



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FOGGIA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA

DOTTORATO IN MANAGEMENT E FINANZA

(XXVI CICLO)

---

TESI DI DOTTORATO

**“La misurazione e la valutazione della  
performance organizzativa nelle Amministrazioni  
Pubbliche”**

*TUTOR:*

Chiar.mo Prof. Antonio Corvino

*DOTTORANDO:*

Dott. Enzo Quaranta

---

## INDICE

Introduzione	5
<b>CAPITOLO I - La riforma del <i>management</i> pubblico</b>	<b>13</b>
<b>1.1 La riforma della Pubblica Amministrazione sotto il profilo         dell'implementazione di sistemi di gestione della <i>performance</i></b>	<b>13</b>
<b>1.2 Il grado di sviluppo dei sistemi di <i>performance management</i> nella P.A. italiana e         la "Riforma Brunetta"</b>	<b>18</b>
<b>CAPITOLO 2 - Il "ciclo di gestione della <i>performance</i>" nella P.A.</b>	<b>33</b>
<b>2.1 Le varie interpretazioni del concetto di "<i>performance</i>" della P.A.</b>	<b>33</b>
<b>2.2 L'"ampiezza" della <i>performance</i></b>	<b>37</b>
<b>2.3 La "profondità" della <i>performance</i></b>	<b>41</b>
<b>2.4 Il concetto di <i>performance</i> e gli ambiti di misurazione previsti nella Riforma         Brunetta</b>	<b>46</b>
<b>2.5 Le fasi del ciclo di gestione della <i>performance</i>: dalla pianificazione alla         misurazione, valutazione e rendicontazione</b>	<b>61</b>
<b>2.6 I soggetti coinvolti nel ciclo di gestione della <i>performance</i></b>	<b>76</b>
<b>CAPITOLO 3 - I documenti (<i>output</i>) del ciclo di gestione della <i>performance</i></b>	<b>81</b>
<b>3.1 Il Piano della <i>Performance</i></b>	<b>81</b>
<b>3.2 La Relazione sulla <i>Performance</i></b>	<b>88</b>
<b>3.3 I documenti rappresentativi della <i>performance</i> negli Enti locali</b>	<b>92</b>
<b>3.4 La necessaria integrazione tra "ciclo di gestione della <i>performance</i>" e "ciclo         finanziario" negli Enti locali</b>	<b>97</b>

<b>CAPITOLO 4 - L'adeguamento (<i>compliance</i>) alla "Riforma Brunetta" dei documenti (<i>output</i>) del "ciclo di gestione della <i>performance</i>" redatti dagli Enti Locali italiani</b>	<b>103</b>
<b>4.1 Presentazione dell'indagine empirica sull'analisi dei documenti adottati dagli Enti Locali</b>	<b>103</b>
<b>4.2 Selezione degli Enti Locali oggetto di indagine</b>	<b>105</b>
<b>4.3 Analisi descrittiva del campione</b>	<b>109</b>
<b>4.4 La misurazione del grado di adeguamento alla Riforma Brunetta tramite la costruzione di un "<i>Performance Index</i>": approccio metodologico utilizzato e analisi di affidabilità dell'indicatore</b>	<b>121</b>
<b>4.5 L'applicazione del <i>Performance Index</i> ai Comuni del campione: una visione d'insieme</b>	<b>131</b>
<b>4.6 L'applicazione del <i>Performance Index</i> ai Comuni del campione: analisi dei singoli fattori</b>	<b>137</b>
4.6.1 Approfondimento sui criteri di valutazione riferiti al Piano della <i>Performance</i>	138
4.6.2 Approfondimento sui criteri di valutazione riferiti alla Relazione sulla <i>Performance</i>	156
<b>4.7 I risultati dell'analisi inferenziale</b>	<b>162</b>
<b>Considerazioni di sintesi e prime conclusioni</b>	<b>173</b>
<b>Riferimenti bibliografici</b>	<b>179</b>

## RINGRAZIAMENTI

Desidero ringraziare per la preziosa collaborazione il professore Antonello Corvino e tutti i membri e collaboratori dell'Osservatorio Laboratorio sulle Amministrazioni Pubbliche dell'Università degli Studi di Foggia. Particolare ringraziamento va ad Amos e Samuel, due gentiluomini che mi hanno supportato in un momento molto delicato della mia vita e, senza dei quali, probabilmente non avrei raggiunto questo obiettivo. Ringraziamenti ai membri della commissione d'esame per l'attenzione prestata all'elaborato.

## Introduzione

Negli ultimi anni, le profonde trasformazioni economico-sociali caratterizzanti le moderne società hanno dato impulso ai processi di riforma del sistema delle amministrazioni pubbliche in Italia e all'estero, nel tentativo di migliorare il grado di risposta alle attese di cittadini e imprese, tenuto conto anche dell'esigenza di contenere i costi della gestione della *res publica*.

Alla luce di queste trasformazioni, i Governi nazionali sono stati spinti ad intervenire in modo tempestivo ed incisivo, apportando innovativi cambiamenti anche ai testi legislativi vigenti laddove si è reso necessario modificare – in vario modo e con intensità diverse a seconda del tipo di sistema politico-amministrativo del proprio Paese<sup>1</sup> – il *framework* entro cui la P.A. opera, ovverosia l'assetto politico e istituzionale che definisce le “regole del gioco”, unitamente alle norme che disciplinano il funzionamento della “macchina amministrativa”, nella prospettiva di introdurre i meccanismi operativi tipici delle imprese private, tra cui si citano i sistemi di pianificazione, programmazione e controllo, i sistemi di gestione del personale e i sistemi informativi contabili ed extra-contabili.

Dunque, le amministrazioni pubbliche e, in particolare, gli enti territoriali hanno dovuto ripensare le proprie modalità di funzionamento,

---

<sup>1</sup> Pollitt C., Bouckaert G. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2002, 2004, 2011.

introducendo modelli di programmazione e tecniche di controllo assai diversi rispetto al passato allo scopo di migliorare la propria *performance*.

A ben vedere, il concetto di *performance* delle amministrazioni pubbliche è del tutto nuovo nell'ordinamento giuridico italiano, dal momento che è stato introdotto per la prima volta con il D.Lgs. 150/09. Tuttavia, i criteri alla base dei giudizi che in molti si sentono di esprimere sull'operato delle amministrazioni pubbliche sono stati accolti in Italia già agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso.

Infatti, il Legislatore italiano, da più di venti anni, sta tentando di riformare la P.A. (mediante il processo di "aziendalizzazione") al fine di ottenere un sistema di aziende pubbliche in grado di operare all'insegna di criteri di efficacia, efficienza e trasparenza/pubblicità<sup>2</sup>. Com'è noto, il processo riformatore è stato avviato in Italia con gli interventi normativi sulle Autonomie Locali (la L. n.142 del 1990), sul procedimento amministrativo (la Legge n.241 sempre del 1990) e con le novità sul Pubblico Impiego (D.Lgs. 29 del 1993).

Solo di recente, al controllo dei costi si sono affiancate le tecniche di valutazione della qualità e l'analisi degli impatti delle politiche pubbliche, nella prospettiva di generare il cambiamento nei modi di pensare e di agire all'interno delle amministrazioni pubbliche.

In definitiva, l'utilizzo di strumenti organizzativo-gestionali innovativi mutuati dall'esperienza delle imprese private, rappresenta l'output di un lungo e complesso processo riformatore che ha interessato la gestione e l'organizzazione nel comparto pubblico.

Il presente lavoro di tesi è incentrato sul tema della *performance* della P.A. e, in particolare, degli Enti locali. Nello specifico, nei primi due

---

<sup>2</sup> Hood C., *A public management for all Seasons?*, Public Administration Vol. 69 Spring, 2001.

capitoli ci si sofferma sulle motivazioni e sui contenuti dei principali interventi legislativi diretti a modificare in maniera significativa i sistemi di programmazione e controllo delle amministrazioni pubbliche italiane per troppo tempo orientati da logiche burocratiche, tese a garantire la regolarità formale degli atti compiuti, ma inadeguati ad assicurare il “buon andamento” della P.A. sotto il profilo dell’economicità della spesa pubblica, dell’efficacia dell’azione collettiva e dell’innalzamento dei livelli di produttività del personale.

Si rende necessario far presente, tuttavia, che ancora oggi sono numerosi i segnali di monito che mettono in evidenza quanto poco siano cambiati i comportamenti di numerose amministrazioni pubbliche italiane, nonostante le riforme legislative, con la conseguenza che – non di rado – gli effetti di tali riforme sono pressoché nulli, anzi, per certi versi, negativi, dal momento che in talune realtà hanno ingenerato un senso di “impotenza” e di “assuefazione” anche tra coloro che, inizialmente, hanno creduto nel processo di “aziendalizzazione” e che hanno investito energie e risorse nella direzione dell’auspicato cambiamento .

Ad ogni modo, nel 2009, il Legislatore della riforma ha tentato nuovi percorsi di modernizzazione, in senso manageriale, della P.A. con la consapevolezza degli errori commessi nel passato. Nello specifico, si è posta enfasi non solo sul “nuovo” concetto di *performance*, ma sono state introdotte innovazioni “organizzative” e di “metodo” che consentissero un migliore funzionamento dei sistemi di *performance management*, tenuto conto anche delle migliori esperienze di altri Paesi avanzati, primo fra tutti il Regno Unito. Si intende, in particolare, fare riferimento all’introduzione dell’allora Commissione indipendente per la Valutazione, l’Integrità e la Trasparenza delle amministrazioni pubbliche-CIVIT (ora Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle

amministrazioni pubbliche-ANAC) sulla “falsariga” del *National Audit Office*–NAO inglese; alla definizione dell’Organismo Indipendente di Valutazione-OIV come nuovo soggetto deputato alla valutazione della *performance* all’interno delle singole amministrazioni; alla definizione delle fasi del “ciclo di gestione della *performance*”; all’identificazione delle caratteristiche che gli obiettivi devono possedere per poter essere considerati utili al processo decisionale; al concetto di *performance* organizzativa, ovverosia dell’Ente pubblico considerato nella sua interezza, e di *performance* individuale, da collegare necessariamente al primo; ai vari ambiti di analisi della *performance* organizzativa (impatti, strategie, qualità, efficienza, ecc.) e di quella individuale, ecc.

È appena il caso di evidenziare che il Legislatore ha inserito nuovamente nella propria “agenda” della riforma il tema della *performance* del Settore pubblico, nella convinzione che il miglioramento delle modalità di funzionamento delle amministrazioni in parola costituisse uno degli ingredienti per l’innalzamento dei livelli di competitività del “Sistema-Italia”. A tal proposito, numerose ricerche nazionali e internazionali sull’argomento sottolineano come la P.A. possa migliorare l’efficacia e l’efficienza della propria azione a condizione che la *performance* venga, dapprima, misurata e, poi, gestita. In altre parole, i dati raccolti dai sistemi di controllo di gestione e strategico devono essere portati a conoscenza dei decisori aziendali, affinché questi ultimi possano utilizzarli al fine di identificare le cause ultime di eventuali disfunzioni.

Alla luce di tali considerazioni, dopo un generale inquadramento dell’evoluzione normativa sul tema del *performance management* delle amministrazioni pubbliche italiane, nei primi due capitoli si procede alla presentazione ed interpretazione delle principali innovazioni apportate dalla c.d. “Riforma Brunetta”, facendo particolare attenzione alle norme



applicabili alle amministrazioni locali, che attengono, tra gli altri, ai seguenti aspetti:

- i soggetti da coinvolgere nelle attività di misurazione e valutazione delle *performance*;
- i requisiti da rispettare nelle procedure di individuazione ed assegnazione degli obiettivi, di costruzione delle misure e di fissazione dei relativi *target* da raggiungere;
- la documentazione da predisporre e la strumentazione di supporto da utilizzare;
- i principi alla base della misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale.

Nel terzo capitolo, si concentra l'attenzione sugli Enti locali e, in particolare, si illustrano gli strumenti da essi adottati durante le fasi di pianificazione, programmazione e rendicontazione. Nello specifico, si chiarisce in che modo gli Enti locali hanno declinato nei loro ordinamenti i principi ispiratori della riforma e si illustrano le modalità con le quali si è proceduto a recepire documenti quali “il Piano della *Performance*” e “la Relazione sulla *Performance*” previsti come obbligatori solo per talune amministrazioni pubbliche italiane (Ministeri, Enti Pubblici Istituzionali nazionali, ecc.). Tale analisi è stata condotta anche alla luce delle delibere emanate dall'ANAC (già CIVIT) sull'argomento, dal momento della sua istituzione, e delle linee-guida predisposte dall'ANCI.

Il terzo capitolo si concentra, infine, sul tradizionale problema dell'integrazione tra ciclo finanziario e ciclo della *performance*, dal momento che il suo effettivo superamento costituisce una delle “condizioni

abilitanti” del corretto funzionamento dei sistemi di *performance management*.

Nello specifico, vengono evidenziate le principali problematiche in atto nelle amministrazioni comunali italiane con riferimento all’integrazione tra il ciclo di programmazione finanziaria e il ciclo della *performance*. In effetti, i ritardi “legalizzati” nell’approvazione dei documenti finanziari di previsione di certo non aiutano gli operatori della P.A. a programmare con serietà la gestione aziendale, con la conseguenza che l’avvio del ciclo di gestione della *performance* si realizza quando la chiusura dell’esercizio finanziario è alle porte e non resta che passare al *redde rationem* di quanto è stato (forse) prodotto.

Infine, nel capitolo quarto, si procede all’analisi empirica focalizzata sui Comuni italiani. Si analizza, in particolare, il grado di adeguamento (*compliance*) alla Riforma Brunetta dei documenti (*output*) del “ciclo di gestione” della *performance* redatti dagli Enti locali esaminati. A tal fine si procede ad effettuare una *content analysis* dei documenti di programmazione, pubblicati nel corso dell’esercizio finanziario 2012, e di quelli di rendicontazione – a chiusura del ciclo di gestione della *performance* 2012 – pubblicati nell’anno successivo.

Il grado di adeguamento viene misurato per il tramite di un indicatore sintetico appositamente costruito, denominato qui di seguito “*Performance Index*”. Tale parametro si fonda su una serie di giudizi di valutazione in merito all’adeguatezza del Piano della *Performance* e della Relazione sulla *Performance* (o di documenti analoghi) pubblicati.

I risultati dell’indagine empirica consentono di formulare alcune proposte di miglioramento del ciclo di gestione della *performance* dei Comuni indagati, sotto il profilo dei documenti che “incorporano” le misure di *performance*. Non si è proceduto ad analizzare la dimensione del

processo di valutazione, giacché tale importante tipo di indagine richiede metodologie di ricerca diverse da quelle impiegate nel presente lavoro di tesi (*content analysis*).

Ad ogni modo, l'esame del contenuto dei documenti che caratterizzano il ciclo della *performance* e l'analisi del grado di adeguamento alle indicazioni della Riforma Brunetta, alle raccomandazioni dell'ANAC e alle proposte dell'ANCI forniscono una lettura ragionevolmente accurata del livello di evoluzione dei sistemi di *performance management* degli Enti locali italiani.



## CAPITOLO I

### La riforma del *management* pubblico

#### 1.1 La riforma della Pubblica Amministrazione sotto il profilo dell'implementazione di sistemi di gestione della *performance*

Com'è noto, i cambiamenti e le innovazioni che interessano il mondo delle imprese si differenziano nei modi e nella frequenza delle evoluzioni rispetto al contesto delle amministrazioni pubbliche. Nel secolo scorso si sono avvicinati, spesso, momenti di crisi profonda nei quali talune imprese hanno dimostrato una maggiore propensione all'innovazione strategica che le consentiva di superare non di rado le difficoltà connesse al mutato contesto socio-economico e di assumere un ruolo proattivo di fronte ai cambiamenti, per non subirli. Per quanto attiene alle aziende del settore pubblico, occorre attendere solo gli ultimi decenni per osservare trasformazioni radicali e rinnovamenti di rilevante portata.

Il loro atteggiamento di chiusura e di autoreferenzialità, giustificato dalla diffusa convinzione che il settore pubblico sia qualcosa di “diverso” dal contesto imprenditoriale, non ha di certo contribuito a “svecchiare” la P.A. italiana, condannandola a restare immutata per troppo tempo<sup>3</sup>. Tuttavia, l'avvento dell'Unione Europea e l'inevitabile confronto con gli altri Paesi hanno portato alla luce alcune problematiche esistenti e latenti da

---

<sup>3</sup> L. Hinna, *Pubbliche Amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Cedam, 2002. A. Garlatti, E. Pezzani, *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali. Progettazione, sviluppo e impiego*, Etas, 2000. A. Pavan, E. Reginato, *Programmazione e controllo nello stato e nelle altre amministrazioni pubbliche. Gestione per obiettivi e contabilità economica*, Giuffrè, 2004.

tempo nelle amministrazioni pubbliche italiane. Tra queste si rilevano i bassi risultati in termini di *performance*, un peso elevato del *deficit* e un alto livello di indebitamento pubblico. Tali considerazioni hanno condotto il Legislatore ad intervenire nella prospettiva di invertire la tendenza, tramite un radicale ripensamento dell'assetto e delle modalità di funzionamento della Pubblica Amministrazione. In questo frangente le riforme assumono un ruolo predominante al fine di attuare il desiderato cambiamento, soprattutto in considerazione delle caratteristiche del sistema politico-amministrativo del nostro Paese che, come'è noto, rientra tra quelli improntati ai principi dello "Stato di diritto". Le principali innovazioni riguardano i seguenti ambiti:

- applicazione di principi e tecniche mutuati dalle imprese private, come l'efficacia, l'efficienza e l'economicità, *outsourcing*, introduzione della funzione finanza e dei sistemi di pianificazione strategica e programmazione;
- cambiamento manageriale, con una maggiore responsabilizzazione sui risultati, operando nell'ottica del "*management by objectives*<sup>4</sup>";
- riduzione della spesa pubblica e contenimento del deficit e del debito pubblico, attuato grazie al processo di *downsizing*, eliminando il superfluo e concentrandosi sulle attività "*core*";
- orientamento al "cliente", con una maggiore attenzione alla verifica della soddisfazione;

---

<sup>4</sup> Il sistema di "*management by objectives*" è diventato popolare negli Stati Uniti negli anni Cinquanta del secolo scorso, grazie agli scritti di Peter Drucker, tra cui si cita l'opera influente "*The Practice of Management*" (1954). Il MBO è definito come «a technique in which all levels of *management* are encouraged to specify and agree quantitative and/or qualitative objectives to be achieved within a set period and to answer to higher levels of *management* for the actual *performance* achieved against these objectives». R. Hussey, *Dictionary of Accounting*, Oxford University Press, 1995.

- maggiore responsabilizzazione nella gestione e nell'*accountability*<sup>5</sup>.

L'esigenza di maggiore efficacia, efficienza ed economicità è uno dei maggiori fattori propulsivi della Riforma. Già dai primi anni Novanta si avverte la necessità di modificare l'assetto delle amministrazioni pubbliche in linea con le tendenze diffuse in ambito internazionale.

Difatti, a partire dagli anni Settanta, a livello internazionale, ha preso sempre più piede il fenomeno del *New Public Management*<sup>6</sup> che ha ispirato numerosi Governi nazionali durante i processi di riforma, con alcune "ricette":

1. contenimento della spesa pubblica, soprattutto in termini di spesa per il personale;
2. spostamento graduale verso la privatizzazione e l'esternalizzazione, con rinnovata enfasi sulla "sussidiarietà"<sup>7</sup> della fornitura del servizio;

---

<sup>5</sup> «Il termine *accountability* o "rendicontabilità" esprime il dovere di rendere conto del proprio operato da parte di un soggetto nei confronti di altri per definire responsabilmente e credibilmente le relazioni esistenti tra programmazione, decisione, azione e controllo.» P. Ricci, *Enti strumentali regionali e loro accountability, il caso Campania*, Franco Angeli, 2005 p. 13. Sul tema si veda: G. Farneti, *Il progressivo affermarsi del principio di accountability negli enti locali*, Franco Angeli, 2004. F. Pezzani, *L'accountability nelle amministrazioni pubbliche*, Egea, 2003. F. Farneti, *Il principio di accountability*, in G. Farneti, *Ragioneria Pubblica*, Franco Angeli, 2004, p. 197.

<sup>6</sup>«(i) attempts to *slow down or reverse government growth* in terms of overt public spending and staffing (Dunsire and Hood 1989);

(ii) the shift toward *privatization and quasi-privatization* and away from core government institutions, with renewed emphasis on 'subsidiarity' in service provision (cf. Hood and Schuppert 1988; Dunleavy 1989).

(iii) the development of *automation*, particularly in information technology, in the production and distribution of public services; and

(iv) the development of a more *international* agenda, increasingly focused on general issues of public *management*, policy design, decision styles and intergovernmental cooperation, on top of the older tradition of individual country specialisms in public administration.». Cfr. C. Hood, *A public management for all Seasons?*, Public Administration Vol. 69 Spring 1991, pp. 3-19.

<sup>7</sup>In Italia le Leggi Bassanini hanno introdotto un massiccio e rilevante trasferimento di funzioni amministrative dal Governo centrale verso le amministrazioni regionali e locali. Viene introdotto richiamato il "principio di sussidiarietà", previsto nella normativa europea.

3. sviluppo dell'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche, in particolare nella tecnologia della produzione e la distribuzione di servizi pubblici;
4. sviluppo di programmi internazionali, sempre più incentrati su questioni generali di gestione pubblica,
5. elaborazione delle politiche e degli stili decisionali incentrati sulla cooperazione intergovernativa.

Gli *slogan* che hanno caratterizzato il fenomeno del *New Public Management* possono essere ricondotti fondamentalmente ai seguenti:

- “*hands-on professional management*”, con un controllo attivo e discrezionale dell'operato dei manager pubblici, “*free to manage*”;
- misurazione della *performance* tramite standard specifici;
- grande importanza assegnata alla misurazione degli output e alla qualità dei servizi;
- maggiore scomposizione e disarticolazione della gestione e delle unità operative, tramite il decentramento della macchina amministrativa e l'*outsourcing*;
- introduzione di un grado maggiore di competitività, con meccanismi del tipo “*market-like competition*”
- introduzione di stili di gestione tipici del settore privato, tramite l'utilizzo di meccanismi meritocratici;
- maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse e maggiore controllo sull'uso di fondi pubblici, rispettando il principio “*do more with less*”.



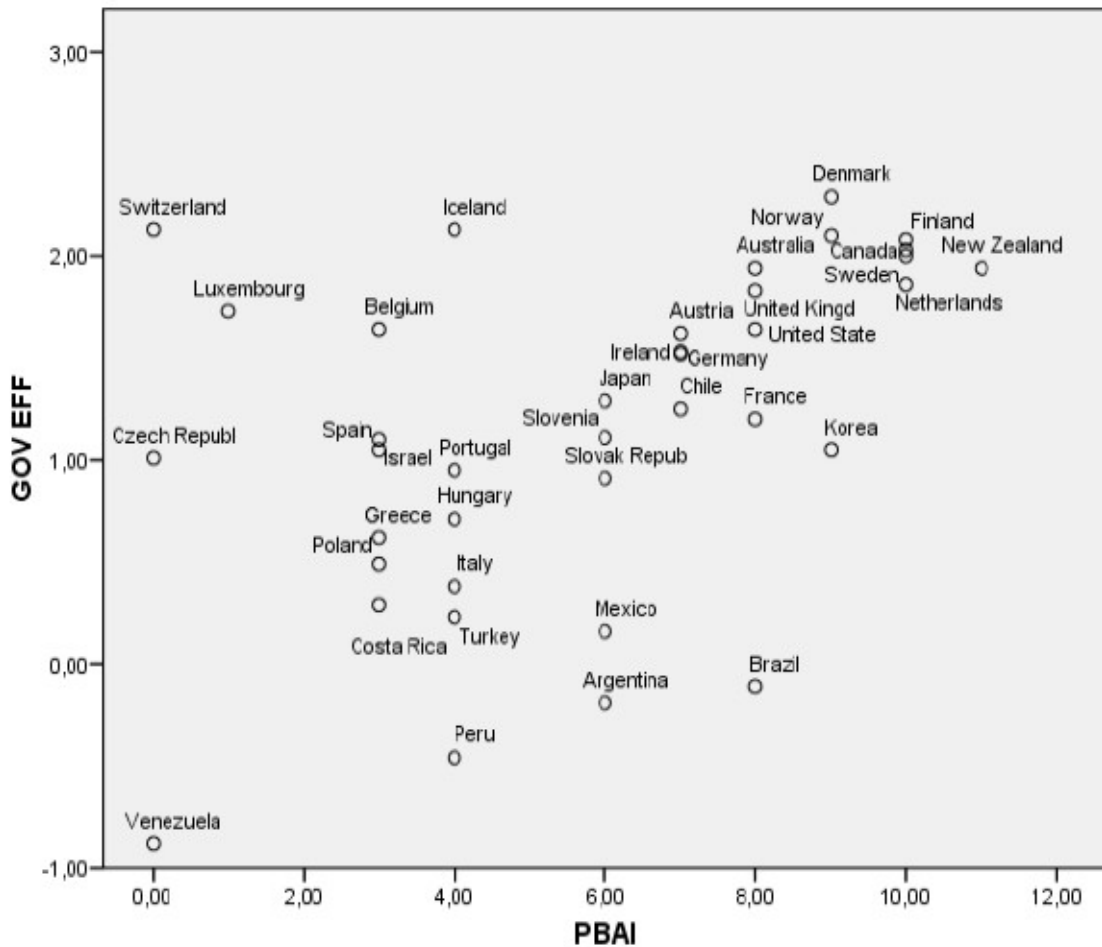
Con particolare riferimento al tema del *performance management*, numerose ricerche nazionali e internazionali sottolineano come la P.A. può migliorare l'efficacia e l'efficienza della propria azione a condizione che la *performance* venga, dapprima, misurata e, poi, gestita. In altre parole, i dati raccolti dai sistemi di controllo di gestione e strategico devono essere portati a conoscenza dei decisori aziendali, affinché questi ultimi possano utilizzarli al fine di identificare le cause ultime di eventuali disfunzioni.

Una ricerca condotta dal Centro di innovazione della PA (CISPA) dell'Università di Tor Vergata<sup>8</sup> evidenzia che i Paesi più attenti ai processi di misurazione e di valutazione della *performance* sono quelli anglosassoni e scandinavi. Dall'indagine emerge una forte relazione di associazione statistica tra l'adozione di logiche di *performance management* da parte della P.A. e i suoi livelli di efficacia (*Government effectiveness*). Si veda la Figura successiva.

---

<sup>8</sup> La ricerca condotta dal CISPA rielabora i dati ottenuti dal rapporto 2007 *OECD Budget Practices and Procedures Database*.

Figura 1: *Performance management* e efficacia della PA



Fonte: F. Monteduro, *Performance-based accountability* ed efficacia della PA: prime evidenze empiriche di una comparazione internazionale, in *Azienda Pubblica* n. 1, 2009.

Come è possibile vedere, la posizione dell'Italia non è delle migliori rispetto ai Paesi più avanzati (Francia, Germania, Regno Unito, ecc.)

## 1.2 Il grado di sviluppo dei sistemi di *performance management* nella P.A. italiana e la “Riforma Brunetta”

A ben vedere, il percorso delle riforme della P.A. in Italia si avvia già durante gli anni Ottanta. Infatti, in quel decennio si possono registrare alcuni tentativi di rinnovamento.

Tuttavia, si tratta di semplici episodi, in quando le iniziative non risultano sistemiche, ma interessano solo taluni particolari contesti.

Ad ogni modo, si pone l'accento sul miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza gestionale, tramite la razionalizzazione delle strutture organizzative e l'introduzione di sistemi di misurazione dei costi e dei risultati.

La crisi del debito pubblico e l'incapacità di numerose amministrazioni di rispondere alle mutate e più complesse esigenze della popolazione hanno reso necessario un più serio e sistemico processo riformatore che intervenisse a "curare" le "piaghe" della P.A. italiana che causavano l'inarrestabile crescita della spesa pubblica. Schematicamente, le principali aree critiche erano quattro: la sanità, la finanza territoriale, il pubblico impiego e il sistema previdenziale.

Alla luce di questa premessa, nei primi anni Novanta, il Legislatore ha avviato un processo riformatore volto ad introdurre nei vari rami del settore pubblico un maggior grado di responsabilizzazione e un miglioramento graduale del funzionamento della macchina amministrativa, con una conseguente ridefinizione dei confini della Pubblica Amministrazione. Infatti, si prevede l'introduzione di nuovi sistemi di programmazione e di valutazione della dirigenza, con l'assegnazione di incentivi e premi volti a migliorare la produttività gestionale; si attua un processo lungo di esternalizzazioni e quasi-privatizzazioni, utili ad implementare il "*downsizing*" della macchina amministrativa, divenuta ormai obsoleta e pesante. Il processo richiamato si prefigge di semplificare l'organizzazione e le strutture delle amministrazioni pubbliche, concentrando l'attenzione sul "*core-business*" e sulla *mission* istituzionale degli enti.

Più precisamente, la Riforma Cassese, introdotta dal D.Lgs. n. 29/1993, si fonda su principi legati alla “**managerialità e ai controlli**”, attuando una Riforma del pubblico impiego e della dirigenza pubblica. In particolare, nel nuovo impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni la contrattualizzazione del rapporto di lavoro e l’affermazione del principio di distinzione politica/amministrazione rappresentano elementi essenziali per il raggiungimento di decisivi recuperi di efficienza.

Successivamente alla Riforma in parola si rileva l’impegno dei Governi nella sua attuazione, infatti i risultati raggiunti sono riconducibili principalmente all’introduzione delle carte dei servizi, alla prima realizzazione di uffici di controllo interno, ai codici di comportamento per i pubblici dipendenti e al riordino degli organismi collegiali.

Un secondo tentativo riformatore degli anni Novanta si realizza attraverso la cd. Riforma “Bassanini”.

Quest’ultima introduce nelle amministrazioni pubbliche temi legati alla “**semplificazione e al decentramento**”. La Legge delega 59/1997, le leggi 127/1997 e 191/1998 (dette Bassanini *bis e ter*), seguite dalle prime due leggi annuali di semplificazione (la n. 50/1999 e la n. 340/2000) hanno realizzato un esteso decentramento di funzioni amministrative in favore delle Regioni e degli Enti locali. La realizzazione del cd. “federalismo amministrativo” ha, conseguentemente, reso necessario un ampio riordino dell’organizzazione dello Stato, accompagnato da una considerevole semplificazione dei procedimenti amministrativi e dalla complessiva Riforma del sistema della regolazione.

Solo nel 2009 si rileva un terzo tentativo di riforma della P.A., identificato con il nome del promotore Renato Brunetta, allora Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione. Difatti la Legge delega n. 15/2009 e il successivo decreto legislativo n. 150/2009<sup>9</sup>, contengono la cd. Riforma "Brunetta". I suoi concetti chiave della citata Riforma sono riconducibili alla **valutazione dei risultati, alla premialità e alla trasparenza.**

Difatti, una delle principali difficoltà della P.A. italiana attiene alla insufficiente attività di misurazione della *performance* e al successivo mancato utilizzo dei dati che emergono dal processo di misurazione. Quest'ultimo non di rado si rivela un "rito inutile". Ciò è dovuto in parte alla costruzione di sistemi di misurazione non idonei allo scopo, in quanto non rispondenti ai canoni della "validità", "legittimità" e "funzionalità"<sup>10</sup>. A questo proposito, la Riforma Brunetta cerca di intervenire allo scopo di migliorare la qualità della misurazione dei risultati. Infatti, come si dirà meglio nel prosieguo del presente lavoro, si rende necessario ampliare l'oggetto della misurazione, troppo spesso incentrato sulla dimensione degli input, ovverosia delle risorse finanziarie raccolte e spese.

Alla luce delle richiamate esigenze del settore pubblico italiano, la Riforma Brunetta si pone l'obiettivo di delineare un efficace processo di misurazione utile a valutare e, quindi, a premiare il merito.

La Figura che segue evidenzia i risultati dell'analisi condotta dall'OCSE, nel 2007, con riferimento al grado di sviluppo dei sistemi di programmazione a livello di singoli Ministeri, misurato attraverso un indice composto da 14 variabili che vengono utilizzate al fine di capire se

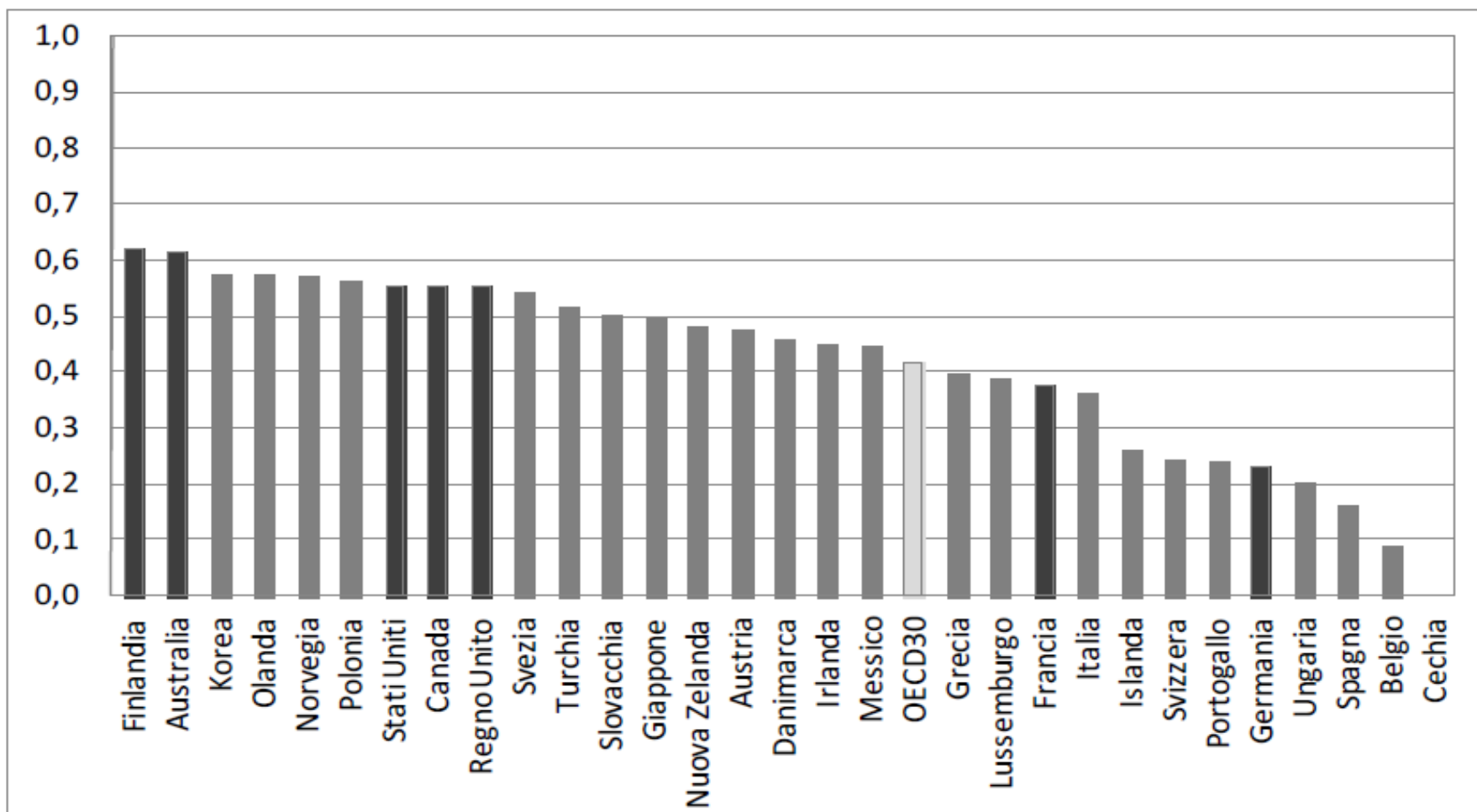
---

<sup>9</sup> Il D.Lgs. 150/2009 attua la Legge delega n. 15 del 2009 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

<sup>10</sup> Bouckaert, Geert. 1993. *Measurement and Meaningful Management*. Public Productivity and Management Review. 17(1): 31-43.

l'allocazione delle risorse finanziarie avviene alla luce dei risultati via via prodotti (*performance budgeting*), piuttosto che seguendo una "logica incrementale".

Figura 2: Indice di *performance budgeting* nei Paesi OCSE



Fonte: OCSE, *Government at a Glance 2009*. G. Valotti, G. Tria, D. Galli, M. Tantardini, A. Orlandi, *Quale performance? Indicatori e sistemi di misurazione in uso nei Ministeri di sette Paesi OCSE. Proposte per le amministrazioni centrali italiane*, EGEA, White Paper n. 2/2012

Dall'indagine emerge come l'Italia si trovi in posizioni non avanzate sotto il profilo dell'utilizzo di sistemi di *performance budgeting*.

\*

\*\*\*

\*\*\*\*\*

La riforma del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, Renato Brunetta, rappresenta l'ultima in ordine di tempo a rivedere, tra l'altro, i sistemi di programmazione e controllo manageriali delle amministrazioni pubbliche, nella prospettiva di farli funzionare. La Riforma, introdotta con il D. Lgs. 150/09, rappresenta un momento importante di "discontinuità" rispetto al passato. Ciò è riconducibile al fatto che nel tentativo riformatore del 2009 vengono posti a sistema tutti i valori che nelle riforme precedenti erano semplicemente sostenuti e sviluppati in modo autonomo. Ciò che non ha funzionato in passato è da ricondurre principalmente alle seguenti ragioni:

- sviluppo di riforme di carattere tecnico e non culturale, soprattutto a causa dell'attenzione all'applicazione formale delle norme, tipica di un Paese con un sistema di *civil law*;
- mancato sviluppo della funzione datoriale del manager pubblico;
- scarsa capacità di implementare corretti processi di pianificazione, riuscendo ad implementare solo la



pianificazione finanziaria<sup>11</sup> e confondendo in questo modo i compiti con gli obiettivi;

- assenza di una concreta selettività dei premi, a causa della mancata adozione di un sistema di valutazione idoneo a premiare solo i più meritevoli;
- mancanza di rilevazione del livello della qualità dei servizi forniti, con uno scarso livello di miglioramento continuo;
- discreta funzionalità degli organi di controllo interno, con compiti e funzioni non omogenei ed eccessivamente burocratici e formali;
- assenza di funzionali sistemi di misurazione, orientati nella maggior parte dei casi a misurare la dimensione finanziaria degli input;
- poca attenzione alle esigenze concrete del cittadino;
- mancanza di valori etici, che ha favorito la formazione di “caste” e privilegi ingiustificati.

In passato l’attenzione è stata sempre posta sullo sviluppo di strumenti gestionali formali, strumenti tecnici non coordinati, privi di ogni collegamento e consequenzialità nel tempo.

E’ possibile dunque affermare che il principale difetto delle precedenti riforme è da ricondurre all’assenza di riforme manageriali e

---

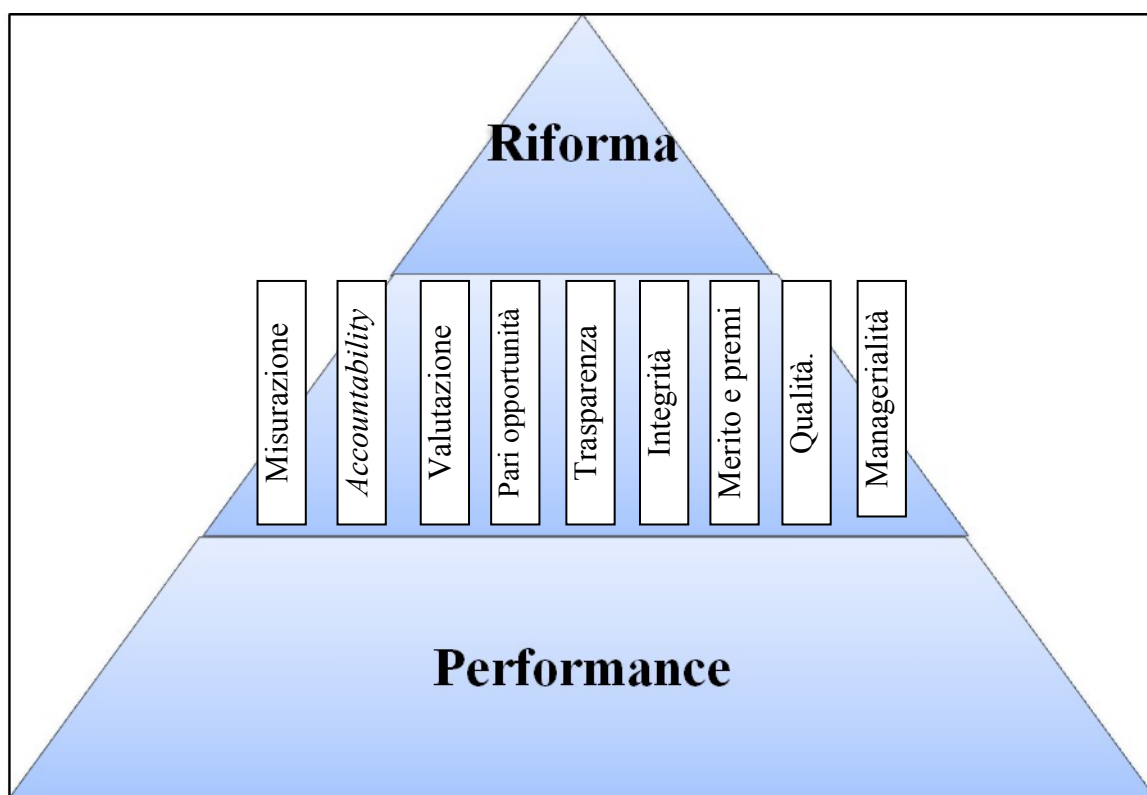
<sup>11</sup> Un recente studio condotto dalla Ragioneria Generale dello Stato, sulla qualità degli obiettivi delle direttive dei Ministeri, fa emergere una scarsa significatività degli obiettivi individuati e dei relativi indicatori, dato il ricorso costante a indicatori di realizzazione fisica, alla presenza di generici indicatori di risultato e all’assenza di un’analisi dell’*outcome* delle politiche pubbliche. Lo studio delle schede programma-obiettivo elaborate dai Ministeri evidenzia, infatti, la presenza prevalente di indicatori di realizzazione finanziaria (circa il 27% del totale), indicatori di più immediata costruzione e di facile quantificazione. Cfr. Ministero dell’economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato-Servizio Studi, *Una analisi degli indicatori di performance delle note preliminari 2008-2009*, RGS, Roma, 2009.

“culturali<sup>12</sup>”, al notevole peso assegnato all’applicazione formale delle norme, tipico del nostro sistema di *civil law*, rispetto ad un mancato impatto sostanziale delle riforme sull’assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni.

Di converso, la Riforma Brunetta ha seguito un processo di “evangelizzazione” che ha permesso, in una prima fase, un’attività di formazione e sensibilizzazione delle pubbliche amministrazioni, abilitando il personale ad acquisire le conoscenze e le competenze utili ad implementare correttamente le azioni previste dal D. Lgs 150/09.

Il processo si è avvalso di strumenti innovativi di comunicazione di massa e si è basato sulla considerazione dei valori principali, enunciati dalle riforme passate e dalla stessa Riforma Brunetta, come un unico sistema.

Figura 3: Valori a sistema nella Riforma Brunetta



<sup>12</sup> L. Hinna, *La Riforma: una lettura in chiave manageriale*, in L. Hinna, G. Valotti (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA*, Op. cit., p. 81.

Fonte: Elaborazione personale adattata da L. Hinna, *La Riforma: una lettura in chiave manageriale*, in L. Hinna, G. Valotti (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA*, Op. cit., p. 117.

La sinergia prodotta dai singoli valori posti a sistema raggiunge un valore superiore rispetto alla semplice sommatoria dei valori degli stessi considerati in maniera autonoma. In questo modo essi diventano interdipendenti e acquisiscono maggiore efficacia, con probabilità superiore di far rilevare effetti positivi sulla gestione dell'ente. Il perno centrale dei valori enunciati è da ricondursi alla trasparenza<sup>13</sup> e all'*accountability*.

La trasparenza, nel corso dei diversi processi di Riforma che hanno interessato le pubbliche amministrazioni, ha assunto diversi ruoli: in un primo momento più marginali, legati al formale accesso agli atti e, successivamente, in aumento grazie alla diffusione di informazioni relative alle attività svolte (URP, siti web informativi e numeri verdi) e sulla misurazione della gestione (carte dei servizi e bilanci sociali), fino a raggiungere la trasparenza sui risultati (*Performance plan e report*), con lo sviluppo di indicatori di qualità, e sul coinvolgimento degli *stakeholder* (diversi livelli di "*stakeholder engagement*").

I principali *stakeholder* di riferimento sono da ricondurre principalmente a:

- dirigenti e dipendenti pubblici (misurazione, valutazione, merito, selettività e premi),

---

<sup>13</sup> L'art. 11 del D. Lgs. 150/09 definisce il concetto di trasparenza come: «accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.»

- opinione pubblica (innovazione, integrità e pari opportunità),
- collettività, dal punto di vista del cittadino/utente (soddisfazione dell'utente, qualità dei servizi e misurazione).

