



Università  
Ca'Foscari  
Venezia

Corso di Laurea  
magistrale  
in Governance delle  
Organizzazioni  
Pubbliche

Tesi di Laurea

# **Il sistema di valutazione della performance negli enti locali in Veneto, Emilia Romagna e Lombardia**

**Relatore**

Ch. Prof. Salvatore Russo

**Laureando**

Marco Pellegrini  
Matricola 871023

**Anno Accademico**

2018 / 2019



# Indice

<b>Introduzione</b> .....	11
<b>1.Storia della performance nel settore pubblico</b> .....	13
1.1 Max Weber.....	13
1.1.1 Potere carismatico e tradizionale.....	13
1.1.2 Potere legale.....	13
1.1.3 In sintesi.....	14
1.2 Il management scientifico pubblico e Taylor: ascesa e decadenza....	14
1.3 Il welfare state.....	17
1.3.1 Le caratteristiche del welfare state.....	17
1.4 La crisi del welfare state e il ritorno del management pubblico.....	18
1.4.1 Il New Public Management .....	18
1.4.2 Le caratteristiche del New Public Management.....	18
a) riforme del sistema istituzionale.....	19
b) ridefinizione dell'intervento pubblico nelle funzioni di regolazione e in quelle di produzione diretta di beni e servizi.....	19
c) modalità di gestione delle APT.....	21
1.5 Le caratteristiche del New Public Management in Italia: le riforme del 1988 e i caratteri distintivi.....	22
1.6 Il Post-New Public Management.....	23
1.6.1 Il contesto in cui si è sviluppato.....	23
1.6.2 Le critiche al NPM.....	24
1.6.3 Evidenze empiriche del fallimento dell'NPM.....	25
1.6.4 Il Post-New Public Management.....	25
1.7 Riassumendo.....	25
<b>2. I modelli che vengono utilizzati per valutare la performance</b> .....	27
2.1 La Balance Scorecard.....	27

2.1.1 Implementazione della Balance Score Card.....	28
2.1.2 La Balance Score Card: una base per la costruzione del cruscotto aziendale.....	29
2.1.3 Un nuovo modello di BSC basato sulla Corporate Social Responsibility.....	30
2.1.4 Una Balance Score Card a misura di auditor.....	31
2.2 Il Framework dell'Integreted Reporting.....	32
2.3 La Value Chain Scoreboard.....	34
2.4 La Piramide della Performance.....	36
2.5 Il Prisma della Performance.....	38
2.6 La European Foundation for Quality Management.....	41
2.7 Il modello a bersaglio: un sistema per valutare la performance nel settore sanitario regionale.....	41
<b>3. Il sistema di valutazione della performance in Italia.....</b>	<b>45</b>
3.1 La performance nelle PA: definizione e finalità della valutazione.....	45
3.2 Il Piano della Performance e la Relazione sulla performance: 2 documenti agli antipodi del ciclo di valutazione della performance.....	46
3.3 Le fasi del processo di valutazione della performance individuale----.....	46
3.4 Il ciclo della performance nella PA italiana .....	47
3.5 Il Decreto legislativo n°150 del 2009: la cosiddetta Riforma Brunetta....	47
Articolo 3.....	48
Articolo 4.....	48
Articolo 5.....	48
Articolo 6.....	49
Articolo 7.....	49
Articolo 8.....	49
Articolo 9.....	49
Articolo 10.....	49
Capo III del Titolo II.....	50

Articolo 11.....	50
3.5.1 Il Piano per la trasparenza e l'integrità.....	51
3.5.2 Ulteriori precisazioni sul principio di trasparenza.....	51
Capo IV del Titolo III.....	51
Articolo 14.....	52
L'OIV.....	52
Articolo 15.....	53
3.6 Il contributo offerto dal Decreto Legislativo n°150/2009.....	54
3.7 Un esempio di come viene implementato in pratica il Decreto Legislativo n°150 del 2009: il caso del Sud Italia.....	55
3.8 La riforma nella PA nel 2017: le modifiche al Decreto Legislativo n°150 del 2009.....	55
3.8.1 Le principali novità.....	56
<b>4. Un approfondimento sulla Riforma Brunetta.....</b>	<b>57</b>
4.1 La struttura.....	57
4.2 I principi generali.....	57
4.3 La misurazione, valutazione e trasparenza della performance.....	58
4.4 Il riconoscimento del merito e dei premi.....	59
4.5 Le nuove norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche.....	59
4.6 Le norme finali e transitorie.....	60
4.7 Una sintesi.....	60
<b>5. Un approfondimento di come è stata implementata la Riforma Brunetta negli enti locali.....</b>	<b>61</b>
5.1 Il controllo pubblico sulla performance.....	61
5.2 La valutazione del personale del pubblico impiego.....	61
5.3 La cultura del merito: la ristrutturazione dell'apparato pubblico nel suo complesso.....	62
5.4 Il Piano Industriale della Pubblica Amministrazione.....	62

5.5 L'implementazione del Decreto Legislativo n°150 del 2009: valutazione della prestazione individuale e organizzativa.....	63
5.6 I vari organi adibiti alla valutazione.....	66
5.7 Merito e premi.....	66
5.8 Gli strumenti utili alla valorizzazione del merito e delle premialità.....	67
5.9 La Bussola della Trasparenza.....	67
5.10 Il nuovo CCNL 2016-2018.....	70
5.11 Come viene implementato il ciclo della performance seguendo le linee guida dell'ANCI.....	70
<b>6. La storia dei sistemi di valutazione: i problemi di applicazione.....</b>	<b>77</b>
6.1 La risoluzione dei problemi nella valutazione della performance industriale: l'evoluzione successiva.....	78
6.2 Le funzioni di un sistema basato sulla retribuzione correlata alla performance: il sistema PRP.....	78
6.3 Gli indicatori per valutare la performance ambientale.....	78
6.4 Le criticità sorte nei sistemi di valutazione della performance dalla Riforma Brunetta ad oggi.....	81
6.5 Per concludere.....	81
<b>7. L'utilità delle misurazioni e delle prestazioni all'interno del processo di valutazione della performance.....</b>	<b>83</b>
7.1 La differenza fra misurazione e prestazione.....	83
7.2 Chi utilizza le misurazioni delle prestazioni?.....	83
7.3 Il BPIR.....	84
7.4 Come può essere implementata la misurazione e la gestione delle prestazioni.....	85
<b>8. Gli strumenti di gestione nella PA: normativa, varie tipologie di controlli previsti.....</b>	<b>87</b>
8.1 Introduzione.....	87
8.2 Un quadro generale.....	87
8.3 L'oggetto del controllo.....	87

8.4 I parametri di raffronto.....	87
8.5 Gli effetti.....	87
8.6 Gli strumenti.....	88
8.7 Normativa.....	89
8.8 Gli organi coinvolti nei progetti avviati dalla PA.....	89
8.9 I soggetti coinvolti nel processo di valutazione.....	89
8.10 I controlli interni.....	90
8.10.1 Il controllo strategico.....	91
8.10.2 Il controllo di gestione.....	92
8.10.3 Il controllo dei dirigenti.....	92
8.10.4 Il servizio di ragioneria.....	92
8.10.5 Il collegio di revisione.....	93
8.11 Riassumendo.....	93
8.12 I controlli esterni.....	93
8.12.1 La Corte dei Conti.....	94
8.12.2 Un approfondimento sulla Corte dei Conti.....	94
8.12.3 Lo SMIVAP.....	98
8.13 In sintesi.....	98
8.14 Come vengono implementati i programmi strategici nella PA.....	98
<b>9. Il Controllo di Gestione nella PA.....</b>	<b>101</b>
9.1 I controlli in generale: la loro evoluzione e come vengono implementati.....	101
9.1.1 Premessa.....	101
9.1.2 Storia dei sistemi di controllo nelle PA.....	101
9.1.3 Critiche ai sistemi di controllo.....	102
9.1.4 Il ruolo svolto dall'utente e dall'informazione.....	103
9.1.5 Qual è la realtà attuale dei controlli di gestione.....	103
9.2 Il controllo di gestione e il suo rapporto con la Corte dei Conti.....	105

9.3 Conclusione.....	106
<b>10. Il contributo dei controlli di gestione ai sistemi di valutazione e ai sistemi di performance.....</b>	<b>107</b>
10.1 Uno schema generale.....	107
10.2 Il controllo interno e il suo collegamento con il profilo aziendale.....	107
10.3 Il Budget.....	109
10.4 I centri di costo.....	109
10.5 I sistemi di retribuzione collegate al merito nella PA.....	109
10.6 Le analisi dell'OECD sulla performance della pubblica amministrazione.....	110
<b>11. Il controllo di gestione: il suo collegamento con il ciclo della performance.....</b>	<b>111</b>
11.1 Qual è il rapporto fra il Controllo di Gestione, il sistema di misurazione della performance e l'attività di rendicontazione che viene effettuata a livello di azienda.....	111
11.2 Come viene effettuato il rendiconto della gestione e come vengono evidenziati i costi che la PA deve sostenere.....	112
11.3 Il controllo di gestione: come viene implementato in un Comune.....	113
11.4 Il sistema di valutazione della performance elaborato dalla province: un confronto con i comuni.....	114
11.5 Il sistema di valutazione elaborato dalle regioni.....	115
11.6 Riassumendo.....	115
<b>12. Come viene implementata a livello di enti locali la valutazione della performance.....</b>	<b>117</b>
12.1 Il nesso che collega il ciclo della performance e la programmazione finanziaria e di bilancio: un approfondimento sulle valutazioni eseguite a livello di comune.....	117
12.2 L'implementazione del ciclo della performance negli enti locali: il caso delle province di Lucca, Torino e Parma e dei comuni di Milano, Cremona e Arzignano.....	120
12.3 Il sistema di misurazione della valutazione della performance nella Bassa Romagna.....	122



12.4 Il Regolamento dei controlli interni.....	124
12.5 Come viene implementato il ciclo della performance nella pratica: la leading practise.....	125
<b>13. Il performance management: il controllo pubblico sulla performance.....</b>	<b>129</b>
13.1 Una breve storia del performance management.....	129
13.2 Come può essere definito il performance management.....	130
13.3 Come può essere interpretato il concetto di performance management..	130
13.4 I sistemi di misurazione del performance management.....	131
13.5 Un problema: avere una misurazione coerente delle performance.....	132
13.6 Le critiche al Performance Management e gli eventuali interventi che potrebbero essere utili per ovviare a queste mancanze.....	132
<b>14. Un confronto dei Piani della Performance e delle Relazioni delle performance nei comuni capoluogo del nord Italia.....</b>	<b>135</b>
14.1 Le novità introdotte nel 2019 e nel 2018.....	135
14.2 Un confronto fra Veneto, Emilia Romagna e Lombardia prendendo in considerazione l'anno 2016.....	136
14.2.1 La metodologia utilizzata.....	136
14.2.2 I risultati complessivi.....	137
14.2.3 Un commento ai risultati ottenuti.....	137
14.2.4 La distinzione fra obiettivi specifici e generali.....	137
14.2.5 Il numero di obiettivi.....	138
14.2.6 La struttura organica.....	138
14.2.7 Il contesto esterno.....	138
14.2.8 La tipologia di indicatori.....	139
14.2.9 Gli obiettivi strategici, gestionali o solo gestionali.....	139
14.2.10 Il collegamento fra il Piano e la Relazione sulla performance.....	139
14.2.11 Gli obiettivi di breve e lungo termine.....	139
14.2.12 Gli obiettivi facilmente comprensibili.....	140

14.2.13 La coerenza fra gli obiettivi e i centri di costo/ricavo.....	140
14.3 Uno sguardo trasversale.....	141
<b>15. In sintesi.....</b>	<b>143</b>
15.1 La performance organizzativa.....	143
15.2 In conclusione.....	144
BIBLIOGRAFIA.....	145
SITOGRAFIA.....	147

## **Introduzione**

In questa tesi tratterò dei sistemi di valutazione della performance che vengono implementati nella pubblica amministrazione. Dopo aver trattato la storia e l'evoluzione dei sistemi di valutazione della performance, mi soffermerò sui principali modelli che vengono utilizzati per valutare la performance delle PA. Mi soffermerò poi sulla performance in Italia, e mi avvarrò di alcuni esempi concreti per esemplificare meglio il metodo con cui viene implementata la valutazione dei sistemi di performance. Nella parte successiva mi concentrerò sulle dinamiche che caratterizzano l'evoluzione e l'attuale conformazione degli organi deputati al controllo della valutazione nelle PA. In particolare mi soffermerò in 2 organi: il controllo di gestione e il controllo strategico.

Lo scopo di questo lavoro è dimostrare come l'evoluzione dei sistemi di valutazione della performance non si sia mai arrestata e di come, di fronte alle dinamiche sempre più complesse e articolate sia all'interno che all'esterno delle PA, si debba necessariamente adottare un sistema di valutazione della performance sempre più all'avanguardia e avanzato tecnologicamente. Gli obiettivi di questi sistemi di valutazione della performance devono essere chiari, misurabili e raggiungibili in un congruo periodo di tempo. Gli obiettivi individuali devono spronare i singoli dipendenti a impegnarsi di più e a migliorare la propria performance. Per arrivare a questo i sistemi di valutazione devono inoltre essere il più oggettivi possibile e non devono essere influenzati da fattori esterni.



# 1. Storia della performance nel settore pubblico

La storia della valutazione della performance nel settore pubblico trova la sua genesi alla fine del diciannovesimo secolo. Il primo saggio che tratta di performance è intitolato *The Study of Administration* (Wilson, 1887), scritto da Andrew Wilson e pubblicato nel 1887 sulla *Political Science Quarterly Review*.

Il principale obiettivo di questo capitolo è stato quello di individuare delle soluzioni ai problemi che l'apparato burocratico degli Stati avevano, determinati dalla cattiva gestione dei processi che permettevano la selezione dei funzionari pubblici. Tale malfunzionamento era dovuto principalmente a 2 fattori: l'elevata corruzione e un malfunzionamento amministrativo generalizzato.

I primi studi in ambito di valutazione della performance sono europei, e in particolar modo rivestono un ruolo di primo piano in questo ambito la Germania e la Francia.

Questi primi studi evidenziano una netta distinzione fra politica ed amministrazione: è necessario infatti separare questi 2 ambiti affinché la valutazione della performance possa essere oggetto di studio scientifico.

## 1.1 Max Weber

Il primo autore che dà una descrizione approfondita di un modello burocratico è Max Weber.

Weber distingue fra: potere legale, potere carismatico e potere tradizionale.

### 1.1.1 Potere carismatico e tradizionale

Il potere tradizionale è fondato sugli antichi ordinamenti e riconosce il capo come portatore della tradizione, mentre il potere carismatico attribuisce delle qualità eccezionali ad una persona, il leader, il quale assume una forte valenza emozionale e irrazionale. Il potere carismatico necessita di conferma.

Weber individua forme di potere carismatico già a partire dalle società arcaiche dove il capo era colui che trasmetteva il potere ai discepoli che dovevano operare nell'apparato amministrativo.

Per Weber è importante quindi il rapporto comando-obbedienza e bisogna cercare di comprendere l'agire umano ricorrendo alle dimensioni del senso, che sono la significazione e la guida all'azione.

### 1.1.2 Potere legale

Il potere legale (o potere burocratico) trova il suo fondamento nella norma legale, che è:

- 1) determinata in modo razionale rispetto allo scopo
- 2) ha carattere astratto e universalistico
- 3) riguarda tutti gli attori, anche chi esercita il potere

Per Weber il gruppo deve porsi delle regole che devono essere seguite da tutti i membri del gruppo: politici, burocrati e utenti.

L'autorità deriva dalla legge che garantisce legittimazione e stabilità. In particolare l'apparato burocratico deve prevedere che:

- a) ogni ufficio deve avere una sfera di competenza ben definita in modo tale da evitare sovrapposizione o confusione;
- b) gli uffici sono organizzati in modo gerarchico, così come il personale all'interno di ciascun ufficio;
- c) l'esercizio dell'autorità è limitato alle funzioni di ufficio;
- d) gli impiegati sono assunti in base al merito e sottoscrivono dei contratti in cui vengono stabilite delle precise mansioni da svolgere
- e) gli impiegati sono protetti da comportamenti arbitrari e possono aspettarsi di riuscire a mantenere il posto di lavoro
- f) il salario è determinato in base alla posizione gerarchica del soggetto
- g) le promozioni avvengono o per anzianità o per rendimento
- h) l'efficienza è il punto di riferimento dell'attività amministrativa
- i) gli impiegati svolgono la propria attività in modo neutrale e impersonale nei riguardi dell'utente
- j) l'attività amministrativa rispetta sempre delle regole scritte, cogenti, generali ed astratte
- k) i casi individuali in cui tali regole possono essere applicate vanno individuati mediante criteri oggettivi
- l) l'attività ispettiva di controllo del rispetto delle regole scritte viene effettuato da parte di specifici organi ed uffici

Riassumendo Weber introduce un modello di burocrazia in cui: vi è una rigida struttura gerarchica, lo staff di ogni singolo reparto è specializzato in una determinata mansione, le ricompense vengono valutate a seconda del reparto, l'organizzazione burocratica ha dei determinati e limitati obiettivi da conseguire, la performance dei lavoratori viene valutata tenendo conto della qualità o della quantità di lavoro offerto e viene prevista inoltre una partecipazione basata su degli accordi.

Dalle analisi empiriche è stato dimostrato che alla base del modello teorizzato da questo autore vi sono 3 proposizioni:

- a) il livello tecnologico determina la struttura burocratica e razionale in cui l'organizzazione opera per offrire una qualità minima di lavoro
- b) burocrazia e razionalità sono mutualmente in contrasto nella stessa organizzazione
- c) di fronte a tale contrasto, i meccanismi accomodanti decidono quale risultato può avere l'organizzazione allo stesso livello di efficienza

### 1.1.3 In sintesi

Weber in sostanza delinea un modello burocratico in cui ogni impiegato viene valutato in base al rendimento da lui offerto. In questo senso, già Weber aveva individuato dei meccanismi di valutazione della performance che verranno poi sviluppati successivamente.

## 1.2 Il management scientifico pubblico e Taylor: ascesa e decadenza

Il contributo offerto da Wilson risultava coerente e in continuum logico con l'approccio individuato da Taylor. Questi 2 contributi messi insieme hanno contribuito allo svilupparsi del management scientifico pubblico, i cui rappresentanti più illustri sono: Goodnow, White, Gulick e Urwick.

Il management scientifico si propone di analizzare il comportamento del lavoratore con lo stesso approccio che si utilizza per analizzare il comportamento di una macchina. Il processo produttivo può essere suddiviso in operazioni semplici che permettono di trovare delle soluzioni che poi possono essere tradotte in principi scientifici di management di generale applicazione.

Il manager può stimare così il costo di ogni singola operazione al fine di determinare tempi, volumi e costi standard di produzione ottimali. Taylor dimostra che si può ottenere un risparmio dei costi, un aumento dei profitti e un incremento dell'efficienza.

Più la produttività aumenta, più aumenta la remunerazione per il fattore lavoro. Si definisce così la one best way che deve seguire il processo produttivo.

Questa corrente di pensiero ha conosciuto il massimo fulgore teorico nel periodo 1927-1937, e ha trovato piena espressione nell'opera Papers of the Science of Administration, pubblicata nel 1937.

In quest'opera (Urwick, 1937) l'efficienza è l'obiettivo fondamentale di un'amministrazione sia pubblica che privata: in questo modo un lavoro deve essere compiuto con il minimo impiego di manodopera e materiali.

Il management assume le funzioni di: Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting e Budgeting.

Tutte queste funzioni vengono riassunte dalla dicitura POSDCORB.

Il management pubblico si caratterizzava inoltre per:

- a) la dicotomia non opinabile fra politica e amministrazione
- b) le scelte politiche venivano attuate in modo neutrale
- c) i politici non potevano influenzare le scelte del manager pubblico, e il potere discrezionale dei funzionari era ridotto perciò al minimo
- d) l'efficienza si configurava come il valore guida dell'azione amministrativa, mentre altri parametri quali efficacia o qualità vengono messi in secondo piano
- e) i principi che deve seguire l'amministrazione devono essere rigorosamente scientifici e possono essere applicati in qualsiasi contesto organizzativo, indipendentemente dalla tipologia di attività economica, dalle dimensioni e dalla natura privata o pubblica dell'organizzazione socio-economica considerata
- f) le imprese industriali diventano un modello da riprendere, soprattutto dopo il perfezionamento della catena di montaggio
- g) le mansioni dei lavoratori sono altamente specializzate, il lavoro viene ripartito equamente e le mansioni sono standardizzate. Gli aspetti organizzativi sono palesemente gerarchici e l'obiettivo che ci si pone è raggiungere la massima efficienza tecnica auspicabile
- h) gli incentivi monetari che vengono erogati alla forza lavoro sono commisurati all'incremento della capacità produttiva dei dipendenti
- i) gli standard produttivi vengono rispettati e a tal fine le azioni dei lavoratori sono controllate. Tali mansioni sono definite precisamente per ogni singolo lavoratore e sono messe per iscritto

Il management pubblico ha avuto anche dei risvolti pratici oltre che teorici: basti pensare a come si è diffuso negli Stati Uniti e in altri Paesi.

Il New York Bureau of Municipal Research, fondato nel 1906, fu uno dei principali promotori a livello istituzionale del taylorismo applicato alle APT. Il management scientifico pubblico ispirò inoltre molte riforme a livello statale, federale e persino a livello locale.

Fra gli autori più importanti ritroviamo Willoughby e Goodnow, i quali facevano parte della Commissione of Economy and Efficiency. Tale commissione è stata voluta dal presidente Taft e si poneva fra gli obiettivi quello di introdurre i principi del management scientifico nell'apparato burocratico americano.

Un altro autore che rivestì un ruolo importante è Gulick, che fu un influente membro della President's Committee on Administrative Management. A questa commissione venne affidata un'indagine sull'amministrazione federale da Roosevelt.

Anche in Europa e nel resto del mondo il management pubblico si diffuse: a Londra fu fondato nel 1922 il noto Institute of Public Administration, mentre molte organizzazioni internazionali erano animate dai principi ispiratori del management pubblico.

Dopo un periodo di grande successo il management pubblico declinò progressivamente: i principi ispiratori del management (anche pubblico) traevano ispirazione dal settore industriale e avevano un risvolto pratico, e venivano poste in modo tale che non potevano essere confutate né provate.

Infatti i giudizi che vengono formulati dopo un processo conoscitivo sia induttivo (quando si procede da asserzioni individuali, particolari per giungere ad asserzioni universali) che deduttivo (dall'universale al particolare) devono essere sottoposti a verifica. L'esperienza può solo falsificare tali proposizioni (Severino, 1986) universali ed individuali che il management pubblico vuole sostenere (come la filosofia e la scienza). I giudizi che vengono formulati possono quindi essere solo ipotetici e non possono trascendere la realtà in quanto l'esperienza fornisce sempre nuove idee ed interpretazioni del reale.

L'autore che viene riconosciuto come demolitore dei principi di amministrazione sui quali si era fondato il management pubblico è Herbert A. Simon. Nella sua opera *The Proverbs of Administration* (Simon, 1946), che ha un contenuto pressoché uguale al capitolo secondo dell'*Administrative Behavior*, Simon dimostra la sostanziale non scientificità dei principi di amministrazione suggeriti per le APT: l'autore osserva come i principi del management pubblico siano simili ai proverbi, e come quasi sempre sia possibile rintracciare una coppia. In questa coppia prima viene enunciato un comportamento e poi il suo opposto.

Per tale ragione Simon afferma come i principi del management pubblico siano utili ex post, quando le decisioni sono già prese e non servono a fungere da punto di riferimento nel corso del processo decisionale.

Simon conduce un'analisi critica puntualissima di 4 dei più noti principi del management scientifico e dimostra come si possano individuare più principi mutualmente incompatibili ma apparentemente ugualmente applicabili.

Da tutto questo si capisce come il management pubblico non potesse essere definito scientifico, e a questo punto Simon introduce un concetto importante: la razionalità limitata.

Il management pubblico non aveva solo questo punto debole: i propugnatori di questa dottrina avevano minimizzato sia la specificità dei processi economici tipici delle APT (strutturalmente diversi da quelli industriali a cui facevano riferimento) sia l'intricato insieme di valori che le aziende erano e sono tenute a rappresentare, ovvero sia gli indicatori di performance.

La pratica si dimostrò molto più complicata della teoria, e nei fatti l'ambito politico venne a confondersi con l'ambito amministrativo: in questo modo veniva meno l'impostazione scientifica del cosiddetto management pubblico.

Un altro punto debole del management pubblico era il ruolo ormai ininfluente che aveva assunto la componente umana nell'attività lavorativa, ormai ridotta a semplice esecutrice di mansioni standardizzate e predefinite, spersonalizzata e ridotta al rango di burocrate.



Charles Chaplin analizza nella sua opera intitolata *Modern Times* il ruolo dell'operaio nella catena di montaggio e rappresenta ancora oggi la prova di come il management pubblico abbia attribuito al capitale umano un ruolo decisamente marginale nel processo produttivo.

## 1.3 Il welfare state

### 1.3.1 Le caratteristiche del welfare state

Dopo la crisi economica degli anni '30 del Novecento, che portò ad una elevata disoccupazione negli USA, e dopo la conseguente introduzione del New Deal, il rapporto fra Stato e società era cambiato radicalmente. La spesa pubblica era cresciuta progressivamente e le APT avevano assunto un ruolo sempre più vario e molteplice.

Il focus della ricerca si spostò quindi verso l'analisi e la valutazione delle politiche messe a punto dai governi, e venne approfondito il processo con cui venivano assunte le decisioni pubbliche, quali quelle di bilancio.

Le crisi economiche e la seconda guerra mondiale contribuirono a rafforzare il ruolo dello Stato e delle amministrazioni ad esso sottoposte, cresciute per numero e per importanza, che vengono sempre più a sostituirsi al mercato. Il mercato difatti non è più in grado di proporre soluzioni socialmente accettabili, soprattutto in periodi di estrema crisi economica e difficoltà sociale.

Il welfare state nasce in Europa in questo periodo di ulteriore crescita della spesa pubblica, e si propone come obiettivo primario quello di produrre in modo diretto una vasta gamma di servizi finalizzati a soddisfare bisogni sociali a contenuto educativo, assistenziale, sanitario e sociale. Lo Stato diviene il perno delle decisioni politiche, volano dello sviluppo economico e garante del benessere, affermando di fatto la superiorità della politica rispetto all'amministrazione. L'obiettivo del welfare state è quello di assicurare sicurezza sociale e forme di assistenza ai suoi cittadini.

Il welfare state non si è affermato in modo omogeneo nelle democrazie occidentali, ma ha sostituito in buona parte ai compiti assunti dalla famiglia: è infatti la collettività che finanzia i casi in cui i lavoratori non possono più svolgere la propria attività e quindi ottenere un compenso monetario, come nel caso di morte del lavoratore (rendita ai superstiti), ritiro dal lavoro, invalidità, malattia o disoccupazione. L'obiettivo del welfare state è quello di ridurre l'incertezza individuale e aumentare le garanzie.

Anche il welfare state ha i suoi aspetti negativi: si è assistito ad un aumento del costo della burocrazia, ad una riduzione della produttività individuale, ad un'eccessiva intromissione dello Stato nella vita degli individui, il centralismo, l'estesa regolamentazione, la riduzione degli spazi per gli scambi di mercato e di libertà di consumo in seguito all'aumento della pressione fiscale.

## 1.4 La crisi del welfare state e il ritorno del management pubblico

Con la crisi del welfare state avvenuta fra la fine degli anni '70 e la metà degli anni '80 il dibattito sul management pubblico è tornato in auge.

Il management pubblico non si è evoluto creando un salto di paradigma e una conseguente rivoluzione scientifica, come insegna l'autore Thomas Khun(Khun, 2009), ma ha subito nel corso degli ultimi decenni un mutamento rilevante.

A questo punto bisogna distinguere fra 2 orientamenti teorici: il New Public Management e il Post-New Public Management.

### 1.4.1 Il New Public Management

Il NPM si è affermato dopo l'ascesa democratica al potere di Margareth Thatcher, primo ministro britannico dal maggio 1979 all'aprile 1990, e di Ronald Reagan, Primo Presidente degli Stati Uniti d'America(periodo 1981-1989). Questi 2 governi avevano un orientamento politico di stampo neo-liberista che proponeva una rivisitazione del ruolo delle AP nell'economia e nella società.

Il periodo di affermazione dell'NPM va quindi individuato all'inizio degli anni '80 del Novecento. Pur essendo ormai di comune accettazione che spetti alla Nuova Zelanda e all'Australia il primato di aver accettato pienamente e coerentemente la dottrina dell'NPM, il New Public Management si è diffuso in tutto il pianeta(anche se con differenti caratterizzazioni e sotto la guida di governi sia progressisti sia conservatori). Il periodo dell'NPM convenzionalmente si conclude nel 2007 con la crisi economica partita dagli Stati Uniti. A partire da tale momento si è venuto ad affermare il Post-New Public Management(PNPM).

### 1.4.2 Le caratteristiche del New Public Management

Il compito principale dell'NPM è quello di rendere le APT(e in generale tutte le amministrazioni pubbliche) effettivamente responsabili per i risultati conseguiti-quindi la performance- a seguito dell'impiego di risorse umane, finanziarie e materiali.

L'NPM è nato con lo scopo di:

- a) la necessità di tenere ridotta la spesa pubblica e il debito pubblico. Tale necessità è divenuta obbligatoria per i Paesi dell'Unione Europea in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Maastrich;
- b) la rinegoziazione del patto sociale fra cittadini e sistema delle APT in seguito alla profonda insoddisfazione per la qualità e, in tanti casi, per la quantità dei servizi pubblici resi in rapporto ai loro costi e per la scarsa efficacia delle politiche pubbliche

Lo stato aveva assunto un ruolo troppo invasivo nella quotidianità dei cittadini, anche in ambito economico, e si presentava con strutture troppo statiche per riuscire ad adattarsi ai mutamenti diversificati e mutevoli della comunità. I gruppi dirigenti, inoltre, avevano trasformato gli interessi di categoria in interesse pubblico.

L'NPM trova il suo fondamento nell'allora mainstream delle Scienze Economiche e nella figura del management privato come modello di riferimento sociale di successo economico.

L'NPM ha cercato di rispondere al dibattito teorico che era in corso in questo periodo. In particolare, si dibatteva su quali produzioni dovessero affidarsi alle APT e quali invece andassero affidate ai

meccanismi di mercato, su come le APT avrebbero dovuto operare. Il NPM è rientrato nell'agenda politica in molti Paesi del mondo, e si è concretizzato in:

- a) riforme del sistema istituzionale
- b) rivisitazione dell'ambito di intervento pubblico nella produzione diretta di beni e servizi
- c) introduzione di modelli organizzativi, gestionali e di rilevazione di matrice aziendale. Tali modelli spesso venivano acriticamente ripresi dall'esperienza privata

#### a) riforme del sistema istituzionale

Per quanto riguarda il primo aspetto (mutamento del sistema istituzionale), esso si è concretizzato in un progressivo decentramento delle funzioni pubbliche trasferendo parte delle funzioni e delle prerogative tipiche dello Stato a altri enti territoriali quali, nel caso italiano, Comuni, Provincie e Regioni. Questo fenomeno è detto sussidiarietà verticale.

L'obiettivo di tale politica era quello di legittimare le APT vicine al cittadino che sono così in grado di rispondere in modo più efficace ai bisogni sociali.

Le APT dopo la crisi del 2007 hanno cercato di entrare in sintonia con l'ambiente socio-economico governato, e sono state in grado di raccogliere i segnali economici, politici e sociali provenienti dalle comunità territoriali, di decodificarli, di interpretarli e di tradurli in politiche concrete in cui si è rilevato indispensabile rilevare, misurare, valutare e comunicare la performance sia all'interno che all'esterno.

In questo senso la riforma dello Stato federale, anche se con la crisi del 2007 ha perso gran parte della spinta iniziale, ha comunque contribuito ad eliminare l'ordine verticale discendente di competenze del tipo top-down, ovvero sia i concetti di amministrazione sovrastante e sottostante.

Le APT hanno così preso consapevolezza della propria autonomia, intesa nel senso di riconoscimento del potere di scegliere indirizzi, politiche e programmi e di acquisire e organizzare le risorse umane, finanziarie e materiali per realizzare concretamente quanto deciso. Le APT non ricercano in se stesse oppure in un'altra amministrazione la ragione del proprio esistere, e non distinguono più fra responsabilità della spesa e dell'entrata.

Il NPM ha spinto così le APT a legarsi sempre di più al proprio territorio. È aumentato inoltre il numero dei servizi per i quali viene richiesto il pagamento di una tariffa oppure di un prezzo congruo, e un po' alla volta il vecchio concetto gerarchico di APT è venuto a meno. Al posto di esso si sono affermate delle relazioni orizzontali tra le diverse APT non limitate alla dimensione sociale e politica, ma anche economica. Ovviamente anche i modelli elettorali per la selezione degli organi di vertice politico di APTL e APTR di chiara ispirazione maggioritaria hanno risentito di tutto questo.

#### b) ridefinizione dell'intervento pubblico nelle funzioni di regolazione e in quelle di produzione diretta di beni e servizi

In Italia le APT hanno conosciuto un arretramento nella produzione diretta di servizi pubblici. Nel contempo le APT si sono affermate come luoghi in cui si elaborano, conducono e valutano le politiche pubbliche.

L'intervento pubblico è limitato sia perché si attuano processi di privatizzazione sia perché vengono attuati degli interventi di regolazione della concorrenza.

Vengono inoltre introdotte forme innovative di controllo sui risultati ottenuti.

Quello che è più importante da sottolineare in questo contesto è che si viene ad affermare la cosiddetta sussidiarietà orizzontale: non è più presente la concezione monopolistica del produttore pubblico ma si affermano logiche competitive, e molte funzioni che prima erano delle aziende pubbliche ora vengono trasferite a quelle private che sono chiamate ad esercitarle in regime di concorrenza di mercato e comunque nel rispetto dei vincoli dell'efficienza e dell'economicità complessiva della gestione.

La privatizzazione delle aziende può essere suddivisa in: fredda, formale e sostanziale.

La prima consiste nell'introduzione di metodologie tipiche delle imprese private nelle amministrazioni pubbliche per migliorarne la performance.

La seconda consiste nel modificare la natura del soggetto giuridico aziendale che da pubblico diventa privato.

La terza consiste nel mutamento della natura del soggetto economico dell'azienda. In quest'ultimo caso l'APT può cedere l'intera proprietà dell'azienda ad una persona giuridica privata.

I cittadini diventano così responsabili e il principale obiettivo diventa l'interesse generale o collettivo.

Le APT e le altre aziende si suddividono i compiti: alle APT viene affidato il compito di definire e controllare le politiche e le strategie, mentre al produttore esterno spetta il compito di produrre i servizi in modo efficiente ed efficace in modo così da rispettare il mandato delle APT.

Le APT devono selezionare e reperire persone dotate di capacità dirigenziali e politiche necessarie per svolgere attività ispettive e di controllo diverse da quelle tradizionali. Le aziende che non operano nel rispetto delle metodologie tradizionali e il cui operato non può essere direttamente vagliato mediante verifiche politico-elettorali di controllo sono aumentate.

Al posto di una concezione verticale in cui veniva effettuato un controllo ispettivo piuttosto che manageriale, adesso si viene ad affermare la cosiddetta agency theory.

L'agency theory analizza il rapporto che sussiste fra il principale, ovvero colui che conferisce l'incarico oggetto del contratto, e l'agente, colui che riceve l'incarico. I 2 principali problemi affrontati da questa teoria sono la selezione avversa (il principale non può rendersi conto se l'agente fornisce di sé una rappresentazione completa ed accurata con riferimento alle sue capacità di portare a termine l'incarico di assegnare tramite contratto), e l'azzardo morale (il principale non può essere certo che l'agente abbia profuso il massimo suo sforzo nello svolgimento dell'incarico).

Solitamente si verifica un'asimmetria informativa fra agente e principale che viene usata a suo vantaggio dal primo: l'agente è incentivato ad adottare un comportamento opportunistico orientato a massimizzare il proprio beneficio a scapito di quello del principale. Tanto è maggiore questa divergenza tanto maggiori saranno i costi di agenzia connessi alla riduzione di questo gap.

Un primo livello di controllo e conseguente responsabilizzazione deve riguardare le azioni svolte dal soggetto gestore: ciò che viene rilevato e valutato è l'insieme delle attività produttive e cessione degli output nei loro profili quantitativi e qualitativi.

Un secondo livello di controllo è il controllo strategico e la responsabilità politica, intesa come capacità di coordinare i vari soggetti (inclusa la APT per le produzioni non assegnate ad altre aziende) che concorrono alla realizzazione delle politiche pubbliche definite e sempre più spesso coordinate

in sede politica. Di conseguenza l'impatto socio-economico delle politiche e dei programmi pubblici diventa il principale obiettivo di cui deve essere reso conto ai fini della valutazione della performance. La dimensione collettiva diventa prevalente seppur connessa e mai indipendente dalla dimensione singolare (domanda individuale).

c) modalità di gestione delle APT

L'obiettivo di questo ambito di riforma è di introdurre soluzioni tecnico-organizzative e di modalità operativo-gestionali in grado di migliorare le prestazioni e di conseguentemente aumentare il livello di soddisfazione dell'utenza singola e collettiva.

Nel 2013 (decreto legislativo n.33 del 14 marzo) è stato stabilito che tutti i siti della pubblica amministrazione italiana debbano prevedere un'apposita sezione denominata Amministrazione Trasparente nel quale inserire tutti i dati utili per migliorare la trasparenza e l'accountability della PA. A differenza di quanto avveniva con l'e-government (in cui le APT utilizzavano la rete internet per pubblicare informazioni che potevano essere usufruite da parte dei cittadini che avevano Internet ma non da coloro che non lo avevano oppure non se lo potevano permettere) adesso tutte le PA devono rispettare il FOIA, ovvero ora devono facilitare l'accesso alle informazioni anche ai cittadini che non hanno un interesse diretto. Inoltre è stata istituita l'Agenzia per l'Italia Digitale la cui missione è la realizzazione degli obiettivi dell'agenda digitale italiana, in coerenza con gli obiettivi dell'agenda digitale Europea.

Al fine di attuare questa riforma sono stati attuati uno stretto controllo sull'attività interna e sono stati utilizzati degli indicatori di performance. È stato inoltre introdotto il performance related payment per la dirigenza e si è cercato di responsabilizzare la dirigenza e la politica non più sull'input ma sull'output e/o sull'outcome. Infine è stata introdotta la figura del direttore generale per le APT locali.

Nello scenario italiano un ruolo importante lo ha assunto la riforma della dirigenza pubblica avviata nel corso degli anni '90. Questa riforma, oltre a conferire maggiore razionalità organizzativa alle APT, ha cercato di colmare le lacune preesistenti quali:

- a) i rappresentanti eletti non avevano spesso le competenze necessarie per svolgere efficacemente ed efficientemente le funzioni impropriamente avocate e comunque non erano stati eletti per svolgere tali compiti
- b) sorgono diversi problemi nell'individuare i livelli di responsabilità e nell'individuare i contenuti delle responsabilità
- c) la classe dirigente che si stava formando non era result-oriented (attenzione al rapporto risorse/risultati, all'efficacia e all'impatto dell'azione pubblica di cui, di fatto, nessuno è responsabile)
- d) la classe politica non svolge efficacemente il suo ruolo di impulso strategico e si concentra nell'attività ordinaria
- e) la diffidenza fra rappresentanti eletti e dirigenti e la diffidenza degli uni verso gli altri aumentano
- f) non si sente la necessità di disporre di dati qualitativamente e quantitativamente adeguati né per il sistema di decisioni né per il controllo esterno dei risultati da parte della collettività amministrata e di organi terzi preposti

A seguito dell'emersione di tutti questi problemi, sono stati adottati tutta una serie di provvedimenti volti a conferire le funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo agli organi di governo mentre la gestione e la conseguente responsabilizzazione per i risultati sono attribuite ai dirigenti.

Il comma 1 del art.4 del decreto legislativo 165/2001, poi modificato dal decreto legislativo 150 del 2009, attribuisce agli organi di governo:

- a) Le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo e applicativo
- b) La definizione degli obiettivi, priorità e piani per l'azione amministrativa e la gestione
- c) L'individuazione delle risorse umane da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione fra gli uffici di livello dirigenziale generale
- d) Le nomine a essi attribuiti da specifiche disposizioni
- e) La richiesta di pareri alle autorità amministrative indipendenti e al Consiglio di Stato
- f) La definizione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico dei terzi

Il comma 2 del medesimo decreto legislativo stabilisce che i dirigenti possono adottare tutti gli atti e i provvedimenti amministrativi e sono responsabili dell'attività amministrativa, della sua gestione e dei suoi risultati.

I dirigenti di vertice possono inoltre essere valutati da parte degli Organismi Indipendenti di Valutazione i quali devono valutare e misurare la performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso. Gli organi politici definiscono gli obiettivi triennali che devono essere conseguiti dai dirigenti e devono declinarli anno per anno. I dirigenti di ogni amministrazione devono effettuare la valutazione del personale impiegato nei propri uffici nel rispetto del principio del merito ai fini della progressione economica dei dipendenti tra le aree e della corresponsione di indennità e premi incentivanti.

Esisteva inoltre una Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, che poi è stata assorbita prima dall'ANAC e poi dal Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio. Quest'ultimo promuove una maggiore integrazione con il sistema dei controlli e una semplificazione degli adempimenti.

