



Il mantenimento del ciclo di gestione della performance

Le attività di helpdesk

Dicembre 2014

valutazione delle
performance

www.qualitapa.gov.it

Introduzione e indice del documento

Le **attività di helpdesk** sono state progettate con l'obiettivo di supportare le amministrazioni partecipanti alla Fase 2 del progetto, che ne facessero richiesta, nella realizzazione delle raccomandazioni fornite. Output del percorso è stata la predisposizione da parte degli esperti coinvolti di un report contenente informazioni dettagliate, Comune per Comune, e una scheda di cosiddetto consolidamento. Il percorso ha visto la partecipazione delle seguenti amministrazioni:

| Regione | Comune |
|----------|--------------------|
| Calabria | Cosenza |
| Calabria | Rende |
| Campania | Angri |
| Campania | Casavatore |
| Campania | Frattamaggiore |
| Campania | Salerno |
| Puglia | Bisceglie |
| Puglia | Brindisi |
| Puglia | Ginosa |
| Puglia | Lecce |
| Puglia | Massafra |
| Puglia | Putignano |
| Puglia | San Severo |
| Puglia | Triggiano |
| Sicilia | Castelvetrano |
| Sicilia | Erice |
| Sicilia | Gravina di Catania |
| Sicilia | Mazara del Vallo |

La **scheda azione di consolidamento** è stata definita in modo da consentire ad ogni amministrazione di ottenere una indicazioni di possibili elementi di intervento sul proprio ciclo di gestione della performance, descritta in modo coerente alla metodologia sviluppata nel corso del progetto.

Obiettivo della scheda è dunque quello di offrire a ciascuna amministrazione indicazione di una possibile priorità di intervento.

Il presente documento, con l'obiettivo di rendicontare le attività svolte, illustrare i risultati raggiunti e fornire una indicazione sommaria delle azioni di consolidamento proposte, è articolato con il seguente **indice**:

- Il percorso di helpdesk
- Sintesi degli esiti emersi dall'applicazione della check list
- Analisi dei Piani della Performance 2014
- Azioni di consolidamento proposte

Il percorso di Helpdesk

Il percorso di Help Desk si è articolato lungo le seguenti fasi:

- **Fase 0. Identificazione dei fattori sui quali sono intervenute le azioni di miglioramento realizzate dalle amministrazioni sulla base delle raccomandazioni.** Il percorso di help desk proposto alle amministrazioni ha preso le mosse da una verifica preliminare del livello di analisi e comprensione delle raccomandazioni fornite al termine della Fase 2 dedicata ai Comuni delle Regioni Obiettivo Convergenza;
- **Fase 1. Applicazione da parte dell'amministrazione della check.** La prima fase operativa del help desk ha richiesto ad ogni amministrazione di svolgere un percorso di verifica dei contenuti della check list applicata nel settembre 2012;
- **Fase 2. Focus sull'analisi del piano della performance 2014.** Uno dei principali risultati raggiunti dalle amministrazioni che hanno preso parte al progetto è consistito nell'aver adottato un Piano della Performance 2013 sviluppato assumendo a riferimento buone pratiche. Nell'ambito del percorso di help desk è stato analizzato il Piano della Performance 2014 e in termini di struttura e contenuto, al fine di valutare l'eventuale evoluzione dello stesso rispetto al documento adottato nel 2013.
- **Fase 3. Analisi degli esiti dell'applicazione della check list e identificazione delle azioni di consolidamento.** Poiché ciascuna delle azioni di miglioramento esplicitava quali fattori avrebbero dovuto registrare miglioramenti e poiché le raccomandazioni a suo tempo fornite alle amministrazioni davano puntuale indicazione di quali azioni realizzare, l'applicazione della check list a distanza di un anno e mezzo dalla sua precedente dovrebbe fornire uno scenario coerente rispetto a quello delineato nelle raccomandazioni. Durante ciascun percorso di analisi sono stati realizzati due focus: a. mantenimento dei miglioramenti registrati al termine della fase 2 del progetto e b. miglioramenti in corrispondenza dei criteri relativi ai fattori per i quali erano state fornite raccomandazioni.
- **Fase 4. Rendicontazione.** Al termine del percorso di help desk ciascun esperto ha compilato una relazione composta dai seguenti paragrafi:
 - ✓ Sintesi degli esiti emersi dall'applicazione della check list articolata per temi e fattori;
 - ✓ Analisi del Piano della Performance 2014-2016 in termini differenziali rispetto alle precedenti esperienze;
 - ✓ Scheda azione di consolidamento: alla luce dell'analisi svolta ogni relazione è stata arricchita da una scheda viene sviluppata tenendo conto delle criticità esistenti e con l'obiettivo di offrire a ciascuna amministrazioni una indicazione utile a migliorare nel corso dei prossimi cicli di performance il proprio sistema.

