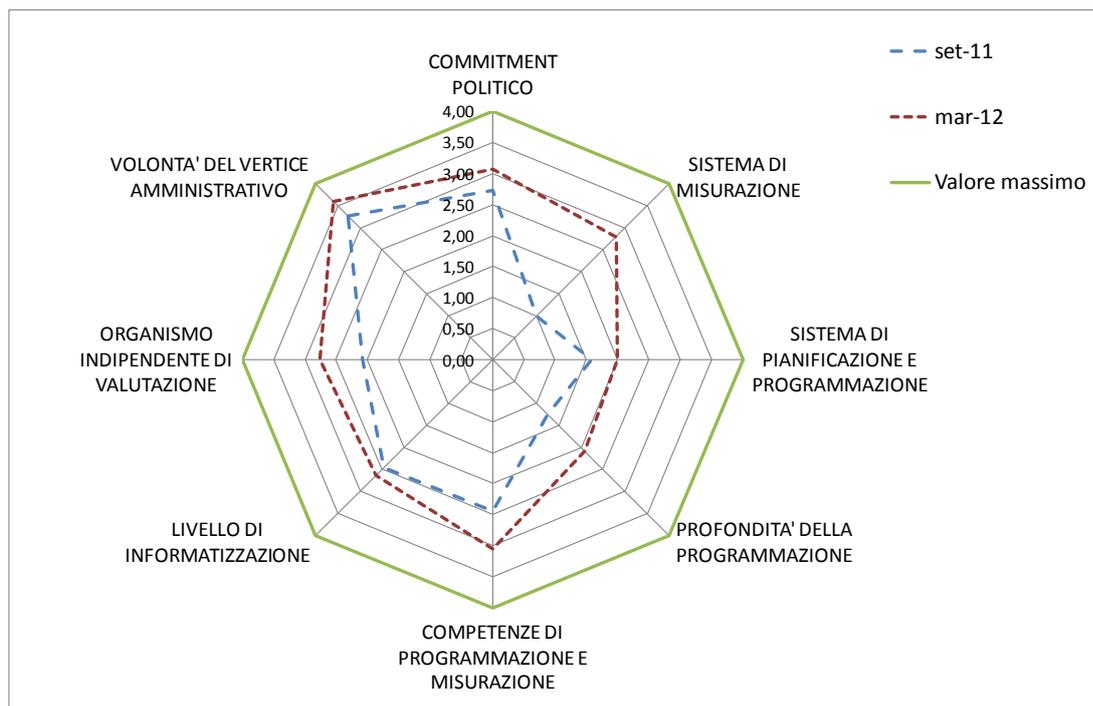
Stato del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa (settembre 2011). L'amministrazione può essere considerata per molti versi un'amministrazione virtuosa. Il sindaco confermato per un secondo mandato ha sviluppato condizioni di buon rapporto con il Segretario Generale e con tutta la compagine dirigenziale. L'amministrazione gode di un buon assetto di governance e di una stabile architettura organizzativa, in particolare con riferimento alla gestione del personale. L'assetto del controllo di gestione è tuttavia un nervo scoperto dell'ente poiché non ancora adeguatamente sviluppato e inserito in un contesto dirigenziale piuttosto restio ad informare i propri processi decisionali sulla base dei dati e delle informazioni prodotte. In merito ai fattori riconducibili al sistema di misurazione, l'amministrazione ha sviluppato un sistema avente come oggetto principale la valutazione dei dirigenti. Le metodologie di valutazione in uso si concentrano su dimensioni burocratiche e su una logica di verifica dell'adempimento. L'Ente presenta un buon livello di informatizzazione del sistema in grado di coprire gran parte delle attività svolte e di garantire un discreto livello di trasparenza.

Documento sul sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa (aprile 2012). Nello sviluppare il proprio documento SMVP, l'amministrazione ha deciso di dare maggior rilievo da un lato al Piano della Performance, contenente gli indicatori per la valutazione della performance organizzativa, dall'altro al regolamento per la valutazione dei dirigenti che, dopo opportune modifiche, ha assunto formalmente il ruolo di documento SMVP. Tale documento descrive il sistema tuttavia non vengono individuati chiaramente ambiti di misurazione. A livello metodologico sono assenti riferimenti alla definizione degli indicatori per la misurazione delle strategie mentre è previsto che l'amministrazione si doti di indicatori di impatto e, limitatamente, di indicatori di servizio. Il documento descrive il processo nelle sue fasi e modalità concedendo un maggiore rilievo in ogni caso alla valutazione individuale della dirigenza. Non sono indicate modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo esistenti e con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio. Il documento si presenta dunque ad un primo livello di sviluppo, è ancora ad un livello rudimentale ma il principale miglioramento sta nella previsione di elementi di valutazione riconducibili all'effettività del valore della gestione, all'efficacia dell'azione e all'allineato strategico delle azioni di tutta la dirigenza. La misura degli impatti in questo senso e l'introduzione graduale per alcuni servizi della customer satisfaction rende il quadro incoraggiante rispetto alla qualità complessiva del documento.

Piano della Performance 2012-2014. Il Piano delle performance 2012-2014 del comune di Ragusa costituisce una estensione della previsione fatta con il piano 2011 che sostanzialmente sotto il profilo metodologico ricalca in diversi tratti le modalità utilizzate per la redazione del PEG e più specificamente espone le condizioni di contesto in cui opera l'amministrazione; gli impatti attesi dall'azione dell'amministrazione; gli obiettivi strategici dell'amministrazione declinati dal programma di mandato del sindaco; alcune indicazioni sullo stato di salute finanziaria, ma non sulla salute organizzativa e delle relazioni dell'amministrazione; gli obiettivi individuali assegnati a dirigenti e posizioni organizzative dell'amministrazione in riferimento al PEG. Il Piano non presenta indicazioni rispetto all'albero della performance o altro modello logico seguito e non contiene indicatori relativi al livello dei servizi erogati dalle unità organizzative dell'amministrazione, fatta eccezione per alcune informazioni in merito ai servizi sociali e alle unità impegnate nei servizi istituzionali al cittadino.

La rappresentazione di sintesi di quanto sopra descritto in dettaglio per alcune amministrazioni, è riportata nel radar che segue, nel quale, per ciascuna delle 8 dimensioni di analisi previste nella griglia, viene riportato il posizionamento medio delle 79 amministrazioni che hanno portato a termine il Progetto. La Linea continua esterna indica il valore massimo, la linea tratteggiata chiara rappresenta il posizionamento a settembre 2011, la linea tratteggiata scura il posizionamento a marzo 2012.

Figura 1 – Evoluzione dei fattori caratterizzanti il Ciclo di gestione della performance



In media, le amministrazioni che hanno partecipato al Progetto hanno realizzato un miglioramento netto lungo ciascuna delle 8 dimensioni considerate. Il miglioramento ha riguardato tanto le dimensioni più strettamente correlate al sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa, focus del Progetto, tanto dimensioni non direttamente oggetto di intervento quali il livello di informatizzazione e la nomina dell'Organismo Indipendente di Valutazione. Il dato più importante riguarda il miglioramento intervenuto lungo la dimensione *sistema di misurazione* che costituisce al tempo stesso il più rilevante e il più ampio miglioramento prodotto dal Progetto. Più rilevante dal momento che tale dimensione rappresentava nel settembre 2011 il punto di debolezza di gran parte delle amministrazioni, più ampio perché il miglioramento lungo la scala ordinale proposta ha visto la maggior parte delle amministrazioni passare da un livello 0 o 1 a un livello 3 o 4.

Entrando nel dettaglio di ciascuna dimensione, il **commitment politico** nel settembre 2011 era contraddistinto dall'esistenza di un rapporto di collaborazione tra parte politica e parte amministrativa presente ma non sempre determinante. Il Progetto ha consentito in taluni casi un'importante rafforzamento di tale collaborazione (Arzano, Belpasso, Cosenza, Ginosa, Reggio Calabria, Sansevero,). Il livello di adesione esplicita al Progetto da parte della componente politica è passato dal 31,5% al 39% evidenziando come il Progetto sia stato in grado di incrementare l'interesse per il tema da parte non soltanto della componente amministrativa. Da segnalare che il 23,5% delle amministrazioni ha sin da subito delegato ad un assessore il compito di seguire il Progetto. Tale percentuale a fine Progetto era salita al 25,7%.