L'NPM non ha sempre adeguatamente funzionato sia in Italia che all'estero. A questo punto è utile andare a vedere come l'NPM sia entrato in crisi lasciando spazio al Post-New Public Management.

## 1.5 Le caratteristiche del New Public Management in Italia: le riforme del 1988 e i caratteri distintivi

Nel 1988 alle succitate riforme vengono introdotti 2 ulteriori elementi innovativi: l'istituto della legge finanziaria e il documento di programmazione economico-finanziaria.

L'istituto della legge finanziaria nasce allo scopo di conferire un legittimo supporto normativo alla legge di bilancio, mentre il documento di programmazione economico finanziaria nasce allo scopo di collegare le previsioni di bilancio al contesto macroeconomico.

Negli anni '90 subentra poi il NPM(New Public Management). L'autore Marcon(Giuseppe, 1998) ne sintetizza le caratteristiche:

- a) Il riesame dei livelli di protezione dello stato sociale
- b) Il rimpicciolimento del settore pubblico e la promozione del "terzo settore"
- c) Molte aziende hanno deciso di trasferire all'esterno le lavorazioni o i lavoratori di un'azienda e di trasferire al privato ciò che era pubblico
- d) L'introduzione nel settore pubblico di elementi del mercato(settore privato)
- e) Decentramento delle attività decisionali nelle aziende pubbliche, con conseguente riforma del sistema di governance

- f) L'ammodernamento del settore pubblico e l'introduzione della logica manageriale, detta anche aziendalizzazione

Sempre nel decennio degli anni '90 si verificano altre riforme che non si sono ancora esaurite come quelle riguardanti le autonomie locali, le strutture sanitarie, il pubblico impiego, il bilancio e la contabilità dello Stato e delle regioni.

Particolare rilievo assume in questo periodo di trasformazione il federalismo fiscale, il quale non si è ancora realizzato pienamente.

Va infine ricordata la riforma Brunetta, istituita con legge delega n.15/2009 e decreto legislativo n.150/2009. Tale riforma ha posto al centro dell'attenzione la performance e la sua valutazione

In questo modo cambia il rapporto fra politica e amministrazione: si passa dal modello della "confusione" a quello della "distinzione/integrazione". Alla politica spetta il compito di assegnare un indirizzo (quindi le viene assegnato un compito di programmazione e controllo), mentre alla burocrazia viene assegnata una funzione gestionale.

Si assiste al decentramento delle decisioni in ambito di bilancio (dalla programmazione all'attuazione) che passano dalle mani dei politici alla burocrazia.

Per assumere delle decisioni diventano importanti le informazioni economiche e la contabilità economica si affianca o si sostituisce alla contabilità finanziaria.

Viene effettuato un controllo attento ai risultati e alla loro gestione, vengono depotenziati i controlli preventivi di legittimità e potenziati quelli concomitanti e successivi sulla gestione e sui risultati. Il controllo viene esteso anche ai dirigenti e si affermano sia il controllo di gestione che il controllo strategico.

Riassumendo viene superata la vecchia distinzione fra principio di legalità e criteri di razionalità economica (efficacia ed efficienza) e la razionalità economica diventa componente del principio di legalità.

## 1.6 Il Post-New Public Management

### 1.6.1 Il contesto in cui si è sviluppato

Il Post-New Public Management si sviluppa in un contesto in cui:

- a) Vi è una netta separazione fra teoria politica e successiva sua implementazione
- b) Si sviluppa il concetto di responsabilità legata alla performance a scapito della correttezza formale degli atti e dei procedimenti (cosa che prima invece era ritenuta fondamentale)
- c) Contenere la spesa pubblica e il debito pubblico delle APT
- d) Incentivare l'ingresso delle imprese private nel mercato dei servizi pubblici, ponendo così le basi per la futura ibridizzazione della burocrazia
- e) Al cittadino-utente viene lasciata la libertà di scegliere il fornitore a cui rivolgersi
- f) Il contratto diventa lo strumento per regolare i rapporti fra governi che acquisiscono le prestazioni e i loro fornitori

In questo contesto istituzionale il diritto privato diventa un insieme di regole che disciplina:

- a) i rapporti fra governo e strutture organizzative della PA (dipartimenti)



- b) le relazioni che si costituiscono fra governo e organismi economici che sono al di fuori dei confini delle APT(agenzie, società partecipate, aziende private con e senza scopo di lucro).

### 1.6.2 Le critiche al NPM

L’NPM ha mostrato ad un certo punto diversi punti deboli.

Innanzitutto si dava molta importanza ai risultati di breve termine(short-termism) e non a quelli di lungo termine. La subitanea soddisfazione del cliente era l’obiettivo fondamentale delle amministrazioni e in base al livello di soddisfazione del cliente si valutava la performance nella pubblica amministrazione.

Tale approccio ha sottostimato diversi aspetti:

- a) i clienti delle APT non sono una persona sola o un gruppo ristretto di “clienti” e, a volte, colui che richiede il servizio non coincide con colui che subisce l’impatto immediato o mediato della prestazione
- b) il cittadino può non solo essere nella condizione di chiedere un servizio pubblico perché ne ha diritto ma anche perché può essere costretto a riceverlo. Il cittadino può inoltre vedersi negato l’accesso ad un determinato servizio in quanto non ha le caratteristiche di natura sociale e/o economica per poterne godere
- c) il cittadino-utente delle APT deve anche essere in grado di partecipare ai processi decisionali che riguardano l’impiego e la raccolta delle risorse pubbliche, non è solo un consumatore che paga un prezzo per ricevere un servizio(come avviene invece nelle aziende private)

L’NPM ha portato nel tempo ad un’elevata specializzazione sia tecnico-produttiva che funzionale, tesa ad offrire servizi sempre più efficienti e capaci di soddisfare le esigenze dei clienti

La conseguenza più immediata è stata la disarticolazione organizzativa nelle APT: i dipartimenti si sono sempre più specializzati in puntuali programmi e settori.

Un altro effetto è stata la necessità di importare nelle APT i metodi di contabilizzazione propri delle aziende private.

Infine l’ultimo effetto, ma anche quello più rilevante, è stata l’esternalizzazione: o venivano create nuove imprese pubbliche controllate dalle APT oppure le APT ricorrevano alle aziende private selezionate tramite procedure competitive(competitive tendering) per lo svolgimento di specifiche attività e/o servizi pubblici(single purpose organizations).

In questo modo si sono verificati degli ulteriori effetti:

- a) fra i cittadini e il governo si sono sovrapposte un numero elevato di organizzazioni, creando un divario fra chi esercitava legittimamente il potere imponendo gli oneri fiscali e chi esercitava il diritto di voto, selezionando la classe politica attraverso meccanismi democratici che ora di fatto non permettono più ai cittadini di essere rappresentati.
- b) Il debito pubblico e la spesa sono più difficili da controllare e i dipartimenti(così come le unità di produzione specializzate) sono più soggetti alla corruzione
- c) I governi hanno difficoltà a rispondere alle crisi economiche in quanto non hanno un sistema di coordinamento e di comando efficiente



L’NPM viene insomma criticato perché non ha posto al centro della sua attività la dimensione collettiva/sociale del valore pubblico riconosciuto e ha di fatto finito per non prenderlo in considerazione.

### 1.6.3 Evidenze empiriche del fallimento dell’NPM

La crisi del 2007 si è dimostrata una crisi senza precedenti: molto presto il settore pubblico è entrato in crisi. La crisi ha portato molti Paesi ad indebitarsi ai fini di trovare delle soluzioni al collasso che l’economia stava vivendo, mentre l’UE ha introdotto delle regole rigide in ambito finanziario.

### 1.6.4 Il Post-New Public Management

Il PNPM nasce per contrastare i problemi e le debolezze che erano insorti con il NPM, senza tuttavia annullarne completamente l’apparato teorico-applicativo. In un contesto politico caratterizzato dalla frammentazione e separazione dei processi di formulazione e implementazione delle politiche pubbliche il PNPM ha cercato di colmare la perdita di controllo da parte dei governi che non riuscivano più a rispondere ai problemi sociali ed economici sollevatisi a seguito della crisi del 2007.

Il PNPM ha proposto 2 approcci:

- a) Il primo, denominato grip-back, si basa sulla ricentralizzazione delle principali funzioni manageriali pubbliche. Di fatto si tratta di un ritorno del modello di burocrazia proposto da Weber, tant’è che si è parlato di Neo-Weberian State  
Questo approccio introduce una struttura chiaramente gerarchica della burocrazia e presuppone un approccio top-down.
- b) Il secondo, denominato Joined-Up Government(JUG)- espressione usata per la prima volta nel Regno Unito nel 1997 per le riforme volute dal governo del Regno Unito di Tony Blair-mira a migliorare il coordinamento delle varie componenti del settore pubblico senza rimuovere i confini tra le organizzazioni che ne fanno parte. Tali riforme sono volte a:
  - migliorare il coordinamento orizzontale e verticale fra organi e organismi che elaborano e realizzano le politiche pubbliche;
  - ricreare un clima di collaborazione che attenui il clima competitivo che si accompagnava all’NPM
  - il value-based management, ovverosia: gettare le basi per una comune etica pubblica che possa guidare l’operato delle organizzazioni e management insieme al principio di efficienzaUn altro termine usato per definire questo approccio è il Whole of Government(WoG).

## 1.7 Riassumendo...

All’inizio del XX secolo negli USA sono stati realizzati tutta una serie di interventi volti a riformare le APT: si tratta in sostanza del momento in cui si viene ad affermare la “versione pubblica” del management scientifico. Dalla fine degli anni’30 alla fine degli anni ’70 il management non ha occupato un posto di primo piano nell’agenda politica e nel dibattito scientifico.

Dagli anni ’80 si è sviluppato il New Public Management nel tentativo di accrescere la performance delle APT. A questo è seguito il Post New Public Management al fine di porre rimedio alle ripetute crisi che si erano verificate nel corso del New Public Management.

Attualmente si parla di public performance management: questo approccio, in sintesi, vede responsabili per diverse dimensioni della performance sia i dirigenti che il personale dipendente che

la classe politica. Il management pubblico non è quindi solo un insieme di tecniche ben testate ma è un diverso modo di concepire, governare e gestire le APT ed implica la responsabilizzazione diffusa per la generazione di valore pubblico riconosciuto. In quest'ottica vanno definite chiaramente funzioni, obiettivi, responsabilità e dimensioni di risultato per i quali ciascuna componente organizzativa è chiamata a rispondere. Ciò implica sapere distinguere, calcolare e correlare economicità nell'acquisto dei fattori produttivi, efficienza, efficacia operativa e globale.

## 2. I modelli che vengono utilizzati per valutare la performance

I modelli che vengono utilizzati per misurare la performance sono molteplici e variegati. Di seguito ne verranno presi in rassegna degli esempi.

### 2.1 La Balanced Scorecard

La Balanced Scorecard (BSC) è una tecnica di management che facilita il passaggio dalla strategia all'azione operativa, ovvero in obiettivi e misure applicabili a livello operativo. Il BSC ha inizio con l'analisi della vision e della strategia dell'impresa, da cui vengono definiti gli elementi di successo che permettono all'organizzazione di mantenersi prospera nell'ambiente competitivo.

Il Balanced Scorecard è quindi un sistema di misurazione della performance. Viene utilizzato un approccio top-down che si pone come scopo quello di organizzare le attività di tutte le parti di un'azienda attorno ad una comune comprensione degli obiettivi dell'organizzazione.

Questo modello viene anche usato per:

- a) Comunicare ciò che l'azienda sta cercando di realizzare
- b) Allineare il lavoro di ogni giorno di ciascun lavoratore alla strategia che l'azienda ha adottato
- c) Dare priorità a progetti, prodotti e servizi
- d) Misurare e monitorare il progresso verso gli obiettivi strategici

Questo modello permette di connettere missione, vision, valori, temi strategici e risultati.

Definite le strategie, vengono fatte delle misurazioni tenendo come valori di riferimento i target di performance che vengono definiti per attuare delle strategie innovative volte a migliorare i risultati conseguiti dall'organizzazione.

Vengono superati i sistemi di misurazione delle performance tradizionali che, focalizzandosi sui dati esterni, non sono più in grado di rispondere alle esigenze delle aziende. Gli autori Kaplan e Norton (Kaplan, 1992), introdussero 4 diverse prospettive in base alle quali devono essere valutate tutte le attività di un'organizzazione:

- a) Misure finanziarie
- b) Misure relative agli utenti
- c) Misure di processo
- d) Misure di apprendimento e di innovazione

Va ricercato dunque un bilanciamento fra questi 4 aspetti. Devono poi essere valutate sia la posizione attuale dell'azienda (alla luce di quanto avvenuto in passato) sia la performance futura.

Quando poi si passa all'implementazione bisogna seguire alcuni passi fondamentali che vanno eseguiti così in ordine:

- 1) Identificare la vision
- 2) Identificare la strategia
- 3) Identificare i fattori critici di successo
- 4) Identificare le misure

- 5) Valutare i risultati
- 6) Creare piani d'azione
- 7) Gestire, mantenere e migliorare lo scorecard

Diventa dunque fondamentale definire la vision e la strategia dell'azienda, collegare gli obiettivi strategici e le misure, pianificare e stabilire degli obiettivi, aumentare il feedback strategico e incentivare l'apprendimento continuo.

I benefici di questo modello sono:

- a) Vengono allineate le misurazioni di performance con la strategia a ogni livello dell'organizzazione
- b) Il manager può disporre di un quadro completo delle attività operative
- c) Facilita la comprensione e la comunicazione degli obiettivi di business e delle strategie ad ogni livello dell'organizzazione
- d) Fornisce un feedback strategico e incentiva l'apprendimento

### 2.1.1 Implementazione della Balance Score Card

La Balance Score Card viene utilizzata per integrare la visione economico-finanziaria di un'azienda e viene utilizzata per attuare nuove strategie a livello di azienda.

Ciò ha permesso di aiutare il manager sia nella fase di formulazione che nella fase di implementazione della strategia. A livello operativo, gli obiettivi generali vengono suddivisi in obiettivi specifici misurabili che vengono poi valutati con i relativi indicatori.

È importante sottolineare che prima vengono definiti gli obiettivi e in seguito vengono determinati gli indicatori. 4 prospettive vengono prese in esame:

- 1) La prospettiva dell'apprendimento e crescita: essa si focalizza sull'insieme dei beni immateriali (knowhow, information technology, relazioni) fondamentali per la realizzazione della strategia e di ciascuna di loro viene fornita la descrizione del relativo ruolo svolto. Vengono inclusi gli asset intangibili che supportano le attività alla base della proposta di valore nei confronti degli utenti-target
- 2) Prospettiva dei processi aziendali interni: individua i pochi processi fondamentali che hanno un'influenza maggiore sulla strategia.
- 3) Prospettiva dell'utente: espone la proposta di valore offerta agli utenti target e si fa espressione del contesto di creazione di valore delle immobilizzazioni immateriali.
- 4) Prospettiva economico-finanziaria: essa traduce in termini economico-finanziari i risultati materiali ottenuti dalla strategia e sono quindi fondamentali per riepilogare i risultati economici che sono legati all'attuazione della strategia.

In ognuna di queste prospettive l'azienda dovrà individuare un ben preciso numero di processi che impatteranno in modo determinante sugli obiettivi della strategia tenendo conto di enunciare le priorità, ovvero ciò che funge da punto di riferimento per le attività svolte in ognuna delle 4 prospettive.

Per facilitare la comprensione di questo passaggio dalla fase di elaborazione alla fase di implementazione della strategia vengono adoperate le mappe strategiche. Le mappe strategiche permettono di vedere la logica che sta alla base dell'implementazione della strategia rendendo i risultati facilmente accessibili anche ad utenti esterni.

Le mappe strategiche contengono 2 tipi di indicatori: lag e lead. Gli indicatori lag indicano quali sono i valori che l'azienda dovrà tenere in considerazione per poter realizzare valore nel futuro. Gli indicatori lead, all'opposto, valutano i risultati economico-finanziaria conseguiti dall'azienda.

Dalle mappe strategiche si può vedere come definire la mission aziendale: a partire da questa andranno successivamente individuati gli obiettivi strategici alla base della missione strategica.

Per implementare una strategia bisogna nell'ordine:

- 1) Chiarire e tradurre la visione in una strategia
- 2) Tradurre la strategia in obiettivi e misure tangibili in grado di chiarire i collegamenti fra tutte le variabili critiche interessate. Vanno definiti: gli obiettivi economico-finanziari da seguire, le variabili che determinano la soddisfazione dell'utente e quindi il conseguimento degli obiettivi economico-finanziari, i processi da cui dipendono la soddisfazione e la fidelizzazione dell'utente.

Le mappe strategiche consentono di definire i rapporti causa-effetto tra le diverse dimensioni e permettono di realizzare valore(intangibile) per l'utente finale.

- 3) I dipendenti devono essere coinvolti nella strategia dell'azienda e, a tal fine, l'azienda deve:
  - a) Istruire i propri dipendenti con cui deve mantenere una comunicazione efficace
  - b) Definire gli obiettivi individuali e di squadra dei dipendenti
  - c) Promuovere sistemi di incentivazione e di produzione

In particolare si deve sviluppare l'efficienza dei dipendenti, ovverosia la loro capacità di produrre valore nel minor tempo possibile e con una qualità sempre maggiore.

- 4) l'azienda deve avere un feedback sulla strategia intrapresa e deve incentivare l'apprendimento strategico

Il budget può essere integrato alla Balance Score Card: dapprima vengono individuati gli obiettivi, poi devono essere individuati per ciascun obiettivo strategico gli obiettivi traguardo da raggiungere, e infine verranno implementate delle iniziative volte ad attuare il piano aziendale e al raggiungimento degli obiettivi.

Le iniziative aiutano il management nella realizzazione della propria strategia. Una volta definite tutte le iniziative, i gestori economici potranno stabilire gli obiettivi di performance relative alle misure della Balance Score Card per l'anno successivo e avviare periodiche revisioni.

Tramite la Balance Score Card nelle riunioni strategiche fra imprenditori si capirà come l'azienda potrà colmare il gap fra performance deludenti e performance eccellenti.

### 2.1.2 La Balance Score Card: una base per la costruzione del cruscotto aziendale

Il cruscotto aziendale è una rappresentazione informativa che permette tramite una serie di indicatori di natura economica e finanziaria di offrire un congruo e immediato quadro informativo di come sta evolvendo la situazione aziendale ed è una risorsa molto utile per il manager, in quanto può orientare le scelte strategiche dell'azienda e consente di realizzare queste strategie. In altre parole, il cruscotto aziendale consente di creare un collegamento fra teoria e pratica nella definizione della strategia aziendale.

Nella pratica il più delle volte è un programma informatico connesso al software di gestione contabile ed è personalizzabile sulla base delle effettive necessità aziendali.

Più nel dettaglio, il cruscotto aziendale viene definito tramite le seguenti fasi:

1) Definizione del tipo di cruscotto e finalità

Nella fase 1 si definisce la tipologia di cruscotto che può essere adottato: o aziendale o specifico. Il primo si rivolge all'azienda in generale e raccoglie informazioni che sono inerenti all'intera struttura aziendale. Il secondo si focalizza invece in una specifica area produttiva/organizzativa o su processi specifici. La seconda tipologia di cruscotto può quindi interessare la qualità dei prodotti, così come altri settori, oppure una particolare commessa, adoperando indicatori mirati.

2) Scelta dei Key Performance Indicator da mettere nel cruscotto

Nella fase 2 vengono stabiliti gli obiettivi strategici che l'azienda intende cercare di ottenere. Le aree che andranno esaminate sono: le prospettive di crescita e di apprendimento aziendale, il rapporto con il mercato e l'utenza, i processi interni.

3) Predisposizione del controllo

Nella fase 3 si deve mettere insieme il prodotto che si trova sul mercato col gestionale dell'azienda e si devono costruire grafici, report che rendono conto della situazione aziendale.

4) Analisi e monitoraggio dei KPI e degli indicatori predisposti

Nella fase 4 il cruscotto va rivisto e monitorato. Vanno eventualmente ridefiniti gli indicatori nel caso in cui l'impresa cambi i propri obiettivi strategici.

5) Modifica eventuale delle azioni da intraprendere

In quest'ultima fase si deve cercare di sanare gli scostamenti rispetto agli obiettivi iniziali che si possono avere nell'azienda.

### 2.1.3 Un nuovo modello di BSC basato sulla Corporate Social Responsibility

La Balanced Score Card è una pratica di business finalizzata a monitorare il grado di conseguimento della strategia aziendale attraverso indicatori di performance assegnati ai processi operativi.

Si può integrare la Corporate Social Responsibility con la BSC operando:

- a) Dal punto di vista del top management, ampliando l'ambito di analisi che non deve più essere incentrato su un singolo segmento ma deve riguardare le strategie adottate dall'intera azienda
- b) Dal punto di vista degli asset informativi, sfruttando dati provenienti da supporti digitali non sempre omogenei
- c) Dal punto di vista organizzativo, implementando un modello di organizzazione in cui ogni singolo segmento, dal più alto fino al più basso, abbia chiaro l'obiettivo che deve perseguire
- d) Dal punto di vista del marketing, dimostrando ai clienti quanto le istanze come l'attenzione all'ambiente, la sensibilità sociale, insomma un vero approccio etico sia perseguito effettivamente dall'azienda

I temi dell'etica e della responsabilità sociale diventano di primo piano nell'organizzazione. Gli ambiti da 4 diventano 5: etica, ambiente, società, governance e operazioni.

In tutte le prospettive(non solo quella External) vanno inclusi gli stakeholders.

Le iniziative di crescita, formazione, corretta gestione finanziaria e sviluppo sostenibile sono collegati e tutti indirizzati alla dimensione sociale dell'azienda.

In questo modo insomma viene fatta un'indagine su obiettivi CSR e misure BSC che comprende anche aspetti etici e morali.

#### 2.1.4 Una Balanced Score Card a misura di auditor

Il Balanced Score Card è un modello che si propone di mediare, di creare un equilibrio fra misure di tipo diverso e fra loro complementari. Le misurazioni sono di tipo: quantitative, qualitative e indicatori di performance.

La Balanced Score Card può essere applicata alla funzione di Internal Auditing di un'azienda per 2 motivi:

- a) Consente di valutare la performance di un'azienda e, nello stesso tempo, di rispondere ai cambiamenti della mission, dei ruoli e delle aspettative degli stakeholder e degli utenti. Inoltre permette di dare risalto al valore creato dall'azienda e ai risultati ottenuti
- b) Consente di introdurre dei principi che possono guidare l'organizzazione

I responsabili dell'Internal Auditing possono, in concreto:

- 1) Comunicare le strategie e le priorità all'interno della funzione di IA(Internal Auditing)
- 2) Allineare la misurazione della performance alla strategia aziendale
- 3) Identificare gli indicatori principali della performance
- 4) Identificare i legami di causa-effetto tra le misurazioni di performance
- 5) Focalizzare le attività della PA sui servizi a valore aggiunto e su altre strategie/priorità aziendali
- 6) Utilizzare le misurazioni di performance per incentivare un miglioramento continuo della produttività

Nell'Internal Auditing le 4 dimensioni della Balanced Score Card si trasformano in:

- 1) Prospettiva degli utenti/stakeholder
- 2) Processi interni
- 3) Capacità di innovazione e competenze funzionali dell'Internal Auditing

La mission dell'azienda viene tradotta in azioni e indicatori di performance.

Le 4 prospettive analizzate in questo caso sono:

- a) Board/Audit Committee
- b) Management e auditees
- c) Processi di Internal Audit
- d) Innovazione e competenze

Le 4 fasi in cui si suddivide il processo sono:

- 1) Valutazione e perfezionamento della strategia
- 2) Mappatura della strategia
- 3) Identificazione degli indicatori di performance, target ed azioni
- 4) Perfezionamento della Bsc

Nella fase 1 vanno valutate non solo la mission aziendale ma anche le necessità degli utenti. Si deve disporre inoltre un'analisi SWOT che consenta di consolidare i punti di forza, ridurre le debolezze, raccogliere le opportunità e affrontare le minacce.

Nella fase 2 vanno creati dei nessi di causa-effetto collegati agli obiettivi strategici dell'azienda. Nella fase 3 vanno elaborati gli indicatori della performance che dovrebbero:

- a) Essere sia impliciti che espliciti. Dovrebbero essere inclusi gli indicatori di performance principali che devono influenzare gli indicatori complementari
- b) Basarsi sulla missione e sulla strategia della funzione e dell'organizzazione
- c) Comprendere le prospettive degli utenti, dell'innovazione e delle competenze, dei processi interni

Nella fase 4 si assiste ad un continuo processo di sviluppo di legami causa/effetto e di valutazione dell'utilità degli indicatori della performance.

Questo modello va dunque continuamente perfezionato.

## 2.2 Il framework dell'Integrated Reporting

Il modello nasce con lo scopo di supportare la prevenzione delle crisi aziendali. Esso è stato costruito dall'IIRC(International Integrated Reporting Council), un ente mondiale che al suo interno contiene organismi regolatori, investitori, enti normativi, professionisti operanti nel settore della contabilità ed Organizzazioni Non Governative(ONG).

Il modello che sto per illustrare è nato con l'esigenza di dare una stringata comunicazione del valore realizzato dall'azienda nel breve, medio e lungo termine, nell'interesse di conoscenza degli investitori in primis, ma anche di tutti gli altri stakeholder dell'organizzazione.

Il modello trova la sua base sulla necessità di costruire la gestione aziendale secondo il principio manageriale dell'Integrated Thinking: secondo questo principio i processi decisionali devono essere fatti tenendo in considerazione delle interrelazioni esistenti fra unità organizzative, funzioni e risorse dell'azienda. Il principio sottolinea l'importanza di tenere presente i legami che sussistono tra i diversi capitali usati in azienda, così come quelli tra gli interessi riconducibili alle diverse categorie di stakeholder che sono resi partecipi della gestione. È importante in quest'ottica considerare i legami fra il proprio modello di business e l'ambiente di riferimento nonché i legami fra le performance passate e quelle attuali e future. In questo modo vengono trovati come soluzioni specifici trade off nei processi decisionali aziendali e viene realizzata una reportistica aziendale che si anch'essa integrata, in quanto deve tenere in considerazione tutti i sistemi informativi che derivano dalle diverse aree gestionali.

I Principi Guida che vengono identificati sono:



- a) focus strategico e orientamento al futuro: esso risottolinea il bisogno di evidenziare la strategia intrapresa dall'azienda e soprattutto l'adeguatezza della stessa all'obiettivo ultimo di costruire valore per i diversi stakeholder dell'organizzazione
- b) connettività delle informazioni: esso evidenzia la necessità che il report elaborato sia in grado di rendicontare correlazioni e interdipendenze tra i diversi fattori rilevanti per il processo di creazione di valore sviluppato
- c) relazione con gli stakeholder aziendali: esso implica la scrittura del documento finalizzata a sottolineare l'impatto prodotto dalle politiche gestionali sugli interessi legittimi vantati dai diversi soggetti coinvolti nelle attività sviluppate e soprattutto da quelli considerati "chiave", a cui è obbligatorio "render conto" delle azioni fatte con trasparenza e responsabilità
- d) materialità. È la necessità che le informazioni riportate nel report siano importanti in termini di influenza esercitata sulla strategia aziendale e sui risvolti futuri del processo di costruzione di valore sviluppato, la cui significatività si misura in relazione ad aspetti specifici quali la durata temporale, l'ambito (tra interno ed esterno) e la natura degli effetti prodotti.
- e) Sinteticità: questo principio sottolinea l'esigenza che il report costruito, per quanto completo nelle informazioni fornite, costituisca al contempo una lettura effettivamente fruibile per i suoi molteplici destinatari, dando le informazioni chiave in modo chiaro e scorrevole, seppur nel rispetto degli altri principi indicati
- f) Attendibilità e completezza: questo principio afferma la necessità che le informazioni aziendali siano da una parte espone in modo chiaro e preciso, dall'altra che siano comunicate in modo integrale, esponendo cioè sia gli elementi positivi che quelli negativi che sono relativi alla situazione aziendale, ma sempre in un efficiente bilanciamento fra costi e benefici della rendicontazione effettuata
- g) Coerenza e comparabilità: deve essere garantito il confronto fra dati che sono da ricondurre alla medesima azienda ma in epoche diverse nonché il raffronto fra informazioni inerenti organizzazioni diverse ma tra loro collegabili soprattutto per ragioni territoriali o di settore di attività.

Per quanto riguarda il contenuto vero e proprio, gli elementi cardine che devono essere chiariti sono:

- a) organizzazione e ambiente esterno: l'obiettivo che ci si pone è da un lato chiarire gli elementi principali da cui sia possibile conoscere a pieno vision e mission dell'azienda e i principali elementi caratterizzanti il contesto esterno di riferimento, che possono avere un'influenza più o meno accentuata sul proficuo svolgimento delle attività aziendali
- b) governance: è la illustrazione completa della struttura adottata nella prospettiva di aiutare il processo di creazione di valore da parte dell'azienda
- c) modello di business: esso ha il compito di rendicontare nel dettaglio il processo secondo cui gli input acquisiti sono tramutati negli output finali attraverso un processo logico che arrivi ad evidenziare anche tutti gli impatti prodotti sia sull'ambiente interno dell'organizzazione sia su quello esterno in termini positivi e negativi
- d) rischi e opportunità: esso si pone come finalità di sottolineare non solo le diverse situazioni che, in relazione alle particolari caratteristiche dell'azienda, appaiono potenzialmente pericolose o favorevoli per lo sviluppo della medesima, ma anche le probabilità e le condizioni specifiche del loro verificarsi
- e) strategia e allocazione delle risorse: esso dice quali strategie, in relazione agli obiettivi di breve, medio e lungo periodo, siano da adottare o adottate soprattutto in termini di destinazione programmata per le limitate risorse a disposizione

- f) performance: nel report devono essere illustrate le risultanze ottenute dalla gestione aziendale sviluppando una serie di KPIs che non si limitino all'analisi degli aspetti economico-finanziari, ma tengano conto anche di tutti gli altri fattori rilevanti
- g) prospettive: esso si pone come obiettivo quello di rispondere a domande circa le possibilità future delle performance aziendali considerando i possibili sviluppi futuri del contesto di riferimento e, pertanto, di nuove situazioni di rischio o di opportunità che potrebbero avere effetti sulla possibilità dell'azienda di conseguire la propria strategia e di ottenere gli obiettivi posti per gli anni a venire
- h) base di preparazione e indicazioni generali sul reporting: esso si stabilisce l'obiettivo di rendere chiari gli elementi di contesto che, da un lato, hanno guidato la costruzione del documento, e, dall'altro, rendono dei dettagli sui suoi contenuti utili a rendere il report redatto maggiormente ineleggibile

## 2.3 La Value Chain Scoreboard

Questo modello, sviluppato da Baruch (Baruch, 2001), è di tipo multidimensionale ed è focalizzato, alla pari del modello del Prisma della Performance, sulle risorse di tipo intangibile.

Questo modello è nato allo scopo di costruire un organico sistema informativo sulle dinamiche gestionali che potesse fungere da supporto nei processi decisionali aziendali. Nello specifico il modello si propone di identificare i driver delle performance conseguite e di fornire indicazioni anticipate sui fenomeni in divenire, utili a sostenere la realizzazione dei necessari accorgimenti utili ad evitare il sopraggiungere di una crisi aziendale.

Il costrutto concettuale di questo modello è rappresentato dalla catena del valore: questo processo economico di innovazione ha origine con l'ideazione di nuovi prodotti/servizi o processi, si sviluppa con l'implementazione di tali nuove scoperte (in questo modo ne verifica la fattibilità tecnologica), per concludersi con la commercializzazione dei prodotti/servizi realizzati.

Elemento centrale del modello è quindi l'innovazione, a cui si collega la dettagliata informativa richiesta sugli intangibles aziendali (ivi compresi gli investimenti in Ricerca e Sviluppo, i brevetti, i marchi, le relazioni esterne ecc...).

Questo viene fatto per 2 scopi:

- a) Da un lato raggiungere un'elevata disclosure per gli investitori
- b) Dall'altro, supportare il processo decisionale interno nell'ottica di prevenire una possibile situazione di crisi

Il modello si propone di superare i sistemi contabili tradizionali, i quali non erano capaci pienamente di fornire delle indicazioni utili ad anticipare i fenomeni in divenire e di identificare i driver specifici della performance aziendale. Per ovviare a questo problema, è necessario dotarsi di un insieme di indicatori che siano posizionati all'esterno di un modello concettuale basato, appunto, sulla catena del valore.

Gli indicatori da utilizzare nel modello devono soddisfare 3 requisiti:

- 1) Devono avere natura quantitativa: in questo modo eventuali indicatori qualitativi devono essere confinati in una sorta di appendice al modello elaborato
- 2) Devono essere standardizzati o standardizzabili, al fine di consentire delle valutazioni comparate soprattutto in termini di benchmark

- 3) Devono essere confermati da evidenze empiriche, ad esempio tramite l'utilizzo di metodologie statistiche che ne confermino la correlazione significativa con i classici indicatori di performance aziendale

Il modello si suddivide in 3 aree di informazione e valutazione, ovvero le aree della scoperta, della implementazione e della commercializzazione. Queste a loro volta comprendono una serie di sotto-aree:

- 1) Scoperta e Apprendimento, suddiviso a sua volta in Rinnovo interno, Capacità acquisite e Networking
- 2) Implementazione, a sua volta suddiviso in: Proprietà intellettuale, Flessibilità tecnologica, Internet
- 3) Commercializzazione, a sua volta suddivisa in: clienti, performance e prospettive di crescita

Di seguito analizzerò ciascuna delle 3 fasi:

- 1) La prima fase è quella durante la quale avviene la scoperta di nuovi prodotti, servizi o processi, direttamente sviluppati con Ricerca e Sviluppo dell'azienda, o acquisiti dall'esterno con l'acquisto di specifici assets, oppure, ancora, ottenuti come risultato di alleanze e collaborazioni basate sulla condivisione delle informazioni utili a mantenere nuove idee e conoscenze.

- 2) La seconda fase, detta dell'implementazione, prevede la verifica circa la fattibilità tecnologica delle scoperte effettuate, nella prospettiva di trasformare le idee in veri e propri prodotti. La verifica attiene sia alla presenza delle risorse aziendali a ciò necessarie (in termini quantitativi quanto qualitativi) che alla ricerca delle pratiche gestionali in tal senso più opportune.

Per esempio, in alcuni casi la realizzazione di un prodotto pienamente fattibile è testimoniata dall'affermazione di un marchio o un brevetto ad esso associato, mentre in altri casi Internet può fungere da ausilio del test di fattibilità tecnologica da effettuare, fornendo alcuni indicatori quantitativi a ciò rilevanti (come ad esempio quelli relativi al numero di visitatori registrato dai siti online).

- 3) L'ultima fase è quella conclusiva del processo di innovazione avviato e consiste nella commercializzazione dei nuovi prodotti o servizi realizzati.

In questa fase si viene a creare valore, nel senso che, nel caso di un'azienda privata, se i ricavi superano i costi si genera un profitto per l'azienda.

In questa fase devono essere identificati non solo la quota di mercato detenuta ma anche le pratiche commerciali adottate. Esse possono essere definite in termini di un premium price (inteso nel senso di maggiorazione del prezzo, rispetto ad altri similari per effetto del marchio ad esso associato) o in termini di alleanze eventualmente concluse con aziende concorrenti, o anche in altri termini.

Rispetto alla fase 2 devono essere definiti i livelli di performance conseguiti, soprattutto con riferimento agli utili prodotti dalle conoscenze (cioè direttamente collegati alla produttività degli intangibili aziendali) o ai cosiddetti ricavi da innovazione, nonché le prospettive di crescita dell'azienda in termini sia di miglioramento della situazione attuale sia di verifica circa la presenza di nuovi prodotti o servizi in via di sviluppo. Va sottolineato come questa ultima tipologia di indicatori sia quella di norma maggiormente interessante in quanto questo tipo di indicatori sé l'unico che non si basa su dati consuntivi ma mira a prevedere le

dinamiche future della gestione aziendale, enfatizzando la continua innovazione dei processi attivati.

A livello empirico il modello che verrà implementato può avere un diverso grado di analiticità in relazione agli obiettivi perseguiti e all'informativa disponibile, ma deve sempre comunque strutturarsi in funzione delle caratteristiche specifiche dell'azienda considerata.

Nel complesso il modello costituisce uno schema di riferimento trasversale: non è necessario prendere in esame tutti i quadranti della matrice e gli indicatori possono variare fortemente nell'intento di fornire un effettivo quadro della specifica situazione aziendale oggetto di analisi.

Nonostante ciò, il modello presenta anche dei limiti. Quelli principali derivano dall'elevata soggettività di elaborazione del modello (per esempio l'analista può scegliere a sua discrezione il tipo di indicatori e in quale contesto inserirli) che rende più difficile per l'utente tanto la comprensione dei risultati conseguiti (in quanto non ci sono dei criteri generali di riferimento) sia lo sviluppo di raffronti significativi con altre aziende.

## 2.4 La Piramide della Performance

Questo modello è stato proposto da Lynch e Cross (Lynch, 1991). Esso permette all'azienda di affrontare un contesto di mercato molto dinamico, caratterizzato da:

- a) Proliferazione di nuovi prodotti
- b) Accorciamento del ciclo di vita dei prodotti
- c) Una dirompente e continua innovazione tecnologica

Gli autori sostengono come le imprese di maggior successo attualmente competono per conseguire 2 obiettivi: un'elevata soddisfazione dell'utente, intesa come capacità di produrre servizi di qualità che vengono consegnati in tempi brevi (efficacia esterna), un'elevata produttività, intesa come capacità di raggiungere l'efficienza (efficacia interna) e una grande flessibilità, ovvero sia la capacità di saper rispondere efficacemente alle diverse esigenze del mercato. È importante quindi produrre un servizio che sia realizzato efficientemente all'interno dell'azienda e che sia nello stesso tempo rispondente alle esigenze del mercato.

I presupposti del modello sono:

- a) Le attività devono essere ricollegate agli obiettivi strategici che devono essere tradotti in obiettivi operativi ben chiari e specifici
- b) Le misurazioni vanno effettuate col fine di consentire il miglioramento continuo dell'azienda e il raggiungimento degli obiettivi
- c) Le attività devono essere incentrate sui clienti attraverso una comunicazione da valle (dai reparti) fino a monte dell'organizzazione

Il modello è strutturato come una piramide a 4 livelli così suddivisi al basso verso l'alto:

- 1) Le attività aziendali vengono valutate in base alla loro efficacia interna ed esterna
- 2) L'esterno valuta la qualità e la consegna, mentre l'interno valuta i tempi di attraversamento e l'efficienza. Ciò avviene a livello di unità organizzative
- 3) L'esterno valuta la soddisfazione del cliente, la flessibilità viene valutata sia all'interno che all'esterno, mentre la produttività viene valutata solo internamente. Ciò avviene a livello di sistemi operativi aziendali
- 4) L'esterno valuta le misure di mercato mentre l'interno valuta le misure economico-finanziarie. Ciò avviene a livello di business unit.

Il manager può così migliorare la produttività e allo stesso tempo sfruttare una produzione flessibile in grado di venire incontro alla domanda della clientela.

Vengono definiti 2 livelli:

- a) Quello aziendale: a questo livello viene definita la vision d'azienda e vengono date delle informazioni di sintesi per la verifica della strategia. La vision in questo caso è la modalità con cui l'azienda realizza la propria strategia per conseguire gli obiettivi strategici e con cui vengono definite le misure che vengono ritenute utili per il successo
- b) Unità di business: ogni unità business deve rispettare l'obbligo di occuparsi delle proprie funzioni.

A livello di business unit vanno definite le Strategic Business Unit. Ognuna di esse dovrà:

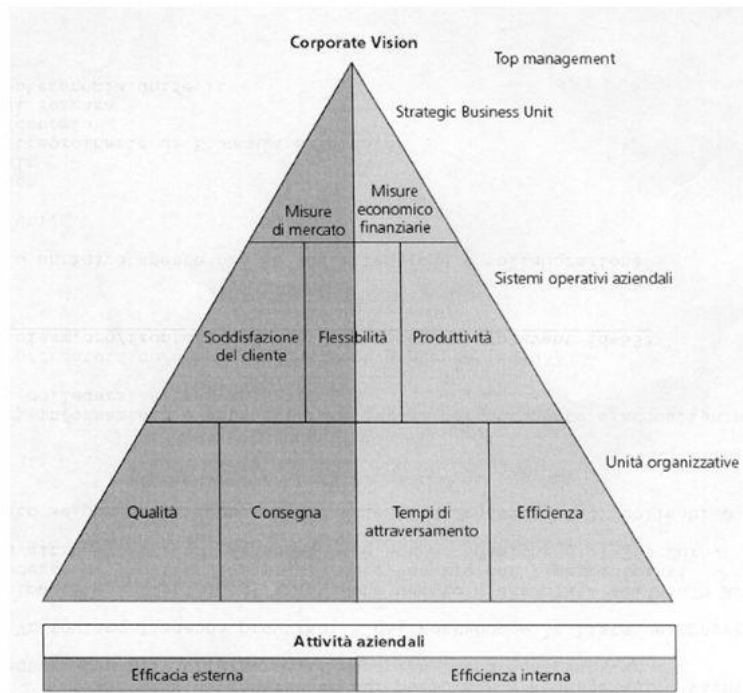
- 1) avere concetti e missioni propri
- 2) avere concorrenti propri
- 3) avere concorrenti esterni
- 4) avere risultati migliori quando gestisce in modo autonomo le proprie strategie

Le variabili critiche che vanno monitorate a livello di singola SBU sono connesse:

- 1) agli obiettivi di lungo termine di crescita e di posizionamento nel mercato
- 2) agli obiettivi di breve termine (livelli prefissati di performance economico-finanziaria)
- 3) processi operativi

Quest'ultimo livello riguarda tutte le attività, le funzioni, le politiche e le procedure che consentono di implementare una strategia a livello operativo.