I diversi portatori di interesse rappresentano parte integrante della catena del valore delle amministrazioni pubbliche e vengono, pertanto, interiorizzati nei diversi processi.

In questo modo, ad esempio, i dipendenti pubblici diventano i principali attori del processo Riformatore, condividendo e adottando i diversi valori finora solo enunciati; i cittadini e gli utenti dei servizi erogati si trasformano in soggetti che esercitano pressione sul raggiungimento dei risultati pianificati e degli *outcome* dell'azione pubblica.

Alla luce di quanto detto finora è possibile evidenziare la centralità della trasparenza e dell'*accountability*: senza trasparenza il cittadino/utente non è informato su quanto è stato realizzato dalla Pubblica Amministrazione e, quindi, non è abilitato ad esercitare pressione.

In questo modo viene innescato un circolo virtuoso che porta la Pubblica Amministrazione ad operare nell'ottica del miglioramento continuo. Infatti, il cittadino non può esercitare pressione sull'azione pubblica in mancanza di trasparenza, ma senza misurazione dei risultati manca l'oggetto a cui dare trasparenza e conoscibilità; a sua volta la misurazione appare inutile se non è indirizzata ad una corretta valutazione per l'assegnazione dei meriti e delle premialità.

Pertanto, i valori della Riforma vengono interrelati tra loro al fine di ottenere una concreta trasformazione positiva del settore pubblico e di attuare in modo, non solo formale, la Riforma Brunetta.

L'art. 3 del D. Lgs. 150/09, riassume tutti i valori sinora citati.

«1. La **misurazione e la valutazione della *performance*** sono volte al **miglioramento della qualità** dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del **merito e l'erogazione dei premi** per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di **pari opportunità** di diritti e doveri, **trasparenza** dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.

2. Ogni amministrazione pubblica è tenuta a **misurare ed a valutare la *performance*** con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti, secondo modalità conformi alle direttive impartite dalla Commissione di cui all'articolo 13.

3. Le amministrazioni pubbliche adottano modalità e **strumenti di comunicazione** che garantiscono la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della *performance*.

4. Le amministrazioni pubbliche adottano metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la *performance* individuale e quella organizzativa, secondo criteri strettamente connessi al **soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi**.

5. Il **rispetto delle disposizioni** del presente Titolo e' **condizione necessaria per l'erogazione di premi legati al merito ed alla *performance***».

Ciò premesso, si ricorda che in seguito all'emanazione del decreto n. 150/09, ogni amministrazione pubblica è tenuta ad avviare il proprio “ciclo di gestione” della *performance*, seguendo le “regole del gioco” definite

all'interno del "sistema di misurazione e valutazione delle *performance*" di cui si è dotato.

Il ciclo della *performance* non è altro che un percorso che devono seguire coloro che operano all'interno delle singole amministrazioni, passando dall'analisi della situazione di partenza all'identificazione degli obiettivi di miglioramento con il supporto anche dei vari *stakeholder* interni ed esterni, dall'assegnazione delle risorse utili al conseguimento degli obiettivi (collegamento con il ciclo finanziario) fino alla misurazione e alla valutazione dei risultati globali (*performance* organizzativa) e dei singoli (*performance* individuale).

È appena il caso di precisare che la Riforma Brunetta prevede debba realizzarsi il necessario collegamento tra la *performance* individuale e la *performance* organizzativa, con la conseguenza che non si possono erogare incentivi al personale, se la qualità dei servizi non è delle migliori, se le condizioni economiche e finanziarie dell'Ente non lo permettono o se si registrano comportamenti organizzativi inadeguati da parte dei singoli dipendenti.

La previsione normativa del collegamento tra *performance* organizzativa e individuale costituisce il tentativo per attuare, una volta per tutte, una seria "gestione delle risorse umane", piuttosto che una formale "amministrazione del personale"<sup>14</sup>.

Com'è noto, la valutazione della *performance* individuale costituisce un meccanismo operativo di gestione del personale teso ad allineare i comportamenti individuali (orientati al conseguimento di obiettivi personali) agli obiettivi dell'azienda considerata nella sua globalità. La

---

<sup>14</sup>L. Hinna, *La Riforma: una lettura in chiave manageriale*, in L. Hinna, G. Valotti (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA*, Maggioli, 2010, p. 91.

valutazione può avere diverse finalità, tra le altre la crescita e l'apprendimento delle risorse umane.

Tuttavia, l'applicazione di sistemi di valutazione delle prestazioni del personale può produrre anche effetti deleteri nell'organizzazione, se non è ispirata a criteri meritocratici o se consegue finalità sanzionatorie, piuttosto che di "apprendimento".

A tal proposito, occorre ribadire come nel contesto italiano la valutazione del personale venga percepita molto spesso come un adempimento burocratico, che si rende necessario al fine di riconoscere la retribuzione di risultato ai dirigenti e i premi di produttività al personale del comparto.

Non di rado, l'assegnazione degli incentivi monetari avviene – di fatto – a prescindere dai "risultati" conseguiti, come se fossero scontati e automatici, tramite l'erogazione c.d. "a pioggia", ovvero in modo indifferenziato a tutti i dipendenti.

Va da sé che tali prassi consolidate nel tempo generano uno sperpero di risorse pubbliche, giacché la parte variabile della retribuzione dei singoli dipendenti non è agganciata agli effettivi risultati prodotti, unitamente ai comportamenti messi in atto per conseguirli.

## CAPITOLO 2

### Il “ciclo di gestione della *performance*” nella P.A.

#### 2.1 Le varie interpretazioni del concetto di “performance” della P.A.

Il concetto di *performance* della P.A. ha assunto un ruolo predominante nei dibattiti e nell’agenda politica dei governi di numerosi Paesi. Nella letteratura manageriale al termine *performance* viene assegnata una serie di significati multipli, e talvolta ambigui<sup>15</sup>.

Una prima e interessante interpretazione del concetto di *performance* viene data dal Dubnick<sup>16</sup>, secondo il quale «*outside of any specific context, performance can be associated with a range of actions from the simple and mundane act of opening a car door, to the staging of an elaborate reenactment of the Broadway musical “Chicago”. In all these forms, performance stands in distinction from mere “behavior” in implying some degree of intent*».

---

<sup>15</sup> T. Boivard, *The political economy of performance measurement*, in A. Halachmi, G. Bouckaert, *Organizational performance and measurement in the Public sector: toward service, effort and accomplished reporting*, Quorum books, 1996, pp. 145-165.

<sup>16</sup> M. Dubnick, *Accountability and the promise of performance: in search of mechanisms*, *Public Performance & Management Review*, 2005, pp. 28, 376-417.



A ben vedere, autorevole dottrina manageriale sottolinea come possano essere fornite quattro differenti interpretazioni del concetto di *performance*<sup>17</sup>:

- *performance* intesa come comportamenti intenzionali degli attori del governo, includendo tutte le azioni che possono essere eseguite;
- *performance* intesa come competenza o capacità, quale fattore caratterizzante la qualità dell'azione;
- *performance* intesa come buoni risultati, concetto che implica un giudizio sulla qualità degli stessi, ma non dell'azione;
- *performance* intesa come risultati sostenibili, con particolare attenzione sia alla qualità dell'azione sia ai risultati.

La definizione convenzionale del concetto di *performance* si basa sulla metafora del processo produttivo: «*Performances are the outputs and the outcome of activities*»<sup>18</sup>. Questa interpretazione è richiamata nei modelli base, mutuati dal contesto privatistico, elaborati nell'ottica della catena del valore “*input-process-output-outcome*”.

Tuttavia, tale interpretazione appare per certi versi lacunosa, dal momento che l'opera della P.A. non può essere valutata esclusivamente con i criteri tipici degli studi economici (efficienza, efficacia, economicità), ma occorre ampliare il set di criteri di valutazione allo scopo di apprezzare ulteriori aspetti altrettanto importanti, come l'equità dell'azione collettiva, la legalità e la legittimità dei comportamenti, la pubblicità degli atti compiuti, ecc. A tal proposito, numerosi autori sono convinti che il giudizio

---

<sup>17</sup> W. Van Dooren, G. Bouckaert, J. Halligan, *Performance Management in the Public Sector*, Routledge, 2010, p. 3. Nell'opera citata viene data rilevanza soprattutto all'ultima concezione di *performance*, definita “*performance as sustainable results*”.

<sup>18</sup> W. Van Dooren, G. Bouckaert, J. Halligan, *Performance Management in the Public Sector*, Op. cit., p. 17.

sulla P.A. deve essere espresso nella misura in cui essa è in grado di generare “valore pubblico”<sup>19</sup>. Secondo la Radin<sup>20</sup>, la *performance* intesa in senso restrittivo come “processo produttivo” può essere interpretata come un sottogruppo del sistema di *public value*, che fa leva non solo sui criteri di efficienza ed efficacia.

L’analisi della *performance* del settore pubblico non è certo agevole, giacché i criteri da prendere in esame sono molteplici in virtù delle peculiarità del settore (Hood, 1991; Jørgensen, Bozeman, 2002; Meneguzzo, 2005; Newcomer, 2007; Pollit, Bouckaert, 2000; Talbot, 1999, 2010; Voets *et al.*, 2008).

Secondo l’Hood (1991), i criteri in parola possono essere principalmente di tre tipi:

- 1) i “*product criteria*” (efficacia ed efficienza), che consentono di esprimere un giudizio sulla rispondenza dei beni/servizi pubblici erogati alle esigenze degli utenti e sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche;
- 2) i “*process criteria*”, che permettono di focalizzare l’attenzione sul grado di imparzialità, equità, legittimità e trasparenza dei processi amministrativi;
- 3) i “*regime criteria*”, che sono funzionali ad un’analisi del grado di “affidabilità” e “determinatezza decisionale” del soggetto pubblico nel gestire situazioni di crisi e di emergenza.

---

<sup>19</sup> Molteplici studi sono stati condotti sul concetto di valore pubblico. A tal proposito Moore definisce il valore pubblico come l’analogo valore degli azionisti e degli utenti nel settore privato, intercettando lo stesso nel valore creato dai governi tramite i servizi, le leggi, i regolamenti e altre azioni. M. H. Moore, *Creating Public Value*, Harvard University Press, 1995. Si vedano: C. Hood, *A public management for all seasons*, *Public Administration*, 69, 1991, pp. 3-19. T. B. Jørgensen, B. Bozeman, *Public value: an inventory*, *Administration & Society*, 39, pp. 354-381.

<sup>20</sup> B. A. Radin, *Challenging the performance movement: accountability, complexity, and democratic values*, Georgetown University Press, 2006.

Dalle considerazioni appena svolte emerge come la *performance* sia un concetto multidimensionale e complesso. Riportando le parole del Bovaird<sup>21</sup>: «*Performance is not a unitary concept, within an unambiguous meaning. Rather, it must be viewed as a set of information about achievements of varying significance to different stakeholders*».

Nel prosieguo del presente lavoro, si focalizza tuttavia l'attenzione sul concetto di *performance* inteso in senso stretto, come esito finale dell'attivazione di un "processo produttivo".

In effetti, le riforme del settore pubblico degli ultimi 20 anni hanno posto particolare enfasi sui "*product criteria*". Si veda a tal proposito il *Government Performance and Results Act* del 1993 (Stati Uniti), il *Comprehensive Performance Assessment* del 2003 (Regno Unito) e la Riforma Brunetta del 2009 (Italia).

Infatti, la riduzione degli sprechi e il miglioramento della qualità dei servizi pubblici hanno reso necessaria l'introduzione di logiche manageriali nella gestione aziendale tese a migliorarne l'efficienza e l'efficacia.

Intesa in questi termini, la *performance* può essere misurata e valutata da due prospettive: ampiezza (*span*) e profondità (*depth*). Al riguardo il Bouckaert e l'Halligan<sup>22</sup> offrono una definizione delle due dimensioni e affermano che «*span of performance is a horizontal expansion of the results dimension, depth of performance is a vertical dimension*».

---

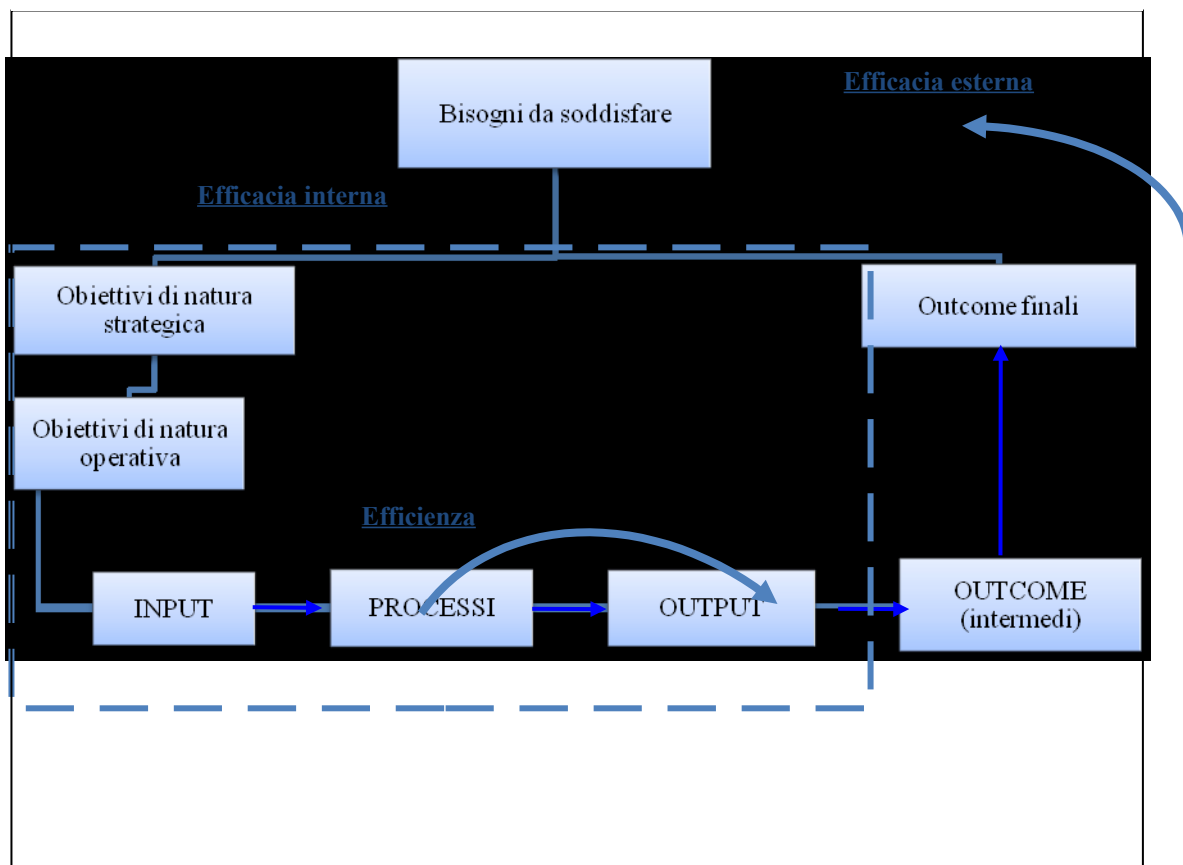
<sup>21</sup> T. Boivard, *The political economy of performance measurement*, in A. Halachmi, G. Bouckaert, *Organizational performance and measurement in the Public sector: toward service, effort and accomplished reporting*, Op. cit., p. 147.

<sup>22</sup> G. Bouckaert, J. Halligan, *Managing Performance*, Op. cit., p.18.

## 2.2 L'“ampiezza” della performance

Per “ampiezza” della *performance* si intende la multidimensionalità del contenuto, considerato all'interno della cosiddetta “catena del valore” rappresentata in termini di “input-processi-output-outcome”. Il *framework* di riferimento elaborato negli studi e nella prassi a livello internazionale è esposto nella seguente figura.

Figura 4: Schema interpretativo dell'ampiezza della *performance*



Fonte: Adattato da G. Bouckaert, J. Halligan, *Managing Performance*, Op. cit., p.16. W. Van Dooren, G. Bouckaert, J. Halligan, *Performance Management in the Public Sector*, Op. cit., p. 18. F. Monteduro, *Il ciclo di gestione delle performance*, in L. Hinna, G. Valotti (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA*, Op. cit., p. 334. C. Pollit, G. Bouckaert, *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford University Press, 2000.

In prima istanza bisogna ricordare che le amministrazioni pubbliche hanno la finalità di soddisfare i bisogni dei cittadini e, tramite strumenti di pianificazione e programmazione strategica, riescono ad individuare i bisogni prioritari da soddisfare. Tali finalità generali<sup>23</sup> vengono dapprima tradotte in obiettivi strategici<sup>24</sup> e, successivamente, tramite il processo di programmazione operativa vengono dettagliate in obiettivi operativi.

Una volta acquisiti gli input, espressi in termini di risorse finanziarie, risorse umane e strumentali, è possibile implementare le attività (*process*) al fine di conseguire gli obiettivi prefissati.

Solitamente il processo produttivo termina con l'ottenimento degli output, che nel nostro caso sono beni e servizi erogati dalle organizzazioni pubbliche a favore della collettività (prestazioni mediche, certificati, istruzione, opere pubbliche, ecc.). A ben vedere gli output rappresentano il risultato finale di quanto viene prodotto all'interno della "macchina amministrativa"<sup>25</sup>, ma non costituiscono elementi sufficienti allo scopo di apprezzare la *performance* complessiva dell'azione pubblica, dal momento che non è scontato che essi producano effetti significativi sui destinatari delle politiche pubbliche, in termini di miglioramento auspicato delle condizioni di vita della collettività amministrata. In effetti, non di rado si assiste alla realizzazione di opere pubbliche che impegnano di fatto le amministrazioni in numerose attività (dalla definizione del progetto

<sup>23</sup> Le finalità strategiche rappresentano enunciazioni dei risultati attesi che non vengono definite in riferimento ad un periodo di tempo definito. Inoltre bisogna ricordare che le finalità strategiche non sono quantificabili e pertanto non vengono solitamente usate nel processo di misurazione. Le finalità vengono individuate al fine di intercettare ed enunciare le priorità strategiche dell'organizzazione, fornendo direttive generali per le strategie da perseguire. Cfr. R. N. Anthony, D. W. Young, *Non profit: il controllo di gestione*, Mc Graw-Hill, 2002, pp. 279-281.

<sup>24</sup> Gli obiettivi strategici vengono formulati per risultati specifici, da conseguire in un arco temporale pluriennale definito. Gli obiettivi devono essere misurabili e quantificabili. Pertanto la misurazione assume una rilevanza fondamentale in questo caso per la determinazione dell'efficacia di una organizzazione. Cfr. R.N. Anthony, D.W. Young, *Non profit: il controllo di gestione*, Op. cit., pp. 279-281.

<sup>25</sup> G. Bouckaert, J. Halligan, *Managing Performance*, Op. cit., p.16.

preliminare, all'appalto dei lavori, dalla direzione delle opere al collaudo e successivo pagamento), ma che a consuntivo si rivelano non strettamente necessarie. Lo stesso dicasi per l'approvazione di talune politiche pubbliche che favoriscono determinati insediamenti produttivi, ma che, successivamente, si dimostrano errati in virtù del fatto che causano impatti negativi sull'ambiente naturale e sulla salute degli abitanti di molto superiori ai prospettati benefici economici iniziali.

In definitiva, il valore prodotto dalle amministrazioni pubbliche risiede proprio negli *outcome*, siano essi intermedi o finali, generati dall'azione pubblica.

In riferimento alle relazioni tra le diverse componenti della "catena del valore pubblico" appena richiamate, è possibile distinguere:

- l'**efficacia**, intesa come capacità dell'ente di raggiungere gli obiettivi strategici dell'amministrazione. Più precisamente è possibile parlare di **efficacia interna o gestionale** se si fa riferimento alla relazione tra output/outcome e obiettivi di natura operativa e strategica; mentre, in un ottica più allargata, si fa riferimento all'efficacia esterna o strategica, quando si pone in relazione l'output/outcome prodotto con il bisogno da soddisfare. Pertanto, si ha **efficacia interna**, quando l'organizzazione, tramite l'output/outcome prodotto, raggiunge gli obiettivi prefissati; si ha **efficacia esterna** quando l'output/outcome è coerente con i bisogni del cittadino/utente<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> R.N. Anthony, *The Management Control Function*, The Harvard Business School Press, Boston (MA), 1988, trad. it: *Il controllo manageriale*, Franco Angeli, Milano, 1990. V. Sforza, *L'economia delle aziende sanitarie pubbliche: logiche di gestione e strumenti di analisi dei risultati aziendali*, Cedam, Padova, 2005.

- L'**efficienza** è connessa al rapporto output/input e quindi alla capacità dell'organizzazione di produrre beni e servizi con il minor impiego di risorse. In alternativa è possibile essere efficiente realizzando il massimo livello di output a parità di input.

L'ampiezza della *performance* fa variare la vicinanza delle caselle rappresentate nella figura esposta. Maggiore è l'ampiezza della *performance*, più vicine risultano le caselle<sup>27</sup>, fino a creare un unico canale interconnesso della *performance*.

La dimensione dell'ampiezza della *performance* dipende dall'enfasi che viene attribuita sulle varie componenti della catena del valore. Infatti, ci si potrebbe concentrare principalmente sugli input. Questo è il caso tipico di numerose amministrazioni pubbliche italiane che ancora focalizzano la loro attenzione sulle risorse finanziarie investite, come se a maggiori risorse corrispondano automaticamente risultati più elevati. Al contempo, ci si potrebbe concentrare sui processi e sugli output, al fine di metterli in relazione con le risorse investite. In tali circostanze, si ricorre ai criteri di economicità negli acquisti dei fattori e di efficienza al fine di valutare la *performance*. L'ampiezza della misurazione della stessa può risultare ancora più ampia, se ci si sofferma anche sull'efficacia, soprattutto dal punto di vista della qualità dei beni/servizi offerti. La misura massima di questa dimensione viene raggiunta nel momento in cui ci si focalizza sui collegamenti tra la fiducia dei cittadini/utenti e gli input, gli output o gli *outcome*.

---

<sup>27</sup> A tal proposito Bouckaert e Halligan affermano che «the larger the span of *performance*, the looser the boxes». G. Bouckaert, J. Halligan, *Managing Performance*, Op. cit., p.18.

Quanto finora è stato brevemente tratteggiato dimostra come nelle amministrazioni pubbliche ci sia il bisogno di differenti ampiezze nella misurazione e valutazione che vanno opportunamente adattate alla finalità della valutazione<sup>28</sup>. Ad esempio, se si analizza l'ampiezza della *performance* di un singolo ufficio, pare inutile dedicare attenzione alla relazione tra fiducia dei cittadini e gli *outcome*. Mentre tale analisi può risultare utile qualora ci si soffermi sulla *performance* dell'Ente nella sua interezza.

### 2.3 La “profondità” della performance

La “profondità” del concetto di *performance* prende in esame la dimensione verticale, ovverosia dei soggetti che a vario titolo sono coinvolti nelle politiche pubbliche, dal singolo dipendente fino all'ufficio/area organizzativa in cui presta la propria attività; dall'ente nella sua interezza fino all'intero “gruppo pubblico” formato dalla  *Holding* e dalle sue partecipate; dal particolare comparto della P.A. (cultura, ricerca, giustizia, salute, ecc.) cui appartengono numerose aziende pubbliche, al *network* attivato per l'erogazione di taluni servizi, che richiedono anche il coinvolgimento di attori privati (“Terzo settore” che offre servizi di assistenza socio-sanitaria nell'ambito delle c.d. “cure domiciliari integrate” ad anziani e disabili non autosufficienti; “produttori agricoli/allevatori” e “grande distribuzione” coinvolti all'interno della c.d. “catena della sicurezza alimentare”, ecc.); dal singolo Paese fino ad un'intera macro-area geografica (Stati Uniti, Unione Europea, ecc.).

---

<sup>28</sup> G. Bouckaert, J. Halligan, *Managing Performance*, Op. cit., p.18.



A ben vedere, la *performance* della P.A. può essere indagata sotto il profilo della profondità da tre prospettive di analisi: “micro”, “meso” e “macro”.

Più precisamente, a livello micro è possibile osservare la *performance* del singolo operatore, del singolo ufficio che si interfaccia con i cittadini e le singole amministrazioni, considerate nella loro interezza. In questo primo livello sono incluse le attività produttive assegnate alle ripartizioni organizzative, ai progetti avviati al loro interno, analizzati sia quantitativamente, dal punto di vista del grado di raggiungimento degli obiettivi, sia qualitativamente, tenendo in considerazione anche gli atteggiamenti e i comportamenti degli operatori degli uffici e dei servizi. In quest’ottica è possibile associare la valutazione della *performance* effettuata a livello micro con l’assegnazione di parti variabili della retribuzione del tipo “*performance-related pay*”<sup>29</sup>.

La meso *performance* prende in considerazione l’attività di due o più attori, sia pubblici che privati, al fine di soddisfare i bisogni della collettività. Valutare la *performance* a livello meso significa valutare l’azione di ambiti del settore pubblico, detti appunto “*policy fields*”<sup>30</sup>, o in un’ottica trasversale, analizzare la *performance* di network creati tra i vari attori appartenenti anche ad ambiti diversi. A questo livello vengono associati gli obiettivi alle risorse, innescando forme di “*accountability*”<sup>31</sup>

<sup>29</sup> F. Monteduro, Il ciclo di gestione delle *performance*, in L. Hinna, G. Valotti (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA*, Op. cit., p. 334.

<sup>30</sup> G. Bouckaert, J. Halligan, *Managing Performance*, Op. cit., p.18. Per una completa definizione di “policy field” consultare: R. Wettenall. O. Nuallain, *Public Enterprise Performance Evaluation: Seven Country Studies*, International Institute of Administrative Science, 1990.

<sup>31</sup> Il termine “*accountability*” può essere tradotto nel concetto di rendere conto della gestione. È possibile individuare un concetto di *accountability* interna, legata alla responsabilizzazione in relazione alle risorse, e *accountability* esterna, legato alla responsabilizzazione nei confronti degli *stakeholder* esterni e alla produzione di risultati in linea con gli scopi istituzionali. Per maggiori approfondimenti si veda: R.D. Behn, *Rethinking democratic accountability*, The Brooking Institution, 2001. E. Guarini, *Ruolo dell’ente locale e accountability: l’impatto sui sistemi di misurazione e controllo*, Azienda Pubblica n. 6, 2000.

strettamente legate ai sistemi di programmazione e controllo e di rendicontazione sociale. In considerazione di quanto esposto, la misurazione e la valutazione della *performance* rappresentano una funzione di supporto ai processi decisionali e di rendicontazione interna ed esterna.

L'analisi della *performance* a livello macro si riferisce al **territorio regionale/locale**, ad “aree vaste” entro i confini di un determinato **Paese**, ai raggruppamenti di Paesi differenti, come l'**Euro Zona** o gli **OECD countries**. In tali circostanze, il *focus* della valutazione è sui programmi/politiche pubbliche attivate sui territori presi in considerazione allo scopo di chiarire in che modo essi si sviluppano.

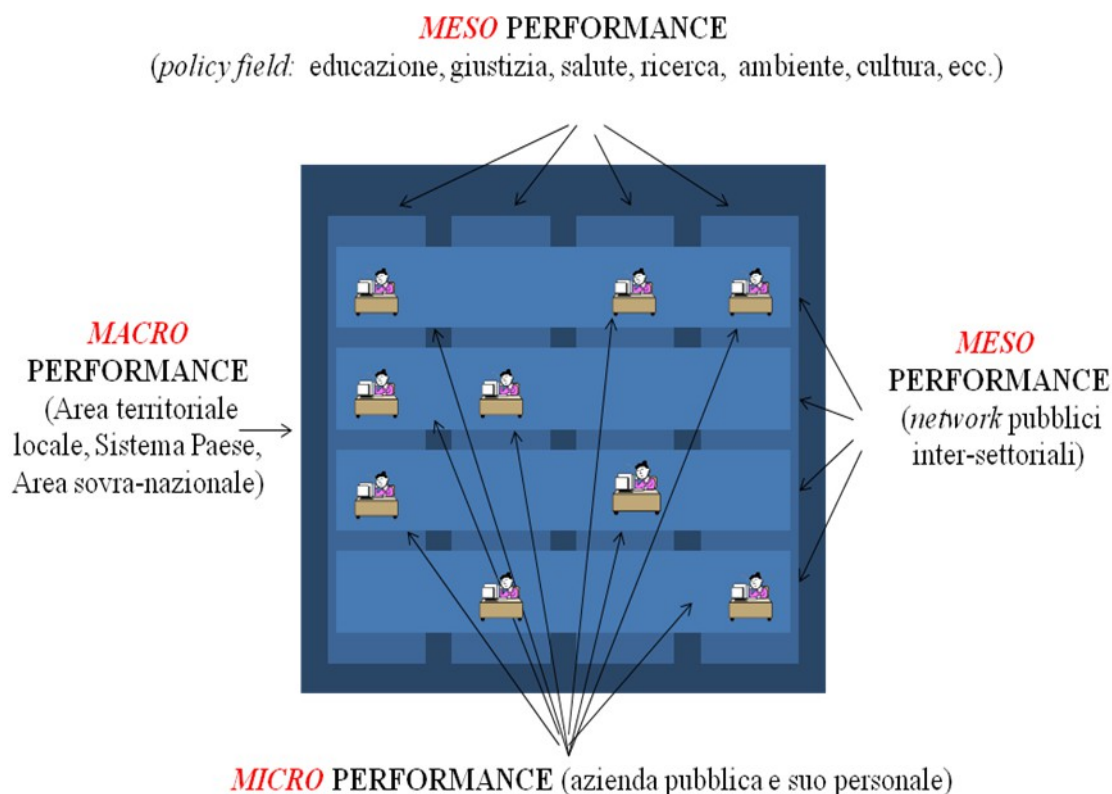
I tre livelli di analisi sono strettamente collegati tra loro “*like Russian dolls*<sup>32</sup>”, in quanto la *micro performance* si inserisce all'interno del livello meso, che a sua volta è inglobata nella prospettiva macro.

La configurazione citata è rappresentata nella figura seguente.

---

<sup>32</sup> W. Van Dooren, G. Bouckaert, J. Halligan, *Performance Management in the Public Sector*, Op. cit., p. 25.

Figura 5: Micro, meso e macro *performance* in una configurazione nidificata



Fonte: Adattato da W. Van Dooren, G. Bouckaert, J. Halligan, *Performance Management in the Public Sector*, Op. cit., p. 26

La configurazione ivi riportata costituisce un modello di rappresentazione della realtà che, a ben vedere, appare più complessa.

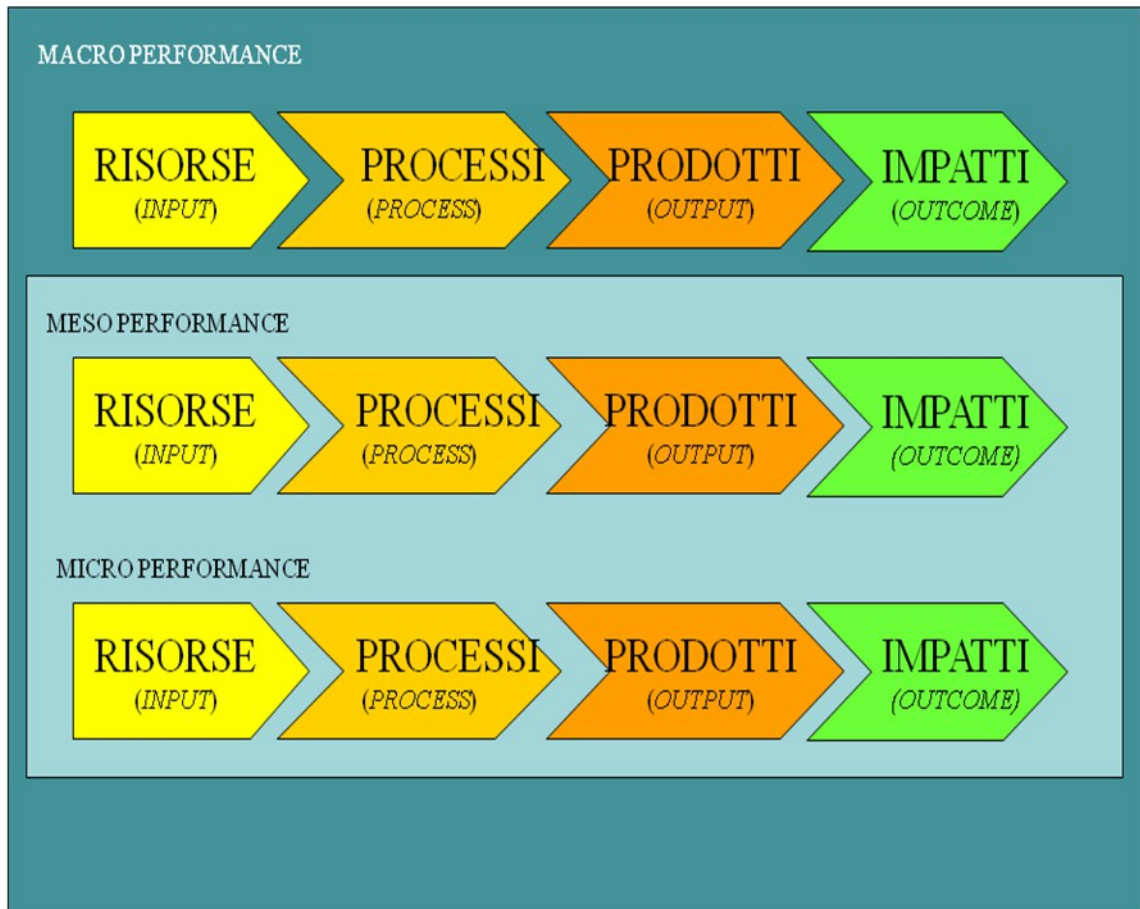
Infatti, ogni *policy field* presenta intersezioni con altri ambiti. Inoltre le singole amministrazioni pubbliche sono coinvolte in diverse aree di intervento, spesso con responsabilità condivise e/o con evidenti sovrapposizioni in termini di competenze che, talvolta, generano conflittualità. Senza poi dimenticare che – a livello macro - la *performance* di un singolo Paese è interdipendente dalla *performance* degli altri.

Tuttavia, l'identificazione delle due prospettive dell'ampiezza e della profondità della *performance* ci consente di definire meglio l'oggetto dell'attività di misurazione e valutazione della stessa e, quindi, di

selezionare meglio le tecniche e gli strumenti che ci permettono di formulare un giudizio circostanziato.

La Figura seguente dimostra il risultato della combinazione e visione integrata della profondità e ampiezza della *performance*.

Figura 6: Framework integrato della micro, meso e macro *performance*



Fonte: Adattato da G. Bouckaert, J. Halligan, *Managing Performance*, Op. cit., p.26.

Nel proseguo del presente lavoro di tesi, si focalizza, in particolare, l'attenzione sulla dimensione "micro" della *performance*, nella prospettiva di chiarire l'ampiezza dei sistemi di misurazione e valutazione degli Enti locali italiani, attraverso l'analisi dei loro documenti (*output*) del ciclo di gestione della *performance*.

Si fa presente, infatti, che a tale dimensione di analisi la Riforma Brunetta fa riferimento quando descrive gli ambiti di misurazione della *performance*.

#### **2.4 Il concetto di *performance* e gli ambiti di misurazione previsti nella Riforma Brunetta**

Il termine “*performance*” è un concetto centrale della Riforma che, come detto, può assumere una pluralità di significati<sup>33</sup>.

Nell’ambito della Riforma Brunetta la *performance* della P.A. viene definita come «il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (organizzazione, unità organizzativa, gruppo di individui, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l’organizzazione è stata costituita. Pertanto, il suo significato si lega strettamente all’esecuzione di un’azione, ai risultati della stessa e alle modalità di rappresentazione e, come tale, si presta ad essere misurata e gestita»<sup>34</sup>.

Emerge, pertanto, come il concetto in parola venga inteso da una prospettiva “micro”, ovvero sia dell’Ente considerato nella sua interezza, di sue ripartizioni organizzative, ovvero di singoli individui o gruppi di persone.

---

<sup>33</sup> Cfr. G. Bouckaert, J. Halligan, *Managing Performance. International Comparisons*, Routledge, 2008. J.D. Ford, D.A. Schellenberg, *Conceptual Issues of Linkage in the Assessment of Organizational Performance*, in *Academy of Management Review* Vol. 7, n. 1, 1982, pp. 49-58.

<sup>34</sup> Delibera CiVIT n. 89 del 2010, *Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*.

La Riforma distingue tra la *performance* organizzativa e quella individuale. L'articolo 8 del D. Lgs. 150/09<sup>35</sup>, individua i seguenti ambiti nella valutazione della *performance* organizzativa:

- soddisfazione dei bisogni della collettività;
- attuazione di piani e programmi;
- soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi;
- modernizzazione e miglioramento qualitativo;
- sviluppo delle relazioni con gli *stakeholder*;
- efficienza nell'impiego delle risorse;
- qualità e quantità delle prestazioni/servizi;
- pari opportunità.

È agevole evidenziare come i criteri di giudizio della *performance* organizzativa siano molteplici e facciano riferimento a vari aspetti della gestione aziendale.

---

<sup>35</sup>L'articolo 8 del D. Lgs. 150 del 2009 riporta la seguente classificazione: «Il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa concerne:

*a)* l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;

*b)* l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;

*c)* la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;

*d)* la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;

*e)* lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;

*f)* l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;

*g)* la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;

*h)* il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.»

La delibera CIVIT n. 89/2010 riassume molto efficacemente i vari ambiti della *performance* organizzativa elencati nell'art. 8 del decreto citato in alcuni punti:

- 1) analisi degli impatti prodotti dalle politiche pubbliche;
- 2) analisi del grado di attuazione delle strategie aziendali;
- 3) analisi del livello qualitativo/quantitativo delle attività/servizi erogati;
- 4) analisi dello “stato di salute” (economico-finanziaria, organizzativa, relazionale);
- 5) analisi comparative (*benchmarking*).

La Figura successiva fornisce una rappresentazione logica delle varie dimensioni della *performance* organizzativa, ponendole a sistema.

## LA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA: I DIVERSI **AMBITI DI MISURAZIONE**



Le rappresentazioni successive illustrano il raccordo tra gli ambiti della *performance* organizzativa di cui all'art. 8 del decreto e le dimensioni identificate nella delibera CIVIT n. 89/2010.

**PERFORMANCE ORGANIZZATIVA (art. 8, D.Lgs. 150/09)**

La misurazione e la valutazione della performance organizzativa concerne:

a) l'attuazione delle politiche attivate in rapporto alla soddisfazione finale dei bisogni della collettività

=> **ANALISI DEGLI "IMPATTI" DELLE "POLITICHE PUBBLICHE"**

b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse

=> **ANALISI DEL GRADO DI ATTUAZIONE DELLE STRATEGIE AZIENDALI**

c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi, anche attraverso modalità interattive

g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati

=> **ANALISI DEL LIVELLO QUALITATIVO E QUANTITATIVO DELLE ATTIVITÀ/SERVIZI EROGATI**

**PERFORMANCE ORGANIZZATIVA (art. 8, D.Lgs. 150/09)**

f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi

d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi

e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione

h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità

=> **ANALISI DELLO "STATO DI SALUTE"**

\*

\*\*\*

\*\*\*\*\*



Per quanto riguarda la *performance* individuale, l'art. 9 del D. Lgs. 150 del 2009<sup>36</sup> distingue, tra i diversi ambiti di misurazione, i risultati raggiunti e le modalità di raggiungimento degli stessi.

Alla luce delle precisazioni ivi riportate appare evidente come la Riforma spinga l'attività di misurazione su campi differenti, in ottica multidimensionale.

Uno dei principali ambiti, purtroppo ancora del tutto inesplorati in numerose realtà aziendali, attiene alla misurazione e alla valutazione della qualità dei servizi pubblici. A tal proposito, la CiVIT, ora ANAC, definisce alcuni concetti chiave nella delibera n. 88 del 2010.

Nello specifico, si definiscono, innanzitutto, le modalità attraverso le quali identificare gli **standard di qualità**, intesi come: «i livelli di qualità che i soggetti erogatori del servizio devono assicurare. I livelli di qualità possono riguardare l'insieme delle prestazioni afferenti al servizio (o una loro quota, ad esempio l'x per cento dei passaporti deve essere rilasciato entro n giorni lavorativi) ovvero le singole prestazioni (ad esempio, lo standard per il rilascio di un passaporto è pari a n giorni lavorativi). Gli standard di qualità sono misurati attraverso indicatori, per ognuno dei quali deve essere definito, e pubblicizzato, un "valore programmato", che

---

<sup>36</sup> L'articolo 9 del D.Lgs. 150 del 2009 riporta la seguente classificazione: «La misurazione e la valutazione della *performance* individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità e' collegata:

a) agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità;

b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;

c) alla qualità del contributo assicurato alla *performance* generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate;

d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

2. La misurazione e la valutazione svolte dai dirigenti sulla *performance* individuale del personale sono effettuate sulla base del sistema di cui all'articolo 7 e collegate:

a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;

b) alla qualità del contributo assicurato alla *performance* dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.»

consenta di verificare se un servizio o una prestazione possa essere considerata di qualità, essendo stato rispettato lo standard previsto».

Al fine di assicurare una rappresentazione oggettiva e omogenea dei servizi erogati al pubblico, la CiVIT ritiene che le amministrazioni siano tenute all'individuazione di standard idonei a rilevare – a consuntivo – la **qualità effettiva** dei servizi erogati, da confrontare con la **qualità programmata**, tramite gli standard di qualità.

La definizione della “**qualità programmata**” e il successivo monitoraggio del livello raggiunto dai vari indicatori allo scopo di appurare la “**qualità effettiva**” erogata non vanno confuse con le valutazioni della “**qualità attesa**” e della “**qualità percepita**” da parte degli utenti del servizio. Tali analisi vanno effettuate durante o dopo il processo di erogazione, consultando gli stessi utenti, tramite apposite indagini di “*customer satisfaction*”

La delibera 88 del 2010, oltre a definire alcuni concetti chiave, individua una metodologia da seguire per la misurazione della qualità programmata ed effettiva. Vengono pertanto esposte le fasi principali:

- a) definizione della “mappa dei servizi”;
- b) individuazione degli elementi su cui fondare l'individuazione degli standard di qualità;
- c) elaborazione degli indicatori di qualità;
- d) individuazione dei valori programmati;
- e) pubblicizzazione degli standard di qualità.

Il primo “passo” da compiere consiste nell'esatta individuazione dei servizi erogati. È necessario, in altri termini, redigere un'elencazione accurata dei processi aziendali che portano all'erogazione di un servizio all'utenza. Successivamente, è essenziale individuare gli elementi su cui

fondare l'individuazione degli standard di qualità. Gli standard di qualità, a loro volta, devono essere definiti così da consentire di esprimere un giudizio almeno sui seguenti elementi:

- **accessibilità** del servizio, è necessario valutare il livello di disponibilità del servizio per l'utenza<sup>37</sup>;
- **tempestività** del servizio, misurata dal lasso temporale che intercorre tra la richiesta del servizio e la sua erogazione;
- **trasparenza** del servizio, valutata tramite l'effettiva disponibilità di informazioni che consentono all'utente di ricevere il servizio in maniera "consapevole"<sup>38</sup>;
- **efficacia** del servizio, valutata tramite il livello di correttezza formale del processo di erogazione del servizio, la sua congruenza alle esigenze espresse dall'utenza al momento della richiesta, nonché la sua "compiutezza".

Per ciascun elemento analizzato deve essere individuato un set di indicatori, dotati di un valore programmato o "*target*" di riferimento.

Gli indicatori devono essere, tra l'altro:

- rilevanti e pertinenti rispetto all'elemento cui si riferiscono;
- devono essere accurati e quanto più possibile "oggettivi";
- devono essere dotati di temporalità e rilevati con cadenza regolare;

---

<sup>37</sup> Ad esempio, un servizio è tanto più accessibile quanto più numerose sono le strutture (fisiche o virtuali) attraverso cui l'utenza può ottenere informazioni in merito al luogo in cui è possibile fruirne o alle modalità di erogazione nel minor tempo possibile. L'accessibilità può essere fisica o multicanale.

<sup>38</sup> È utile, ad esempio, diffondere informazioni sui costi, sul responsabile dell'ufficio che eroga il servizio o del procedimento amministrativo, sui soggetti cui rivolgersi per ottenere informazioni, sui tempi di risposta.

- inoltre devono essere fruibili e, quindi, pubblicati periodicamente;
- devono essere facili da comprendere.

Gli standard di qualità vanno, inoltre, pubblicati sui siti istituzionali degli Enti<sup>39</sup>, al fine di renderli facilmente fruibili da parte dell'utenza.

Si riportano di seguito alcune tabelle esemplificative relative alla misurazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani, del servizio di trasporto pubblico urbano e dei servizi di sportello anagrafe, allegati alla delibera CiVIT n. 88 del 2010.

Nelle seguenti tabelle è esposto il calcolo degli indicatori riferiti ad ogni dimensione della qualità analizzata.

---

<sup>39</sup> In caso di mancato rispetto degli indicatori, gli utenti avranno la possibilità di esperire l'azione collettiva prevista dall'art. 1, comma 1, del D.Lgs. 198/2009.