Al momento dell'avvio del Progetto, solo il 16,5% delle amministrazioni si era dotata formalmente di un **Documento sul sistema di misurazione**, mentre a marzo 2012 la percentuale è salita al 82,3%. L'evoluzione è stata non soltanto quantitativa ma anche qualitativa dal momento che i documenti adottati dalle amministrazioni prima dell'avvio del Progetto si riferivano prevalentemente alla misurazione e valutazione della performance individuale mentre la maggior parte dei documenti adottati o modificati durante i percorsi di miglioramento hanno esteso il proprio ambito alla performance organizzativa. Anche in termini di Piano della Performance ci sono stati miglioramenti poiché la percentuale di amministrazioni che si sono dotate di tale documento è passata dal 3,9% al 36,4%. Il miglioramento non è stato solo quantitativo – nel numero di amministrazioni che si sono dotate di un Piano della Performance, - ma anche qualitativo relativo cioè al contenuto di tali documenti talvolta migliorati sensibilmente (Acri, Adrano, Angri, Bitonto, Cosenza, Ginosa, Giugliano in Campania, Massafra, Piazza Armerina, Putignano, Reggio Calabria, Rende, Vibo Valentia). Nella fase di avvio il contenuto dei Piani della Performance, laddove già sviluppati, era per lo più descrittivo con limitati casi (Gravina di Catania, San Cataldo) di inserimento di obiettivi e indicatori. Al termine del Progetto i Piani adottati contenevano un quadro completo degli obiettivi e in molti casi indicatori utili alla misurazione del loro grado di raggiungimento. In merito al contenuto dei Piani della Performance, occorre dire che, salvo in alcune significative eccezioni (Cerignola, Bisceglie, Andria, Foggia) gli obiettivi inseriti sono per lo più azioni che l'amministrazione intende compiere e non risultati che l'amministrazione intende raggiungere.

Come evidenziato nella prima parte del paragrafo, il **sistema di pianificazione e programmazione**, considerato condizione abilitante per lo sviluppo di un buon sistema di misurazione, costituiva in molte amministrazioni un elemento di criticità. L'analisi di posizionamento riflette tale condizione ma evidenzia anche un miglioramento intervenuto in media tra le amministrazioni partecipanti. Tale miglioramento, seppur contenuto, ha riguardato tutti e quattro gli elementi di analisi presi in considerazione. La percentuale delle amministrazioni che hanno adottato il Piano Esecutivo di Gestione entro il primo trimestre dell'anno è salita dal 41,8% al 49,4%, la percentuale di amministrazioni che hanno adottato il Piano degli Obiettivi è salita dal 54,5% al 64,9% e la percentuale delle amministrazioni che nella Relazione Previsionale e Programmatica esplicitano gli obiettivi da raggiungere attraverso i progetti messi in campo è salita dal 36,8% al 44,7%. Sebbene il Progetto non si riferisse specificatamente a tali documenti è indubbio che i percorsi di miglioramento dei sistemi di misurazione abbiano sollecitato nelle amministrazioni un ripensamento dei propri tradizionali strumenti di pianificazione e controllo.

Anche la **profondità della programmazione** è migliorata, seppur in misura inferiore rispetto a quanto accaduto con riferimento ai sistemi di misurazione. All'avvio del Progetto, in media, le amministrazioni non procedevano alla misurazione dei propri servizi; al termine del Progetto, invece, per almeno una parte minoritaria di questi, sono stati sviluppati indicatori che, in alcuni casi, hanno permesso l'estensione di tale misurazione a molti servizi. L'analisi ha preso in considerazione anche la modalità di gestione del processo di misurazione dei servizi evidenziando come, di fatto, tale misurazione avvenga in forma cartacea e sia ad uso esclusivo del servizio. Anche in questo caso ci sono stati decisi miglioramenti che hanno portato alcune amministrazioni a rendere l'esito della misurazione accessibile alla politica (Agrigento, Belpasso, Benevento, Casavatore, Frattamaggiore, Giugliano in Campania, Gravina di Catania, Manfredonia, San Cataldo,) ed alla cittadinanza (Afragola, Bisceglie, Caltagirone, Catanzaro, Nola).

I percorsi di miglioramento attivati e la collaborazione con gli esperti messi a disposizione dal Progetto hanno consentito alle amministrazioni di migliorare il **livello di competenze** relative ai temi

della programmazione e della misurazione. In fase di avvio del Progetto, i referenti delle amministrazioni dichiaravano di possedere un livello di competenze scarso rispetto ai temi citati e di necessitare di interventi di formazione. In molte amministrazioni, il percorso ha condotto ad un miglioramento sostanziale, tanto in relazione alle competenze di programmazione quanto, e soprattutto, in relazione alle competenze di misurazione (Bisceglie, Brindisi, Ginosa, Gravina di Catania, Marsala, Noicattaro, Noto, Piazza Armerina, Sansevero, Trapani) valutate, dopo l'intervento, almeno sufficienti a consentire all'amministrazione la gestione di un ciclo di misurazione e valutazione in autonomia.

Il **livello di informatizzazione** delle attività nelle amministrazioni coinvolte rappresenta la dimensione lungo la quale si è registrato il miglioramento meno rilevante. Del resto si trattava di un aspetto rilevante ma non facente parte del perimetro di intervento. E' interessante notare come, nonostante questo, in alcune amministrazioni il percorso di miglioramento si sia rivelato occasione per sfruttare meglio le potenzialità dello strumento informatico ed estendere il suo livello di copertura rispetto alla misurazione dei servizi (Giugliano in Campania, Noto).

Circa la metà delle amministrazioni partecipanti al Progetto (45,6%) ha scelto di mantenere, quale soggetto incaricato della supervisione del sistema di misurazione e valutazione della performance, il Nucleo di Valutazione mentre, la restante metà (49,4%) ha proceduto alla nomina di un Organismo Indipendente di Valutazione composto, in molti casi (64% delle amministrazioni che hanno creato un OIV), da soli membri esterni. Durante lo svolgimento del Progetto alcune amministrazioni che non avevano ancora proceduto alla nomina di un organismo di valutazione hanno optato per una delle due soluzioni e ciò spiega l'incremento di valore registrato lungo tale dimensione. Altro elemento migliorato significativamente durante il Progetto è il livello di coinvolgimento dell'Organismo di valutazione nelle azioni di miglioramento del sistema di misurazione e valutazione. L'Organismo di valutazione è infatti passato da una situazione di sostanziale non coinvolgimento ad un coinvolgimento più esteso ed in taluni casi decisamente attivo (Arzano, Castelvetrano, Ginosa, Marsala, Mazara del Vallo, Modugno, Palo del Colle).

Ultima dimensione presa in considerazione è stato il livello di adesione e partecipazione al Progetto da parte del **vertice amministrativo**. La situazione di partenza vedeva un generale e ampio livello di coinvolgimento ma il Progetto, anche rispetto a tale dimensione, ha dimostrato di essere occasione di incremento dei livelli di responsabilità e intervento del management delle amministrazioni coinvolte.

L'aver saputo coinvolgere le amministrazioni, a diversi livelli, nel ripensare ai propri sistemi di misurazione e valutazione della performance e, più in generale, al collegamento tra ciclo di gestione e misurazione, è stato il tratto saliente di molte tra le esperienze di miglioramento vissute dalle 79 amministrazioni coinvolte. I percorsi, accomunati dal focus sulla dimensione organizzativa della performance e da una impostazione metodologica comune, hanno saputo cogliere le peculiarità in essere presso ogni amministrazione e proporre azioni che fossero alla portata delle risorse a disposizione e, al tempo stesso, in grado di far compiere passi in avanti. I successivi capitoli forniscono, attraverso opportuni esempi e box, una rappresentazione di situazioni specifiche presenti nelle amministrazioni delle quattro Regioni Obiettivo Convergenza ed un'analisi puntuale delle esperienze realizzate da alcune delle amministrazioni partecipanti.

2. AMMINISTRAZIONI DELLA REGIONE CALABRIA

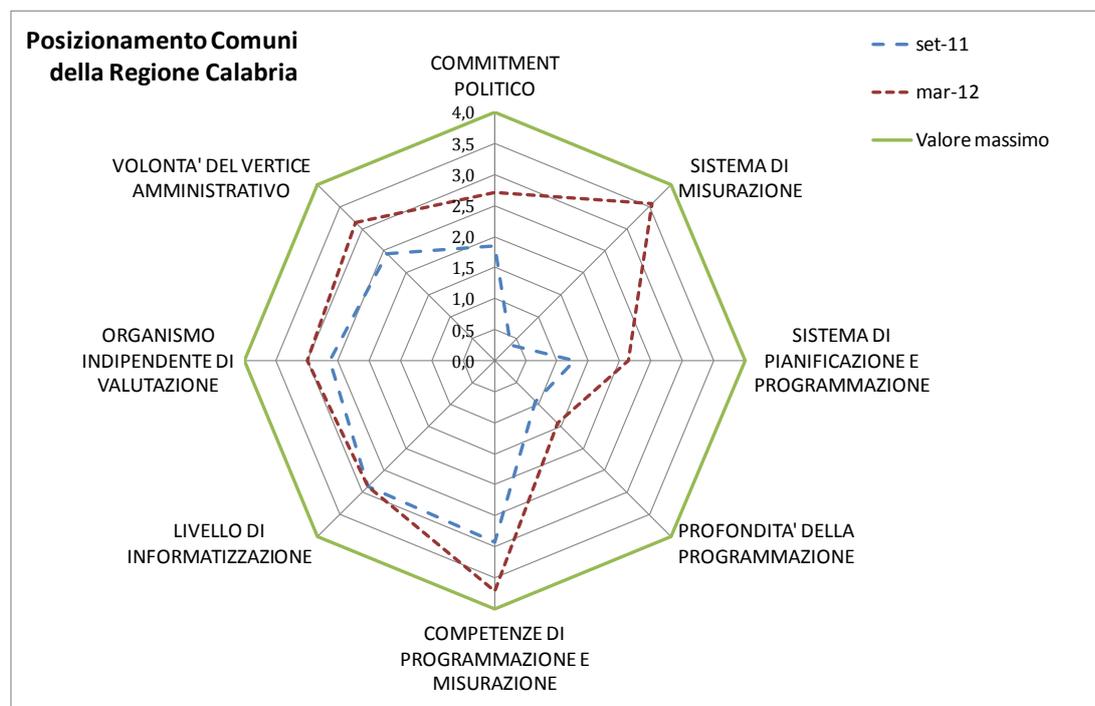
Nella Regione Calabria hanno concluso il Progetto 7 amministrazioni comunali richiamate nella successiva Tabella 3.