Sintesi degli esiti emersi dall'applicazione della check list (1/3)

L'analisi delle check list applicate a distanza di un anno dalla precedente applicazione ha evidenziato il permanere di molti degli elementi di criticità a suo tempo evidenziati. Di seguito per ciascuno dei temi e dei fattori analizzati si evidenziano gli aspetti salienti dando una indicazione di alcune tra le amministrazioni rispetto alle quali gli aspetti segnalati risultano più evidenti.

Tema 1. Le Condizioni abilitanti

- **FATTORE 1. Governance e organizzazione.** Il tema della debolezza della leadership nel ciclo della performance resta rilevante in molti casi (Angri). Analogamente diffuso il limitato coinvolgimento di cittadini e stakeholders (Angri, Brindisi, Frattamaggiore, Ginosa). Abbastanza consolidato il raccordo tra pianificazione strategica, programmazione economico finanziaria e ciclo della performance (Bisceglie, Salerno). Non mancano casi in cui la leadership del comune rispetto al ciclo delle performance è condivisa e l'organo politico mostra un commitment importante (Casavatore, Castelvetro, Cosenza, Erice, Rende, San Severo). L'avvicendamento politico in taluni casi ha rafforzato l'attenzione sul ciclo della performance (Gravina di Catania, Putignano).
- **FATTORE 2. Sistema di programmazione e controllo.** L'attività di programmazione sconta in alcuni casi criticità nella identificazione dei centri di responsabilità (Angri) e nella gestione delle attività di report (Castelvetro, Salerno). In altri casi è il venir meno di una figura di riferimento a livello politico ad aver determinato dei rallentamenti nel percorso di miglioramento (Frattamaggiore). Si osservano però anche casi in cui rispetto alle fasi di programmazione e controllo si sono prodotti significativi miglioramenti e si può affermare che ad oggi esiste un processo di fondo che prescinde dal mero adempimento (Casavatore, Erice, Lecce). In altri casi sono state definite unità organizzative dedicate al controllo strategico a supporto della programmazione (Ginosa, Rende).
- **FATTORE 3. Gestione del personale.** La gestione del personale è in generale uno degli elementi percepiti come di maggior criticità. La gestione è molto incentrata sul rispetto di comportamenti formali (presenze, orari) e poco sulla verifica sostanziale delle competenze possedute, sui fabbisogni rispetto agli obiettivi, sulla costruzione di piani formativi coerenti e sulla verifica delle competenze. (Angri, Casavatore). Quando non sono presenti criticità si riscontrano comunque problemi di non tempestività (Massafra). Tra le aree di investimento si segnalano lo sviluppo di codici di comportamento (Castelvetro). Non mancano casi in cui il sistema di valutazione precede una metodologia chiara e condivisa con il valutato (Brindisi) e integrata con la valutazione della performance organizzativa (Cosenza).

Sintesi degli esiti emersi dall'applicazione della check list (2/3)