Figura 7: Mappa esemplificativa dei servizi di gestione dei rifiuti urbani

Dimensioni	Sottodimensioni	Descrizione Indicatore	Formula Indicatore	Valore programmato (*)
Accessibilità	Accessibilità fisica	Accesso ai contenitori per la raccolta (cassonetti/campane)	$\frac{\text{Numero di contenitori}}{\text{Numero di persone residenti}} \times 100$	4
	Accessibilità multicanale	Informazioni (web) su come differenziare al meglio e su quali contenitori usare	$\frac{\text{Numero di tipologie di rifiuti differenziabili per i quali esistono sul sito web informazioni relative alla corretta differenziazione}}{\text{Numero di tipologie di rifiuti differenziabili}}$	100%
Tempestività	Tempestività	Frequenza di raccolta dei rifiuti (eventualmente un indicatore per tipo: indifferenziato, plastica, carta, etc.)	$\frac{\text{Numero di giorni in cui è stata effettuata la raccolta}}{\text{Numero di giorni in cui la raccolta di tali rifiuti è prevista}}$	95%
Trasparenza	Responsabili	Pubblicazione su sito web delle informazioni riguardanti il responsabile del servizio	Numero di giorni necessari per l'aggiornamento su web	10
	Procedure di contatto	Pubblicazione su sito web delle informazioni riguardanti le modalità di contatto	Numero di giorni necessari per l'aggiornamento su web	10
	Tempistiche di risposta	Pubblicazione su sito web della tempistica programmata	Numero di giorni necessari per l'aggiornamento su web	10
	Eventuali spese a carico dell'utente	Pubblicazione su sito web delle eventuali spese a carico dell'utente	Spese a carico dell'utente	0
Efficacia	Conformità	Regolarità della prestazione erogata	$\frac{\text{Numero di pratiche evase conformemente alla norma di riferimento}}{\text{Numero totale di pratiche}}$	95%
	Affidabilità	Pertinenza della prestazione erogata	Numero di reclami accolti sulla base di un giudizio di pertinenza rispetto al servizio svolto	50
	Compiutezza	Esaustività della prestazione erogata	$\frac{\text{Numero di istanze concluse senza richiedere documentazione e certificazioni già in possesso della amministrazione}}{\text{Numero totale di istanze pervenute}}$	90%

Fonte: Delibera CiVIT n. 88 del 2010

Figura 8: Mappa esemplificativa del servizio per il trasporto pubblico urbano

Dimensioni	Sottodimensioni	Descrizione Indicatore	Formula Indicatore	Valore programmato (*)
Accessibilità	Accessibilità fisica	Accessibilità facilitata autobus	Numero autobus con pianale ribassato / Numero totale autobus circolanti	70%
	Accessibilità multicanale	Informazioni aggiornate attraverso display sulla tempistica di arrivo degli autobus alla fermata	Numero fermate dotate di pannelli informativi (display) / Numero totale numero di fermate	10%
Tempestività	Tempestività	Puntualità del servizio urbano	Numero di autobus non in anticipo e con un ritardo inferiore a 5 minuti / Numero totale di autobus circolanti	80%
Trasparenza	Responsabili	Pubblicazione su sito web delle informazioni riguardanti il responsabile del servizio	Numero di giorni necessari per l'aggiornamento su web	10
	Procedure di contatto	Pubblicazione su sito web delle informazioni riguardanti le tipologie di casi per i quali è possibile ottenere un indennizzo e le relative modalità di richiesta	Numero di tipologie di indennizzo (con relative modalità di richiesta) pubblicate sul sito web / Numero totale di casi di indennizzo (con relative modalità di richiesta) che l'utente ha diritto di utilizzare	100%
	Tempistiche di risposta	Pubblicazione su sito web della tempistica programmata per l'accoglimento della richiesta di indennizzo	Numero di giorni necessari per l'aggiornamento su web	10
	Eventuali spese a carico dell'utente	Pubblicazione su sito web delle eventuali spese a carico dell'utente	Numero di giorni necessari per l'aggiornamento su web del tariffario delle spese a carico dell'utente	1
Efficacia	Conformità	Regolarità della prestazione erogata	Numero di corse effettuate / Numero di corse programmate	95%
	Affidabilità	Pertinenza della prestazione erogata	Numero di linee soppresse / Numero di linee programmate	5%
	Compiutezza	Esaustività della prestazione erogata	Rispetto degli obiettivi previsti nel contratto di servizio	98%

Fonte: Delibera CiVIT n. 88 del 2010



Figura 9: Mappa esemplificativa dei servizi di sportello anagrafe

Dimensioni	Sottodimensioni	Descrizione Indicatore	Formula Indicatore	Valore programmato (*)
Accessibilità	Accessibilità fisica	Accesso agli uffici/sportelli	Numero di giornate lavorative con apertura assicurata dello sportello / Numero totale di giornate lavorative (ufficiali)	90%
	Accessibilità multicanale	Informazioni (web) su come accedere più agevolmente ai servizi	Numero di servizi erogati via web, fax o <i>call center</i> / Numero totale dei servizi erogati	80%
Tempestività	Tempestività	Tempo massimo dalla presentazione della richiesta per l'erogazione della prestazione	Numero di prestazioni effettuate entro il tempo previsto / Numero totale di richieste di prestazione pervenute	90%
Trasparenza	Responsabili	Pubblicazione su sito web delle informazioni riguardanti il responsabile del servizio	Numero di giorni necessari per l'aggiornamento su web	5
	Procedure di contatto	Pubblicazione su sito web delle informazioni riguardanti le modalità di contatto	Numero di giorni necessari per l'aggiornamento su web	8
	Tempistiche di risposta	Pubblicazione su sito web della tempistica programmata	Numero di giorni necessari per l'aggiornamento su web	8
	Eventuali spese a carico dell'utente	Pubblicazione su sito web delle eventuali spese a carico dell'utente	Numero di giorni necessari per l'aggiornamento su web del tariffario delle spese a carico dell'utente	1
Efficacia	Conformità	Regolarità della prestazione erogata	Numero di pratiche evase conformemente alla norma di riferimento / Numero totale di pratiche	94%
	Affidabilità	Pertinenza della prestazione erogata	Numero di reclami accolti sulla base di un giudizio di pertinenza rispetto al servizio svolto	50
	Compiutezza	Esautività della prestazione erogata	Numero di istanze concluse senza richiedere documentazione e certificazioni già in possesso della amministrazione / Numero totale di istanze pervenute	95%

Fonte: Delibera CiVIT n. 88 del 2010

\*

\*\*\*

\*\*\*\*\*

Oltre alla dimensione della qualità programmata ed effettiva, nell'ottica della gestione della *performance* e del miglioramento continuo, è importante monitorare la qualità “attesa” e “percepita” dal cittadino/utente al fine di verificare se quanto programmato ed erogato corrisponde alle esigenze dell'utenza.

Nel tentativo di intercettare il “punto di vista” dei cittadini/utenti rispetto alla qualità dei servizi loro offerti, un numero crescente di amministrazioni pubbliche conduce, negli ultimi anni, indagini di “*customer satisfaction*”.

Uno degli strumenti più diffusi per la rilevazione della *customer satisfaction* è il “**Modello SERVQUAL**”<sup>40</sup>, mutuato dalle esperienze del mondo privatistico.

Il modello prevede la somministrazione di un questionario diviso in due sezioni, ciascuna composta da 22 domande.

Nella prima sezione, viene proposta una serie di affermazioni sulle aspettative (*expectation*) che gli utenti nutrono in relazione al servizio da giudicare; nella seconda sezione, le asserzioni riportate riguardano le percezioni (*perception*) degli utenti rispetto al livello qualitativo che associano al servizio.

Dall'analisi dello scostamento esistente tra la qualità attesa e la qualità percepita è possibile desumere il livello di soddisfazione del cittadino.

---

<sup>40</sup> V. A. Zeithaml, A. Parasuraman, L.L. Berry, *Servire qualità*, Milano, McGraw Hill, 1991.



In termini “matematici”, la relazione tra soddisfazione e qualità può essere espressa attraverso la seguente uguaglianza:

$$\textit{Customer satisfaction} = \text{Qualità percepita} / \text{Qualità attesa}$$

La soddisfazione del cittadino si attesta su livelli adeguati in corrispondenza di valori pari o superiori a 1. Nei casi in parola, il livello delle “percezioni” raggiunge o supera quello delle “aspettative”.

Specularmente, valori inferiori a 1 sono sintomatici di una certa “insoddisfazione” del cittadino per i servizi ricevuti. In questi casi, l’amministrazione pubblica deve domandarsi se ci sono percorsi di miglioramento che è possibile intraprendere, alla luce anche delle risorse che via via si rendono disponibili. Una ridefinizione degli standard di qualità può rendersi necessaria allo scopo di progettare meglio il servizio e di garantire più elevati livelli di prestazione.

Il modello SERVQUAL individua “fattori di qualità” molto simili a quelli suggeriti dalla CIVIT nella delibera 88/2010 e che, comunque, devono potere essere adattati al particolare contesto aziendale:

- **tangibilità**, che riguarda l’aspetto esteriore delle strutture fisiche e del personale preposto all’erogazione del servizio;
- **affidabilità**, che concerne il grado di accuratezza con cui il servizio viene prestato;
- **prontezza**, che attiene sia alla capacità di erogare il servizio con puntualità sia alla volontà di fornire assistenza all’utente;
- **assicurazione** che rappresenta il giudizio sulla qualità del servizio connesso alla competenza e alla cortesia dei

dipendenti nonché alla loro capacità di infondere fiducia e sicurezza;

- **empatia**, valutata in base al grado di assistenza “personalizzata” fornita ai fruitori del servizio.

Gli intervistati sono invitati ad esprimere il loro “grado di condivisione” rispetto alle affermazioni proposte utilizzando una “scala di punteggi” (di norma a 7 gradi). Al fine di ottenere un valore rappresentativo del grado di soddisfazione dei cittadini rispetto alla qualità dei servizi ricevuti, è necessario:

1. calcolare, con riferimento a ciascuna affermazione del questionario, la media aritmetica<sup>41</sup> delle valutazioni effettuate dai cittadini;
2. calcolare, sia per la sezione “qualità attesa” sia per la sezione “qualità percepita”, la media aritmetica dei valori ottenuti dal procedimento di cui sub 1).
3. costruire un indicatore sintetico di *customer satisfaction* avente per numeratore il valore medio delle percezioni e per denominatore il valore medio delle attese.

A ben vedere l’indicatore sintetico di soddisfazione, basato sul rapporto tra qualità percepita e qualità attesa, consente di individuare le aree “critiche” da migliorare, ma non è in grado di fornire risposte esaustive in merito ai fattori di qualità più importanti che necessitano di azioni correttive prioritarie.

---

<sup>41</sup> Nel caso in cui alle variabili qualitative oggetto di indagine vengano associati alcuni “pesi”, rappresentativi dell’importanza assegnata a ciascuna di esse, è utile ponderare la media aritmetica dei valori ottenuti in considerazione del “peso” (*rectius* importanza relativa) assegnato a ciascun fattore (potrebbe essere opportuno chiedere ai cittadini di assegnare il peso ai fattori analizzati).

A tal fine, può rivelarsi utile la “**matrice importanza-soddisfazione**”<sup>42</sup>, che si fonda sull’analisi “incrociata” del grado di importanza assegnato ai singoli fattori di qualità e del livello medio di soddisfazione registrato.

Una rappresentazione della matrice viene di seguito fornita, attraverso l’illustrazione di una tabella “a doppia entrata”, suddivisa in quattro quadranti.

Nel primo quadrante rientrano le variabili giudicate poco importanti dai cittadini, in corrispondenza delle quali si registrano bassi livelli di soddisfazione. In questi casi l’amministrazione ha il compito di “controllare” l’area, senza intraprendere azioni specifiche di miglioramento.

Nel secondo quadrante sono ricompresi gli aspetti che soddisfano i cittadini pur non essendo considerati particolarmente rilevanti. Tale area deve essere “valorizzata”, con l’obiettivo di migliorare il giudizio di rilevanza che i cittadini assegnano ad essa.

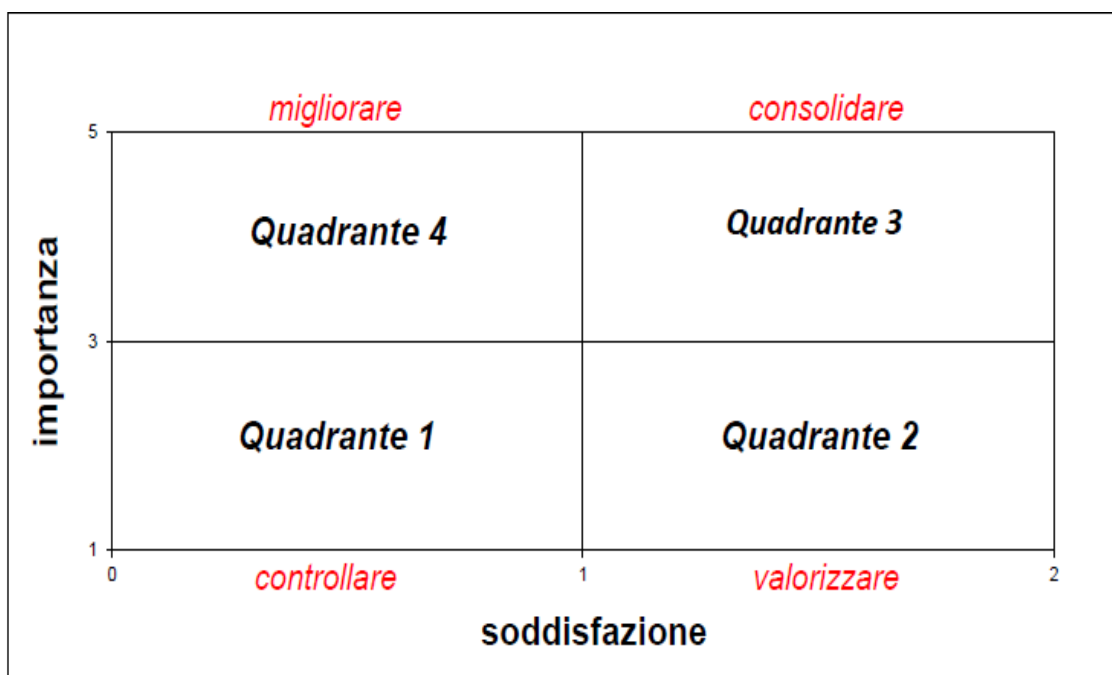
Nel terzo quadrante si collocano le variabili “rilevanti” per i cittadini, rispetto alle quali si registrano adeguati livelli di soddisfazione. Queste aree costituiscono il “punto d’arrivo” per l’amministrazione che ha il dovere di mantenere, attraverso un’incisiva azione di “consolidamento” delle posizioni raggiunte.

Nel quarto quadrante, infine, sono incluse le variabili considerate importanti dai cittadini, per le quali, tuttavia, si registrano bassi livelli di soddisfazione. L’amministrazione dovrà impegnarsi al massimo nel “miglioramento” di quest’area, al fine di comprendere e rimuovere, se possibile, le cause degli scostamenti rilevati.

---

<sup>42</sup> A. Tanese, G. Negro., A. Gramigna (a cura di), *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003.

Figura 10: Matrice soddisfazione-importanza



Fonte: Adattato da A.Tanese, G.Negro, A.Gramigna (a cura di), *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003.

### 2.5 Le fasi del ciclo di gestione della *performance*: dalla pianificazione alla misurazione, valutazione e rendicontazione

Il D.Lgs. 150/09 (art. 4) definisce le fasi del ciclo di gestione della *performance*, quali:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;

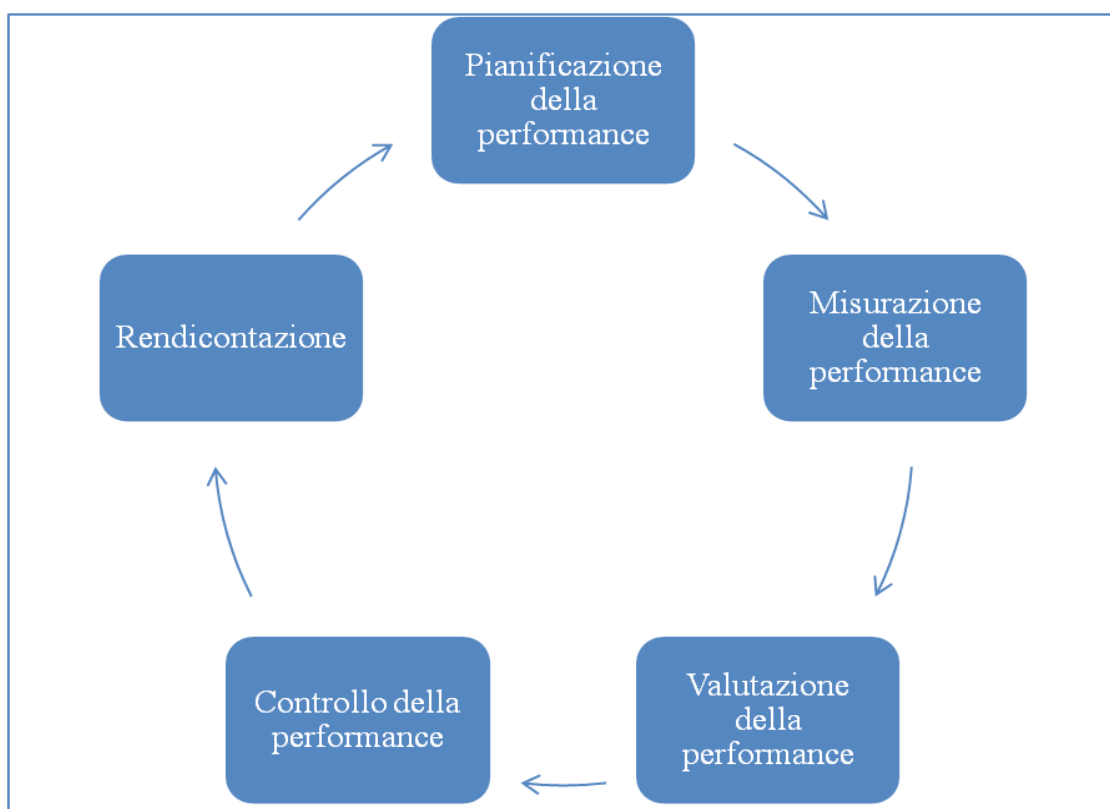
d) misurazione e valutazione della *performance*, organizzativa e individuale;

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

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

La Figura successiva fornisce una rappresentazione grafica del ciclo della *performance* evidenziandone i collegamenti logici.

**Figura 11: Il ciclo di gestione della *performance***



Fonte: adattato da G. Bouckaert, J. Halligan, *Managing Performance*, Op. cit

La prima fase attiene all'identificazione degli obiettivi aziendali. La definizione degli obiettivi aziendali non è cosa agevole, dal momento che

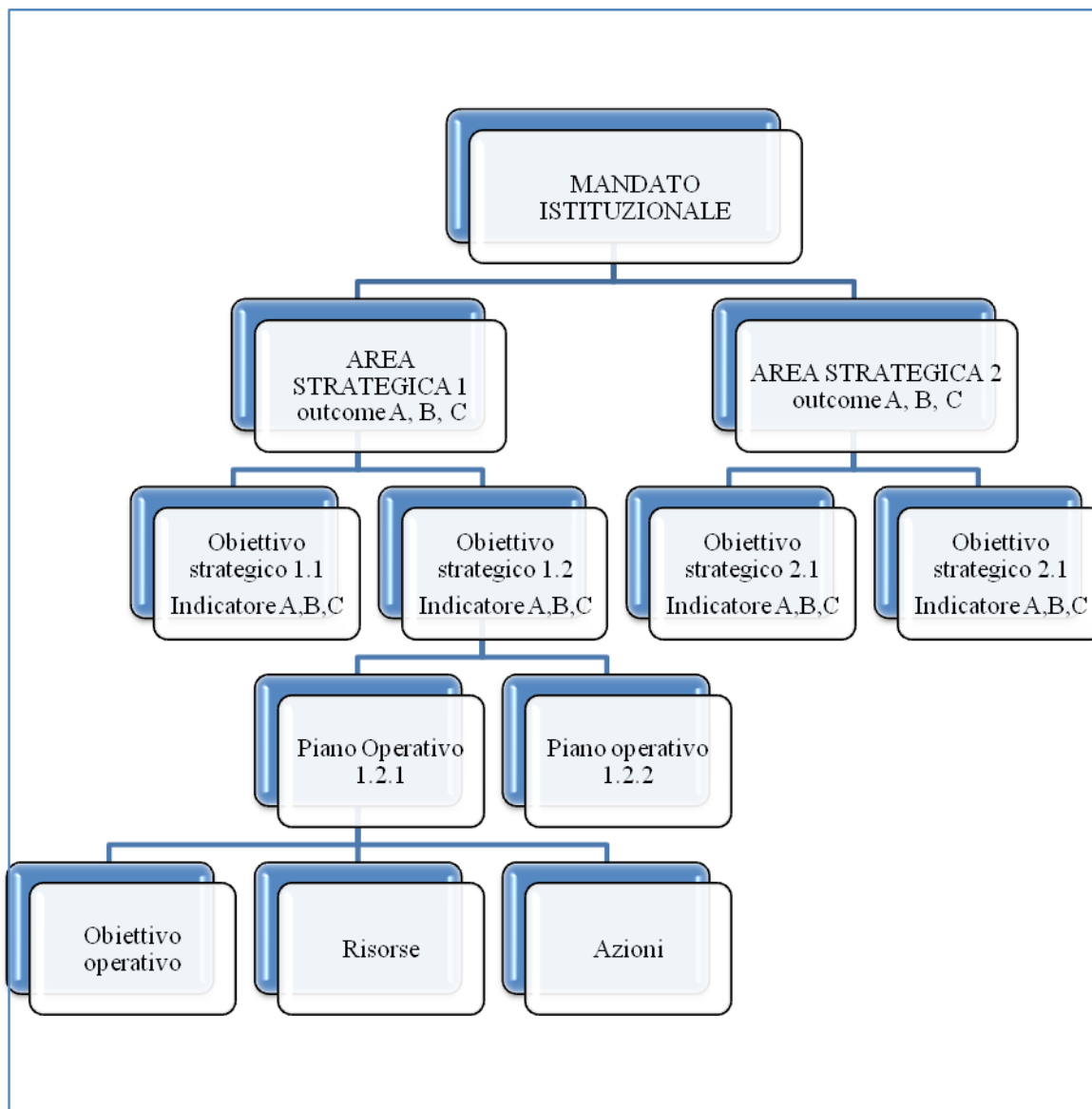
le amministrazioni pubbliche operano in diverse “aree strategiche”, tra loro molto spesso interconnesse, e i risultati delle loro attività comunque non possono prescindere dai mutamenti che si registrano nel contesto esterno e dall’azione svolta da altri attori pubblici e privati che concorrono – non di rado – a cambiare (o meno) le condizioni di vita dei cittadini.

L’Albero degli obiettivi costituisce uno strumento utile, suggerito dalla CIVIT in alcune sue delibere, allo scopo di identificare gli obiettivi aziendali e rappresentarli nella prospettiva di una loro successiva misurazione e rendicontazione.

Nello specifico, l’Albero della *performance* è una mappa logica che rappresenta i collegamenti tra mandato istituzionale, missione, aree strategiche e obiettivi. La mappa evidenzia le modalità con cui l’attuazione dei vari obiettivi contribuisce alla realizzazione del mandato istituzionale e della missione aziendale, all’interno di un disegno strategico complessivo e coerente.

La Figura successiva fornisce un’esemplificazione.

Figura 12: Albero della *performance*



Fonte: adattato da Delibera CiVIT 112/2010, *Struttura e modalità di redazione del Piano della performance*” (articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)

È agevole evidenziare come gli obiettivi vengano identificati rispetto a ben precise aree strategiche, che rappresentano gli ambiti di operatività dell’Ente locale. Ogni area evidenzia al suo interno gli *outcome* attesi<sup>43</sup> a cui sono collegati.

<sup>43</sup> Si veda l’articolo 8, lett. a), del D. Lgs. 150/09 e la delibera n. 104/2010, p. 4.

L'individuazione delle aree strategiche è utile anche a fini di comunicazione della strategia aziendale ai vari stakeholder, in quanto definisce un chiaro disegno logico delle varie direttrici strategiche da perseguire, in funzione delle principali aree di bisogno dei cittadini.

È importante precisare che le aree strategiche non devono essere confuse con le ripartizioni organizzative della cosiddetta “macro-struttura organizzativa” di un'amministrazione pubblica, in quanto ogni area può richiedere la collaborazione di più uffici/servizi che svolgono diverse funzioni aziendali. A ben vedere, un'area strategica è trasversale a più unità organizzative e l'eventuale corrispondenza può registrarsi nei casi in cui, ad esempio, l'organigramma è articolato “per progetti”. Tuttavia, non è questa la configurazione tipica delle amministrazioni pubbliche italiane che, non di rado, predilige una ripartizione “per funzioni”.

Con riferimento a ciascuna area strategica, occorre definire uno o più obiettivi strategici da perseguire, solitamente entro un periodo di tempo medio-lungo (almeno tre anni). Agli obiettivi strategici devono essere associati uno o più indicatori e target da raggiungere.

In corrispondenza, poi, di ogni obiettivo strategico si devono specificare le risorse finanziarie complessivamente assegnate.

Gli obiettivi strategici<sup>44</sup> ricompresi nell'Albero della *performance* sono programmati su base triennale e vengono aggiornati annualmente rispetto alle priorità politiche definite dall'organizzazione. Essi rappresentano obiettivi di particolare “rilevanza” in relazione ai bisogni ed alle attese degli *stakeholder*, ma ricomprendono anche la dimensione dell'efficienza ed efficacia complessiva dell'attività istituzionale ordinaria, ossia di quella parte di attività che ha carattere ricorrente e continuativo, e non è dotata di un legame diretto con le priorità politiche.

---

<sup>44</sup> R. N. Anthony, D. W. Young, *Non profit: il controllo di gestione*, Op. cit., 2002



Il passo successivo dell'attività di programmazione consiste nella declinazione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi annuali/infrannuali, che prevedono, a loro volta, la realizzazione di determinate azioni, una tempistica da rispettare e l'impiego di un certo ammontare di risorse finanziarie, umane e strumentali.

Tali informazioni, riferite ad ogni obiettivo operativo, sono contenute nei c.d. "piani operativi". Di norma, questi ultimi esplicitano i seguenti elementi:

1. obiettivi operativi, dotati di uno o più indicatori a cui viene associato un valore target;
2. le azioni da implementare con i relativi tempi di realizzazione attuazione;
3. le risorse economiche, umane e strumentali necessarie;
4. i soggetti responsabili della realizzazione degli obiettivi operativi.

I piani operativi vengono selezionati dall'amministrazione tra un *range* di possibili alternative, sulla base di analisi costi-benefici, sia in termini economico-finanziari, sia di opportunità e crescita per l'Ente.

I piani operativi e i connessi obiettivi devono essere coerenti con gli obiettivi strategici.

È appena il caso di precisare che la costruzione dell'Albero della *performance* e, dunque, la formalizzazione delle strategie aziendali segue una direzione "*top-down*", ovvero sia partendo dall'identificazione della missione si giunge all'enucleazione delle aree strategiche, degli obiettivi strategici e, quindi, alla definizione di quelli operativi, dettagliati tramite appositi "piani". In questo modo, si formula un disegno strategico coerente

al suo interno e in linea con le aspettative e i bisogni della collettività, tenuto conto delle risorse disponibili o che si prevede si possano liberare.

L'attuazione della strategia aziendale avviene seguendo una lettura “*bottom up*”, ovverosia alla luce, innanzitutto, di quanto previsto nei piani operativi, dal momento che la loro attuazione è *conditio sine qua non* ai fini del conseguimento dei connessi obiettivi operativi e strategici.

In definitiva, la richiamata lettura bidirezionale dell'Albero degli obiettivi permette alle amministrazioni pubbliche di individuare e determinare obiettivi rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, sfidanti, ma raggiungibili, in quanto correlati alla quantità e qualità delle risorse disponibili (art. 5, comma 2, del D. Lgs. 150/09).

\*

\*\*\*

\*\*\*\*\*

La *Balanced Scorecard*, ideata dal Kaplan e dal Norton, costituisce un sistema più sofisticato di rappresentazione della strategia aziendale sia in fase di elaborazione sia ai fini della sua attuazione.

Si tratta di un sistema di gestione della *performance* progettato, inizialmente, per contesti imprenditoriali e, successivamente, adattato alla realtà delle amministrazioni pubbliche e degli enti non profit.

I due Autori suggeriscono di osservare la *performance* dell'azienda pubblica almeno da quattro prospettive: la “prospettiva del cittadino/utente”, la “prospettiva economico-finanziaria”, la “prospettiva dei processi interni” e, infine, la “prospettiva dell'apprendimento e della crescita/innovazione”.

Il modello collega sinergicamente missione, strategia, azione e risultati, tramite la costruzione di apposite “mappe strategiche”. Queste ultime vengono così chiamate, poiché esplicitano i collegamenti logici (rectius di “causa-effetto”) tra gli obiettivi strategici nell’ambito delle prospettive identificate, consentendo pertanto di illustrare la c.d. “*strategic story*”, da un lato, e di monitorare l’attuazione della strategia complessiva aziendale<sup>45</sup>, dall’altro.

**Figura 13: Esempio di mappa strategica**



**Fonte:** Adattato da R.S. Kaplan, D.P. Norton, *L'impresa orientata dalla strategia. Balanced Scorecard in azione*, traduzione italiana a cura di A. Bubbio, Op. cit., 2002, p. 83.

<sup>45</sup> Gli Autori Kaplan e Norton affermano che: «La strategia ... è fatta di ipotesi. Con la Balanced Scorecard, le ipotesi sottese alla strategia vengono rese esplicite attraverso le correlazioni di causa-effetto della mappa strategica nelle quattro prospettive. Ma le ipotesi sono semplici assunzioni sul modo in cui va il mondo; è necessario metterle continuamente alla prova la validità e respingerle quando le prove accumulate dimostrano che le correlazioni previste non si verificano». R.S. Kaplan, D.P. Norton, *L'impresa orientata dalla strategia. Balanced Scorecard in azione*, traduzione italiana a cura di A. Bubbio, Isedi, 2002, p. 304.

In corrispondenza di ciascun obiettivo strategico delineato, si passa successivamente ad elaborare apposite “schede-obiettivo” che forniscono importanti informazioni sia ai fini della programmazione sia nella prospettiva della misurazione e della valutazione della *performance*.

Dalla combinazione delle schede-obiettivo relative alle varie prospettive di analisi, tra loro interconnesse in funzione dei legami di causa-effetto esistenti tra gli obiettivi, si giunge alla c.d. “scheda di valutazione bilanciata” che offre una lettura multidimensionale della *performance* aziendale.

**Figura 14: La scheda di valutazione bilanciata (*balanced scorecard*)**



**Fonte:** adattato da R.S. Kaplan, D.P. Norton, *L'uso strategico della balanced scorecard*, in Harvard Business Review (edizione italiana), sett-ott 1996, p. 42

Si precisa che la BSC consente, al contempo, una visione globale e particolare della *performance* aziendale, dal momento che dalla scheda di valutazione bilanciata riferita all'intero complesso aziendale (c.d. *corporate*) è possibile declinare “schede di valutazione bilanciate” relative a partizioni organizzative più elementari, fino addirittura a identificare (ove possibile) schede di valutazione riferite a singoli (o gruppi di) dipendenti. In tale ottica, la BSC consente il necessario collegamento tra la *performance* organizzativa e quella individuale.

\*

\*\*\*

\*\*\*\*\*

Com'è noto, l'attività di misurazione della *performance* ha sempre presentato profili di criticità nel contesto delle amministrazioni pubbliche. Le principali difficoltà sono riconducibili alla genericità degli obiettivi identificati e alla loro scarsa rilevanza strategica, alla mancanza di indicatori associati agli obiettivi o comunque poco chiari e attinenti, con un eccessivo utilizzo di indicatori binari (*on/off*) o che si limitano a rilevare lo stato di avanzamento di determinati piani di azione. Nella maggior parte dei casi, si rileva inoltre l'assenza di target associati agli indicatori o target poco sfidanti.

Si evidenzia pure la scarsa trasparenza ed accessibilità dei documenti contenenti gli obiettivi e gli indicatori (*ex ante* ed *ex post*).

Tutte le citate problematiche portano i destinatari delle informazioni prodotte dal sistema di *reporting* ad utilizzare raramente le risultanze dell'attività di misurazione, soprattutto a causa della scarsa qualità delle informazioni messe a disposizione, in quanto ritenute poco affidabili, scarsamente rilevanti/pertinenti o assai ridondanti<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Tutto ciò viene confermato e documentato da un'analisi elaborata dalla Ragioneria Generale dello Stato sugli indicatori di *performance* delle note preliminari. Dallo studio delle schede programma-obiettivo elaborate dai Ministeri, emerge infatti la presenza maggioritaria di:

- indicatori di realizzazione finanziaria (circa il 27% del totale),
- indicatori di più immediato reperimento e di facile quantificazione,
- scarsa significatività degli obiettivi individuati e dei relativi indicatori,
- ricorso costante a semplici indicatori di realizzazione fisica,
- presenza di generici indicatori di risultato,
- assenza di un'analisi dell'*outcome* delle politiche pubbliche.

Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato-servizio Studi, *Una analisi degli indicatori di performance delle note preliminari 2008-2009*, RGS, Roma, 2009..

La Riforma Brunetta tenta di superare tali difficoltà e di migliorare, pertanto, l'attività di misurazione prevedendo alcuni “**requisiti minimi**” che i sistemi di misurazione devono possedere.

Nello specifico, la delibera CiVIT 89 del 2010 afferma a proposito che «ogni amministrazione dovrà dotarsi di un Sistema di misurazione della *performance* che rispetti i seguenti requisiti minimi:

1. chiara definizione degli obiettivi;
2. presenza consistente di indicatori di *outcome* tra gli indicatori relativi ad obiettivi che hanno un impatto su *stakeholder* esterni;
3. specificazione dei legami tra obiettivi, indicatori e target;
4. caratterizzazione degli indicatori secondo le schede e i test proposti dalla Commissione;
5. rilevazione effettiva della *performance*, secondo la frequenza e le modalità definite nello schema di caratterizzazione degli indicatori».

In questo modo si permette alle amministrazioni pubbliche di entrare in possesso di informazioni rilevanti, anche in sede di revisione e correzione delle azioni rispetto ai target individuati, collegando correttamente la fase di formulazione della strategia a quella di implementazione dei piani d'azione.

Il fine ultimo è quello di riuscire ad utilizzare le informazioni e i *feedback* prodotti dalla correzione e revisione delle azioni, per influenzare i

comportamenti organizzativi e generare cicli di apprendimento<sup>47</sup>, nell’ottica del “*learning by doing*”.

Fatte queste premesse, la misurazione della *performance* è intesa nel decreto n. 150/09, come un complesso di azioni e strumenti volti a quantificare le dimensioni di *performance* utili a migliorare e a razionalizzare i processi decisionali dell’Ente pubblico.

In linea generale, l’attività di misurazione deve essere concepita come un processo empirico e formalizzato, che mira ad ottenere ed esprimere informazioni descrittive di alcune proprietà (quelle ritenute più rilevanti) di un determinato oggetto tangibile o intangibile che si vuole osservare<sup>48</sup>.

Al fine di completare il processo di misurazione della *performance*, qualunque azienda, anche quella pubblica, deve dotarsi – come detto – di un “sistema” che svolga le funzioni fondamentali di acquisizione, analisi e rappresentazione delle informazioni.

A tal proposito, occorre ribadire che l’Albero della *performance* costituisce uno dei modelli per rappresentare la realtà di una amministrazione pubblica e che, pertanto, può aiutare a identificare meglio “gli oggetti” da analizzare.

La misurazione della *performance* non può prescindere da una corretta identificazione degli obiettivi aziendali in sede di programmazione. Infatti, tale attività può rivelarsi preclusa se gli obiettivi in parola non sono “misurabili”.

---

<sup>47</sup> P. Senge, *The fifth discipline: The art & practice of the learning organization*, New York, Doubleday, 2006. V. Coda, *L'orientamento strategico dell'impresa*, Op. cit., 1988, p. 63.

<sup>48</sup> L. Mari, *Measurability*, in Boumans M. (ed.) *Measurement in economics*, Elsevier, 2007.



Si ricorda, infatti, che l'articolo 5, comma 2, del D. Lgs. 150/09 richiede che gli **obiettivi** siano<sup>49</sup>:

a) **rilevanti e pertinenti** rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione;

b) **specifici e misurabili** in termini concreti e chiari;

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

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

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

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

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

Per ogni obiettivo devono essere individuati uno o più indicatori ed i relativi target ai fini di consentire la misurazione e la valutazione della *performance*.

---

<sup>49</sup> Si deve tener conto delle modifiche introdotte dall'art. 5, comma 11, del Decreto Legge 6.07.2012 n. 95, convertito nella Legge 7.08.2012 n. 135. Ne consegue, in particolare, che gli obiettivi devono essere rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione, per cui devono essere corrispondenti alle indicazioni di carattere generale contenute negli strumenti di programmazione. Inoltre, devono essere specifici, misurabili, anche ripetibili, ragionevolmente realizzabili in ragione della quantità e qualità delle risorse disponibili nel senso della loro "sostenibilità" ed, infine, collegati a precise scadenze temporali, di norma corrispondenti all'anno.

A ben vedere, gli indicatori di *performance* rendono concreta l'attività di misurazione<sup>50</sup>. I **target**, o valori obiettivo, rappresentano invece il risultato atteso che un soggetto si prefigge di ottenere, ovvero il valore desiderato in corrispondenza di un'attività o di un processo<sup>51</sup>. In generale, tale valore è espresso in termini di livello di rendimento, entro uno specifico intervallo temporale. I vantaggi derivanti dalla fissazione di valori obiettivo sono ampiamente documentati nella letteratura manageriale<sup>52</sup>.

A tal riguardo, è utile segnalare come l'introduzione di un target rappresenti un meccanismo molto efficace per monitorare, valutare e modificare i comportamenti, soprattutto al fine di dare un indirizzo ed uno stimolo al miglioramento. Affinché questo avvenga, però, è necessario che:

- il target sia ambizioso, ma realistico;
- il target sia quantificabile e misurabile;
- i soggetti incaricati di ottenerlo abbiano abilità e competenze sufficienti e che i processi sottostanti rendano il target effettivamente raggiungibile;
- siano presenti meccanismi di retroazione per dimostrare i progressi ottenuti rispetto al target;
- siano previste forme di riconoscimento (non necessariamente di tipo finanziario);

---

<sup>50</sup> L. Mari, *Measurability*, in Boumans, M. (ed.) *Measurement in economics*, Elsevier, 2007.

<sup>51</sup> E.A. Locke, K.N. Shaw, L.M. Saari, G.P. Latham, *Goal setting and task performance 1969-1980*, *Psychological Bulletin*, Vol 90, 1981, pp.125-152.

<sup>52</sup> E.A. Locke, K.N. Shaw, L.M. Saari, G.P. Latham, *Goal setting and task performance 1969-1980*, Op. cit., 1981, pp.125-152. E.A. Locke, G.P. Latham, *Has goal setting gone wild, or have its attackers abandoned good scholarship?*, *Academy of Management Perspectives*, Vol. 23, No. 1, 2009, pp. 17-23.

- ci sia supporto da parte di superiori e/o vertici organizzativi;
- il target sia accettato dall'individuo o dal gruppo incaricato di raggiungerlo.

È appena il caso di ricordare, infine, che il processo di misurazione deve essere trasparente e controllabile a posteriori. A tal fine, la CIVIT suggerisce di costruire apposite schede descrittive dei vari indicatori impiegati, nella prospettiva di avere sempre a portata di mano informazioni preziose che attengono, tra le altre, alle fonti dei dati, ai soggetti responsabili della raccolta e dell'elaborazione delle misure di *performance* alla base della costruzione dell'indicatore, ecc.

## **2.6 I soggetti coinvolti nel ciclo di gestione della *performance***

La CIVIT, ora diventata “Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche” (ANAC), nasce per ricoprire il ruolo di “direttore d’orchestra<sup>53</sup>”, con il compito di accompagnare le singole amministrazioni pubbliche nel processo di adeguamento alle novità contenute nella Riforma Brunetta e in quelle successive che attengono ai temi della trasparenza e della *performance*.

In considerazione del numero limitato di risorse umane che operano nell’*Authority*, composta da circa 30 dipendenti (si pensi che la *National Audit Office* inglese impiega circa 860 dipendenti), e tenuto conto della numerosità delle amministrazioni pubbliche italiane, l’efficacia della sua azione dipende anche e soprattutto dalla collaborazione che le singole amministrazioni offrono nell’espletamento delle numerose attività che si rendono necessarie al fine di assicurare un corretto svolgimento del ciclo di

---

<sup>53</sup> L. Hinna, *La Riforma: una lettura in chiave manageriale*, in L. Hinna, G. Valotti (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA*, Op. cit., p. 180.

gestione della *performance*, tra cui si citano quelle relative alla trasparenza e all'integrità dell'attività amministrativa.

Nello specifico, la CIVIT punta molto sul ruolo degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) nominati all'interno delle singole amministrazioni o di altri organismi di controllo "con funzioni analoghe" (Nuclei di Valutazione, Servizi di Controllo Interno, ecc.).

Infatti, in considerazione delle risorse limitate a disposizione della CIVIT, si è optato per un modello a "rete" – tipo "*Hub and Spoke*" – in cui la CIVIT riveste un ruolo centrale di guida e consulenza (*Hub*) e gli OIV/Nuclei di Valutazione rappresentano i "bracci" operativi (*Spoke*) che la supportano nell'espletamento dei suoi compiti.

Una precisazione appare doverosa. Gli Organismi Indipendenti di Valutazione si differenziano dagli organismi di controllo esistenti prima della Riforma (Nuclei di Valutazione, Servizi di Controllo Interno, ecc.) e ancora presenti in talune tipologie di amministrazioni pubbliche che non sono state obbligate ad istituire l'OIV (si pensi agli Enti locali). Le differenze attengono, innanzitutto, alla maggiore indipendenza dagli organi di governo degli Enti, anche se questa non è totale, dal momento che la nomina dei componenti dell'OIV è competenza esclusiva dell'organo di indirizzo-politico, seppure nel rispetto dei requisiti previsti con apposite delibere della CIVIT.

Infatti, la nomina degli OIV è soggetta ad una procedura di valutazione della CIVIT che si esprime al fine di verificare che i componenti dell'OIV abbiano i necessari requisiti.

È appena il caso di precisare, inoltre, che il carattere di indipendenza degli OIV è maggiormente assicurato per il fatto che non decadono dall'incarico nel momento in cui i soggetti che li hanno nominati cessano il

loro mandato. L'incarico dell'OIV ha durata di 3 anni ed è rinnovabile una sola volta.

In considerazione dei fallimenti che si sono registrati in passato in ordine al funzionamento degli organismi di controllo interno, anche per il fatto che, non di rado, la nomina dei componenti di tali organismi seguiva esclusivamente logiche orientate all'acquisizione di maggiore consenso politico, si è pensato di mettere mano ai processi di selezione dei componenti degli OIV allo scopo di innalzare i loro livelli di professionalità.

A tal fine, la CIVIT ha emanato nel corso del tempo una serie di delibere che prevedono requisiti professionali specifici, oltre a tutta una serie di cause di incompatibilità.

Fatte queste premesse, agli OIV l'art. 14 del decreto attribuisce cinque missioni principali<sup>54</sup>:

1. monitoraggio;
2. certificazione, validazione e attestazione;
3. garanzia;
4. proposta;
5. reporting.

Con l'esplicitazione dei citati compiti la sua attività si trasforma in una sorta "*performance auditing*"<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> M. Bertocchi, L. Bisio, G. Latella, *Organismi indipendenti e Nuclei di valutazione negli Enti locali*, Op. cit., 2011, pp. 67-68. L. Hinna, *La Riforma: una lettura in chiave manageriale*, in L. Hinna, G. Valotti (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA*, Op. cit., p. 214.

<sup>55</sup> L. Hinna, *L'internal auditing alla luce della nuova normativa in materia di controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, in B. Dente, G. Azzone, *Valutare per governare*, Etas, 1999, p. 90. Cfr. Associazione Italiana Internal Auditors-Ernst & Young, *Il sistema di controllo interno nel settore pubblico*, Executive Summary, allegato a *Sindaci e Revisori*, anno II, n.11, edizione de Il Sole 24 Ore, p. 45.

Per quanto attiene, infine, agli organi di indirizzo politico-amministrativo e ai dirigenti, la Riforma assegna loro il ruolo di promotori della cultura della responsabilità per il miglioramento della *performance*, del merito, della trasparenza e dell'integrità<sup>56</sup>.

In particolare, gli organi di indirizzo politico-amministrativo intervengono nel ciclo di gestione della *performance*, definendo gli indirizzi e gli obiettivi strategici dell'ente. Sono, inoltre, responsabili di "ultima istanza"<sup>57</sup> in riferimento alla gestione complessiva degli strumenti e dei sistemi implementati nell'organizzazione.