Tabella 3 – Comuni della Regione Calabria coinvolti nel Progetto

Regione Calabria			
Acri	Cosenza	Catanzaro	Lamezia Terme
Reggio Calabria	Rende	Vibo Valentia	

Osservando l'evoluzione del posizionamento delle amministrazioni calabresi si nota che per queste amministrazioni, come in generale all'interno del Progetto, il principale miglioramento sia intervenuto lungo la dimensione relativa al sistema di misurazione, registrando in media il più ampio miglioramento intervenuto nelle 4 Regioni considerate. La situazione di partenza nel settembre 2011 vedeva le amministrazioni calabresi mediamente più forti sul versante delle competenze manageriali, del livello di informatizzazione e dello sviluppo degli organi di valutazione. Più critica la situazione relativa alla volontà del vertice amministrativo ed al *commitment* politico. Seramente problematico lo sviluppo del sistema di pianificazione e programmazione e la profondità della programmazione. La seguente Figura 2 rappresenta il percorso di miglioramento dei posizionamenti lungo le 8 dimensioni considerate.

Figura 2 – Evoluzione dei fattori caratterizzanti il Ciclo di gestione della performance – Comuni della Regione Calabria



Le azioni di miglioramento progettate dalle amministrazioni, con il supporto degli esperti territoriali, si sono concentrate prevalentemente sugli elementi di criticità emersi nel posizionamento ed hanno consentito di realizzare miglioramenti consistenti (Cosenza, Lamezia Terme, Reggio Calabria).

2.1 Lo stato dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa

Con riferimento ai fattori di analisi del sistema di misurazione e valutazione della performance, i seguenti box riportano alcune delle esperienze di rilievo emerse nel confronto con le amministrazioni calabresi. Ciascun box richiama uno dei fattori e fornisce riferimenti alle esperienze nelle quali si sono messi in luce spunti che possono essere utili nella progettazione di azioni di miglioramento relative al Ciclo di gestione della performance.

I sistemi di programmazione e controllo

Comune di Catanzaro. L'amministrazione dispone di un'unità organizzativa dedicata alle attività di budgeting, monitoraggio e controllo di gestione. Il monitoraggio e il controllo di gestione avvengono in relazione ai risultati ottenuti in termini di raggiungimento degli obiettivi e realizzazione delle attività programmate. Sono definiti e monitorati periodicamente anche programmi di miglioramento e di innovazione dei processi e dell'organizzazione.

Comune di Cosenza. L'amministrazione ha identificato Centri di Responsabilità cui sono assegnati obiettivi e risorse ed è presente un'unità organizzativa dedicata alle attività di budgeting, monitoraggio e controllo di gestione. Periodicamente sono predisposti report destinati al vertice politico ed amministrativo che forniscono indicazione del livello di raggiungimento degli obiettivi programmati. Gli strumenti di rendicontazione erano prodotti con tempestività consentendo in tal modo un loro utilizzo per l'attività di programmazione dei periodi successivi.

Comune di Reggio Calabria. Il Consiglio approva i documenti di programmazione finanziaria entro le scadenze definite per legge ed impiega gli strumenti di programmazione e controllo per verificare l'andamento dell'amministrazione. Gli strumenti di rendicontazione sono prodotti con tempestività e sono utilizzati per l'attività di programmazione dei periodi successivi.

La gestione del personale

Comune di Catanzaro. L'amministrazione dispone di un processo documentato e specifico di misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti e dei dipendenti. La valutazione della performance individuale dei dirigenti rileva la capacità dimostrata nel valutare i collaboratori ma non rileva l'apporto al coordinamento ed integrazione dell'amministrazione, ai risultati annuali dell'amministrazione e dell'area diretta. La valutazione della performance individuale di dirigenti e dipendenti rileva le competenze tecniche e gestionali in possesso e i comportamenti organizzativi manifestati (intraprendenza, rispetto dell'utente, del collega, delle regole, ...). La valutazione annuale, effettuata generalmente con un certo ritardo, avviene sulla base di una metodologia scritta, e trasparente; essa, inoltre, viene discussa con il valutato.

Il livello di informatizzazione

Comune di Reggio Calabria. Per quanto concerne il sistema informativo si registra l'utilizzo di un software per il Sistema di Valutazione dei Dirigenti Comunali acquisito da una società esterna e capace di gestire le schede di valutazione predisposte annualmente dal Direttore Generale, compilate dai Dirigenti delle Unità Organizzative e controllate dal Nucleo di Valutazione. Il software per la valutazione dei dirigenti comunali è stato sviluppato tenendo conto del relativo regolamento comunale sul Sistema di Valutazione dei Dirigenti, delle necessità e criticità emerse in sede di analisi e delle richieste espresse dalla Direzione Generale e dal Nucleo di Valutazione. Ogni scheda di valutazione può essere monitorata durante il suo iter direttamente on-line, da ciascun soggetto accreditato. A seconda della tipologia di utente che effettua l'accesso e dello stato della scheda, il software propone solo le maschere di interesse e abilita i campi da compilare inibendo quelli relativi alle altre funzioni. Le schede di valutazione non sono prodotte su supporto cartaceo. L'amministrazione ha inoltre approvato nel corso del 2011 stanziamenti in bilancio per realizzare ulteriori investimenti nei sistemi informativi. Nell'organigramma è presente un'articolazione organizzativa che si occupa dei progetti di e-government e l'amministrazione ha definito esplicitamente la propria strategia di e-government nel programma di mandato.

Il livello di trasparenza

Comune di Rende. I cittadini sono coinvolti nel processo di definizione delle priorità e ne ricevono rendicontazione: annualmente viene organizzata una manifestazione con il pubblico durante la quale si presenta una relazione sul livello di attuazione degli obiettivi.

2.2 I Documenti sul sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa

I documenti sul sistema di misurazione costituiscono nell'esperienza delle amministrazioni calabresi una novità. Nessuno dei Comuni coinvolti aveva proceduto, all'avvio del Progetto nel settembre 2011, a strutturare il documento. Tutte le amministrazioni hanno in tal senso profuso sforzi per dotarsi di questo importante strumento arrivando a livelli di sofisticatezza e dettaglio differenziati.

Comune di Acri

Per la rappresentazione della performance organizzativa, l'amministrazione utilizza lo strumento dell'albero della performance, che presenta il vantaggio di avere una doppia valenza: una interna di "messa a sistema" delle due principali dimensioni della performance, e una esterna di comunicazione agli stakeholder. L'albero della performance rappresenta in forma di mappa logica i legami tra mandato istituzionale, missione, visione, aree strategiche, obiettivi strategici e piani d'azione.

Comune di Vibo Valentia

Il modello di valutazione della performance organizzativa adottato nel documento prende a riferimento 3 dimensioni: la dimensione dei servizi e delle unità organizzative, la dimensione strategica e la dimensione operativa. Il raccordo tra le diverse dimensioni della performance organizzativa, e tra queste e la performance individuale, si snoda attraverso il seguente percorso: la performance individuale è collegata alla valutazione delle U.O.; la performance delle U.O. è collegata alla valutazione dei servizi; la valutazione dei servizi è collegata alla performance strategico - operativa. La mappa delle funzioni e dei servizi è lo strumento di base per effettuare la valutazione della performance organizzativa in relazione alla prima delle tre dimensioni sopra indicate. Le dimensioni strategica ed operativa sono invece rappresentate nell'albero della performance. All'interno della logica di albero della performance, ogni obiettivo strategico è articolato in obiettivi operativi, con riferimento ai quali occorre definire le azioni, i tempi, le risorse e le responsabilità organizzative connesse al loro raggiungimento. Riguardo alla dimensione strategica ed operativa il documento di sistema stabilisce che principali strumenti di misurazione siano indicatori di outcome e di output associati, rispettivamente, agli obiettivi strategici ed operativi.

2.3 I Piani della Performance 2012-2014

Le amministrazioni della Regione Calabria non hanno adottato in tutti i casi un Piano della Performance al termine del Progetto, sebbene tutte abbiano fatto importanti passi avanti rispetto ad una situazione iniziale di totale assenza di tali documenti. Il contenuto dei documenti sviluppati è in genere snello, intorno alle 40 pagine, e per lo più descrive a parole i progetti di natura strategica che l'amministrazione intende perseguire. Il ricorso a indicatori risulta essere modesto.