## La Piramide delle Performance (PP):



Tratto da Lynch R. e Cross K. (1991)

Come si vede dalla figura, più in basso si va nella piramide, più frequentemente vengono effettuate le misurazioni. Più si sale, più queste misurazioni perdono d'importanza e più acquisiscono importanza le misurazioni economico/finanziarie.

### 2.5 Il Prisma della Performance

Questo modello è stato sviluppato da Neely, Adams e Kennerley (Neely, 2002) e si propone di:

- definire gli stakeholders a cui l'azienda si rivolge
- quali sono le aspettative di tali stakeholders

Dopo aver chiarito quest'ultimo aspetto l'azienda può elaborare la propria strategia. Le aziende possono così progettare, implementare e perfezionare il proprio performance measurement system sulla base dello specifico ambiente competitivo in cui esse competono.

Il modello graficamente è concepito come una piramide a 5 facce in cui ogni faccia rappresenta una prospettiva da monitorare con un adeguato sistema di indicatori di natura finanziaria e non. Le 5 prospettive sono:

- a) Strategie: le strategie si esplicano nel momento in cui si avverte la necessità di trovare quali strategie sono state o devono ancora essere implementate al fine di accontentare le suddette aspettative avanzate dagli stakeholder i quali avrebbero piacere che ciò che si auspicavano si realizzasse
- b) Processi: si devono identificare i processi che permettano di implementare la strategia elaborata nel punto precedente. Si tratta di attività che vengono progettate al fine di conseguire un certo output sulla base degli input che sono a disposizione. In questa fase devono essere individuate le sequenze collegate di attività che possono essere usate per realizzare le strategie programmate e per accontentare così le richieste degli stakeholder. A tale dimensione possono associarsi molteplici rilevamenti legati a specifici bisogni del modeller e comunque all'obiettivo generale di assicurare che nei processi che vengono realizzati vengano rispettati i requisiti di efficacia ed efficienza.
- c) Capacità: vanno individuate le abilità che sono obbligatorie per la realizzazione dei processi attuali e futuri. Inoltre va valutato se l'organizzazione ha queste abilità e se sono sufficientemente al sicuro. Esse più nello specifico sono configurabili come dei mix di persone, pratiche, tecnologie e infrastrutture che assieme consentono l'esecuzione dei processi aziendali sia attuali che in divenire. In tal senso, le "capacità" di una PA sono la sua principale fonte di vantaggio competitivo e il quesito cardine ad esse correlata consiste nello determinare quali siano le capacità necessarie per realizzare dal punto di vista operativo i processi aziendali, verificando al contempo se esse siano già inserite e salvaguardate nella struttura organizzativa definitiva o se necessitino delle apposite misure di implementazione.
- d) Contributi degli stakeholders: anche gli stakeholders possono partecipare alla realizzazione di valore nell'impresa in quanto possono fornire idee, suggerimenti.
- e) stakeholders satisfaction: l'azienda deve prima di tutto identificare i propri stakeholders- quindi non solo azionisti e utenti ma anche investitori, fornitori e lavoratori- e costruire con ciascuno di essi dei solidi rapporti reciproci e in base alle aspettative degli stakeholder l'azienda può ragionare la propria strategia. Questa costituisce la prima faccia del prisma, e consente di trovare gli stakeholder chiave dell'azienda, che possono essere appartenenti a tutte le possibili categorie di interesse, e soprattutto consente di realizzare quali siano i bisogni e le brame avanzate da tali individui.

La PA costruisce così con gli stakeholder un rapporto che è a doppio senso, nel senso che gli stessi stakeholder influenzano coi propri atteggiamenti ciò che avviene in azienda e contribuiscono alla nascita delle aspettative in merito alle decisioni che essi stessi andranno ad assumere.

Le 5 dimensioni del Prisma possono essere tradotte nelle seguenti domande:

- 1) Quali sono gli stakeholder chiave e le loro brame e i loro bisogni?
- 2) Quali strategie si stanno attuando per realizzare tali brame e bisogni?
- 3) Quali processi occorre costruire per realizzare simili strategie?
- 4) Quali capacità sono obbligatorie all'implementazione di questi processi?

- 5) Quali atteggiamenti degli stakeholder si può aspettare e può richiedere l'Azienda per poter far crescere e nutrire le suddette capacità?

Riassumendo:

Quali strategie→Quali processi→Quali capacità?-->Investitori, utenti, dipendenti, fornitori, regolatori

La Stakeholder Satisfaction e la Stakeholder Contribution hanno degli effetti sugli investitori, sugli utenti, sui dipendenti, sui fornitori e sui regolatori.

Infine va precisato che il Prisma non ha al suo interno alcuna formula predefinita da rendere operativa in via immediata.

Il manager in sintesi deve:

- a) Comprendere di cosa abbiano bisogno gli stakeholders
- b) Allineare la strategia ai fabbisogni degli stakeholders

Successivamente vanno realizzate delle connessioni fra le diverse prospettive sopra esaminate e infine va realizzata una mappatura per l'intero business preso in considerazione. Nel modello ciascuna delle 5 aree informative identificate deve essere stimata mediante una serie di indicatori predefiniti da adoperare in chiave olistica, cioè tenendo conto delle loro connesse influenze reciproche.

Abbiamo già detto come il Prisma della performance assuma un ruolo fondamentale nel processo di rendicontazione dei risultati agli stakeholders.

Questo modello prevede che ciascuna prospettiva sia suddividibile in elementi o sub-categorie e deve in pratica dare un'idea complessiva della gestione aziendale che, riunendo in sé i consueti indicatori economico-finanziari e le misurazioni di altri elementi contributivi critici non rilevati dai tradizionali sistemi contabili, sia utile a trovare i punti di forza ma anche gli eventuali punti di debolezza dell'azienda esaminata, al fine di programmare gli interventi che sarebbero utili al fine di prevenire l'incorrere di una situazione di crisi.

Per la sua versione originaria elaborata per la Skandia, gli autori proponevano un panel che era costituito da addirittura 73 indici tradizionali, più 91 nuovi indicatori ragionati appositamente per la valutazione del capitale intellettuale, poi ridimensionati a 112 misure totali.

Lo Skandia Navigator ha cercato di dare una valutazione degli intangible assets aziendali, superando le tradizionali assunzioni in merito alle condizioni che mettono l'azienda nella possibilità di riuscire nella propria finalità di creare valore. In tal senso, degna di nota è anche la rilevanza attribuita dal modello alle relazioni costruite con l'utenza aziendale, da misurare con indicatori specifici quali la tipologia di utente considerata, il ruolo assunto nel rapporto, la durata della relazione eccetera (Edvinsson, 1997).

Il modello è stato criticato per 3 motivi:

- a) Le aziende nel processo di misurazione del capitale Intellettuale esercitano un certo potere decisionale
- b) Lo Skandia Navigator non attribuisce al Capitale Intellettuale un esatto valore monetario, ma non va oltre alla definizione di misure di proxy che ne allineano indirettamente l'andamento delle reclutamenti fatti in merito al valore generato dall'azienda



- c) Il modello è eccessivamente stabile, in quanto non fa altro che offrire principalmente una fotografia della situazione all'interno dell'azienda al momento dell'analisi, trascurando le complesse dinamiche della sua gestione.

## 2.6 La European Foundation for Quality Management

Questo modello è stato proposto nel 1988 dall'omonima organizzazione no profit su base associativa nata col fine di favorire l'eccellenza sostenibile delle organizzazioni europee.

L'idea al centro di questo modello è che il valore creato dall'azienda va identificato nella capacità della stessa di saper rispondere alle esigenze degli stakeholders.

L'eccellenza è definita come:

- a) buon orientamento ai risultati
- b) forte attenzione rivolta all'utente
- c) capacità di leadership e coerenza negli obiettivi

Agli stakeholders devono essere chiari: l'etica, la cultura e i valori dell'organizzazione e per questo motivo le decisioni devono essere assunte tenendo conto della performance attuale e futura nonché delle esigenze degli stakeholders. Vanno effettuati i seguenti interventi:

- vanno coinvolte e sviluppate le persone
- vanno incentivi apprendimento, innovazione e miglioramento continui
- vanno sviluppate le partnership
- va incentivata la responsabilità sociale dell'organizzazione

Su quest'ultimo punto va sottolineato il fatto che l'impresa deve essere sempre trasparente nelle attività che svolge e deve sempre adottare un comportamento altamente etico.

## 2.7 Il modello a bersaglio(Nuti, 2008): un sistema per valutare la performance nel settore sanitario regionale

La valutazione della performance all'inizio è stata basata sul metodo dei quintili, ovvero ordinando le regioni/aziende secondo valori crescenti dell'indicatore e dividendo la distribuzione dei valori in 5 classi di pari ampiezza. Nel primo quintile ricadono le regioni/aziende con la performance migliore, mentre nel quinto quintile ricadono le aziende/regioni con la performance peggiore. Il problema di questo metodo è stato che le regioni con un maggior numero di aziende tendevano a posizionarsi attorno al livello medio della performance data la variabilità degli indicatori.

Per ovviare a questo problema è stato attivato nel 2008 il Sistema di Valutazione della Performance dei Sistemi Sanitari Regionali attraverso la collaborazione di 4 regioni: Liguria, Toscana, Umbria e Piemonte.

Nel 2010 si sono aggiunte Valle d'Aosta, la Provincia Autonoma di Trento e Bolzano(Trentino-Alto Adige), e Marche. Successivamente è stata la volta della Basilicata(nel 2011), del Veneto(nel 2012), dell'Emilia Romagna e del Friuli-Venezia Giulia(nel 2014). Infine nel 2015 hanno adottato questo sistema di valutazione della performance la Calabria, la Lombardia e la Puglia.

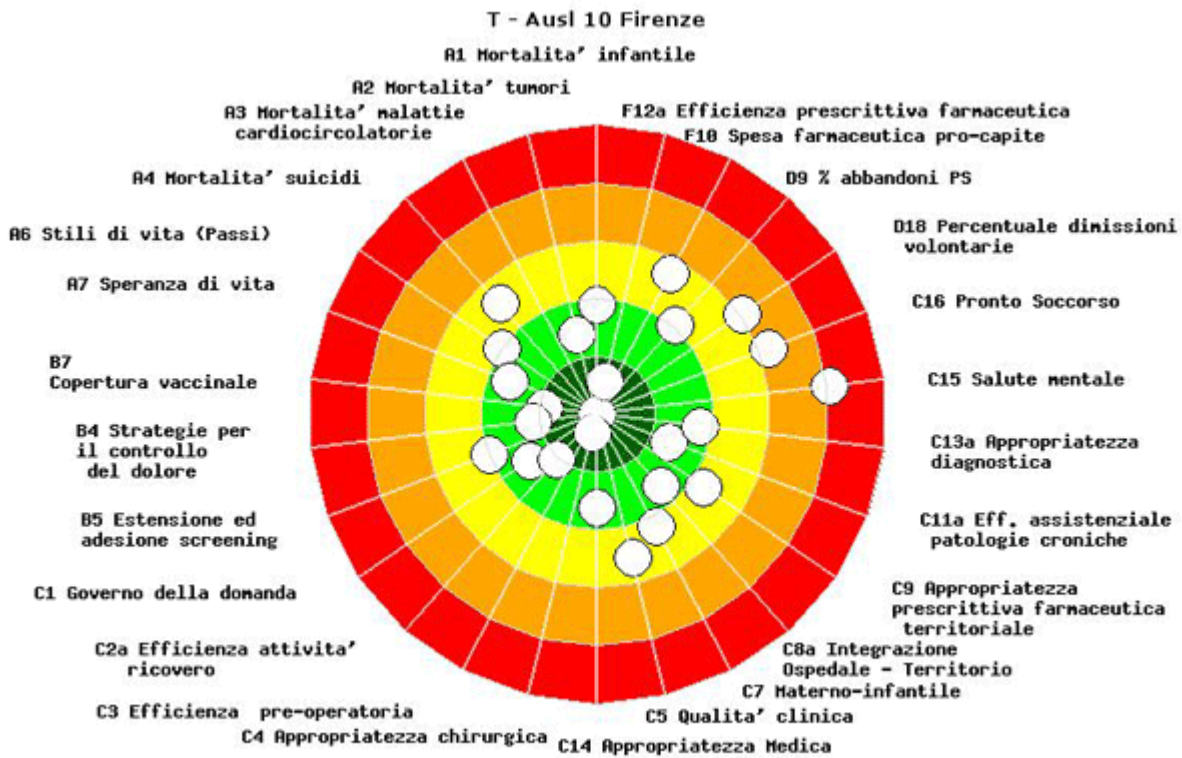
Gli indicatori valutazione sono stati raggruppati in 36 indicatori di sintesi, mentre i 50 indicatori di osservazione servono come aiuto per interpretare i risultati.

Vengono utilizzati 130 indicatori, di cui 80 di valutazione e 50 di osservazione, volti a descrivere e confrontare, tramite un processo di benchmarking, le diverse dimensioni della performance nel sistema sanitario:

- 1) lo stato di salute della popolazione: qui sono presenti indicatori relativi alla speranza di vita, alla mortalità e agli stili di vita della popolazione.
- 2) la capacità di perseguire le strategie regionali, ovverosia la capacità di riuscire ad implementare efficacemente ed efficientemente gli orientamenti strategici regionali traducendo in pratica il piano sanitario regionale e le delibere regionali nei modi e nei tempi richiesti
- 3) la valutazione socio-sanitaria, riferita alla capacità dell'impresa di rispondere alle esigenze dei cittadini(domanda) mettendo a disposizione di questi servizi: di qualità, appropriati ed efficienti. Viene valutata sia la capacità dell'ospedale che degli enti territoriali
- 4) la valutazione dell'esperienza degli utenti e dei dipendenti, in cui si tiene conto dell'esperienza per definire gli obiettivi strategici dell'impresa
- 5) l'ambito dell'Emergenza-Urgenza, finalizzata a responsabilizzare gli operatori sanitari nello svolgimento della loro mansione
- 6) La valutazione economico-finanziaria e di efficienza operativa, che ha lo scopo di valutare come vengono utilizzate le risorse sia a livello di intera azienda che a livello specifico
- 7) la prevenzione collettiva,
- 8) il governo e la qualità dell'offerta,
- 9) l'assistenza farmaceutica.

I risultati sono pubblici(anche se dal 2008 al 2010 erano usufruibili solo dalle Regioni) e sono consultabili da tutti gli stakeholders, cittadini compresi.

I dati sono rappresentati come istogrammi e tabelle(è inoltre presente una scheda per ogni indicatore con i dettagli tecnici per l'elaborazione), mentre gli indicatori vengono sinteticamente rappresentati con il modello a bersaglio qui sotto mostrato in figura:



Tratto da Nuti S. 2008

In questa figura sono rappresentati 5 cerchi concentrici in cui:

- a) al centro si localizzano gli indicatori di performance ottima
- b) allo strato più esterno si localizzano gli indicatori di performance più scarsa

In questo modo l'azienda sanitaria può farsi un'idea dei propri punti di forza e di debolezza e può quindi adottare delle misure per migliorare alle criticità che ha riscontrato.



# 3. Il sistema di valutazione della performance in Italia

## 3.1 La performance nella PA: definizione e finalità della valutazione

Misurare la performance nella PA significa misurare l'efficacia, la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa e dell'intervento pubblico.

Con il decreto legislativo n.150/2009 (la cosiddetta "Riforma Brunetta") si è rianimato un dibattito che ha radici lontane ma che nell'ultimo ventennio ha subito una forte accelerazione in seguito al varo di provvedimenti di diversi ambiti del management pubblico, ovvero nell'ambito dei sistemi di programmazione, dei processi decisionali, dei sistemi di controllo ecc.), così come pure ci sono stati numerosi provvedimenti a livello di singolo comparto della PA (come ad esempio sanità, enti locali ecc.)

Il termine performance può essere definito come: "il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un'entità (individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione, programma o politica pubblica) 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".

Questa è la definizione che ne dà l'articolo 2 del citato Decreto Legislativo: in altre parole, si tratta di un sistema per regolamentare il sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti nelle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare degli standards qualitativi ed economici del servizio. Per garantire il rispetto di questi standards vengono previsti dei premi che mirano a valorizzare i risultati conseguiti sia a livello di performance individuale che a livello di performance organizzativa o collettiva.

La valutazione della performance nella PA si propone di misurare il gap esistente tra il livello di performance conseguito dal singolo o dall'organizzazione rispetto ad un target predefinito di riferimento (un parametro).

Diverso discorso merita invece la gestione della performance, che è volta a:

- 1) individuare gli obiettivi e gli scopi da raggiungere servendosi dei dati derivanti dalla misurazione della performance
- 2) successivamente è volta ad attuare azioni correttive per migliorare la performance medesima

La valutazione della performance integra fra di loro molteplici funzioni della PA, come: la definizione degli obiettivi, la programmazione delle azioni e delle risorse, i sistemi informativi di controllo, la rendicontazione esterna ecc.

Ciascuna di queste funzioni a sua volta richiede l'assunzione di molteplici decisioni, l'utilizzo di appropriati strumenti e l'instaurazione di particolari collegamenti logici e gestionali con gli altri aspetti delle operazioni aziendali. Per valorizzare appieno le potenzialità e le risorse presenti nell'organizzazione va adottato un cosiddetto "approccio sistemico".

Il principale obiettivo di questo tipo di approccio è impedire alle singole unità organizzative di perseguire i propri interessi a scapito degli interessi dell'intera PA (e della mission aziendale).

La PA viene definito così come un organismo non statico ma dinamico.

### 3.2 Il Piano della performance e la Relazione sulla performance: 2 documenti agli antipodi del ciclo di valutazione della performance

Mentre il Piano della performance individua degli obiettivi che ci si pone nel triennio successivo, la Relazione sulla performance evidenzia i risultati organizzativi e individuali raggiunti nell'anno precedente.

Le finalità principali sono:

- a) Individuare le attese dei portatori di interesse
- b) Favorire una effettiva accountability e trasparenza

I contenuti definiscono gli indicatori, gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi della PA.

I principi sono non solo la trasparenza ma anche la veridicità e la verificabilità, la coerenza interna ed esterna.

Gli organi coinvolti sono: l'OIV, l'Organo di indirizzo politico dell'amministrazione, i dirigenti dell'amministrazione e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle PA (quest'ultima oggi non è più attiva).

L'OIV:

- 1) Monitora il funzionamento complessivo dei controlli interni
- 2) Garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione e incentivazione del merito e della professionalità
- 3) Promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi di trasparenza e integrità

Gli organi di indirizzo hanno invece il compito di fissare gli indirizzi strategici e poi valutarne la concreta realizzazione. Definiscono il Programma per la trasparenza e l'integrità.

Per quanto riguarda la trasparenza ad essa vengono dedicate le Giornate delle Trasparenza. La trasparenza serve altresì per valutare gli eventuali scostamenti fra risultati e obiettivi programmati in partenza

Infine con il D.L.n.90/2014 l'organo competente in materia di misurazione e valutazione della performance (già nella CIVIT) è il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri. Le indicazioni operative espresse attraverso le relative delibere della CIVIT continuano ad essere in vigore.

Adesso andremo ad approfondire il sistema dei controlli nelle PA.

La Relazione sulla performance rendiconta agli stakeholder i risultati ottenuti dall'ente alla fine dell'esercizio e permette di valutare gli scostamenti fra gli obiettivi prefissati a livello di Piano della performance e i risultati effettivamente conseguiti dalla PA.

Nell'anno seguente la PA elabora un nuovo Piano sulla performance e alla fine dell'esercizio una nuova Relazione sulla performance: si può dedurre quindi che così nel corso degli esercizi la PA può rendersi conto delle proprie criticità e può intervenire in maniera opportuna per porvi rimedio.

### 3.3 Le fasi del processo di valutazione della performance individuale

Le fasi sono:

- 1) Misurare la performance, ovvero fissare degli obiettivi quantificabili che vanno poi misurati nel tempo attraverso appositi indicatori
- 2) Valutare la performance, ovvero interpretare il contributo e argomentare quanto tale contributo abbia inciso sul livello di raggiungimento delle finalità dell'organizzazione

Dei dirigenti vengono valutate il grado di raggiungimento degli obiettivi nonché la qualità del contributo apportato.

Del personale viene valutato la qualità del contributo apportato e le competenze dimostrate.

Vengono previsti dal SMIVAP altresì sistemi di raccordo e di integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio e, in particolare, con il Sistema delle note integrative

Lo SMIVAP definisce altresì che:

- a) I servizi devono rispettare degli standard qualitativi e quantitativi ben definiti
- b) I servizi devono garantire servizi di qualità e efficienti (l'efficienza viene misurata nell'impiego delle risorse)

### 3.4 Il ciclo della performance nella PA italiana

Il ciclo della performance si articola nelle seguenti fasi:

- 1) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori
- 2) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse
- 3) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi
- 4) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale
- 5) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito
- 6) 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.

### 3.5 Il Decreto Legislativo n°150 del 2009: la cosiddetta Riforma Brunetta

Il Decreto Legislativo n.150/2009 individua 4 strumenti per attuare il ciclo di gestione della performance: il Piano e la Relazione sulla performance, il Sistema di misurazione e valutazione della performance, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e gli standard di qualità dei servizi.

In questo sistema globale di gestione della performance entrano in gioco 4 attori principali, di cui 3 sono interni alle amministrazioni e 1 è esterno: il vertice politico amministrativo, la dirigenza, gli organismi indipendenti di valutazione (OIV) sono gli organismi interni, mentre la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni era l'organo esterno.

Più in particolare il Decreto Legislativo identifica i responsabili per ciascuna fase della valutazione della performance:

- a) La Commissione era responsabile della fase 1, ovvero di individuare le metodologie di base del ciclo

- b) Il Vertice politico-amministrativo è responsabile della fase 2, ovvero di fissare le priorità politiche
- c) I Dirigenti e i dipendenti sono i responsabili della fase 3, ovvero di attuare le priorità politiche traducendole, attraverso l'attività di gestione, in servizi per i cittadini
- d) L'Organismo Indipendente di Valutazione è responsabile della fase 4, ovvero di supportare metodologicamente lo svolgimento del ciclo di gestione delle performance, assicurando l'applicazione delle metodologie predisposte dalla Commissione

Non si dà più importanza ai mezzi ma si passa ad un'ottica di risultato e di trasparenza(quest'ultima raggiunta mettendo a disposizione dei cittadini i dati relativi alla valutazione della performance della PA).

#### *Articolo 3*

Si passa, in altre parole, di un passaggio fondamentale dalla logica di mezzi a una logica di risultato, che dà importanza all'efficienza, all'efficacia, all'economicità e alle competenze con cui vengono raggiunti i risultati. La PA si fa un'auto-diagnosi della capacità amministrativa di attuare la riforma.

La performance va valutata per migliorare la qualità dei servizi e la competenza dei dipendenti(articolo 3).

Il comma 5 dell'articolo 3 stabilisce il divieto di erogazione di premi legati al merito ed alla performance in caso di non rispetto delle disposizioni del Titolo II del Decreto Legislativo n°150 del 2009.

La performance può quindi essere meglio definita come il contributo(risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto(sistema, organizzazione, unità organizzativa, team, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita.

#### *Articolo 4*

L'articolo 4 istituisce un ciclo di gestione della performance che raccoglie in un unico quadro le funzioni di: pianificazione(ed allocazione delle risorse), monitoraggio, misurazione e valutazione, conseguenze della valutazione e rendicontazione.

Il Titolo II sviluppa l'intero ciclo della performance indicando, per ogni fase, i requisiti fondamentali.

#### *Articolo 5*

L'articolo 5 definisce i requisiti per accedere alla prima fase del ciclo. Tali requisiti vanno riassunti nell'acronimo inglese SMART. Gli obiettivi devono quindi essere: pertinenti, raggiungibili, chiari, misurabili, temporalmente definiti ecc. Va sottolineato che gli obiettivi vanno definiti per tutte le dimensioni della performance e per tutti i livelli della dirigenza.

Sempre dall'articolo 5 si deduce come la definizione degli obiettivi debba essere un'azione concreta, nel senso che gli obiettivi vanno assegnati collegandoli alle risorse adeguate. Nel caso della PA vanno predisposte apposite strutture responsabili che valutino il raggiungimento degli obiettivi che la PA si è prefissata.



#### Articolo 6

L'articolo 6 stabilisce un collegamento fra la capacità della PA di definire la propria mission e l'obiettivo di risultato e attribuisce agli organi politico-amministrativi e ai dirigenti la responsabilità del monitoraggio e degli eventuali interventi correttivi(emerge così il ruolo assunto dagli Organismi Indipendenti di Valutazione).

#### Articolo 7

L'articolo 7 definisce, oltre all'obbligo per le PA di adottare un sistema di misurazione e valutazione sulla base delle direttive della Commissione(di cui si rimanda all'articolo 13), 2 elementi essenziali nel ciclo della performance:

- a) Il primo è inerente il ruolo dei 3 attori, oltre al vertice politico-amministrativo, rispetto alle funzioni di misurazione e valutazione
- b) Il secondo riguarda il contenuto del sistema di misurazione e valutazione: tale sistema deve rendere sicura sia l'affidabilità delle funzioni di misurazione e valutazione sia il confine di questo sistema nei confronti dei controlli rimasti vigenti e definiti dal Decreto Legislativo n°286/99.

#### Articolo 8

L'articolo 8 offre una panoramica delle dimensioni della performance che devono essere tenute in considerazione nell'attività di misurazione e di valutazione. Tali dimensioni vanno considerate nel momento in cui vengono definiti gli obiettivi.

Le dimensioni vengono presentate secondo una struttura gerarchica: la prima riguarda l'outcome("attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività"), mentre le 4 successive danno enfasi sul "come", cioè sulla capacità delle strutture di implementare tali politiche.

Sempre nell'articolo 8 assume un ruolo fondamentale il legame fra risorse assegnate ed obiettivi strategici che si intendono perseguire nella misura in cui la realizzazione dei piani e progetti è collegata sia alla tempistica, sia agli standard, sia all'assorbimento delle risorse.

#### Articolo 9

L'articolo 9 esplicita gli ambiti di misurazione sia per i dirigenti sia per i dipendenti. In questo articolo 2 sono gli elementi essenziali che ne stanno alla base:

- a) Il primo è la complessità della miriade di organizzazioni costituenti la PA
- b) Il secondo è la necessaria flessibilità relativa all'assegnazione di obiettivi individuali per la valutazione dei lavoratori

#### Articolo 10

Nell'articolo 10 viene esplicitato che per tutte le dimensioni(in totale 8) deve essere definito che cosa si è programmato e quali risultati sono stati raggiunti. Vengono inoltre definite le modalità e la tempistica dei piani e delle relazioni di performance.

A questo punto possiamo considerare 5 funzioni che rendono particolari il piano e la relazione di performance:

- a) Funzione di gestione(pianificazione e valutazione)

- b) Funzione di comunicazione e di trasparenza(obbligo di pubblicazione)
- c) Funzione di rendicontazione(illustrazione e spiegazione degli scostamenti)
- d) Funzione di partecipazione(ruolo delle “giornate della trasparenza” previste dal comma 6 dell’articolo 11)

La performance viene effettuata non solo per valutare l’organizzazione ma anche il personale, e ciò ha 2 risvolti:

- a) Tutela i cittadini, che hanno diritto ad accedere liberamente ai documenti della PA in virtù del principio di trasparenza
- b) Tutela gli stessi dipendenti, che ottengono così una valutazione trasparente e sono incentivati a migliorarsi in continuazione(autoapprendimento)

Sempre nell’articolo 10 diventa importante il coordinamento tra obiettivi e dimensioni della performance.

L’obbligo di trasparenza non è limitato alla valutazione dei dirigenti, ma sarà la Commissione a definire come e in che misura dovranno essere rappresentate le valutazioni individuali. Nel caso di inadempimento vengono previsti 2 tipi di sanzioni: la prima consiste nel divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano aver concorso alla mancata adozione, mentre la seconda concerne il divieto, in assenza di piano, di procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati.

Il rapporto che sussiste fra piano della performance e direttiva annuale del ministro è trattato al comma 4 del medesimo articolo: la direttiva annuale del ministro è contenuta nel piano di performance onde evitare doppioni e rafforzare il nesso tra indirizzi strategici, obiettivi operativi, misurazione, valutazione e premi. Si ricorda a tal proposito che la validazione della relazione di performance, che è competenza dell’Organismo Indipendente di Valutazione, è condizione inderogabile per l’accesso ai premi istituiti nel titolo III del decreto legislativo n°150 del 2009.

Si capisce dunque come sia essenziale applicare alla direttiva i criteri definiti nell’articolo 5(obiettivi) e all’articolo 8(dimensioni della performance organizzativa) del presente decreto.

Un discorso a parte merita la tempistica e il rapporto fra relazione di performance ed erogazione delle premialità. Considerato che la pubblicazione della relazione di performance è prevista dal decreto entro il 30 giugno 2009, l’erogazione dei sistemi premianti e le procedure di conciliazione (previste dal sistema di misurazione e di valutazione) , devono essere concluse entro la stessa data.

### *Capo III del Titolo II*

Il Capo III del Titolo II è dedicato interamente al principio di trasparenza e rendicontazione, che viene enunciato in un unico articolo.

#### *Articolo 11*

L’articolo 11 chiarisce, al comma 1, cosa si può definire per trasparenza nelle PA. La trasparenza è l’accessibilità totale da parte dei cittadini dei dati relativi alla PA. Quest’articolo analizza quindi il rapporto fra cittadini e amministrazione. Continuando nella lettura dell’articolo si deduce come la trasparenza abbia il fine di “favorire forma diffuse di controllo”: si tratta di mettere altre istituzioni preposte al controllo(soprattutto la Corte dei Conti e l’Ispettorato della Funzione Pubblica) nelle migliori condizioni per svolgere il compito assegnatogli.

Queste istituzioni svolgono un ruolo di primo piano anche dal punto di vista strategico: l'OIV non relaziona più solo in maniera riservata al vertice politico-amministrativo ma anche alla Commissione, all'Ispettorato della Funzione Pubblica e alla Corte dei Conti.

Per quanto riguarda le finalità della valutazione della performance, essa ha come fine innanzitutto quello di rendere i lavoratori consapevoli dell'adattamento che hanno con l'organizzazione in cui lavorano. Per arrivare a questo obiettivo è necessario che fin da subito siano definiti chiaramente gli obiettivi che deve raggiungere il lavoratore sia al lavoratore stesso che al suo diretto supervisore.

Le finalità di un efficace sistema di valutazione della performance sono inoltre:

- 1) lo sviluppo del lavoratore(anche personale)
- 2) permettere al lavoratore di intraprendere un processo di apprendimento

Eventualmente lo sviluppo degli obiettivi può essere messo per iscritto e ciò può proteggere sia il lavoratore che il datore di lavoro.

La valutazione deve essere utile onde evitare che si verifichino discriminazioni o favori ad alcuni dipendenti e deve essere infine previsto un confronto fra le valutazioni dei vari lavoratori.

### 3.5.1 Il Piano per la trasparenza e l'integrità

Il Piano per la trasparenza e l'integrità è un documento obbligatorio redatto dalle PA che deve essere predisposto a meno che non si voglia incorrere nel divieto di erogazione delle premialità disciplinata dal Titolo III.

Questo piano, di durata triennale, non solo deve elencare le iniziative volte ad assicurare un buon livello di trasparenza, ma deve anche illustrare e rendicontare le azioni intraprese per garantire la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Un esempio lo è l'Università di Torino, la quale ha predisposto per il periodo 2012-2014 un Piano nel quale:

- a) Vengono illustrati i dati relativi al livello di soddisfazione dei cittadini
- b) Vengono illustrati i dati sulla gestione e sull'uso delle risorse
- c) Vengono definiti gli stakeholder
- d) Vengono illustrati i dati presenti nella Posta Elettronica Certificata(PEC). Tale sistema di posta elettronica è obbligatoria per tutte le aziende dal 2012

### 3.5.2 Ulteriori precisazioni sul principio di trasparenza

Il principio di trasparenza si estende alle risorse(secondo il comma 4 dell'articolo 11). Va inoltre precisato che vanno sempre valutati i rischi derivanti dalla mancanza di trasparenza.

#### *Il Capo IV del Titolo III*

Questa parte del Decreto enuncia i soggetti, oltre alla dirigenza(prevista dal Capo II del Titolo IV), che prendono parte al processo di misurazione e di valutazione della performance.

Una delle novità più importanti di questo Decreto è senza dubbio l'istituzione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche(definita nell'articolo 13 del suddetto Decreto Legislativo). Quest'organo era pienamente autonomo ed era indipendente di emettere giudizi e di valutare le metodologie di base del ciclo.

## Articolo 14

L'articolo 14 dispone che gli Organismi Indipendenti di Valutazione possono essere costituiti sia singolarmente che in forma associata.

Oltre all'obbligo del vincolo di bilancio, viene garantita l'omogeneità nelle piccole amministrazioni del sistema di misurazione e di valutazione. Vengono inoltre definiti nel comma 7 del suddetto articolo i profili professionali necessari ad accedere alle funzioni degli OIV.

## L'OIV

L'OIV ha comunque l'obbligo di:

- 1) Monitorare la performance
- 2) Comunicare tempestivamente ad organi interni ed esterni le criticità riscontrate previste al comma 4 lettere a) e b) dell'articolo in esame

L'OIV è dunque un organo di supporto e non più un organo di controllo nelle varie fasi del ciclo di gestione della performance.

Diventa importante anche il rapporto fra OIV e la dirigenza: mentre all'OIV spetta il compito di valutare la corretta applicazione delle linee guida e delle metodologie stabilite dalla Commissione i dirigenti devono monitorare l'andamento della performance aziendale.

Vale la pena sottolineare come l'OIV assuma una posizione peculiare nelle PA, distinta rispetto anche agli uffici di diretta collaborazione (pur operando in stretta connessione con gli organi politico-amministrativi).

I membri dell'OIV restano in carica per un triennio e poi possono essere rieletti per un ulteriore triennio (diversamente da quanto accade per gli incarichi di diretta collaborazione, la cui durata è direttamente rapportata a mandato dell'organo politico).

I membri dell'OIV devono inoltre rispondere ai requisiti della Commissione nazionale per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni la quale deve essere consultata dall'organo politico nel momento in cui viene nominato l'OIV. La Commissione doveva inoltre disporre dei curricula dei componenti dell'OIV.

I membri dell'OIV infine non devono avere incarichi o rapporti di collaborazione con le forze politiche o sindacali sia al momento della nomina che nel triennio precedente.

Più nel dettaglio, i compiti dell'OIV sono:

- 1) Svolgere attività di controllo strategico per verificare che vengano nei fatti implementate delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti ad indirizzo politico. Alla fine del processo il referto deve essere consegnato all'organo di indirizzo politico-amministrativo
- 2) Monitorare che il sistema di valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni funzioni complessivamente bene
- 3) Relazionare annualmente sulla salute del sistema di valutazione
- 4) Comunicare le criticità rilevate ai competenti organi interni di governo e di amministrazione, nonché alla Corte dei Conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica ed alla Commissione di cui all'art.13
- 5) Misurare e valutare le performance delle strutture dell'Amministrazione

- 6) Validare la relazione sulla performance e assicurarne la visibilità sul sito istituzionale dell'Amministrazione
- 7) Proporre annualmente una valutazione nei confronti dei dirigenti di vertice
- 8) Predisporre una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale e non
- 9) Rispondere delle eventuali scorrette nel processo di applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione di cui all'art.13
- 10) Promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi di trasparenza e integrità
- 11) Verificare i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità

Da tutto questo si capisce come l'OIV assuma un ruolo fondamentale all'interno del processo di valutazione della performance delle PA: esso difatti opera una valutazione annuale dell'intera PA e partecipa in questo senso al processo di rendicontazione e valutazione periodica che le PA devono svolgere se vogliono aumentare la fiducia che l'utenza ha nei suoi confronti.

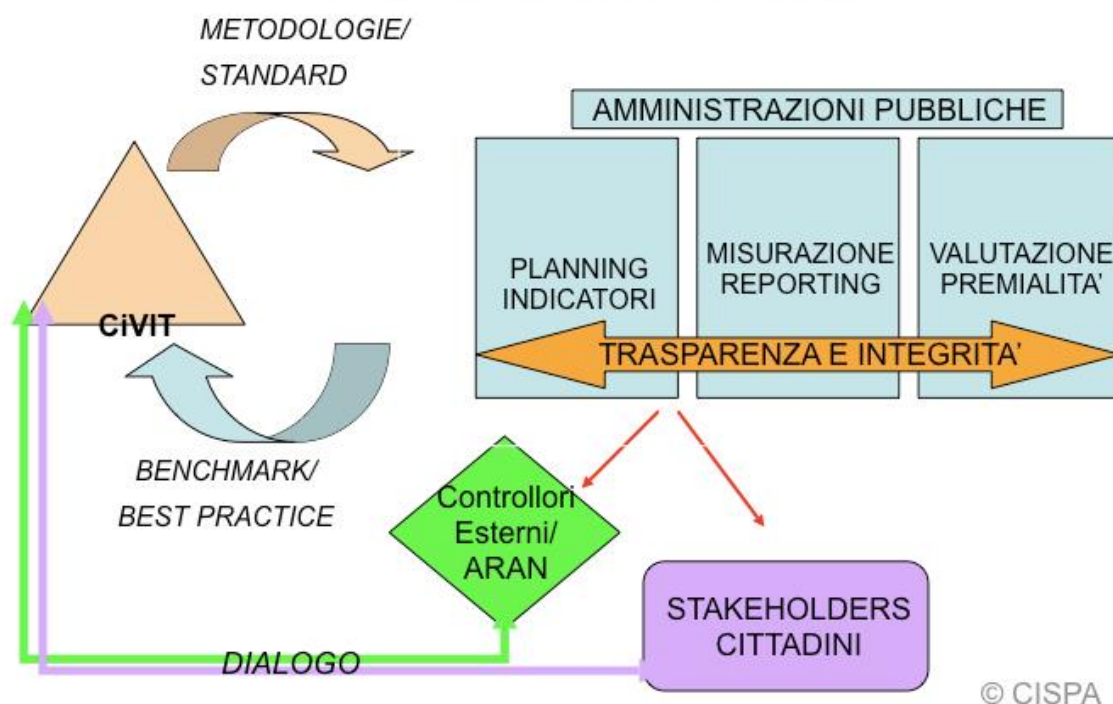
#### *Articolo 15*

Per concludere questa sezione dedicata al Decreto Legislativo n°150 del 2009 trattiamo l'articolo 15. L'articolo 15, che chiude il titolo II, chiarisce il compito dell'organo di indirizzo politico-amministrativo in merito alla divulgazione della cultura di responsabilità per il miglioramento della performance. Questo ruolo si declina in 5 responsabilità:

- a) L'emanazione delle direttive generali
- b) La definizione del piano e della relazione di performance
- c) Il controllo strategico
- d) La definizione del piano triennale per la trasparenza
- e) La valutazione dei dirigenti di vertice in base alla proposta dell'OIV e l'attribuzione dei relativi premi

In sintesi possiamo la seguente figura riassume gli aspetti fondamentali del Decreto Legislativo n°150 del 2009:

# GOVERNANCE DELLA PERFORMANCE



Tratto da SNA.GOV.it

## 3.6 Il contributo offerto dal Decreto Legislativo n°150/2009

- 1) Il Decreto Legislativo n°150/2009 ha contribuito a riformare i Comuni, anche se il cambiamento che si è verificato sembra essere stato solo parziale. D'altronde nei Comuni vi erano già tutta una serie di strumenti che supportavano l'attività di gestione: la programmazione, il controllo di gestione, il Peg, i sistemi di valutazione, le retribuzioni differenziate, le talvolta presenti esperienze di customer satisfaction.
- 2) Tutto questo veniva utilizzato per far fronte a vari problemi, fra cui ricordiamo l'erogazione dei servizi pubblici e i vincoli di bilancio, e da questo si deduce come la riforma Brunetta abbia operato solo delle modifiche minimali.
- 3) La riforma Brunetta pone le basi per la costituzione di un sistema di valutazione effettivo e meritocratico, in grado di distribuire gli incentivi premianti fra i dipendenti a seconda del risultato conseguito da ognuno di essi.
- 4) Resta ancora da affinare il sistema di valutazione negli Enti dove ancora non è stato applicato un modello di valutazione integrato a partire dagli obiettivi di programmazione: la definizione degli indicatori della performance organizzativa innescherà un processo a cascata sulla valutazione dei dirigenti e del personale non dirigente(di comparto), che si avvarrà di opportune verifiche periodiche da effettuarsi nel corso dell'anno. In questo modo si riuscirà a monitorare la performance sia dell'intera organizzazione sia dei singoli dipendenti.