I dirigenti, oltre ad essere attori del ciclo di *performance management*, rappresentano i soggetti valutati ed espletano a loro volta funzioni di valutazione nei confronti dei propri collaboratori. Il loro compito preminente è quello di assegnare una valenza concreta ai principi ispiratori della Riforma.

---

<sup>56</sup> Come definito al comma 1 dell'articolo 15 del D. Lgs. 150/2009.

<sup>57</sup>M. Bertocchi, L. Bisio, G. Latella, *Organismi indipendenti e Nuclei di valutazione negli Enti locali*, Op. cit., 2011, pp. 71.



## CAPITOLO 3

### I documenti (*output*) del ciclo di gestione della *performance*

#### 3.1 Il Piano della *Performance*

La Riforma Brunetta specifica anche i documenti (*output*) del ciclo di gestione della *performance*, tramite i quali si procede alla c.d. “incorporazione” delle misure di *performance*<sup>58</sup>.

Nello specifico, il D. Lgs. 150 del 2009, all’art. 10, comma 1, precisa che: «al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della *performance*, le amministrazioni pubbliche, secondo quanto stabilito dall'articolo 15, comma 2, lettera d), redigono annualmente:

a) entro il 31 gennaio, un documento programmatico triennale, denominato Piano della *Performance* da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori;

b) un documento, da adottare entro il 30 giugno, denominato: «Relazione sulla *Performance*» che evidenzia, a consuntivo, con

---

<sup>58</sup> W. Van Dooren, G. Bouckaert, J. Halligan, *Performance Management in the Public Sector*, Routledge, 2010.

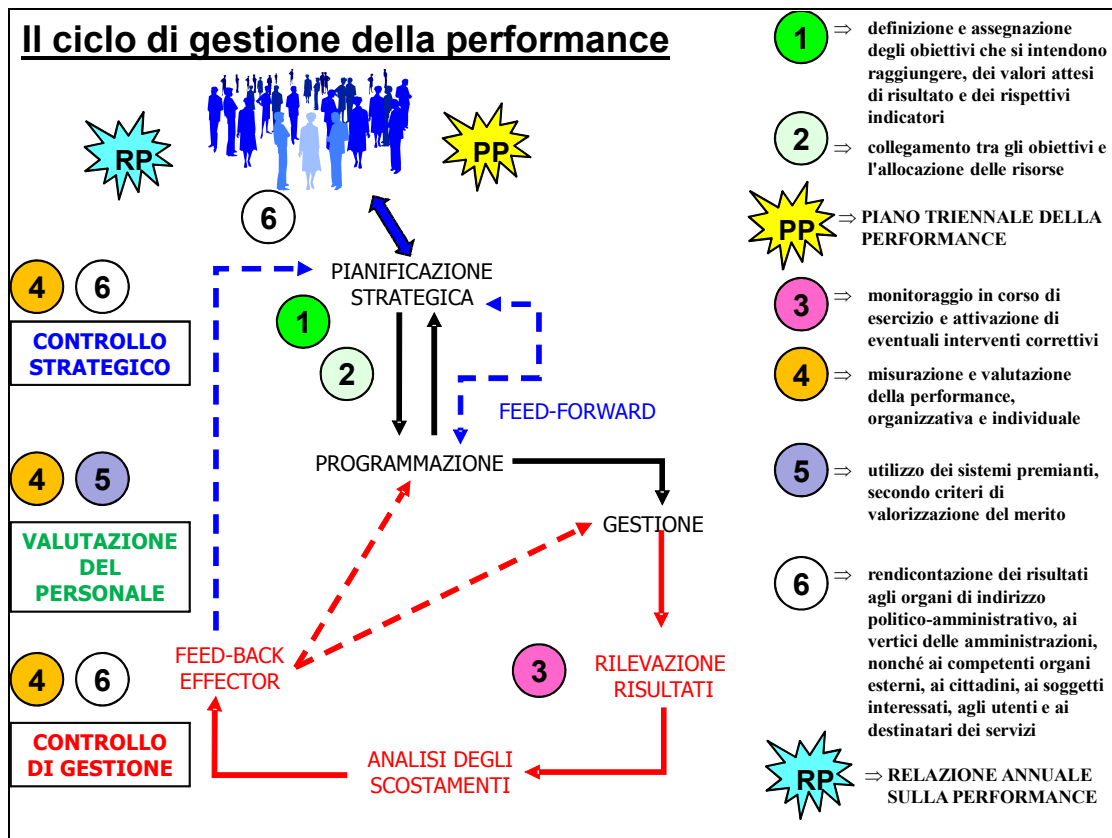


riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato».

Pertanto, il ciclo di gestione delle *performance* deve produrre come *output* documentali il Piano della *Performance* e la Relazione sulla *performance*.

La Figura successiva illustra le varie fasi del ciclo di gestione della *performance* e i documenti (*output*) del ciclo.

Figura 15: Una rappresentazione del ciclo di gestione della *performance*



Il Piano della *Performance* rappresenta un documento di programmazione pluriennale (tre anni), con aggiornamento dei contenuti di anno in anno, in base alla c.d. tecnica dello “scorrimento”.

La struttura e i contenuti del Piano sono disciplinati dal D.Lgs. 150 del 2009 e dalla delibera CIVIT n. 112 del 2010.

L'art. 10 del D. Lgs. 150 del 2009 definisce solo in parte lo schema e le caratteristiche della documentazione in questione, prevedendone il contenuto minimo. Ai sensi dell'art. 15, comma 2, lettera b), il Piano è approvato dall'Organo di indirizzo politico-amministrativo, dopo essere stato definito in collaborazione con i vertici dirigenziali dell'amministrazione.

La CIVIT disciplina, invece, le fasi da seguire ai fini della predisposizione del documento, la sua struttura e contenuto di dettaglio.

Più precisamente, la delibera n. 112 del 2010 provvede a definire un'esatta e minuziosa lista dei contenuti del Piano. Inoltre la citata delibera chiarisce le fasi logiche da seguire per la sua corretta elaborazione:

- a. «definizione dell'identità dell'organizzazione;
- b. analisi del contesto esterno ed interno;
- c. definizione degli obiettivi strategici e delle strategie;
- d. definizione degli obiettivi operativi dei piani operativi;
- e. comunicazione del Piano all'interno e all'esterno».

La delibera citata specifica anche la struttura del Piano, come di seguito illustrato.

**Tabella 1: Struttura del Piano della *Performance***

<b>STRUTTURA DEL PIANO DELLA <i>PERFORMANCE</i></b>	
1. Presentazione del Piano e indice	
2. Sintesi delle informazioni di interesse per i cittadini e gli <i>stakeholder</i> esterni	2.1 Chi siamo
	2.2 Cosa facciamo
	2.3 Come operiamo
3. Identità	3.1 L'amministrazione "in cifre"
	3.2 Mandato istituzionale e Missione
	3.3 Albero della <i>performance</i>
4. Analisi del contesto	4.1 Analisi del contesto esterno
	4.2 Analisi del contesto interno
5. Obiettivi strategici	
6. Dagli obiettivi strategici agli obiettivi operativi	6.1 Obiettivi assegnati al personale dirigenziale
7. Il processo seguito e le azioni di miglioramento del Ciclo di gestione delle <i>performance</i>	7.1 Fasi, soggetti e tempi del processo di redazione del Piano
	7.2 Coerenza con la programmazione economico-finanziaria e di bilancio
	7.3 Azioni per il miglioramento del Ciclo di gestione delle <i>performance</i>
8. Allegati tecnici	

Fonte: Adattato da Delibera CiVIT 112 del 2010, *Struttura e modalità di redazione del Piano della performance* (articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150

Come rappresentato nella tabella precedente, la descrizione dell'identità dell'Ente costituisce una delle prime sezioni più importanti. Al fine di definire l'identità dell'ente pubblico in modo coerente con le caratteristiche del territorio e con le attese degli *stakeholder*<sup>59</sup>, la CIVIT ne raccomanda la partecipazione<sup>60</sup>. Si presume, quindi, che questa delicata fase di definizione del mandato istituzionale, della missione e delle finalità strategiche portino alla definizione di programmi coerenti con le esigenze della collettività.

Il principale elemento innovativo riguarda la presentazione dell'Albero della *performance*, di cui si è detto nel capitolo precedente. Tale innovazione rappresenta uno strumento rilevante, soprattutto qualora si tenti di intraprendere nell'organizzazione un percorso di tipo manageriale.

Si ricorda che l'Albero della *performance* costituisce una mappa concettuale in grado di raffigurare l'insieme delle interconnessioni esistenti fra mandato istituzionale, missione, obiettivi strategici ed operativi. Più precisamente, la delibera n. 112 del 2010 chiarisce che «la mappa dimostra come gli obiettivi ai vari livelli e di diversa natura contribuiscano, all'interno di un disegno strategico complessivo coerente, al mandato istituzionale e alla missione».

Tramite l'Albero delle *performance* viene concesso al maggior numero di soggetti, interni ed esterni all'ente, di conoscere sinteticamente

<sup>59</sup> La centralità dei bisogni espressi dalla collettività presente sul territorio di riferimento dell'Ente e l'individuazione del gruppo di portatori di interessi diversamente influenzati dagli effetti dell'operato amministrativo risultano essere tanto importanti quanto fondamentali per la stesura del Piano. Tale affermazione è rafforzata dalla precisazione espressa dalla CIVIT nella sua delibera 112/2010: «ogni amministrazione deve provvedere di proprio conto a selezionare fra le possibili classi di soggetti quelle che, nello specifico, rivestono un ruolo di interesse per essa».

<sup>60</sup> Nello specifico, la partecipazione degli *stakeholder* durante il processo di elaborazione dei contenuti del Piano «assicura la connessione delle strategie con il territorio di riferimento ed è efficace quando consente di ottenere un quadro rappresentativo dei diversi interessi, dei settori coinvolti e delle caratteristiche degli attori presenti sul territorio». R. Ruffini, L. Bottone, R. Giovannetti, *Il Performance Management negli Enti Locali*, Op. cit., 2010, p.91.

gli intenti e le priorità strategiche dell'amministrazione territoriale, nonché di comprenderne l'articolazione dei piani operativi perseguibili dall'intera struttura organizzativa.

L'analisi del contesto interno ed esterno ha da sempre rappresentato uno strumento utile in fase di pianificazione. In effetti, anche i documenti di programmazione strategica (si pensi alla Relazione Previsionale e Programmatica) contengono una sezione iniziale in cui riportare le informazioni relative all'analisi del contesto.

Com'è noto, tale analisi è comunemente ricordata nella letteratura manageriale con l'espressione "SWOT *analysis*"<sup>61</sup>, ossia dei punti di forza (*Strength*), di debolezza (*Weakeness*), delle opportunità (*Opportunity*) e delle minacce (*Threat*) o sfide (*Challenge*). I primi due elementi emergono dall'esame del contesto interno, mentre gli ultimi due dall'indagine relativa al contesto esterno. Con riferimento a quest'ultimo punto, in particolare, vengono analizzate le caratteristiche riguardanti i fenomeni economici, sociali, ambientali e tecnologici in atto che possono produrre impatti positivi o negativi sull'intera operatività dell'Ente.

L'esame del contesto interno richiede un approfondimento in merito alla struttura organizzativa aziendale, alla suddivisione delle responsabilità fra i soggetti titolari di un ruolo di governo e di gestione, nonché alle risorse strumentali, finanziarie e umane a disposizione.

L'esplicitazione degli obiettivi strategici e la loro articolazione in obiettivi operativi favoriscono l'identificazione dei collegamenti logici esistenti tra gli obiettivi stessi. In questa parte del Piano, quanto raffigurato

---

<sup>61</sup> *It is important in this approach to rather firmly delineate the line separating strengths and weaknesses – which are current, already existent attributes – from opportunities and threats, which are future possibilities or potentials. Similarly strengths and opportunities are positively valued attributes or potentials, whereas weaknesses and threats are negatively valued.* Dunleavy P., Rainford P., Tinkler J., *Innovating out of Austerity in Local Government: A SWOT analysis*, LSE, 2009, p. 2.

sinteticamente tramite l'Albero delle *performance*, viene accuratamente descritto: «la definizione degli obiettivi strategici (...) costituisce la traduzione di scelte di medio-lungo periodo delle finalità dell'ente, e permette di definire la base su cui costruire gli obiettivi operativi, realizzati dalla dirigenza»<sup>62</sup>.

Il collegamento fra obiettivi strategici e operativi consente, tra l'altro, alla dirigenza e a tutto il personale di capire in che modo la propria azione contribuisce al conseguimento delle complessive strategie aziendali.

Va da sé che tale importante traguardo può essere realizzato a condizione che gli obiettivi definiti siano misurabili, tramite indicatori ad essi correlati, valori *target* da raggiungere, attività da svolgere e tempi da rispettare.

L'ultima sezione dello strumento in oggetto è dedicata all'identificazione delle possibili azioni di miglioramento dello stesso ciclo di gestione della *performance*, da monitorare unitamente agli obiettivi esplicitati nelle sezioni precedenti.

Del resto non è possibile pensare che il ciclo di gestione della *performance* e, in particolare, il processo di elaborazione del Piano e della Relazione siano, fin da subito, di ottima qualità e all'altezza del ruolo richiesto.

In definitiva, ogni amministrazione deve prendere consapevolezza delle modalità di funzionamento del sistema di *performance management*, affinché esso possa rivelarsi veramente utile nel processo decisionale e, in ultima analisi, al conseguimento delle finalità ultime aziendali.

---

<sup>62</sup> R. Ruffini, L. Bottone, R. Giovannetti, *Il Performance Management negli Enti Locali*, Op. cit, 2010, p.120.

### 3.2 La Relazione sulla *Performance*

La Relazione sulla *performance* fornisce il *redde rationem* di quanto è stato realizzato durante il precedente anno finanziario alla luce degli obiettivi strategici e operativi esposti nel Piano della *performance*.

La Relazione si pone, dunque, a chiusura del “ciclo di gestione della *performance*” relativo ad un anno di programmazione e costituisce l’occasione per “rendersi conto”, prima di “rendere conto”, delle prestazioni rese. Si ricorda che il documento deve essere redatto entro il 30 giugno di ogni anno.

Sembra pleonastico osservare che la struttura e il contenuto della Relazione devono essere coerenti con quelli del Piano.

La normativa di riferimento definisce, anche nel caso della Relazione sulla *performance*, alcuni principi da rispettare ai fini della sua redazione: «le amministrazioni pubbliche (...) redigono annualmente (...) la Relazione sulla *performance* che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato»<sup>63</sup>.

Inoltre, anche la Relazione deve essere discussa con i vari *stakeholder* in modo simile al Piano della *performance*, giacché il “buon andamento” della P.A. interessa tutti i cittadini/utenti e non costituisce un “fatto privato”.

La funzione di comunicazione verso l’esterno è riaffermata dalle previsioni dell’art. 11, commi 6 e 8, dello stesso decreto che prevedono rispettivamente la presentazione della Relazione «alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore

---

<sup>63</sup> Art. 10, comma 1 del D.Lgs 150 del 2009.

qualificato, nell'ambito di apposite giornate della trasparenza», e la pubblicazione della stessa sul sito istituzionale nella sezione “Amministrazione trasparente”.

La struttura della Relazione prevede anche l’illustrazione di informazioni relative alle politiche di pari opportunità messe a punto dall’amministrazione, una sorta di “bilancio di genere”. Si ricorda che tali informazioni alimentano la discussione in merito allo “stato di salute” aziendale, anche sotto il profilo del “benessere organizzativo”.

**Tabella 2: La struttura della Relazione sulla *performance***

<b>STRUTTURA DELLA RELAZIONE SULLA <i>PERFORMANCE</i></b>	
1. Presentazione della Relazione e indice	
2. Sintesi delle informazioni di interesse per i cittadini e gli altri <i>stakeholder</i> esterni	2.1. Il contesto esterno di riferimento
	2.2. L’amministrazione
	2.3. I risultati raggiunti
	2.4. Le criticità e le opportunità
3. Obiettivi: risultati raggiunti e scostamenti	3.1. Albero della <i>performance</i>
	3.2. Obiettivi strategici
	3.3. Obiettivi e piani operativi
	3.4. Obiettivi individuali
4. Risorse, efficienza ed economicità	
5. Pari opportunità e bilancio di genere	
6. Il processo di redazione della Relazione sulla <i>performance</i>	6.1. Fasi, soggetti, tempi e responsabilità



<b>STRUTTURA DELLA RELAZIONE SULLA PERFORMANCE</b>	
	6.2. Punti di forza e di debolezza del ciclo della <i>performance</i>

Fonte: adattato dalla delibera CiVIT 5 del 2012, *Linee guida ai sensi dell'art. 13, comma 6, lettera b), del D. Lgs. n. 150/2009, relative alla struttura e alla modalità di redazione della Relazione sulla performance di cui all'art. 10, comma 1, lettera b), dello stesso decreto*

La delibera CIVIT n. 5 del 2012 fornisce ulteriori ragguagli ai fini della redazione del documento consuntivo.

Si precisa, in particolare, che la Relazione deve rappresentare un documento comprensibile e redatto in maniera semplice accompagnato, ove necessario, da una serie di allegati che raccolgano le informazioni di maggior dettaglio. In effetti, il documento non deve essere rivolto agli “addetti ai lavori”, ma deve consentire la comprensione dei risultati aziendali alla più ampia gamma di interlocutori interessati.

La redazione del documento deve avvenire prendendo in considerazione le caratteristiche specifiche dell'amministrazione, ad esempio, in termini di complessità organizzativa, articolazioni territoriali, tipologia di servizi resi al cittadino. Il processo di redazione deve essere ispirato ai principi di **trasparenza, immediata intelligibilità, veridicità e verificabilità** dei contenuti, **partecipazione e coerenza interna ed esterna**<sup>64</sup>.

La Relazione sulla *performance* contiene inoltre i dati di carattere economico-finanziario, che tengono conto dell'applicazione dei principi contabili generali di cui all'Allegato 1, del D. Lgs. n. 91/2011.

<sup>64</sup> Come definito a pagina 4 della delibera CiVIT 5 del 2012, *Linee guida ai sensi dell'art. 13, comma 6, lettera b), del D. Lgs. n. 150/2009, relative alla struttura e alla modalità di redazione della Relazione sulla performance di cui all'art. 10, comma 1, lettera b), dello stesso decreto*.

Ai sensi dell'art. 15, comma 2, lettera b), del D. Lgs. 150 del 2009, la Relazione è approvata dall'Organo di indirizzo politico-amministrativo, dopo essere stata definita in collaborazione con i vertici dirigenziali dell'amministrazione.

Infine, si precisa che, ai sensi dell'art. 14, commi 4, lettera c), e 6, del D. Lgs. 150 del 2009, la Relazione deve essere validata dall'Organismo Indipendente di Valutazione come condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti premiali di cui al Titolo III del decreto. La validazione della Relazione ad opera dell'OIV rappresenta l'atto che, da un lato, attribuisce sostanziale efficacia al documento in essere e, dall'altro, obbliga l'Organismo a compiere una serie di accertamenti diretti a valutare la conformità, veridicità, attendibilità, completezza e comprensibilità dei contenuti della Relazione.

Una caratteristica fondamentale, oggetto di valutazione dell'efficacia del ciclo della *performance*, è la coerenza e la corrispondenza della struttura e del contenuto della Relazione rispetto al Piano. Difatti è importante che l'Ente utilizzi appieno il documento consuntivo per verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati nel Piano, al fine di valutare l'efficacia dell'azione amministrativa.

In tale prospettiva, assume rilevanza la terza sezione della Relazione, riguardante l'analisi del grado di raggiungimento degli obiettivi e l'individuazione di eventuali scostamenti. Al suo interno si riportano, in coerenza con quanto espresso nel Piano in sede programmatica, l'Albero della *performance* con l'espressione delle aree strategiche e dei correlati obiettivi strategici. In questa fase gli obiettivi strategici vengono poi declinati in piani operativi e in azioni: l'analisi del raggiungimento degli obiettivi abilita l'Ente a valutare l'operato dell'amministrazione, utile quindi in sede di valutazione della *performance* individuale.

### **3.3 I documenti rappresentativi della *performance* negli Enti locali**

È appena il caso di notare che le disposizioni dell'art. 10 del D.Lgs. 150/09 non si applicano agli Enti locali, ma soltanto ai Ministeri e agli Enti pubblici istituzionali nazionali.

Tuttavia, ciò non significa che gli Enti locali non possano dotarsi del Piano della *performance* e della Relazione sulla *performance*, intesi come documenti *ad hoc*, che si aggiungono a quelli già prodotti in sede di programmazione e rendicontazione.

Infatti, gli Enti in parola potrebbero trarre vantaggi dalla presentazione del Piano della *performance* e della Relazione sulla *performance*, soprattutto a fini di comunicazione. Basti pensare che tali documenti racchiudono tutti gli obiettivi aziendali tramite la definizione dell'Albero della *performance*, a differenza dei documenti di programmazione e rendicontazione previsti dal Testo Unico degli Enti Locali (la Relazione Previsionale e Programmatica, il Piano Esecutivo di Gestione, il Piano degli Obiettivi, il Rendiconto e i suoi allegati) che non forniscono una visione d'insieme chiara e immediata dei livelli di *performance* attesi e raggiunti.

Infatti, se da un lato la Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) dovrebbe contenere gli obiettivi strategici dell'Ente (il condizionale è d'obbligo, visti i modi con cui la RPP viene di solito redatta nella prassi di numerosi Enti), in quanto si riferisce ad un periodo di solito triennale; il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) e il Piano Dettagliato degli Obiettivi (PDO) contengono obiettivi riferiti al primo anno di previsione. Va da sé che gli Enti locali ben potrebbero migliorare il contenuto dei preesistenti

documenti di programmazione. Nel caso specifico del PEG/PDO si potrebbero definire obiettivi operativi da agganciare a quelli illustrati nella RPP.

A tal proposito, la Legge 213/2012, di conversione del Decreto Legge 174/2012, chiarisce in che modo gli Enti locali possono adeguarsi alle innovazioni contenute nella Riforma Brunetta, senza tuttavia predisporre necessariamente documenti di programmazione e rendicontazione ulteriori in alternativa o in aggiunta a quelli già esistenti.

Nello specifico, si prevede che «al fine di semplificare i processi di pianificazione gestionale dell'ente, il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel piano esecutivo di gestione».

Ne deriva che il PEG assume un ruolo centrale all'interno del ciclo di gestione della *performance* degli Enti locali e, a tal fine, si rende necessario apportare alcune modifiche alla sua struttura e contenuto, affinché possa riferirsi ad un triennio e possa esplicitare il collegamento con gli obiettivi strategici della RPP.

Va da sé che anche quest'ultimo documento (RPP) deve essere rivisto nei suoi contenuti, soprattutto nella direzione di una migliore descrizione degli obiettivi strategici, tramite indicatori e *target*, evitando inutili formulazioni di intenti, espressi tra l'altro in modo molto generico, o con livelli di dettaglio eccessivi che non favoriscono un'agevole lettura dei contenuti.

Alla luce di tali affermazioni, nel caso degli Enti locali le funzioni del Piano della *Performance* possono essere espletate dagli strumenti di programmazione esistenti.

Pertanto, come definito dall'ANCI<sup>65</sup>, assumono rilievo la Relazione Previsionale e Programmatica, il PEG e il Piano Dettagliato degli Obiettivi. In questa fase il PEG viene definito “contenitore *omnibus*” in grado di portare a sistema gli strumenti programmatici adottati dagli Enti locali.

Tale orientamento ha spinto il Legislatore ad una più precisa definizione del suddetto collegamento tra i diversi documenti proprio tramite l'art. 3 del recente D. L. 10 ottobre 2012 n.174, che introduce rilevanti modifiche al T.U.E.L.

Viene, pertanto, introdotta una nuova concezione di PEG, in grado di unificare organicamente il Piano Dettagliato degli Obiettivi e il Piano della *Performance*.

Secondo il richiamato orientamento il raccordo programmatico negli Enti locali è implementato grazie all'adattamento del PEG alle indicazioni fornite dalla Legge circa il contenuto del Piano della *Performance*.

Nel merito, il PEG deve<sup>66</sup>:

---

<sup>65</sup> Tale affermazione è contenuta nelle Linee Guida bis dall'ANCI in materia di ciclo della *performance*.

<sup>66</sup> La Delibera *CIVIT* 121/2010 svolge alcune considerazioni in riferimento alle linee guida dell'ANCI e dell'unificazione tra PEG e Piano della *performance*. Si precisa che il PEG, per diventare «lo strumento che dà avvio al ciclo di gestione della *performance*, deve:

1. esplicitare i legami tra indirizzi politici, strategia e operatività, ottenibili attraverso una sufficiente coerenza tra processi e strumenti di pianificazione strategica, programmazione operativa e controllo;
2. esplicitare la gestione degli *outcome*, intesa come l'individuazione degli impatti (per categoria di *stakeholder*) di politiche e azioni a partire dalla pianificazione strategica, fino alla comunicazione verso i cittadini;
3. esplicitare le azioni volte al miglioramento continuo dei servizi pubblici, ottenibile attraverso l'utilizzo delle informazioni derivate dal processo di misurazione e valutazione della *performance*, sia a livello organizzativo che individuale, attraverso cicli di retroazione (*feedback*) formalizzati (per approfondimenti, si veda la delibera *CIVIT* n. 89/2010), nonché da opportune attività di analisi degli *stakeholder* dell'ente;
4. essere predisposto in maniera tale da poter essere facilmente comunicato e compreso. La trasparenza, intesa come accessibilità totale delle informazioni di interesse per il cittadino, richiede la pubblicazione in formato accessibile e di contenuto comprensibile dei documenti chiave di pianificazione, programmazione e controllo» (per approfondimenti, si veda la delibera *CIVIT* n. 105/2010).

- 1) rendere evidenti i collegamenti tra indirizzi politici, strategia ed operatività;
- 2) esplicitare la gestione degli “*outcome*”, intesa come l’individuazione degli impatti di politiche ed azioni;
- 3) esplicitare le azioni volte al miglioramento continuo dei servizi pubblici;
- 4) essere predisposto in maniera tale da potere essere facilmente comunicato e compreso;
- 5) essere trasformato in un documento con molte caratteristiche di programmazione triennale in cui sono «esplicitati obiettivi, indicatori e relativi target».

Nella pratica si rilevano difficoltà rilevanti nell’unificazione PEG-Piano della *performance*, prevista dalla Legge 213/2012.

Infatti, il Piano della *Performance* è un documento programmatico triennale che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, prendendo a riferimento gli obiettivi finali/intermedi e le risorse, unitamente agli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell’amministrazione. Invece, il PEG, sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato, determina le risorse e gli obiettivi di gestione e li assegna ai responsabili dei servizi.

Risulta evidente come il PEG assuma peculiarità prettamente autorizzativo-finanziarie, che risultano difficilmente compatibili con il contenuto del Piano della *Performance*.

A ben vedere, un’ulteriore criticità è riconducibile al fatto che non tutti i Comuni sono tenuti a redigere il PEG, o assegnano a tale strumento finalità omogenee.

A tale problematica si aggiunge la questione che il Piano della *performance* prevede la formazione di obiettivi strategici che non sono inseriti nel PEG, in quanto quest'ultimo accoglie quelli operativi<sup>67</sup>.

Si noti, ancora, che il documento programmatico unificato deve contenere tanto gli obiettivi di *performance* organizzativa dell'intera struttura e delle sue articolazioni organizzative, quanto gli obiettivi di *performance* individuale da assegnare ai singoli dirigenti ovvero, negli enti sprovvisti di dirigenti, ai responsabili e ai titolari di posizione organizzativa.

Occorre, infine, ribadire che nel Piano della *performance* devono essere indicate anche informazioni utili all'analisi degli altri ambiti di misurazione della *performance* organizzativa: gli indicatori della qualità delle attività/servizi, la valutazione degli utenti, gli effetti delle politiche pubbliche, il rispetto dei principi di pari opportunità e l'eventuale ricorso a strumenti di autovalutazione.

Appare opportuno rilevare come il tentativo di formulare un documento unificato organicamente sia orientato alla formazione di un PEG di livello qualitativo più avanzato e, quindi, di uno strumento con una maggiore capacità di supporto all'attività dell'Ente locale.

### **3.4 La necessaria integrazione tra “ciclo di gestione della *performance*” e “ciclo finanziario” negli Enti locali**

L'efficacia del ciclo di gestione della *performance* sotto il profilo dell'apprendimento organizzativo – che consente di migliorare le modalità di funzionamento dell'intera organizzazione aziendale, tramite la

---

<sup>67</sup> Bottone L., Giovanetti R., Ruffini R., *Il Performance Management negli enti locali. Logiche e metodologie in applicazione della Riforma Brunetta*, Maggioli Editore, 2011, p. 103.

misurazione e la valutazione dei risultati – dipende, tra l’altro, dalla sua integrazione con il ciclo finanziario che attiene all’allocazione delle risorse.

In effetti, la realizzazione degli obiettivi aziendali non può prescindere da una chiara definizione delle risorse disponibili allo scopo. Come pure, l’allocazione delle risorse tra le varie aree strategiche non deve avvenire senza tenere conto dei risultati conseguiti. In altri termini, occorre che si attui il cosiddetto *performance budgeting*<sup>68</sup>.

Molte amministrazioni, nella fase iniziale di attuazione dei principi e nell’implementazione degli strumenti previsti dalla Riforma, si sono poste il problema di definire il ciclo della *performance* in modo coerente con il processo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio.

Tuttavia, l’integrazione presenta difficoltà molteplici.

Si fa presente che l’identificazione degli obiettivi e degli indicatori necessari per misurare gli obiettivi deve precedere il ciclo di programmazione finanziaria, nel senso che occorre dapprima capire quali siano le necessità e delineare, di conseguenza, gli obiettivi aziendali. Solo successivamente occorre “tarare” gli obiettivi, mediante appositi *target* da raggiungere, alla luce delle risorse disponibili che vanno opportunamente allocate. Non di rado, succede il contrario, in quanto la definizione degli obiettivi segue la quantificazione delle risorse, come se queste ultime “guidino” la programmazione.

Così facendo si rischia di finanziare iniziative che non sono strettamente necessarie o che, comunque, non sono prioritarie. O ancora, si cade nell’errore di rifinanziare attività svolte nell’esercizio precedente, a prescindere dai risultati raggiunti e dagli eventuali cambiamenti nella “scala” delle priorità.

---

<sup>68</sup> C. Pollitt, *Integrating Financial Management and Performance Management*, OECD, 2001.



Inoltre, si ritiene che la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi debba essere funzionale all'esame della coerenza tra il livello di risorse assorbite dall'amministrazione e i risultati raggiunti.

Un ulteriore elemento che ostacola il processo di integrazione attiene ai tempi di approvazione dei bilanci preventivi, dal momento che solitamente si va oltre il 31/12 dell'anno precedente quello di riferimento.

In tali circostanze, l'errore comune è quello di identificare gli obiettivi solo dopo avere definito il quadro delle risorse disponibili.

A ben vedere, gli obiettivi non devono essere individuati sulla base delle risorse disponibili, ma in relazione agli indirizzi strategici dell'Ente.

In tali circostanze, si rischia di costringere l'Amministrazione a ragionare sul breve termine e a trascurare la dimensione strategica dell'azione amministrativa, con la conseguenza di replicare non di rado le stesse cose fatte in passato, seguendo un approccio "incrementale" alla programmazione.

\*

\*\*\*

\*\*\*\*\*

La riconciliazione tra il ciclo di gestione della *performance* e la programmazione finanziaria dovrebbe avvenire anzitutto a livello logico. Per esempio, organizzando le responsabilità relative all'identificazione dell'ammontare di risorse da destinare per il raggiungimento degli obiettivi in modo tale che esse non siano esclusivamente in capo al soggetto preposto alla gestione economico-finanziaria, ma siano diffuse e coinvolgano in modo ampio anche i manager e le posizioni organizzative che concretamente poi si occupano di gestire le dinamiche di spesa.

A livello di strumenti occorre evitare che il Piano della *Performance* si appiattisca su quelle che sono le caratteristiche e i tratti della logica autorizzatoria, ma al contempo occorre armonizzare i mezzi disponibili.

Un ruolo chiave può essere assegnato, innanzitutto, alla Relazione Previsionale e Programmatica<sup>69</sup> (RPP), in quanto tale strumento è stato originariamente pensato dal Legislatore proprio per aggregare in ottica strategica le spese di bilancio in programmi.

Di conseguenza, appare opportuno che il Piano sia articolato in aree strategiche che coincidano con i programmi della RPP, che a sua volta articola la spesa per programmi. Pertanto, l'allineamento dei due documenti deve passare attraverso la definizione di un set di programmi che costituiscono lo schema di riferimento sia nella redazione del Piano della *performance* sia ai fini della redazione della RPP / bilancio di previsione.

Un ulteriore elemento per facilitare la coerenza tra il ciclo di gestione della *performance* e la programmazione finanziaria consiste nel modificare il focus del percorso di autorizzazione. Esso è stato incentrato, fino ad oggi, prevalentemente sulle risorse mentre potrebbe basarsi sul risultato.

Tale passaggio può essere favorito dal processo di armonizzazione contabile delle amministrazioni pubbliche tutt'ora in corso, incentrato sulla identificazione di una nuova classificazione della spesa orientata per "missioni" e "programmi".

Va da sé che il *focus* sui programmi e, quindi, sugli obiettivi, presuppone un cambiamento culturale da parte della classe politica e della dirigenza.

Si ritiene che l'enfasi prioritaria sugli obiettivi possa aumentare il livello di consapevolezza all'interno delle amministrazioni pubbliche circa

---

<sup>69</sup> La Relazione Previsionale e Programmatica è strettamente collegata al bilancio di previsione annuale e pluriennale. Essa delinea obiettivi generali disaggregati per programmi e progetti.

il fatto che il conseguimento di determinati livelli di *performance* richiede necessariamente taluni investimenti di risorse, non solo finanziarie, ma anche umane e strumentali.

Tuttavia, siccome queste ultime sono limitate, occorre definire un ordine di priorità strategiche, allo scopo di canalizzare le migliori risorse verso gli obiettivi più importanti.

\*

\*\*\*

\*\*\*\*\*

A livello operativo, l'integrazione tra ciclo di gestione della *performance* e ciclo finanziario nel contesto degli Enti locali, può avvenire tramite la predisposizione di un unico documento di programmazione (Piano della *performance*-PEG-RPP) – come previsto dalla Legge 213/2012 – da elaborare, tuttavia, in due momenti distinti.

Dapprima, si può ipotizzare di definire e aggiornare gli obiettivi strategici triennali, unitamente agli standard di qualità attesi, entro il 31 gennaio di ogni anno<sup>70</sup>, termine valido per l'elaborazione del Piano della *Performance*. Questa fase potrebbe essere denominata "PdP-RPP".

Successivamente all'approvazione del Bilancio di Previsione annuale, si potrebbe completare la formulazione del documento unificato. Difatti in questa seconda fase sono definiti gli obiettivi operativi, da assegnare, unitamente alle risorse, ai dirigenti e al personale. Quest'ultima potrebbe essere denominata "PdP-PEG".

---

<sup>70</sup> Suddetta fase è precedente all'approvazione del Bilancio di Previsione; ciò permette di andare oltre l'implementazione di una logica finanziaria e autorizzativa nella formulazione del PEG.



## CAPITOLO 4

### **L'adeguamento (*compliance*) alla “Riforma Brunetta” dei documenti (*output*) del “ciclo di gestione della *performance*” redatti dagli Enti Locali italiani**

#### **4.1 Presentazione dell'indagine empirica sull'analisi dei documenti adottati dagli Enti Locali**

Nel presente capitolo, si analizza il grado di adeguamento (*compliance*) alla Riforma Brunetta dei documenti (*output*) del “ciclo di gestione” della *performance* redatti dagli Enti locali italiani.

A tal fine si procede ad effettuare una *content analysis* dei documenti di programmazione, pubblicati nel corso dell'esercizio finanziario 2012 (Piani della *Performance* 2012-2014 o documenti analoghi del tipo PEG-PdP), e di quelli di rendicontazione a chiusura del ciclo di gestione della *performance* 2012 (Relazione sulla *Performance* 2012) pubblicati nell'anno successivo. Pertanto, l'arco temporale oggetto di indagine attiene agli anni 2012-2013.

La scelta di tale periodo si giustifica alla luce della necessità di analizzare l'intero ciclo di gestione della *performance*: includendo nell'indagine, oltre la fase della programmazione, anche quella della rendicontazione. Si fa presente che la Relazione sulla *Performance* 2012 è disponibile durante il periodo di svolgimento delle attività di ricerca (fino al 31/12/2013), a differenza della Relazione relativa all'esercizio 2013 (da pubblicare nel corso del 2014).

Il grado di adeguamento (*compliance*) alla Riforma Brunetta dei documenti (*output*) del “ciclo di gestione” della *performance* viene misurato per il tramite di un indicatore sintetico appositamente costruito, denominato qui di seguito “*Performance Index*”. Tale parametro si fonda su una serie di giudizi di valutazione in merito all’adeguatezza del Piano della *Performance* e della Relazione sulla *Performance* pubblicati (o di documenti analoghi del tipo PEG-PdP).

I risultati dell’indagine empirica consentono di formulare alcune proposte di miglioramento del ciclo di gestione della *performance* dei Comuni indagati, sotto il profilo dei documenti che “incorporano” le misure di *performance*.

Non si è proceduto ad analizzare la “dimensione del processo” di valutazione, giacché tale importante tipo di indagine richiede metodologie di ricerca diverse da quelle impiegate nel presente lavoro di tesi (*content analysis*).

Ad ogni modo, l’esame del contenuto dei documenti che caratterizzano il ciclo della *performance* e l’analisi del grado di adeguamento alle indicazioni della Riforma Brunetta, alle raccomandazioni dell’ANAC e alle proposte dell’ANCI forniscono una lettura ragionevolmente accurata del livello di evoluzione dei sistemi di *performance management* degli Enti locali italiani.

#### **4.2 Selezione degli Enti Locali oggetto di indagine**

Gli Enti Locali osservati sono i Comuni capoluogo di provincia italiani con popolazione superiore ai 100.000 abitanti<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> La numerosità della popolazione dei comuni capoluogo è stata dedotta dai risultati dell’ultimo Censimento condotto nel 2011, esposti nel portale ISTAT (<http://dati-censimentopopolazione.istat.it/>), gestito dall’Istituto Nazionale di Statistica.

Si è preferito focalizzare l'attenzione sui Comuni di più grandi dimensioni, giacché si presume siano dotati di sistemi più avanzati di gestione della *performance* rispetto a municipalità più piccole, per due ordini di ragioni:

- la mole di attività da svolgere, collegata alla numerosità della popolazione servita, presuppone l'adozione di sistemi di gestione della *performance* più sofisticati (dal punto di vista dell'ampiezza e della profondità dell'attività di misurazione e valutazione della *performance*) nella prospettiva di governare meglio la complessità;
- la disponibilità di maggiori risorse finanziarie, umane e strumentali favorisce l'attività di raccolta, analisi e comunicazione delle misure di *performance*, tramite l'impiego di più adeguati sistemi informativo-contabili ed extracontabili, nonché di processi più formalizzati di pianificazione, programmazione e rendicontazione, che si concludono con l'“incorporazione” delle misure di *performance* all'interno di appositi documenti (Piano della *Performance*, Relazione sulla *Performance* o documenti simili).

I Comuni in parola sono complessivamente 45. Tuttavia, n. 15 Comuni non hanno adottato e pubblicato il Piano della *Performance* 2012-2014 (inteso come documento *ad hoc*, che si aggiunge a quelli già in uso, o come RPP-Peg-Pdo). A tal proposito, si ribadisce che si è proceduto a verificare la presenza del Piano della *Performance* e della Relazione sulle *Performance* sul sito istituzionale di ciascun Comune oggetto di indagine, nella sezione “Amministrazione Trasparente” (ex art. 10, comma 8, del D.

Lgs. 14 marzo 2013, n. 33)<sup>72</sup>. In effetti, il reperimento dei documenti è stato facilitato dal fatto che la pubblicazione degli stessi deve avvenire nella sezione “Amministrazione Trasparente” (sottosezione “Performance”) del sito istituzionale dell’Ente, come previsto dal comma 8 dell’art. 10 del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, in materia di riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

Pertanto, n. 15 Comuni sono stati esclusi dall’indagine, che si è concentrata sui restanti 30 Comuni di grandi dimensioni<sup>73</sup>. È appena il caso di precisare che n. 26 Comuni hanno pubblicato sia il Piano, sia la Relazione sulla *Performance*, mentre in n. 4 casi (13%) è presente solo il Piano della *Performance*.

---

<sup>72</sup>Secondo tale articolo le amministrazioni sono obbligate a pubblicare sul proprio sito istituzionale nella sezione: «Amministrazione trasparente» di cui all'articolo 9:

a) il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed il relativo stato di attuazione;  
b) **il Piano e la Relazione di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;**

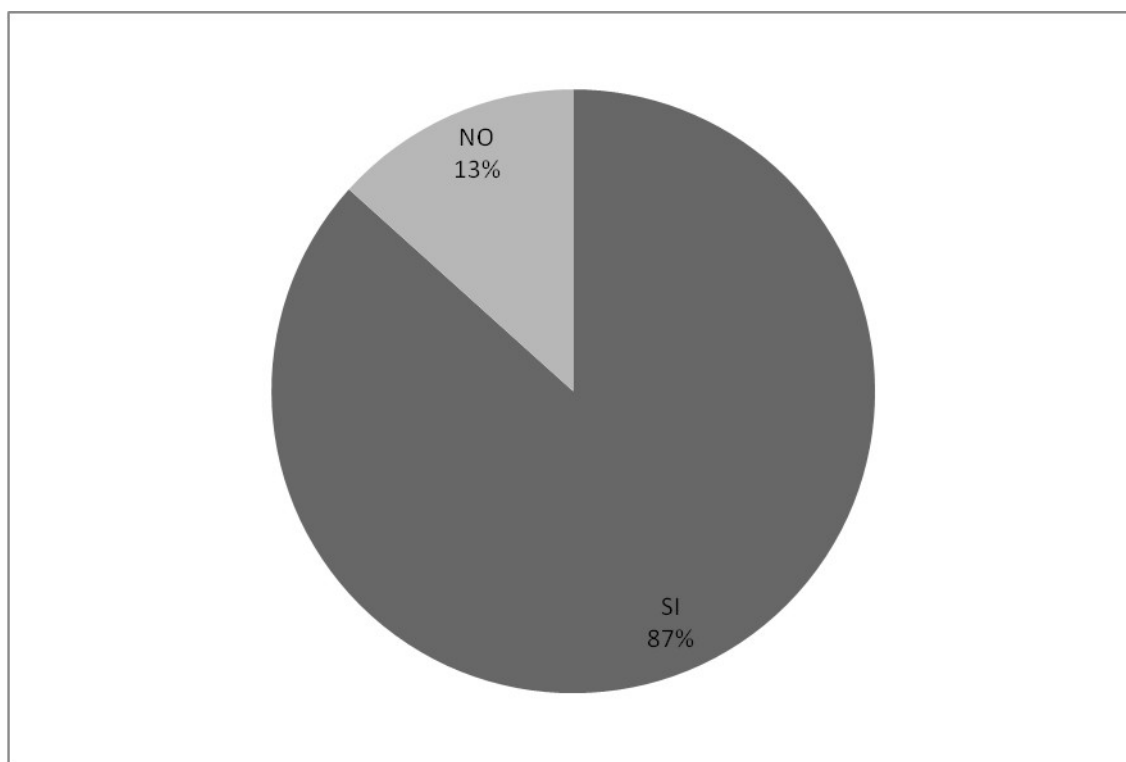
c) i nominativi ed i curricula dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009;

d) i curricula e i compensi dei soggetti di cui all'articolo 15, comma 1, nonché i curricula dei titolari di posizioni organizzative, redatti in conformità al vigente modello europeo.

<sup>73</sup> Il 66,67% del campione iniziale ha pubblicato e adottato il documento.



**Figura 16: Comuni che hanno adottato la Relazione sulla *Performance***



Fonte: elaborazione personale

In definitiva, il campione è formato dai seguenti n. 30 Comuni.