Il Piano della Performance del Comune di Acri

Il Piano 2012 – 2014 si compone di circa 50 pagine e si articola in una progressiva esposizione di informazioni e dati concernenti il contesto, l'assetto organizzativo dell'ente, lo stato di salute finanziaria e gli obiettivi strategici dell'amministrazione. Particolare attenzione è stata prestata nell'individuazione di indicatori la cui alimentazione possa essere determinata in maniera oggettiva attraverso uffici interni oppure attraverso l'utilizzazione di banche dati ufficiali, allo scopo di ridurre la discrezionalità del soggetto che effettua la rilevazione. L'amministrazione ha scelto inoltre di dare evidenza in parte anche a indicatori di impatto.

3. AMMINISTRAZIONI DELLA REGIONE CAMPANIA

Nella Regione Campania hanno concluso il Progetto 18 amministrazioni comunali richiamate nella successiva Tabella 3.

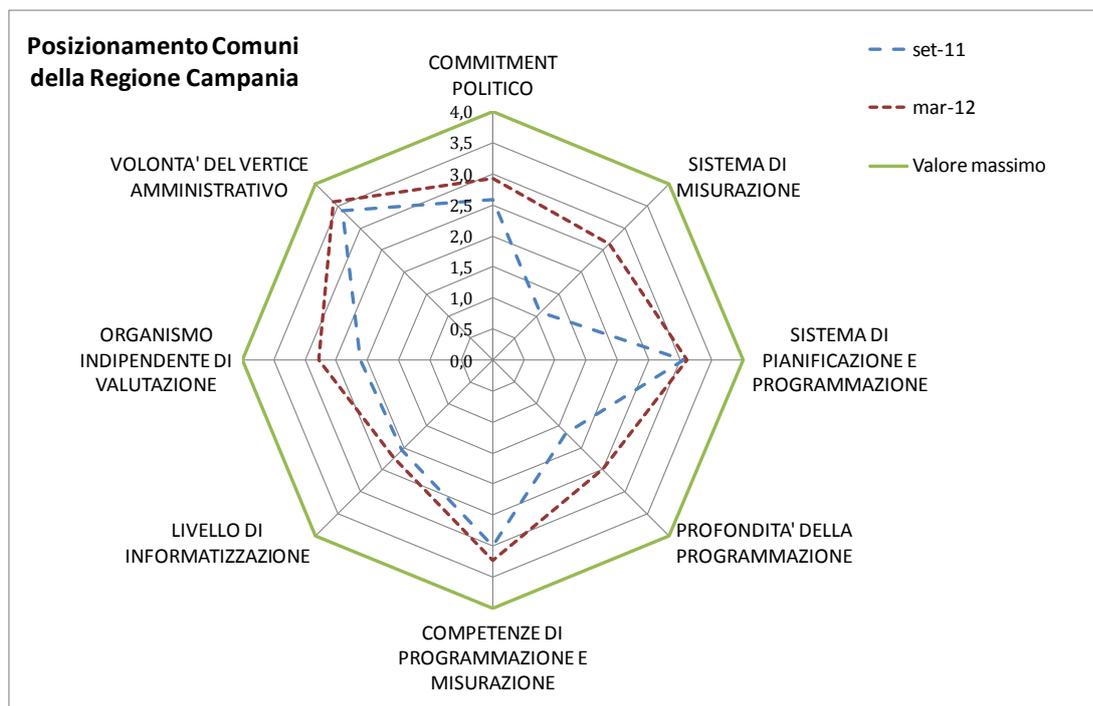
Tabella 4 – Comuni della Regione Campania coinvolti nel Progetto

Regione Campania			
Afragola	Angri	Arzano	Avellino
Aversa	Battipaglia	Benevento	Casavatore
Cava de' Tirreni	Eboli	Ercolano	Frattamaggiore
Giugliano in Campania	Mercato San Severino	Nola	Ottaviano
Torre del Greco	Villaricca		

Osservando l'evoluzione del posizionamento delle amministrazioni campane si nota come per queste amministrazioni il miglioramento intervenuto nei sistemi di misurazione e valutazione della performance sia il più rilevante rispetto alle dimensioni considerate. La situazione di partenza nel settembre 2011 vedeva le amministrazioni campane mediamente più forti sul versante dei sistemi di programmazione e controllo. Più critica la situazione relativa allo sviluppo delle attività degli organi di valutazione. Seriamente problematico il livello di coinvolgimento e *commitment* del vertice politico e il livello di informatizzazione. La seguente

Figura 3 rappresenta il percorso di miglioramento dei posizionamenti lungo le 8 dimensioni considerate.

Figura 3 – Evoluzione dei fattori caratterizzanti il Ciclo di gestione della performance – Comuni della Regione Campania



3.1 Lo stato dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa

Con riferimento ai fattori di analisi del sistema di misurazione e valutazione della performance, i seguenti box riportano alcune delle esperienze di rilievo emerse nel confronto con le amministrazioni campane. Ciascun box richiama uno dei fattori e fornisce riferimenti alle esperienze nelle quali si sono messi in luce spunti che possono essere utili nella progettazione di azioni di miglioramento relative al Ciclo di gestione della performance.

Processo, soggetti e responsabilità del sistema

Comune di Torre del Greco. L'amministrazione ha nominato l'Organismo Indipendente di Valutazione composto da soli membri esterni con il chiaro intento di enfatizzare l'attenzione e l'impegno verso gli aspetti della trasparenza e dell'imparzialità delle valutazioni e dei processi in generale. L'OIV ha contribuito a focalizzare una maggiore attenzione rispetto al passato proprio nel campo della pianificazione e del controllo operativo. Al fine di migliorare il processo di valutazione della performance individuale, è stato definito un set specifico di competenze da tenere in considerazione ed è stato introdotto il principio del collegamento tra obiettivi individuali e obiettivi organizzativi nella logica dell'albero della performance. L'OIV ha proposto, inoltre, il restringimento delle fasce di premialità al fine di incentivare al raggiungimento di risultati positivi e rafforzare il legame tra valutazione e sistemi premiali. La promozione della logica dell'incentivazione è garante dell'effettiva capacità di differenziare i giudizi nel processo di valutazione. L'OIV ha definito una specifica reportistica che prevede la comunicazione da parte della dirigenza di informazioni puntuali ed esaustive in merito al grado di raggiungimento degli obiettivi definiti ad inizio periodo, alla necessità di procedere ad una rimodulazione degli obiettivi

e alla coerenza degli indicatori in uso. Le valutazioni si svolgono periodicamente in corso dell'anno.

3.2 I Documenti sul sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa

Circa un terzo delle amministrazioni campane avevano già proceduto prima dell'avvio del Progetto a definire un documento sul sistema di misurazione, un terzo ha completato il processo di definizione durante il Progetto e il restante terzo non è riuscito a definire in modo completo il documento pur facendo passi avanti nella sua costruzione.

Comune di Ottaviano

Il percorso di miglioramento ha focalizzato l'attenzione dell'amministrazione comunale sul concetto di performance organizzativa, in modo graduale. Questa focalizzazione ha condotto alla definizione di un Documento sul sistema di misurazione rinnovato e suddiviso in due parti, una dedicata alla performance organizzativa e l'altra alla performance individuale. Per quanto concerne la performance organizzativa, il documento descrive, a un livello di dettaglio ancora non approfondito, gli elementi di valutazione. Il modello di misurazione e valutazione della performance individuale è, invece, più dettagliato e descrive in modo analitico i fattori di valutazione. Tali fattori sono relativi ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi definiti nella performance organizzativa, ai comportamenti, alla capacità di differenziazione e alle indagini di customer satisfaction. Il sistema prevede, infine, le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e con i sistemi di controllo esistenti e definisce la tempistica, i soggetti valutatori ed il monitoraggio della performance organizzativa.

Comune di Casavatore

Il documento sul sistema di misurazione e valutazione della performance del Comune di Casavatore è stato sviluppato in una nuova versione con l'obiettivo di renderlo strumento di effettivo supporto al Ciclo di gestione della performance. Nel documento vengono chiaramente descritte le modalità di misurazione e valutazione della performance strategica, operativa ed individuale e vengono esplicitati i legami tra le tipologie di performance. Il documento si sofferma sulla opportunità che l'amministrazione si doti di indicatori estesi ai diversi ambiti della performance in particolare distinguendo tra misurazione degli obiettivi strategici e misurazione degli obiettivi di struttura. Nel documento trova dunque legittimazione il metodo sviluppato dall'amministrazione nel corso del Progetto e condiviso con l'obiettivo di rendere quanto più possibile coerente la struttura del sistema di misurazione.

3.3 I Piani della Performance 2012-2014

La maggior parte delle amministrazioni della Regione Campania non sono riuscite a completare la definizione del Piano della Performance 2012 entro la conclusione del Progetto. Il Piano è stato infatti formalmente adottato solo da un terzo delle amministrazioni; negli altri casi, o sono stati fatti i primi passi per impostare il documento o l'amministrazione ha scelto, per il momento, di non sviluppare tale innovazione. Anche i Piani sviluppati dalle amministrazioni campane sono piuttosto snelli, intorno alle 35 pagine, e il ricorso a indicatori risulta essere ancora decisamente basso considerato che nella maggioranza dei documenti, questi sono del tutto assenti. Le amministrazioni campane sembrano in tal senso aver preferito l'inserimento di indicatori nei tradizionali documenti di programmazione, quali il Peg e il PdO.