Tema 2. Le Condizioni abilitanti

- **FATTORE 4. Ambiti e metodologie di misurazione.** Gli ambiti e le metodologie di misurazione, anche grazie al lavoro di supporto svolto nelle fasi precedenti del progetto, sono ben rappresentati e descritti nella maggior parte dei casi. In alcuni casi l'amministrazione ha esteso la misurazione ai servizi previsti dal Quadro Strategico Nazionale (Ginosa). In altri invece permane una situazione contraddistinta da una estensione limitata degli ambiti di misurazione (Putignano, San Severo). Prevale in alcuni casi una rappresentazione della dimensione economico finanziaria e degli obiettivi associati al ciclo di bilancio (Frattamaggiore, Ginosa, Salerno). L'analisi del contesto e degli outcome resta modesta (Angri). Tra gli ambiti oggetto di maggiore attenzione la *customer satisfaction* relativa ad alcuni servizi erogati (Gravina di Catania).
- **FATTORE 5. Processo, i soggetti e le responsabilità del sistema.** Il processo rappresenta uno degli aspetti di maggiore criticità che si legano in particolare ad un eccesso di formalizzazione burocratica (Angri) e alla no congruità dei tempi (Putignano). Non mancano casi in cui il sistema integra le diverse fonti informative (contabili e non) e riesce a coinvolgere la componente politica, i dirigenti, il nucleo di valutazione e, in parte, gli altri stakeholder (Bisceglie, Lecce) anche grazie alla stabilità dell'assetto dirigenziale (Casavatore). Significativa l'esperienza di alcune amministrazioni che hanno costituito un apposito Comitato di Direzione chiamato a definire gli obiettivi dell'ente (Brindisi). Alcune esperienze evidenziano come nel corso delle fasi progettuali si sia rafforzata in taluni casi la formalizzazione del processo anche per il ricorso a format gestiti da alcuni soggetti e che non hanno previsto un successivo coinvolgimento più diffuso (Frattamaggiore).
- **FATTORE 6. Livello di informatizzazione del sistema.** Il livello di informatizzazione è decisamente differenziato nelle varie esperienze e, all'interno di ciascuna amministrazione, tra le diverse aree di attività. In taluni casi l'informatizzazione del sistema riguarda la disponibilità di un software di controllo di gestione, l'erogazione di alcuni servizi online e/o la presenza di un'articolazione organizzativa dedicata all'*e-government* di recente costituzione (Bisceglie, Castelvetrano, Ginosa). In generale le amministrazioni non dispongono di banche dati né di informazioni storiche da cui poter trarre trend o andamenti.
- **FATTORE 7. Livello di trasparenza del sistema.** Le logiche di trasparenza adottate sono parziali e quasi esclusivamente finalizzate all'informazione dell'utenza piuttosto che al coinvolgimento. Il tema della trasparenza è affrontato prevalentemente in ottica adempimentale, anche quando nelle sezioni del sito web dell'amministrazione sono presenti informazioni relative al livello di performance raggiunto (Bisceglie), informazioni a consuntivo sul livello di risorse impiegato (Castelvetrano), esiti dei monitoraggi periodici effettuati dal Controllo di Gestione (Gravina di Catania).

Sintesi degli esiti emersi dall'applicazione della check list (3/3)

Tema 3. La valutazione delle performance

- **FATTORE 8. Riflessi della valutazione sui processi decisionali.** Nella maggior parte dei casi si evidenzia come il processo di valutazione non abbia riflessi concreti sui processi decisionali. Così l'influenza della valutazione sulla revisione delle linee di indirizzo e, di conseguenza, l'aggiornamento del Piano della performance sulla base dei contenuti della Relazione sulla performance, è spesso solo parziale (Bisceglie). Sono inoltre spesso assenti meccanismi di valutazione della coerenza fra decisioni assunte e livello di performance raggiunto (Massafra, Triggiano). Talvolta tali condizioni di criticità sono dovute anche alla sovrapposizione fra valutazione della performance organizzativa e valutazione individuale che determina tensioni e ostilità (Casavatore) o all'assenza di sistemi di monitoraggio periodico (Frattamaggiore). Non mancano casi in cui l'amministrazione identifica specifiche azioni di miglioramento se la performance di un servizio non è stata in linea a quanto programmato (Castelvetrano). Altra esperienza positiva è quella che vede l'OIV elaborare report intermedi attraverso i quali l'organo politico è informato sul grado di attuazione delle strategie, attivando in tal modo meccanismi di feed-forward funzionali ai controlli gestionali (Cosenza, Rende).
- **FATTORE 9. Ambiti e metodologie di valutazione.** Il focus delle attività resta sulla misurazione mentre la valutazione resta un momento secondario per il quale non sono sviluppati strumenti specifici. Inoltre restano spesso ambigui i criteri di collegamento tra valutazione della performance organizzativa e valutazione individuale (Mazara del Vallo). Anche quando si registra un buon livello di coerenza tra ambiti di misurazione e ambiti di valutazione, il processo appare contraddistinto dal prevalere di aspetti formali (Brindisi).
- **FATTORE 10. Processo, soggetti e responsabilità della valutazione.** Il processo di valutazione raramente è formalizzato, di conseguenza risulta poco chiaro, implicito e le sue conseguenze sono modeste. In taluni casi il coinvolgimento sia di leadership politica che amministrativa nel ciclo di gestione della performance è presente anche se un maggior livello di formalizzazione dei ruoli consentirebbe un incremento dei livelli di responsabilità da parte dell'organo politico (Castelvetrano, Frattamaggiore, Salerno). Non mancano casi in cui si osserva un coinvolgimento nelle fasi valutative sia della leadership politica che dei vertici amministrativi (Cosenza, Erice).