**Tabella 3: Comuni capoluogo di provincia del campione**

<b>Numero progressivo</b>	<b>Comune</b>	<b>Regione di appartenenza</b>
1	Bari	Puglia
2	Bergamo	Lombardia
3	Bologna	Emilia Romagna
4	Brescia	Lombardia
5	Cagliari	Sardegna
6	Firenze	Toscana
7	Forlì	Emilia Romagna
8	Genova	Liguria
9	Livorno	Toscana
10	Milano	Lombardia
11	Modena	Emilia Romagna
12	Napoli	Campania

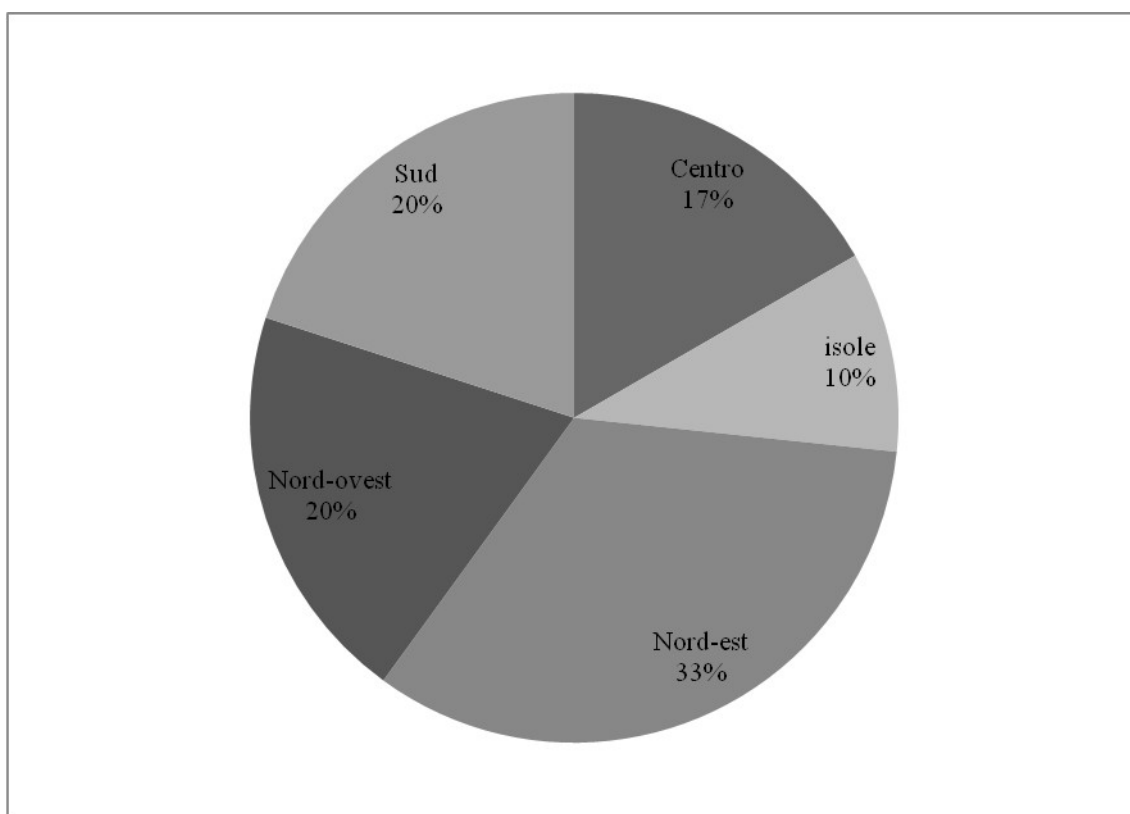
<b>Numero progressivo</b>	<b>Comune</b>	<b>Regione di appartenenza</b>
13	Novara	Piemonte
14	Padova	Veneto
15	Perugia	Umbria
16	Pescara	Abruzzo
17	Piacenza	Emilia Romagna
18	Prato	Toscana
19	Ravenna	Emilia Romagna
20	Reggio Calabria	Calabria
21	Reggio Emilia	Emilia Romagna
22	Rimini	Emilia Romagna
23	Roma	Lazio
24	Salerno	Campania
25	Sassari	Sardegna
26	Siracusa	Sicilia
27	Taranto	Puglia
28	Torino	Piemonte
29	Verona	Veneto
30	Vicenza	Veneto

Si precisa che la maggior parte dei n. 15 Comuni esclusi dal campione – poiché non hanno pubblicato il documento programmatico 2012-2014 – ha, comunque, adottato e pubblicato il Piano 2013-2015. Tuttavia, non è stato possibile analizzare l'intero ciclo di gestione della *performance* con riferimento a tali municipalità, poiché il ciclo in parola non si è ancora chiuso nel momento in cui si provvede a redigere il presente lavoro. Com'è noto, la Relazione sulla *Performance* 2013 dovrà essere adottata e pubblicata entro il prossimo 30 giugno 2014.

### 4.3 Analisi descrittiva del campione

I Comuni capoluogo di più grandi dimensioni che hanno adottato il Piano della *Performance* 2012-2014 si collocano principalmente al Nord Italia. Di seguito si illustra la distribuzione a livello territoriale dei Comuni del campione: il 53% delle amministrazioni è situata al Nord, il 17% al Centro, il 20% al Sud e il 10% in Sicilia e Sardegna (si veda il grafico seguente).

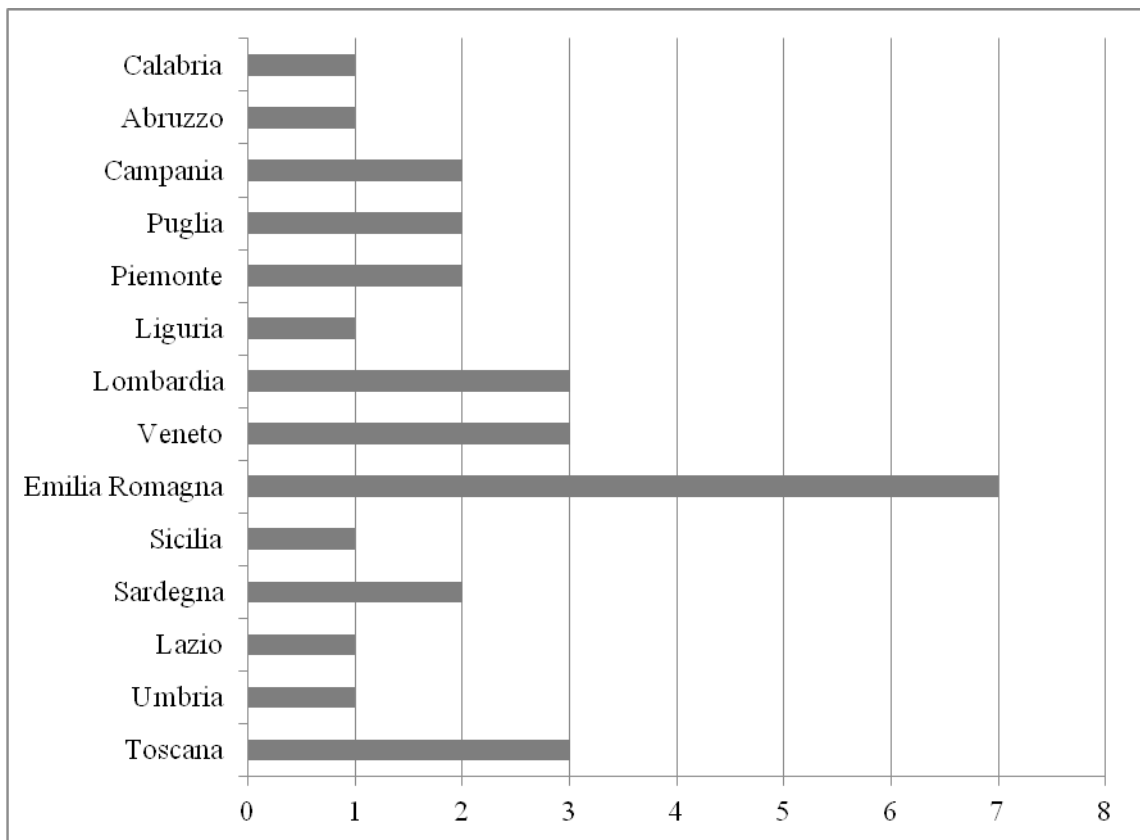
Figura 17: Distribuzione dei Comuni del campione sul territorio italiano



Fonte: elaborazione personale

L'Emilia Romagna è la regione maggiormente rappresentata, con 7 Comuni capoluogo di provincia. Seguono la Lombardia, il Veneto e la Toscana, con 3 Comuni (si veda la figura successiva).

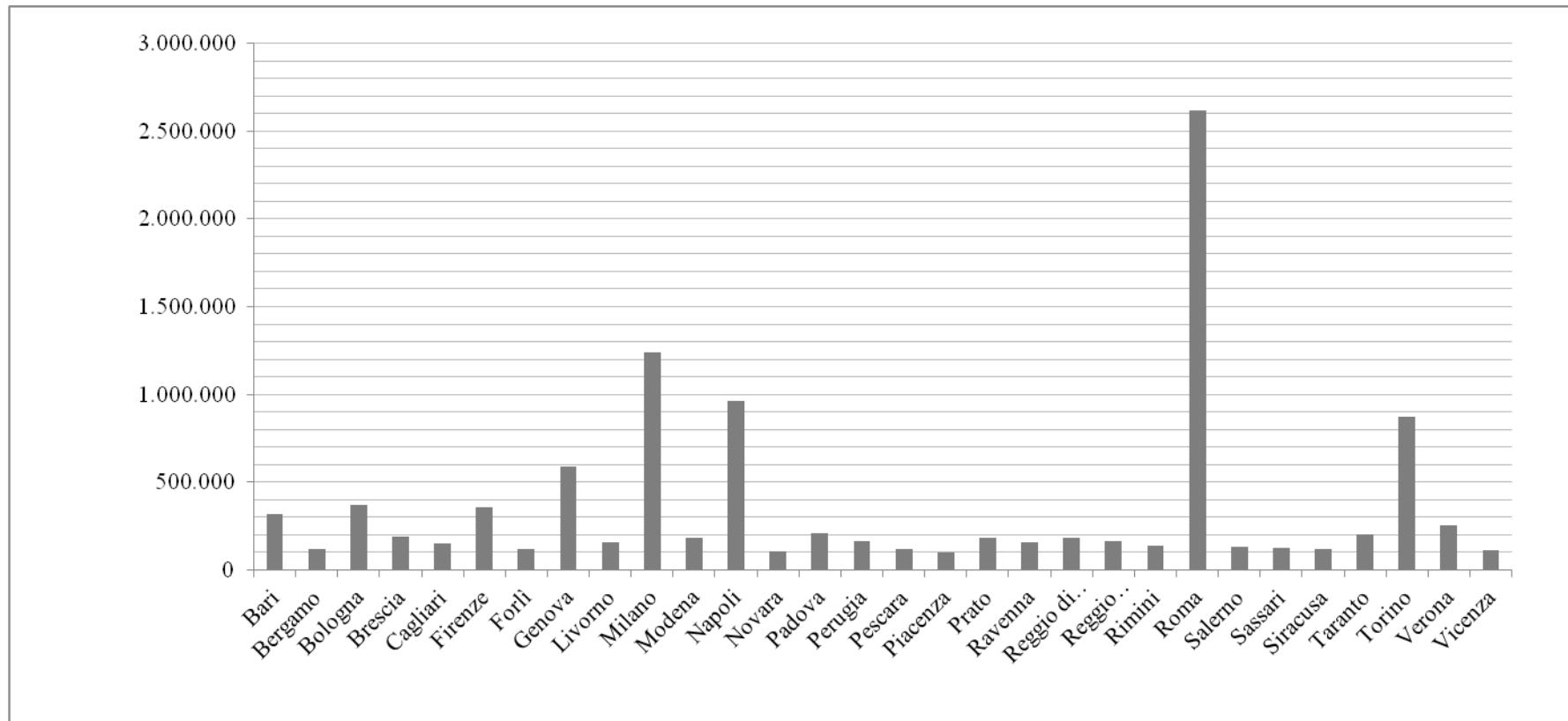
**Figura 18: Distribuzione dei Comuni del campione per regione di appartenenza**



**Fonte: elaborazione personale**

La figura successiva illustra la numerosità della popolazione residente in corrispondenza di ciascuno dei Comuni del campione.

**Figura 19: Popolazione dei Comuni del campione**

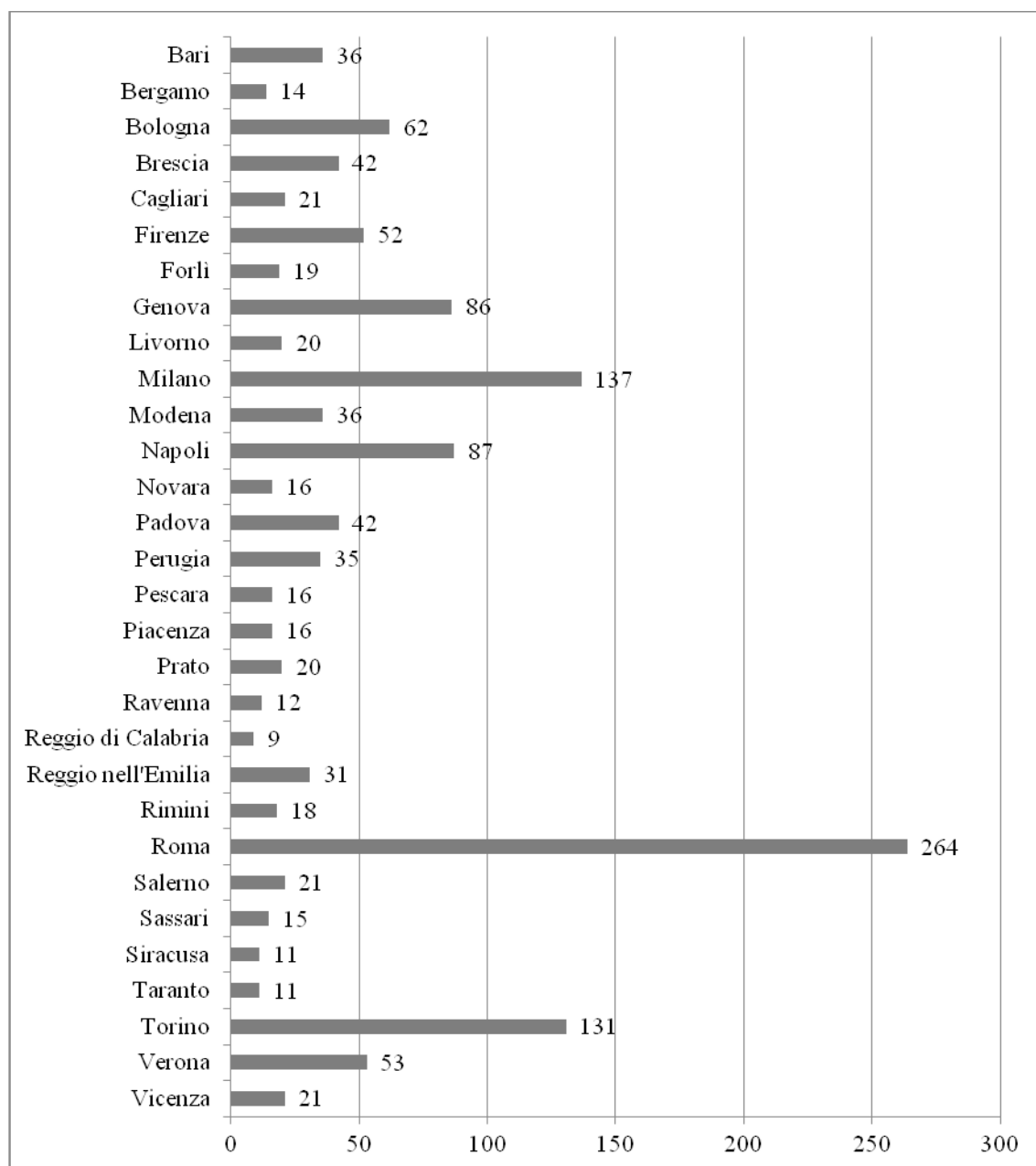


Fonte: elaborazione personale su dati ISTAT- esposti nel portale I.STAT (<http://dati-censimentopopolazione.istat.it/>)

Al crescere della numerosità della popolazione aumentano anche le dimensioni della “macchina amministrativa” e, di conseguenza, la relativa complessità organizzativa.

Di seguito si illustra il numero dei dirigenti e dipendenti a tempo indeterminato (anno 2012) di ciascuna municipalità selezionata.

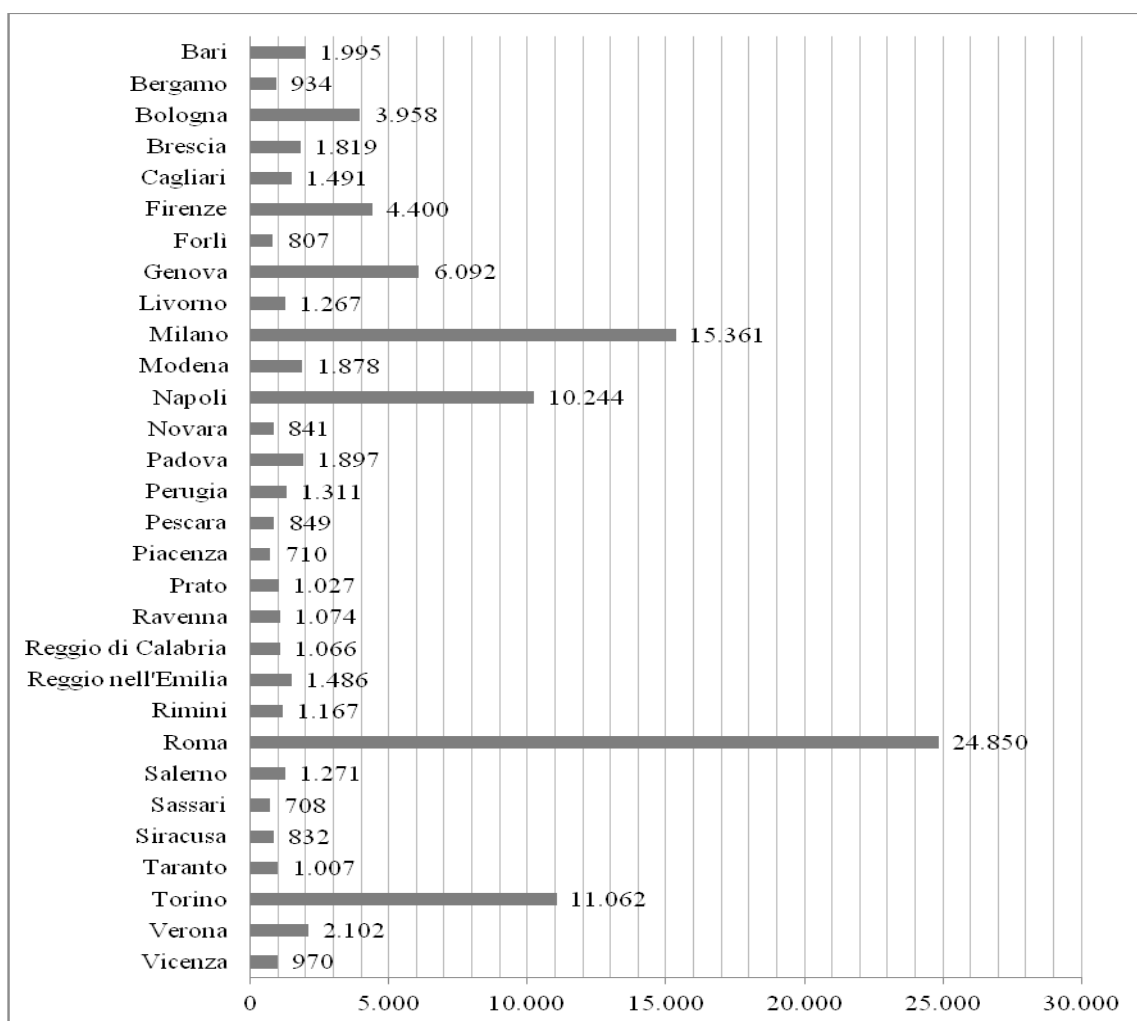
**Figura 20: Dirigenti presenti nei Comuni del campione**



Fonte: elaborazione personale

Per quanto riguarda il numero dei dipendenti, si riporta di seguito la ripartizione del campione, da cui emergono differenze rilevanti tra i vari Comuni.

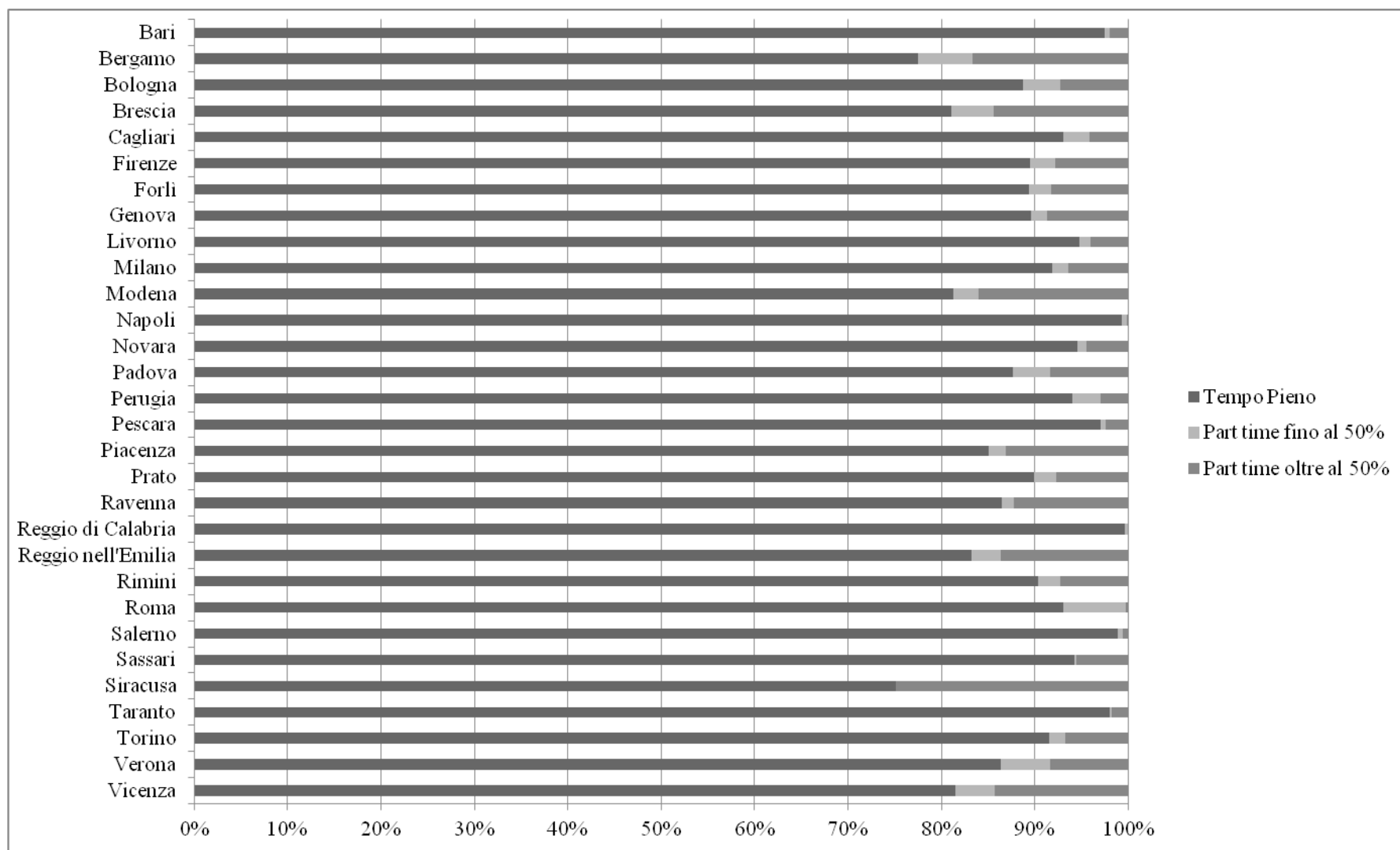
**Figura 21: Dipendenti pubblici per Comune**



Fonte: elaborazione personale

Si specifica, inoltre, la composizione del personale in funzione del tipo di impiego (a tempo pieno o part-time). Più precisamente, la figura successiva evidenzia la composizione percentuale, differenziando tra personale a tempo pieno, part-time fino al 50% e part-time oltre il 50%.

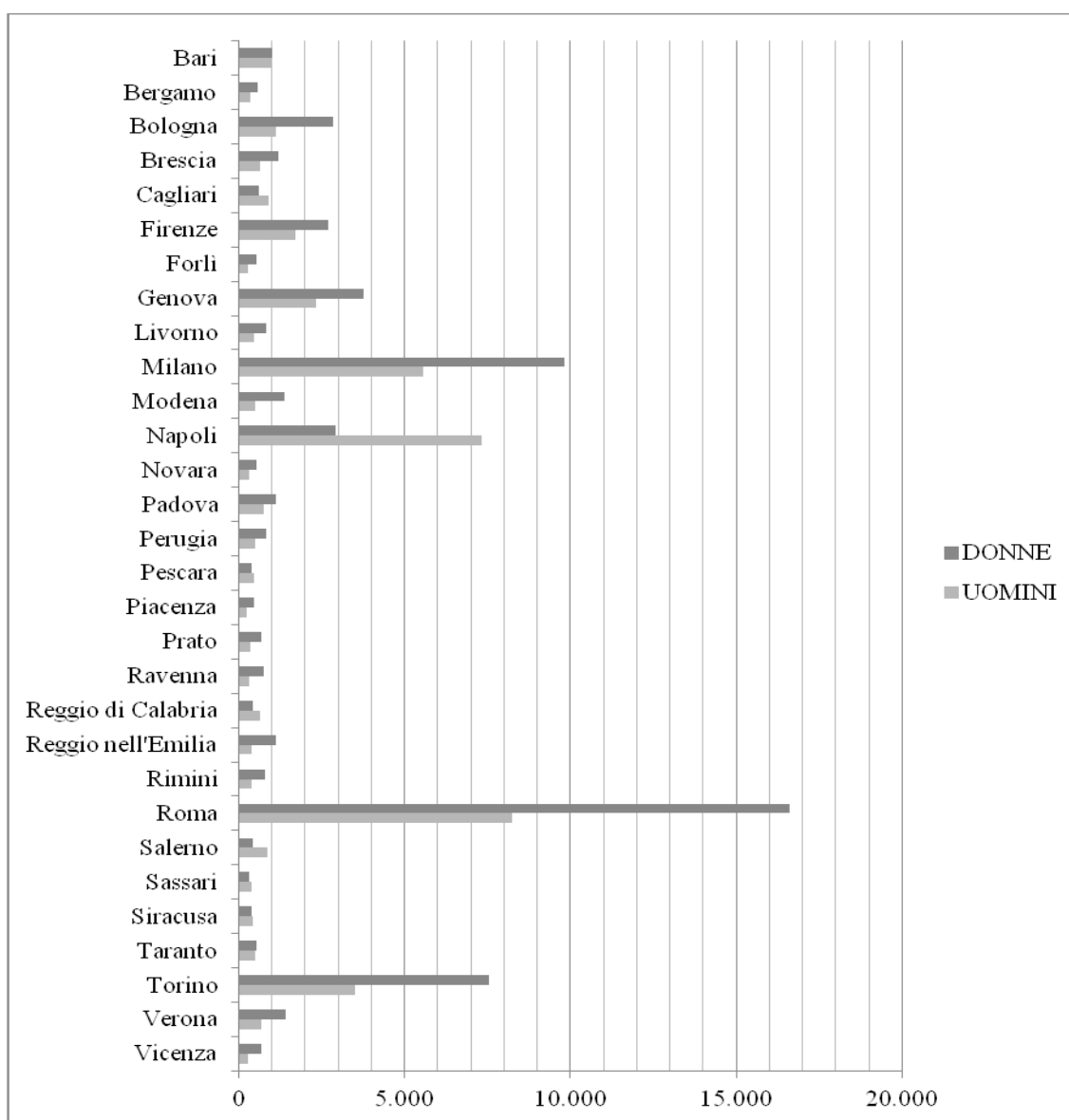
**Figura 22: Tipologia di personale pubblico per Comune**





Di seguito, si svolgono alcune considerazioni in merito alle differenze di genere che esistono tra i dipendenti dei Comuni osservati. Si noti come il 78% delle amministrazioni fa registrare la prevalenza di personale femminile, in linea con la tendenza nazionale nel Settore Pubblico<sup>74</sup>.

**Figura 23: Differenza di genere nelle amministrazioni del campione**



Fonte: elaborazione personale

<sup>74</sup> Istituto di Ricerche Sulla Pubblica Amministrazione, *La parità di genere nella Pubblica Amministrazione*, Rapporto 1/2013.

A tal proposito, è importante rilevare che negli ultimi anni la presenza di personale femminile nelle amministrazioni pubbliche<sup>75</sup> è aumentata anche in virtù delle politiche di promozione delle pari opportunità che hanno imposto, talune volte, la presenza di figure femminili anche tra gli organi di governo.

I dati della Ragioneria Generale dello Stato, di cui al Conto Annuale, evidenziano la prevalenza di personale femminile, con punte percentuali di rilievo in taluni settori della pubblica amministrazione (SSN e Istruzione).

\*

\*\*\*

\*\*\*\*\*

Un ulteriore elemento utile ai fini dell'analisi attiene all'esame dei livelli di stabilità che caratterizzano l'organo di indirizzo-politico che governa i Comuni del campione. In effetti, ampia e autorevole dottrina rileva che la stabilità politica favorisce lo sviluppo di idonei sistemi di *performance management*.

Il grafico seguente illustra i livelli di stabilità dei Comuni del campione, che viene misurata in termini di durata media dei mandati elettorali con riferimento ad un orizzonte temporale di 10 anni, dal 2001 al 2011 (elaborazione personale su dati del Ministero dell'Interno).

Dalle analisi esperite emerge che i 30 Comuni esaminati presentano buoni livelli di stabilità, con un valore medio di 4,58 anni su dieci anni. La percentuale minima viene registrata rispetto ai Comuni di Reggio Calabria

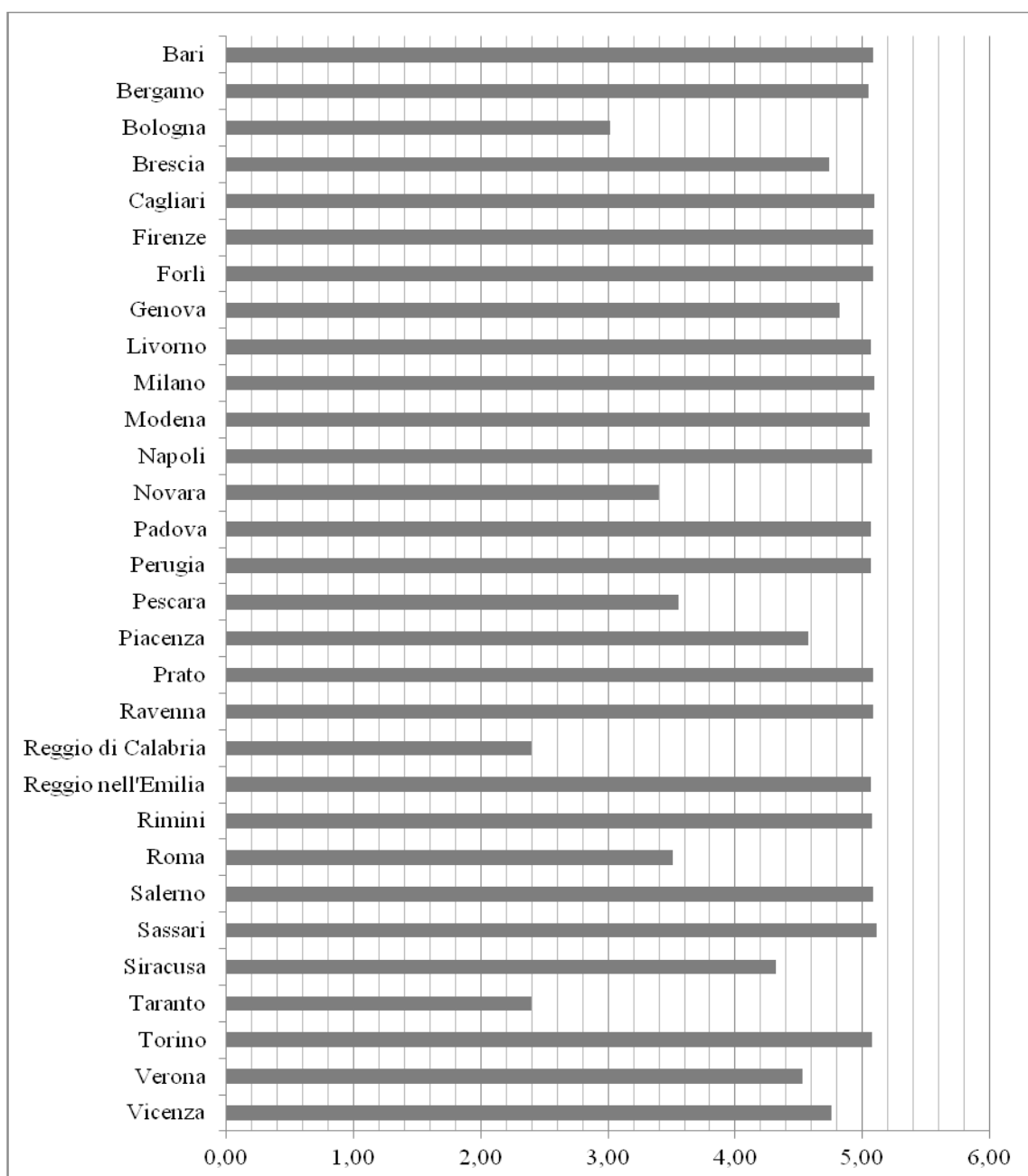
---

<sup>75</sup> Tale tendenza tende, anzi, a consolidarsi: nella scuola, dove la percentuale di personale femminile è passata dal 77,3% al 78,8% negli ultimi anni, e, con previsioni che vanno oltre la quota dell'80% del totale. Il settore sanitario fa rilevare a sua volta un ingente crescita nel medesimo periodo, dal 62,2% al 64,7%.

Dati della Ragioneria Generale dello Stato, *Conto Annuale 2011*.

e Taranto (durata media mandato pari a 2,4 anni). Il valore massimo viene registrato nei confronti dei Comuni di Sassari (5,12 anni), Milano e Cagliari (5,10).

**Figura 24: Durata media dei mandati per Comune del campione**

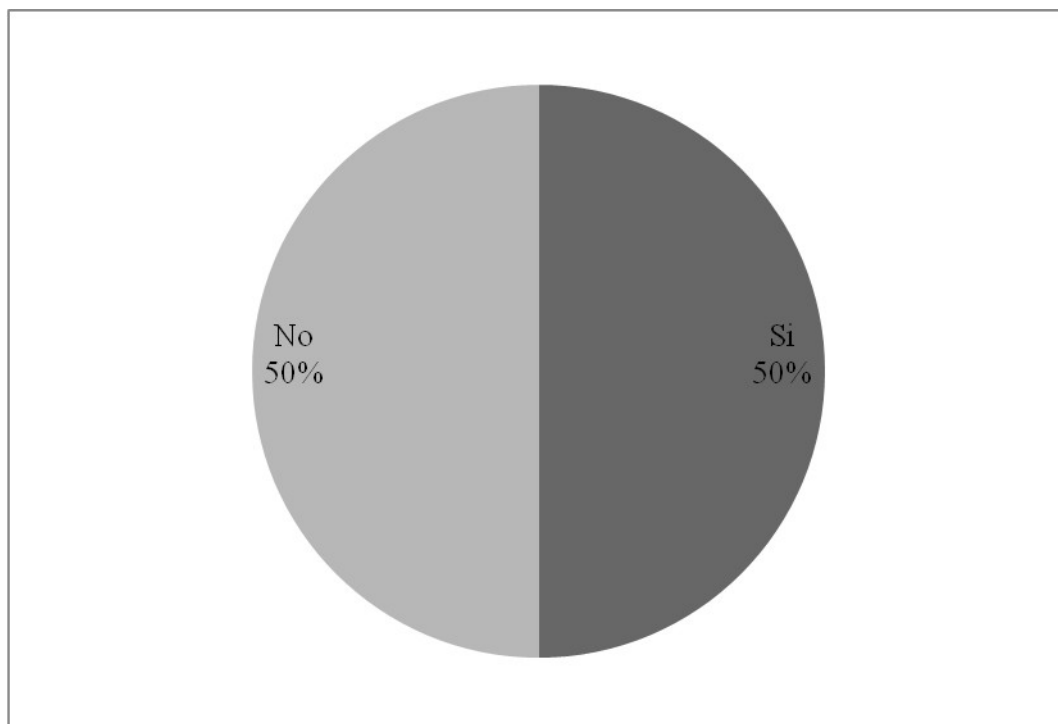


**Fonte: elaborazione personale**

Per quanto attiene alla eventuale nomina dell'Organismo Indipendente di Valutazione da parte dei Comuni selezionati, si ricorda che la delibera n. 23/2012 della CiVIT, ora ANAC, chiarisce che gli enti territoriali, stante il mancato rinvio dell'art. 16, comma 2, del D. Lgs. n. 150/2009 all'art. 14 dello stesso decreto, hanno la facoltà – e non l'obbligo – di costituire l'OIV, in quanto, nella loro autonomia, possono affidare ad altri organi i compiti previsti dai principi di cui alle disposizioni del D. Lgs. n. 150/2009 indicate nel citato art. 16.

Ciò premesso, i Comuni che si sono dotati, al 30 giugno 2013, di un Organismo Indipendente di Valutazione (art. 14 del D. Lgs. 150 del 2009) sono la metà del totale.

**Figura 25: Presenza dell'OIV nei Comuni del campione al 30 giugno 2013**



**Fonte: elaborazione propria**

A tal riguardo è opportuno segnalare che le amministrazioni che istituiscono organi espressamente qualificati come Organismi Indipendenti di Valutazione con le relative funzioni (art.14 del D. Lgs n. 150/2009) sono tenute ad applicare *in toto* le previsioni dell'art. 14 citato e a conformarsi alle indicazioni contenute nelle delibere CiVIT n. 4/2010, come integrata dalle delibere n. 107/2010 e n. 12/2013. Inoltre, tali amministrazioni devono richiedere il parere preventivo della Commissione prima di affidare l'incarico ai singoli componenti selezionati.

Di contro, le amministrazioni che riformano i preesistenti Nuclei di valutazione o che istituiscono *ex novo* soggetti deputati alla valutazione e che non richiamano espressamente le previsioni dell'art. 14 del D. Lgs n. 150/2009 ai fini della identificazione delle funzioni da assegnare all'organo di valutazione, non sono tenute ad applicare le previsioni dell'art. 14 e le relative indicazioni interpretative fornite nelle citate delibere della CiVIT, in ragione dell'autonomia organizzativa e regolamentare riconosciuta loro dalla Costituzione.

Fatte queste considerazioni descrittive, nel capitolo successivo si entra nel vivo della discussione relativa all'analisi del livello di *compliance* dei documenti del ciclo di gestione della *performance* dei Comuni del campione e, in particolare, si illustra l'approccio metodologico seguito. Nello specifico, si chiariscono le modalità di costruzione del *Performance Index* e si verificano i livelli di affidabilità statistica dell'indicatore sintetico preso in esame.

#### **4.4 La misurazione del grado di adeguamento alla Riforma Brunetta tramite la costruzione di un “*Performance Index*”: approccio metodologico utilizzato e analisi di affidabilità dell’indicatore**

La costruzione del *Performance Index*, teso a misurare il grado di adeguamento (*compliance*) dei documenti (output) del ciclo di gestione della *performance* dei Comuni osservati, si fonda sull’analisi di alcuni elementi-chiave che le varie delibere CiVIT ritengono necessari ai fini della redazione di documenti di programmazione e rendicontazione di “qualità”. Si tratta dei c.d. “requisiti minimi” del Piano della *Performance* definiti dalla delibera CiVIT n. 112 del 2010 e richiamati nella delibera CiVIT 114 del 2010, che individua le principali carenze del ciclo della *performance*.

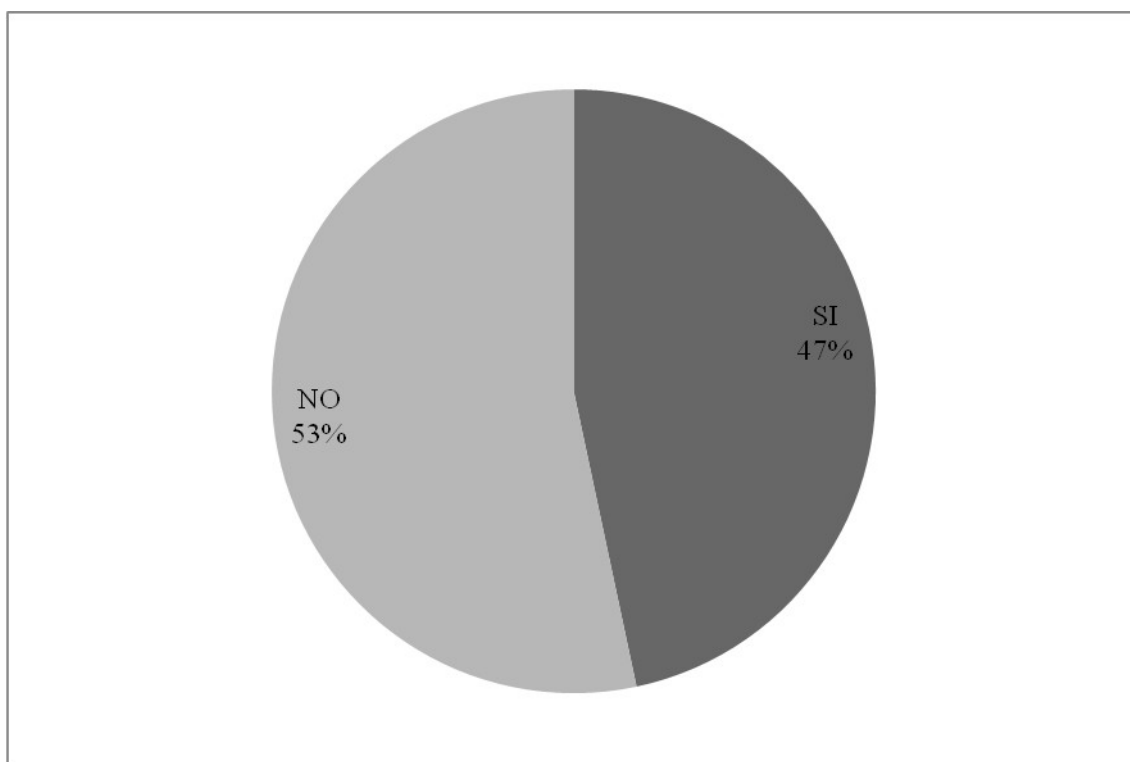
Nello specifico, si identificano due “macrofamiglie” di criteri utili ai fini della costruzione del *Performance Index*:

- parametri riferiti alla fase di pianificazione strategica e della programmazione operativa, da utilizzare ai fini dell’analisi della qualità del Piano della *Performance*;
- criteri da impiegare nell’analisi della Relazione sulla *Performance*.

I criteri individuati sono utili al fine di verificare il livello di *compliance* rispetto ai principi dettati dal D. Lgs. 150 del 2009 e ai contenuti delle linee guida emanate dalla CiVIT (delibera 89, 112 e 114 del 2010 per il Piano; delibera 114 del 2010 e delibera 5 del 2012 per la Relazione).

I Comuni del campione hanno adottato documenti di programmazione variegati: solo la metà si è dotata di un documento *ad hoc*, denominato Piano della *Performance* (si veda il grafico successivo). La parte restante ha preferito apportare modifiche ai preesistenti documenti di programmazione al fine di renderli coerenti con le previsioni legislative e renderli più funzionali all’attuazione di un corretto ciclo di gestione della *performance*.

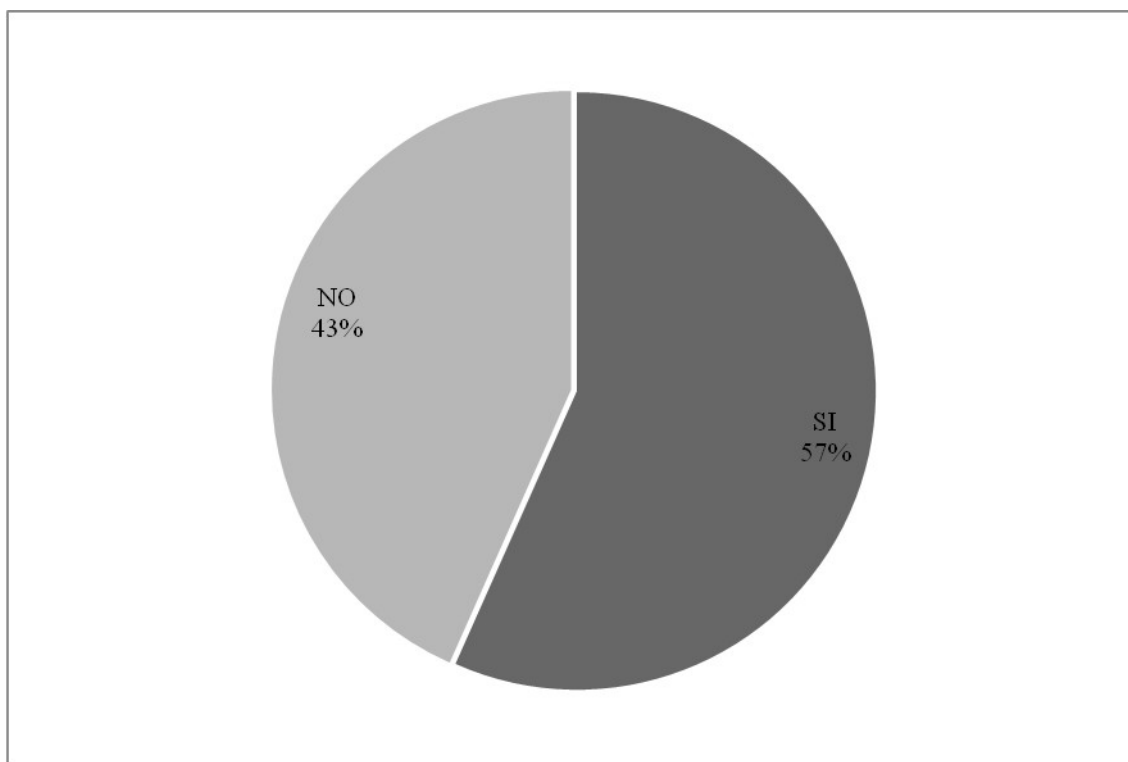
**Figura 26: Comuni che hanno adottato un documento *ad hoc* denominato "Piano della Performance"**



**Fonte: elaborazione personale**

I documenti pubblicati (“Piano della Performance” o PEG-PdP) non sempre si riferiscono ad un orizzonte pluriennale, dal momento che ci sono casi in cui la programmazione non va oltre l’anno. Nello specifico, solo il 57% dei documenti analizzati contiene previsioni triennali (2012-2014).