Il Piano della Performance del Comune di Battipaglia

L'amministrazione già da diversi anni ha assunto il criterio della programmazione quale principio guida nello sviluppo delle proprie politiche ed azioni. Punto di riferimento è il documento programmatico del Sindaco redatto in termini di Piano Generale di Sviluppo (PGS). Proprio il PGS, con la sua declinazione degli obiettivi strategici nel quinquennio, ha notevolmente facilitato l'introduzione del Piano della Performance all'interno dell'Ente. Partendo, infatti, dalle linee programmatiche e dagli obiettivi strategici formulati nel PGS sono stati rappresentati, attraverso un nuovo modello di scheda-obiettivo adeguato al D. Lgs. n. 150 del 2009, gli obiettivi operativi e le azioni ad essi collegati attraverso indicatori e target annuali, elementi finora mancanti nei nostri strumenti di programmazione. Lo sviluppo del Piano ha preso quindi le mosse da un sistema di misurazione già strutturato per l'elaborazione e l'aggiornamento del PGS. Tale sistema è stato integrato mediante lo sviluppo di nuovi indicatori, essenziali per la valutazione della performance organizzativa. Nella progettazione del Piano, l'amministrazione ha tenuto in considerazione anche l'esigenza di coinvolgere maggiormente la componente politica ed il destinatario finale, ossia il cittadino, ponendo particolare attenzione alla comprensibilità del documento e alla sua funzione di supporto all'attivarsi di processi di partecipazione, ascolto e rendicontazione.

4. AMMINISTRAZIONI DELLA REGIONE PUGLIA

Nella Regione Puglia hanno concluso il Progetto 29 amministrazioni richiamate nella successiva Tabella 5.

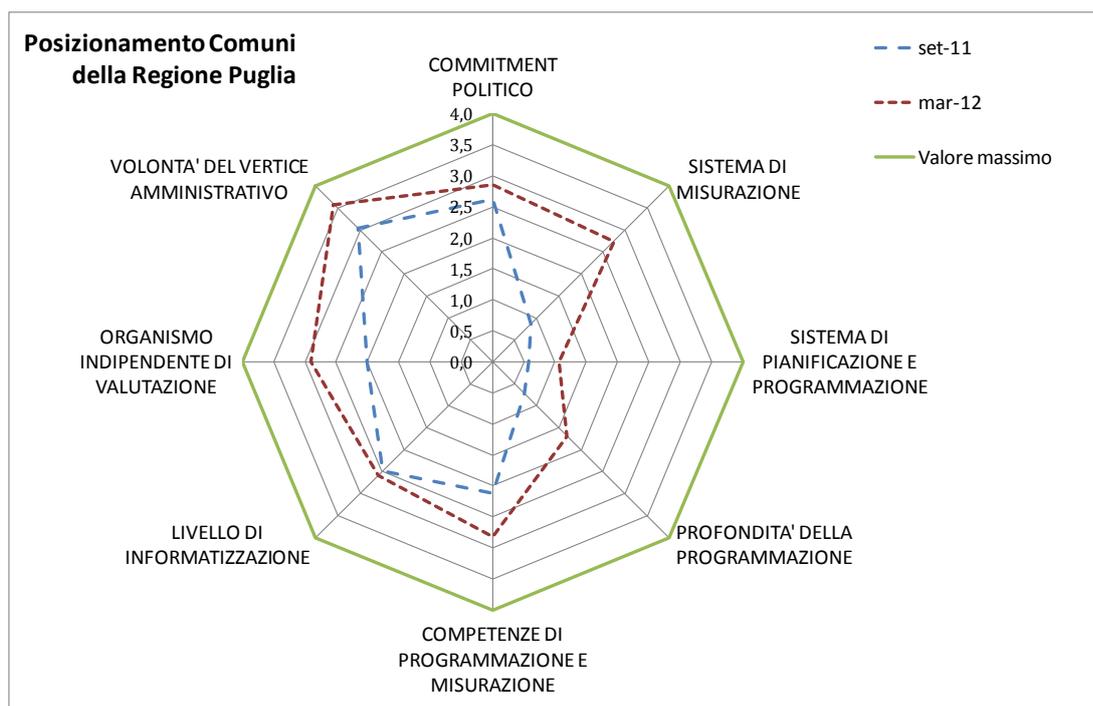
Tabella 5 – Comuni della Regione Puglia coinvolti nel Progetto

Regione Puglia			
Altamura	Andria	Barletta	Bisceglie
Bitonto	Brindisi	Canosa di Puglia	Casarano
Cerignola	Corato	Foggia	Franca Villa Fontana
Ginosa	Lucera	Manfredonia	Martina Franca
Massafra	Mesagne	Modugno	Monopoli
Nardò	Noicattaro	Ostuni	Palo del Colle
Putignano	Ruvo di Puglia	San Severo	Santeramo in Colle
Triggiano			

Osservando l'evoluzione del posizionamento delle amministrazioni pugliesi si nota come per queste amministrazioni il miglioramento intervenuto nei sistemi di misurazione e valutazione della performance sia il più rilevante rispetto alle dimensioni considerate. La seguente

Figura 4 rappresenta il percorso di miglioramento dei posizionamenti lungo le 8 dimensioni considerate.

Figura 4 – Evoluzione dei fattori caratterizzanti il Ciclo di gestione della performance – Comuni della Regione Puglia



La situazione di partenza nel settembre 2011 vedeva le amministrazioni pugliesi mediamente più forti sul versante delle competenze di programmazione e misurazione, del livello di informatizzazione e della volontà del vertice amministrativo. Più critica la situazione relativa alla profondità della programmazione ed al livello di evoluzione degli organi di valutazione. Seriamente problematico il livello di sviluppo dei sistemi di misurazione e valutazione della performance.

4.1 Lo stato dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa

Con riferimento ai fattori di analisi del sistema di misurazione e valutazione della performance, i seguenti box riportano alcune delle esperienze di rilievo emerse nel confronto con le amministrazioni pugliesi. Ciascun box richiama uno dei fattori e fornisce riferimenti alle esperienze nelle quali si sono messi in luce spunti che possono essere utili nella progettazione di azioni di miglioramento relative al Ciclo di gestione della performance.

Il sistema di programmazione e controllo

Comune di Barletta. L'amministrazione ha investito nello sviluppo di un'unità organizzativa inserita organizzativamente nel Settore Bilancio e Programmazione Economico-Finanziaria e dedicata alla gestione delle attività di budgeting, monitoraggio e controllo di gestione.

Il livello di informatizzazione

Comune di Andria. Il sistema informatico dell'amministrazione consente il collegamento in rete di gran parte dei servizi e supporta la gestione del sito internet. All'interno dell'organizzazione, una specifica unità si occupa della progettazione e gestione del sistema, dell'adesione a progetti interistituzionali e dell'attuazione di progetti di e-government.

Il livello di trasparenza del sistema di misurazione

Comune di Casarano. Tra gli elementi di particolare interesse del sistema di misurazione sviluppato dall'amministrazione, si segnala la possibilità, offerta ai cittadini e agli altri stakeholder, di accedere in modo interattivo al sito web in occasione di sondaggi on line e tramite la possibilità di lasciare post nella bacheca del Sindaco e degli Assessori.

4.2 I Documenti sul sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa

Al termine del percorso di miglioramento attivato dal Progetto, tutte le amministrazioni pugliesi coinvolte avevano sviluppato un documento sul sistema di misurazione. Si tratta di un risultato importante se si considera che all'avvio del Progetto la quasi totalità delle amministrazioni non aveva ancora proceduto in tal senso.

Comune di Bisceglie

Nell'esperienza di questa amministrazione lo sviluppo del documento sul sistema ha consentito di definire le regole di riferimento per lo sviluppo di un nuovo sistema di misurazione capace di supportare la valutazione della performance organizzativa, prima del tutto ignorata. Un particolare investimento è stato fatto rispetto alla misurazione e valutazione della performance delle Unità organizzative.

Comune di Noicattaro

Il documento sul sistema di misurazione dell'amministrazione dedica una sezione alla disciplina del Ciclo della performance stabilendo che tale ciclo debba essere integrato, logicamente e temporalmente, con il ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio. Entro 10 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione, il Sindaco è chiamato a fornire al Segretario Generale sia la direttiva generale per la traduzione delle scelte strategiche in obiettivi gestionali sia gli indirizzi in merito ad eventuali ulteriori obiettivi individuali da assegnare alle posizioni apicali. Entro 15 gg il Segretario Generale, di concerto con i dirigenti, predispone il PEG da trasmettere alla Giunta per l'approvazione. Approvato il PEG, i dirigenti assegnano ai dipendenti gli obiettivi individuali o di gruppo. È previsto il monitoraggio degli ambiti di performance da parte dei dirigenti, della struttura tecnica permanente ma, in questo caso, non sono dettagliate fasi, tempi e modalità. Per i report, invece, sono fissate le modalità di rilevazione del grado di perseguimento della performance nei diversi ambiti ma, non sono esplicitati i tempi e le fasi. Molto più puntuale è l'esplicitazione delle fasi e del processo di valutazione individuale.