### 3.7 Un esempio di come viene implementato in pratica il Decreto Legislativo n°150 del 2009: il caso del Sud Italia

Il Decreto Legislativo n°150 del 2009 viene implementato:

- a) Attraverso un'analisi organizzativa che viene realizzata:
  - 1) Con il CAF(Common Assesment Framework)
  - 2) Con una check-list per compiere un'autoanalisi delle caratteristiche e del funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa
  - 3) Con l'e-book intitolato "Il ciclo della performance nei comuni". Si tratta di un manuale che raccoglie i risultati di un importante percorso di selezione, analisi e valorizzazione di esperienze compiute da numerose amministrazioni comunali e fornisce a tutte le amministrazioni comunali un utile strumento di progettazione e sviluppo del proprio ciclo di performance
- b) Attraverso la definizione di un sistema di misurazione e valutazione che viene realizzata:
  - 1) Con una reference book, che definisce i principi e i criteri che concorrono alla definizione del sistema di misurazione e valutazione
  - 2) Con gli indicatori
  - 3) Con l'illustrazione dei risultati conseguiti, come hanno fatto Calabria, Campania, Puglia e Sicilia
- c) Pianificando un miglioramento:
  - 1) Con la realizzazione di un format di piano di miglioramento gestionale
  - 2) Con la costruzione del Piano delle azioni di miglioramento
  - 3) Con la realizzazione della Relazione sullo sviluppo del ciclo della performance
  - 4) Con la definizione delle linee guida per la pianificazione del miglioramento
- d) Monitorando gli interventi attraverso:
  - 1) L'attuazione del monitoraggio
  - 2) Definendo un format di scheda di monitoraggio
  - 3) Elaborando un Rapporto di indagine

Quest'ultimo rapporto integra gli aspetti strategici, normativi e metodologici, permettendo di visualizzare i punti di forza e di debolezza delle PA. Questo rapporto inoltre fornisce informazioni utili a verificare il livello di soddisfazione rispetto ai principali elementi individuati.

### 3.8 La riforma nella PA nel 2017: le modifiche al Decreto Legislativo n°150 del 2009

Il Decreto Legislativo 25 maggio 2017, n°74, recante "Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009,n.150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r, della legge n.124 del 2015" stabilisce tutta una serie di cambiamenti nell'ambito della valutazione dei dipendenti pubblici operanti nella PA.



Questo decreto, approvato dal Consiglio dei Ministri il 25 maggio 2017, ha cercato di ottimizzare la produttività del lavoro pubblico, garantendo nello stesso tempo un servizio efficiente e trasparente verso i cittadini. In sintesi:

- 1) sono stati introdotti meccanismi di riconoscimento del merito e della premialità
- 2) Sono state introdotte delle norme volte a razionalizzare e integrare i sistemi di valutazione
- 3) Si è cercato di ridurre gli adempimenti necessari per la programmazione e il coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni

### 3.8.1 Le principali novità

Le principali novità sono state:

- 5) Sono stati introdotti gli obiettivi generali in ogni PA. Tali obiettivi devono essere in linea con le priorità in termini di attività delle pubbliche amministrazioni che le politiche nazionali stabiliscono e devono essere determinati considerando il comparto di contrattazione collettiva di appartenenza
- 6) Il rispetto delle norme in tema di valutazione non diventa una condizione necessaria solo per ottenere l'erogazione periodica di premi ma diventa importante anche ai fini del riconoscimento delle progressioni economiche, dell'attribuzione di incarichi di responsabilità e del conferimento degli incarichi dirigenziali. In altre parole, più si è produttivi più probabilità si ha di fare carriera e di ottenere degli incarichi di responsabilità via via maggiori
- 7) La valutazione negativa della performance viene individuata ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e, in casi specifici e determinati, a fini disciplinari
- 8) L'OIV ha più potere e può verificare in modo più rigoroso l'andamento della performance dell'ente ai fini di ottenere sia un controllo strategico sia un controllo di gestione all'interno della PA. All'OIV viene attribuita la facoltà di accedere al sistema informatico dell'amministrazione, nonché ai documenti e agli atti degli uffici
- 9) Viene attribuito per la prima volta un ruolo attivo ai cittadini che sono chiamati a partecipare alla valutazione della performance organizzativa. Vengono definiti così dei sistemi di rilevamento della soddisfazione degli utenti in merito alla qualità dei servizi resi
- 10) La valutazione della performance individuale del personale dirigente diventa importante ai fini della misurazione e della valutazione della performance dell'ambito organizzativo di cui essi hanno diretta responsabilità
- 11) Viene instaurato un coordinamento temporale tra l'adozione del Piano della performance e della Relazione e il ciclo della programmazione economico-finanziaria. Vengono previste delle sanzioni più incisive in caso di mancata adozione del Piano
- 12) Vengono introdotti nuovi meccanismi di distribuzione delle risorse destinate a ricompensare la performance. Questi meccanismi vengono affidati al contratto collettivo nazionale, che deciderà la quota volta a remunerare, rispettivamente, la performance individuale e quella collettiva, nonché i criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati.



# 4. Un approfondimento sulla Riforma Brunetta

Di seguito analizzerò le principali caratteristiche della riforma Brunetta.

## 4.1 la struttura

Il testo della cosiddetta riforma Brunetta si articola nelle seguenti sezioni (denominate titoli), i quali a loro volta si suddividono in sottosezioni denominate capi:

- 1) Titolo I: principi generali
- 2) Titolo II: Misurazione, valutazione e trasparenza della performance:
  - Capo I: Disposizioni generali
  - Capo II: Il ciclo di gestione della performance
  - Capo III: Trasparenza e rendicontazione della performance
  - Capo IV: Soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance
- 3) Titolo III: Merito e premi
  - Capo I: Disposizioni generali
  - Capo II: Premi
  - Capo III: Norme finali, transitorie e abrogazioni
- 4) Titolo IV: Nuove norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche
  - Capo I: Principi generali
  - Capo II: Dirigenza pubblica
  - Capo III: Uffici, piante organiche, mobilità e accessi
  - Capo IV: Contrattazione collettiva nazionale e integrativa
  - Capo V: Sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici
- 5) Titolo V: Norme finali e transitorie

Di seguito approfondirò ogni singola parte del decreto.

## 4.2 I principi generali

Il decreto in oggetto è nato con l'esigenza di:

- 1) Consentire una migliore organizzazione del lavoro
- 2) L'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa
- 3) La selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera
- 4) Il riconoscimento di meriti e demeriti
- 5) La selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali
- 6) Il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza
- 7) L'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico
- 8) Il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo
- 9) La trasparenza dell'operato delle PA anche a garanzia della legalità

Già qui si delineano le tematiche che verranno prese in esame nelle successive sezioni: per esempio, tutta la parte relativa al contrasto alla scarsa produttività e assenteismo prevedrà tutta una serie di sanzioni nel caso in cui il dipendente si assenta durante il turno di lavoro e non ottemperi ai propri doveri (i famosi "furbetti del cartellino").

### 4.3 La misurazione, valutazione e trasparenza della performance

Le disposizioni generali esplicitano la necessità da parte delle PA di procedere ad una valutazione della propria performance: nel caso di valutazione positiva viene prevista l'erogazione di apposite primarie, nel caso di valutazione negativa è prevista l'erogazione del licenziamento.

Successivamente vengono esposte:

- a) Le caratteristiche degli obiettivi generali e specifici. Gli obiettivi devono essere misurabili, raggiungibili in congruo arco temporale, commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionali, nonché da comparazioni con amministrazioni analoghe, rilevanti e pertinenti ai bisogni della collettività, correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili, e infine confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente
- b) Le funzioni dell'Organismo Indipendente di Valutazione, i quali verificano e procedono alla valutazione della performance dell'ente
- c) La funzione di misurazione e valutazione della performance
- d) Gli ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa
- e) Il Piano e la Relazione sulla performance. Il Piano, che è un documento programmatico triennale, è elaborato entro il 31 gennaio di ogni anno e viene definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione, mentre la Relazione è elaborata entro il 30 giugno e ed è in prima battuta approvata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e successivamente validata dall'Oiv.

Nella parte seguente viene definito il ruolo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione(o ANAC), la quale è definita come un organo collegiale costituito da un presidente e da 4 componenti scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione, con comprovate competenze in Italia e all'estero.

Il Consiglio dei ministri, previo parere favorevole da parte delle commissioni parlamentari espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti, delibera e in seguito, con decreto del Presidente della Repubblica, vengono nominati il presidente e i componenti dell'organo. I componenti dell'ANAC non devono chiaramente avere interessi di qualsiasi natura in conflitto con le funzioni dell'Autorità. È prevista la figura del Segretario generale, il quale deve avere una specifica esperienza e professionalità nel campo del lavoro pubblico. L'ANAC si autodetermina, nel senso che essa stessa definisce i regolamenti che deve rispettare. L'ANAC può avvalersi di non più di una decina di esperti in merito ai temi legati all'anticorruzione. I risultati dell'attività sono pubblici e sono consultabili da associazioni di consumatori o utenti, centri di ricerca e ogni altro osservatore qualificato. Ogni 5 anni l'ANAC deve provvedere ad un'analisi dei propri risultati nonché ad esprimere un giudizio sull'efficacia della sua attività e sull'adeguatezza della struttura di gestione.

Successivamente viene analizzato l'OIV, il quale non solo deve procedere ad una valutazione periodica della performance dell'ente ma anche deve garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione. L'OIV è un organo che, come l'ANAC, deve essere costituito da personale con una specifica professionalità e competenza nell'ambito della misurazione della performance.

Poi vengono illustrate le responsabilità dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, e poi viene trattato tutto il discorso legato ai premi che i dipendenti possono recepire.

## 4.4 Il riconoscimento del merito e dei premi

In questa parte vengono disciplinate le progressioni economiche, il bonus annuale delle eccellenze, le progressioni di carriera, il premio annuale per l'innovazione, l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, nonché il premio di efficienza. Molto importante a questo proposito è la facoltà da parte dei cittadini di potersi esprimere in merito all'attività svolta dalla PA.

## 4.5 Le nuove norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

Nella parte introduttiva vengono elencate le modifiche al decreto legislativo n.165 del 30 marzo 2001, I punti innovativi di questa parte sono:

- a) Si cerca di contrastare il già citato fenomeno della corruzione
- b) Al momento del conferimento dell'incarico devono essere tenute in conto sia la natura(e le caratteristiche) degli obiettivi prefissati sia la complessità della struttura in cui tale compito dovrà essere svolto. Vanno tenute in considerazione inoltre le attitudini e le capacità professionali del singolo dirigente, il quale viene valutato tenendo conto anche delle eventuali precedenti esperienze di dirigenza effettuate all'estero, come pure dei risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di competenza e della relativa valutazione
- c) La durata dell'incarico a dirigente della seconda fascia che ricopra incarichi di funzioni dirigenziali o di funzioni equiparate è normalmente di 3 anni, salvo il caso in cui il dirigente abbia già maturato l'età per andare in pensione
- d) Nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi l'incarico dirigenziale non può essere rinnovato
- e) Nel caso in cui il dirigente non adempia al dovere di vigilanza sull'attività del personale sottoposto, il quale deve rispettare gli standard qualitativi e quantitativi fissati dall'amministrazione, è possibile che la retribuzione del suddetto dirigente possa essere decurtata fino all'80% in relazione alla gravità della violazione
- f) Viene disciplinato il ruolo del Comitato dei garanti, il quale è composto da 5 componenti
- g) Viene disciplinata la modalità di accesso alla funzione di dirigente di prima fascia, la quale prevede la pubblicazione di un apposito concorso. Successivamente gli aspiranti devono svolgere un periodo di formazione presso gli uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione Europea o di un organismo comunitario o internazionale
- h) Viene stabilito che non possano ricoprire funzioni dirigenziali soggetti che abbiano rivestito o rivestano negli ultimi 2 anni cariche in partiti politici o organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi 2 anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni
- i) È prevista la possibilità che dipendenti di altre amministrazioni possano fare domanda di trasferimento e possano ricoprire incarichi di uguale qualifica
- j) Viene disciplinata la contrattazione collettiva, la quale disciplina, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali ed integrativi
- k) Viene stabilito l'obbligo per le PA di pubblicare nel proprio sito istituzionale i contratti integrativi stipulati

- l) Viene stabilito che l'ARAN trasmetta i costi contrattuali alla Corte dei Conti la quale è chiamata a valutare l'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio
- m) Viene stabilito che i dipendenti pubblici debbano essere suddivisi in almeno 3 distinte aree funzionali
- n) Viene disciplinata tutta la procedura nel caso in cui il dipendente si comporti in modo non diligente. Viene disciplinata inoltre la modalità con cui il dipendente deve avere contatti con la PA nonché l'eventuale differimento del termine di conclusione del procedimento
- o) Viene previsto il licenziamento nel caso in cui il dipendente simuli una presenza al lavoro che in realtà non c'è stata. Nel caso in cui la certificazione medica sia falsa è previsto che il medico che ha sottoscritto la certificazione sia radiato dall'albo di appartenenza
- p) Viene prevista la sospensione cautelare dal servizio nel caso in cui sia a rischio l'incolumità del dipendente
- q) Viene stabilito che ogni dipendente pubblico debba essere identificato univocamente da un apposito nome da apporre in appositi cartellini o targhe che devono essere esposte presso la postazione di lavoro del dipendente
- r) Viene disposto che il giudice in caso di condanna invii all'amministrazione a cui appartiene il lavoratore copia integrale del provvedimento
- s) Vengono illustrate le funzioni dell'Ispettorato della funzione pubblica, il quale ha il compito principale di controllare che la PA rispetti i principi di imparzialità e buon andamento

#### 4.6 Le norme finali e transitorie

In questa sezione viene definito l'ambito di applicazione del suddetto decreto (le regioni e gli enti locali nelle rispettive aree di competenza). Viene infine previsto che il decreto venga applicato anche alle Regioni a statuto speciale compatibilmente con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

#### 4.7 Una sintesi

Sintetizzando si può dire come il decreto legislativo n°150/2009 sia in effetti un documento portante all'interno della storia della PA italiana, nel senso che ha contribuito a responsabilizzare i dipendenti. La previsione del licenziamento nel caso in cui il dipendente non adempia al proprio dovere ha contribuito in questo senso a responsabilizzare il dipendente.

La previsione di appositi organi come l'ANAC e l'OIV consentono con il primo di prevenire fenomeni di corruzione, con il secondo di provvedere ad una valutazione periodica delle performance degli enti pubblici.

Per quanto riguarda il fenomeno della corruzione, si è cercato di evitare che i dirigenti possano godere di eventuali favoritismi in quanto conoscono all'interno dell'ente in cui vorrebbero lavorare qualcuno, magari di alto grado, che possa agevolarli nel processo di assunzione.

Viene inoltre garantita la mobilità dei lavoratori e la trasparenza della PA

# 5. Un approfondimento di come è stata implementata la Riforma Brunetta negli enti locali

Passerò ora in rassegna tutta una serie di esempi di come è stata implementata la riforma Brunetta negli enti locali. In particolare mi soffermerò sulla documentazione che è necessariamente collegata al ciclo della performance (PEG), per poi passare in rassegna le linee guida elaborate dall'Anci (sempre in materia di ciclo della performance).

## 5.1 il controllo pubblico sulla performance

Il decreto legislativo 150/2009 ha cercato di superare quella distinzione che c'era una volta tra attività e risultati e che si poneva come obiettivo la valorizzazione della performance individuale e non quella organizzativa (la quale è volta a produrre benessere per la collettività).

Da degli studi che sono stati condotti (Toriello, 2017) è emerso che questa sarebbe solo l'ultima spiaggia a cui si poteva arrivare con il sistema di valutazione della performance prima della riforma Brunetta. Adesso la riforma ha mitigato questo problema anche se permane la difficoltà da parte della burocrazia di accettare la modernizzazione del Paese: in questo modo numerose posizioni di rendita che sono state raggiunte nel contesto lavorativo rischiano di essere perse.

Se questo da un lato rappresenta un elemento negativo, da un altro punto di vista la riforma Brunetta ha posto le basi per raccordare il sistema di valutazione della performance con la documentazione di bilancio. Essa ha posto le basi inoltre per integrare i documenti di programmazione e rendicontazione in modo tale da individuare lo scostamento tra obiettivi prefissati e risultati effettivamente raggiunti.

Il sistema di valutazione deve infine dotarsi di appositi indicatori che misurino il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici facendo riferimento ai target attesi.

Vanno definiti dapprima la pianificazione strategica e la programmazione finanziaria, poi vanno definite la gestione e in conclusione vanno rendicontati tutti i risultati ottenuti sia agli organi di indirizzo politico-amministrativo sia a tutti gli altri stakeholder.

## 5.2 La valutazione del personale del pubblico impiego

La valutazione del personale che opera nelle PA è un processo grazie al quale si valutano:

- a) Il rendimento
- b) Le caratteristiche estrinseche nell'esecuzione del lavoro

Secondo Zerilli (Zerilli, 1963) la valutazione del personale è "un apprezzamento sistematico del valore attuale e potenziale di una persona per l'organizzazione di cui fa parte".

La valutazione si viene così a configurare come politica del personale ed è un processo che insomma valuta i dipendenti a seconda anche della posizione organizzativa ricoperta.

La valutazione deve essere sia volta a giudicare le prestazioni attualmente erogate dai lavoratori, in vista di un miglioramento della prestazione del lavoratore rispetto ai compiti assegnati, sia a giudicare il valore potenziale di una persona, ovvero sia le caratteristiche che rendono una persona potenzialmente in grado di ambire a posizioni di maggiore responsabilità, nonché a valutare le competenze dimostrate sul posto di lavoro, ovvero l'insieme delle capacità, esperienze e conoscenze detenute dal lavoratore.

La Riforma Brunetta non è nata a caso. C'è stata infatti tutta un'evoluzione normativa che ha portato alla Riforma: basti pensare ai contratti nazionali del settore che, avendo preso coscienza delle grandi trasformazioni in corso, hanno posto le basi giuridiche idonee a consentire il cambiamento, nonché a tutti gli interventi normativi che ha adottato il legislatore.

Il processo di valutazione nasce qui con uno scopo ben preciso: rendere il lavoratore consapevole (valutato) delle aspettative che l'ente (valutatore) ha nei suoi confronti, e non più semplicemente permettere il miglioramento continuo della qualità delle prestazioni erogate dall'ente.

Il contesto nel quale la Riforma Brunetta si è affermata ha dimostrato infine che non esistono modelli di valutazione validi in assoluto: infatti ciascuna PA deve adottare le soluzioni tecniche più adeguate alle proprie caratteristiche organizzative, ai contenuti professionali del personale in servizio e alle proprie funzioni ed obiettivi.

La valutazione delle prestazioni, che è l'oggetto principale della Riforma, fa parte di tutto il sistema di gestione del personale (retribuzione, sviluppo, formazione e carriera).

### 5.3 La cultura del merito: la ristrutturazione dell'apparato pubblico nel suo complesso

La riqualificazione del settore pubblico è un processo tuttora in atto e che vede come elementi fondamentali:

- a) La valorizzazione del capitale umano delle amministrazioni
- b) La definizione di livelli retributivi medi (da allineare al settore privato)
- c) La valorizzazione e la valutazione puntuale della produttività e dell'efficienza dei singoli dipendenti e delle organizzazioni

In questo contesto, caratterizzato anche dalla mancanza di una vera figura datoriale (come invece avviene nel settore privato), ha posto le basi per un necessario cambiamento: passare dalla cultura del procedimento a quella del provvedimento. Questo nuovo modo di interpretare i risultati della valutazione della performance ha posto le basi anche per una nuova visione del mondo: il lavoratore è responsabile dell'attività da lui svolta e deve per questo rispondere al suo datore di lavoro.

Insomma la Riforma Brunetta ha riorganizzato l'intero settore pubblico introducendo innovativi sistemi di selezione, valutazione e gestione del personale ispirati al merito e alla trasparenza, al fine di premiare chi lavora e sanzionare chi, invece, non fa il proprio dovere: in questo modo nel medio periodo la produttività aumenta e la qualità dei servizi offerta è incrementata.

### 5.4 Il Piano Industriale della Pubblica Amministrazione

Il Piano Industriale, oltre al necessario passaggio dalla cultura del procedimento alla cultura del provvedimento, prevede che:

- a) I lavoratori possano muoversi e ricollocarsi nelle varie funzioni, in ossequio dei principi di sussidiarietà orizzontale e verticale
- b) Gli utenti vengano periodicamente monitorati considerando come obiettivo il miglioramento della qualità, l'adozione di standard, la misurazione della soddisfazione e il benchmarking
- c) Gli immobili pubblici vengono utilizzati in modo ottimale
- d) Si deve perseguire una politica di sponsorizzazione e di project financing

## 5.5 L'implementazione del Decreto legislativo n°150 del 2009: valutazione della prestazione individuale e organizzativa

Il Decreto Legislativo n°150 del 2009 è stato implementato in vari modi:

- 1) Con la preventiva predisposizione di obiettivi che l'amministrazione si pone per ciascun anno
- 2) Con la rilevazione in via consuntiva di quanta parte degli obiettivi sia stata effettivamente raggiunta, anche con riferimento alle diverse sedi territoriali, assicurandone la pubblicità ai cittadini
- 3) Con l'organizzazione di confronti pubblici annuali sul funzionamento e sugli obiettivi di miglioramento di ciascuna amministrazione, prevedendo la partecipazione di associazioni di consumatori, organizzazioni sindacali, studiosi e organi di informazione (mass media)
- 4) Con la diffusione dei relativi contenuti mediante adeguate forme di pubblicità, anche in modalità telematica
- 5) Con l'introduzione di mezzi di tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici che si discostano dagli standard qualitativi ed economici fissati o che violano le norme preposte al loro operato (con esclusione del risarcimento del danno per il quale resta ferma la disciplina vigente)

La Riforma Brunetta ha introdotto il concetto di standard, che sono molti simili agli indicatori di prodotto e di risultato tipici del lavoro privato nelle imprese.

Gli standard rivestono un ruolo molto importante nel ciclo della valutazione della performance in quanto sono i metri di riferimento e di paragone per raffrontare i risultati raggiunti ai livelli considerati soddisfacenti. Questi standard non sono solo quantitativi ma anche e soprattutto qualitativi in quanto nelle PA non è possibile applicare il semplice schema costo-prodotto e perché, secondo Oliveri (Oliveri, 2009), non possono essere ricondotti a dei meri indicatori economici ma a degli indici di soddisfazione dei cittadini.

Ancora una volta va ribadito come la PA debba assolutamente essere trasparente nei confronti dei cittadini che devono avere la totale accessibilità e disponibilità di tutti i dati riguardanti l'attività della PA.

Si potrebbe quasi dire, ricorrendo ad una similitudine, che le PA devono essere delle "case di vetro", ovvero devono essere accessibili e visibili a tutti i cittadini. In questo modo i dipendenti si sentono direttamente responsabili della loro attività di fronte ai cittadini e non possono e non devono rendersi protagonisti di atti criminali come la corruzione: non a caso esiste l'ANAC, la quale ha il compito di contrastare i fenomeni corruttivi che possono esserci nella PA.

La crescita professionale resta l'elemento fondamentale e cruciale su cui si basa tutta la Riforma Brunetta, la quale definisce ben chiaramente che alla fine di ogni ciclo di valutazione della



performance i risultati devono essere rendicontati agli organi di indirizzo politico-amministrativo nonché agli stakeholder esterni quali i cittadini e in generale i destinatari dei servizi.

A livello di implementazione devono essere redatti i seguenti documenti:

- 1) Entro il 31 gennaio deve essere redatto il Piano della performance, di durata triennale, che identifica gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance della PA nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori;
- 2) Entro il 30 giugno viene redatto un apposito documento, denominato Relazione sulla performance, che espone, a consuntivo, i risultati individuali e organizzativi conseguiti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti. Viene infine illustrato il bilancio di genere realizzato

La rilevazione può essere effettuata sia a livello organizzativo che a livello individuale:

- a) A livello organizzativo ci si pone come obiettivo la soddisfazione finale dei bisogni della collettività e la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi, ricorrendo anche a modalità interattive
- b) A livello individuale la performance viene valutata sia a livello dirigenziale che a livello di singole unità organizzative tenendo conto degli indicatori relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità nonché dei risultati raggiunti considerando gli scostamenti rispetto ai singoli obiettivi individuali
- c) A livello individuale i singoli dipendenti devono essere valutati tenendo in considerazione sia la qualità del contributo assicurato alla qualità della performance stessa sia la competenza dimostrata

Passerò ora ad analizzare le caratteristiche di quest'ultimo tipo di valutazione, e dimostrerò come questo tipo di valutazione non tenga solo in considerazione l'aspetto retributivo ma anche l'aspetto motivazionale che spinge il dipendente a migliorarsi sempre di più.

La performance individuale è nata con l'esigenza di valutare:

- a) Qualcosa che viene offerto dal dipendente all'azienda
- b) Come misurare/valutare ciò che intendo retribuire

Gli strumenti di valutazione della performance sono sistemi multi finalità e perciò diviene difficile operare con uno strumento per finalità diverse.

Peck nel 1984 (Peck, 1984) ha individuato le finalità dei sistemi di valutazione della performance individuale in Italia. Gli obiettivi individuati da Peck sono:

- 1) Definire gli aumenti di stipendio
- 2) Predisporre una base di feedback sulla performance
- 3) Pianificare gli obiettivi per la performance
- 4) Individuare esigenze di training e sviluppo
- 5) Individuare possibilità di promozione
- 6) Individuare i dipendenti con specifiche attitudini

Altri autori (Condrey, 2004; McClelland, 1998; Boyatzis, 2008; Ozanne, 2008; Kirkpatrick, 2006) hanno individuato le seguenti finalità dei sistemi di valutazione individuali:



- 1) Evidenziare l'importanza del contributo individuale del personale valutato rispetto agli obiettivi dell'amministrazione nel suo insieme e della struttura organizzativa di appartenenza
- 2) Chiarire e comunicare che cosa ci si attende in termini di risultati e comportamenti dalla singola persona
- 3) Supportare le singole persone nel miglioramento della loro performance, garantendo un allineamento fra le singole persone e gli obiettivi complessivi dell'amministrazione
- 4) Valutare la performance e comunicare i risultati nonché le aspettative future alla singola persona
- 5) Contribuire a creare e mantenere un clima organizzativo favorevole
- 6) Premiare la performance attraverso opportuni sistemi incentivanti
- 7) Promuovere una corretta gestione delle risorse umane

Le finalità dei sistemi di valutazione individuali sono fondamentalmente 2:

- 1) La prima è valutare i risultati attraverso l'attribuzione di obiettivi secondo logiche di business management. È importante che tutti i dipendenti dell'azienda partecipino a questo processo. Gli obiettivi devono essere misurabili e quindi valutabili, anche al fine di supportare la programmazione della struttura organizzativa dell'intera azienda
- 2) La seconda è valutare le capacità e le competenze delle persone. Va focalizzata l'attenzione non solo sulla competenza in se del dipendente, ma piuttosto sulle occasioni di sviluppo per migliorare questa competenza o abilità

Per formalizzare questi obiettivi (e quindi per renderli effettivamente funzionanti) vanno per forza ancorati ad un sistema premiante, anche perché altrimenti si rischia che la valutazione venga effettuata dal capo verso il proprio dipendente in azienda. In tal caso il capo del dipartimento, dell'unità organizzativa o anche dell'azienda può operare creando delle situazioni di gestione paternalistica.

Dall'analisi esposta precedentemente da Peck emerge come non venga presa in considerazione la motivazione che spinge un dipendente a svolgere diligentemente il proprio lavoro: se il compenso monetario che incentiva il lavoratore a migliorarsi sparisce, viene a meno anche l'azione del lavoratore che non è più incentivato ad offrire il suo lavoro.

L'aspetto retributivo svolge un ruolo fondamentale nell'incentivare il lavoratore a migliorare la propria performance, anche se non è che assicurando un sistema retributivo ben gestito si agisce sulla motivazione dei lavoratori. In altre parole, non è che aumentando il salario di un lavoratore ne viene influenzata la motivazione forte e di lungo periodo.

La motivazione forte e di lungo periodo ha una componente psicologica non indifferente che va presa in considerazione quando si opera a livello di management in un'amministrazione pubblica. Anche il rapporto fra merito individuale e ricompensa ricevuta non è chiaro perché, come sostiene Gioia (Gioia, 1930), ognuno ha una propria concezione di merito.

Il sistema di valutazione deve quindi rendere molto e deve soprattutto costare poco: bisogna quindi mirare ad ottenere una produzione efficiente ed efficace, rispondente ai fabbisogni dell'utenza.

Sempre con riferimento alla Riforma Brunetta, fra i soggetti chiamati a svolgere la valutazione della performance vi sono:

- 1) La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (una volta CIVIT, oggi A.N.A.C.) o Autorità Nazionale Anticorruzione
- 2) Gli OIV, ovvero gli Organismi Indipendenti di Valutazione
- 3) Gli organi di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione
- 4) I dirigenti di ciascuna amministrazione

La riforma Renzi-Madia (o D.L. 90/2014) ha attribuito all'A.N.A.C. le funzioni dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, sopprimendo di fatto l'AVCP. Vengono ridefinite le funzioni dell'A.N.A.C., che, a sua volta, viene rinominata Autorità nazionale anticorruzione.

Da quando il D.L. n.90/2014 è stato convertito le attribuzioni dell'A.N.A.C. in tema di misurazione e valutazione della performance dei pubblici dipendenti sono trasferite, a loro volta, al Dipartimento della funzione pubblica.

## 5.6 I vari organi adibiti alla valutazione

Di seguito analizzerò gli enti che si occupano della valutazione della performance:

- 1) L'Organismo Indipendente di Valutazione monitora il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, della trasparenza e dell'integrità dei controlli interni. Deve redigere annualmente una relazione sullo stato dello stesso e deve seguire pedissequamente le linee guida sulla valutazione delle prestazioni. Deve infine condurre delle indagini volte ad investigare il livello di benessere e soddisfazione del personale dipendente. Gli OIV possono essere meritocratici o collegiali: in quest'ultimo caso i membri sono 3 e devono presentare requisiti di elevata professionalità ed esperienza, maturata nel campo del management, della valutazione della performance e del personale delle amministrazioni pubbliche
- 2) L'organo di indirizzo politico-amministrativo promuove anch'esso la cultura del merito, della trasparenza nonché dell'integrità all'interno della PA. I dirigenti devono valutare il personale dipendente.

In sintesi, si può dire come il sistema di valutazione della performance sia gestito da vari organi ma come il comune denominatore resti il cittadino-utente: secondo Barilà (Barilà, 2011), infatti, "la performance deve essere orientata verso la collettività in ragione dell'essenza della funzione svolta che è consacrata come "pubblica"".

## 5.7 Merito e premi

Applicare una logica orientata al merito prevede che esista una strettissima relazione fra rispetto del procedimento di valutazione della performance e attribuzione degli incentivi economici legati a quest'ultima.

I sistemi premianti adottati dalle PA sono selettivi, nel senso che operano adottando logiche meritocratiche e prevedendo incentivi sia economici che di carriera per il personale dipendente più meritevole e capace.

Resta vietata infine l'attribuzione dei premi in modo indifferenziato e senza le opportune verifiche che devono essere svolte sui sistemi di misurazione e valutazione.

Le fasce di merito sono generalmente 3:

- 1) La fascia di merito alta
- 2) La fascia di merito intermedia
- 3) La fascia di merito bassa

Alla fascia di merito alta corrisponde un'attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale, alla fascia di merito intermedia corrisponde l'attribuzione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale, mentre infine alla fascia di merito bassa non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla performance individuale.

## 5.8 Gli strumenti utili alla valorizzazione del merito e delle premialità

Gli strumenti volti a garantire il merito e le premialità sono:

- 1) Il premio annuale per l'innovazione. Questo riconoscimento viene assegnato al miglior progetto realizzato nell'anno, il quale deve.
  - a) Avere un impatto elevato sulla performance dell'organizzazione
  - b) Produrre un significativo cambiamento dei servizi offerti o dei processi interni di lavoro
- 2) Le progressioni economiche. Esse vengono destinate in modo selettivo ad una quota limitata di dipendenti e vengono concesse tenendo conto dello sviluppo delle competenze professionali e dei risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione
- 3) Le progressioni di carriera: è previsto che tramite appositi concorsi pubblici vengano coperti i posti disponibili( a decorrere dal 1° gennaio 2010), con riserva non superiore al 50% a favore del personale interno( sempre nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni)
- 4) L'accesso ai percorsi di alta formazione e di crescita professionale: le PA non solo devono riconoscere e valorizzare i contributi individuali e le professionalità sviluppate dai dipendenti ma anche favoriscono lo sviluppo ulteriore delle competenze dei dipendenti, prevedendo anche periodi di lavoro presso primarie istituzioni pubbliche e private, nazionali e internazionali.
- 5) Il bonus annuale delle eccellenze, al quale concorrono sia il personale dirigenziale che non dirigenziale. Il personale interessato deve essersi collocato nella fascia di merito alta
- 6) L'attribuzione di incarichi e responsabilità. Questo è uno strumento che viene usato dalle PA per incentivare la crescita professionale e la responsabilizzazione dei dipendenti pubblici

## 5.9 La Bussola della Trasparenza

La trasparenza costituisce un elemento fondamentale all'interno di siti istituzionali della PA. Il decreto 33/2013 aveva già dato una base di struttura per questa parte importante della PA, anche se però attualmente è stata ampliata la sfera dei soggetti che devono predisporla( non solo gli enti pubblici sono tenuti a farla) e i contenuti che essa deve contenere sono delineati in modo puntuale e esteso. Il decreto 97/2016 ha poi modificato numerosi aspetti della normativa e per questo l'ANAC

ha provveduto ad elaborare la delibera n.310 del 26 dicembre 2016 concernente “Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni” contenute nel dlgs.33/2013 come modificato dal dlgs.97/2016.

L’Amministrazione trasparente è una vetrina in cui tutti i cittadini possono consultare liberamente le informazioni riguardanti un ente pubblico. Questa sezione è suddivisa su più livelli e più precisamente consta di:

- a) 22 sottosezioni di primo livello(dette macrofamiglie)
- b) 56 sottosezioni di secondo livello(dette Tipologie di dati)
- c) 242 singoli oggetti di obblighi di pubblicazione, specificati nelle denominazioni e nei contenuti, suscettibili di sviluppo in migliaia di dati elementari raccolti in elenchi e tabelle.

I requisiti di carattere qualitativo sono previsti dall’articolo 6 del decreto 33/2013 e sono:

- integrità(protezione da modifiche del contenuto)
- costante aggiornamento
- completezza(presenza di tutti gli elementi costitutivi)
- tempestività (informazioni inserite o variate in tempo opportuno)
- semplicità di consultazione(ricerca agevole)
- comprensibilità(chiarezza di linguaggio)
- omogeneità(rispetto ad altre informazioni o alle sue varie parti)
- facile accessibilità(capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e di fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari)
- conformità ai documenti originali
- indicazione della loro provenienza
- riutilizzabilità(messa a disposizione delle informazioni pubbliche a soggetti terzi che vogliono riutilizzarli)

In quest’ottica l’Amministrazione trasparente deve essere costruita ed elaborata in modo articolato e sofisticato e non deve essere un semplice adempimento rispetto a quanto prescrive la legge.

Dal 2013 in poi il Ministero per la semplificazione della PA ha pensato di introdurre uno strumento che permettesse di monitorare il grado di trasparenza della PA in modo così da supportare il processo di attuazione e di governare della trasparenza dei siti web delle PA.

La Bussola è nata con lo scopo in primo luogo di aiutare la PA e i cittadini nei processi di analisi e monitoraggio dei siti web e in secondo luogo di premettere il miglioramento continuo della PA coinvolgendo attivamente i cittadini nel processo di valutazione della performance.

In sostanza, la Bussola è un sistema web aperto a tutti che consente di analizzare e monitorare in modalità automatica la trasparenza dei siti istituzionali a seguito dell’entrata in vigore del decreto legislativo 33/2013.

In questo modo l'Amministrazione trasparente fornisce tutta una serie di vantaggi:

- a) Il cittadino può conoscere e comprendere meglio il mondo delle PA
- b) Il professionista e il ricercatore possono effettuare studi e statistiche su una serie di tematiche e fenomeni riguardanti la PA
- c) Le imprese private possono entrare più facilmente in contatto con le PA per conoscere bandi, procedure ed altre informazioni utili per lo svolgimento della loro attività

I siti vengono valutati tenendo come punto di riferimento gli standard di pubblicazione definiti nell'allegato al decreto 33/2013. In particolare, la Bussola verifica la presenza dei contenuti che la legge prevede debbano essere pubblicati nei siti istituzionali censiti nel suo database (più di 11.000).

Il sistema è dotato di una serie di strumenti e di funzionalità aggiuntive che, anche con la collaborazione dei cittadini, abilitano un miglioramento continuo della trasparenza delle informazioni pubblicate.

Le principali funzionalità del sito sono:

- a) Verifica il sito, che permette di analizzare un sito istituzionale in tempo reale o in base all'ultimo monitoraggio generale
- b) Confronta i siti, che permette di fare benchmarking tra siti di pubbliche amministrazioni simili
- c) Vedi la classifica, che ordina le pubbliche amministrazioni della stessa tipologia in base al livello di adempimento, in questo modo stimolando un'utile competizione fra amministrazioni
- d) Esprimi la tua opinione, che permette al cittadino di esprimere in modo anonimo, dopo un accesso social, opinioni sulla qualità delle informazioni pubblicate
- e) Cruscotto grafico – colora la trasparenza, che permette a chiunque di monitorare, attraverso grafici standard e dinamici, il livello di trasparenza su tutto il territorio nazionale e di estrarre i link dei dati desiderati in formato aperto

Si tratta di un sistema che permette di trasferire l'iniziativa anche a livello internazionale, grazie alla semplicità della metodologia in termini di regole, processi e tecnologie: infatti tramite la configurazione di un semplice file xml è possibile predisporre le regole sulla base delle quali il sistema effettua i controlli e le analisi.

In virtù dei principi dell'Open Government la Bussola è rivolta a rafforzare:

- 1) La trasparenza, che diventa un vero e proprio strumento di lavoro per verificare e far monitorare dai cittadini e dagli addetti ai lavori la conformità alle linee guida sui siti web delle amministrazioni
- 2) La partecipazione del cittadino, che diventa parte attiva nello stimolare le PA ad essere più aperte
- 3) L'accountability, che garantisce il raggiungimento dei risultati istituzionali attraverso meccanismi di maggiore responsabilizzazione del management interno

Nel 2014 la Bussola rileva che gli obiettivi di aggiornare in modo tempestivo e in formato rielaborabile tutte le informazioni (comprese quelle più delicate sui redditi degli amministratori, sui compensi dei dirigenti, dei consulenti e degli amministratori, sulle modalità per accedere agli uffici, sui bandi di gara, sugli enti vigilati e sulle società partecipate).

Il decreto Madia 97/2016 ha aperto una parentesi in quanto la Bussola è stata modificata perché venisse adeguata alle linee guida dell'ANAC.

In sintesi, l'Amministrazione Trasparente permette ai cittadini di verificare che le PA rispettino il decreto legislativo 33/2013 e dal successivo decreto 97/2016. Le linee guida si limitano a elencare le sezioni e le sottosezioni in cui è suddivisa l'Amministrazione trasparente senza indicare cosa si possa trovare all'interno delle varie sezioni. Tutto questo viene fatto considerando che l'Amministrazione trasparente non deve essere semplicemente un mero adempimento delle disposizioni normative ma deve diventare un vero e proprio repertorio che deve essere consultabile da parte dei cittadini.

La Bussola potrebbe, tra l'altro, permettere di fare delle sintesi e dei confronti su molti dati significativi, quali ad esempio quelli attinenti ai risultati delle performance di amministrazioni analoghe che, tra l'altro, aiuterebbero i cittadini ad esercitare in maniera più appropriata il diritto di voto.

In conclusione possiamo dire come la Bussola rappresenti un utile elemento per monitorare il grado di trasparenza delle PA e non un mero formale adempimento della PA.

## 5.10 Il nuovo CCNL 2016-2018

Nel 2017 si è già detto di come il Decreto Legislativo n°150 del 2009 sia stato modificato: in sostanza anche gli enti territoriali sono tenuti a comportarsi come le amministrazioni centrali.

Infatti, se da una parte le regioni ed enti locali sono tenuti ad adeguare, nell'esercizio dell'autonomia, i propri ordinamenti ad alcune disposizioni, dall'altra è previsto che si provveda all'attuazione di ulteriori disposizioni tramite accordo in sede di Conferenza unificata.

Tutti gli enti locali devono elaborare il PEG entro 20 giorni dall'approvazione del bilancio: per ovviare al problema che molti enti lo elaborano oltre il 31 dicembre di ogni esercizio, molti enti si sono dotati di appositi strumenti provvisori d'indirizzo e di programmazione finanziaria e operativa.

Il nuovo CCNL ha in sostanza:

- a) Abolito il meccanismo delle fasce di merito obbligatorie
- b) Previsto nuovi meccanismi di distribuzione delle risorse destinate a remunerare la performance

Il contratto collettivo nazionale ha quindi assunto il compito:

- a) distribuire le risorse destinate a remunerare la performance
- b) Stabilire la quota di risorse destinata a remunerare la performance

## 5.11 Come viene implementato il ciclo della performance seguendo le linee guida dell'ANCI

In questa parte della tesi mi concentrerò sulle linee guida dell'ANCI: esse raccolgono tutte le osservazioni formulate dalla CIVIT. Queste informazioni sono state adeguatamente dettagliate e arricchite, sempre con il contributo della CIVIT.

Innanzitutto va tenuto presente come tutte le amministrazioni pubbliche debbano istituire l'OIV, uno dei soggetti fondamentali cui è affidata la funzione di misurazione e valutazione della performance.

Tutti gli enti devono adeguarsi ai principi attraverso l'esercizio della potestà regolamentare e devono adeguarsi alle presenti linee guida.