**Figura 27: Presenza di documenti di programmazione triennale**



Fonte: elaborazione personale

Alla luce di quanto finora esposto, si riportano di seguito i criteri che hanno portato alla individuazione del *Performance Index*, in corrispondenza di ciascuna fase del ciclo (programmazione e rendicontazione).

In particolare, n. 31 criteri sono riferiti all'analisi del Piano della *Performance*, o comunque ai documenti di programmazione ad esso assimilabili; mentre n. 7 criteri si riferiscono al documento che chiude il ciclo della *performance*, ossia alla Relazione sulla *Performance*. Si vedano le tabelle successive.



**Tabella 4: Criteri di analisi del Piano della *Performance***

N.	PIANO DELLA <i>PERFORMANCE</i>
1	Adozione di un documento <i>ad hoc</i>
2	Adozione di un documento triennale
3	Pubblicazione sul sito istituzionale nella sezione "Amministrazione Trasparente"
4	Presenza di una pluralità di Piani
5	Presenza di obiettivi strategici
6	Presenza di obiettivi strategici pluriennali
7	Presenza di obiettivi operativi
8	Correlazione degli obiettivi alle risorse
9	Individuazione degli obiettivi e degli indicatori assegnati alle unità organizzative con responsabilità dirigenziale
10	Presenza di indicatori di <i>outcome</i>
11	Qualità dell'indicatore di <i>outcome</i> (presenza di indicatori di impatto o di <i>output</i> )
12	Presenza di obiettivi di standard di qualità (indicatori di qualità ex delibera 88/2010)
13	Qualità degli standard di qualità (esistono indicatori relativi a obiettivi specifici e non generali)
14	Presenza di indicatori di <i>customer satisfaction</i> (qualità percepita)
15	Presenza di indicatori di input (es. risorse utilizzate)
16	Presenza di indicatori di processo (es. stato di avanzamento attività)
17	Presenza di indicatori di output (es. numero di pratiche lavorate)
18	Qualità degli indicatori di output (gli indicatori non sono binari)
19	Presenza di obiettivi di promozione delle pari opportunità
20	Presenza di obiettivi di benessere organizzativo
21	Presenza dell'albero della performance
22	Presenza di aree strategiche trasversali alla struttura organizzativa (l'area strategica non coincide con il settore)
23	Presenza di informazioni relative all'analisi del contesto esterno
24	Presenza di informazioni utili all'analisi del contesto interno
25	Identificazione dei valori <i>target</i> da raggiungere per la maggior parte degli indicatori
26	Identificazione dei valori iniziali ( <i>baseline</i> ) da raggiungere per la maggior parte degli indicatori

N.	<b>PIANO DELLA PERFORMANCE</b>
27	Confronto con i valori <i>target</i> delle altre amministrazioni
28	Accessibilità del piano dal sito istituzionale dell'amministrazione (immediata accessibilità vs accessibilità tramite un numero elevato di link e file formato immagine di dimensioni elevate)
29	Adeguatezza del formato di visualizzazione e possibilità di download (assenza link download vs formato navigabile html più pdf, odt, ecc.)
30	Comprensibilità e semplicità di linguaggio per il piano (linguaggio semplice con grafici, tabelle e punti elenco vs linguaggio tecnico con stile piano e rinvii)
31	Omogeneità nella qualità degli obiettivi, indicatori e target tra le diverse unità organizzative (elevata variabilità vs qualità omogenea)

I criteri legati alla verifica della *compliance* del Piano, e quindi al rispetto dei principi dettati dal D. Lgs. 150 del 2009 e contenuti nelle linee guida emanate dalla CiVIT (delibera 89, 112 e 114 del 2010 per il Piano) sono 16, ovverosia il 52% dei criteri individuati per la valutazione del documento programmatico.

I criteri che consentono di apprezzare la qualità delle fasi di redazione, presentazione e pubblicazione dei documenti sono 5 (16%).

Infine, la qualità del contenuto viene apprezzata mediante criteri che monitorano la presenza di informazioni rilevanti dal punto di vista strategico, nell'ottica dell'apprendimento e del miglioramento continuo. Si tratta complessivamente di n. 10 criteri (32%).

Per quanto riguarda la Relazione sulla *Performance*, infine, il documento viene analizzato, soprattutto sotto l'aspetto della coerenza della sua struttura e contenuto rispetto al documento programmatico. In tale circostanza, si prendono in esame n. 7 criteri.

**Tabella 5: Criteri per la valutazione della Relazione sulla *Performance***

N.	<b>RELAZIONE SULLA <i>PERFORMANCE</i></b>
32	Adozione della Relazione sulla <i>Performance</i> 2012
33	Validazione dell'OIV
34	Coerenza tra il Piano della <i>Performance</i> 2012-2014 e la Relazione sulla <i>Performance</i> 2012
35	Grado di autoreferenzialità della Relazione (pubblicazione di casi di mancato raggiungimento degli obiettivi e/o evidenziazione di casi di <i>performance</i> inadeguata, con relative giustificazioni)
36	Accessibilità della Relazione nel sito istituzionale dell'amministrazione (immediata accessibilità vs accessibilità tramite un numero elevato di link e file formato immagine di dimensioni elevate)
37	Adeguatezza del formato di visualizzazione e possibilità di <i>download</i> (assenza link download vs formato navigabile html più pdf, odt, ecc.)
38	Comprensibilità e semplicità di linguaggio utilizzato (linguaggio semplice con grafici, tabelle e punti elenco vs linguaggio tecnico con stile piano e rinvii)

Il *Performance Index* è stato calcolato come sommatoria dei punteggi assegnati a ciascuno dei n. 38 criteri, che rappresentano variabili “dummy”<sup>76</sup> o binarie (0/1). Infatti, ogni criterio può assumere i seguenti valori:

- punteggio “1”, in caso di presenza del requisito;
- punteggio “0”, in caso contrario.

L’assegnazione dei punteggi in corrispondenza dei vari criteri costituisce una fase cruciale e particolarmente delicata della ricerca. A tal

<sup>76</sup> Una variabile *dummy* è una variabile che assume valore 0 o 1, a seconda che sia soddisfatta o meno una data condizione.

proposito, si fa presente che il ricorso a variabili binarie (0/1) ha ridotto al minimo la soggettività insita nella valutazione, soprattutto durante la valutazione di documenti di programmazione alternativi al Piano della *Performance*, che non rispondono appieno ai requisiti minimi dettati dalle delibere CiVIT.

Si ribadisce che lo *scoring* dell'indice è ottenuto tramite la somma dei punteggi conseguiti da ciascuno dei n. 38 fattori presi in esame. Ne deriva che il valore minimo dell'indicatore è pari a zero (tutti i 38 criteri analizzati non sono presenti), mentre il valore massimo è 38 (si riscontra la presenza di tutti i fattori considerati).

È appena il caso di precisare che l'indice così costruito deve essere statisticamente "affidabile", affinché possa costituire un indicatore di sintesi dei livelli di *compliance* dei documenti di programmazione e rendicontazione analizzati. In caso contrario, l'indicatore potrebbe condurre a valutazioni errate.

L'analisi di affidabilità è stata condotta mediante il coefficiente Alfa di Cronbach<sup>77</sup> che, com'è noto, rappresenta uno dei parametri più utilizzati nelle analisi statistiche fattoriali applicate alla ricerca sociale<sup>78</sup>.

La Tabella sottostante riporta il valore complessivo ottenuto, pari a 0,845. Com'è noto, si tratta di un ottimo livello di affidabilità dell'indice sintetico, che attesta dunque un'ottima coerenza tra i n. 38 *item* considerati.

Nella Tabella si riportano anche i valori dell'Alfa se ciascun *item* venisse meno.

**Tabella 6: L'Alpha di Cronbach del GMI**

---

<sup>77</sup> Cronbach L., *Coefficient alpha and internal structure of tests*, Psychometrika, 16, 1951, 297-334.

<sup>78</sup> Cfr., A. Mastroilli, L. Petita, L. Borgogni, P. Steca, *L'abc del programma SPSS*, FrancoAngeli, Milano, 2004, p. 148.

Alfa di Cronbach	N. di item
0,845	38

Statistiche totali degli item		
Numero	Parametri	Valore dell'Alfa di Cronbach se l'item è escluso
1	Adozione di un documento <i>ad hoc</i>	0,845
2	Adozione di un documento triennale	0,855
3	Pubblicazione sul sito istituzionale nella sezione "Amministrazione Trasparente"	0,848
4	Presenza di una pluralità di Piani	0,846
5	Presenza di obiettivi strategici	0,843
6	Presenza di obiettivi strategici pluriennali	0,848
7	Presenza di obiettivi operativi	0,839
8	Correlazione degli obiettivi alle risorse	0,846
9	Individuazione degli obiettivi e degli indicatori assegnati alle unità organizzative con responsabilità dirigenziale	0,840
10	Presenza di indicatori di <i>outcome</i>	0,848
11	Qualità dell'indicatore di <i>outcome</i> (presenza di indicatori di impatto o di <i>output</i> )	0,849
12	Presenza di obiettivi di standard di qualità (indicatori di qualità ex delibera 88/2010)	0,849
13	Qualità degli standard di qualità (esistono indicatori relativi a obiettivi specifici e non generali)	0,842
14	Presenza di indicatori di <i>customer satisfaction</i> (qualità percepita)	0,841
15	Presenza di indicatori di input (es. risorse utilizzate)	0,838
16	Presenza di indicatori di processo (es. stato di avanzamento attività)	0,835
17	Presenza di indicatori di output (es. numero di pratiche lavorate)	0,837
18	Qualità degli indicatori di output (gli indicatori non sono binari)	0,838
19	Presenza di obiettivi di promozione delle pari opportunità	0,842
20	Presenza di obiettivi di benessere organizzativo	0,841
21	Presenza dell'albero della performance	0,842
22	Presenza di aree strategiche trasversali alla struttura organizzativa (l'area strategica non coincide con il settore)	0,837
23	Presenza di info sull'analisi del contesto esterno	0,850
24	Presenza di info sull'analisi del contesto interno	0,845
25	Identificazione dei valori target da raggiungere per la maggior parte degli indicatori	0,837
26	Identificazione dei valori iniziali ( <i>baseline</i> ) da raggiungere per la maggior parte degli indicatori	0,837
27	Confronto con i valori target delle altre amministrazioni	0,843
28	Accessibilità del piano dal sito istituzionale dell'amministrazione (immediata accessibilità vs accessibilità tramite un numero elevato di link e file formato immagine di dimensioni elevate)	0,836

Statistiche totali degli item		
Numero	Parametri	Valore dell'Alfa di Cronbach se l'item è escluso
29	Adeguatezza del formato di visualizzazione e possibilità di download (assenza link download vs formato navigabile html più pdf, odt, ecc.)	0,835
30	Comprensibilità e semplicità di linguaggio per il piano (linguaggio semplice con grafici, tabelle e punti elenco vs linguaggio tecnico con stile piano e rinvii)	0,841
31	Omogeneità nella qualità degli obiettivi, indicatori e target tra le diverse unità organizzative (elevata variabilità vs qualità omogenea)	0,849
32	Adozione della Relazione sulla <i>Performance</i> 2012	0,837
33	Validazione dell'OIV	0,837
34	Coerenza tra il Piano della <i>Performance</i> 2012-2014 e la Relazione sulla <i>Performance</i> 2012	0,831
35	Grado di autoreferenzialità della Relazione (pubblicazione di casi di mancato raggiungimento degli obiettivi/performance inadeguata)	0,832
36	Accessibilità della relazione dal sito istituzionale dell'amministrazione (immediata accessibilità vs accessibilità tramite un numero elevato di link e file formato immagine di dimensioni elevate)	0,831
37	Adeguatezza del formato di visualizzazione e possibilità di download (assenza link download vs formato navigabile html più pdf, odt, ecc.)	0,831
38	Comprensibilità e semplicità di linguaggio per il piano (linguaggio semplice con grafici, tabelle e punti elenco vs linguaggio tecnico con stile piano e rinvii)	0,830

#### **4.5 L'applicazione del *Performance Index* ai Comuni del campione: una visione d'insieme**

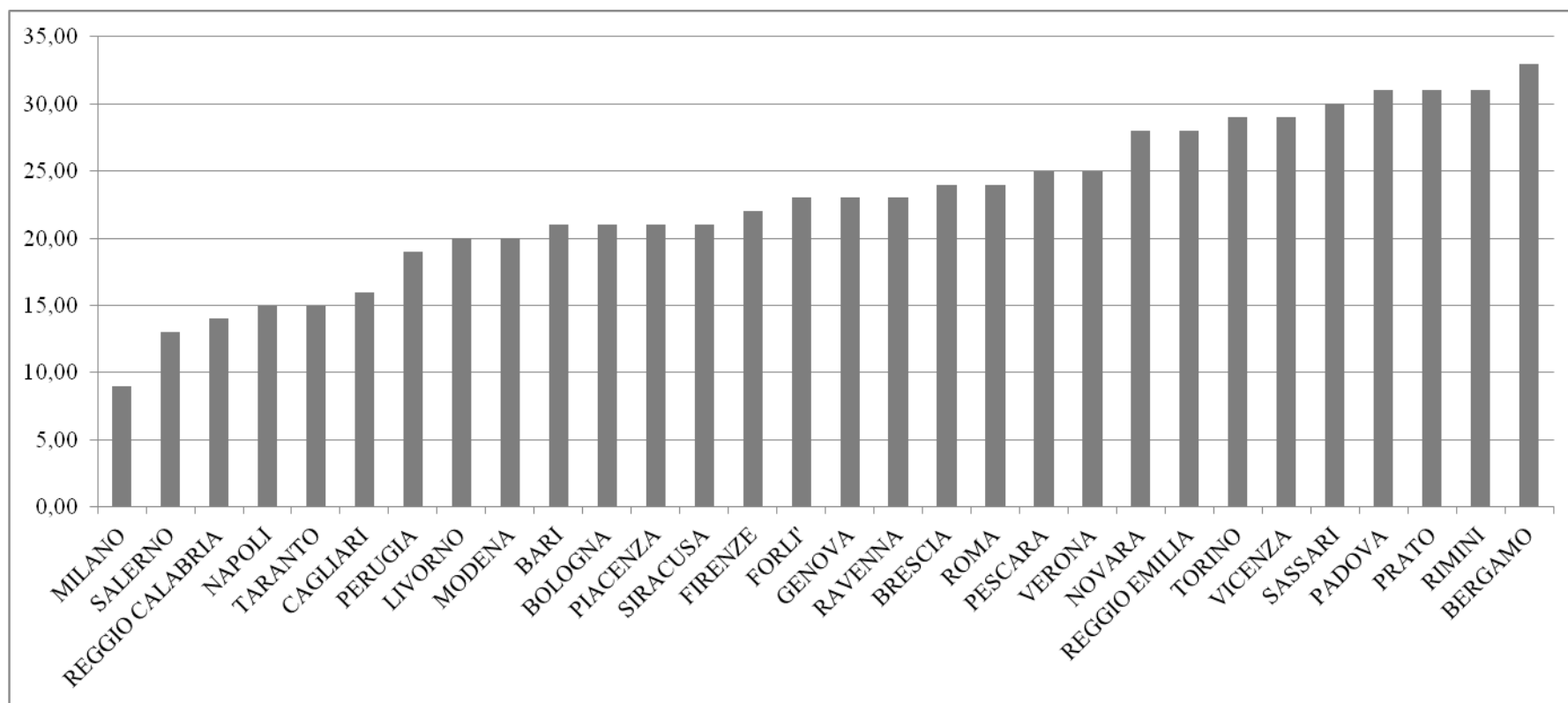
Il calcolo del *Performance Index* ha permesso di individuare le amministrazioni che pubblicano documenti di programmazione e rendicontazione con un livello di *compliance* più elevato alla “Riforma Brunetta”.

Il punteggio medio ottenuto dai Comuni del campione è 23 su 38.

Il punteggio minimo è stato raggiunto dal Comune di Milano (punteggio 9), con la redazione di un documento allo stato primordiale (il documento riferito al triennio successivo risulta nettamente migliorato).

Il punteggio massimo (33 su 38) viene raggiunto dal Comune di Bergamo, in quanto rappresenta il comune capoluogo di provincia che chiude il ciclo della performance con due documenti di ottima qualità.

**Figura 28: Performance Index nei Comuni del campione**



Fonte: elaborazione personale

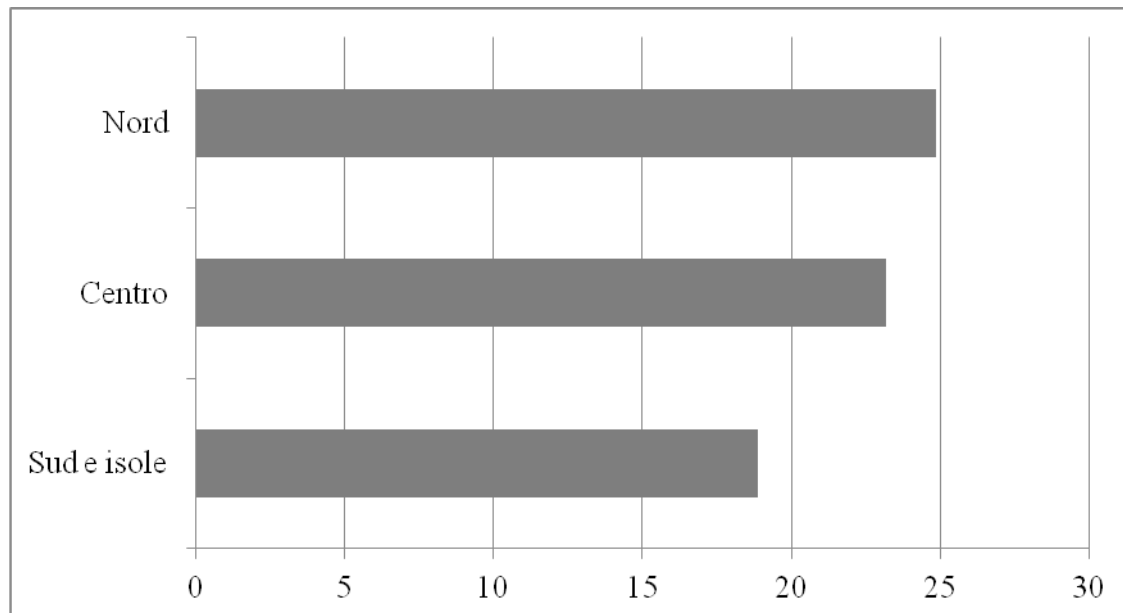


L'analisi evidenzia risultati positivi soprattutto rispetto ai Comuni del Nord Italia.

Se si divide il campione in 3 gruppi principali in base allo *scoring* ottenuto (10 Comuni con il punteggio più basso- “terzile basso”, 10 con il punteggio medio-“terzile medio”, e 10 Comuni più virtuosi con il punteggio più alto -“terzile alto”) si può notare come nella fascia alta (punteggio da 25 a 38) si collocano n. 8 Comuni del Nord Italia, mentre solo uno del Centro e uno delle Isole. Nella fascia più bassa si collocano n. 6 Comuni del Sud e delle Isole, n. 2 Comuni del Centro e n. 2 dell'Italia Settentrionale.

È importante notare come i dati medi dei punteggi ottenuti confermano l'“addensamento” dei Comuni più virtuosi al Nord Italia.

**Figura 29: Punteggi medi per ripartizione territoriale**



**Fonte: elaborazione personale**

Di norma, i Comuni che conseguono più elevati *scoring* rispetto al *Performance Index* svolgono bene sia la fase della programmazione sia quella della rendicontazione, segno che le due fasi sono strettamente collegate tra loro. Ne deriva che i Comuni che trascurano la fase della programmazione si caratterizzano per livelli bassi di *compliance* rispetto alla Relazione sulla *Performance*, che non di rado manca del tutto.

Pertanto, i Comuni più virtuosi sono, innanzitutto, quelli che concludono il ciclo di gestione della *performance* e che impostano correttamente la fase della programmazione.

Comuni del campione	% criteri (su 31) con valutazione positiva della “qualità” del Piano della <i>Performance</i>	% criteri (su 7) con valutazione positiva della “qualità” della Relazione sulla <i>Performance</i>	% criteri (su 38) con valutazione positiva della “qualità” dei documenti ( <i>output</i> )
<b>BERGAMO</b>	<b>84%</b>	<b>100%</b>	<b>87%</b>
<b>RIMINI</b>	<b>84%</b>	<b>71%</b>	<b>82%</b>
<b>PADOVA</b>	<b>77%</b>	<b>100%</b>	<b>82%</b>
<b>PRATO</b>	<b>77%</b>	<b>100%</b>	<b>82%</b>
<b>SASSARI</b>	<b>74%</b>	<b>100%</b>	<b>79%</b>
<b>TORINO</b>	<b>71%</b>	<b>100%</b>	<b>76%</b>
<b>VICENZA</b>	<b>71%</b>	<b>100%</b>	<b>76%</b>
<b>NOVARA</b>	<b>71%</b>	<b>86%</b>	<b>74%</b>
<b>REGGIO</b>			
<b>EMILIA</b>	<b>68%</b>	<b>100%</b>	<b>74%</b>
<b>PESCARA</b>	<b>61%</b>	<b>86%</b>	<b>66%</b>
VERONA	58%	100%	66%
BRESCIA	58%	86%	63%
ROMA	61%	71%	63%
FORLI'	52%	100%	61%
GENOVA	55%	86%	61%
RAVENNA	58%	71%	61%
FIRENZE	58%	57%	58%

Comuni del campione	% criteri (su 31) con valutazione positiva della “qualità” del Piano della <i>Performance</i>	% criteri (su 7) con valutazione positiva della “qualità” della Relazione sulla <i>Performance</i>	% criteri (su 38) con valutazione positiva della “qualità” dei documenti ( <i>output</i> )
BARI	58%	43%	55%
BOLOGNA	52%	71%	55%
PIACENZA	52%	71%	55%
SIRACUSA	61%	29%	55%
LIVORNO	55%	43%	53%
MODENA	48%	71%	53%
PERUGIA	42%	86%	50%
CAGLIARI	52%	0%	42%
NAPOLI	42%	29%	39%
TARANTO	48%	0%	39%
REGGIO			
CALABRIA	45%	0%	37%
SALERNO	42%	0%	34%
MILANO	26%	14%	24%

I Comuni più virtuosi (i primi 10) che presentano livelli più elevati del *Performance Index* si caratterizzano per i seguenti aspetti.

1) si riscontra, di solito, la presenza dell’**albero della performance**, che chiarisce il quadro complessivo degli obiettivi da raggiungere in corrispondenza di varie aree strategiche, mediante il contributo di diversi Settori dell’organizzazione aziendale;

2) si identificano **obiettivi strategici pluriennali**.

3) si registra solitamente la presenza di **indicatori di outcome**;

4) gli **indicatori di output** non sono di tipo binario del tipo “SI/NO”, “fatto”/ “non fatto”, ma specificano i livelli di prestazione erogata;

5) si specificano i valori **target** da raggiungere, anche se non sempre si precisano i valori di partenza (*baseline*) rispetto ai quali verificare il miglioramento della *performance*;

6) si riscontra piena **accessibilità** del piano, **adeguatezza del formato** di visualizzazione e **comprensibilità e semplicità di linguaggio**.

È appena il caso di precisare, comunque, che le criticità osservate, anche nel caso delle amministrazioni più virtuose, attengono al mancato collegamento degli obiettivi alle risorse, ovverosia all'integrazione tra ciclo della *performance* e ciclo di bilancio.

L'identificazione delle risorse necessarie al conseguimento dei vari obiettivi presuppone una riflessione sulle concrete possibilità che l'Ente ha di attuare ciò che si propone, permettendo così di formulare obiettivi "raggiungibili" in un orizzonte temporale definito, anziché un "libro dei sogni". Va da sé che la lettura dell'attività aziendale in funzione degli obiettivi che devono essere realizzati favorisce la diffusione di un'ottica per processi, "trasversale" alla struttura organizzativa dell'Ente.

Infine, un ulteriore punto di debolezza riscontrato anche nei documenti delle amministrazioni più virtuose attiene al confronto con altre amministrazioni. A tal proposito, occorre sottolineare come solo alcune amministrazioni abbiano spontaneamente inserito dati *benchmark* di altri Comuni simili. Tuttavia, manca allo stato attuale la possibilità di consultare banche dati condivise, gestite da istituzioni indipendenti, al fine di identificare termini di confronto.

In definitiva, i risultati dimostrano come un possibile passo in avanti è rappresentato dall'utilizzo efficace delle logiche di *performance-based*: oltre al *performance measurement* e al *performance reporting*, l'ente deve imparare ad implementare il *performance budgeting* (il concetto di

*performance* deve essere utilizzato nella discussione del Piano esecutivo di gestione ed inoltre deve essere sviluppato un collegamento diretto tra *performance* e risorse).

#### **4.6 L'applicazione del *Performance Index* ai Comuni del campione: analisi dei singoli fattori**

I principali risultati che emergono dall'analisi del *Performance Index* elaborato per i diversi Comuni del campione sono analizzabili scomponendo l'indice nelle sue due principali componenti:

- criteri riferiti alla fase di pianificazione e programmazione, al fine di valutare il livello di qualità del Piano della *Performance*;
- criteri riferiti alla fase consuntiva e, nello specifico, alla Relazione sulla *Performance*.

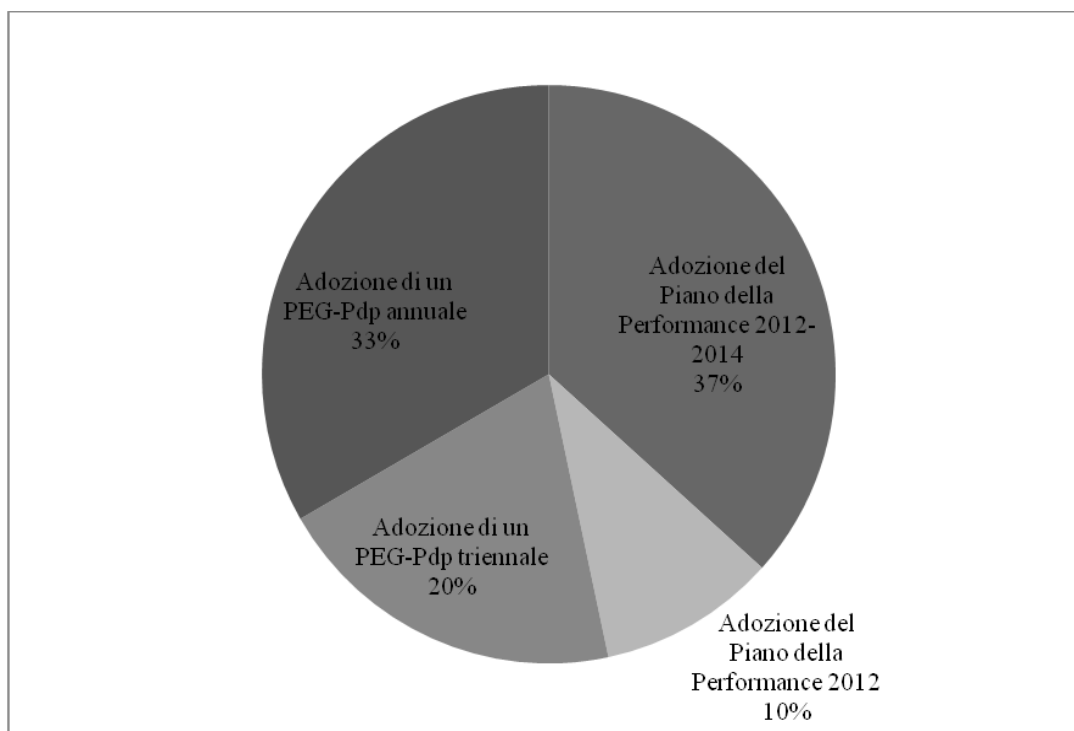
L'analisi che si intende svolgere prende in considerazione le principali variazioni dell'indice in relazione ai fattori che afferiscono alle due principali componenti poc'anzi richiamate.

Di seguito si procede all'identificazione dei criteri che assumono maggior peso e che incidono in modo più diffuso sui valori complessivi del *Performance Index*.

##### **4.6.1 Approfondimento sui criteri di valutazione riferiti al Piano della *Performance***

In prima istanza è necessaria la verifica dell'adozione di un documento triennale.

**Figura 30: Percentuale di comuni che adottano un documento triennale (Pdp o PEG-Pdp)**



Fonte: elaborazione personale

Tale risultato è stato raggiunto solo dal 57% delle amministrazioni (17 su 30). Di questi comuni, 11 amministrazioni hanno redatto un documento *ad hoc* chiamato “Piano della Performance 2012-2014” e 6 amministrazioni un PEG-PdP. Tra le 13 amministrazioni che hanno redatto un documento annuale si rileva la presenza di n. 3 Enti che hanno approvato un Piano della *Performance* 2012<sup>79</sup>.

È importante, altresì, evidenziare come l’analisi condotta faccia emergere un’integrazione ancora troppo debole fra documenti

<sup>79</sup> Al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della *performance*, le amministrazioni pubbliche, secondo quanto stabilito dall’articolo 15, comma 2, lettera d), redigono annualmente:

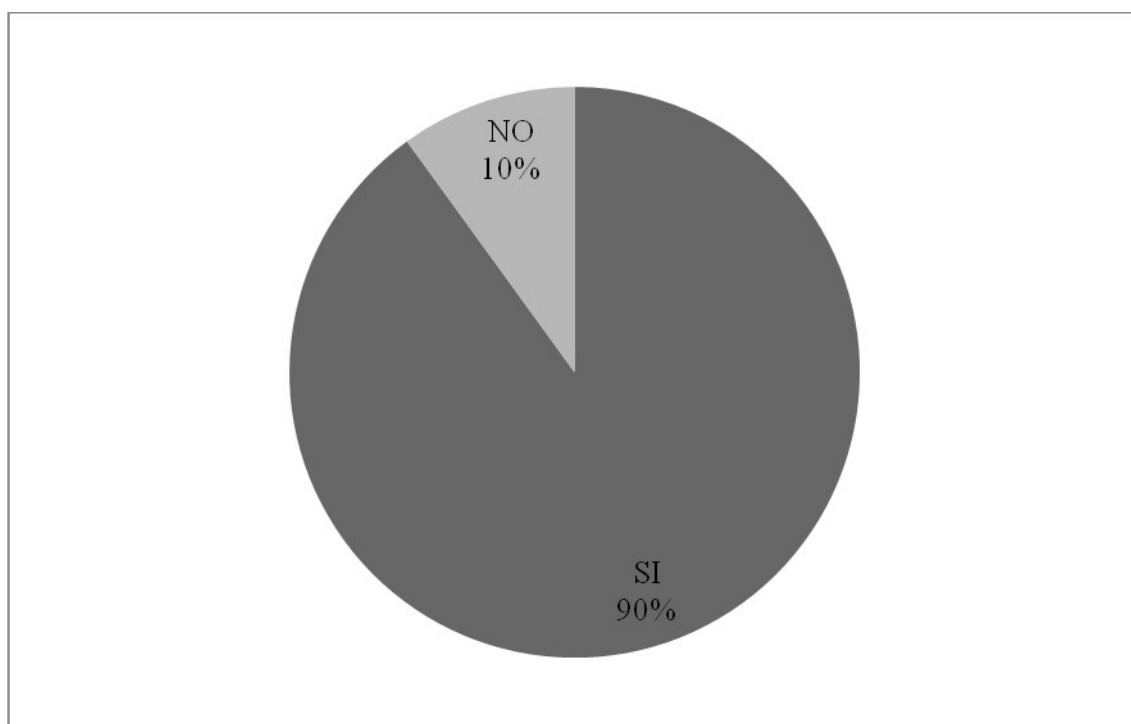
a) entro il 31 gennaio, **un documento programmatico triennale**, denominato Piano della *performance* da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell’amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori.

esclusivamente finanziari e documenti tipici del ciclo di gestione alla *performance*.

Quasi la totalità delle amministrazioni ha aggiornato le proprie previsioni pluriennali, pubblicando il Piano della *Performance* relativo al 2013-2015 (o documenti assimilati) sul proprio sito istituzionale.

È importante evidenziare come questo risultato positivo assuma rilevanza, in quanto la pubblicazione di documenti successivi a quello analizzato segnala un percorso di crescita dell'amministrazione nell'uso dei documenti (*output*) del ciclo di gestione della *performance*, quantomeno sotto il profilo della qualità delle previsioni. In effetti, si presume che il Piano redatto per il triennio successivo contenga qualche miglioramento sotto il profilo del contenuto e della struttura. Ad ogni modo, l'adozione di documenti di programmazione aggiornati segnala una certa continuità di ragionamento in merito ai temi del *performance management*.

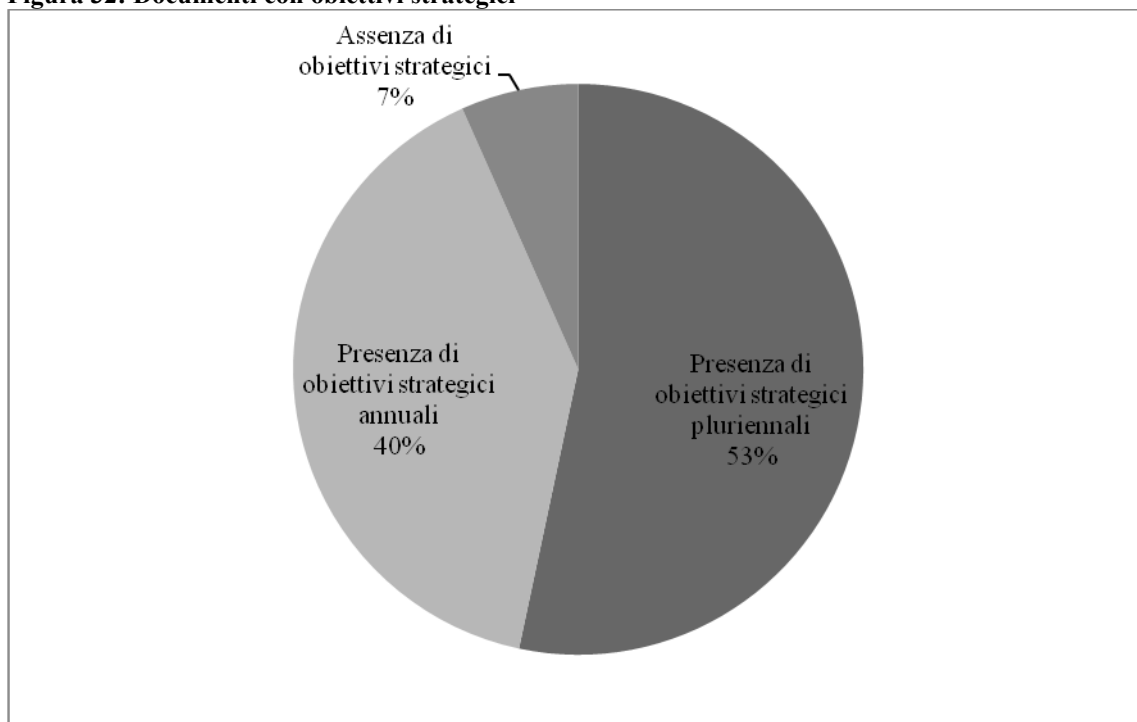
**Figura 31: Amministrazioni che hanno adottato una pluralità di piani riferiti agli anni successivi**



**Fonte:** elaborazione personale

A questo punto è possibile passare all'analisi del contenuto dei documenti. Si rileva un dato positivo per quanto concerne gli obiettivi strategici, che risultano previsti dal 93% dei comuni del campione. Più precisamente il 53% del campione ha identificato obiettivi strategici triennali.

**Figura 32: Documenti con obiettivi strategici**



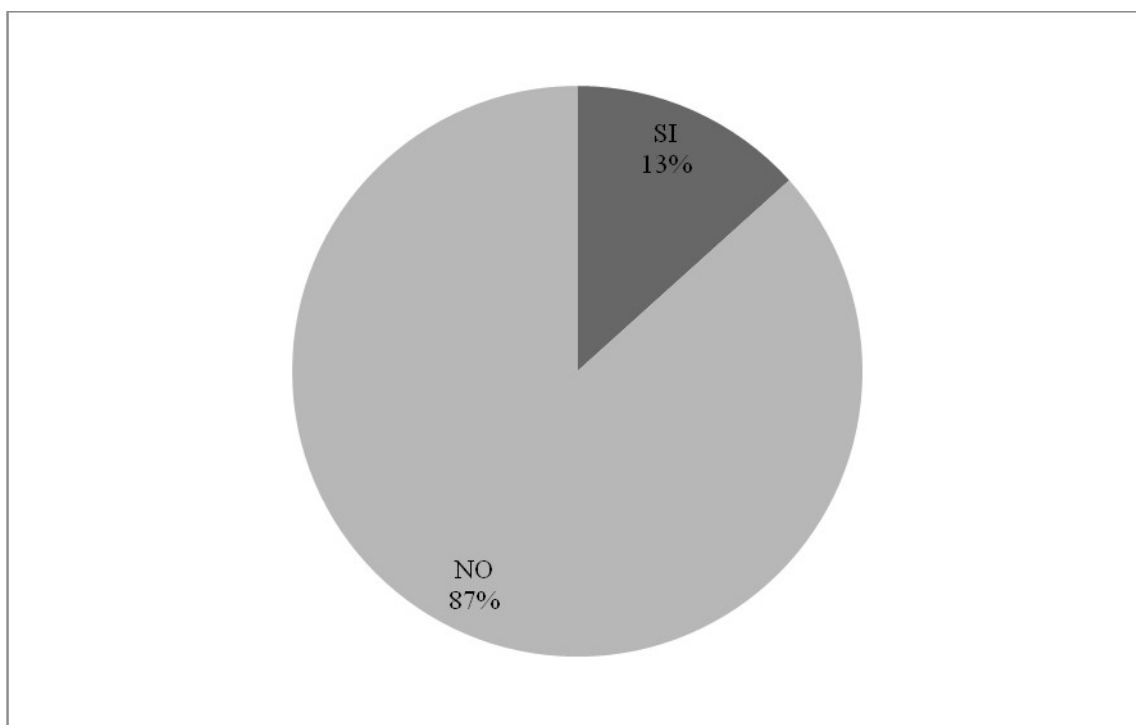
Fonte: elaborazione personale

Passando all'analisi del collegamento tra gli obiettivi e le risorse, è opportuno precisare che il suddetto collegamento si verifica solitamente in uno stadio avanzato del ciclo di gestione della *performance*. Infatti, l'identificazione delle risorse dedicate a ciascun obiettivo richiede una visione "trasversale" della struttura organizzativa dell'Ente, allo scopo di favorire la collaborazione tra i diversi Settori organizzativi nella prospettiva di conseguire obiettivi comuni con le medesime risorse.



Tuttavia le amministrazioni che sono riuscite a definire nel Piano il collegamento tra obiettivi e risorse rappresentano solo il 13% del campione.

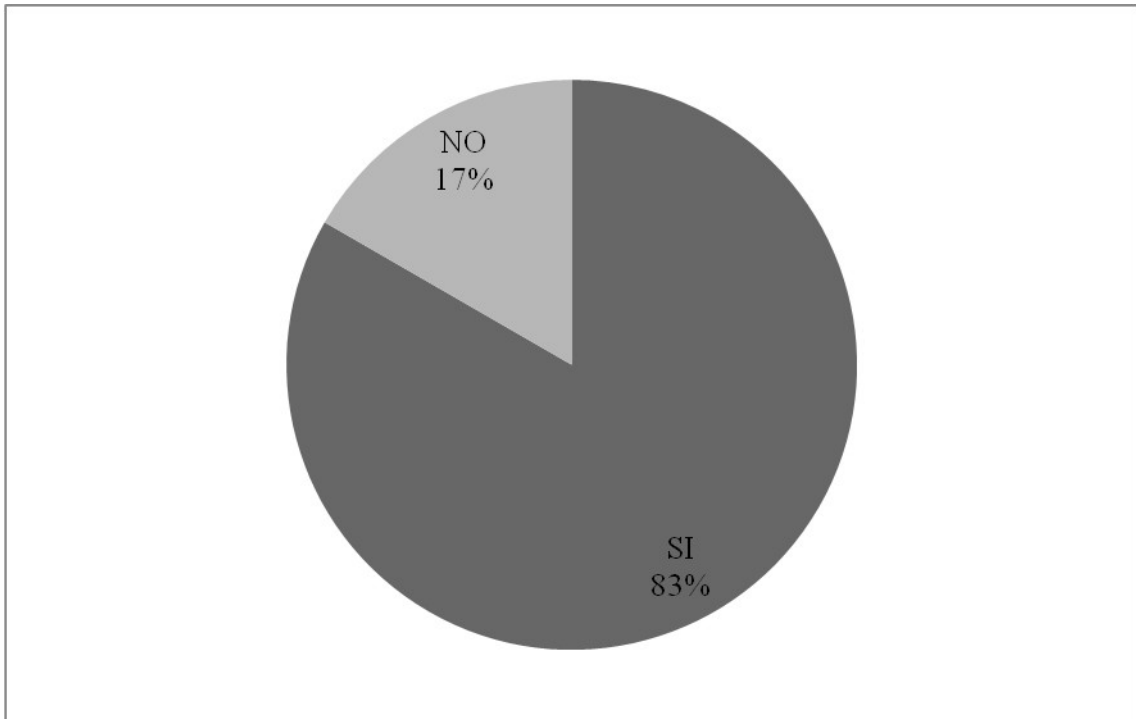
**Figura 33: Amministrazioni che collegano gli obiettivi alle risorse**



**Fonte: elaborazione personale**

Ad ogni modo, nei vari Piani si individuano i soggetti responsabili dei vari obiettivi, soprattutto per quelli di natura operativa attribuiti ai singoli dirigenti. Nello specifico, i responsabili dei vari obiettivi vengono esplicitati nell'83% dei casi.

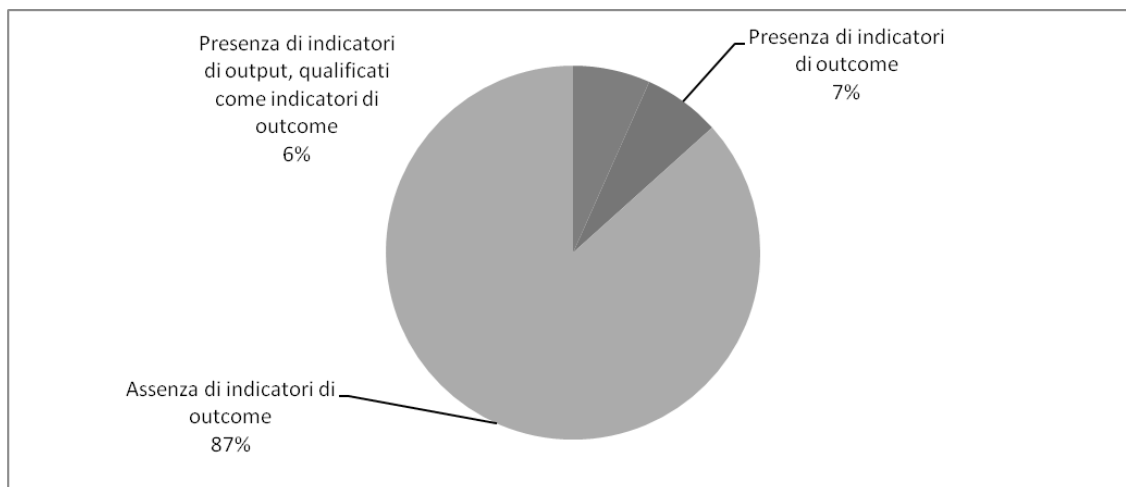
**Figura 34: Amministrazioni che esplicitano le unità organizzative responsabili dei vari obiettivi**



**Fonte: elaborazione personale**

Per quanto riguarda la presenza di indicatori di *outcome*, il 13% del campione (4 su 30) li prevede. A ben vedere, tuttavia, in n. 2 circostanze, non si tratta di veri e propri obiettivi di impatto, ma di *output*. Ne deriva che si riduce ulteriormente la percentuale di amministrazioni che estende l'ampiezza della misurazione della propria *performance* agli effetti delle politiche pubbliche attivate.