4.3 I Piani della Performance 2012-2014

Le amministrazioni della Regione Puglia hanno dedicato intensi sforzi allo sviluppo dei Piani della Performance e poco meno della metà delle amministrazioni partecipanti ha definito un documento da portare all'approvazione del vertice politico. I documenti realizzati hanno una dimensione media di 60 pagine e nella maggior parte dei casi contengono obiettivi ed indicatori riferiti sia agli obiettivi strategici dell'amministrazione sia ai servizi. Alcuni fra i documenti realizzati risultano particolarmente chiari (Brindisi, Cerignola, Foggia).

Il Piano della Performance del Comune di Andria

Il documento, redatto secondo uno schema comune anche ad altre esperienze, descrive in modo piuttosto analitico le attività svolte dall'amministrazione distinguendo la parte relativa agli obiettivi strategici dalla parte relativa ai servizi. Entrambe le componenti sono ricche di indicatori. Il Piano costituisce un "documento ad hoc" che si aggiunge ai documenti di programmazione economica e finanziaria e di bilancio che il Comune è tenuto a redigere (Relazione previsionale e programmatica, Bilancio di previsione pluriennale, Bilancio di previsione annuale, Piano esecutivo di gestione, Piano triennale delle opere pubbliche, ecc.). Nella sua parte finale, il Piano esplicita le azioni che l'amministrazione intende compiere per migliorare il documento stesso.

Il Piano della Performance del Comune di Bisceglie

Il PdP 2012-2014 del Comune di Bisceglie descrive, in maniera dettagliata, gli obiettivi operativi annuali (n. 45) suddividendoli per area strategica di riferimento. Per ciascun obiettivo operativo, vengono evidenziati i seguenti elementi: unità organizzativa di riferimento; risultato atteso (cosa si intende ottenere ed in che misura si concorre alla realizzazione dell'obiettivo strategico); risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie al raggiungimento dell'obiettivo; interdipendenze con altre unità organizzative, con gli organi politici, con azioni di soggetti esterni; azioni previste; indicatori di risultato e target previsti. Gli obiettivi operativi annuali rappresentano, inoltre, il punto di partenza per la misurazione e la valutazione della performance individuale dei responsabili delle unità organizzative. L'analisi della performance organizzativa a livello di singole unità si completa con lo studio dell'efficienza, mediante appositi indicatori di produttività.

Il Piano della Performance del Comune di Brindisi

Il PdP 2012-2014 del Comune di Brindisi offre l'occasione di osservare un ottimo punto di partenza per successivi sviluppi. Dopo una premessa introduttiva, il Piano presenta i suoi principi ispiratori: specificità, gradualità e flessibilità. Dopo aver illustrato le cifre di sintesi, la missione del Comune ed il contesto, il Piano descrive la strategia NUOVA articolata in 5 aree: Naturale, Unita, Organizzata, Viva, Attenta. Le aree sono articolate in programmi e obiettivi strategici. Per ciascun obiettivo strategico vengono individuati uno o più obiettivi operativi, le azioni da compiere per il raggiungimento degli obiettivi e gli indicatori utili alla misurazione e valutazione della performance realizzata. Tutti questi aspetti sono contenuti in apposite schede analitiche. Successivamente, vengono proposti dei set di indicatori utili a monitorare il livello di benessere finanziario, organizzativo e delle relazioni del Comune. Il Piano stesso identifica tra le sue linee di miglioramento lo sviluppo di una sezione dedicata alla misurazione dei servizi.

Il Piano della Performance del Comune di Cerignola

Come già nel caso del Comune di Andria, il Piano della Performance fa proprio uno schema comune ad altre esperienze che articola il documento lungo un percorso chiaro. L'amministrazione presenta se stessa in termini di mandato istituzionale e cifre. Sono quindi presentati gli obiettivi strategici ed operativi strutturati secondo un albero. Particolare rilevanza è assegnata alla misurazione degli standard di qualità dei servizi. Infine l'amministrazione esplicita quali azioni di miglioramento intende realizzare per rafforzare la propria capacità di misurazione e rendicontazione.

Il Piano della Performance del Comune di Francavilla Fontana

L'esperienza di Francavilla Fontana rappresenta un esempio di come si possa avviare un percorso di sviluppo del Piano della Performance avendo in mente un chiaro intento di chiarezza e trasparenza. Il documento è snello, per ora limitato agli obiettivi strategici che l'amministrazione intende perseguire. Per ciascuno obiettivo sono specificati indicatori per i quali non sono definiti target ma l'amministrazione dichiara esplicitamente che la definizione di tali target rappresenta il prossimo miglioramento da compiere.

Il Piano della Performance del Comune di Ginosa

Il Piano adotta uno schema comune ad altre amministrazioni e articola i suoi contenuti in modo da raccontare al lettore gli obiettivi che l'amministrazione persegue e i servizi che eroga ricorrendo prevalentemente a indicatori e brevi descrizioni. Il documento risulta di conseguenza snello e di facile lettura.

5. AMMINISTRAZIONI DELLA REGIONE SICILIA

Nella Regione Sicilia hanno concluso il Progetto 25 amministrazioni richiamate nella successiva Tabella 6.

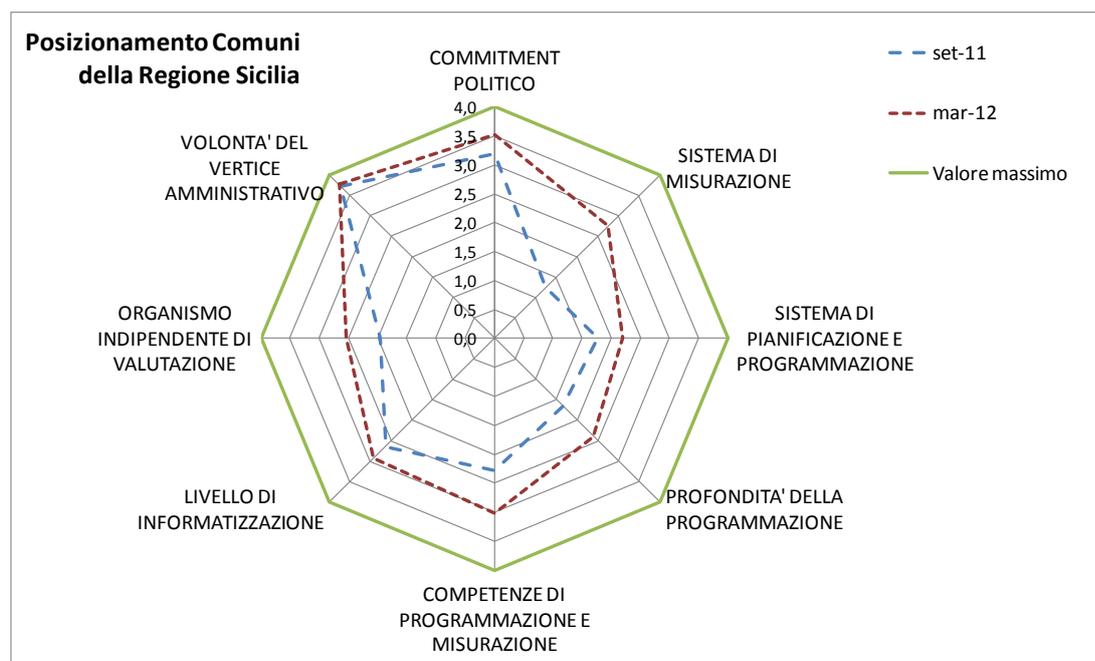
Tabella 6 – Comuni della Regione Sicilia coinvolti nel Progetto

Regione Sicilia			
Acicastello	Adrano	Agrigento	Belpasso
Caltagirone	Castelvetrano	Comiso	Enna
Erice	Gela	Gravina di Catania	Lentini
Marsala	Mazara del Vallo	Modica	Monreale
Niscemi	Noto	Piazza Armerina	Ragusa
Ribera	Rosolini	San Cataldo	Siracusa
Trapani			

Osservando l'evoluzione del posizionamento delle amministrazioni siciliane si nota come anche per queste amministrazioni il miglioramento intervenuto nei sistemi di misurazione e valutazione della performance sia il più rilevante rispetto alle dimensioni considerate. La seguente

Figura 5 rappresenta il percorso di miglioramento dei posizionamenti lungo le 8 dimensioni considerate.

Figura 5 – Evoluzione dei fattori caratterizzanti il Ciclo di gestione della performance – Comuni della Regione Sicilia



La situazione di partenza nel settembre 2011 vedeva le amministrazioni siciliane decisamente più forti sul versante del *commitment* politico e della volontà del vertice amministrativo di supportare il Progetto e, più in generale, lo sviluppo dei sistemi di misurazione. Più critica la situazione relativa al sistema di pianificazione e programmazione sia in termini di processo che di profondità. Decisamente critiche si presentavano le dimensioni relative allo sviluppo degli organi di valutazione e del sistema di misurazione e valutazione della performance.