Principalmente quello che si può osservare a livello di ciclo della performance troviamo:

- a) La stretta interdipendenza fra politiche, strategia e operatività
- b) La definizione e misurazione degli outcome
- c) La definizione di un sistema di valutazione trasparente
- d) La previsione di appositi feedback che possono essere utili ai fini del miglioramento continuo dell'attività della PA

Il CCNL ha focalizzato la sua attenzione nella valutazione della performance che deve essere svolta in diversi momenti:

- 1) Entro il 31 gennaio deve essere elaborato il Piano delle performance, il quale individua per ogni triennio sia gli obiettivi finali che gli obiettivi intermedi delle performance dell'amministrazione. Vanno definiti infine gli obiettivi che vengono assegnati al personale dirigenziale
- 2) La Relazione sulla performance viene elaborata entro il 30 giugno di ogni anno

Il decreto n.74 del 2017 ha modificato la Riforma Brunetta, prevedendo tutta una serie di premialità che potessero essere erogate ai dipendenti più diligenti e virtuosi. Viene inoltre prevista una maggiorazione(definita in sede di contrattazione integrativa) che non può essere inferiore al 30% del valore medio pro-capite dei premi attribuiti al personale valutato positivamente.

La valutazione negativa della performance individuale può infine portare alla revoca dell'incarico previsto.

L'ARAN ha posto l'attenzione su determinati obiettivi:

- 1) Avere più risorse per il fondo in cambio di maggiori servizi
- 2) Ottenere risultati concreti, non semplici miglioramenti
- 3) Ottenere risultati verificabili attraverso il confronto diretto con l'opinione dell'utenza
- 4) Quantificare le risorse in modo trasparente e ragionevole
- 5) Rendere risorse disponibili a consuntivo
- 6) Prevedere risorse sia nel bilancio annuale che nel PEG

L'ARAN ha provveduto nel corso del tempo a finanziare istituti diversi dai "compensi di produttività", come pure ha provveduto a finanziare istituti come, ad esempio, il turno e la reperibilità, quando gli stessi siano funzionali al conseguimento degli obiettivi di performance organizzativa.

Gli obiettivi di performance organizzativa possono inoltre diventare degli "obiettivi di mantenimento" di risultati positivi conseguiti l'anno precedente.

Tutto questo vale se si tiene conto delle attività svolte in orario di lavoro: per tutte le attività svolte al di fuori dell'orario di lavoro l'ARAN non ha previsto nessun progetto di produttività o progetto obiettivo

I criteri con cui viene effettuata la valutazione della performance devono:

- a) Essere contrattati in sede di confronto sindacale
- b) Essere decisi in fase sindacale nel momento di erogazione dei premi (sempre considerando la quantità di risorse disponibili a questi fini)

I premi che vengono erogati al personale dipendente devono essere volti anche a responsabilizzare i dipendenti che così possono assumersi incarichi via via di crescente importanza.

Il PEG e il PDO sono i documenti che pongono le basi per la valutazione della performance: in altre parole, la diffusione della cultura orientata al risultato ha portato nel tempo all'unificazione di tutte le attività performanti

Va infine ribadito come la valutazione negativa sia corrisposta generalmente solo nel caso in cui:

- a) Lo scostamento dall'obiettivo prefissato deve essere notevole
- b) Lo stesso scostamento è imputabile al soggetto responsabile e non a fattori organizzativi o socio-ambientali
- c) La valutazione negativa deve essere stata conseguita dopo ripetuti episodi e non solo in occasione di uno solo

La stessa deve essere erogata dal datore di lavoro qualora rilevi che il dipendente non adempì agli obblighi assunti, con conseguente scarso rendimento.

Possiamo dire che l'implementazione della Riforma Brunetta abbia portato nel tempo a creare uno stretto legame fra priorità politiche, le strategie, gli obiettivi, la missione istituzionale e gli indicatori di performance, anche perché da una parte è importante soddisfare i cittadini, dall'altra è necessario allocare le risorse in modo funzionale ed efficace.

Non solo le risorse vanno allocate in modo adeguato, ma anche le competenze: esse vanno infatti calibrate opportunamente rispetto agli obiettivi da perseguire.

Riassumendo, la valutazione del personale deve:

- a) Essere precisa: devono cioè essere definite fasi, tempi, modalità, soggetti e responsabilità del processo di misurazione
- b) Va sviluppato un apposito dizionario delle competenze
- c) Vanno definiti dei descrittori che devono essere condivisi. Questi descrittori devono essere di tipo qualitativo
- d) Vanno condivisi il sistema di pesi, le scale, i punteggi e le relative procedure di calcolo
- e) Vanno definiti in modo chiaro gli indicatori quantitativi
- f) Vanno definite le modalità di comunicazione dei risultati e delle procedure di conciliazione
- g) Vanno definite le modalità di utilizzo delle informazioni risultanti dalla valutazione per lo sviluppo di piani di miglioramento individuale

Il ciclo della performance viene definito in modo chiaro nella Relazione della Performance, la quale definisce fra le altre cose:

- a) Il ruolo, le responsabilità e le modalità di identificazione degli OIV in coerenza con il ciclo della performance
- b) I Regolamenti necessari per il corretto funzionamento di tutti gli elementi del ciclo della performance
- c) La normativa e gli strumenti oggi in uso nonché la loro evoluzione nel corso del tempo
- d) Le modalità di costruzione del sistema di misurazione delle performance



- e) Le modalità di definizione degli obiettivi sulla base dei modelli e degli strumenti oggi in uso
- f) Il ruolo, le responsabilità e le modalità di costituzione degli OIV
- g) Esempi di possibili indicatori per la misurazione della performance organizzativa di un ente e/o di alcuni suoi settori

La Relazione della Performance valuta:

- a) Le eventuali integrazioni e adeguamenti del Sistema di Valutazione esistente
- b) La creazione di un nuovo Sistema di Valutazione, ove non sia presente

In sintesi è necessario:

- a) Raccordare le regole e gli strumenti pre-esistenti alla previsione normativa contenuta nel Decreto legislativo 150/09
- b) Individuare indirizzi utili a consentire l'applicazione operativa della strumentazione in uso presso i Comuni nel rispetto dei principi individuati dal Decreto Legislativo 150/2009

Va tuttavia precisato che ogni singolo comune può adottare schemi applicativi propri ed originali adattati sulla base delle specifiche esigenze.

La logica che viene adottata è tipo top-down:

- a) A livello strategico la Giunta Comunale, sulla base del programma del Sindaco, individua le priorità programmatiche e le risorse dedicate. Tutto questo viene esposto in un apposito documento
- b) La RPP, ovvero la relazione previsionale e programmatica, definisce gli obiettivi generali articolati per programmi e per progetti
- c) Il PEG funge da supporto di pianificazione del bilancio
- d) Il PDO (Piano dettagliato degli obiettivi) può fungere da base al controllo di gestione
- e) Poi vi è il controllo di gestione

Ogni controllo di gestione elabora una relazione al rendiconto della gestione in cui vengono esposti il grado di efficacia, di efficienza e di qualità dei servizi offerti

Approfondendo la questione degli obiettivi, essi sono:

-di carattere triennale

-di carattere annuale

Gli obiettivi triennali sono alla base degli atti di programmazione economico-finanziaria e vengono assegnati dopo che sono stati consultati i dirigenti cui sono assegnati.

Gli obiettivi individuali hanno durata annuale e sono collegati alla pianificazione strategica pluriennale dell'Ente. Essi normalmente vengono collegati ai rispettivi centri di costo.

Gli obiettivi devono essere coerenti con il piano dei conti e il piano dei centri di costo/ricavo, condizione necessaria per la corretta contabilizzazione delle entrate/spese ovvero dei costi/ricavi. Nuovi obiettivi possono essere definiti via via nel corso della vita dell'ente quando l'organizzazione debba fronteggiare nuove sfide o modificare e perfezionare quelli già in corso di realizzazione

Va ribadito come l'ente sia autonomo nell'applicazione del Ciclo della performance, fermo restando che:

- a) Deve esistere un collegamento fra obiettivi di breve e medio termine
- b) Deve essere, ove possibile, effettuato un confronto con enti analoghi
- c) Deve essere intrapreso un percorso di miglioramento continuo

Il ciclo della performance dovrebbe in teoria durare 15 mesi(di cui 3 sono necessari per la pianificazione degli obiettivi pluriennali e annuali).

La valutazione della performance deve essere valutata tenendo conto non solo degli aspetti ordinari dell'ente ma anche degli elementi distintivi di lungo periodo che gli Organi di indirizzo politico definiscono nel loro piano programmatico ed esplicitano anche in termini di outcome(soprattutto quando questi elementi abbiano a che fare con gli stakeholder dell'ente).

Lo schema ottimale di valutazione della performance deve essere:

- a) Flessibile e adattato alla struttura organizzativa dell'ente, ai centri di costo/ricavo(ovvero centri di responsabilità) e ai diversi ambiti e/o politiche di intervento
- b) Completo per ogni livello di pianificazione, di cui vanno definiti gli outcome, gli obiettivi, i livelli di servizio attesi, i responsabili del grado di conseguimento del risultato

Inoltre questo schema deve essere facilmente interpretabile dai vari portatori di interesse(stakeholder esterni).

A livello generale la valutazione della performance deve:

- a) Essere coerente con gli obiettivi strategici definiti dall'ente stesso
- b) Prevedere degli indicatori che siano in grado di valutare i singoli individui tenendo sempre conto dell'importanza del contributo individuale

La valutazione a livello individuale deve essere sia orientata alla valutazione di ogni singolo dirigente sia del personale assegnato ad ogni singolo dirigente di struttura sia dei contributi individuali dei dipendenti in attività/obiettivi di gruppo

A livello dirigenziale vanno valutati non solo gli obiettivi organizzativi ma anche gli obiettivi individuali, che devono essere correlati all'ambito organizzativo di specifica responsabilità del dirigente valutato. A ciò vanno aggiunti la qualità del contributo individuale fornito alla performance di struttura(intesa come Ente) e la capacità di valutare i propri collaboratori differenziandone i giudizi.

A livello di personale dipendente vanno valutati:

- a) Il grado di raggiungimento di risultati individuali o di gruppo
- b) Il contributo dato dal singolo dipendente al servizio di appartenenza
- c) Le competenze dimostrate e i comportamenti professionali e organizzativi

Va inoltre evidenziato l'importanza del contributo individuale e va chiarito che cosa ci si attende dal lavoratore. Il clima organizzativo deve essere il più possibile favorevole e deve essere gestito correttamente.

Tutto questo serve per avviare un circolo virtuoso di miglioramento nella definizione del sistema di misurazione e valutazione delle performance inglobando in questa attività sia i risultati quantitativi che qualitativi conseguiti dall'ente a livello organizzativo che i risultati quantitativi e qualitativi conseguiti dai singoli dipendenti.

Ovviamente più le valutazioni sono accurate, puntuali e precise, più facilmente si avvia un processo di ridefinizione delle attività gestionali e degli interventi operativi.

Una volta che sono giunti i dati a consuntivo, vengono definite le tempistiche per l'approvazione del rendiconto delle performance, anche se il termine ultimo per la sua approvazione da parte dell'OIV resta il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento del ciclo della performance.

Per quanto riguarda gli organi, essi vanno divisi in organi di indirizzo politico e organi di indirizzo amministrativo:

- a) Gli organi di indirizzo politico delineano le linee guida di indirizzo strategico
- b) Gli organi di vertice amministrativo supportano gli organi politici nella definizione della pianificazione strategica dell'ente. Questi organi altresì assicurano la gestione operativa del funzionamento dell'ente e monitorano(e controllano) l'evoluzione dei risultati.

Un discorso a parte lo merita l'OIV, il quale svolge una funzione di supporto e di validazione delle decisioni. Questo avviene in termini di modalità di misurazione e di valutazione delle performance, del gruppo dirigente del comune ed in particolare del DG/SG del comune.

Il personale valutatore, costituito dai dirigenti, posizioni organizzative e responsabili di funzione, ha un impatto diretto nella realizzazione delle linee guida di indirizzo strategico e degli obiettivi di performance del proprio ente: il personale valutatore infatti definisce gli obiettivi per i propri collaboratori, nonché gli obiettivi di periodo.

D'altro canto il personale dipendente deve partecipare anch'esso al processo valutativo in quanto deve essere in grado di suggerire i migliori indicatori di performance che siano i più idonei a misurare il proprio lavoro(purché ciò avvenga tenendo presenti gli obiettivi definiti dal dirigente/responsabile).

Adesso andrò ad approfondire il ruolo assunto dall'OIV.

L'OIV può avere forma monocratica o collegiale, associata e infine solo esterna o mista:

- 1) la forma collegiale può rivelarsi utile in quanto l'ente può:
  - a) soddisfare le esigenze di carattere multidisciplinare richieste dall'organismo
  - b) Contenere i costi
- 2) La forma associata permette di:
  - a) Avere a disposizione una pluralità di competenze professionali
  - b) Ottenere un contenimento dei costi di gestione
- 3) La forma mista permette di:
  - a) Avere un valutatore esterno con adeguate competenze e professionalità
  - b) Avere un punto di appoggio, un ponte di comunicazione che sia funzionale alla relazione fra amministrazione e componenti esterni dell'OIV

I requisiti sono:

- a) Il possesso di una laurea magistrale o di vecchio ordinamento
- b) Una buona conoscenza della lingua inglese e dell'informatica

Inoltre è necessario avere una consolidata esperienza professionale sul campo in alternativa o in aggiunta al titolo di studio post-universitario

La nomina dell'OIV avviene:

- 1) In modo trasparente
- 2) In modo pubblico

Vengono svolti, come in tutte le selezioni di lavoro, una valutazione dei curricula presentati dai candidati e un opportuno colloquio.

Le valutazioni che vengono effettuate in fase di valutazione dei profili dei candidati devono essere svolte da un organo tecnico.

A seconda delle realtà amministrative cambia molto la modalità di valutazione: nei comuni, ad esempio, la proposta avanzata dall'OIV servirà ad ancorare la valutazione a parametri certi e suffragati da elementi obiettivi.

Esistono 2 modelli che a questo punto possono essere presenti:

- a) Da una parte, le posizioni di vertice vengono individuate dall'OIV fra quelle che hanno un rapporto diretto con l'organo politico
- b) Dall'altra le posizioni di vertice vengono individuate in coloro cui sia conferito, secondo criteri oggettivi e trasparenti, un incarico di direzione sulle strutture di ciascun ente.

Le situazioni di incompatibilità devono essere evitate.

L'OIV deve, fra i compiti assegnatigli, garantire e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza

L'OIV deve infine dotarsi di indicatori che siano in grado di misurare i livelli standard di servizio. Tali livelli standard di servizio devono tenere in considerazione sia l'ammontare di risorse disponibili sia l'ambiente esterno.

I risultati del processo di valutazione devono essere sia di natura sintetica che di natura particolare, ovvero devono essere sia orientati a dare un'idea della performance dell'ente nel suo complesso sia orientati a fornire una visione della performance individuale dei vari dipendenti.

Gli indicatori devono permettere un confronto su base pluriennale e devono essere: coerenti, completi, confrontabili, rilevanti, comprensibili, affidabili e fattibili.

I dati così raccolti possono essere raccolti e classificati utilizzando diversi applicativi gestionali.

In estrema sintesi, possiamo concludere affermando come il piano dei conti e il piano dei centri debbano essere progettati e adottati in modo unitario e sistemico e come gli indicatori di produzione debbano essere progettati in maniera conforme: per fare questo è necessario che l'ente disponga di appositi strumenti che si rivelino soprattutto utili nel caso del calcolo di risultati per gli indicatori individuati come prioritari.

È stato dimostrato a livello operativo come l'adozione di regole e strumenti previsti dalle differenti configurazioni di progetto possibili può ritenersi in piena aderenza con alcuni principi fondamentali individuati nella riforma e come ciò possa consentire una più rapida attuazione del modello individuato.

Fra le ulteriori azioni aggiuntive che possono essere fatte ritroviamo:

- 1) Adottare alcuni tra gli strumenti tipici di misurazione della qualità (quali le carte dei servizi che devono essere corredate di idonei e opportuni indicatori) e le misurazioni della qualità erogata e percepita
- 2) Prevedere la progressiva implementazione di progetti specifici di misurazione, sviluppo e certificazione della qualità

## 6. La storia dei sistemi di valutazione: i problemi di applicazione

I sistemi di valutazione individuale della performance all'inizio non stati applicati facilmente: già nel 1993 ci si chiedeva se i problemi di applicare un sistema di valutazione della performance fossero dovuti al fatto che effettivamente vi era una difficoltà oggettiva ad applicarli nella PA oppure se alla base delle criticità riscontrate ci fossero dei problemi negli aspetti tecnici relativi all'applicazione degli stessi sistemi di valutazione.

La difficoltà di utilizzare questi sistemi di valutazione sono molteplici: la debole correlazione fra performance e retribuzioni, la difficoltà a definire obiettivi e target quantitativi nelle aziende che producono servizi non diretti, la diversa struttura degli incentivi fra impresa privata e PA etc.

Nelle PRP le difficoltà riscontrate sono state:

- 1) Questi sistemi di valutazione venivano applicati in contesti in cui mancavano le condizioni di base per poterli applicare
- 2) Questi sistemi sono stati sviluppati con metodologie sbagliate, piegate a solo politiche retributive

L'OCSE ha segnalato diversi problemi che si sono riscontrati nell'applicazione della valutazione di merito:

- a) Difficoltà di valutazione del comportamento professionale
- b) Una cattiva gestione dei sistemi di valutazione e di misurazione dei risultati
- c) Una cattiva gestione dei premi di produttività
- d) Una standardizzazione eccessiva dei sistemi di valutazione che induceva automatismi
- e) Un controllo troppo spinto dagli organi centrali o di controllo esterno
- f) Un livello di risorse finanziarie spesso insufficiente

I sistemi basati sul legame retribuzione-risultato hanno fatto difficoltà ad affermarsi per 3 ragioni:

- a) Vi era un'eccessiva focalizzazione sulle politiche retributive: le risorse erano distribuite indipendentemente dai risultati programmati
- b) Vi era un irrigidimento nell'applicazione di questi sistemi di valutazione (anche da parte degli organi esterni di controllo)
- c) Si è assistito ad una centralizzazione degli strumenti nelle direzioni generali e negli uffici del personale

A ciò si aggiunge il fatto che le culture amministrative del tempo erano caratterizzate da:

- a) Una logica di retribuzione implicita focalizzata sulla persona e non sulla prestazione da essa offerta
- b) Un contesto fortemente gerarchico in cui vigeva il paternalismo, in cui non vigeva una supervisione manageriale ma solo tecnico-amministrativa
- c) Sistemi di gestione del personale basati su logiche amministrative generali e con bassi livelli di delega alla dirigenza pubblica
- d) Una cultura cogestionale col sindacato che difendeva i casi singoli piuttosto che concentrarsi sulle negoziazioni delle politiche generali

## 6.1 La risoluzione dei problemi nella valutazione della performance individuale: l'evoluzione successiva

I sistemi di valutazione si sono evoluti nel momento in cui si sono resi conto della relazione che sussiste fra la remunerazione e la performance del dipendente: ne è un esempio l'Inghilterra, che dopo il decentramento del loro potere di determinazione delle retribuzioni ha visto svilupparsi sistemi di valutazione della performance sempre più efficienti ed efficaci.

Nell'ultimo ventennio anche in Italia si è investito molto nello sviluppo di questi sistemi di valutazione, come ha dimostrato la riforma Brunetta. Anche gli Stati Uniti hanno adottato dei sistemi di valutazione volti a retribuire il personale di qualsiasi tipo.

## 6.2 Le funzioni di un sistema basato sulla retribuzione correlata alla performance: il sistema PRP

Il sistema di valutazione della performance individuale basato sulla retribuzione è molto vantaggioso. Esso permette infatti di:

- a) Migliorare la flessibilità delle prestazioni lavorative
- b) Creare un maggior dialogo fra dirigenti e impiegati
- c) Definire in modo chiaro gli obiettivi e le mansioni di ogni singolo lavoratore
- d) Far acquisire ai lavoratori una sempre maggiore competenza

Nei sistemi PRP si è creato così un processo di sviluppo organizzativo da intraprendere. L'OECD raccomanda a questo fine:

- a) Bisogna creare un equilibrio fra diverse alternative possibili nel corso della progettazione dei PRP
- b) Il processo di valutazione va messo al centro dell'intero sistema
- c) Vanno anticipati i problemi di attuazione
- d) Gli incentivi legati alle prestazioni vanno di pari passo con la delega della gestione delle risorse umane che ha il compito di selezionare i candidati più idonei a ricoprire un ruolo nell'azienda
- e) Le valutazioni vanno effettuate regolarmente
- f) I PRP vanno sviluppati in un contesto lavorativo in cui i lavoratori cooperano fra di loro
- g) I PRP andrebbero usati come strumento per incentivare un cambiamento più profondo a livello manageriale e a livello organizzativo

## 6.3 Gli indicatori per valutare la performance ambientale

Gli indicatori ambientali consentono di valutare l'impatto che un'organizzazione ha sull'ambiente. La prestazione ambientale, detta anche environmental performance, è definita come prestazione che si riferisce alla gestione degli aspetti ambientali: in questo caso il termine prestazione deve essere inteso come qualcosa che sia misurabile, qualitativamente o quantitativamente.

Per capire l'origine di questo sistema di valutazione della performance bisogna rifarsi all'ISO 14001:2015, la quale al punto 9 distingue fra la fase di monitoraggio e di misurazione, la fase di valutazione della conformità, la fase di Audit interno e infine la fase di Riesame della direzione.

Il Sistema di Gestione Ambientale costituisce la base per arrivare a definire degli indicatori di performance ambientale che valutino in modo adeguato l'impatto che una PA ha sull'ambiente. Vanno pertanto definiti:

- 1) Cosa misurare e monitorare
- 2) Come misurare e monitorare, precisando allo scopo:
  - a) I metodi di misurazione, monitoraggio, analisi e valutazione, che devono servire per ottenere dei risultati solidi e robusti
  - b) I metodi di valutazione delle prestazioni adottati, nonché gli appropriati indicatori
- 3) Quando misurare e monitorare
- 4) Quando analizzare e valutare i risultati delle misurazioni e dei monitoraggi

Vanno inoltre definiti ben chiaramente le persone che vengono coinvolte nel processo di valutazione ambientale, nonché tutte le risorse tecniche e economiche del Sistema necessarie per attuare la valutazione ambientale. Da non sottovalutare l'importanza svolta dagli ambiti oggetto di analisi.

La valutazione della performance ambientale si articola in 4 fasi:

- 1) La misurazione, intesa come un processo che ha come scopo quello di determinare un valore"
- 2) Il monitoraggio, inteso come attività volta a determinare la condizione di un sistema, di un processo o di un'attività, in quanto la valutazione è basata su valori misurati(indicatori inclusi)
- 3) L'analisi vera e propria, cioè la presa in considerazione e in carico dei risultati del monitoraggio
- 4) La valutazione, i cui output vanno ad alimentare il Sistema(in particolare il Riesame della valutazione). Essa inoltre serve per il miglioramento continuo dell'ente.

La performance ambientale è valutabile in qualsiasi tipo di organizzazione, a prescindere dal tipo, dimensione, posizione e complessità. Essa viene realizzata tramite i cosiddetti Key Performance Indicators(KPIs). Le 4 fasi del processo di valutazione sono:

- 1) Plan: si pianifica la valutazione delle prestazioni e si scelgono gli indicatori adeguati per effettuare la valutazione
- 2) Do: vengono raccolti i dati, che vengono poi analizzati e convertiti. Vengono creati gli indicatori e vengono utilizzati i dati e le informazioni
- 3) Check: le informazioni vengono analizzate e valutate, si verifica la correttezza dei dati, si verifica l'efficacia delle informazioni e si comunicano i risultati
- 4) Act: le modalità di valutazione vengono riesaminate e migliorate

L'indicatore ambientale è una variabile ambientale che rappresenta, in forma sintetica, una condizione ambientale semplice o complessa a vari livelli: gestione, attività, prodotti e servizi. È sensibile ai cambiamenti ambientali e deve fornire delle informazioni ai soggetti interessati. Viene usato infine per coadiuvare la gestione dell'Organizzazione.

L'indicatore ambientale deve avere le seguenti caratteristiche:

- a) Significatività: deve poter esprimere in un numero l'interazione che sussiste fra impresa e ambiente
- b) Rappresentatività

- c) Verificabilità: deve poter rendere certezza dell'informazione che fornisce
- d) Riproducibilità: deve rendere i dati adeguatamente documentati, di qualità certa e disponibili in modo facile ed economico
- e) Sensibilità: deve rendere conto della tendenza al cambiamento che hanno le variabili ambientali

L'ISO 14031:2013 definisce gli indicatori ambientali che sono:

- 1) Indicatori di Condizione Ambientale (ECI-Environmental condition indicators): permettono di valutare le condizioni dell'ambiente che potrebbero essere influenzate dall'organizzazione ma potrebbero anche non essere collegate direttamente ai processi dell'organizzazione. In particolare le 3 dimensioni della sostenibilità vanno prese in considerazione:
  - a) Miglioramento della qualità delle risorse idriche (ambientali)
  - b) Miglioramento della qualità della vita (più persone possono, per esempio, aver accesso all'acqua potabile: in questo caso si parla di un evento di impatto sociale)
  - c) Costi ridotti per l'ottenimento dell'acqua potabile (economica)
 Nella pratica, il management deve riuscire a scegliere gli indicatori ECI (fisici e monetari) considerando di creare un equilibrio fra tutte le 3 categorie indicate prima
- 2) Indicatori di Prestazione Ambientale (EPI-Environmental performance indicators): forniscono informazioni relative alla gestione degli aspetti ambientali e dimostrano i risultati del sistema di gestione ambientale. Questi indicatori a loro volta si distinguono in:
  - a) Indicatori di prestazione della direzione (MPI-Management Performance Indicators): forniscono informazioni sugli sforzi di gestione dell'organizzazione per influenzare le proprie prestazioni ambientali verso la tutela dell'ambiente
  - b) Indicatori di prestazione operativa (OPI-Operational Performance Indicators): forniscono informazioni sulle performance ambientali delle attività dell'organizzazione
 Questi ultimi indicatori vengono anche detti "di Sistema" in quanto valutano le prestazioni gestionali, ovvero l'influenza della struttura organizzativa, della gestione delle risorse, dell'addestramento sui risultati ambientali delle attività.  
 Un esempio di questa tipologia di indicatori è quello pubblicato nelle "Linee guida per lo sviluppo di indicatori sulle prestazioni del Sistema di Gestione Ambientale" pubblicato da Assolombarda nel 2012. In sintesi gli indicatori erano:

- 1) Indicatori Economici, finalizzati a misurare la capacità del Sistema di Gestione Ambientale di generare costi o benefici in relazione agli impegni e agli obiettivi stabiliti
- 2) Indicatori di Controllo, volti a misurare la capacità del Sistema di Gestione Ambientale di segnalare al management eventuali emergenze e incidenti
- 3) Indicatori di Impegno, volti a misurare l'impegno profuso dall'azienda, in particolare dai vertici aziendali, per promuovere il miglioramento del Sistema di Gestione Ambientale
- 4) Indicatori di Reattività, volta a misurare la capacità del Sistema di Gestione Ambientale di cogliere e di rispondere tempestivamente ed adeguatamente agli stimoli sia positivi che negativi che l'impresa affronta nel corso della sua vita
- 5) Indicatori di Consenso, volti a misurare la capacità che ha il Sistema di Gestione Ambientale di creare attorno a sé consenso e coinvolgimento delle parti interessate, in termini di rapporti per esempio con le istituzioni, customer satisfaction, lamentele pervenute.



Gli indicatori OPI valutano le prestazioni ambientali quali: la manutenzione delle attrezzature e degli impianti, l'installazione, la gestione, la progettazione e i flussi di materie prime ed energia e le emissioni, come si può evincere dal documento "Valutazione della prestazione ambientale per le piccole e medie imprese" pubblicato da ENEA nel 2004.

## 6.4 le criticità sorte nei sistemi di valutazione della performance dalla Riforma Brunetta ad oggi

I vari problemi che sono sorti dopo la Riforma Brunetta sono:

- 1) la burocrazia(a parere di molti) è molto riluttante nell'adottare approcci innovativi per il timore di perdere le proprie rendite di posizione maturate soprattutto in virtù dell'esperienza acquisita nel medesimo contesto lavorativo
- 2) la dirigenza pubblica non è adeguatamente formata in quanto è più focalizzata sull'aspetto liceità-legittimità e non sui principi di economicità, efficienza ed efficacia
- 3) gli obiettivi assegnati sono spesso vaghi e i relativi indicatori sono incoerenti
- 4) Gli enti locali non hanno un assetto normativo ben definito poiché non hanno sottoscritto gli accordi previsti in Conferenza unificata
- 5) Il controllato nomina il controllore
- 6) Non sempre vi è reciproca collaborazione fra personale dirigenziale e OIV
- 7) Le funzioni dell'OIV sarebbero molto onerose e ben remunerate mentre in realtà sono saltuarie e modestamente remunerate
- 8) Tutte le attività relative alla misurazione e alla valutazione della performance richiedono maggiori oneri mentre in teoria ciò non dovrebbe accadere

Sintetizzando, si capisce come tutto il sistema di valutazione è lontano ancora dall'essere pienamente efficiente, efficace ed economico e presenta ancora numerose imperfezioni in quanto la prestazione lavorativa non è remunerata in modo adeguato(non riflette cioè la produttività, il risultato raggiunto dai lavoratori).

## 6.5 Per concludere...

Si è visto nel corso dell'indagine come i sistemi di valutazione della performance nelle PA abbiano adottato un nuovo linguaggio che prima di allora era sconosciuto alla PA, fatto da parole come: cliente, efficienza, efficacia, qualità, controllo, customer satisfaction, benchmark...

Per contro altri aspetti restano da sviluppare quali: l'effettiva selezione ai fini retributivi e ai fini della carriera dei meritevoli, il collegamento della valutazione del personale agli strumenti di programmazione e alla misurazione della performance dei servizi, la trasparenza dei processi e dei risultati in funzione del controllo da parte dei cittadini-utenti, il pieno utilizzo delle potenzialità dei sistemi in direzione del cambiamento della cultura di gestione del personale nelle PA. Su quest'ultimo aspetto va sottolineato come non si sia ancora sviluppata appieno la relazione capo-collaboratore, elemento fondamentale ai fini del miglioramento della performance dell'ente pubblico.

Restano infine da sviluppare la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti. Andrebbero infine coinvolti di più i dipendenti che a volte sono frustrati dalla distribuzione a pioggia degli incentivi e a volte non prendono piena consapevolezza delle proprie mancanze nel momento della valutazione.

Gli attuali sistemi di valutazione sono molto sviluppati tecnicamente e hanno un buon sistema gestionale.

Per concludere, anche se vi sono stati dei miglioramenti nei rapporti fra capi e dipendenti, resta ancora strada da fare e, a parere di alcuni, il manager pubblico dovrebbe gestire le risorse che vanno equamente distribuite ai dipendenti e non limitarsi al ruolo di semplice tecnico di sistemi e procedure amministrative.

I dirigenti a questo fine andrebbero supportati nella governance dell'intero processo.

# 7.L'utilità delle misurazioni e delle prestazioni all'interno del processo di valutazione della performance

In questo capitolo della tesi cercherò di spiegare come vengono misurate le prestazioni all'interno degli enti pubblici, e dimostrerò come le misurazioni delle prestazioni presentino dei limiti.

## 7.1 La differenza fra misurazione e prestazione

Secondo i criteri di Baldrige, le prestazioni si riferiscono ai risultati di output e ai loro risultati ottenuti da processi, prodotti e servizi che consentono una valutazione e il confronto rispetto a obiettivi, standard, risultati passati e altre organizzazioni. In questo caso la prestazione può essere intesa in termini sia finanziari che non finanziari.

Le misurazioni sono invece le informazioni numeriche che quantificano input, output e dimensioni delle prestazioni di processi, prodotti e servizi e l'organizzazione in generale (risultati). Le misure delle prestazioni possono essere semplici, ovvero possono derivare da una misurazione, o composte.

## 7.2 Chi utilizza le misurazioni delle prestazioni?

Le aziende che decidono di misurare le prestazioni cercano di allineare le strategie alle misure utilizzate e operano in modo tale da rendere il sistema efficace nel monitoraggio, nella comunicazione e nella guida delle prestazioni: ciò è stato dimostrato dalla già citata Balance Scorecard, la quale ha dimostrato la popolarità di questo metodo. Infatti il Performance Measurement Association (PMA) ha dimostrato che il 39% delle società FTSE 100 utilizzava attivamente questo modello e altri ricercatori hanno riferito che tra il 40% e il 60% delle società Fortune 1000 hanno tentato di implementare la Balance Scorecard.

All'inizio le organizzazioni misuravano le prestazioni in modo differente. A partire dagli anni '80, mentre prima gran parte delle organizzazioni erano incentrate sulle misurazioni finanziarie, vi è stato un generale allontanamento dalla misurazione finanziaria. Ciò è stato accelerato negli anni '90 e 2000 dall'accettazione mondiale dei modelli di eccellenza aziendale e dei quadri di misurazione delle prestazioni che rispondono alle esigenze di tutte le parti interessate.

Riagganciandomi con la Balance Scorecard, l'allontanamento dai sistemi di misurazione finanziari rappresenta un cambiamento significativo nelle pratiche organizzative in breve tempo.

I modelli di misurazione finanziaria erano obsoleti per 5 caratteristiche:

- 1) Gli indicatori finanziari o di altro tipo erano orientati al passato
- 2) Non tutti i fattori che creano valore vengono misurati
- 3) Non venivano presi in considerazione la creazione e la crescita degli asset
- 4) Venivano misurati poco l'innovazione, l'apprendimento e il cambiamento
- 5) Ci si concentrava troppo sugli obiettivi di breve e non su quelli di lungo termine

La misurazione delle prestazioni che ora si adotta cerca di sopperire ai 5 problemi citati sopra.

I modelli che in questo senso hanno cercato di colmare le lacune che sono state riscontrate sono: il Kaplan, la Balanced Scorecard di Norton, il modello navigatore di Skandia e il Prisma della Performance.

Tra i problemi che oggi le PA devono affrontare vi sono:

- 1) Come misurare le prestazioni non finanziarie?
- 2) Quali misure conviene scegliere e perché?
- 3) Come usarli e cosa fare con i risultati?
- 4) Chi dovrebbe essere responsabile dell'utilizzo dei risultati?
- 5) Come e a chi comunicare i risultati?

Per rispondere ai quesiti che ho elencato è necessario dotarsi di apposite risorse che aiutino nel processo di progettazione e implementazione del sistema di misurazione.

È necessario inoltre:

- 1) Misurare in modo adeguato le attività di livello inferiore
- 2) Tutte le misure devono essere scelte per supportare il raggiungimento di prestazioni o comportamenti specifici identificati dai leader dell'organizzazione come importanti o necessari per lavorare verso gli obiettivi organizzativi
- 3) Devono essere definite in modo chiaro sia gli obiettivi che le strategie prima ancora delle misure che possono essere scelte per supportare il loro raggiungimento
- 4) I processi chiave, i driver di prestazione e le competenze chiave richieste dai dipendenti devono essere identificati prima di poter ottenere un'efficace misurazione delle prestazioni

### 7.3 Il BPIR

Il database di BPIR consente alle organizzazioni di scegliere e selezionare rapidamente le misure sia finanziarie che non finanziarie che possono essere utili per una determinata organizzazione.

Assieme agli esempi delle misure (e ai commenti a loro allegati, nel caso delle più popolari) vengono fornite degli esempi di formule utilizzate per calcolare le prestazioni.

Tutto questo nasce dall'idea (che poi è anche l'obiettivo di tutte le organizzazioni) di soddisfare tutte le esigenze delle parti interessate quali compresi clienti, dipendenti, fornitori, parti interessate dalla comunità locale e azionisti.

L'importanza della misurazione delle prestazioni è difficilmente quantificabile, anche se praticamente in tutti i testi, ricerche e case study sul miglioramento organizzativo tale misurazione gioca un ruolo centrale.

Infine la misurazione delle prestazioni è un requisito essenziale ai fini del benchmarking e al raggiungimento dell'eccellenza aziendale.

## 7.4 Come può essere implementata la misurazione e la gestione delle prestazioni

Le misure di prestazioni sono differenti dalle gestioni delle prestazioni: infatti mentre la misurazione delle prestazioni tiene traccia dei progressi rispetto alla strategia che la PA ha deciso di adottare e coprono un'ampia varietà di criteri, quali le misure finanziarie, le misure del cliente, le misure di processo e le misure sulle persone, la gestione delle prestazioni consente di capire come gestire la strategia messa in atto dall'organizzazione.

Mentre la misurazione delle prestazioni consente la condivisione delle informazioni all'interno dell'organizzazione, il processo di gestione richiede che il team di reparto o impresa si riunisca periodicamente e discuti i risultati, anche al fine di individuare le opportune azioni che possono essere intraprese per migliorare i risultati.

Per arrivare a questo obiettivo è necessario:

- 1) Dotarsi di un "campione" nel team di leadership che promuova i giusti metodi di gestione delle prestazioni e assicuri che tutte le misurazioni siano attuabili
- 2) Ottenere la gestione delle prestazioni nel calendario delle riunioni
- 3) Allineare il processo di budget con la strategia adottata a livello di organizzazione
- 4) Comunicare

In conclusione, la gestione e la misurazione delle prestazioni sono entrambe fondamentali per fare effettivamente qualcosa: l'una consente di fare effettivamente qualcosa nel corso dell'anno, mentre le misurazioni delle prestazioni consentono di tener traccia di ciò che è stato fatto in passato.

In altre parole, passato, presente e futuro sono tra loro strettamente collegati in quanto solo così una PA può capire i propri punti di debolezza e porvi rimedio.



# 8. Gli strumenti di gestione nella PA: normativa, varie tipologie di controlli previsti

## 8.1 Introduzione

Il sistema di valutazione della performance si assume il principale obiettivo di valutare e verificare che gli organi dell'Amministrazione pubblica raggiungano gli obiettivi imposti dal legislatore: in questo caso si parla di canoni o prescrizioni che vengono imposte da una determinata autorità.

## 8.2 Un quadro generale

I sistemi di gestione della performance sono volti:

- a) Da una parte a riconoscere la capacità di autodeterminazione dei singoli enti
- b) Un'intensificazione dei controlli operati dalla Corte dei Conti (controllo esterno) e, nello stesso tempo, l'elaborazione di vincoli di bilancio sempre più stringenti, anche se non sono più necessari i preventivi controlli di legittimità

Gli obiettivi generali sono:

- 1) Efficienza ed efficacia della PA
- 2) Promozione di accountability interna ed esterna
- 3) Rafforzamento dell'autonomia dei singoli enti e della responsabilità della dirigenza pubblica nei rapporti col vertice politico
- 4) La trasparenza e l'integrità nella PA

## 8.3 L'oggetto del controllo

Può essere rilevato il singolo atto, ovvero la legittimità o meno di un atto, oppure l'attività, ovvero lo svolgimento di tutta l'attività amministrativa o delle sue singole fasi. Gli organi vengono controllati nel loro operato.

## 8.4 I parametri di raffronto

I parametri di raffronto sono 2:

- 1) controllo di legittimità, quindi la verifica che il comportamento del soggetto segua le norme dettate dalla legge
- 2) controllo di merito, volto a valutare l'atto e l'attività dal punto di vista della convenienza economica dell'amministrazione

Mentre il primo certifica la legalità dell'atto, il secondo realizza un interesse pubblico

## 8.5 Gli effetti

Gli effetti si distinguono in preventivi, se intervengono prima che l'atto sia perfetto in tutti i suoi elementi, e successivi, se intervengono dopo che l'atto ha esercitato i suoi effetti. Va sottolineato il fatto che il provvedimento interviene a posteriori in quanto non solo l'atto è perfetto ma produce anche i relativi effetti giuridici ed economici.

Attualmente vengono svolti sia controlli interni che controlli esterni.

## 8.6 Gli strumenti

Gli strumenti sono molti e variegati. Dopo che è stato superato il modello del 1999 (che era stato proposto dal Decreto Legislativo n.286 del 1999) si sono introdotte le norme del 2009 e tutta una serie di atti e misure che hanno gravato le amministrazioni di tutta una serie di oneri.

Gli enti locali possono:

- 1) mantenere gli strumenti tradizionali
- 2) adeguare gli strumenti tradizionali al nuovo sistema del ciclo di gestione della performance
- 3) aderire in modo completo al modello del 2009

Gli enti locali hanno a disposizione delle apposite Linee Guida (poste sotto forma di questionario) che devono essere seguite affinché i diversi sistemi di valutazione della performance siano il più possibile simili fra loro. Un esempio di come ciò possa avvenire è il caso di un'Unione di comuni.