**Figura 35: Documenti con indicatori di impatto**



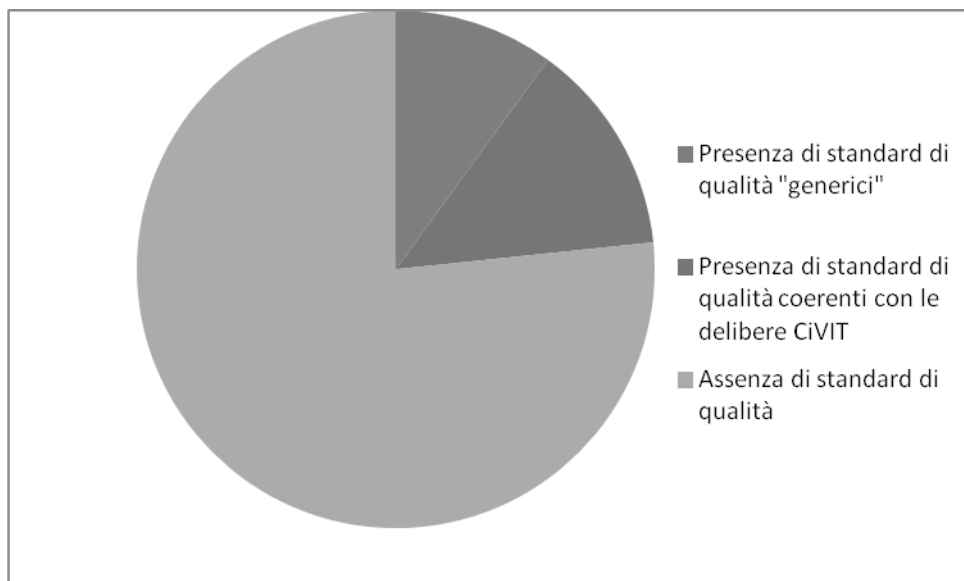
Fonte: elaborazione personale

Se si sposta il *focus* dell'analisi dal versante “quantitativo” a quello “qualitativo”, si registrano carenze significative anche in tale circostanza. Infatti, solo il 23% dei Comuni del campione (7 su 23) definisce gli *standard* di qualità. Ne deriva che la pubblicazione di apposite delibere CiVIT sull'argomento non ha favorito lo sviluppo di idonee misurazioni al riguardo.

Nei sette Piani in cui si registra la presenza di indicatori di qualità, manca talvolta la specificazione della natura dell'indicatore. Più precisamente, solo in 4 casi gli *standard* di qualità si distinguono in funzione di specifici fattori di qualità, proposti nella delibera 88/2010:

- **Accessibilità;**
- **Tempestività;**
- **Trasparenza;**
- **Efficacia** in termini di correttezza formale , di congruenza alle esigenze espresse dall'utenza al momento della richiesta, nonché la sua “compiutezza”.

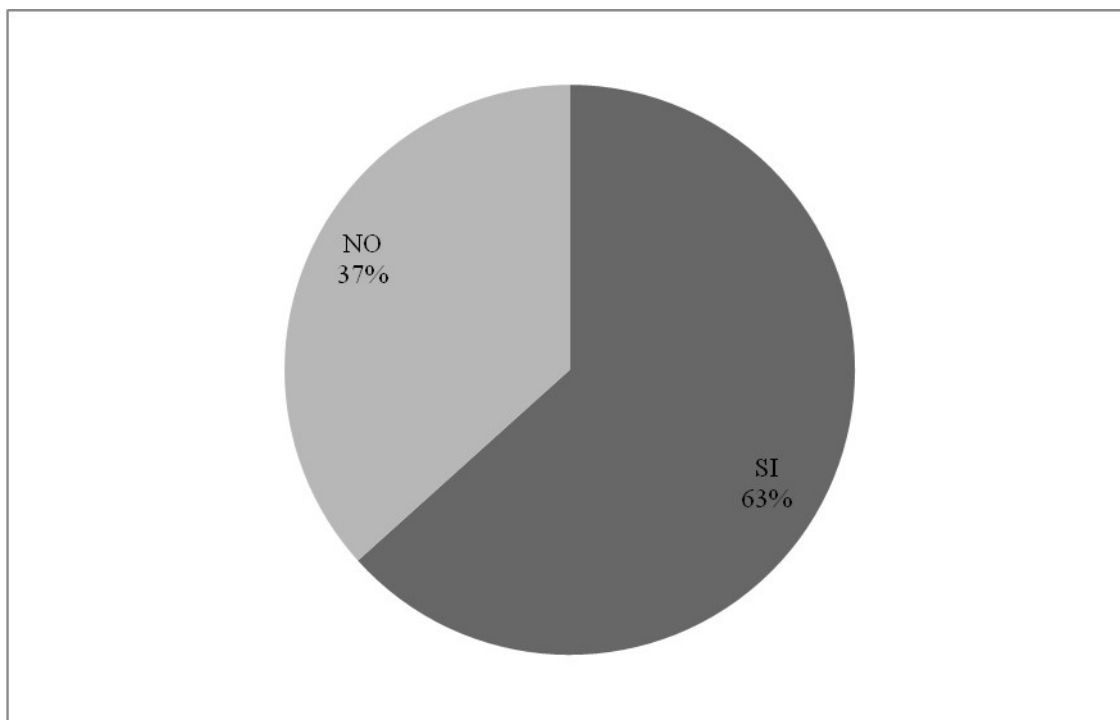
**Figura 36: Documenti che definiscono *standard* di qualità**



**Fonte: elaborazione personale**

La mancata definizione di *standard* di qualità in occasione della redazione del Piano della *Performance* 2012-2014 non equivale a dire che le amministrazioni del campione non sono attente alla dimensione della qualità dei servizi offerti. In effetti, nel 63% dei casi ci si propone di effettuare apposite indagini di *customer satisfaction*, finalizzate a rilevare il grado di qualità percepita da parte degli utenti dei servizi.

**Figura 37: Amministrazioni che prevedono di realizzare indagini di *customer satisfaction***



**Fonte: elaborazione personale**

Per quanto riguarda la definizione di opportuni indicatori collegati agli obiettivi, è importante evidenziare la presenza degli stessi nella quasi totalità dei documenti.

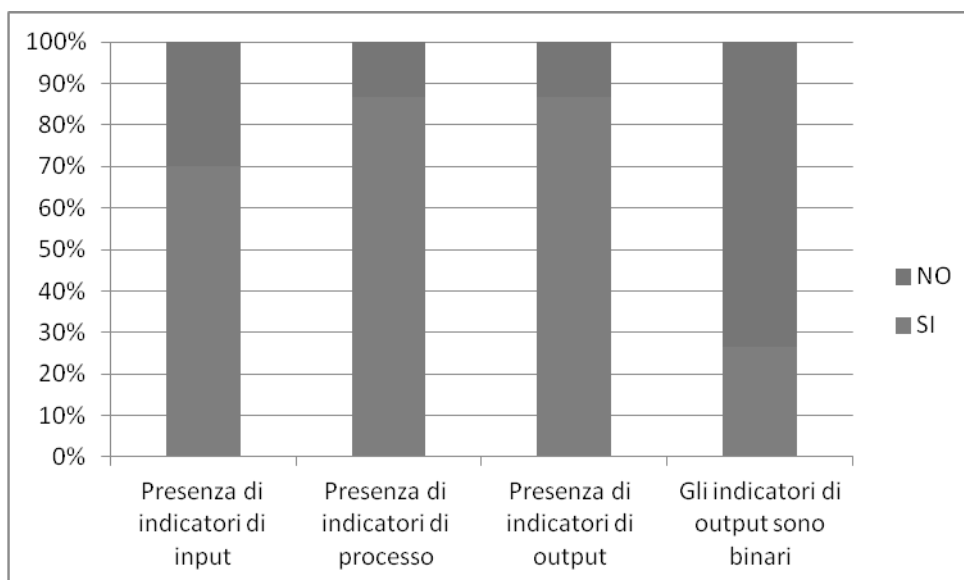
Gli indicatori maggiormente utilizzati si focalizzano sulle varie fasi del processo che conduce al raggiungimento degli obiettivi stessi. In altri termini, si tratta di indicatori di “processo”. Si ricorre, comunque, anche ad indicatori di *output*. A ben vedere tali indicatori sono facilmente verificabili, in quanto attengono allo svolgimento di attività interne alla singola amministrazione<sup>80</sup>. Si segnala, ancora, che nell’85% dei casi gli indicatori di *output* sono sofisticati, nel senso che non si riducono ad

---

<sup>80</sup> Infatti le informazioni inerenti lo stato di avanzamento di una attività possono essere reperite semplicemente prendendo in esame gli atti che hanno deliberato o determinato l’avvio di quella determinata fase. Per gli indicatori di output risulta semplice verificare se un’opera è stata ultimata, se un progetto è stato portato a termine.

assumere solo due valori (del tipo SI/NO), ma identificano specifici livelli di *performance*.

**Figura 38: Tipo di indicatori utilizzati**



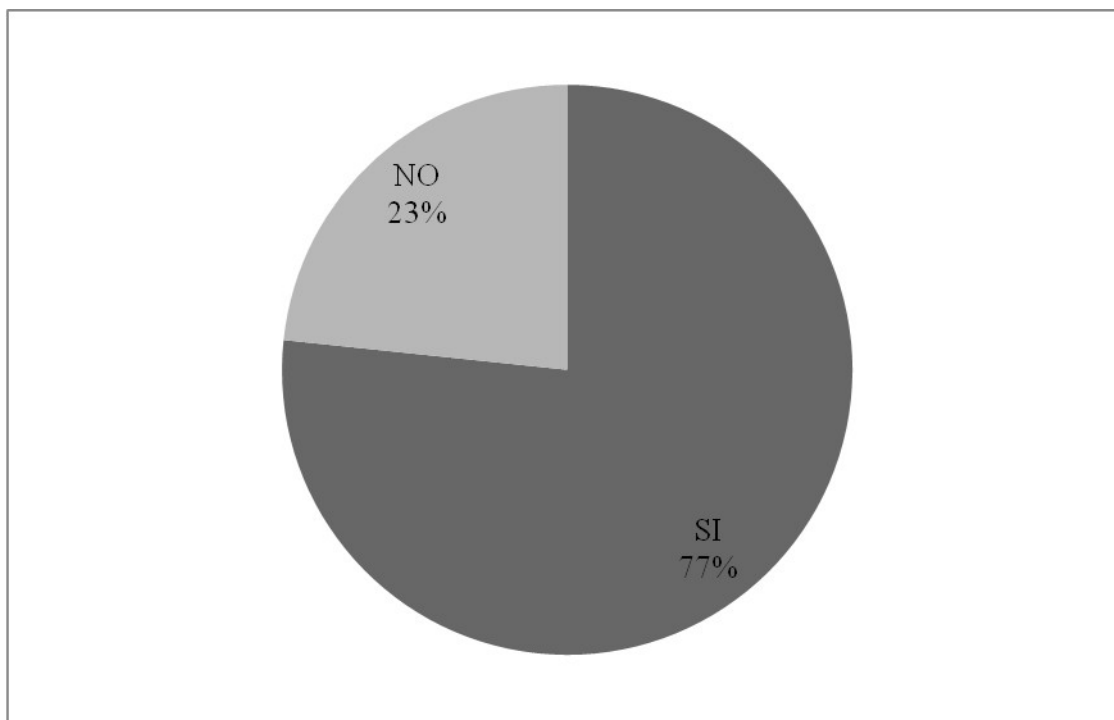
**Fonte: elaborazione personale**

Tra gli ambiti di misurazione della *performance* ritroviamo anche la promozione delle pari opportunità. È necessario che i Piani redatti contengano anche obiettivi riferiti alla promozione e al sostegno delle pari opportunità, prevedendo forme di tutela e di supporto al personale dipendente di sesso femminile. Come osservato in precedenza, il 78% dei Comuni del campione impiega soprattutto donne<sup>81</sup>.

Le amministrazioni che includono obiettivi di promozione delle pari opportunità corrispondono al 77% del totale.

<sup>81</sup> Istituto di Ricerche Sulla Pubblica Amministrazione, *La parità di genere nella Pubblica Amministrazione*, Rapporto 1/2013.

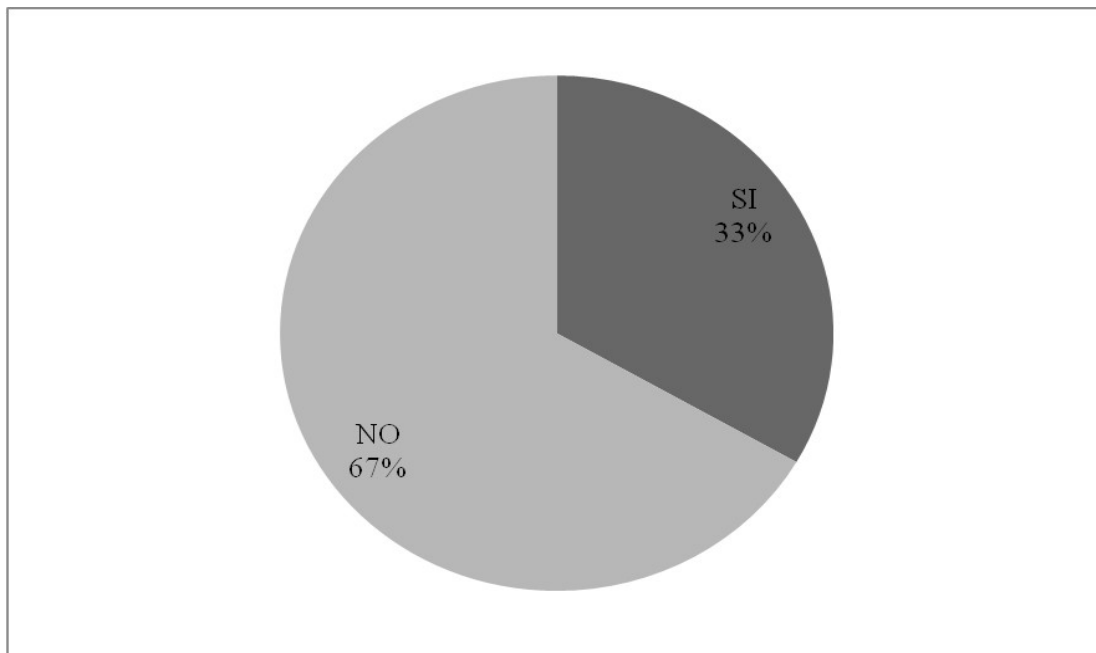
**Figura 39: Piani della *Performance* che esplicitano obiettivi di promozione delle pari opportunità**



**Fonte: elaborazione personale**

Per quanto riguarda la promozione del più ampio benessere organizzativo, solo 10 Comuni si spingono a definire appositi obiettivi nei loro documento di programmazione.

**Figura 40: Documenti che definiscono obiettivi di benessere organizzativo**



**Fonte: elaborazione personale**

È utile segnalare che le amministrazioni che hanno individuato obiettivi di promozione delle pari opportunità hanno anche definito obiettivi di benessere organizzativo.

\*

\*\*\*

\*\*\*\*\*

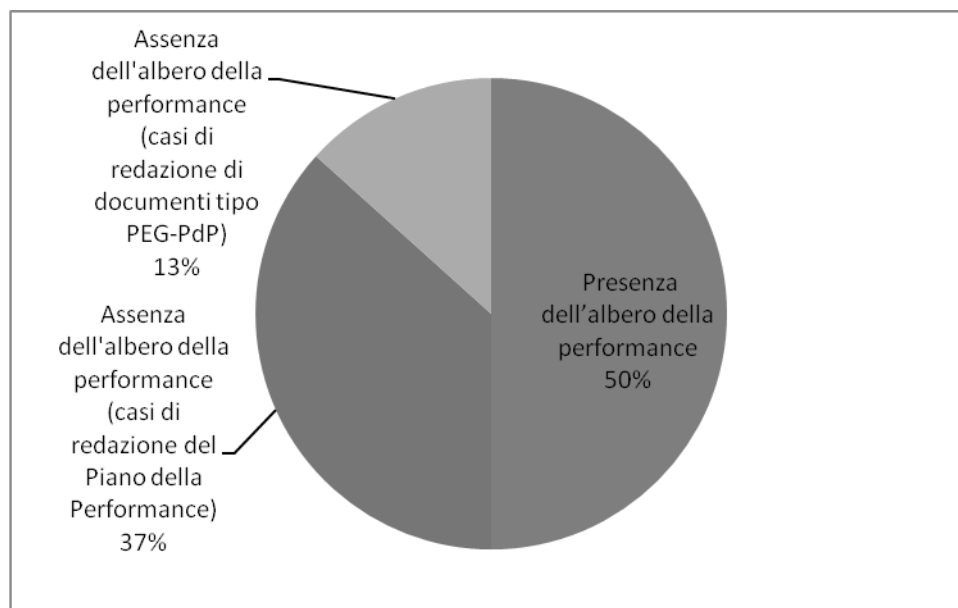
La presentazione di obiettivi di varia natura viene favorita tramite l'illustrazione del c.d. "Albero degli obiettivi". Si ricorda che quest'ultimo rappresenta un elemento fondamentale del Piano della *Performance*, in quanto mette in evidenza il c.d. *cascading* degli obiettivi, ovverosia i collegamenti logico-funzionali che esistono tra la pianificazione strategica



e la programmazione operativa, in corrispondenza dei vari ambiti di azione dell'Ente locale (aree strategiche).

Giova precisare, comunque, che l'Albero della performance non viene sempre esplicitato.

**Figura 41: Esplicitazione dell'albero della performance**



**Fonte: elaborazione personale**

Un elemento osservato ai fini della costruzione del *Performance Index* riguarda la caratteristica di “trasversalità” del disegno strategico rispetto alla ripartizione funzionale tipica dell’assetto organizzativo degli Enti osservati. Nello specifico, si è proceduto a verificare che le aree strategiche identificate nel Piano della *Performance* non coincidessero con le varie funzioni aziendali (funzioni tecniche, finanza, sicurezza, affari generali, personale, ecc.).

A ben vedere, l’identificazione degli “ambiti di attività” rispetto ai quali definire gli obiettivi strategici deve riguardare le principali aree di

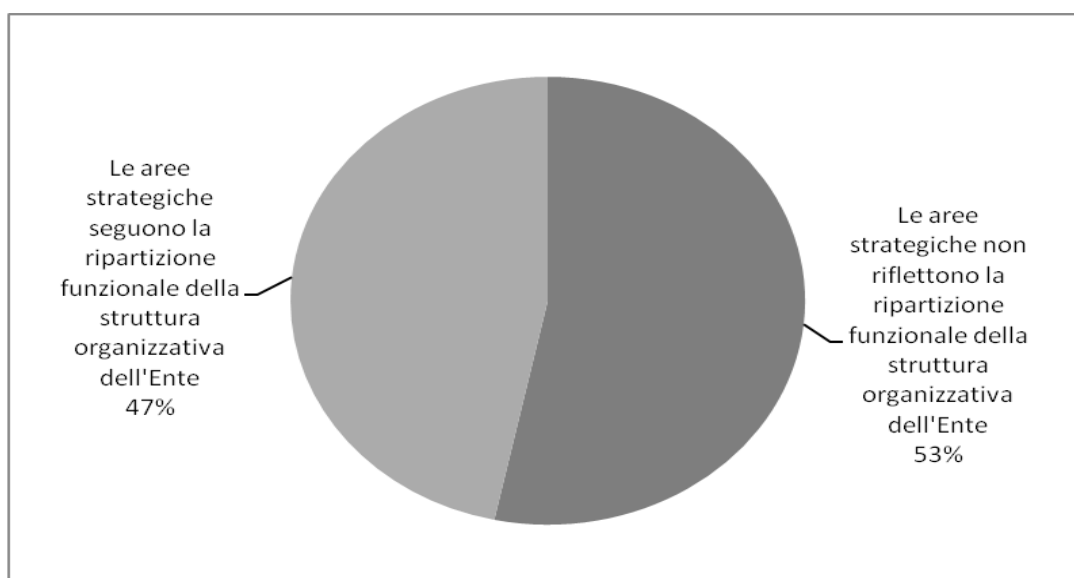
bisogno della collettività (sociale, ambiente, urbanistica, ordine pubblico, ecc.).

Tuttavia, non di rado le aree strategiche non riflettono la prospettiva dei cittadini, ma quella interna per funzioni. A ben vedere, tale approccio non favorisce una lettura “trasversale” della struttura organizzativa per “aree di bisogno”, ma costringe ad una visione “per settori” della strategia aziendale.

Solo in questo modo si evita di ragionare per “comparti stagni” e si favorisce, pertanto, la costituzione di gruppi di lavoro inter-settoriali che contribuiscono al raggiungimento di medesimi obiettivi strategici.

Fatte queste premesse, dalle indagini esperite emerge la trasversalità degli obiettivi rispetto alla maggioranza delle amministrazioni osservate, anche se talvolta (in due casi) non si delinea in modo chiaro l’Albero della *performance*.

**Figura 42: L’analisi del tipo di aree strategiche identificate e confronto con la ripartizione funzionale della struttura organizzativa aziendale**



**Fonte: elaborazione personale**

\*

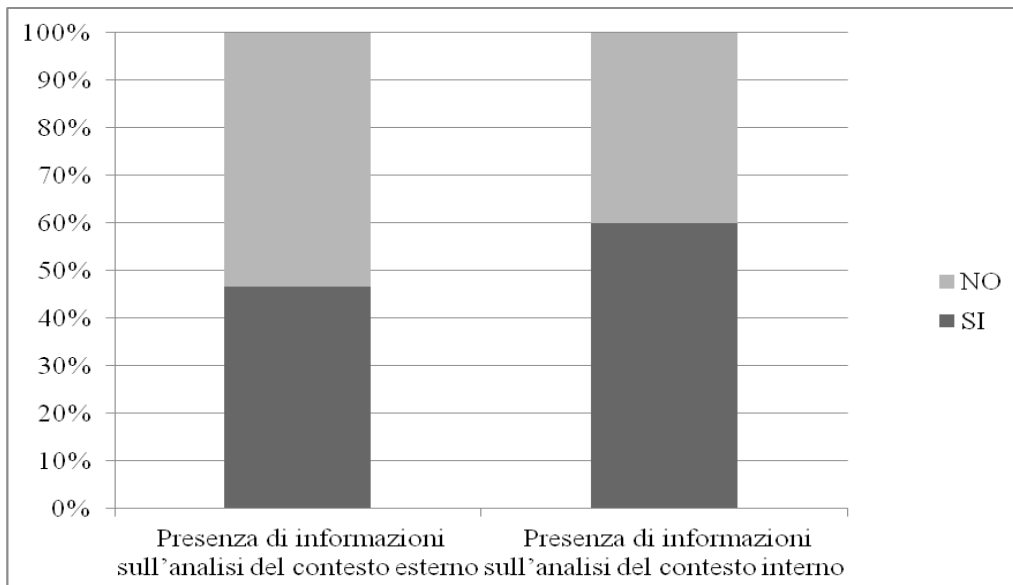
\*\*\*

\*\*\*\*\*

Si analizza, di seguito, la *compliance* del Piano della *Performance* o di documenti assimilabili rispetto alle indicazioni presenti nella delibera 112 del 2010, con particolare riferimento alla struttura e al contenuto del Piano.

Nello specifico, tra le varie sezioni del documento è importante ricordare l'analisi del contesto interno ed esterno, detta anche *SWOT Analysis*<sup>82</sup>. Tutte le amministrazioni che redigono il “Piano della *Performance*” effettuano almeno l'analisi del contesto interno, mentre quelle che redigono documenti del tipo PEG-PdP effettuano l'analisi dei punti di forza/debolezza e delle opportunità/minacce in 4 casi su 16 (25%). Il grafico successivo fornisce alcuni dettagli al riguardo.

**Figura 43: Documenti che effettuano l'analisi di contesto**



**Fonte: elaborazione personale**

<sup>82</sup> Dunleavy P., Rainford P., Tinkler J., *Innovating out of Austerity in Local Government: A SWOT analysis*, Op. Cit., 2009.

Tra gli ulteriori elementi rispetto ai quali apprezzare i livelli di *compliance* alle linee-guida CiVIT si prende in considerazione l'esistenza di appositi valori obiettivo (*target*), ovvero sia dei risultati che un'amministrazione si prefigge di ottenere, espressi in termini di "valori desiderati" in corrispondenza di uno specifico indicatore di *performance*<sup>83</sup>.

I *target* sono individuati nella maggior parte dei documenti. In generale tale valore è espresso in termini di livello di rendimento conseguito entro uno specifico intervallo temporale e si riferisce sia a obiettivi operativi sia a obiettivi strategici.

Oltre ai valori *target* vengono, talvolta, individuati valori di partenza (*baseline*), utili a definire la situazione *ex ante* e rendere agevole la misurazione dello scostamento (miglioramento o peggioramento) effettivamente verificatosi nei livelli di *performance*.

Solo in un caso, si associano ai valori *target* dell'amministrazione quelli di Enti simili, nella prospettiva di apprezzare meglio la *performance* ottenuta<sup>84</sup>.

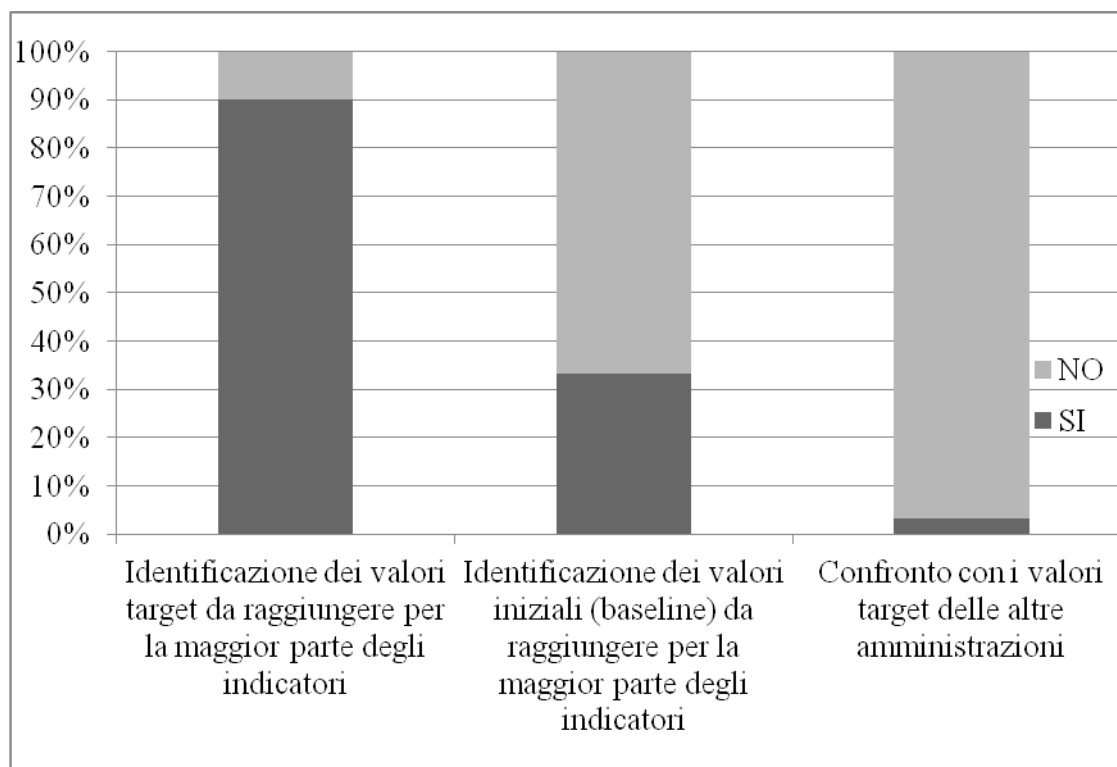
Le considerazioni finora svolte vengono sintetizzate nel grafico successivo che illustra la percentuale di amministrazioni osservate che associa a ciascun indicatore un valore *target*, la percentuale di Comuni che mette a confronto i risultati finali degli indicatori con i valori di partenza e, infine, la percentuale di Enti che confronta le proprie *performance* con quelle di amministrazioni simili.

---

<sup>83</sup> E.A. Locke, K.N. Shaw, L.M. Saari, G.P. Latham, *Goal setting and task performance 1969-1980*, Psychological Bulletin, Vol 90, 1981, pp.125-152.

<sup>84</sup> L'articolo 5, comma 2, del D.Lgs. 150/09 richiede che gli obiettivi siano confrontabili.

**Figura 44: Documenti che identificano valori obiettivo, *baseline* e valori riferiti ad altre amministrazioni**



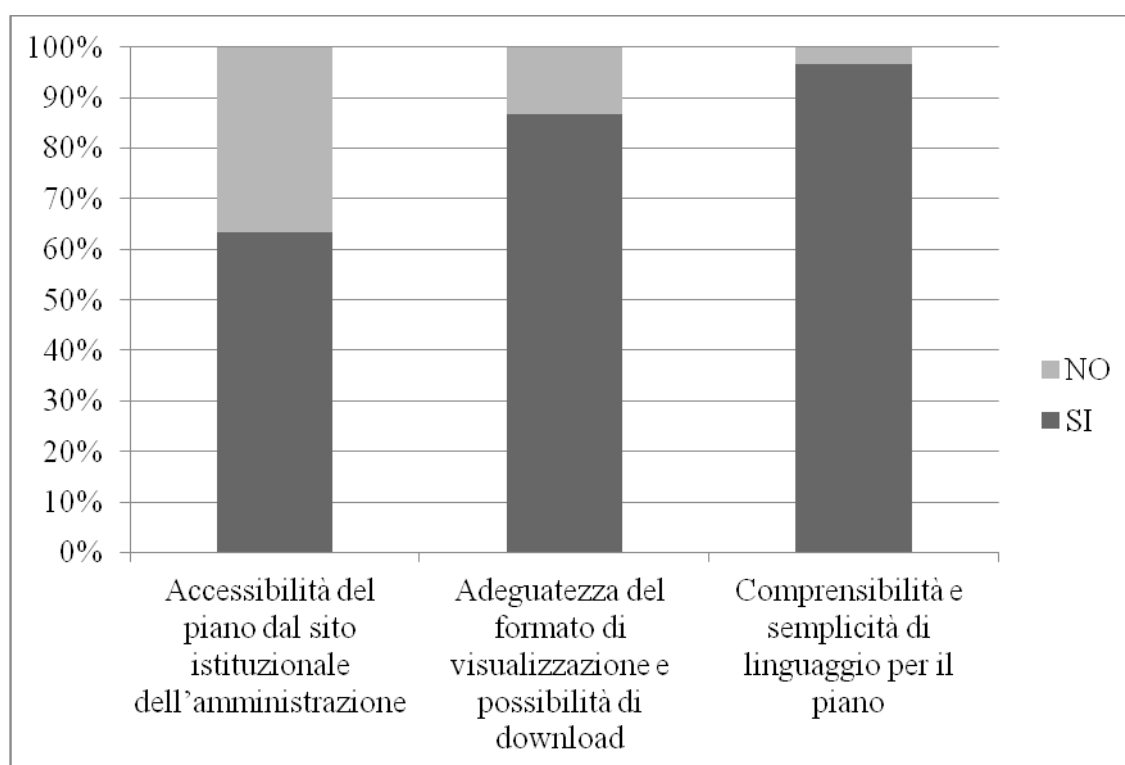
Fonte: elaborazione personale

Si analizzano, infine, ulteriori elementi del Piano della *Performance*, tra cui i seguenti:

- **Accessibilità del Piano** dal sito istituzionale dell'amministrazione. Si tratta di un elemento che favorisce la lettura dei contenuti da parte dei vari *stakeholder* interessati all'andamento delle attività aziendali e che, pertanto, innalza i livelli di trasparenza;
- **Adeguatezza del formato** di visualizzazione: possibilità di download tramite un formato navigabile del tipo html più pdf, odt, ecc.; alcuni file risultano essere invece pubblicati in formato immagine, e pertanto non editabile o navigabile;

- **Comprensibilità e semplicità di linguaggio**, tramite il ricorso a grafici, tabelle e punti elenco. È appena il caso di notare che in alcuni casi si registra l'uso di un linguaggio tecnico (non agevole da comprendere per i “non addetti ai lavori”).

**Figura 45: Documenti che rispettano i principi di accessibilità, adeguatezza del piano e comprensibilità**

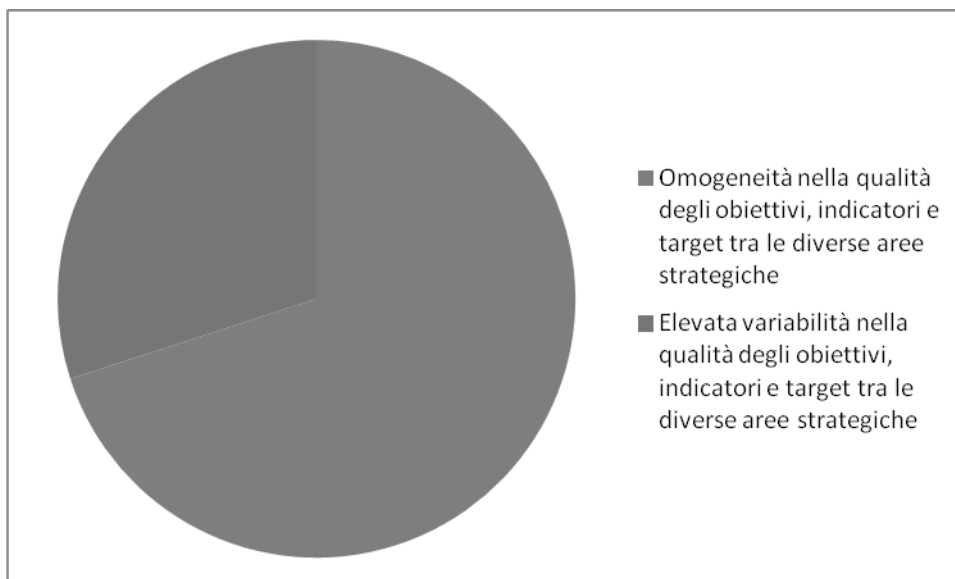


Fonte: elaborazione personale

Infine viene analizzata la coerenza del contenuto delle diverse sezioni del Piano, con particolare riferimento alle aree strategiche identificate e ai relativi indicatori e target.

Nel grafico che segue si mettono in evidenza i Comuni che presentano Piani della *Performance* con un contenuto coerente tra le varie aree strategiche.

**Figura 46: Coerenza del contenuto tra le varie aree strategiche**



**Fonte:** elaborazione personale

Una elevata variabilità nel contenuto del Piano è sintomo di carenza nel coordinamento tra le diverse aree, cosa molto probabile quando prevale una logica funzionale nell'organizzazione aziendale in cui le aree strategiche coincidono grosso modo con i Settori organizzativi.

Infatti, la maggior parte delle amministrazioni che identificano aree strategiche che si sovrappongono ai vari Settori della struttura organizzativa redige documenti poco coerenti al loro interno, con una elevata variabilità nella qualità di obiettivi, indicatori e target.

#### **4.6.2 Approfondimento sui criteri di valutazione riferiti alla Relazione sulla *Performance***

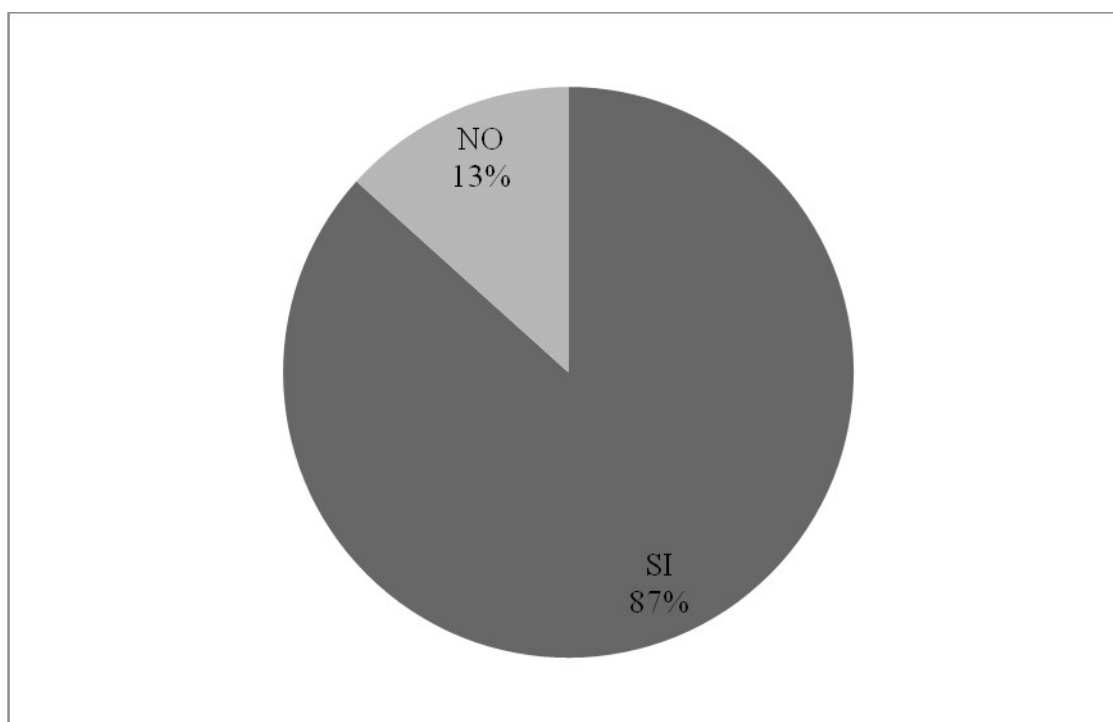
In riferimento all'analisi del documento consuntivo si prendono in considerazione n. 7 criteri.

Si verifica, innanzitutto, la presenza di una Relazione sulla *Performance* riferita all'esercizio 2012, ovverosia il primo anno della

programmazione triennale effettuata tramite il Piano della *Performance* 2012-2014.

La maggior parte dei comuni ha adottato la Relazione sulla *Performance* o documenti assimilati, rinvenibili nella sezione “Amministrazione Trasparente”, sottosezione “Performance”.

**Figura 47: Amministrazioni che hanno redatto la Relazione sulla *Performance* 2012**



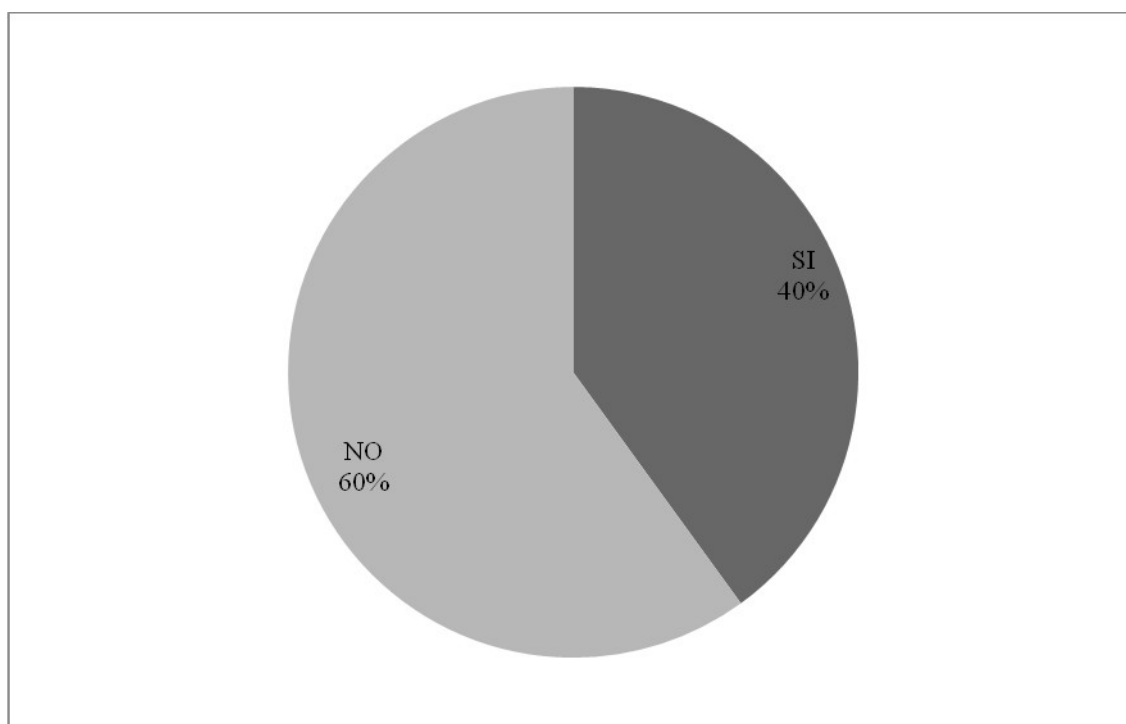
**Fonte: elaborazione personale**

È appena il caso di ricordare che – ai sensi dell’art. 14, comma 4, lett. c) del D. Lgs. n. 150/2009 e nel rispetto delle successive delibere n. 4/2012, n. 5/2012 della CiVIT – l’Organismo Indipendente di Valutazione deve analizzare il contenuto e la struttura della Relazione sulla *Performance* approvata dall’amministrazione e, se del caso, validarla. Inoltre, l’OIV assicura la visibilità del documento, attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell’Ente.



A ben vedere non tutte le amministrazioni del campione sono dotate della suddetta validazione, o comunque non hanno provveduto alla pubblicazione della stessa nell'apposita sezione del sito<sup>85</sup>.

**Figura 48: la validazione della Relazione sulla *Performance* da parte dell'OIV**



**Fonte: elaborazione personale**

Come ricordato in precedenza, un requisito fondamentale che la Relazione deve possedere attiene alla coerenza rispetto alla struttura e al contenuto del Piano della *Performance* per la parte che si riferisce al primo anno di rendicontazione.

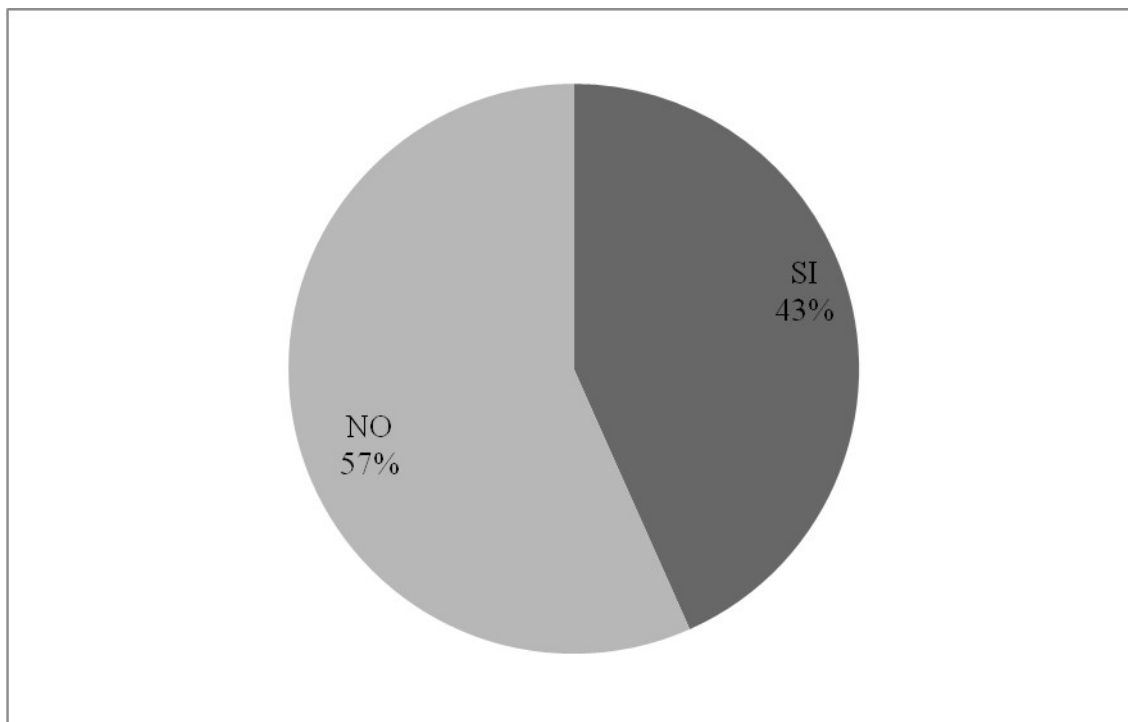
Difatti è importante che l'Ente utilizzi a pieno il documento consuntivo per verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi

---

<sup>85</sup> La validazione è da pubblicare nel sito istituzionale dell'ente, sezione "Amministrazione Trasparente", sottosezione "Performance"- "Documento dell'OIV di validazione della Relazione sulla Performance".

prefissati nel Piano, al fine di valutare l'efficacia dell'azione amministrativa.