5.1 Lo stato dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa

Con riferimento ai fattori di analisi del sistema di misurazione e valutazione della performance, i seguenti box riportano alcune delle esperienze di rilievo emerse nel confronto con le amministrazioni siciliane. Ciascun box richiama uno dei fattori e fornisce riferimenti alle esperienze nelle quali si sono messi in luce spunti che possono essere utili nella progettazione di azioni di miglioramento relative al Ciclo di gestione della performance.

Governance organizzativa

Comune di Belpasso. Come elemento favorevole, l'amministrazione ha vissuto nella sua esperienza di sviluppo del sistema di misurazione un forte *commitment* del vertice amministrativo. Il Direttore Generale ha seguito in prima persona lo sviluppo del sistema e lo ha inteso come volano per l'ammodernamento di alcuni aspetti dell'amministrazione. Il sostanziale accordo tra Sindaco e Direttore Generale ha significato un crescente coinvolgimento del vertice politico, il che ha permesso di approvare i documenti entro i termini previsti dalla norma. Importante è stato inoltre l'apporto di un team di stagisti universitari che hanno supportato la costruzione ed il monitoraggio dei fogli elettronici e delle schede di rilevazione.

Comune di Mazara del Vallo. La Giunta dell'amministrazione

trasparenza della performance e di adeguamento al d.lgs. 150/2009. In particolare, è stata costituita una commissione interna per l'attuazione della riforma della pubblica amministrazione, composta dal Direttore Generale, da tutti i dirigenti comunali, dai componenti esterni del Nucleo di Valutazione e dal responsabile del Progetto di innovazione tecnologica.

Il sistema di programmazione e controllo

Comune di Caltagirone. L'amministrazione si è dotata di un servizio di Controllo di Gestione con due unità di personale dedicate. Tale servizio utilizza un software gestionale acquisito all'esterno e svolge un'attività di monitoraggio periodico degli obiettivi dei vari settori dell'ente. In collaborazione con i dirigenti, il servizio elabora report trimestrali che vengono poi utilizzati per la correzione in corso degli obiettivi e per la valutazione annuale dei dirigenti e l'assegnazione delle indennità di risultato. Di conseguenza il raccordo tra questi documenti e l'attività di programmazione relativa ai periodi successivi risulta piuttosto rilevante.

5.2 I Documenti sul sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa

La metà delle amministrazioni della Regione Sicilia hanno completato, nell'ambito del percorso di miglioramento, la stesura del proprio documento sul sistema di misurazione. Di queste la quasi totalità non aveva ancora proceduto a definire le caratteristiche del documento e i suoi contenuti.

Comune di Belpasso

Il sistema comprende la descrizione dei meccanismi di misurazione e valutazione della performance sia individuale che organizzativa e ne spiega le modalità di raccordo. Descrive gli ambiti di misurazione previsti dal d.lgs 150/2009. Descrive inoltre in maniera accurata le fasi e le responsabilità del Ciclo di gestione della performance e raccordo con gli altri documenti di programmazione e gestione. E' corredato da una serie di schede relative alla definizione e misurazione del raggiungimento degli obiettivi e alla valutazione dei dirigenti e dei dipendenti.

Comune di Erice

Dal punto di vista organizzativo, il documento individua la struttura organizzativa e le fasi principali del processo di misurazione e valutazione della performance: pianificazione, programmazione, monitoraggio, misurazione /valutazione e rendicontazione. Per ciascuna delle fasi in precedenza elencate, sono chiaramente definite le attività previste, le responsabilità degli organi comunali, gli strumenti e la tempistica da rispettare.

Comune di Trapani

Il documento sul sistema è stato impostato dall'amministrazione come strumento prodromico allo sviluppo del Piano della Performance. Al suo interno trovano infatti definizione i quattro ambiti di misurazione che l'amministrazione intende misurare e valutare. Gli obiettivi operativi relativi ad attività e servizi, lo stato di salute, gli impatti e il confronto con altre amministrazioni. Inoltre, il documento identifica le modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo esistenti, nonché le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio..

5.3 I Piani della Performance 2012-2014

Solo un terzo delle amministrazioni siciliane hanno portato a compimento il Piano della Performance mentre le restanti amministrazioni hanno avviato un percorso destinato in molti casi a portarle comunque ad una adozione di tale documento, seppur tardiva. I documenti elaborati sono quelli più estesi, in media oltre 70 pagine, e sebbene in taluni casi gli ambiti di misurazione ricomprendano anche i servizi erogati dall'amministrazione, il focus prevalente è relativo agli obiettivi strategici.

Il Piano della Performance dei Comuni di Castelvetro e di Erice

In maniera analoga a quanto segnalato nel caso di alcune esperienze pugliesi, le amministrazioni hanno scelto di adottare un modello in uso anche in altri Comuni e basato sull'impiego di schede contenenti indicatori, introdotte da una breve descrizione di obiettivi e caratteristiche del servizio. Il Piano è un documento snello che esplicita fra l'altro la tempistica che l'amministrazione si impegna a rispettare. I contenuti si articolano in modo da introdurre l'amministrazione, descrivere gli obiettivi strategici e operativi articolandoli secondo un albero della performance, stabilire gli standard di servizio e le condizioni di salute attese per l'amministrazione.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'esperienza del Progetto, vista anche la partecipazione di tante amministrazioni di diversa storia e dimensione, evidenzia percorsi decisamente diversi fra loro e frutto in molti casi della necessità di personalizzare, quanto più possibile, l'intervento presso ciascuna di esse. Alcune amministrazioni hanno saputo trarre dal Progetto uno spunto per compiere un'accelerazione improvvisa del proprio percorso di miglioramento del Ciclo di gestione della performance. Altre, dopo un primo entusiasmo, hanno subito un'imprescisa caduta di impegno e *commitment*, rallentando notevolmente il proprio percorso. Piccole amministrazioni, dotate di limitate risorse temporali, hanno rivelato una forte determinazione cogliendo le opportunità di confronto e sviluppo delle competenze. Altre amministrazioni, che già si trovavano a buon punto, hanno limitato la progettazione delle proprie azioni di miglioramento a piccoli aggiustamenti.

Nonostante le specificità e disomogeneità delle singole situazioni e degli scenari regionali in precedenza descritti, i percorsi di miglioramento dei sistemi di misurazione e dei cicli di gestione della performance hanno messo in luce alcuni elementi generali che rappresentano utili spunti di riflessione per tutti i Comuni che intendano porre in essere percorsi analoghi.

Commitment politico e amministrativo. La condizione ottimale, tale cioè da condurre ai miglioramenti più consistenti, si è verificata laddove l'impegno del Segretario Generale a favore del cammino della riforma si è accompagnato a quello del Sindaco o di qualche assessore. Elemento di snodo operativo legato al *commitment* è stata la decisione di rendere disponibili risorse umane aventi l'obiettivo dichiarato di migliorare il sistema di misurazione. Per contro, laddove il *commitment* politico si è rivelato più debole, si è riscontrato un rallentamento del percorso quando la disponibilità di risorse umane non è stata accompagnata dalla dichiarata volontà di miglioramento. L'esperienza ha consentito in generale di mettere in luce come, per il decisore politico di livello locale, l'attitudine all'impiego di indicatori sia piuttosto limitata e parimenti sia limitata la domanda di informazioni affidabili in relazione al livello di performance raggiunto dall'amministrazione.

Il ruolo centrale del Segretario Generale. Il ruolo svolto da tale figura rispetto al tema della misurazione merita un particolare approfondimento. Alla luce delle esperienze considerate, il ruolo del Segretario Generale risulta centrale e ciò sia in senso positivo, sia in senso negativo. Il Segretario Generale può dettare l'agenda del Ciclo di gestione della performance ed il suo intervento è fondamentale per la realizzazione sia del sistema di misurazione e valutazione della performance, sia del Piano della Performance. Dove il Segretario Generale non definisce tale agenda e non detta l'indice dei documenti ora richiamati, non si producono risultati concreti, anche laddove sussistano una chiara volontà e l'impegno di alcuni dirigenti o alcuni membri dell'OIV.

Il ruolo delle competenze interne. Immediato corollario a quanto appena segnalato, è l'importanza delle competenze interne. Laddove operino dirigenti e funzionari capaci e competenti, anche come individualità singole, lo sviluppo del sistema prende vigore e porta a risultati tangibili. Un possibile limite insisto in queste situazioni è la durabilità e la sostenibilità del ciclo che risultano a rischio fino a che l'impegno e l'attitudine alla misurazione non diventano tratti condivisi da tutta l'amministrazione. In molti casi si è rivelata utile la scelta di introdurre figure dall'esterno, quali stagisti, per ovviare alle limitate disponibilità di tempo e organizzative interne. Tuttavia la strada migliore appare essere quella di uno sviluppo costante delle competenze in tema di misurazione soprattutto al fine di routinizzare le pratiche.