Analisi dei Piani della Performance 2014

Formez PA



L'analisi dei documenti del ciclo della performance ha evidenziato come le amministrazioni coinvolte nella fase di helpdesk si siano trovate ad affrontare, al termine delle due fasi progettuali, un elemento comune di criticità legato al venir meno del supporto metodologico da parte degli esperti territoriali. A tale criticità le amministrazioni hanno risposto in modo diverso e con esiti sui quali molto hanno influito la permanenza in ruolo dei referenti che a suo tempo avevano svolto la funzione di raccordo con il progetto e la stabilità degli organi di vertice politico amministrativo. Di seguito si evidenziano le diverse situazioni emerse dall'analisi.

- **Piani sviluppati ulteriormente rispetto al format sviluppato nel corso delle prime due fasi.** Tale evoluzione riguarda in alcuni casi la struttura, in altri i contenuti, in altri ancora l'estensione alla pluriennalità (Bisceglie). In altri casi il numero di servizi monitorati è aumentato rispetto all'anno precedente (Erice). Altro ambito di miglioramento è rappresentato dall'affinamento nella definizione degli indicatori di performance e nell'indicazione dei target ad essi correlati (Ginosa). Al fine di dare maggior peso gestionale al Piano della Performance alcune amministrazioni hanno investito nella definizione di una nuova struttura che integra obiettivi e risorse finanziarie destinate agli stessi (Lecce). Altre amministrazioni (Brindisi) hanno operato sul Piano al fine di renderlo uno strumento in grado di raccogliere le priorità politiche prevedendo che la definizione dei contenuti dello stesso avvenga da parte di un Comitato composto dagli organi di vertice politico – amministrativo.
- **Piani mantenuti coerenti ai documenti sviluppati nel corso delle due fasi progettuali ma senza ulteriori miglioramenti.** In taluni casi tale condizione si verifica in quanto l'amministrazione, affiancata nelle fasi precedenti da esperti, non è riuscita poi a prendere in carico autonomamente il complesso processo di redazione del Piano (Angri, Frattamaggiore). In altri casi si assiste ad una tensione su risorse e sviluppo delle competenze che non hanno consentito sviluppi ulteriori (Casavatore). In generale anche quando il format è rimasto invariato target ed indicatori sono stati rivisti alla luce dei risultati raggiunti e dell'esperienza del monitoraggio nel corso del 2013 (Cosenza, Gravina di Catania, Massafra, Rende).
- **Piani sviluppati con contenuti e secondo una metodologia ancora poco evoluta.** Gli elementi di criticità in questi casi riguardano la definizione dell'albero della performance (Castelvetrano), la definizione dei target di riferimento, il mancato collegamento con le risorse. Alcune amministrazioni scontano il mancato coinvolgimento nelle prime fasi del progetto (Salerno);
- **In alcuni casi i documenti non sono stati elaborati e trasmessi.** (Putignano, San Severo, Triggiano)

Analisi delle Relazioni sulla Performance 2013

Formez^{PA}



Un discorso a parte vale per le **Relazioni sulla Performance 2013**. L'impostazione di questo documento, sviluppato assumendo a riferimento il Piano della Performance 2013-2015, avrebbe dovuto riflettere il livello di evoluzione di tale documento. L'evidenza tuttavia mostra una situazione di scarsa tenuta comune a molte amministrazioni.