**Figura 49: La Relazione sulla *Performance* presenta una struttura e un contenuto coerenti con il Piano della *Performance***



**Fonte: elaborazione personale**

È appena il caso di notare che n. 17 comuni redigono documenti consuntivi che non appaiono coerenti con i corrispondenti Piani. Tuttavia, in alcuni casi, le Relazioni sulla Performance presentano le seguenti specificità:

- sono di qualità superiore rispetto ai relativi documenti programmatici sotto il profilo della omogeneità dei contenuti, della comprensibilità e della semplicità del linguaggio adottato;

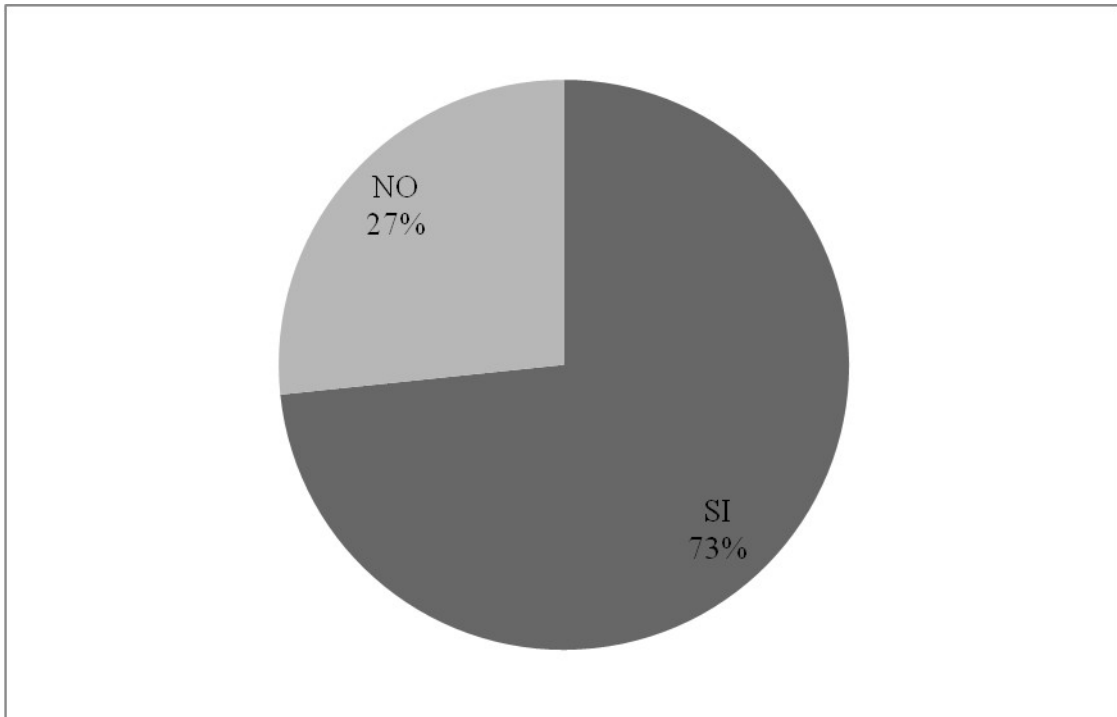
- si caratterizzano per la presenza di obiettivi rendicontati che, a ben vedere, non è possibile rinvenire nel Piano;
- non forniscono ragguagli su taluni obiettivi illustrati nel Piano.

I limiti esistenti dal punto di vista della coerenza dei documenti consuntivi rispetto a quelli previsionali sono sintomo di una gestione poco attenta del ciclo della *performance*, dal momento che la rendicontazione di obiettivi non programmati e viceversa non favorisce l'attività di valutazione della *performance* e l'identificazione delle cause ultime di eventuali disservizi.

Se si passa ad analizzare, inoltre, l'eventuale autoreferenzialità della Relazione sulle *Performance* si verifica in numerose circostanze il completo raggiungimento degli obiettivi assegnati in relazione alle diverse aree strategiche dell'Ente. Tale fenomeno potrebbe verificarsi nel momento in cui gli obiettivi e i relativi *target* sono facili da raggiungere, nel senso che non sono sfidanti. Va da sé che l'autoreferenzialità potrebbe emergere anche in virtù di un atteggiamento di chiusura da parte delle singole amministrazioni, che riportano a consuntivo soltanto gli obiettivi pienamente raggiunti, nella prospettiva di evitare di critiche.

A tal proposito, i casi di auto-referenzialità osservati non costituiscono la maggioranza del campione. Ad ogni modo, n. 8 Comuni appaiono autoreferenziali nella rendicontazione dei propri obiettivi.

**Figura 50: Presentazione nella Relazione di casi di mancato raggiungimento degli obiettivi**



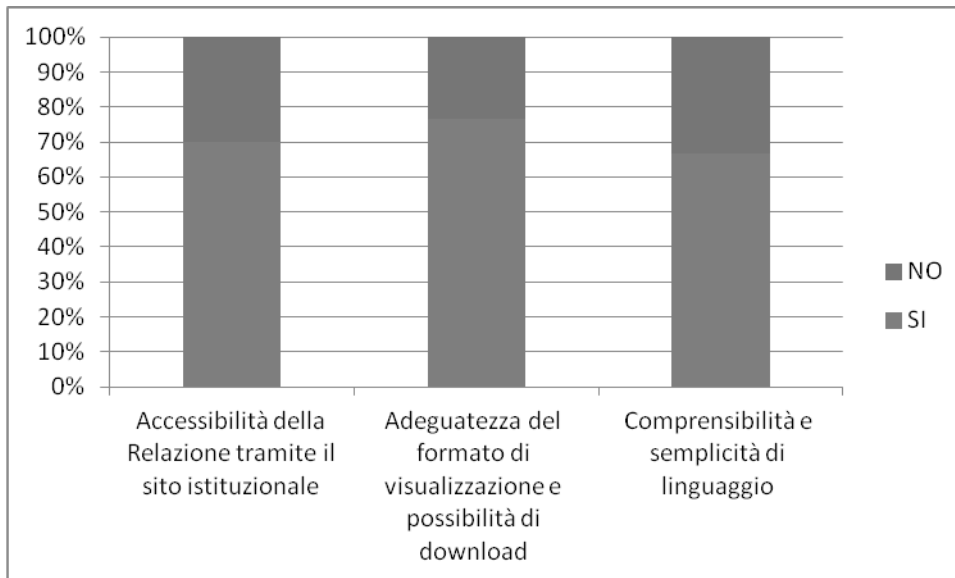
**Fonte: elaborazione personale**

Si è proceduto, infine, ad apprezzare il grado di accessibilità della Relazione sulla *Performance*, le caratteristiche del formato di pubblicazione e la comprensibilità/semplificabilità del linguaggio adottato.

Anche rispetto alla Relazione, si segnala la presenza di documenti che si contraddistinguono per:

- un'accessibilità limitata, causata da un numero elevato di link o dalla pubblicazione di file formato immagine di dimensioni elevate;
- il ricorso ad un formato di pubblicazione “non aperto”;
- l'adozione di un linguaggio tecnico, di non facile comprensione per i “non addetti ai lavori”.

**Figura 51: Documenti che rispettano i principi di accessibilità, adeguatezza e comprensibilità del piano**



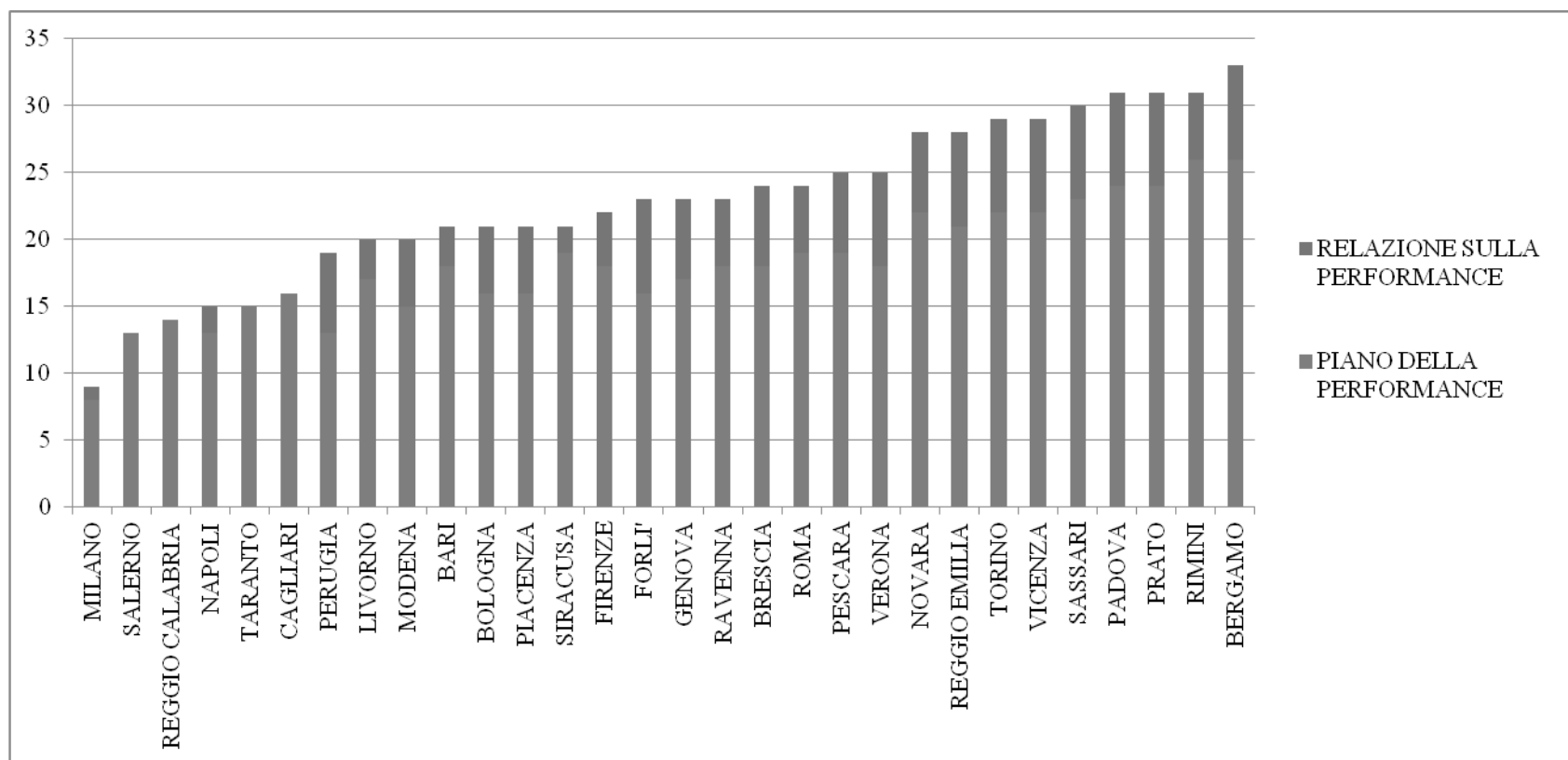
**Fonte: elaborazione personale**

È appena il caso di notare che l'accessibilità della Relazione dal sito istituzionale dell'Ente rispetto al corrispondente Piano della *Performance* appare superiore, mentre succede il contrario per quanto attiene al formato e alla comprensibilità del linguaggio utilizzato.

#### **4.7 I risultati dell'analisi inferenziale**

Il grafico che segue mostra la distribuzione in ordine crescente dei punteggi del *Performance Index* suddiviso tra i criteri di valutazione relativi alla fase di pianificazione/programmazione e a quelli che attengono alla rendicontazione.

Figura 52: Scomposizione del *Performance Index* in funzione del tipo di documento consuntivazione analizzato (Piano o Relazione sulla *Performance*)



Fonte: elaborazione personale

Il grafico evidenzia come i Comuni più virtuosi concludano in modo efficace il ciclo della *performance* e, in particolare, raggiungano i più elevati livelli del *Performance Index* con riferimento sia al Piano della *Performance* (o ai documenti ad essi assimilabili) sia alla Relazione sulla *Performance*. Quest’ultima deve risultare necessariamente coerente con il primo documento.

Oltre alla coerenza rispetto al Piano, si osserva il grado di autoreferenzialità della Relazione sulla *Performance*. In effetti, non di rado si dichiara nella Relazione che tutti (o quasi) gli obiettivi previsti sono stati raggiunti. In realtà, in considerazione anche del rischio insito nella gestione, non è detto che tutti gli obiettivi debbano essere raggiunti, anche in virtù del fatto che gli obiettivi in parola devono apparire “sfidanti”, ovverosia né difficili né facili da conseguire. In tale prospettiva, il conseguimento sistematico (ogni anno) di tutti gli obiettivi può essere sintomatico di una cattiva programmazione, che non è capace di alzare l’ “asticella” riferita ai livelli di *performance* da superare.

Si noti come esista una relazione di associazione statistica significativa tra i valori del *Performance Index* riferiti al Piano e quelli riguardanti la Relazione sulla *Performance*. Nello specifico, l’indice di Spearman (le due variabili sono di tipo continuo) è significativo ( $p < 0,001$ ) e registra livelli elevati di intensità della relazione tra le due componenti dell’*Index* (coefficiente = 0,652).

**Tabella 7: Verifica della possibile relazione tra PI Index per la parte riferita al Piano della *Performance* e PI Index riferito alla Relazione sulla *Performance* (Test Spearman)**

		PI_indez_relazione	
Rho di Spearman	PI_index_piano	Coefficiente di correlazione	0,652**
		Sig. (2-code)	0,000
		N	30

Nel prosieguo si svolgono alcune considerazioni in merito alle relazioni di associazione che possono esistere tra lo *scoring* del *Performance Index* (considerato nel suo complesso) e talune variabili organizzative / di contesto, relative a ciascun Comune osservato, che si presume possano incidere sui livelli di *compliance* e, più in generale, sul funzionamento dei sistemi di *performance management*. A tal fine, si è provveduto a verificare l'esistenza di tali relazioni e, in caso contrario, a spiegare le possibili ragioni.

Nello specifico, è stato verificato, innanzitutto, se l'istituzione dell'Organismo Indipendente di Valutazione da parte di alcuni Comuni osservati abbia favorito o meno il processo di adeguamento dei documenti di programmazione e rendicontazione ai principi e ai contenuti della Riforma Brunetta, rispetto ai casi in cui il suddetto Organismo non è stato istituito e si è optato per i pre-esistenti Nuclei di Valutazione.

Si ricorda che i Comuni che hanno provveduto a nominare l'OIV al 30 giugno 2013 sono 15 (50% del campione).

A ben vedere, la presenza dell'OIV dovrebbe denotare un miglioramento del ciclo di gestione della *performance*, in quanto lo stesso Organo è responsabile «della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione di cui all'articolo 13» (art 14, comma 4, lettera f), D.Lgs. 150/09). Inoltre, il suo processo di nomina prevede un *iter* più complesso, lungo in quale occorre verificare, tra l'altro, il possesso di talune competenze professionali.

La tabella che segue illustra l'elenco dei Comuni che hanno nominato l'OIV, disposti in ordine crescente di *scoring* ottenuto rispetto al *Performance Index*. Nello specifico, il campione è stato suddiviso in terzi, composto ciascuno da n. 10 Enti. I Comuni contrassegnati con il carattere



rosso sono nella fascia più bassa di PI (10 comuni che registrano i punteggi più bassi di PI), i Comuni in giallo si caratterizzano per livelli medi di PI e i Comuni in verde fanno parte del “terzile alto” (livelli più alto di PI).

Il 40% dei comuni dotati di OIV raggiunge ottimi risultati in termini di *Performance Index*, rientrando nel terzile “alto”, mentre il 33% (5 comuni su 15) fa rilevare risultati medi. Nel terzile più basso è incluso il 27% dei Comuni con l’OIV.

**Tabella 8: PI dei comuni dotati di OIV**

	<i>PI</i> ndex
<b>MILANO</b>	<b>9</b>
<b>SALERNO</b>	<b>13</b>
<b>TARANTO</b>	<b>15</b>
<b>PERUGIA</b>	<b>19</b>
<b>PIACENZA</b>	<b>21</b>
<b>FORLI'</b>	<b>23</b>
<b>RAVENNA</b>	<b>23</b>
<b>ROMA</b>	<b>24</b>
<b>PESCARA</b>	<b>25</b>
<b>NOVARA</b>	<b>28</b>
<b>REGGIO EMILIA</b>	<b>28</b>
<b>TORINO</b>	<b>29</b>
<b>VICENZA</b>	<b>29</b>
<b>PRATO</b>	<b>31</b>
<b>BERGAMO</b>	<b>33</b>
<b>PUNTEGGIO MEDIO</b>	<b>23,80</b>

La tabella che segue evidenzia, seguendo le stesse modalità della precedente, la distribuzione dei Comuni, disposti in ordine crescente per *Performance Index*, che non si sono dotati dell’OIV.

**Tabella 9: PI dei comuni dotati di OIV**

<b>Comuni</b>	<i>PI</i> ndex
---------------	----------------

<b>REGGIO CALABRIA</b>	<b>14</b>
<b>NAPOLI</b>	<b>15</b>
<b>CAGLIARI</b>	<b>16</b>
<b>LIVORNO</b>	<b>20</b>
<b>MODENA</b>	<b>20</b>
<b>BARI</b>	<b>21</b>
<b>BOLOGNA</b>	<b>21</b>
<b>SIRACUSA</b>	<b>21</b>
<b>FIRENZE</b>	<b>22</b>
<b>GENOVA</b>	<b>23</b>
<b>BRESCIA</b>	<b>24</b>
<b>VERONA</b>	<b>25</b>
<b>SASSARI</b>	<b>30</b>
<b>PADOVA</b>	<b>31</b>
<b>RIMINI</b>	<b>31</b>
<b>PUNTEGGIO MEDIO</b>	<b>22,93</b>

È appena il caso di notare che il punteggio medio di PI per i Comuni che hanno istituito l'OIV ammonta a 23,80, mentre il dato medio relativo ai Comuni senza OIV è pari a 22,93.

Dalle analisi esperite sembra che l'istituzione dell'OIV non abbia prodotto significativi miglioramenti nei livelli di *compliance* del Piano e della Relazione sulla *Performance*, rispetto ai Comuni che non si sono dotati di tale organismo.

L'applicazione di un test statistico maggiormente rigoroso ci consente di verificare la relazione che eventualmente esiste tra le due variabili (presenza dell'OIV e *Performance Index*). Si tratta di effettuare l'analisi di correlazione, attraverso l'applicazione del test "non parametrico" di Mann-Whitney, giacché una delle due variabili analizzate ("nomina OIV") è binaria e, pertanto, assume solo due valori (0 e 1).

Dalle analisi esperite emerge che il test non è significativo ( $p > 0,567$ ), a conferma di quanto detto in precedenza sulla base di una semplice comparazione dei livelli di PI tra i Comuni con OIV e quelli senza OIV.

**Tabella 10: Verifica della possibile relazione tra PI Index e presenza dell'OIV (Test Mann-Whitney)**

	PM index
U di Mann-Whitney	98,500
W di Wilcoxon	218,500
Z	- 0,583
Sig. Asint. a 2 code	0,560
Significatività esatta [2*(Significatività a 1 coda)]	0,567

a. Variabile di raggruppamento: Nomina\_OIV

\*

\*\*\*

\*\*\*\*\*

Si è proceduto, inoltre, a verificare se la variabile “stabilità politica” abbia inciso in qualche modo sui livelli di *compliance* come suggerito dalla letteratura sul tema del *performance management*.

In effetti, la maggiore stabilità può condizionare sia la predisposizione del Piano della *Performance*, contribuendo alla definizione di un chiaro disegno strategico, sia la redazione della Relazione sulla *Performance*, nel momento in cui occorre appurare il grado di conseguimento dei programmi e occorre assicurare una certa coerenza tra i due documenti.

In altri termini, ci si aspetta che i Comuni con minore stabilità si collochino – in linea tendenziale – ai livelli più bassi della *scoring* del PI, e viceversa.

A tal fine, si prende in considerazione la durata media dei mandati, riferita ad un orizzonte temporale di 10 anni (2001-2011).

Taranto e Reggio Calabria, con la durata media dei mandati più bassa (2,40), fanno registrare un *Performance Index* basso (rispettivamente pari a 15 e 14).

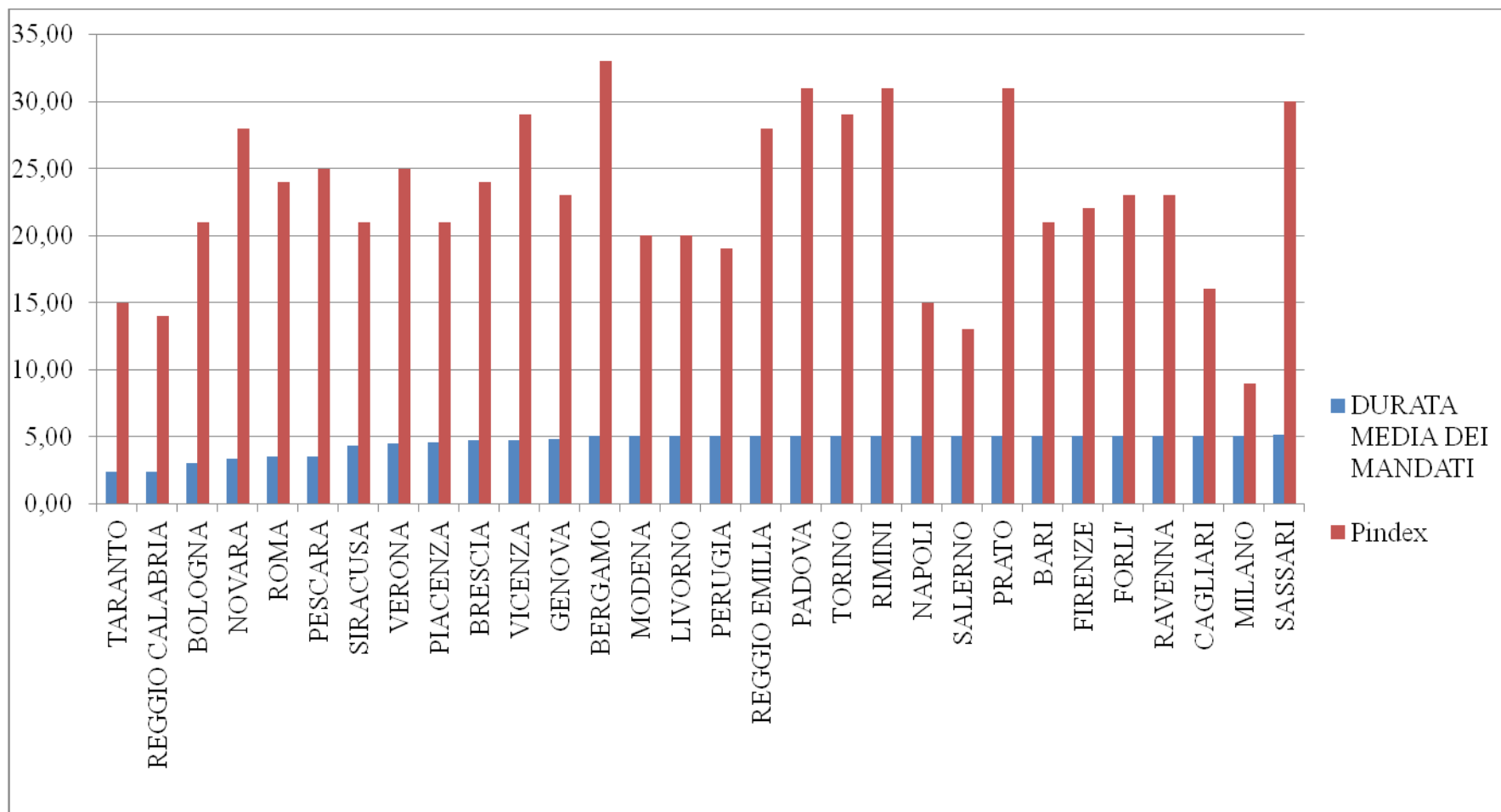
Mentre Sassari, una delle amministrazioni con il punteggio più alto (pari a 30), fa rilevare una stabilità elevata, e quindi una durata media dei mandati pari a 5,12.

È appena il caso di sottolineare, tuttavia, come un esame più rigoroso della possibile relazione di associazione tra le due variabili non conduca a risultati apprezzabili dal punto di vista statistico. Infatti, se si utilizza l'indice di Spearman (entrambe le variabili esaminate sono continue), non si registra alcuna correlazione tra i due parametri, giacché il test statistico non è significativo ( $p > 0,879$ ).

**Tabella 11: Verifica della possibile relazione tra PI Index e stabilità politica (Test Spearman)**

		Stabilità politica	
Rho di Spearman	PM_index	Coefficiente di correlazione	-0,029
		Sig. (2-code)	0,878
		N	30

Figura 53: Performance Index e durata media dei mandati



Fonte: Elaborazione personale

Le ragioni di tale risultato possono essere dovute soprattutto alla limitata variabilità del fattore “stabilità politica”, che tende ad assumere valori medi elevati (vicini a n. 5 anni) in corrispondenza della maggior parte dei n. 30 Comuni osservati. Pertanto, il raggruppamento dei Comuni in funzione della stabilità politica non conduce a *cluster* (meno stabili / più stabili) omogenei sotto il profilo della numerosità degli Enti osservati.

Un’analisi ulteriore attiene al fattore geografico. In altre parole, si verifica se la collocazione del Comune (Nord = 1; Resto d’Italia = 0) è in relazione con il punteggio conseguito dal *Performance Index*.

Dalle indagini esperite emerge che i Comuni del Nord presentano, in linea tendenziale, livelli più alti dello *scoring*.

**Tabella 12: Verifica della possibile relazione tra PI Index e Regione (Nord = 1; Resto d’Italia = 0), tramite test di Mann-Whitney**

	PM index
U di Mann-Whitney	50,500
W di Wilcoxon	116,500
Z	-2,332
Sig. Asint. a 2 code	,020
Significatività esatta [2*(Significatività a 1 coda)]	,018

a. Variabile di raggruppamento: Regione

Si riscontra, inoltre, che la dimensione aziendale (misurata con la variabile “numero di abitanti) non è correlata con il *Performance Index*. Pertanto, i Comuni più grandi non presentano necessariamente livelli più elevanti di *compliance* rispetto alla Riforma Brunetta.

Tali risultati sono stati ottenuti mediante l’effettuazione del test di correlazione, tramite indice Rho di Spearman ( $p > 0,05$ ).

**Tabella 13: Verifica della possibile relazione tra PI Index e dimensioni aziendali (misurata in termini di numero di abitanti, espresso in scala logaritmica)**

			LN Popolazione
Rho di Spearman	PM_index	Coefficiente di correlazione	-0,211
		Sig. (2-code)	0,263
		N	30

Infine, si è proceduto a verificare se nei Comuni in cui vi è maggiore tutela delle pari opportunità il *Performance Index* registra livelli più elevati. La variabile “pari opportunità” è stata misurata in termini di percentuale di personale femminile rispetto al totale dei dipendenti.

A tal proposito, si riscontra una relazione di associazione statistica significativa ( $p < 0,05$ ), con livelli di intensità non elevati, ma nemmeno da trascurare.

**Tabella 14: Verifica della possibile relazione tra PI Index e Pari opportunità (misurata in termini di percentuale di personale femminile sul totale dei dipendenti)**

			Pari_opportunita
Rho di Spearman	PM_index	Coefficiente di correlazione	0,387*
		Sig. (2-code)	0,035
		N	30

## **Considerazioni di sintesi e prime conclusioni**

Nel presente lavoro, si analizza il grado di adeguamento (*compliance*) alla Riforma Brunetta dei documenti (*output*) del “ciclo di gestione” della *performance* redatti dagli Enti locali italiani.

A tal fine si procede ad effettuare una *content analysis* dei documenti di programmazione, pubblicati nel corso dell’esercizio finanziario 2012 (Piani della *Performance* 2012-2014 o documenti analoghi del tipo PEG-PdP), e di quelli di rendicontazione a chiusura del ciclo di gestione della *performance* 2012 (Relazione sulla *Performance* 2012) pubblicati nell’anno successivo. L’arco temporale oggetto di indagine attiene agli anni 2012-2013.

La scelta di tale periodo si giustifica alla luce della necessità di analizzare l’intero ciclo di gestione della *performance*: includendo nell’indagine, oltre la fase della programmazione, anche quella della rendicontazione.

Sono state utilizzate le Relazioni sulla *Performance* 2012 che si sono rese disponibili durante il periodo di svolgimento delle attività di ricerca e, precisamente, fino al 31/12/2013. Non è stato possibile analizzare le Relazioni relative all’esercizio 2013, in quanto saranno disponibili nel corso del 2014.

Il grado di adeguamento (*compliance*) alla Riforma Brunetta dei documenti (*output*) del “ciclo di gestione” della *performance* viene misurato per il tramite di un indicatore sintetico appositamente costruito, denominato *Performance Index*. Tale parametro si fonda su una serie di giudizi di valutazione in merito all’adeguatezza del Piano della



*Performance* e della Relazione sulla *Performance* pubblicati (o di documenti analoghi).

Gli Enti Locali osservati sono i Comuni capoluogo di provincia italiani con popolazione superiore ai 100.000 abitanti<sup>86</sup>. Nello specifico, n. 45 Comuni capoluogo superano tale soglia dimensionale. Tuttavia, l'indagine si è focalizzata soltanto su n. 30 Enti complessivamente, dal momento che i restanti 15 non hanno reso disponibile, nella sezione "Amministrazione Trasparente" del proprio sito istituzionale, il Piano della *Performance* o documenti simili (PEG-PdP).

I risultati dell'indagine empirica consentono di formulare alcune proposte di miglioramento del ciclo di gestione della *performance* dei Comuni esaminati, sotto il profilo dei documenti che "incorporano" le misure di *performance*.

Nello specifico, i Comuni "meno virtuosi", ovverosia quelli che presentano livelli meno elevati del *Performance Index*, presentano le seguenti caratteristiche:

1) non definiscono l'"Albero della *performance*", che chiarisce il quadro complessivo degli obiettivi da raggiungere in corrispondenza di varie aree strategiche, mediante il contributo di diversi Settori dell'organizzazione aziendale;

2) non identificano obiettivi strategici "pluriennali".

3) non ricorrono ad appositi indicatori di *outcome*;

4) si limitano, molto spesso, a identificare indicatori di *output* di tipo binario del tipo "SI/NO", "fatto" / "non fatto", senza ricorrere a sistemi di misurazione multidimensionale delle prestazioni erogate;

---

<sup>86</sup> La numerosità della popolazione dei comuni capoluogo è stata dedotta dai risultati dell'ultimo Censimento condotto nel 2011, esposti nel portale ISTAT (<http://dati-censimentopopolazione.istat.it/>), gestito dall'Istituto Nazionale di Statistica.

5) non specificano molto spesso i valori *target* da raggiungere in corrispondenza di ciascun indicatore, unitamente ai valori di partenza (*baseline*) rispetto ai quali verificare il miglioramento della *performance*;

6) i loro documenti sono – di norma – poco “accessibili” dal sito istituzionale dell’Ente, non adeguati sotto il profilo del “formato di visualizzazione” e poco “comprensibili nei contenuti”;

7) non concludono sempre il ciclo della *performance*, nel senso che il Piano della *Performance* non viene seguito dalla Relazione nell’anno successivo;

8) nei casi in cui la Relazione sulla *Performance* viene redatta, si registra una certa incoerenza di contenuti rispetto al corrispondente Piano;

9) di norma, si registrano livelli non elevati del *Performance Index* sia rispetto ai criteri utilizzati per apprezzare la *compliance* del Piano della *Performance* sia con riferimento ai criteri che attengono alla Relazione sulla *Performance*.

Si è provveduto, inoltre, a verificare l’esistenza di eventuali relazioni di associazione tra lo *scoring* del *Performance Index* e talune variabili organizzative / di contesto (relative ai singoli Enti) suggerite dalla letteratura economico-aziendale e manageriale.

Dalle analisi emerge che l’istituzione degli Organismi Indipendenti di Valutazione da parte dei Comuni che hanno optato per tale soluzione non ha contribuito – almeno nei due anni osservati (2012-2013) del ciclo di gestione della *performance* – a innalzare i livelli di *compliance* rispetto alle indicazioni della Riforma Brunetta e alle linee-guida emanate dalla CiVIT (ora ANAC). Infatti, la variabile in esame non appare statisticamente significativa.

Anche la stabilità politica sembra non aver inciso sui livelli di *compliance* dei documenti analizzati, contrariamente a quanto suggerito dalla letteratura sul tema del *performance management*. A tal proposito, comunque, occorre precisare che i Comuni del campione presentano buoni livelli di stabilità nella maggior parte dei casi. Pertanto, la numerosità contenuta degli Enti che si caratterizzano per una minore stabilità non consente di svolgere considerazioni diverse.

Per quanto attiene al fattore dimensionale, si registra che la dimensione aziendale (numero di abitanti) non sembra incidere sul *Performance Index*. Pertanto, i Comuni più grandi<sup>87</sup> non presentano necessariamente livelli più elevati di *compliance*.

È appena il caso di evidenziare che i livelli più elevati del *Performance Index* tendono a riscontrarsi nei Comuni dove si registra una maggiore presenza femminile tra i dipendenti.

Anche il fattore geografico costituisce un elemento distintivo sotto il profilo dell'adeguamento ai principi e alle indicazioni della Riforma Brunetta, dal momento che i Comuni situati al Nord tendono a conformarsi meglio ai contenuti delle delibere CiVIT e, in particolare, a presentare documenti di programmazione e consuntivi coerenti tra loro.

I risultati ottenuti non sono definitivi, in quanto si riferiscono ad un numero non elevato di municipalità (n. 30) che rappresenta, comunque, il 67% dell'intera popolazione di Comuni capoluogo di maggiori dimensioni. Come detto, l'indagine si riferisce agli anni 2012-2013.

Nel futuro, potrebbe risultare utile estendere l'indagine agli anni successivi, soprattutto nella prospettiva di verificare se il *Performance Index* migliora nel tempo. In effetti, la problematica del *performance management* è ancora del tutto nuova per numerose amministrazioni locali,

---

<sup>87</sup> Il riferimento deve essere fatto sempre al campione analizzato, composto da grandi città.

nonostante si parli di efficacia e di efficienza sin dagli inizi degli anni Novanta del secolo scorso (L. 142/90, D.Lgs. 29/93, D.Lgs. 77/95, D.Lgs. 289/99, ecc.). In altri termini, la diffusione di nuove logiche gestionali che pongono enfasi sui risultati richiede tempo, dal momento che è influenzata, tra l'altro, dai comportamenti delle persone che operano nelle singole amministrazioni, non solo a livello di tecno-struttura, ma anche (e soprattutto) nell'ambito degli organi di indirizzo politico-amministrativo. In effetti, la gestione della *performance* diventa efficace, nel momento in cui si riscontra la presenza di determinate "condizioni abilitanti", tra cui il *commitment* politico e amministrativo.



## Riferimenti bibliografici

Angiola N., Bianchi P., Marino R., *The upward appraisal system in Italian local governments: why, what and how?*, in *Journal of Us-China Public Administration*, USA, 2011.

Angiola N., Bianchi P., *Public managers' skills development for effective performance management. Empirical evidence from Italian local governments*, in *Public Management Review*, Routledge, 2013.

Angiola N., *Percorsi di modernizzazione dell'azienda pubblica locale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008.

Angiola N., P. Bianchi, R. Marino, *Cultural strategies and public value creation: empirical evidence*, in *International Journal of Public Administration*, Routledge, 2013.

Anthony R. N., *The Management Control Function*, The Harvard Business School Press, Boston (MA), 1988, trad. it: *Il controllo managerial*, Franco Angeli, 1990.

Anthony R. N., Young D. W., *Non profit: il controllo di gestione*, Mc Graw-Hill, 2002.

Associazione Italiana Internal Auditors-Ernst & Young, *Il sistema di controllo interno nel settore pubblico*, Executive Summary, allegato a *Sindaci e Revisori*, anno II, n.11, edizione de Il Sole 24 Ore.

Associazione Nazionale Comuni Italiani, *L'applicazione del Decreto legislativo n.150/2009 negli Enti Locali: le Linee guida dell'ANCI in materia di Ciclo della Performance*, 2010.

Behn R. D., *Rethinking democratic accountability*, The Brooking Institution, 2001.

Bertocchi M., Bisio L., Latella G., *Organismi indipendenti e Nuclei di valutazione negli Enti locali*, Maggioli, 2011.

Boivard T., *The political economy of performance measurement*, in Halachmi A., Bouckaert G., *Organizational performance and measurement in the Public sector: toward service, effort and accomplished reporting*, Quorum books, 1996.

Bottone L., Giovanetti R., Ruffini R., *Il Performance Management negli enti locali. Logiche e metodologie in applicazione della riforma Brunetta*, Maggioli Editore, 2011.

Bouckaert G., Halligan J., *Managing Performance*, Routledge, 2008.

Bouckaert G., Halligan J., *Managing Performance. International Comparisons*, Routledge, 2008.

Bouckaert G., *Measurement and Meaningful Management*, Public Productivity and Management Review, 1993.

Busco C., Riccaboni A., *Dal controllo di gestione all'incentivazione dirigenziale. Il Nucleo di Valutazione negli enti locali*, Cedam, 1999.

Coda V., *L'orientamento strategico dell'impresa*, Utet libreria, 1988.

Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (ora ANAC), *Linee guida per la definizione degli standard di qualità (articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198) e Tabelle esemplificative degli standard di qualità di alcuni servizi pubblici (gestione dei rifiuti ordinari, trasporto pubblico urbano, sportello-anagrafe)*, Delibera n. 88, 2010.

Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (ora ANAC), *Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*, Delibera n. 89, 2010.

Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (ora ANAC), *Struttura e modalità di redazione del Piano della performance (articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*, Delibera n. 112, 2010.

Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (ora ANAC), *Indicazioni applicative ai fini della adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articolo 30, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*, Delibera n.114, 2010.

Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (ora ANAC), *Linee guida relative alla redazione della Relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni e sull'Attestazione degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità (art. 14, comma 4, lettera a e lettera g del D. Lgs. n. 150/2009)*, Delibera n. 4, 2012

Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (ora ANAC), *Linee guida ai sensi dell'art.*



13, comma 6, lettera b), del D. Lgs. n. 150/2009, relative alla struttura e alla modalità di redazione della Relazione sulla performance di cui all'art. 10, comma 1, lettera b), dello stesso decreto, Delibera n. 5, 2012.

Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (ora ANAC), *Osservazioni in ordine al documento avente ad oggetto "L'applicazione del Decreto legislativo n.150/2009 negli Enti Locali: le Linee guida dell'ANCI in materia di Ciclo della Performance"*, Delibera n. 121, 2010.

Cronbach L., Coefficient Alpha and internal structure of tests, *Psychometrika*, 16, 1951.

Drucker P., *The Practice of Management*, Harper & Row, New York, 1954.

Dubnick M., *Accountability and the promise of performance: in search of mechanisms*, *Public Performance & Management Review*, 2005.

Dunleavy P., Rainford P., Tinkler J., *Innovating out of Austerity in Local Government: A SWOT analysis*, LSE, 2009.

Farneti F., *Il principio di accountability*, in G. Farneti, *Ragioneria Pubblica*, Franco Angeli, 2004.

Farneti G., *Il progressivo affermarsi del principio di accountability negli enti locali*, Franco Angeli, 2004.

Ford J.D., Schellenberg D.A., *Conceptual Issues of Linkage in the Assessment of Organizational Performance*, in *Academy of Management Review* Vol. 7, n. 1, 1982.

Franco-Santos M., Kennerley M., Micheli P., Martinez V., Mason S., Marr B., Gray D., Neely A., *Towards a definition of a business performance measurement system*, *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 27, No. 8, 2007.

- Galbraith J.R., *Environmental and Technological Determinant of Organizational Design*, in J.W. Lorsch, P.R. Lawrence (a cura di), *Studies in Organization Design*, Irwin & Dorsey Press, Homewood, 1970.
- Galbraith J.R., *Organization Design*, Addison-Wesley, 1977.
- Garlatti A., Pezzani E., *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali. Progettazione, sviluppo e impiego*, Etas, 2000.
- Gimbert X., Bisbe J., Mendoza X., *The role of performance measurement systems in strategy formulation processes*, Long Range Planning, Vol. 43, No. 4, 2010.
- Guarini E., *Ruolo dell'ente locale e accountability: l'impatto sui sistemi di misurazione e controllo*, Azienda Pubblica n. 6, 2000.
- Hall M., *The effect of comprehensive performance measurement systems on role clarity, psychological empowerment and managerial performance*, Accounting Organizations and Society, Vol. 33, No. 2-3, 2008.
- Hinna L., *L'internal auditing alla luce della nuova normativa in materia di controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, in Dente B., Azzone G., *Valutare per governare*, Etas, 1999.
- Hinna L., *La riforma: una lettura in chiave manageriale*, in L. Hinna, G. Valotti (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA*, Maggioli, 2010.
- Hinna L., *Pubbliche Amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Cedam, 2002.
- Hood C., *A public management for all Seasons?*, Public Administration Vol. 69 Spring 1991.

Hussey R., *Dictionary of Accounting*, Oxford University Press, 1995.

Istituto Di Ricerche Sulla Pubblica Amministrazione, *La parità di genere nella Pubblica Amministrazione*, Rapporto 1/2013.

Jorgensen T. B., Bozeman B., *Public value: an inventory*, *Administration & Society*, 39, 2007.

Kaplan R. S., Norton D. P., L'uso strategico della Balanced Scorecard, in *Harvard Business Review*, 1996.

Kaplan R.S., Norton D.P., *L'impresa orientate dalla strategia. Balanced Scorecard in azione*, traduzione italiana a cura di A. Bubbio, Isedi, 2002.

Kaplan R.S., Norton D.P., *Strategy maps: Converting intangible assets into tangible outcomes*, Boston, MA: Harvard Business School Press, 2004.

Kaplan R.S., Norton D.P., *The Balance Scorecard. Measures that drive performance*, in *Harvard Business Review*, 1992.

Landolfi G., intervista a Renato Brunetta, *Dipendenti pubblici scuola di risk management*, in *Internal Audit*, set-dic 2009.

Locke E.A., Latham G.P., *Has goal setting gone wild, or have its attackers abandoned good scholarship?*, *Academy of Management Perspectives*, Vol. 23, No. 1, 2009.

Locke E.A., Shaw K.N., Saari L.M., Latham G.P., *Goal setting and task performance 1969-1980*, *Psychological Bulletin*, Vol 90, 1981, pp.125-152.

- Mari L., *Measurability*, in Boumans, M. (ed.) *Measurement in economics*, Elsevier, 2007.
- Mastrorilli A., Petita L., Borgogni L., Steca P., *L'abc del programma SPSS*, Franco Angeli, 2004.
- Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato-Servizio Studi (2009). *Una analisi degli indicatori di performance delle note preliminari 2008-2009*, RGS, Roma.
- Monteduro F., *Il ciclo di gestione delle performance*, in Hinna L., Valotti G. (a cura di), *Gestire e valutare le performance nella PA*, Maggioli, 2010.
- Moore H., *Creating Public Value*, Harvard University Press, 1995.
- Negro G., *Organizzare la qualità nei servizi*, Il Sole 24 Ore Libri, Milano, 1996.
- Onesti T., Angiola N., *Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 2009.
- Onesti T., Angiola N., *Il controllo strategico nelle Amministrazioni Pubbliche*, Franco Angeli, 2009.
- Paoloni M., Grandis F.G., *La dimensione aziendale delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, 2007.
- Pavan A., Reginato E., *Programmazione e controllo nello stato e nelle altre amministrazioni pubbliche. Gestione per obiettivi e contabilità economica*, Giuffrè, 2004.

- Pezzani F., *L'accountability nelle amministrazioni pubbliche*, Egea, 2003.
- Pollit C., Bouckaert G., *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford University Press, 2000.
- Pollit C., *Integrating Financial Management and Performance Management*, OECD, 2001.
- Radin B.A., *Challenging the performance movement: accountability, complexity, and democratic values*, Georgetown University Press, 2006.
- Ragioneria Generale dello Stato, *Conto Annuale 2011*.
- Ragioneria Generale dello Stato, *Previsioni di bilancio per l'anno 2011 e per il triennio 2011 – 2013. Budget per il triennio 2011 - 2013*, Circolare 28/2010.
- Rapporto 2007 *OECD Budget Practices and Procedures Database*.
- Ricci P., *Enti strumentali regionali e loro accountability, il caso Campania*, Franco Angeli, 2005.
- Ruffini R., Bottone L., Giovannetti R., *Il Performance Management negli Enti Locali*, Maggioli, 2010.
- Ruffini R., Dall'Anese R., *L'introduzione del controllo strategico: il caso di Crema*, Azienditalia, IPSOA, n. 5, 2005.
- Senge P., *The fifth discipline: The art & practice of the learning organization*, New York, Doubleday, 2006.
- Sforza V., *L'economia delle aziende sanitarie pubbliche: logiche di gestione e strumenti di analisi dei risultati aziendali*, Cedam, 2005.

Tanese A., Negro G., Gramigna A. (a cura di), *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003.

Valotti G., Tria G., Galli D., Tantardini M., Orlandi A., *Quale Performance? Indicatori e sistemi di misurazione in uso nei Ministeri di sette Paesi OCSE. Proposte per le amministrazioni centrali italiane*, EGEA, White paper n. 2/2012.

Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J., *Performance Management in the Public Sector*, Routledge, 2010.

Wettenall R., Nuallain O., *Public Enterprise Performance Evaluation: Seven Country Studies*, International Institute of Administrative Science, 1990.

Zeithaml V. A., Parasuraman A., Berry L.L., *Servire qualità*, Milano, McGraw Hill, 1991.