Le linee guida definiscono:

- 1) il Sistema dei controlli interni, volto a realizzare la ricognizione dei principali adempimenti di carattere comune a tutte le tipologie di controllo
- 2) Il Controllo di regolarità amministrativa e contabile è volto ad intercettare la presenza di eventuali problematiche nell'esercizio del controllo preventivo di regolarità tecnica e contabile sugli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale
- 3) Il Controllo di gestione è volto ad capire come vengono utilizzati dalla PA i report che periodicamente deve redigere per legge
- 4) Il Controllo strategico è volto a verificare l'attuazione dei programmi e il conseguimento degli obiettivi preordinati all'adozione delle scelte strategiche da operare a livello di programmazione. Il Controllo strategico inoltre monitora gli indicatori e le tecniche adottate per orientare le decisioni dei vertici politici e per segnalare al controllo di gestione le opportune analisi da effettuare in vista degli obiettivi da raggiungere
- 5) Il Controllo sugli equilibri finanziari è volto a verificare il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari da parte dei responsabili del servizio finanziario, ai quali compete l'adozione delle linee di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari che devono coinvolgere attivamente i responsabili dei servizi, il segretario o il direttore generale e gli organi di governo dell'ente, secondo le rispettive responsabilità
- 6) Il Controllo sugli organismi partecipati mira a valutare il grado di operatività della struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati
- 7) Il Controllo sulla qualità dei servizi è diretta ad evidenziare le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate anche dagli organismi gestionali esterni, in termini di prontezza, coerenza ed esaustività
- 8) Le Note servono a fornire eventuali chiarimenti per la miglior comprensione delle informazioni e/o all'inserimento di informazioni integrative di carattere generale



## 8.7 Normativa

La normativa è costituita da vari documenti tra cui i più importanti vi sono per le amministrazioni centrali:

- 1) il Piano della Performance
- 2) Relazione sulla performance
- 3) Sistema di misurazione e valutazione delle performance
- 4) Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio negli enti pubblici
- 5) Direttiva annuale del Ministro
- 6) Referti del controllo di gestione

Per le amministrazioni locali invece le fonti sono:

- 1) Rendiconto della gestione
- 2) Piano della Performance

## 8.8 Gli organi coinvolti nei progetti avviati dalla PA.

Gli organi che sono coinvolti nei processi di definizione degli obiettivi strategici e operativi che vengono definiti nel corso dei vari anni sono molte: la direzione Coesione sociale, servizi alla persona e benessere di comunità, la Direzione Sviluppo del territorio e città sostenibile, la Direzione Finanziaria ecc.

Ognuno di questi organi è specializzato in un ambito specifico a seconda del tipo di attività di cui si occupa. Va sottolineato però come tutti gli ambiti in cui opera la PA sono tutti fra di loro interconnessi e hanno un fine comune: la tutela dei cittadini.

Gli organi adibiti a questi progetti devono altresì promuovere il miglioramento continuo dell'ente che deve essere in grado di innovarsi periodicamente in modo tale da essere in grado di rispondere adeguatamente alle esigenze e ai bisogni dei cittadini.

Il controllo di gestione occupa una posizione di primo piano in questo contesto: esso non solo deve rendicontare agli organi di vertice le valutazioni e i risultati conseguiti dalle singole unità organizzative ma anche deve informare adeguatamente i vari centri di responsabilità (che poi sono i centri di costo) in merito alla qualità del lavoro da loro svolto.

Concludendo, possiamo affermare come nel processo di valutazione della performance tutti gli enti pubblici devono dotarsi di un sistema di rendicontazione nello stesso tempo preciso, chiaro e trasparente.

## 8.9 I soggetti coinvolti nel processo di valutazione

I soggetti coinvolti nel processo di valutazione sono il controllato e il controllore. Fra il 1999 e il 2009 non vi è differenza nell'elenco dei controllati mentre invece vi è nell'elenco dei controllori. Le attività di controllo riguardano le amministrazioni centrali mentre ne rimangono esclusi le società partecipate, le autorità amministrative indipendenti e i soggetti privati in funzione dell'amministrazione. I soggetti coinvolti sono:

- 1) la ragioneria dello stato si occupa del controllo di regolarità amministrativo-contabile

- 2) il controllo di gestione valuta le unità all'interno dell'amministrazione
- 3) la valutazione dirigenziale utilizza un sistema a cascata
- 4) il controllo strategico viene effettuato dagli organi di indirizzo politico
- 5) il controllo del ciclo di gestione della performance utilizza gli OIV e un sistema a cascata
- 6) il controllo di regolarità amministrativo-contabile viene effettuato dalla ragioneria generale dello Stato e dai revisori dei conti-collegi sindacali

## 8.10 I controlli interni

I controlli interni sono volti a correggere l'attività amministrativa nel corso del suo svolgimento. Vengono effettuati affinché la PA si doti di informazioni più dettagliate possibili per poi riuscire ad assumere le decisioni strategiche in modo più efficace possibile.

I controlli possono essere repressivi, ovvero i cosiddetti controlli ispettivi, e collaborativi, ovvero le incombenze che gravano al controllo interno di gestione.

Il controllo di gestione non è soggetto al processo di verifica amministrativa e contabile e i dirigenti vengono valutati anche da soggetti differenti dal controllo di gestione.

Di seguito vengono raccolti i principali provvedimenti normativi che hanno regolato nel tempo i controlli interni:

- 1) Legge n.168/1989, art.7
- 2) Legge.142/1990, art.57, co.9
- 3) D.lgs.n.29/1993, art.3 e art.20
- 4) D.lgs.n.470/1993
- 5) D.lgs.n.39/1993
- 6) Legge n.20/1994
- 7) D.lgs.n.77/1995
- 8) Legge n.94/1997
- 9) Legge n.273/1995
- 10) D.Lgs.279/1997
- 11) D.lgs.n.286/1999
- 12) D.lgs.267/2000
- 13) D.lgs.n.165/2001
- 14) Legge n.131/2003
- 15) Legge n.244/2007
- 16) D.lgs.150/2009
- 17) Legge n.196/2009
- 18) D.lgs.n.91/2011
- 19) D.lgs.n.123/2011
- 20) Legge n.190/2012
- 21) Legge n.213/2012

In sintesi, i D.Lgs.142/1990 e il D.Lgs.29/1993 hanno portato nel tempo all'attuazione del D.Lgs.286/1999, il quale a sua volta ha portato all'affermarsi del D.Lgs.150/2009.

Vi sono stati differenti interventi normativi che hanno rimodellato i sistemi di valutazione sia nelle amministrazioni centrali che negli enti territoriali, sebbene per questi ultimi siano stati oggetto di differenti interventi normativi.

A capo di tutto l'apparto amministrativo vi sono: la Presidenza del Consiglio, Il Comitato tecnico-scientifico, la Corte dei conti, la Ragioneria generale dello Stato e la Commissione indipendente per la valutazione della trasparenza e dell'integrità delle amministrazioni pubbliche.

Riassumendo:

- a) Il controllo di gestione esercita un'attività di controllo della regolarità amministrativo-contabile
- b) La valutazione dei dirigenti concorre alla valutazione e controllo strategico degli enti: in altre parole, si verifica la congruità fra gli obiettivi fissati dai piani e programmi dell'organo politico ed i risultati raggiunti

### 8.10.1 Il controllo strategico

Esso consiste nella verifica che gli obiettivi di indirizzo politico siano stati raggiunti ma anche nella verifica di eventuali scostamenti fra obiettivi che ci si era posti all'inizio e risultati conseguiti. Il controllo strategico valuta la congruità fra risorse finanziarie assegnate alle decisioni e le decisioni strategiche stesse.

Il confronto che viene effettuato è, in sintesi, fra obiettivi realizzati e obiettivi programmati.

L'organo di indirizzo e di controllo politico svolge la funzione di controllo strategico

Il controllo strategico verifica che gli obiettivi programmati siano stati raggiunti e fa in modo che l'ambiente venga modificato in modo tale da indirizzarlo nella direzione più opportuna. La Balanced Scorecard definita precedentemente è uno strumento utile a questo fine.

I report sono utili in questo caso per dirigere l'attività amministrativa verso gli obiettivi che possono così essere conseguiti più facilmente.

Il controllo strategico è interno, viene effettuato ex-post ai fini della riprogrammazione aziendale, è obbligatorio e verifica che la mission aziendale sia perseguita dall'azienda.

Il d.lgs.n.150/2009 stabilisce il ciclo di gestione della performance. È importante distinguere a questo punto fra il controllo di regolarità amministrativo-contabile e il controllo gestionale.

Gli OIV valutano l'attività delle PA e la capacità di queste di operare negli ambiti della trasparenza e della qualità dei servizi.

Il ciclo della performance è quindi:

- 1) designazione e assegnazione degli obiettivi
- 2) collegamento fra obiettivi e allocazione delle risorse
- 3) monitoraggio e interventi correttivi
- 4) misurazione e valutazione della performance individuale e collettiva
- 5) utilizzo dei sistemi premianti
- 6) rendicontazione dei risultati a una pluralità di soggetti

Sintetizzando, le amministrazioni pubbliche devono essere in grado tramite degli appositi indicatori di valutare la propria attività e di rendere conto dei risultati conseguiti sia agli stakeholders esterni sia ai cittadini.

### 8.10.2 Il controllo di gestione

Il controllo di gestione svolge la propria attività in 3 momenti successivi:

- 1) Vengono fissati i programmi da realizzare
- 2) Viene aiutata l'organizzazione nel raggiungimento degli obiettivi dei piani formulati
- 3) Viene infine valutata la performance tramite degli appositi indici che vengono poi usati per le decisioni future

Il controllo di gestione opera:

- 1) Un'analisi sistematica dei rendimenti
- 2) Il controllo dell'efficacia e dell'efficienza della gestione
- 3) Un'analisi comparata con altri enti
- 4) le scelte di convenienza economica comparata

Il controllo di gestione svolge un'attività di feedback che risulta utile ai dipendenti per capire quali sono i loro punti deboli. Il feed-forward guarda invece al futuro

Le fasi sono:

- 1) la programmazione
- 2) la rilevazione dei risultati
- 3) valutazione dei risultati

In questo modo il controllo di gestione valuta se l'organizzazione sta perseguendo e raggiungendo o meno gli obiettivi che si era posta all'inizio dell'anno e poi fornisce delle preziose informazioni in termini di efficienza, efficacia ed economicità dell'ente sia all'interno che all'esterno

Il controllo di gestione è inoltre obbligatorio, riguarda tutti gli aspetti della gestione e utilizza i principi della revisione aziendale

### 8.10.3 Il controllo dei dirigenti

I dirigenti, con la separazione fra i poteri di indirizzo e controllo e quelli di gestione, hanno la diretta responsabilità di tutta la loro attività dal punto di vista amministrativo e dell'efficacia/efficienza della loro gestione.

Il responsabile del servizio e il responsabile della ragioneria esprimono dei pareri che hanno la funzione di fungere da limiti di regolarità tecnica.

I dirigenti possono esprimere anche parere negativo in merito ad una determinata deliberazione che può comunque essere adottata dall'organo politico.

La dirigenza deve insomma controllare che tutta l'attività venga svolta nel rispetto dei compiti previsti per legge e che le attività realizzate raggiungano i risultati programmati in partenza.

### 8.10.4 Il servizio di ragioneria

Il servizio di ragioneria si occupa di valutare le spese e le entrate. L'obiettivo fondamentale è quello di verificare le previsioni di entrata/uscita per poi procedere ad una verifica in itinere. Gli organi

preposti sono il servizio finanziario di Ragioneria in prima istanza e l'organo di revisione in seconda istanza.

Il servizio di ragioneria rileva che i soggetti abilitati siano regolari dal punto di vista contabile, esprimano pareri di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione, e infine valutano la possibilità di sostenere eventuali spese con le risorse attualmente disponibili.

#### 8.10.5 Il collegio di revisione

Il collegio di revisione:

- a) Collabora con l'organo politico seguendo le disposizioni dello statuto e del regolamento
- b) Esprime pareri sulla proposta di bilancio di previsione, dei documenti allegati e sulle variazioni di bilancio
- c) Vigila sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione
- d) Relaziona sul rendiconto della gestione
- e) Riferisce all'organo politico in merito a gravi irregolarità della gestione
- f) Effettua verifiche di cassa

Esso ha anche accesso agli atti e ai documenti dell'Ente e può partecipare all'assemblea dell'organo politico. Infine può partecipare alle riunioni dell'organo esecutivo solo se lo Statuto dell'Ente prevede tale possibilità.

La legge 213/2012 ha elencato tutta una serie di casi in cui è obbligatorio il parere del responsabile della ragioneria. Tale parere non deve solo riguardare le proposte di delibere della Giunta e del Consiglio che importino impegno di spesa o diminuzione di entrata, ma su ogni deliberazione che abbia degli effetti sulla situazione economico-finanziaria dell'Ente.

#### 8.11 Riassumendo...

Riassumendo possiamo dire che vengono effettuati tutta una serie di controlli (strategico, sui dirigenti e di gestione) volti a controllare la qualità dell'attività svolta dalla PA, la quale deve essere in grado di tradurre in modo efficace gli obiettivi strategici in obiettivi operativi. Inoltre viene sottolineato come i diversi tipi di controllo siano tutti quanti finalizzati a valutare nel corso del tempo la qualità delle attività svolte dalla PA in modo tale da permettere agli enti pubblici di effettuare un'autovalutazione che sia il più possibile puntuale e precisa. I servizi di ragioneria e il collegio di revisione in tutto questo cooperano nel processo di rendicontazione delle entrate e delle uscite della PA, anche perché ricordiamo che la programmazione finanziaria e di bilancio è strettamente connessa con il ciclo di gestione della performance.

#### 8.12 I controlli esterni

Vengono esercitati nell'interesse collettivo dell'ordinamento giuridico e possono essere rivolti sia agli atti sia alle attività sia agli organi. Il controllo sugli organi viene effettuato nel caso di scioglimento del consiglio, i controlli sugli atti si suddividono in controlli preventivi di legittimità e controlli successivi sulla gestione. I primi a loro volta si suddividono in:

- 1) Controllo necessario o obbligatorio
- 2) Controllo eventuale o su richiesta dei consiglieri

### 3) Controllo facoltativo o potestativo

Il controllo sulle attività viene esercitato dalla Corte dei Conti, ed è un controllo successivo alla gestione.

Le figure che possono effettuare i controlli esterni sono:

- 1) Il Prefetto → può chiedere che siano sottoposte a controllo di legittimità le deliberazioni relative ad acquisizioni, alienazioni, appalti e contratti in generale
- 2) Il Presidente del Consiglio dei Ministri → interviene in caso di accertata inattività
- 3) Il Presidente della Repubblica → può proporre lo scioglimento dei consigli regionali e provinciali in caso di impossibilità ad assicurare il corretto funzionamento degli organi

#### 8.12.1 La Corte dei Conti

È indipendente dal Governo ed è un organo a rilevanza costituzionale. Il controllo sugli atti di un singolo ministero è effettuato da un consigliere delegato. Esso effettua un controllo esterno successivo,.

La Corte dei Conti ha 3 funzioni: di controllo, giurisdizionale e consuntiva.

Le funzioni di controllo riguardano prevalentemente il controllo generale di legittimità e la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio.

Le funzioni giurisdizionali sono di una giurisdizione amministrativa speciale

Le funzioni consuntive sono dei pareri che la Corte esprime su tutte le norme e regolamenti in materia di contabilità pubblica

La Corte dei Conti vigila altresì sulla regolarità della gestione finanziaria e degli atti di programmazione e effettua una verifica del funzionamento dei controlli interni di ciascun ente.

Il d.l.174/2011 prevede:

- 1) Il controllo preventivo di legittimità
- 2) Esame sui bilanci preventivi e i rendiconti successivi
- 3) La relazione semestrale

È importante secondo il D.Lgs.n.149/2011 che la Corte eserciti un controllo sull'equilibrio finanziario dell'ente.

#### 8.12.2 Un approfondimento sulla Corte dei Conti

Come ho già detto le funzioni di controllo (come previsto dall'articolo 100 della Costituzione) e le funzioni giurisdizionali, nell'ambito delle discipline di contabilità pubblica e nelle altre dettagliate dalla legge (come previsto dall'art.103 della Costituzione), vengono praticate dalla Corte dei Conti.

A proposito delle funzioni consultive, va precisato che la Corte può fornire dei pareri al Governo e ai Ministri in materia di atti normativi e provvedimenti, mentre i pareri relativi alla contabilità pubblica possono essere domandati da parte di regioni, comuni ed enti locali.

Per quanto riguarda la funzione di controllo, la Corte esercita, nell'ordine:

- a) un controllo preventivo di legittimità sugli atti del governo
- b) un controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato
- c) un controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria

Di seguito spiegherò per ognuno di essi le relative funzioni:

- a) il controllo preventivo di legittimità viene utilizzato per garantire il rispetto della legge da parte di un atto o un'attività. In questo caso si può vedere come il risultato della valutazione possa influenzare sul perfezionamento dell'efficacia dell'atto
- b) il controllo sulla gestione è utilizzato per appurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa rispetto agli obiettivi posti dalla legge. In questo caso l'esito del controllo non influisce sull'efficacia dell'atto ma si concretizza in relazioni e osservazioni che sono indirizzate alle PA controllate

A questo proposito un tipo particolare di controllo è rappresentato dalla verifica di parificazione sul rendiconto generale dello Stato: questo tipo di controllo è finalizzato ad accertare la coerenza dei risultati del rendiconto dello stato alla legge di bilancio

La legge del 14 gennaio 1994 n.20 ha operato una riforma completa delle funzioni di controllo della Corte dei Conti. Essa ha previsto:

- 1) una diminuzione del numero di atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità
- 2) un allargamento a tutte le amministrazioni del controllo successivo sulla gestione e sul patrimonio, includendo anche il controllo sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria
- 3) La Corte dei Conti ha l'onere di appurare il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione

Ulteriori disposizioni hanno riconosciuto alla Corte:

- a) la facoltà di effettuare un controllo di tipo generale sulla copertura finanziaria delle leggi che portano a nuove o maggiori spese, oppure minori entrate
- b) La certificazione della conciliazione dei costi derivanti dai contratti collettivi con gli strumenti di programmazione e bilancio
- c) Il controllo sul rispetto da parte degli enti locali e degli enti del Servizio Sanitario Nazionale degli obiettivi definiti dal patto di stabilità interno
- d) La verifica di parificazione dei conti delle Regioni

Per quanto riguarda la funzione giurisdizionale, essa si può suddividere in responsabilità amministrativa e contabile:

- a) la responsabilità amministrativa costituisce la responsabilità a contenuto patrimoniale di amministratori o dipendenti pubblici per gli eventi dannosi causati all'amministrazione nell'ambito o in occasione del rapporto d'ufficio. Va tenuto presente che qualora venga accertata la responsabilità ne consegue che il danneggiante dovrà risarcire il danno a favore dell'amministrazione danneggiata in quanto ritenuto colpevole e quindi condannato.
- b) la responsabilità contabile è la responsabilità che ha il compito di individuare tutti quei soggetti (agenti contabili) che avendo ottenuto in consegna a vario titolo denaro, beni o altri valori pubblici, o comunque avendone avuto la disponibilità materiale, non rispettino l'obbligo di restituzione che loro dovrebbero rispettare.

Infine la Corte dei Conti ha giurisdizione nella materia delle pensioni a totale carico dello stato e su quelle a carico degli enti previdenziali confluiti nell'INPDAP. La Corte espone un giudizio in materia sia di pensioni ordinarie(civili e militari) sia in materia di pensioni di guerra.

Per quanto riguarda la composizione, la Corte dei Conti è costituita da un Presidente, dal Consiglio di Presidenza e dal personale. Di seguito illustrerò nel dettaglio ciascuna di queste componenti.

1) Il presidente

Il Presidente è nominato fra i magistrati della stessa Corte dei Conti che abbiano effettivamente praticato, per almeno 3 anni, funzioni di Presidente di sezione ovvero funzioni equivalenti presso organi costituzionali nazionali o istituzioni dell'Unione Europea.

La procedura di nomina decreta che la sua emanazione sia conseguenza di un decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, un mese solo dopo aver ascoltato il parere del Consiglio di Presidenza

2) Il Consiglio di Presidenza

Il Consiglio di Presidenza è l'organo di autogoverno della magistratura contabile. Esso è costituito:

-dal Presidente della corte dei Conti, che lo presiede

-dal Procuratore Generale della Corte dei Conti

-dal Presidente aggiunto alla Corte dei Conti o, in sua vece, dal Presidente di sezione più anziano

-da 4 membri eletti, 2 dalla Camera dei deputati e 2 dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, tra i professori ordinari in materie giuridiche o gli avvocati con 20 anni di esercizio professionale

-da 4 membri eletti da e tra i magistrati della Corte dei Conti, suddivisi tra le diverse qualifiche in proporzione alla rispettiva effettiva consistenza numerica quale appare dal ruolo alla data del 1° gennaio dell'anno di costituzione dell'organo

I componenti elettivi restano in carica 4 anni e non possono essere rieletti per i successivi 8 anni dalla scadenza dell'incarico.

Per quanto riguarda le funzioni del Consiglio, esso è competente in tutte le materie che sono relative all'adempimento delle funzioni dei magistrati della Corte dei Conti, sui procedimenti per l'accesso in carriera, per l'assegnazione di sede e i trasferimenti, le promozioni, nonché sui procedimenti disciplinari. Più nel dettaglio:

-controlla i titoli di ammissione dei componenti eletti dai magistrati e delibera sui reclami attinenti alle elezioni

-si autodisciplina, espone proposte per l'adeguamento e l'ammodernamento delle strutture e dei servizi

-decide sulle assunzioni, trasferimenti e su ogni altro provvedimento riguardante lo stato giuridico dei magistrati

-delibera sui provvedimenti disciplinari riguardanti i magistrati

-delibera sul conferimento ai magistrati stessi di incarichi estranei alle funzioni istituzionali, in modo da assicurare un'equa ripartizione degli incarichi e dei relativi compensi

-delibera sulle piante organiche del personale di magistratura



-delibera sul collocamento fuori ruolo e su ogni altra materia ad esso attribuita dalla legge

### 3)Il personale

Il personale che lavora in questo organo è composto da magistrati e da impiegati amministrativi.

I magistrati sono: il Presidente, il Procuratore Generale aggiunto, i Presidenti di sezione, i Consiglieri, i primi Referendari ed i Referendari.

Il personale è collocato in uffici che sono distribuiti nell'intero territorio nazionale. Questi uffici sono strutturati:

-hanno un polo centrale di riferimento, il quale ha sede a Roma

- poi vi sono le sedi regionali che sono collocate presso ciascun capoluogo di regione e presso le provincie autonome di Trento e Bolzano.

Stando ai dati a nostra disposizione, si può notare come l'organico dei magistrati, che prevede una dotazione di 611 unità, abbia una copertura effettiva di 435 al 31 Dicembre 2013.

Il 25,8% dei magistrati esercita le proprie funzioni presso gli uffici centrali a Roma, mentre il 75% dei magistrati esercita la propria funzione in assegnazione principale a livello regionale.

I magistrati si suddividono a seconda della funzione: esistono i magistrati di controllo, i magistrati con funzioni giudicanti e i magistrati con funzioni requirenti.

Per quanto riguarda il personale amministrativo, la dotazione organica del personale in questione è calata rispetto agli anni '90.

Infine va specificato che gli uffici territoriali della Corte dei Conti sono presenti in tutte le regioni e le provincie autonome e sono articolati nelle Sezioni regionali di controllo, nelle Sezioni regionali giurisdizionali e nelle procure regionali.

Un discorso a parte deve essere dedicato alle risorse finanziarie: sono gli stanziamenti iscritti in apposito capitolo dello stato di previsione del bilancio dello Stato che le determinano.

La spesa della Corte dei conti presenta un'evidente rigidità: infatti circa il 76% della spesa ha natura obbligatoria ed è volta quasi esclusivamente a pagare gli stipendi del personale. Le altre voci di spesa sono così costituite:

- Il 13% è destinato a remunerare lo sviluppo e la manutenzione dei sistemi informativi assorbono finanziamenti

-l'8,1% del totale degli stanziamenti è volto a finanziare ad acquistare beni e servizi e a finanziare lavori

La ripartizione della spesa tra le diverse funzioni che realizzano la missione istituzionale della corte vede le risorse destinate al controllo ammontare a circa il 37%, quelle per la funzione giudicante raggiungere circa il 23%, mentre le risorse per la funzione requirente sono pari al 17%.

Dal 2010 la Corte dei Conti ha avviato l'integrazione del sistema di contabilità finanziaria con la contabilità economico-analitica per centri di costo. I costi sono così individuati secondo 3 criteri:

- a) alla natura del costo
- b) alla finalità o destinazione del costo
- c) alla responsabilità organizzativa

Concludendo, si intuisce come la Corte dei Conti sia un organo che ormai ha assunto un ruolo fondamentale nel processo di valutazione della performance: essa infatti svolge un controllo a livello nazionale e si occupa di tutta l'attività riguardante gli atti amministrativi e la regolarità contabile. Solo così infatti la PA può rendersi conto di come le conviene allocare le risorse che ha a disposizione.

### 8.12.3 Lo SMIVAP

Il SMIVAP effettua dei controlli sul Ciclo di Gestione della Performance e elabora il Piano della Performance e la Relazione sulla Performance, i suoi relativi output.

La valorizzazione del personale è alla base di ogni processo di cambiamento. Bisogna inoltre migliorare la propria struttura in termini di efficienza, efficacia e qualità dei servizi e delle prestazioni erogate.

Lo SMIVAP opera in modo da determinare il ciclo di gestione della performance. L'obiettivo finale è l'ottimizzazione della produttività del lavoro e dell'efficienza e trasparenza delle PA.

### 8.13 In sintesi...

I controlli sugli atti mirano a verificare la legittimità e il merito, i controlli gestionali valutano il grado di efficienza interni ed esterni, i controlli sugli organi valutano il corretto funzionamento. Poi vi sono i controlli in base alle parti del rapporto del controllo, i controlli di tipo imperativo e i controlli di tipo collaborativo.

Sugli atti amministrativi il controllo è esterno, preventivo, autorizzatorio, obbligatorio. Sulla gestione il controllo è interno, concomitante, per il governo, volontario.

### 8.14 Come vengono implementati i programmi strategici nella PA

Nella PA i programmi strategici vengono decisi seguendo le linee di mandato: è la Corte dei Conti che specifica cosa deve essere rendicontato.

Questi programmi strategici vengono implementati nei programmi operativi. Questi programmi operativi possono essere sia annuali che triennali e possono riguardare vari ambiti sociali.

Gli obiettivi operativi possono implementare gli obiettivi strategici in molti modi: per esempio possono prevedere degli interventi alle infrastrutture volte a rendere sostenibile la mobilità degli utenti, oppure possono prevedere un monitoraggio dei dipendenti per rendere più efficiente l'attività dell'ente.

Gli obiettivi operativi riguardano molti settori in cui la PA opera: l'istruzione, la cultura, il volontariato, il tempo libero, il turismo, l'edilizia abitativa, l'ambiente ecc.

Le PA si caratterizzano tutte per il fatto che, a differenza delle imprese private, non adottano la logica della massimizzazione del profitto ma si comportano come enti aventi una funzione sociale, ovvero si pongono come obiettivo principale la tutela e la salvaguardia dei diritti fondamentali dei cittadini. Ciò viene implementato attraverso tutta una serie di servizi che vengono offerti al pubblico e le indagini di mercato sono volte a capire il livello di soddisfazione dell'utenza.

Ad esempio, il DUP di Venezia prevede che vengano realizzati degli interventi volti a garantire la massima qualità dell'ambiente naturale e del paesaggio: in questo caso vengono previste tutta una serie di misure volte a garantire la trasparenza nella concessione degli spazi comunali a organizzazioni profit e non profit e il contrasto all'inquinamento. Il Comune di Venezia ha infine voluto tutelare i cittadini dai problemi sociali attivando un servizio di videosorveglianza e ordinando la chiusura di notte di alcuni locali.

Questo è solo un esempio di come i comuni, le province e le regioni abbiano cercato di affrontare i problemi sociali che dobbiamo affrontare ogni giorno.

Negli enti pubblici si sta dando sempre maggiore rilievo e importanza anche all'aspetto etico dell'organizzazione: i dipendenti devono difatti svolgere il proprio impiego dando sempre la priorità alle esigenze dei cittadini i quali devono sempre rappresentare il punto di partenza per tutta l'attività della PA.

Molti enti, inoltre, si sono dotati di un sistema volto a contrastare la corruzione negli ambienti di lavoro.

La legalità, la trasparenza e l'etica sono degli altri principi alla base del funzionamento delle PA: il Comune di Venezia, ad esempio, ha stretto un accordo con le forze dell'ordine per avviare dei corsi di educazione stradale e nautica nelle scuole primarie e secondarie di primo grado e delle manifestazioni pubbliche di sensibilizzazione sull'educazione stradale.

La scuola e la cultura rappresentano il punto di partenza per tutta l'attività di enti locali piccoli come i comuni in quanto sono i luoghi in cui si formano le nuove generazioni e quindi rivestono un ruolo fondamentale nella società.

Gli obiettivi strategici della PA devono in conclusione tener conto non solo della varietà dei contesti in cui opera la PA ma anche del valore "umano" che ha la PA quando si rivolge ai cittadini.



## 9. Il Controllo di Gestione nella PA

Le PA hanno modificato nel tempo non solo l'assetto dei livelli di governo, ma anche le pratiche di vigilanza e rendicontazione. Vanno adottati quindi degli strumenti utili per valutare la performance conseguita dai singoli Enti pubblici. Ciò che seguirà è un'analisi di come le ultime riforme abbiano inciso nel processo di definizione dei sistemi di valutazione.

### 9.1 I controlli in generale: la loro evoluzione e come vengono implementati

#### 9.1.1 Premessa

All'interno dei Controlli di Gestione si è verificato un rinnovamento nella legislazione che ha portato nel tempo a nuovi comportamenti organizzativi e a tutta una serie di cambiamenti nella società.

#### 9.1.2 Storia del sistema di controllo nelle PA

Prima di tutto è emersa la necessità di contenere la spesa pubblica negli enti pubblici (a fronte del disavanzo endemico del bilancio di tali enti), poi è emersa sempre più la consapevolezza da parte della PA dei propri diritti e delle necessità dei cittadini. All'economicità della spesa e alla necessità di adottare un sistema di valutazione efficace va affiancato il nuovo valore che assume la risorsa umana: sono infatti valorizzati la prospettiva, le esigenze, le professionalità, le aspettative e i valori di ogni singolo dipendente, a dispetto di una società che fino ad allora considerava gli enti pubblici come niente altro che delle strutture burocratiche e gerarchiche.

È importante in questo contesto che non solo vi siano delle relazioni fra centro e periferia ma anche fra uffici aventi nature e finalità diverse ma significative per il risultato finale a favore dell'utenza: in questo modo si viene a costituire un modello organizzativo a rete, che deve comunque essere in grado di adattarsi alle esigenze dell'utenza pur nel rispetto delle finalità di ogni singola amministrazione (la trasparenza nei confronti dei cittadini).

Anche l'ambiente socio-economico ha svolto un ruolo importante: con il D.P.R. n°421/1979 si è stabilito che le PA devono illustrare i dati relativi alla propria attività a consuntivo valorizzandone il significato amministrativo ed economico (ponendo particolare attenzione ai costi sostenuti e ai risultati conseguiti da ciascun esercizio), con il D.P.R. n°268/1987 viene data particolare importanza ai principi ben noti di efficacia ed efficienza, e infine con il D.P.R. n°494/1987 viene introdotto il sistema di contabilità analitica. Quest'ultimo è finalizzato a un'analisi dei costi e dei benefici di programmi e progetti della PA.

Con la Legge n°142/1990 stabilisce in maniera definitiva che il bilancio deve essere utilizzato per i futuri programmi, servizi e interventi e i risultati vanno illustrati nel conto del bilancio e nel conto del patrimonio. La stessa legge ha introdotto la figura del revisore dei conti e successivamente sono state individuate le caratteristiche principali del Controllo di Gestione che deve essere finalizzato ad esercitare un'attività di "controllo interno" nella PA.

Nonostante questi interventi, i Controlli di Gestione nella pratica non distinguevano fra controllo strategico e controllo operativo e non riuscivano a sintetizzare e giudicare i risultati conseguiti dalla PA.

Con il Decreto Legislativo n.286/1999 viene (per ovviare a questi problemi) rinnovato il sistema di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati conseguiti dalle PA, introducendo la distinzione fra funzione di controllo di gestione e funzione di valutazione della performance.

Vi sono 4 tipologie di controllo individuale che possono essere fatte:

- 1) Il controllo di regolarità amministrativa e contabile: esso viene realizzato dagli organi di revisione, dagli uffici di ragioneria e dai servizi ispettivi e valuta la legittimità, la correttezza e la regolarità dell'azione amministrativa.
- 2) Il controllo di gestione: esso è volto a valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa
- 3) Il controllo strategico: rivolto al monitoraggio dell'attuazione delle scelte contenute nei documenti di indirizzo politico, rileva se sono congruenti le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate ad ogni singola unità operativa e le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi. Vengono rilevare eventuali responsabilità di insuccesso ed eventuali rimedi.
- 4) La valutazione dei dirigenti: effettua la valutazione dei dirigenti apicali verificando la congruenza del loro operato politico con gli indirizzi politici dell'Azienda.

Un discorso a parte vale per i capi ripartizione, i quali vengono valutati dal controllo di gestione.

Al centro di tutta l'attività amministrativa è l'economicità delle azioni intraprese. È altresì importante che i controlli di gestione adottino sistemi di valutazione sempre più all'avanguardia, anche se ciò nella pratica non si è ancora realizzato in quanto gli attuali controlli di gestione sono più concentrati sulla contabilità finanziaria e sulla verifica fra fatti consuntivi e dati preventivi.

Gli interessi di parte danno un ulteriore contributo allo svilirsi dell'attività amministrativa.

Con il Decreto Legislativo n.165/2001 viene stabilito che le amministrazioni pubbliche devono attivare un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo. (esistono anche i centri di spesa e di risultato)

Le PA hanno così potuto dotarsi di sistemi informativi di valutazione sempre più avanzati, volti a garantire la già citata trasparenza nella PA.

I controlli di gestione devono in quest'ottica dare importanza al ruolo svolto dall'utenza e alla sua capacità di dirigere le politiche che devono essere adottate dalla PA (in base alle esigenze dell'utenza variano le politiche decise a livello manageriale).

Il controllo di gestione deve altresì provvedere alle verifiche periodiche tra obiettivi e programmi/progetti realizzati e dei rendimenti, dell'efficienza tecnica ed economica, dell'efficacia e dell'economicità della gestione. Centrali sono i livelli quantitativi/qualitativi dei servizi offerti. Vengono infine effettuate le valutazioni delle politiche fiscali e tariffarie adottate dall'ente, nonché della convenienza economica dei servizi proposti.

Il controllo di gestione deve, sintetizzando, adottare un Piano Esecutivo di Gestione (P.E.G.) che preveda:

- a) Una contabilità per centri di responsabilità
- b) Un budget
- c) Una rilevazione sistematica e dettagliata della attività svolte dai centri di responsabilità

Il controllo di gestione deve quindi valutare le risorse umane e offrire loro un utile feedback in merito all'attività svolta. Vi sono tuttavia delle critiche ai sistemi di gestione.

### 9.1.3 Critiche ai sistemi di controllo

Farneti(1995) individua 4 carenze nei sistemi di controllo:

- 1) L'attenzione viene rivolta solo alle conseguenze delle azioni di parte e non viene considerato il risultato globale dell'attività dell'Azienda
- 2) Non viene data nessuna delega ai dirigenti e ai tecnici
- 3) Il bilancio è solo finalizzato alla spesa e non esiste una pianificazione né a lungo né a breve termine
- 4) Non vengono prese in considerazione le informazioni consuntive

Per ovviare a questi problemi i sistemi di controllo devono adottare i seguenti provvedimenti:

- 1) Rivalutare il ruolo della programmazione
- 2) Una dirigenza che sia orientata ai risultati dell'ente. In quest'ottica è importante il livello di soddisfazione degli utenti
- 3) Un sistema di controlli economici e di legge e modalità di realizzazione che considerino sia l'aspetto finanziario che patrimoniale che economico
- 4) Una legislazione che individui chiaramente le autonomie decisionali e i centri di responsabilità

A livello empirico gli strumenti giuridici non stati ancora adottati da tutte le PA.

#### 9.1.4 Il ruolo svolto dall'utente e dall'informazione

I controlli di gestione devono:

- 1) Porre al centro della propria attività l'utenza, che va ascoltata e soddisfatta il più possibile
- 2) Per arrivare all'obiettivo del precedente punto, è necessario disporre di informazioni chiare e precise intorno all'attività dei vari centri di responsabilità
- 3) Rendere la gestione trasparente, partecipata e democratica(Farneti,1995)

Nei Comuni è importante inoltre che gli assessori collaborino con i sindaci nel processo di realizzazione e di controllo espressi dai consigli.

Solo adottando questi provvedimenti i cittadini possono diventare più consapevoli in merito ai propri fabbisogni e alle proprie esigenze.

#### 9.1.5 Qual è la realtà attuale dei controlli di gestione

Le recenti riforme hanno modificato non solo l'assetto dei livelli di governo, ma anche le pratiche di vigilanza e di rendicontazione.

A tal proposito ho pensato di prendere in esame un'intervista che è stata fatta a Morigi(Morigi, 2013).

Secondo questa autrice, i controlli di gestione svolgono un ruolo fondamentale nelle PA non solo per contenere la spesa pubblica ma anche per monitorare i processi, in maniera tale da compensare adeguatamente i centri di responsabilità a seconda dei risultati conseguiti. I processi di valutazione della performance devono per riuscire in questo scopo abbandonare i processi complicati e farraginosi volti a valutare solo la spesa di settore e troppo incentrati sulla spesa e non sulla qualità delle attività perseguite.

In quest'ottica i controlli di gestione devono incentivare le PA a raggiungere gli obiettivi in tempi rapidi, anche in presenza di scarsità di risorse. È inoltre necessario che la Corte dei Conti valuti periodicamente l'operato dei sistemi di controllo negli Enti locali con più di 15000 abitanti.

Gli Enti locali devono altresì svolgere una autovalutazione della propria attività.

L'obiettivo che i sistemi di controllo devono porsi è adottare una normativa volta alla managerialità e all'efficienza, volta a regolare non solo l'attività operativa quotidiana ma anche le scelte strategiche.

I controlli di gestione devono comprendere ciò che il legislatore deve perseguire e devono valutare gli eventuali interventi da porre in essere per migliorare la performance globale della PA. A questo proposito deve essere adottata una corporate governance efficace e trasparente.

Il Controllo di Gestione valuta l'attività che viene eseguita in corso d'anno, valuta gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi iniziali e ne esplicita le motivazioni. Il Controllo di Gestione incrementa così l'efficacia e l'efficienza del Sistema di Controllo Interno.

Il Controllo di Gestione aiuta così l'ente ad individuare i fattori critici di successo e i Key Performance Indicator, ovverosia gli indicatori chiave.

Il controllo di gestione deve in questo contesto provvedere all'attività di reporting, ovvero deve comunicare e rappresentare periodicamente i risultati.

L'obiettivo di un controllo di gestione è insomma prima di tutto informare l'Azienda in merito al suo andamento.

Le funzioni del controllo di gestione sono:

- 1) Analizzare la contabilità analitica
- 2) Stendere il rapporto di gestione
- 3) Analizzare i documenti e le relazioni
- 4) Analizzare e controllare l'andamento economico finanziario

Gli obiettivi sono quindi:

- 1) Ottimizzare le risorse
- 2) Elaborare i dati raccolti e produrre le relazioni informative
- 3) Valutare l'andamento complessivo della gestione aziendale
- 4) Contribuire a definire le risorse economiche a disposizione di ciascuna area aziendale

Il Controllo di gestione deve contribuire allo sviluppo di servizi che siano funzionali all'intera comunità. I dati devono per questo essere unici (non devono esservi doppi) e le operazioni devono essere tracciabili, nel senso che in ogni momento può essere rinvenuta l'origine di un costo o di qualsiasi altro elemento.

SAP è un esempio di gestionale volto a garantire un servizio efficace e efficiente a disposizione dell'intero apparato. SAP consente di avere una visione chiara, completa ed approfondita di ogni voce presente nel gestionale. I report sono dettagliati e vi è una visione chiara dei costi e delle entrate. Ciò permette all'Azienda di elaborare una programmazione efficace.

È necessario che il controllo di gestione ottimizzi il processo decisionale, in quanto deve essere in grado di fornire degli elementi utili a capire l'andamento generale dell'ente pubblico anche in una chiave di analisi predittiva. È necessario infine che ogni eventuale scostamento sia individuato e corretto in tempo utile.



## 9.2 Il controllo di gestione e il suo rapporto con la Corte dei Conti

Il controllo di gestione nel corso della sua attività deve seguire delle linee guida che vengono elaborate dalla Corte dei Conti e che servono alle PA per valutare lo stato di attuazione e le funzionalità del sistema dei controlli interni.

Ciò che la Corte dei Conti si pone come obiettivo non è solo di consentire agli enti locali di valutare l'adeguatezza, l'affidabilità e l'efficacia dei controlli realizzati, ma anche quello di evitare che le diverse modalità organizzative del sistema dei controlli interni nelle singole realtà locali si risolvano in una varietà di modelli scarsamente funzionali al miglioramento dell'organizzazione e dell'attività degli enti, ovvero producano una serie di dati difficilmente raffrontabili e non sufficientemente significativi.

Queste linee guida permettono quindi agli enti locali di dotarsi di un sistema di valutazione della performance che sia in grado di ottimizzare le risorse dell'organizzazione e di rendicontare le Sezioni regionali impegnate a completare i controlli di regolarità contabile.

La logica che viene adottata dalle PA è che è necessario mantenere l'equilibrio economico-finanziario e rispettare le regole contabili.

La Corte dei Conti ha essenzialmente stabilito che il controllo di gestione, il controllo di qualità e il controllo strategico sono fra di loro collegati e interdipendenti, nel senso che l'insieme dei controlli disposti dall'ente possono e devono interagire con il contesto circostante dell'ente che si pone in un rapporto di interdipendenza con l'esterno.

La Contabilità Territoriale(Con.Te) deve essere organizzata in 8 sezioni così suddivise.