Tra i limiti più comuni si segnalano i seguenti. Il documento sconta i limiti presenti a livello di struttura e contenuti nel Piano della Performance. La Relazione illustra in modo molto aggregato le performance raggiunte dall'Amministrazione ma non descrive in modo analitico le performance raggiunte per gli obiettivi strategici individuati nel Piano e in definitiva non da conto dei risultati (Angri). La relazione sulla performance è, essenzialmente, una verifica di PEG che, pertanto, è principalmente composta da dati finanziari allontanandosi dall'impostazione del Piano della performance da cui la Relazione dovrebbe discendere rappresentandone la naturale analisi consuntiva (Massafra, Salerno).

Non mancano comunque casi in cui la Relazione è caratterizzata da particolare analiticità (Bisceglie). In generale una via per superare lo stato di criticità evidenziata appare quella di creare maggiore partecipazione e coinvolgimento nella fase di programmazione (Casavatore).

Altra scelta peculiare è stata quella di redigere la relazione sulla performance puntando su chiarezza e sintesi e pensando in primo luogo agli amministratori quali destinatari al fine di dar loro maggiore evidenza del livello di attuazione delle loro strategie e supportarli nelle decisioni future (Brindisi).

Non mancano casi in cui dalla lettura della Relazione si evince chiaramente la misurazione degli obiettivi attraverso gli indicatori predisposti nel documento programmatico e la successiva fase di analisi e commento del grado di raggiungimento degli obiettivi (Rende).

Azioni di consolidamento proposte (1/2)

Di seguito si propone una breve descrizione delle azioni di consolidamento proposte alle amministrazioni coinvolte:

- **Angri:** Costruzione di un sistema di indicatori che abiliti la valutazione delle performance, anche partendo da specifici servizi e politiche + Condivisione del processo di gestione del ciclo della performance per creare maggiore conoscenza organizzativa e coinvolgimento rispetto alle finalità e alle fasi del processo;
- **Bisceglie:** Sviluppo di un maggiore livello di coerenza fra Piano della Performance e Relazione a livello di struttura;
- **Brindisi:** Recuperare analiticità del Piano della Performance;
- **Casavatore:** Consolidamento delle fasi di programmazione e attivazione di un processo partecipato per la definizione di ambiti e metodologie di valutazione;
- **Castelvetrano:** Miglioramento del sistema degli indicatori relativi agli obiettivi strategici nel Piano della Performance + Rafforzamento della Relazione sulla performance attraverso una più efficace comunicazione dei risultati;
- **Cosenza:** Integrazione tra programmazione e controllo, sistema contabile finanziario e rilevazioni analitiche ed economico-patrimoniali + Condividere con cittadini e altri portatori di interesse la definizione delle priorità dell'amministrazione e le modalità di valutazione circa il livello di attuazione degli obiettivi + Definire e rendere pubblici e visibili le caratteristiche, gli standard e i livelli qualitativi attesi nell'erogazione dei propri servizi
- **Erice:** Ulteriore ampliamento dei servizi la cui performance è inserita nel Piano della Performance + Predisposizione di in una relazione sintetica (in forma narrativa) da inviare alla giunta comunale a supporto dei processi di feedback .
- **Frattamaggiore:** Miglioramento del ciclo di programmazione e suo collegamento con la fase di valutazione per la redazione di una Relazione sulla performance che dia conto dei risultati raggiunti + Condivisione del processo di gestione del ciclo della performance per creare maggiore conoscenza organizzativa e coinvolgimento rispetto alle finalità e alle fasi del processo;
- **Ginosa:** Migliorare struttura dei documenti di performance in termini di chiarezza e supporto alla misurazione e valutazione della performance organizzativa;

Azioni di consolidamento proposte (2/2)

Di seguito si propone una breve descrizione delle azioni di consolidamento proposte alle amministrazioni coinvolte:

- **Gravina di Catania:** Predisposizione di in una relazione sintetica da inviare alla giunta comunale + Integrazione dati controllo di gestione e dati contabili nel monitoraggio quadrimestrale;
- **Lecce:** Ottimizzazione dei tempi, dei pesi e dell'utilizzo dei risultati;
- **Putignano:** Strutturazione del ciclo della performance;
- **Massafra:** Miglioramento della struttura dei documenti di performance in termini di coerenza e chiarezza;
- **Mazara del Vallo:** Ampliamento dei servizi la cui performance è inserita nel Piano della Performance + Revisione del sistema di misurazione e valutazione al fine di rendere compatibili e coerenti le valutazioni della performance organizzativa ed individuale;
- **Rende:** Definizione e aggiornamento dei profili di ruolo (conoscenze e abilità richieste) da utilizzare per le valutazioni delle performance individuali + Programmazione di interventi formativi del personale sulla base degli effettivi fabbisogni formativi + Integrazione tra programmazione e controllo, sistema contabile finanziario e rilevazioni analitiche ed economico-patrimoniali;
- **Salerno:** ostruzione e condivisione della catena di senso fra priorità politiche, obiettivi strategici e obiettivi operativi + Definizione sin dalla fase di pianificazione delle modalità di valutazione e rendicontazione dei risultati raggiunti;
- **San Severo:** Strutturazione del ciclo di gestione della performance;
- **Triggiano:** Strutturazione del ciclo di gestione della performance.

Conclusioni

Le conclusioni proposte traducono alcuni degli elementi di criticità evidenziati nelle attività di *heldesk* in altrettante *lesson learned* da applicare nell'ambito delle attività di progettazione di azioni di affiancamento relative al ciclo della performance.

- La partecipazione alle prime due fasi progettuali sembra aver determinato un incremento della propensione alla cura degli adempimenti grazie alla predisposizione di format di documenti da pubblicare. Tuttavia rispetto a tali format molte amministrazioni non hanno ancora sviluppato una capacità autonoma di gestione, modifica, evoluzione. Di conseguenza in molti casi nei due anni di progetto erano state realizzate esperienze contraddistinte da notevoli passi avanti rispetto alla situazione antecedente, si assiste ora alla realizzazione di interventi per lo più marginali sui documenti ed alla ripubblicazione degli stessi. Tale condizione è particolarmente evidente nel caso in cui le prime due fasi progettuali hanno coinvolto un numero limitato di referenti e suggerisce, per le fasi successive, la previsione di **forme di coinvolgimento dell'ente più estese** quali ad esempio workshop interni co-gestiti dagli esperti territoriali in collaborazione con i referenti di progetto;
- L'introduzione di nuovi format durante le prime due fasi progettuali ha spinto molte amministrazioni ad assumere l'impostazione del progetto come modello standard di riferimento, rispetto al quale non sono possibili scostamenti, anche per paura di prendere le distanze da ciò che è stato "certificato" come corretto. Il buon lavoro di accompagnamento svolto sul campo ha prodotto in altri termini un effetto indesiderato, che si è sommato ad una incapacità di fondo di presa in carico di processi complessi, e ha portato ad una adozione del format con pochissimi cambiamenti apportati al margine di anno in anno. Tale limite appare difficilmente superabile nell'**orizzonte temporale tipico dei progetti di affiancamento** dal momento che una evoluzione eventuale dei modelli proposti richiede il raggiungimento degli stessi, a livello di applicazione, di una fase di maturità che, per i sistemi di misurazione e valutazione, si colloca nel medio/lungo periodo;
- Uno dei principali ostacoli al mantenimento dei risultati realizzati nelle prime fasi del progetto è rappresentato dall'alternarsi dei soggetti al vertice della struttura politica e amministrativa. Anche quando sono stati introdotti strumenti e metodologie evolute, la modifica nel quadro dei soggetti coinvolti nei processi decisionali determina non soltanto una diversa attitudine nei confronti del ciclo di gestione della performance ma anche la necessità di un investimento volto ad approfondire la conoscenza dei relativi strumenti che non sempre le amministrazioni possono o vogliono sostenere. Analoga criticità si riscontra anche quando a cambiare sono i referenti operativi. Ciò da indicazione del fatto che il ciclo della performance e i relativi strumenti rientrano in un ambito di competenze che risulta ancora poco diffuso e condiviso, quando non estraneo, alla normale gestione dell'amministrazione. Tale condizione suggerisce di prevedere, in eventuali ulteriori fasi progettuali, **iniziative di formazione che coinvolgano, anche a distanza, dirigenti e funzionari che svolgono ruoli di responsabilità.**