Il rischio di discontinuità. Proprio il tema della routinizzazione delle competenze coglie uno degli aspetti di maggiore criticità. Grazie ai percorsi di miglioramento progettati con il contributo degli esperti territoriali, quasi ovunque è stato impostato correttamente il Ciclo di gestione della performance, seppur con limiti che dovranno essere gradualmente superati e di cui le amministrazioni sono consapevoli. Vero problema è la tenuta delle attività di gestione del ciclo in un contesto sottoposto a molte e diverse sollecitazioni: cambiamenti normativi, rinvii di scadenze, eventi elettorali, commissariamenti, elezioni con cambio di amministratori. Il rischio è che, considerando anche il deficit di competenze specifiche, rilevante specie nei comuni più piccoli, con il passaggio ad una fase di riedizione del ciclo di gestione e il venire meno del focus sugli strumenti di misurazione, l'impegno possa gradatamente ridursi. Principale elemento di discontinuità e fattore di rischio è rappresentato in tal senso dal **ciclo della politica che interviene a fine mandato** come fattore di rallentamento e a inizio mandato come elemento in grado di sparigliare le carte in tavola e vanificare molto dello sforzo compiuto nella definizione di obiettivi, indicatori e target.

Lo sviluppo dell'informatica. Per un corretto funzionamento del Ciclo di gestione della performance, occorre che le attività di misurazione siano supportate da una efficace informatizzazione dei processi. Purtroppo questo si è rivelato uno dei punti deboli di alcuni dei comuni coinvolti. Ulteriori elementi di debolezza riscontrati sono: il limitato sviluppo degli strumenti web; l'integrazione parziale o assente dei sistemi; l'assenza di una rete intranet. Il problema del deficit di informatica potrebbe essere affrontato con la formazione di consorzi di comuni per lo sviluppo di sistemi di supporto al ciclo della programmazione e del controllo. Il Progetto ha consentito peraltro di osservare come nelle aree geografiche dove è presente un'università con competenze di settore o comunque dove si riscontra un tessuto qualificato di piccole imprese operanti nel settore ICT, i comuni ne traggono beneficio in termini di comprensione dell'utilità dell'investimento e anche nella specificità operativa.

L'Organismo Indipendente di Valutazione. Si tratta a ben vedere di un organismo trascurato e sottovalutato quasi ovunque, soggetto talvolta a nomine di tipo politico che non tengono adeguatamente in conto le competenze specifiche necessarie per ricoprire tale ruolo. In molti casi l'amministrazione ha inoltre optato per un mantenimento dei vecchi Nuclei di Valutazione, organi destinati precipuamente alla valutazione individuale. Dove tale organo svolge la sua funzione, riesce ad essere talmente influente da incidere sugli indirizzi dell'amministrazione. Nello stesso tempo, il rafforzarsi dell'OIV può creare tensioni interne con altri ruoli di vertice amministrativo. In generale, tuttavia, l'esperienza insegna che un organo equilibrato può fornire un decisivo supporto all'azione dell'amministrazione e allo sviluppo del Ciclo di gestione della performance.

I riflessi sull'organizzazione. In qualche caso la riflessione sui sistemi di misurazione induce profondi cambiamenti organizzativi oppure rivela carenze e limiti di tipo organizzativo che dovranno essere consapevolmente superati. Le esperienze realizzate nelle amministrazioni mettono del resto in evidenza come uno sviluppo dell'organizzazione in senso orizzontale e un miglioramento delle comunicazioni interfunzionali siano un veicolo importante per l'affermazione e la stabilizzazione del Ciclo di gestione della performance. Al tempo stesso, orizzontalità e confronti possono determinare conflittualità interna tra i diversi settori e tra livelli dell'amministrazione. Tali tensioni risultano più evidenti in quelle amministrazioni che non hanno scelto, per limiti di risorse o per mancanza di visione strategica, di creare o rafforzare l'unità organizzativa impegnata nel controllo strategico e di gestione e nel supporto tecnico specialistico all'OIV e al vertice politico-amministrativo. L'investimento organizzativo, laddove realizzato, si è tradotto in un rafforzamento del confronto interno e nell'attivazione, spesso, di processi di autoapprendimento. Osservando al di là dei propri confini organizzativi, in alcuni casi i Comuni hanno saputo lavorare insieme per la definizione di

indicatori, in particolare in relazione allo sviluppo di schede servizio, laddove si siano trovati di fatto nella situazione di gestire in ATI o in forma associata alcuni dei servizi. Tale confronto ha avuto riflessi anche nelle modalità di interazione con le imprese di gestione dei servizi.

La valutazione della performance individuale. In quasi tutti i comuni esiste un sistema di valutazione individuale associato alla premialità e contrattato con i sindacati. A fronte di tale livello di estensione, si osserva tuttavia che la cultura della misurazione e della valutazione non risultano altrettanto diffuse. Misurazione e valutazione vengono tradizionalmente intesi in termini individuali e considerate questioni da affidare al settore del personale e l'approccio delle amministrazioni comunali alla riforma è fortemente orientato ad utilizzare gli strumenti proposti dal D.L.g.s. n. 150 del 2009 per affinare la valutazione della performance individuale e definire criteri più "oggettivi" con i quali attribuire la parte variabile della retribuzione legata al merito. Questa impostazione costituisce un freno allo sviluppo del ciclo esteso della performance, che invece richiede apporti diversi, interfunzionali e, in particolare, uno stretto rapporto con l'area economico-finanziaria, tradizionalmente assai distante. Dall'esperienza emerge la necessità per molte amministrazioni di progettare e realizzare un netto spostamento del focus dalla valutazione della performance individuale, alla valutazione del valore pubblico creato per il cittadino. Il Progetto si è mosso nettamente in questa direzione e ha registrato come alcuni comuni rispondessero più reattivamente a questa sollecitazione, mentre altri giudicassero il compito troppo "difficile" al punto talvolta di tirarsi indietro.

Il rapporto tra i cicli di gestione dell'amministrazione. L'esperienza di quelle amministrazioni che si sono dotate del Documento sul sistema di misurazione e del Piano della Performance evidenzia come quasi ovunque tali documenti si integrano efficacemente con i tradizionali strumenti di programmazione e controllo in un compromesso efficace tra analiticità e sintesi. L'aggiunta di obiettivi e indicatori riguardanti la performance organizzativa e dei servizi rappresenta la principale integrazione agli strumenti già presenti (RPP, PEG, PdO). Se i documenti risultano integrati, meno lo sono i cicli, in particolare quelli **di programmazione finanziaria e programmazione strategica**. Situazioni di dissesto finanziario o forti ritardi nell'approvazione del bilancio rappresentano condizioni che sfasano la coerenza logica di successione fra pianificazione, programmazione e controllo inducendo importanti rallentamenti. La conseguenza più evidente è la rinuncia ad una misurazione estesa e un orientamento al breve periodo che conduce a situazioni di stallo. Se l'integrazione con il ciclo del bilancio costituisce la causa principale del rallentamento dei processi di approvazione del Piano della performance e del suo difficile raccordo con la componente economico-finanziaria, occorre segnalare come adottare sin d'ora, quale criterio di programmazione, la matrice per Missioni e Programmi, che sarà obbligatoria per la struttura dei conti pubblici a partire dal 2014, costituisca un approccio facilitante l'integrazione tra i diversi cicli.

Obiettivi e indicatori. Obiettivi e indicatori rappresentano la cartina tornasole che misura l'effettivo sviluppo dei sistemi di misurazione e valutazione della performance. La definizione dei risultati che l'amministrazione intende realizzare, secondo una mappa strategica o seguendo un altro modello logico, passa necessariamente attraverso la scelta di indicatori e la determinazione del loro valore target. In questo senso lo scenario di alcune amministrazioni che formalmente si sono dotate dei documenti relativi al sistema di misurazione e valutazione, lascia intendere che molto lavoro ancora è da svolgere. Non tutte le amministrazioni hanno effettivamente scelto indicatori, inoltre, fra quelle che sono riuscite a definire set, la scelta degli indicatori non sempre è appropriata, mancano *baseline* e talvolta anche target. Sebbene le esperienze positive in questa direzione non manchino, appare fondamentale che oltre ai documenti e ai sistemi, anche gli indicatori siano fatti oggetto di

discussione, uso e incorporazione nei processi decisionali affinché si possa correttamente parlare di amministrazioni che gestiscono la propria performance.

Le considerazioni ora svolte riflettono punti di forza e criticità che contraddistinguono da tempo le amministrazioni locali in termini di capacità di gestire il Ciclo di gestione della performance. Rafforzare il proprio sistema di misurazione e valutazione costituisce al tempo stesso una soluzione e una sfida. Affrontare un percorso di analisi e miglioramento, quale quello che i Comuni coinvolti hanno intrapreso, significa prendere coscienza della necessità di processi decisionali più consapevoli e trasparenti ma significa anche rischiare di mettere in evidenza limiti della propria organizzazione, delle dinamiche istituzionali e delle competenze esistenti. I limiti possono apparire di difficile superamento, ma il lavoro svolto dalle 79 amministrazioni del Progetto PON GAS Valutazione della Performance dimostra che, adottando un approccio realista e graduale, è possibile realizzare, intervento dopo intervento, miglioramenti.