- 1) La prima sezione è costituita dal Sistema dei controlli interni, il quale è volto a valutare l'operatività dei controlli e la loro implementazione;
- 2) La seconda sezione è costituita dal Controllo di regolarità amministrativa e contabile. Essa è volta ad intercettare la presenza di eventuali problematiche nell'esercizio del controllo preventivo di regolarità tecnica e contabile sugli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale; per il controllo successivo sui provvedimenti di spesa e sui contratti posti in essere viene in più richiesta una serie di elementi informativi sul corretto funzionamento dei processi a monte e a valle dei report adottati nell'esercizio(con particolare riferimento alle misure consequenziali adottate dai responsabili dei settori in cui l'amministrazione locale risulta articolata);
- 3) La terza sezione riguarda il Controllo di gestione che, come ho già detto, produce report periodici in merito alla qualità dell'attività svolta dall'ente e si focalizza in particolare su:
  - a) tasso medio di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali
  - b) il grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa
- 4) La quarta sezione riguarda il Controllo strategico. Esso valuta se i programmi decisi a livello strategico sono stati attuati e se gli obiettivi preordinati all'adozione delle scelte strategiche da operare a livello di programmazione sono stati conseguiti. Il controllo strategico inoltre valuta gli indicatori e le tecniche adottate per orientare le decisioni dei vertici politici e per segnalare al Controllo di gestione le opportune analisi da effettuare in vista degli obiettivi da raggiungere;
- 5) La quinta sezione riguarda il Controllo sugli equilibri finanziari. Essa è volta a verificare il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari da parte del servizio finanziario i quali

- devono adottare le linee di indirizzo e controllare gli equilibri finanziari in coordinamento con i responsabili dei servizi, il segretario o il direttore generale e gli organi di governo dell'ente(secondo le rispettive responsabilità)
- 6) La sesta sezione è denominata Controllo sugli organismi partecipati e contiene domande volte a verificare il grado di operatività della struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati(essa approfondisce gli indirizzi adottati, l'ambito di monitoraggio, i profili organizzativi e gestionali, gli adempimenti normativi ecc.)
  - 7) La settima sezione è costituita dal Controllo sulla qualità dei servizi ed è volta a rendicontare l'effettiva qualità dei servizi e delle prestazioni erogate dalla PA. In questa sezione vengono indagati:
    - a) i requisiti di appropriatezza degli indicatori adottati
    - b) il livello standard di qualità programmati
    - c) la misurazione della soddisfazione percepita dagli utenti
    - d) l'effettuazione di indagini di benchmarking
    - e) il coinvolgimento attivo degli stakeholders
  - 8) L'ottava sezione è denominata Note ed è dedicata ai chiarimenti necessari per la miglior comprensione delle informazioni e/o all'inserimento di informazioni integrative di carattere generale, commenti o altri dettagli informativi riferiti a specifici quesiti, ritenuti utili a rappresentare situazioni caratteristiche o peculiari

La Contabilità territoriale è un sistema adottato dalla Corte dei Conti con cui viene rilevato il sistema di valutazione della performance di tutto il sistema pubblico(comuni, Città metropolitane, Province)

Le informazioni raccolte da questo questionario vengono inserite in un apposito database e, nel caso in cui evidenziassero l'assenza o l'inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate si possono attuare gli interventi correttivi necessari.

Sintetizzando, si capisce come la Corte dei Conti svolga un ruolo fondamentale nel processo di valutazione della performance delle PA il quale deve essere retrospettivo nello stesso tempo riflessivo, nel senso che solo così le PA possono rendersi conto dei propri punti deboli e adottare gli eventuali strumenti correttivi.

### 9.3 Conclusione

L'ente grazie al controllo di gestione può valutare l'andamento della propria attività e può essere in grado di fare un'analisi predittiva in merito ai suoi futuri sviluppi sulla base dei dati che ha a disposizione.

# 10. Il contributo dei controlli di gestione ai sistemi di valutazione e ai sistemi di performance

Adesso tratteremo in dettaglio come le PA operano al loro interno la valutazione della loro attività

## 10.1 Uno schema generale

I controlli interni vengono effettuati dai dirigenti, dall'OIV e dai Revisori dei Conti.

I controlli esterni vengono effettuati dalla Corte dei Conti, dai Servizi Ispettivi (MEF, MIUR, Dipartimento della Funzione Pubblica), dall'ANAC (ex CIVIT).

## 10.2 Il controllo interno e il suo collegamento con il profilo aziendale

Il controllo interno viene fatto ricorrendo a mezzi, attività, procedure messe in atto per fornire una ragionevole garanzia del raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione. Il controllo interno è volto a:

- a) Mitigare i rischi che minacciano l'ottenimento dei risultati desiderati
- b) Aiutare la direzione nello svolgimento dell'attività aziendale
- c) Assicurare una gestione aziendale efficace ed efficiente
- d) Garantire l'attendibilità dei dati
- e) Rispettare le normative di legge
- f) Salvaguardare il patrimonio aziendale

Alla base del riordino dei controlli interni vi sono:

- 1) L'articolo 20 del Decreto Legislativo n.29/1993, che è mirato a razionalizzare l'organizzazione delle AAPP e a revisionare la disciplina in materia di pubblico impiego (163/2001)

Il Decreto pone le basi per una verifica della corretta gestione delle risorse pubbliche, effettuando anche una comparazione fra i costi e i rendimenti. È previsto che anche consulenti esterni possano partecipare alle valutazioni e al controllo di gestione

- 2) Il Decreto Legislativo n.286 del 1999, volto a riordinare e potenziare i meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, garantire il controllo della regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti, la valutazione e il controllo strategico.

È importante effettuare un monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle PA.

Questo Decreto è obbligatorio per i Ministeri, applicabile dalle Regioni, facoltativo per gli Enti Locali e le camere di commercio. Le Università sono escluse.

Riassumendo, il controllo di gestione deve:

- 1) Garantire la regolarità dell'azione amministrativa
- 2) Controllare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa
- 3) Valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale

#### 4) Valutare la congruità fra gli obiettivi posti a inizio anno e i risultati conseguiti

Il controllo di gestione valuta le attività del personale, le quali vengono controllate a livello strategico. Il controllo di qualità dei servizi offerti è un altro compito del controllo di gestione.

Il controllo strategico è posto in capo ai dirigenti posti al vertice dell'unità organizzativa interessata. Anche gli organi di indirizzo politico effettuano il controllo strategico.

È doveroso ricordare come la valutazione dei dirigenti utilizzi i risultati del controllo di gestione ma è svolta da strutture e soggetti diversi. La regolarità amministrativa e contabile non deve essere effettuata dal controllo di gestione e dal controllo strategico.

I servizi ispettivi, gli organi di revisione, gli uffici di ragioneria e gli organi appositamente previsti dalla legislazione vigente esercitano il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

È un obbligo per i membri dei collegi e ordini professionali operanti nel settore rispettare i principi della revisione aziendale.

Il controllo di gestione deve, in sintesi:

- a) Definire le unità organizzative di cui si vuole valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità
- b) Determinare gli obiettivi gestionali e i soggetti responsabili del raggiungimento di detti obiettivi
- c) Definire i prodotti e le finalità dell'intera organizzazione o delle singole unità organizzative  
Riprendendo il Decreto Legislativo 286/1999, esso definisce:
  - a) Le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi
  - b) Gli indicatori per misurare l'efficienza, l'economicità e l'efficacia
  - c) La frequenza di rilevazione delle informazioni (periodicità delle valutazioni del personale dirigente e comparto)
  - d) La legge quadro contribuisce a definire gli strumenti operativi per l'attività di pianificazione e controllo
  - e) Il controllo di gestione contribuisce allo sviluppo delle competenze professionali, umane e organizzative assegnati ai propri dirigenti
  - f) Il controllo di gestione permette allo stesso valutato di partecipare all'attività di valutazione, prendendo consapevolezza delle proprie debolezze e di conseguenza adottando dei comportamenti volti ad ovviare le criticità riscontrate

Il controllo di gestione ha il compito fondamentale di valutare gli scostamenti fra gli obiettivi prestabiliti e i risultati raggiunti dalle unità operative anche al fine di valutare se sono state rispettate o meno le direttive adottate a livello di indirizzo politico

Il controllo di gestione supporta gli organi di indirizzo politico, anche al fine di supportare gli indirizzi politici assegnati per la valutazione dei dirigenti.

La valutazione viene effettuata a livello preventivo e a livello successivo, al fine di:

- a) Valutare la congruità fra le risorse umane assegnate e le missioni aziendali che la PA si è imposta
- b) Valutare gli eventuali ostacoli che possono impedire un rimedio a fronte degli scostamenti che ci sono fra gli obiettivi prestabiliti a inizio anno e i risultati conseguiti

### 10.3 Il budget

Il budget è un elemento essenziale di programmazione e di controllo dell'attività aziendale. L'obiettivo che ci si pone all'interno di un'organizzazione pubblica è quello di attribuire in maniera equa e corretta le risorse che sono a disposizione della PA in modo tale da consentire il raggiungimento degli obiettivi che la stessa PA si è posta.

Il budget serve alla PA per valutare come attribuire correttamente le risorse ai diversi centri di costo. Esso rientra nella fase di programmazione, ovvero quella fase durante la quale la PA stabilisce gli obiettivi da raggiungere e nello stesso tempo assegna le diverse risorse alle singole unità organizzative semplici.

### 10.4 I centri di costo

L'attribuzione per centri di costo viene stabilita tenendo conto di ben determinati principi.

È importante che i centri di costo evidenzino il livello di efficienza del centro di costo stesso che deve essere utile ai vertici superiori per assumere le relative decisioni.

Lo STAFF supporta l'attività dei Capi dei centri di costo

Vengono utilizzati dei codici per identificare le varie voci di costo: in questo modo i dati vengono resi immediatamente a disposizione della PA. I codici definiscono:

- a) Il codice dell'Unità
- b) Indicano i dettagli dell'Unità produttiva

Vi sono dei limiti che riguardano:

- a) I materiali in entrata
- b) I prodotti in uscita
- c) Gli impianti in dotazione
- d) Il personale e altre spese di lavorazione

La legge disciplina la responsabilità per l'emissione e l'aggiornamento delle specifiche dei centri di costo.

### 10.5 I sistemi di retribuzione collegate al merito nella PA

Da sempre la necessità di tutelare gli interessi generali e di doverli tutelare secondo criteri d'imparzialità e trasparenza hanno spinto la PA a gestire gli avanzamenti di carriera sulla base di sistemi di valutazione formali.

In tema di retribuzione funzionava così: ogni volta che avveniva un avanzamento di carriera aumentava progressivamente la retribuzione.

Ciò è stato al centro dell'attenzione della PA fino a quando non ci si è resi conto del valore della produzione dei servizi pubblici. Ciò ha spinto la PA a passare da una logica secondo cui il lavoratore era retribuito in base al risultato ottenuto ad una logica di direzione per obiettivi che possono essere dei più svariati tipi: di budget, di reparto, di qualità.

Se osserviamo ciò che succede al tempo attuale ci si può accorgere di come tutte le amministrazioni pubbliche dei paesi sviluppati (l'OECD dice i due terzi dei paesi membri) si siano dotate dei sistemi di performance related pay. Sotto questa denominazione vanno tutti i sistemi di valutazione: dai più quelli meno sviluppati a quelli molto complessi e quindi non ancora pienamente ancorati a questo concetto del realted pay.

Il realted pay è uno strumento fondamentale per riuscire a gestire a livello di management un'impresa.

## 10.6 Le analisi dell'OECD sulla performance della pubblica amministrazione

Secondo l'OECD sono in atto le seguenti tendenze:

- 1) A livello manageriale, come a livello di altre categorie di dipendenti, vengono applicati questi sistemi di retribuzione collegati alla performance
- 2) A livello di Politica Regionale di Prevenzione viene utilizzato un sistema basato sulle prestazioni collettive, di gruppo, di staff oppure di reparto
- 3) I sistemi di PRP standardizzati a lungo termine si sono tramutati in sistemi più decentralizzati al fine di facilitare la delega delle funzioni dirigenziali
- 4) Esistono più criteri diversi per la valutazione dei risultati: diventa importante ai fini della valutazione delle performance non solo il rendimento ma anche le competenze e le capacità sociali in genere
- 5) Le valutazioni delle prestazioni tengono più in considerazione la valutazione di obiettivi predeterminati e il dialogo con i dirigenti di linea, mentre gli indicatori rigorosamente qualificabili passano in secondo piano. Vale la pena però di sottolineare come nei paesi dell'OCSE il sistema di valutazione più diffuso sia il sistema di graduazione delle prestazioni, che stabiliscono delle quote sul numero di persone che possano rientrarvi
- 6) Gli incentivi per le prestazioni costituiscono una piccola parte dello stipendio, soprattutto per le fasce di lavoratori non dirigenziali. Spesso non si assiste a un aumento che sia pari al 5% dello stipendio base. I premi PRP, che vengono attribuiti come supplemento o in sostituzione degli aumenti per merito, sono generalmente più elevati: a livello dirigenziale gli incentivi di base alle prestazioni sono generalmente più alti di quelli dei dipendenti, i cui premi PRP spesso non eccedono il 10% dello stipendio base, e ammontano a circa il 20% dello stipendio di base.

Gli enti locali in Italia rispecchiano il quadro descritto finora. Per migliorare la produttività e l'efficienza di un sistema bisogna quindi appoggiarsi ad un sistema di valutazione della performance che attribuisca degli incentivi ai lavoratori più diligenti.

# 11. Il Controllo di Gestione: il suo collegamento con il ciclo della performance

In questa parte della tesi andrò ad analizzare il Controllo di Gestione e il suo ruolo nel ciclo della performance.

## 11.1 Qual è il rapporto fra il Controllo di gestione, il sistema di misurazione della performance e l'attività di rendicontazione che viene effettuata a livello di azienda?

Abbiamo già detto che ogni PA effettua periodicamente una valutazione della propria performance ai fini di consentire un miglioramento qualitativo dell'attività svolta.

Ciò che è necessario ora è analizzare il collegamento che esiste fra il Controllo di Gestione e il ciclo di valutazione della performance.

A partire dai dati empirici si può dedurre come enti statali (tipo le università) effettuano delle valutazioni a livello sia organizzativo che particolare in modo tale da operare in un sistema integrato. In quest'ottica il piano operativo attuativo definisce gli obiettivi specifici che vengono poi resi disponibili all'utenza esterna che può consultarli.

La PA è anche impegnata nelle attività di Anticorruzione: ogni PA deve accertarsi che i propri dipendenti non causino un conflitto di interesse fra l'ente ed altri soggetti.

Nei comuni, come nelle università, sono previste le figure dell'OIV e del Segretario generale, che sono tutti collegati al controllo di gestione: in questo modo il controllo di gestione può disporre dei dati utili per predisporre i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio (Conto economico, percentuale di partecipazione delle società con cui l'Azienda coopera).

Il controllo di gestione fa parte del sistema dei Controlli interni e valuta i risultati conseguiti dai singoli dipendenti.

La Relazione sulla performance è il documento che sintetizza tutti i report delle singole unità operative.

A questo punto si capisce come anche la rendicontazione finanziaria sia importante all'interno di un ente pubblico: la rendicontazione delle spese è infatti uno degli asset fondamentali da valutare nel momento in cui si devono rispettare principi importanti come quello di competenza finanziaria.

Le spese infatti hanno un effetto sia sulla cassa dell'ente sia sull'impegno che la PA deve sostenere.

La rendicontazione delle spese è uno strumento utile in quanto la PA può individuare il costo dei vari fattori produttivi i quali dapprima comportano un impegno (che va rilevato a livello contabile) e poi comportano un pagamento (che viene rilevato come un flusso di cassa).

Il controllo di gestione attua inoltre una valutazione dei residui, che vengono analizzati nel corso dei vari anni e che possono essere suddivisi in residui attivi e residui passivi:

- a) i residui attivi costituiscono le somme accertate e non riscosse al termine dell'esercizio
- b) i residui passivi costituiscono le somme impegnate e non pagate entro il termine dell'esercizio

In sintesi, affianco al controllo di gestione è necessario che ogni singolo ente pubblico adotti un sistema di contabilità analitica in grado di identificare i costi monetari a cui è necessario aggiungere un'efficace contabilità economica che sia in grado di valutare anche i costi non monetari: l'azienda deve far fronte difatti sia ai costi materiali che immateriali, anche perché diverse risorse apportano un contributo pluriennale alla produzione dell'ente e non esauriscono la loro funzione in un singolo esercizio.

## 11.2 Come viene effettuato il rendiconto della gestione e come vengono evidenziati i costi che la PA deve sostenere

Il rendiconto della gestione serve per stabilire i ricavi e i costi che l'Ente ha dovuto affrontare nel corso dei diversi esercizi.

Il prospetto che ne deve derivare deve essere il più possibile fedele ai programmi e alle missioni definite a livello strategico dall'Azienda e deve render conto dell'utile o della perdita che l'ente ha conseguito alla fine dell'esercizio.

Il bilancio deve altresì indicare quali siano i crediti inesigibili (che devono essere stralciati dal conto del bilancio) e tutto l'insieme delle movimentazioni effettuate nel corso dell'esercizio sui capitoli di entrata e di spesa.

In questo contesto il Controllo di gestione verifica le quote delle già citate società partecipate e controllate dall'ente nonché le quote dei residui.

A questo punto ritengo utile approfondire il ruolo assunto dai residui.

I residui consentono di individuare:

- a) i crediti di dubbia e difficile esazione;
- b) i crediti riconosciuti assolutamente inesigibili
- c) i crediti riconosciuti insussistenti per l'avvenuta legale estinzione o per indebitato o erroneo accertamento del credito
- d) i debiti insussistenti o prescritti
- e) i crediti e i debiti non imputati correttamente in bilancio a seguito di errori materiali o di revisione della classificazione del bilancio per i quali è necessaria una riclassificazione
- f) i crediti ed i debiti imputati all'esercizio di riferimento che non risultano di competenza finanziaria di tale esercizio, per i quali è necessario procedere alla reimputazione contabile all'esercizio in cui il credito o il debito è esigibile

Vale la regola generale secondo cui non è necessaria la costituzione del fondo pluriennale vincolato solo nel caso in cui la reimputazione riguardi, contestualmente, entrate e spese correlate.

Il fondo crediti di dubbia esigibilità viene valutato e ha un termine di 3 anni dopo i quali il responsabile del servizio competente alla gestione dell'entrata valuta l'opportunità di operare lo stralcio di tale credito dal conto del bilancio.

È importante a questo punto ricordare il ruolo assunto dalla motivazione: ogni PA deve attuare un'analisi dei crediti di dubbia esigibilità e ha l'obbligo di attuare ogni singola azione che sia finalizzata ad evitare che la suddetta fattispecie si verifichi nuovamente.

Esistono poi anche i debiti fuori bilancio.

I residui possono anche essere reimputati e riaccertati parzialmente.



Tornando al discorso generale che stavo facendo sugli enti locali, ogni PA deve insomma rendicontare la propria attività e i relativi costi. Ogni ente locale dispone di beni del demanio(i quali rientrano nello stato patrimoniale) e deve aggiornare l'inventario annualmente.

Ogni ente locale deve infine trovare le adeguate coperture per le perdite che può avere in conto economico.

Sintetizzando, ogni ente pubblico deve gestire le spese, il bilancio e le entrate, garantendo che venga rispettato il principio della competenza finanziaria e che vengano effettuati confronti fra i diversi esercizi in modo tale da permettere all'ente di vedere se le previsioni degli anni precedenti siano state o meno confermate dai dati effettivi della gestione. Vanno inoltre individuate le aree deficitarie dell'ente e va analizzata ogni soluzione che potrebbe porvi rimedio.

### 11.3 il controllo di gestione: come viene implementato in un Comune

Gli enti locali sono numerosi e fra questi possiamo annoverare le provincie, le regioni, le Città metropolitane(tipo quella di Venezia)... in tutto questa architettura di pubbliche amministrazioni un ruolo particolare lo assumono i comuni, i quali sono in un certo senso i più vicini ai cittadini e alle loro esigenze.

I comuni operano periodicamente una valutazione della performance dell'ente la quale deve essenzialmente verificare che gli obiettivi stabiliti dal Documento Unico di Programmazione(i quali a loro volta vengono declinati nel Piano esecutivo di Gestione) vengano raggiunti, individuando gli eventuali scostamenti e le possibili motivazioni di questi scostamenti.

Il segretario comunale, in accordo con il controllo di gestione, controlla e sorveglia tutta l'attività del comune(la quale spazia dalle attività culturali all'istruzione, allo sport, al tempo libero, alle iniziative per la casa, al sostegno ai disabili e alla popolazione anziana). Egli inoltre firma tutte le deliberazioni di Giunta che devono essere corredate anche dalla firma del Sindaco. Un caso a parte sono invece le deliberazioni di Consiglio comunale, le quali devono essere redatte per iscritto(tutto il dibattito fra i componenti del Consiglio deve essere trascritto).

Le delibere del Consiglio e della Giunta comunale possono essere soggette a valutazioni di tipo tecnico e/o contabile(o anche a nessuna delle due, come nel caso delle interrogazioni): esse mirano a valutare la compatibilità tecnica e/o contabile degli atti.

Il controllo di gestione nei comuni provvede periodicamente ad elaborare la Relazione della Performance e controlla il grado di raggiungimento degli obiettivi che vengono individuati per centro di costo.

Ogni controllo di gestione nei comuni valuta il costo dell'attività svolta e deve anche rendicontare le spese.

Il cruscotto aziendale consente inoltre in alcuni comuni la visione dei dati.

I comuni costituenti le Unioni dei comuni, visto che ormai si è avviato il processo di digitalizzazione della PA, stanno provvedendo ad utilizzare dei programmi informatici che siano in grado di concentrarsi su un singolo aspetto di spesa e da lì possano estrarre dei dati(i quali vengono poi usati per redigere un report).

I controlli di gestione dei comuni devono approfondire i centri di costo e devono fare in modo che le Unioni dei comuni si dotino di un unico programma di rendicontazione in modo così da rendere uniformi i sistemi di valutazione dei comuni componenti l'unione.

Nei comuni può essere inoltre eletto un dirigente il quale si riunisce periodicamente con altri dirigenti per discutere dei risultati del controllo di gestione.

Il controllo di gestione nei comuni supporta il vertice strategico ad adottare i programmi di intervento e rendiconta delle eventuali indagini di customer satisfaction che vengono elaborate dalle società partecipate.

Da tutto ciò che è stato detto finora si deduce in conclusione come i sistemi di valutazione dei comuni costituenti le unioni si siano progressivamente omogeneizzati e come i sistemi di valutazione delle performance si siano sempre più affinati nella valutazione di aspetti importanti del servizio che viene offerto ai cittadini, come per esempio la puntualità.

#### 11.4 Il sistema di valutazione della performance elaborato dalle provincie: un confronto con i comuni

Le provincie, a differenza dei comuni, si occupano di un'area molto più vasta.

Le provincie, come i comuni, adottano il PEG (Piano Esecutivo di Gestione) e elaborano i programmi i quali devono seguire le linee di mandato.

Le provincie devono provvedere altresì ad elaborare un'apposita sezione nel proprio sito, denominata Amministrazione trasparente, nella quale vengano resi disponibili ai cittadini tutti gli atti elaborati dall'ente e tutte le informazioni utili a rendicontare l'attività svolta dall'ente.

Le provincie distinguono fra obiettivi strategici, gestionali e obiettivi operativi:

- 1) Gli obiettivi strategici si collocano al vertice della struttura organizzativa dell'ente
- 2) Gli obiettivi gestionali sono una suddivisione degli obiettivi strategici
- 3) Gli obiettivi operativi si collocano al di sotto degli obiettivi strategici e sono infine gli obiettivi in pratica che l'ente deve raggiungere

Per ogni obiettivo operativo vengono definite delle azioni deputate al suo raggiungimento e per ogni azione viene specificato l'arco temporale entro il quale deve essere realizzata ed il peso percentuale che le è attribuito.

Anche le provincie adottano degli indicatori misurabili attraverso la definizione di specifici target.

Nelle provincie viene prevista sia una valutazione della performance individuale che una valutazione della performance organizzativa.

Sintetizzando si capisce come anche nelle provincie tutto il sistema di valutazione della performance sia strettamente integrato con il controllo strategico nonché con il processo di costante miglioramento dell'attività dell'ente.

## 11.5 Il sistema di valutazione elaborato dalle regioni

Anche le regioni hanno un sistema di valutazione della performance: essi sono volti a garantire che vengano rispettati i già citati principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Vanni distinte 2 fasi: la fase di programmazione, nella quale vengono fissati gli obiettivi, e la fase di controllo, nella quale si verifica se gli obiettivi sono stati raggiunti e in che misura.

Nelle regioni vi è quindi un sistema di valutazione simile a quello intrapreso dai comuni e dalle provincie, come si è visto precedentemente.

Come in tutti gli enti pubblici anche nelle regioni il bilancio si accorda alla programmazione e le classificazioni di bilancio coincidono con le categorie di programmazione.

Le regioni adottano un apposito sistema di indicatori (come le provincie e i comuni) in grado di valutare e cogliere nel complesso la qualità dell'attività svolta, nonché un insieme di missioni, le quali rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni (che possono essere raggiunte utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali).

Come nelle provincie e nei comuni, anche nelle regioni i documenti redatti non hanno solo valenza contabile ma anche conoscitiva in quanto permettono all'ente di conoscere i risultati conseguiti dall'organizzazione e permettono la maturazione morale dell'ente, che diventa così responsabile di fronte alla società a cui si rivolge (come lo dimostra il fatto che per tutte le PA è obbligatorio predisporre la sezione dell'Amministrazione trasparente nel proprio sito istituzionale).

Il risultato dell'azione amministrativa viene valutato sempre considerando lo scostamento fra obiettivo prestabilito in fase iniziale e l'effettiva azione intrapresa dall'ente.

Le regioni provvedono inoltre a elaborare una Relazione della Performance in cui non vengono solamente evidenziati gli scostamenti fra obiettivi e risultati raggiunti ma anche l'allocazione delle risorse fra i singoli obiettivi: in questo modo l'ente può valutare gli obiettivi dove vanno allocate maggiori risorse e gli obiettivi in cui invece possono essere allocate minori risorse.

Le regioni si impegnano infine a rendere i propri documenti comprensibili anche ai cittadini non esperti spiegando con cura le varie voci di spesa.

## 11.6 Riassumendo...

Riassumendo si capisce come il ciclo della performance sia strettamente interconnesso con il controllo di gestione e come tutti gli enti della PA (comuni, regioni, città metropolitane, provincie) abbiano adottato dei sistemi di valutazione della performance in un certo senso simili, nel senso che tutti si prefiggono come obiettivo principale quello di migliorare la performance dell'ente che acquisisce così anche una funzione sociale ed etica.



## 12. Come viene implementata a livello di enti locali la valutazione della performance

### 12.1 Il nesso che collega il ciclo della performance e la programmazione finanziaria e di bilancio: un approfondimento sulle valutazioni eseguite a livello di comune

La cosiddetta Riforma Brunetta ha posto le basi per un processo di semplificazione dell'attività amministrativa, la quale viene concepita non più solo come un atto meramente programmatico ma come un'occasione importante per valutare il bilancio aziendale. In altre parole, le direttive di programmazione devono tener conto anche delle disponibilità economiche dell'ente.

L'ente deve in particolare:

- 1) tenendo conto che non tutti gli obiettivi necessitano di specifiche risorse finanziarie, allocare le risorse finanziarie nei diversi progetti che devono essere catalogati per obiettivo. È necessario che l'ente tenga in considerazione il documento che sta alla base dell'assetto finanziario dell'ente (il Documento Unico di Programmazione nel caso degli enti locali, il Documento di economia e finanza nel caso delle Regioni);
- 2) identificare degli appropriati indicatori che siano in grado di misurare le eventuali grandezze economico-finanziarie che possono essere eventualmente misurate;
- 3) misurare la salute finanziaria dell'ente

La medesima Riforma stabilisce che il Piano della performance venga adottato in coerenza con le note integrative al bilancio di previsione o con il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio. Gli articoli 5 e 10 stabiliscono che gli obiettivi strategici e operativi devono essere conformi agli obiettivi di bilancio.

Il Piano della performance costituisce, negli enti locali, parte del Piano esecutivo di gestione (secondo quanto dice l'articolo 169, comma 3-bis, del Tuel).

La gestione dell'ente deve essere in qualche modo collegata alla Relazione sulla performance.

Oltre all'evidente tentativo di semplificazione dell'azione amministrativa, questo approccio ha consentito di aggregare ambiti disciplinari differenti (così come sistemi informativi differenti).

L'articolo 5 definisce gli obiettivi che vanno distinti in generali e specifici:

- 1) gli obiettivi generali identificano le priorità strategiche delle PA, anche tenendo conto del comparto di contrattazione di appartenenza, così come del livello e della qualità dei servizi da garantire ai cittadini i quali vengono definiti ogni 3 anni con Dpcm;
- 2) gli obiettivi specifici, che sono parte del Piano della performance, sono definiti ogni 3 anni. Questi obiettivi sono programmati in coerenza con gli obiettivi generali e vengono definiti dagli organi di

indirizzo politico-amministrativo (una volta sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative).

I risultati vengono analizzati sotto il punto di vista della misurazione economica e analitico-economica, e vengono tenuti in considerazione 3 principi fondamentali: l'efficienza, l'efficacia e economicità.

La contabilità analitica aiuta in questo contesto a ottimizzare i tempi dell'azione amministrativa, in quanto essa permette all'ente di effettuare comparazioni temporali e di assumere delle decisioni in un contesto stabile e dove le rilevazioni avvengono continuamente.

Il Documento Unico di Programmazione trova la sua espressione nel Piano Esecutivo di Gestione, in quanto il primo definisce gli obiettivi strategici, mentre il secondo definisce gli obiettivi operativi.

Questo consente all'ente da una parte di individuare le missioni, che sono collegate agli obiettivi strategici, dall'altra di individuare i programmi, che invece sono connessi agli obiettivi operativi.

Gli obiettivi devono essere definiti nei tempi giusti onde evitare che i premi non vengano erogati e che il ciclo valutativo si concluda in modo corretto.

L'Organismo Indipendente di Valutazione esprime dei pareri in merito all'attività svolta dai dipendenti e valuta il merito nonché le conoscenze specialistiche dimostrate da ciascuno. L'OIV esprime un parere vincolante e preventivo sulle modifiche annuali al Sistema.

In sintesi, il piano della performance deve:

- 1) diventare strumento di pianificazione e programmazione;
- 2) mettere al centro della propria attenzione la performance organizzativa
- 3) garantire la coerenza fra il ciclo della performance e la programmazione finanziaria

Le spese vanno indirizzate a seconda degli ambiti individuati dagli obiettivi di bilancio, mentre gli obiettivi del piano della performance orientano l'azione amministrativa e favoriscono l'accountability nei confronti dei cittadini.

A seconda del grado di maturità dei sistemi di rilevazione si può vedere come esista una correlazione fra obiettivi di bilancio e obiettivi specifici del piano della performance.

I sistemi di valutazione devono quindi superare la suddivisione per "comparti stagni" e devono comunicare fra di loro in quanto i sistemi sono gli uni interdipendenti dagli altri. Va infine valutata ed eventualmente premiata la performance organizzativa, la quale deve tenere sempre in considerazione il ruolo svolto dai singoli attori.

Gli obiettivi che le singole PA decidono di perseguire sono, oltre ai già citati principi di efficienza, efficacia ed economicità, quelli di bilancio e di trasparenza. Per quest'ultimo principio ogni amministrazione pubblica deve predisporre nel proprio sito istituzionale una sezione apposita, denominata Amministrazione trasparente, in cui devono essere resi disponibili ai cittadini tutti gli atti di tipo amministrativo o politico che l'ente eroga.

Ogni PA è dotata di un apposito database che contiene tutte le delibere che l'ente produce nel corso del tempo.

Nei Comuni, per esempio, le delibere sono effettuate dalla Giunta Comunale e dal Consiglio Comunale: in questo caso è prevista un'apposita figura principale, denominata Segretario comunale, il quale coadiuva il Sindaco.

Negli enti locali come i Comuni vi è una struttura gerarchica: al vertice vi è la Giunta comunale, la quale definisce seguendo apposite linee di mandato gli obiettivi che l'ente deve perseguire, mentre i dirigenti controllano l'attività dei dipendenti. I dipendenti sono soggetti, come nelle aziende sanitarie locali, ad una valutazione periodica la quale costituisce la base per la successiva attribuzione dei premi: i dipendenti più meritevoli sono di conseguenza premiati e vengono incentivati a migliorarsi.

Nei Comuni i dipendenti vengono suddivisi per area di appartenenza e per categoria.

Esistono inoltre i dipendenti che non hanno un ruolo né dirigenziale né meramente operativo e sono a metà strada fra i dirigenti e il personale impiegatizio.

Nei Comuni la valutazione della performance si collega al ciclo della performance in quanto i vari obiettivi che vengono assegnati alle unità operative vengono valutati periodicamente: in questo modo si può avere una panoramica sull'andamento della performance dell'ente.

I Comuni inoltre valutano sempre i consumi di energia elettrica, gas, acqua potabile, anche perché così valutano quanto effettivamente costa all'ente produrre una certa quantità di output.

Da qui si capisce come sia importante il concetto di efficienza inteso come rapporto fra input e output: più l'ente è efficiente, più la qualità delle prestazioni erogate dall'ente pubblico chiaramente aumenterà.

Sempre con riferimento al Controllo di gestione dei comuni, vanno valutate e contabilizzate le entrate e le spese sia ricorrenti che non ricorrenti. Viene prevista altresì una suddivisione fra investimenti correnti e di capitale, in quanto i primi hanno una durata inferiore ad 1 anno mentre i secondi hanno una durata superiore all'anno (tant'è che si parla di ammortamento di impianti per stare a dire che un cespite non esaurisce tutta la sua attività nel corso di un esercizio ma essa si distribuisce nel corso di più esercizi, e, a meno che l'ammortamento non sia equamente distribuito negli anni, esso comporterà un costo più elevato per l'azienda all'inizio della vita del cespite e poi man mano i costi diminuiranno).

Riassumendo, nei comuni gli obiettivi strategici vengono definiti dalle linee di mandato, i quali vengono poi implementati in obiettivi operativi e poi da questi vengono definiti gli obiettivi gestionali che vengono previsti all'interno del Piano Esecutivo di gestione.

Il controllo di gestione in questo senso aiuta i comuni nel corso del ciclo della performance in quanto non solo permette di valutare come devono essere impiegate le risorse per ottenere la miglior qualità di output possibile, ma anche permette ai dipendenti di sviluppare un'autoconsapevolezza in merito agli obiettivi raggiunti e ai possibili miglioramenti che possono essere attuati.

Va altresì ricordato come i comuni provvedano ad estrarre casualmente una certa quantità di atti (liquidazioni, atti pubblici, scritture private non autenticate) in maniera tale da effettuare delle indagini a campione in merito alla validità di questi atti sia dal punto di vista tecnico che contabile.

Per quanto riguarda gli organi politici che operano nei Comuni, vale la pena distinguere fra la Giunta comunale e il Consiglio comunale: mentre la Giunta comunale svolge la funzione di indirizzo politico-amministrativo, il Consiglio comunale assume le decisioni fondamentali per l'ente locale.

In altre parole, mentre il Consiglio comunale assume delle decisioni i programmi per attuarle vengono definiti dalla Giunta la quale provvede periodicamente a valutarli (e qui ci si raccorda con il ciclo della performance).

La giunta si colloca agli estremi del ciclo di valutazione della performance in quanto definisce gli obiettivi da assegnare ai dipendenti e poi procede periodicamente ad una loro valutazione (va sempre ricordato che la Giunta comunale deve rispondere della propria attività al Consiglio comunale).

Fra gli obiettivi del Controllo di gestione dei comuni non vi è solo l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'attività ma anche la razionalizzazione delle spese, che vanno ovviamente concentrate nei settori più in crisi (più deboli).

Molti comuni hanno inoltre molte società partecipate le quali stabiliscono dei veri e propri contratti di appalto, anche con privati, per garantire ai cittadini tutta una serie di servizi come, per esempio, la raccolta dei rifiuti, o l'erogazione di acqua potabile.

In allegato al Controllo di gestione viene valutata la customer satisfaction: viene valutata l'opinione che i cittadini hanno in merito all'attività svolta e a come essa viene percepita da parte dei cittadini, i quali gradiscono dei servizi che siano chiaramente di qualità ma anche puntuali. Vanno inoltre valutati i reclami presentati dai cittadini in merito all'attività svolta, e viene conteggiato anche il numero di volte per cui un cittadino ha dovuto rivolgersi all'assistenza per risolvere un problema.

Di qui passerò in rassegna tutta una serie di esperienze empiriche di come viene effettuata la valutazione della performance negli enti locali. Prenderò in esame i seguenti enti locali: provincia di Lucca, comune di Milano, comune di Cremona, provincia di Torino, comune di Arzignano e la provincia di Parma.

## 12.2 L'implementazione del ciclo della performance negli enti locali: il caso delle provincie di Lucca, Torino e Parma e dei comuni di Milano, Cremona e Arzignano

Le decisioni strategiche che vengono assunte da parte degli Enti locali sono orientate ad individuare i punti di debolezza della struttura organizzativa dell'Ente in termini di processo attuativo, soluzioni organizzative e impatto sulla struttura.

Il Decreto Legislativo n.286 del 30 luglio 1999 recante "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n.59", stabilisce i principi generali per i controlli interni e prevede che vengano esercitati 4 tipi di controllo:

- 1) controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- 2) controllo di gestione;
- 3) valutazione della dirigenza;
- 4) valutazione e controllo strategico

Il controllo strategico viene attuato nel momento in cui le scelte che vengono effettuate a livello di indirizzo politico vengono attuate a livello operativo, e mira a valutare come le risorse umane deputate allo svolgimento di determinate mansioni possano essere equamente distribuite in maniera tale da



permettere all'Ente di produrre dei risultati che siano di qualità e nello stesso tempo puntuali. Il controllo strategico è altresì chiamato a identificare eventuali carenze dei dipendenti e a porvi eventuale rimedio, nonché a identificare gli eventuali fattori ostativi che impediscono l'attuazione dei rimedi.

Vale la pena a questo punto distinguere i vari tipi di controllo che possono essere effettuati negli Enti locali.

1) si è già detto come il controllo strategico sia determinante nell'aiutare la PA a valutare la congruenza fra risultati e obiettivi. Esso viene effettuato annualmente e prevede che i valutatori rispondano direttamente del loro operato al vertice politico;

2) il controllo di gestione risponde al dirigente che si trova al vertice dell'amministrazione e valuta l'economicità, l'efficienza e l'efficacia delle singole unità organizzative, al fine di ottimizzare il rapporto fra costi e risultati che devono essere conseguiti evidentemente con i più bassi costi possibili;

3) il controllo dei dirigenti viene effettuato di norma dalle stesse strutture che svolgono il controllo strategico. Esso viene effettuato annualmente.

Dall'analisi delle singole realtà aziendali emerge che:

-gli obiettivi vengono suddivisi molto spesso in microobiettivi per i quali vengono definite delle opportune scelte operative;

-gli obiettivi devono essere funzionali e congruenti coi programmi /progetti decisi a livello di vertice aziendale;

-gli obiettivi devono essere valutati nel modo più oggettivo possibile;

-devono essere effettuate talvolta estrazioni a campione per verificare la congruità degli atti amministrativi;

-vanno valutati gli obiettivi anche in termine di investimenti che l'Azienda può effettuare (in maniera tale da impiegare equamente le risorse finanziarie a disposizione dell'Ente);

-vanno effettuate indagini di customer satisfaction volte ad individuare gli utenti più esigenti;

-devono essere elaborati degli indicatori che siano il più possibile oggettivi e chiari per il personale dipendente;

-il Programma di Gestione Esecutivo riporta i programmi annuali e deve ponderare equamente il carico di lavoro che può essere affidato ai dipendenti;

-è necessario che al vertice dell'organizzazione vi sia un leader autorevole in grado di valutare le esigenze delle singole amministrazioni e di seguire l'implementazione dell'attività della PA;-

-è necessario che l'Ente renda usufruibili ai cittadini i dati in merito all'attività svolta rendendo disponibili tutti gli atti, incluse le Relazioni sulla performance, utili al fine di rendere i cittadini consapevoli in merito agli obiettivi e agli eventuali miglioramenti che la PA può conseguire;

-l'Ente deve creare un legame di fiducia con gli utenti che possono così esprimere un giudizio consapevole in merito all'attività svolta dalla PA;

Ultimamente molti Comuni si stanno unendo nella cosiddetta Unione dei comuni: si tratta di una modalità con cui i vari Comuni devolvono parte delle loro funzioni ad un organo centrale il quale ha

la possibilità di utilizzare gli strumenti, le sedi, le strutture e le attrezzature che vengono conferite dagli Enti.

Le Unioni dei comuni sono delle organizzazioni pubbliche il cui obiettivo è quello fondamentalmente di rendere i procedimenti e quindi i provvedimenti amministrativi il più possibile efficienti e puntuali nello svolgere le proprie funzioni: ogni procedimento deve essere il più possibile snello e deve essere suddiviso in più fasi che ne permettano uno svolgimento tempestivo ed efficace.

Nell'Unione dei comuni vi sono delle gestioni a adesione obbligatoria e delle gestioni a adesione facoltativa, e viene data importanza all'autonomia che l'Unione deve avere, soprattutto in termini finanziari: in altre parole, i comuni devono fidarsi di devolvere parte delle loro disponibilità finanziarie all'Unione dei comuni la quale è chiamata a svolgere, proprio come avviene per i comuni, dei veri e propri progetti di fattibilità indicanti le risorse umane, strumentali e finanziarie che saranno impiegate.

L'Unione dei comuni predispone inoltre un bilancio, proprio come avviene nei comuni, e assicura che i vari comuni componenti l'Unione si dotino di strumenti funzionalmente omogenei

Dal punto di vista sociale va valutato anche l'outcome, l'impatto che ha l'organizzazione pubblica sulla realtà sociale e sul territorio circostante all'Ente.

In sostanza il ciclo della valutazione della performance si attua in 3 fasi: definizione degli obiettivi strategici, azioni messe in atto dalle singole unità operative e la successiva rendicontazione.

Vanno valutate, fra le altre cose, non solo le competenze dimostrate dai lavoratori nel corso della propria vita lavorativa, ma anche le capacità relazionali dei lavoratori (le cosiddette team working), nonché la capacità di entrare a far parte, per esempio, di un focus group creato apposta per discutere di un determinato argomento. Vanno infine valorizzate le capacità di problem solving dei dipendenti, nonché la capacità di prevedere quali potrebbero essere le possibili soluzioni a un dato problema.

Da tutto questo si evince come il processo di valutazione e misurazione della performance non sia più un mero adempimento burocratico che viene effettuato dalle singole PA quanto piuttosto stia diventando un metodo con cui l'Amministrazione comunica coi cittadini e cerca di migliorare il servizio reso in un'ottica non più solo monetaria ma anche umana, sociale.

Si passa così da una logica individualistica ad una logica pluralistica, orientata al fabbisogno collettivo e non più solo concentrata sul denaro (come invece avviene ancora nelle imprese private).

Seguirà adesso un approfondimento sul sistema di misurazione della valutazione nei comuni della bassa Romagna.

### 12.3 Il sistema di misurazione della valutazione della performance nella bassa Romagna

Il sistema di misurazione della performance nella bassa Romagna si caratterizza per:

- aver individuato e distinto fra obiettivi prioritari e obiettivi meno prioritari;
- aver valorizzato il merito individuale;
- aver contribuito alla trasparenza del sistema

Ciò che caratterizza quest'ente è innanzitutto la capacità di adottare un approccio partecipativo, volto a compiere una valutazione a 360°: in questo modo tutti i profili professionali vengono coinvolti nel processo di valutazione.

Va altresì ricordato come, mentre il Piano della performance misura la performance organizzativa, la performance individuale viene valorizzata anche per il contributo offerto dal singolo dipendente alla performance organizzativa dell'Ente.

Il sistema di valutazione della performance è più concentrato sui comportamenti concreti adottati dai singoli dipendenti e segna un passaggio dalla cosiddetta logica dei mezzi alla logica di risultato, nel senso che non si valuta più solo cosa si è fatto ma anche come lo si è fatto, come si è conseguito un determinato obiettivo.

La governance dei comuni può essere intesa qui come un sistema con cui i vari comuni decidono di programmare, controllare e verificare le attività svolte dalla PA.

Le PA della bassa Romagna si caratterizzano per la scarsità delle risorse e poi per aver saputo individuare gli obiettivi da assegnare in base al loro grado di strategicità.

Uno dei capisaldi della PA della bassa Romagna è la necessità di rendere pubblici gli obiettivi che possono così essere condivisi sia dal Dirigente/responsabile che dal personale che gli è stato assegnato.

Un'altra caratteristica che ha il sistema di valutazione della performance dell'Ente locale analizzato è la capacità di instaurare un dialogo diretto e coinvolgente con il dipendente interessato che ha così l'opportunità di confrontarsi con il valutatore (ciò avviene ormai in molti enti locali).

Gli indicatori che vengono utilizzati sono di outcome, di output e di processo (o di efficienza).

Mentre gli indicatori di processo analizzano i mezzi con cui i risultati vengono raggiunti, gli indicatori di outcome analizzano l'impatto o l'effetto che ha l'attività svolta dalla PA nell'ambiente esterno.

Il processo di valutazione della performance più in generale prevede che alla fine di ogni anno vengano erogati dei premi alle unità operative più disciplinate e che verso i mesi di febbraio/marzo vengano erogati i premi incentivanti. Va altresì ricordato come, generalmente, gli Organismi Indipendenti di Valutazione abbiano il compito di valutare l'operato dei singoli dipendenti nel modo più oggettivo e neutrale possibile.

Da tutto ciò che è stato detto finora si capisce come sia importante che la valutazione sia il più possibile trasparente sia all'interno che all'esterno dell'ente.

La valutazione che viene effettuata dalla bassa Romagna è orientata a creare una continuità fra informazione, conoscenza ed opportunità, anche in un'ottica di responsabilizzazione dei dipendenti che devono offrire un valore aggiunto all'ente.

La valutazione deve essere il più possibile tempestiva e orientata al cambiamento. Vanno altresì valorizzate le capacità di negoziazione dei dipendenti nonché la capacità di essere flessibili (e quindi più aperti al cambiamento e alle novità).

Fra le caratteristiche che gli indicatori devono avere ricordiamo:

1) la precisione o significatività, intesa come la capacità che ha l'indicatore di misurare esattamente il grado di raggiungimento di un obiettivo. In questo caso l'indicatore deve essere adeguato al tipo di risultato che si vuole conseguire;

2) la completezza, ovvero la capacità del sistema di indicatori di rappresentare le variabili principali che determinano i risultati dell'amministrazione;

3) la misurabilità, ovvero la capacità che ha l'indicatore di essere quantificabile secondo una procedura oggettiva, basata su fonti affidabili

Lo scostamento che si può venire a realizzare fra gli obiettivi che devono essere conseguiti e i risultati effettivamente raggiunti è dovuto sia a fattori endogeni, ovvero a fattori che sono controllabili dall'amministrazione, sia a fattori esogeni, ovvero fattori non direttamente controllabili dall'amministrazione.

Lo scostamento aiuta a definire i fattori che hanno portato allo scostamento nonché gli eventuali problemi che può avere il sistema di valutazione della performance.

Per quanto riguarda il sistema dei pesi, è necessario dire che:

a) la scelta dei pesi è guidata dalla mappatura dei ruoli organizzativi presenti nell'amministrazione, e in questo caso si deve tener conto della struttura organizzativa, della linea gerarchica e della tipologia di attività svolta;

b) la scelta dei pesi orienta l'azione delle persone e dei gruppi in quanto momento di "comunicazione" delle aspettative;

c) più un peso è elevato, maggiore sarà la responsabilità individuale a cui il soggetto sarà chiamato a rispondere

## 12.4 Il Regolamento dei controlli interni

Il controllo dei regolamenti interni si caratterizza per:

-essere coordinato con gli strumenti di pianificazione e programmazione adottati;

-il Dirigente partecipa al sistema dei controlli interni

-il controllo strategico valuta l'adeguatezza delle scelte compiute in termini di rapporto fra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;

-il controllo degli equilibri finanziari ha lo scopo di monitorare gli equilibri finanziari della gestione di appartenenza

È importante verificare:

a) La legittimità dell'atto;

b) La conformità dell'atto ai criteri ed alle regole tecniche specifiche

È altresì importante il controllo successivo che deve considerare i seguenti principi:

a) indipendenza

b) imparzialità e trasparenza

c) utilità

d) influenza sui tempi dell'azione amministrativa

f)condivisione

La PA deve riesaminare le scelte fatte e effettua semestralmente controlli a campione.

Gli atti devono essere garantiti per la loro:

- a) Legittimità
- b) regolarità delle procedure
- c) pubblicità
- d) conformità alle norme di legge
- e) coerenza con le previsioni del P.E.G.

E' necessario che vengano svolti uno o più incontri al fine di reperire tutta la documentazione e le informazioni necessarie a svolgere le procedure di controllo.

È importante che i progetti vadano realizzati in rapporto alla programmazione e che i tempi di realizzazione degli obiettivi siano in rapporto alle previsioni ex ante

Il DUP contiene il Piano della Performance e degli obiettivi del PEG. I Dirigenti predispongono un monitoraggio annuale degli obiettivi ad essa assegnati e sulla relativa utilizzazione delle risorse.

Le attività di valutazione devono essere effettuate per più anni consecutivi e prevede che il controllo di gestione per ciascun ambito sottoposto ad analisi verifichi i mezzi finanziari acquisiti nonché i costi dei fattori produttivi.

Vanno valutati la qualità del servizio per le p.o. e le competenze/comportamenti organizzativi manageriali e professionali.

Sono importanti le competenze relazionali, nonché le capacità di saper fare dei dipendenti.

## 12.5 Come viene implementato il ciclo della performance nella pratica: la leading practise

Le PA devono essere orientate al cambiamento, alla meritocrazia e all'innovazione.

Il decreto legislativo n°150 del 2009(la Riforma Brunetta) ha individuato le fasi del ciclo della performance, i livelli di performance, di ente, di gruppo e individuale, gli ambiti della performance organizzativa e infine gli ambiti della performance individuale.

È difficile in un contesto come quello italiano valutare un sistema complesso come quello adibito alla valutazione della performance, la quale è importante non solo per gli utenti della PA ma anche per gli altri portatori di interesse.

La leading practise ha permesso a tutta una serie di PA di migliorare il processo di valutazione della performance in un contesto di elevata complessità come quello dell'amministrazione pubblica italiana.

La valutazione che viene effettuata seguendo questo approccio prevede che la performance sia frutto di una combinazione di diverse dimensioni che vengono valutate: dall'organizzazione del lavoro,

all'impiego di risorse economiche e finanziarie o strumentali, dall'acquisto di beni e servizi al trasferimento di informazioni e risorse.

La performance in questa accezione diventa un concetto multidimensionale la cui analisi permette di comprendere le condizioni che hanno determinato un particolare livello di performance.

La performance viene valutata nel momento in cui l'ente fa una comparazione fra ciò che ci si era posto come obiettivo e il risultato conseguito effettivamente dall'ente ma ciò può avvenire solo se non si confondono i piani della valutazione: ognuno di tali livelli ha infatti interlocutori, orizzonti temporali, variabili ambientali differenti e ciò pone la necessità per l'ente di non generare confusione.

Occorre a questo punto analizzare come viene implementata una leading practise e come venga effettuata la valutazione della performance in questo contesto.

Il metodo di cui stiamo parlando prevede 3 temi i quali si articolano a loro volta in fattori. Ciascun fattore rappresenta una componente utile alla definizione del sistema e l'analisi è strutturata in modo tale da verificare la consistenza di tale fattore.

Il primo tema è costituito dalle condizioni abilitanti del sistema di misurazione. Questo primo tema si suddivide nei seguenti 3 fattori:

- a) i leader dell'organizzazione
- b) il sistema di programmazione e controllo
- c) la gestione del personale

Il secondo tema è costituito dal sistema di misurazione il quale si suddivide a sua volta nei seguenti fattori:

- a) gli ambiti di misurazione e valutazione
- b) le metodologie di misurazione e valutazione
- c) il processo, i soggetti e le responsabilità del sistema
- d) le componenti del sistema;
- e) il livello di informatizzazione del sistema
- f) il livello di trasparenza del sistema

Il terzo tema riguarda il focus sugli indicatori e questo tema a sua volta si suddivide nei seguenti fattori:

- a) estensione della misurazione
- b) anagrafica, contesto e fattori di complessità
- c) gli impatti
- d) i servizi comunali offerti
- e) lo stato di salute dell'ente comunale

La check list è stata compilata da esperti ed essa è correlata a un percorso di analisi, noto con il nome di review, il quale si è svolto in appositi incontri in cui l'esperto(in collaborazione con diverse figure delle amministrazioni locali pilota) ha raccolto e verificato gli elementi utili a dare compilazione alla Check List e soprattutto ad evidenziare caratteristiche, punti di forza e criticità dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa.

Il ciclo di valutazione della performance prevede che il Controllo di gestione, mediante opportune indagini, valuti l'effettivo raggiungimento degli obiettivi che la PA si è posta ad inizio esercizio e

viene effettuata tenendo presente come guida eventualmente un documento scritto (che può anche non esserci).

Vale la pena giunti a questo punto della trattazione citare un esempio di come la leading practise viene implementata.

Stiamo parlando dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna (che avevo già trattato precedentemente): essa prevede infatti non solo l'adozione del Piano Esecutivo di gestione ma anche del Piano degli Obiettivi e della relazione Previsionale e Programmatica.

Questa Unione dei Comuni è particolare in quanto ha previsto un apposito ufficio, dedicato alla Governance e Comunicazione, il quale ha il compito specifico di ipotizzare gli scenari di intervento sia per l'attività gestionale sia per gli indirizzi strategici, nonché di assicurare che le azioni intraprese dall'Azienda rispettino la strategia decisa dall'ente.

Tornando al discorso generale, gli organi che sono coinvolti nel processo di valutazione non sono solo i controlli di gestione ma anche i Consigli Comunali, la Giunta, il Segretario comunale, i Dirigenti/Responsabili dei servizi e il Nucleo di Valutazione.

Il sistema di valutazione qui descritto è evidentemente funzionale, in quanto supporta i processi decisionali interni ed esterni della PA, valido, in quanto raccoglie i dati e gli indicatori che sono riconosciuti come corrispondenti al fenomeno misurato, e legittimo, cioè è accettato sia all'interno che all'esterno dell'amministrazione come espressione indipendente.

L'informatizzazione ha permesso alle PA di sviluppare sistemi di misurazione della performance che prevedono livelli di accessibilità differenziati a seconda dell'articolazione della trasparenza del sistema stesso che però, ricordiamo, deve essere garantita al massimo possibile.

Le PA che hanno adottato la leading practise non sono tutte dotate degli 8 ambiti del sistema di misurazione della performance organizzativa: alcune non hanno ancora redatto un vero e proprio documento nel quale venga descritto il modello utile per la progettazione e lo sviluppo del sistema stesso, altre hanno identificato questo modello e lo hanno messo per iscritto nella documentazione dell'ente.

Le PA incluse in questo studio hanno inoltre condotto delle indagini per valutare i servizi offerti (customer satisfaction e il benchmarking).

Più in particolare:

- a) il Comune di Bergamo ha attuato un sistema di valutazione che analizza a 360° la performance dell'ente e fra gli elementi valutati ritroviamo: la quantità, la qualità, l'efficienza e la customer satisfaction
- b) il comune di Reggio Emilia ha provveduto a razionalizzare i piani adottati e a definire delle apposite linee di indirizzo
- c) il Comune di Arezzo ha provveduto a valutare il grado di attuazione degli obiettivi strategici definiti dall'amministrazione, nonché a valutare il clima organizzativo in cui i dipendenti lavorano
- d) l'Unione dei comuni della Bassa Romagna ha provveduto a creare i presupposti perché si potesse sviluppare un sistema:
  - 1) Dinamico
  - 2) Capace di aggiornarsi

L'Unione dei comuni della Bassa Romagna ha poi provveduto ad una rilevazione continua di alcuni tipi di dato e si è dotata di un sistema informatico in grado di elaborare report di sintesi che poi si rivelano utili ai fini della misurazione e della valutazione della performance( anche in un'ottica di comunicazione con gli stakeholder esterni)

- e) Il comune di Bergamo ha garantito un servizio il più possibile trasparente nei confronti dei cittadini e ha permesso che si venisse a costituire un buon clima organizzativo nel quale fosse possibile per gli attori partecipare ad iniziative interistituzionali di confronto e sperimentazione

Sempre questo comune ha permesso che venissero elaborati dei Piani della Performance da parte dei singoli dirigenti che hanno poi avuto anche l'occasione di confrontarsi(anche al fine di valutare la performance organizzativa complessiva dell'ente)

- f) Il comune di Verona ha pensato di costituire una valutazione che segua 2 percorsi differenti: da una parte vengono valutati i ruoli organizzativi indipendentemente dalle persone che li ricoprono(questa metodologia è anche detta job evaluation), dall'altra parte si valutano le competenze e/o i comportamenti organizzativi delle persone. I dipendenti vengono valutati non solo in base all'adattamento operativo e alla specializzazione ma anche alla precisione e alla qualità del lavoro svolto, all'orientamento verso l'utenza, alla propositività e all'organizzazione.



# 13. Il performance management: il controllo pubblico sulla performance

In questa parte della tesi analizzerò il ruolo che ha assunto il performance management all'interno delle amministrazioni pubbliche. Cercherò di mettere in evidenza come tutto il sistema di valutazione sia stato concentrato sulla performance individuale e non su quella organizzativa e poi passerò in rassegna le diverse definizioni di performance management nonché i diversi significati che le sono associati.

## 13.1 Una breve storia del performance management

Il concetto di performance management è cambiato molto negli ultimi 100 anni: infatti già dalla Prima Guerra Mondiale Scott (Scott, 2002) aveva introdotto il concetto di valutazione delle prestazioni. Il problema allora era che era un sistema informale, non ampiamente riconosciuto, e per questo le PA non lo utilizzavano. Bisognerà aspettare la metà del Novecento perché molte aziende implementino dei sistemi di valutazione formali.

Questi sistemi di valutazione tuttavia presto entrarono in crisi in quanto valutavano le prestazioni in base alla prestazione attuale del lavoratore: ciò che emergeva era che le aziende non erano in grado di valutare l'effettivo potenziale che il lavoratore poteva offrire all'ente, esigenza che invece si è fatta sempre più strada nelle PA a partire dagli anni '60.

Si è passati quindi da una valutazione orientata al presente a una orientata verso il futuro.

Accanto a questo nuovo modo di valutare le prestazioni lavorative erogate dai dipendenti si è fatto strada un nuovo concetto: quello di auto-valutazione. L'auto-valutazione permetteva alle PA di fare cose che prima non erano state capaci di fare, come comprendere quali fossero i punti deboli della PA e essere in grado di apportarvi rimedio.

Per fare questo processo di auto-valutazione le PA presto si resero conto che era necessario adottare dei sistemi di valutazione che fossero il più possibile oggettivi: infatti durante gli anni '70 ci furono molte critiche in merito a come venivano condotte le valutazioni e diversi casi furono portati persino in tribunale, e tutto questo avveniva perché la maggior parte dei sistemi di valutazione adottati dalle PA erano basati sulle opinioni e sui criteri soggettivi dei valutatori.

Dagli anni '80 al 2000 si è assistito quindi ad un aumento delle PA che davano importanza alla motivazione e all'impegno dei dipendenti. I nuovi sistemi di valutazione hanno cercato di superare le difficoltà che precedentemente si erano fatte avanti cercando di valutare il dipendente a 360°, inglobando nella valutazione aspetti quali la consapevolezza di sé, la capacità di lavorare in squadra, la capacità di gestire le emozioni e la capacità di mitigare i conflitti: infatti, se si vuole fare leva sulla motivazione del dipendente, è necessario disporre di una quantità di dati ed informazioni che non possono essere semplicemente limitati alla sola prestazione in sé ma devono anche cercare di cogliere la componente psicologica della personalità del lavoratore.

Inoltre negli ultimi anni si è diffuso il cosiddetto feedback a 360: sempre più sistemi di gestione delle prestazioni cercano più fonti di feedback durante la valutazione delle prestazioni di un dipendente che così può essere valutato in modo completo, a 360° appunto.

Concludiamo dicendo che gli attuali sistemi di valutazione della performance sono molto più efficaci di quelli che erano adottati una volta e che le tecniche che vengono adottate nei processi di valutazione delle performance si stanno affinando sempre di più.

### 13.2 Come può essere definito il performance management

Dall'analisi sviluppata nel precedente paragrafo si intuisce come il Performance Management possa essere definito come il processo che permette alla PA di misurare le prestazioni dei propri dipendenti secondo criteri oggettivi.

Dotarsi di un buon sistema di Performance Management permette di individuare sia le aree in cui i dipendenti sono forti sia le aree in cui i dipendenti sono più deboli: in questo modo la PA può adottare degli interventi formativi o di sviluppo.

Come ho già detto prima il Performance Management permette inoltre alla PA di avere un feedback continuo in merito all'attività svolta.

Riassumendo, si può dire come il Performance Management non sia stato un concetto statico ma dinamico, in continua evoluzione.

### 13.3 Come può essere interpretato il concetto di performance management

Il performance management può essere definito come un sistema attraverso cui la PA definisce che cosa vuole ottenere e permette la corretta gestione del personale. Il performance management deve essere inteso in questo caso come un qualcosa di dinamico, in cui le competenze individuali e i ruoli agiti sono legati da un insieme di procedure e politiche in grado di alimentare, rinnovare e trasformare le capability organizzative: la PA trova la sua ragion d'essere nel "governo" della complessità.

L'approccio che utilizzano i sistemi di valutazione della performance è il seguente: supportare il processo decisionale in un contesto in continua dinamicità. Questo ha creato non pochi problemi dal punto di vista pratico, tant'è che molte realtà pubbliche si presentano con numerose contraddizioni.

Gli obiettivi che il performance management si è posto sono i seguenti:

- 1) Il controllo strategico
- 2) La motivazione dei lavoratori
- 3) La valorizzazione delle loro competenze e dei loro meriti
- 4) Il supporto ai processi di Knowledge Creation e Knowledge Sharing

La crescente complessità in cui le PA operano ha portato numerose amministrazioni a confrontarsi sempre più frequentemente a rapidi e imprevisti cambiamenti dello scenario competitivo: per ovviare a questi problemi le PA hanno dovuto adottare appositi tools (ovvero strumenti) che consentissero di tenere le proprie operazioni sotto controllo e che permettessero alle PA di intraprendere un percorso di apprendimento organizzativo.

I vantaggi di questo sistema di valutazione sono innanzitutto che gli obiettivi che l'ente si è posto possono essere più facilmente gestibili, anche perché i sistemi di monitoraggio e di controllo aiutano a comprendere meglio le relazioni causa-effetto che legano decisioni manageriali, performance organizzative e risultati aziendali.

Un altro vantaggio è che in questo modo la comunicazione interna nell'ente migliora: ci sono numerose occasioni di confronto e rituali di coordinamento.

Il penultimo vantaggio risiede nel fatto che possono essere individuate meglio le variabili che hanno contribuito di più nel conseguimento di un determinato risultato.

L'ultimo vantaggio è che l'organizzazione può generare conoscenza che può essere utile all'intero ente.

### 13.4 I sistemi di misurazione del performance management

Per definire un processo di valutazione della performance è necessario innanzitutto disporre di un insieme di tool e i criteri che consentono di isolare le performance desiderate.

Vanno poi definiti un criterio per utilizzare i dati e delle metodologie utili nel processo di estrazione di tali dati: in alternativa il sistema che ne risulterebbe sarebbe in pratica disordinata e gli obiettivi sarebbero disgiunti.

In sintesi possiamo dire che 3 sono gli step da seguire nella costruzione di un sistema di valutazione della performance:

- 1) Vanno definiti gli obiettivi organizzativi
- 2) Vanno definiti gli indicatori di performance individuali
- 3) Deve essere realizzata un'infrastruttura di supporto che consenta la raccolta, l'acquisizione, l'analisi, l'interpretazione e la diffusione dei dati e dei giudizi prodotti.

La prima cosa da fare è definire l'obiettivo, cioè cosa vuole realizzare la PA. In secondo luogo assume un ruolo importante la spinta motivazionale che deriverebbe dalla semplice comprensione degli obiettivi: essa infatti può essere estesa prevedendo il coinvolgimento dei lavoratori nel processo di negoziazione che ha per oggetto soprattutto i target e gli indicatori di riferimento.

A proposito va aggiunto come siano 2 i fattori che svolgono un ruolo importante nel processo di coinvolgimento degli individui nel perseguimento degli obiettivi ed essi sono la Good Clarity e il Good Commitment. Vi sarebbe poi un terzo fattore ma è importante osservare come il semplice definire un obiettivo non produca necessariamente un engagement dei lavoratori che devono raggiungere quel determinato obiettivo.

Per quanto riguarda la Good Clarity essa apporta(per gli autori) a 3 conseguenze:

- 1) Nonostante i cambiamenti strategici e gli sforzi del management per comunicarli, anche attraverso gli obiettivi gestionali, essi producono nessun tipo di mutamento nel comportamento degli individui
- 2) I nuovi indicatori di performance e i nuovi obiettivi non vengono recepiti come qualcosa che cambia all'interno dell'organizzazione ma vengono interpretati semplicemente come un aggiustamento dei precedenti obiettivi
- 3) Gli stessi individui chiamati ad implementare la nuova strategia per le ragioni discusse prima possono mostrare una conseguente conflittualità nei confronti di quest'ultima, e ciò avrebbe inevitabilmente conseguenze nel Role Commitment.

### 13.5 Un problema: avere una misurazione coerente delle performance

In un contesto come quello delle amministrazioni pubbliche (complesso e dinamico) le attività possono essere controllate adoperando un adeguato sistema di misurazione che consenta di disporre i dati in modo razionale e ordinato.

Dalla letteratura emerge come disporre di soli dati quantitativi sia riduttivo in quanto ciò può portare ad adottare delle azioni contraddittorie (le informazioni che si hanno a disposizione sono confliggenti), anche perché possono essere rilevati degli scostamenti senza che niente di scorretto sia avvenuto. Questo da una parte ha l'esigenza di restituire un'immagine significativa, oggettiva e immediata dei risultati salienti, mentre dall'altra deve essere in grado di spiegare le vere ragioni di un successo o di un fallimento all'interno dell'organizzazione.

Per ovviare a questi problemi è necessario prendere in considerazione tutte le dimensioni di valutazione significative e considerare la misurazione della performance non un mero adempimento ma un potente driver che consenta di portare al cambiamento portando ad una modifica nei comportamenti. Un ulteriore strumento che può essere utile a questo fine è il coinvolgimento diretto dei lavoratori.

Per costruire un sistema di valutazione che sia funzionante è necessario conoscere il motivo per cui sono stati introdotti dei determinati obiettivi e non altri. Vanno infine considerate le progettazioni dei processi presenti e futuri.

Le difficoltà che possono emergere nel momento in cui si implementa un sistema di valutazione sono le difficoltà a prevedere le conseguenze dei comportamenti da gestire e la tensione che si può generare nel momento in cui si cerca di modificare i comportamenti dei lavoratori col solo fine di raggiungere il target stabilito.

In conclusione possiamo dire come il Performance Management sia necessario per passare da una cultura del "culture of performance measurement" ad una "culture of performance management": solo così si può ovviare alla competitività che si trova nella PA e si può ottenere una visione chiara e completa di tutta la performance management, anche ricorrendo a strumenti utili come un sistema informativo.

### 13.6 Le critiche al Performance Management e gli eventuali interventi che potrebbero essere utili per ovviare a queste mancanze

Il Performance Management è stato criticato per una serie di elementi:

- 1) La valutazione (o rating) dei dipendenti sarebbe troppo spesso basata sulla performance dell'ultimo anno di lavoro del dipendente
- 2) Molto spesso l'unico fattore motivante che induce le persone a migliorare le proprie prestazioni è la paura di conseguire un basso rating
- 3) Il processo di valutazione viene considerato dai manager solo un aggravio amministrativo

In altre parole, la valutazione dei dipendenti a volte è ricondotta ad un mero adempimento amministrativo e non è volta a promuovere lo sviluppo e la maturazione del dipendente, e con ciò si perde lo scopo fondamentale che deve avere un efficace sistema di valutazione della performance.

Per ovviare a questi problemi alcune delle aziende “Fortune 500”(tra cui ricordiamo Microsoft e Accenture) hanno deciso di attribuire un valore limitato ai punteggi e alle classifiche. Restano tuttavia ancora molti dubbi in merito a quale processo potrebbe effettivamente migliorare la performance della forza lavoro.

Attualmente gli interventi che possono essere perseguiti per migliorare la performance degli enti pubblici potrebbero essere:

- 1) Le performance passate dei dipendenti potrebbero costituire per i manager un’ancora, un punto di osservazione su come costruire il successo dei loro collaboratori per il futuro
- 2) Sarebbe utile ricevere feedback da più osservatori in quanto la realtà lavorativa è complessa: i manager hanno più rapporti diretti di quanto ne abbiano avuti in passato, gli impiegati devono collaborare con i colleghi più di quanto abbiano mai fatto finora.. Si parla in questo caso di “network performance”: una rete di relazioni fra dipendenti che possono così acquisire conoscenze e informazioni gli uni dagli altri. In altre parole, i dipendenti si aiutano reciprocamente e quelli più esperti colmano le lacune dei lavoratori meno esperti, come i tirocinanti e i lavoratori in apprendistato.
- 3) I dipendenti dovrebbero non solo apprendere nuove skills ma dovrebbero applicare quelle esistenti in ruoli differenti: in questo modo i lavoratori sarebbero esposti a esperienze di sviluppo che hanno un forte impatto sulla performance



# 14. Un confronto dei Piani delle performance e delle Relazioni delle performance nei comuni capoluogo del nord Italia

In questa parte della tesi farò un confronto fra i piani e le relazioni della performance nei comuni del Veneto, Emilia Romagna e Lombardia. Dopo una parte introduttiva in cui esporrò tutte le novità che sono state introdotte nel 2017 nel Sistema di valutazione della performance nell'amministrazione pubblica procederò quindi nel confronto vedendo per esempio come sono stati costruiti gli indicatori, il grado di collegamento che sussiste fra il Piano della performance e la Relazione della performance, per poi andare più nel dettaglio analizzando gli obiettivi generali e particolari che vengono assegnate ai singoli dipendenti.

## 14.1 le novità introdotte nel 2019 e nel 2018

Nel 2019 è stata istituita la Commissione tecnica per la performance: si tratta di un organo consultivo del Dipartimento ed ha il compito di definire l'indirizzo tecnico-metodologico necessario allo sviluppo delle attività di misurazione e valutazione delle performance delle PA.

La Commissione è costituita da 5 componenti fra professori o docenti universitari, dirigenti di amministrazioni pubbliche ed esperti del mondo privato. Ai componenti non è corrisposto alcun compenso e ognuno di loro resta in carica 2 anni(rinnovabili una sola volta).

Sono state previste infine delle ulteriori linee guida per la redazione della Relazione sulla performance.

La Relazione annuale della performance deve essere costituita da 7 parti:

- 1) I principali obiettivi raggiunti
- 2) Analisi del contesto e delle risorse
- 3) Misurazione e valutazione della performance organizzativa
- 4) Obiettivi annuali
- 5) Obiettivi specifici
- 6) Performance organizzativa complessiva
- 7) Misurazione e valutazione degli obiettivi individuali

La relazione deve infine essere misurata e valutata nonché validata.

La relazione annuale della performance può non includere al suo interno tutte le aree valutate: l'amministrazione infatti nel SMVP prevede adeguate modalità per la loro rappresentazione, formalizzazione, misurazione, valutazione e rendicontazione.

Più nel dettaglio:

- 1) I risultati raggiunti possono essere inglobati in una sezione a parte nella homepage del sito istituzionale, la quale dovrebbe inglobare grafici, tabelle eccetera.. tutto un insieme di rappresentazioni grafiche che rendano conto dei risultati raggiunti dalla PA
- 2) La parte che analizza il contesto dovrebbe evidenziare gli eventuali cambiamenti che sono avvenuti in esso nonché l'eventuale aggiornamento in termini di risorse umane disponibili(come quelle strumentali e finanziarie). Queste ultime devono essere analizzate non

solo dal punto di vista della qualità e della quantità ma anche del relativo grado di incidenza sul grado di raggiungimento degli obiettivi. In questa sezione deve essere inoltre valutato l'eventuale impatto dell'attività svolta sullo stato delle risorse dell'amministrazione. Il valutatore deve essere infine in grado di calibrare la fattibilità degli obiettivi sulle risorse disponibili al fine di apportare un'eventuale ricalibrazione nel ciclo della performance successivo.

- 3) Deve essere garantita l'effettiva funzionalità degli obiettivi annuali ai fini del perseguimento degli obiettivi specifici triennali
- 4) L'analisi delle valutazioni deve essere completa, tutti gli obiettivi descritti negli altri documenti devono essere rendicontati
- 5) L'amministrazione deve rendicontare tutte le azioni volte a modificare il processo stesso in seguito al rinvenimento delle difficoltà riscontrate
- 6) L'amministrazione deve indicare le fonti di dati che ha utilizzato per la misurazione degli obiettivi non inclusi nel Piano
- 7) Gli indicatori devono essere calcolati in modo esatto
- 8) Il processo di misurazione e valutazione dei risultati descritto nella Relazione deve essere adeguato anche con riferimento agli obiettivi non inseriti nel piano
- 9) La Relazione deve essere sintetica, chiara e comprensibile

Viene infine ribadito come l'OIV possa validare la Relazione, possa approvarla con osservazioni oppure possa anche non approvarla (e in questo caso l'OIV definisce quante e quali sono le criticità ostative al rilascio della validazione).

## 14.2 Un confronto fra Veneto, Emilia Romagna e Lombardia prendendo in considerazione l'anno 2016

In questa sezione della tesi mi occuperò cercherò di confrontare le 3 regioni Veneto, Emilia Romagna e Lombardia evidenziando le differenze nonché le peculiarità che ho riscontrato prendendo come anno di riferimento il 2016.

### 14.2.1 La metodologia utilizzata

Nel corso dell'indagine da me condotta ho deciso di attribuire dei punteggi in base a dei determinati criteri. Questi sono:

- 1) presenza di obiettivi specifici e generali (0 nel caso in cui non sia presente questa distinzione, 1 se c'è)
- 2) il numero di obiettivi, considerando come riferimento un valore pari ad 80 (2 nel caso in cui il numero di obiettivi fosse inferiore ad 80, 1 nel caso in cui il numero di obiettivi si avvicinasse di molto ad 80, 0 nel caso in cui il numero di obiettivi fosse superiore ad 80)
- 3) la struttura organica (2 nel caso in cui i documenti presentassero una struttura organica completa, 1 nel caso in cui presentassero una struttura organica parziale, 0 nel caso in cui non presentassero una struttura organica)
- 4) l'analisi del contesto esterno (1 nel caso in cui fosse presente, 0 nel caso in cui non fosse presente)



- 5) il tipo di indicatori(2 nel caso il comune prevedesse entrambe le tipologie di indicatori quantitativi e qualitativi e 1 nel caso in cui fosse prevista solo una delle 2 tipologie di indicatori)
- 6) la distinzione fra obiettivi strategici e gestionali(2 nel caso in cui fossero presenti entrambe le tipologie, 1 nel caso in cui fossero presenti solo gli obiettivi gestionali, 0 nel caso in cui fossero previsti altri obiettivi)
- 7) il collegamento fra il Piano e la Relazione sulla performance(1 nel caso in cui fosse presente, 0 nel caso in cui non fosse presente)
- 8) la presenza di obiettivi di breve e lungo termine(1 nel caso in cui ci fosse questa distinzione, 0 nel caso in cui non ci fosse)
- 9) la comprensibilità degli obiettivi agli occhi di un utente esterno(1 nel caso in cui gli obiettivi fossero chiari, 0 nel caso in cui gli obiettivi non fossero chiari)
- 10) la coerenza fra centri di costo/ricavo e del piano dei conti con gli obiettivi(2 nel caso in cui ci fosse piena coerenza, 1 nel caso in cui fosse parziale coerenza, 0 nel caso in cui non ci fosse coerenza)

#### 14.2.2 I risultati complessivi

Dai risultati complessivi si può vedere come il Veneto abbia conseguito un risultato complessivo( pari a 68) uguale a quello riportato dalla Lombardia. A queste 2 regioni segue l'Emilia Romagna con un risultato complessivo pari a 67.

In altre parole, tutte e 3 le regioni hanno conseguito un risultato simile.

Più nel dettaglio:

- a) In Veneto le città capoluogo hanno conseguito i seguenti risultati: Venezia-10, Verona-13, Padova-10, Vicenza-9, Treviso-9, Belluno-8, Rovigo-9.
- b) In Emilia Romagna le città capoluogo hanno conseguito i seguenti risultati: Bologna-6, Parma-7, Modena-8, Reggio Emilia-9, Rimini-6, Ferrara-10, Forlì-8, Piacenza-5, Cesena-8.
- c) In Lombardia le città capoluogo hanno conseguito i seguenti risultati: Milano-6, Brescia-9, Monza-10, Bergamo-3, Como-7, Varese-7, Cremona-8, Mantova-5, Lecco-6, Lodi-7.

#### 14.2.3 Un commento ai risultati ottenuti

La città più virtuosa risulta Verona, mentre la città meno virtuosa risulta Bergamo.

Mentre in Veneto tutte le città si collocano nella fascia medio-alta, in Lombardia e Emilia Romagna vi è una certa disomogeneità nei risultati conseguiti: in Emilia Romagna si va dal 10 conseguito da Ferrara al 5 conseguito da Piacenza, mentre in Lombardia si passa dal 10 conseguito da Monza al 3 conseguito da Bergamo.

Dai dati si deduce come non esista una regione più virtuosa delle altre ma tutte e 3 si collocano pressochè sullo stesso livello.

Di seguito esporrò i risultati ottenuti criterio per criterio.

#### 14.2.4 La distinzione fra obiettivi specifici e generali

I comuni più virtuosi si concentrano in Veneto e questi comuni sono: Venezia, Treviso, Belluno e Rovigo.

Nelle altre 2 regioni solo 1 comune ha pensato di distinguere fra obiettivi specifici e generali e si tratta rispettivamente in Lombardia del comune di Cremona mentre in Emilia Romagna si tratta del comune di Modena.

Sintetizzando, il Veneto appare la regione più propensa a fare questa distinzione che è utile anche ai fini della rendicontazione dei risultati: infatti meglio si definiscono gli obiettivi meglio si possono attribuire le risorse e gli sforzi nel caso in cui un qualche obiettivo non fosse raggiunto.

#### 14.2.5 Il numero di obiettivi

Dai risultati ottenuti si può notare come la Lombardia abbia conseguito il risultato migliore: Lodi, Brescia e Como hanno conseguito un risultato pari a 2, mentre Lecco ha conseguito un punteggio pari a 1. In Emilia Romagna solo Reggio Emilia ha conseguito un risultato pari a 3, mentre tutte le altre città hanno conseguito un punteggio pari ad 1. In Veneto Verona, Treviso e Rovigo hanno conseguito un punteggio pari a 3, mentre tutte le altre città hanno conseguito un risultato pari a 1.

Veneto e Lombardia si sono impegnate a contenere il numero di obiettivi da raggiungere e hanno fatto bene, nel senso che è più profittevole focalizzarsi solo su alcuni obiettivi piuttosto che concentrarsi su un numero elevato di obiettivi in quanto così si utilizzano meglio le risorse che ha a disposizione la PA e poi è anche più facile conseguire dei concreti risultati.

#### 14.2.6 la struttura organica

Il Veneto è la regione in cui vi sono molte città che hanno deciso di stilare i propri documenti facendo loro assumere una struttura organica e si tratta dei comuni di: Verona, Padova, Vicenza, Belluno e Rovigo.

L'Emilia Romagna e la Lombardia hanno ottenuto dei risultati simili, nel senso che:

- a) In Emilia Romagna i comuni di Ferrara, Forlì e Cesena hanno conseguito un risultato pari a 2, mentre il comune di Rimini ha conseguito un risultato pari ad 1
- b) In Lombardia i comuni di Milano, Monza e Varese hanno conseguito un risultato pari a 2, mentre Lecco ha conseguito un risultato pari ad 1

Sintetizzando mentre in Veneto la situazione è abbastanza omogenea nelle altre 2 regioni non è così: alcuni comuni hanno adottato una struttura organica completamente, uno soltanto ha adottato una struttura organica solo parzialmente e tutti gli altri non hanno adottato una struttura organica.

In questo senso i comuni del Veneto hanno fatto bene nel senso che hanno avuto così la possibilità di operare con dei dati in modo più sistematico: se infatti i documenti hanno una struttura organica, è più facile reperire le informazioni che possono essere utili sia al cittadino che all'ente.

#### 14.2.7 Il contesto esterno

Veneto ed Emilia Romagna sono le 2 regioni che hanno analizzato di più l'ambiente esterno. Più nel dettaglio:

- a) In Veneto hanno analizzato l'ambiente esterno i comuni di: Venezia, Verona, Padova, Vicenza e Belluno
- b) In Emilia Romagna i comuni che hanno analizzato il contesto esterno sono: Bologna, Parma, Reggio Emilia, Rimini, Ferrara, Forlì e Cesena

Un discorso a parte lo merita la Lombardia. In essa i comuni che hanno deciso di analizzare il contesto esterno sono: Monza, Mantova e Lecco.

In questo modo i comuni di Veneto ed Emilia Romagna hanno saputo cogliere ed analizzare l'ambiente esterno, cosa che è essenziale se si vuole conseguire dei risultati soddisfacenti: solo analizzando e comprendendo le esigenze dell'ambiente esterno si può capire come investire le risorse nel modo più efficiente possibile. Inoltre così si può intercettare più facilmente i bisogni dell'utenza e si può produrre dei servizi che siano di conseguenza funzionali alle necessità delle persone.

#### 14.2.8 La tipologia di indicatori

L'unica regione che ha previsto di utilizzare solo una tipologia di indicatori è l'Emilia Romagna.

Per quanto riguarda Veneto e Lombardia, le città che hanno deciso di utilizzare entrambe le tipologie di indicatori sono rispettivamente:

- a) Venezia e Verona in Veneto
- b) Brescia, Monza, Como, Cremona, Mantova e Lodi in Lombardia

Come si può evincere la maggior parte delle città che hanno deciso di utilizzare entrambe le tipologie di indicatori si concentrano in Lombardia.

Anche in questo caso disporre di indicatori che siano di entrambe le tipologie consente all'ente di valutare in modo più esaustivo la propria performance. Evidentemente solo in Lombardia ciò è stato recepito a pieno.

#### 14.2.9 Gli obiettivi strategici, gestionali o solo gestionali

La maggior parte delle città che ha deciso di distinguere fra obiettivi gestionali e strategici è presente in Veneto: in questa regione Venezia, Verona, Padova e Vicenza hanno deciso tutte e 4 di fare questa distinzione.

In Emilia Romagna Parma e Ferrara hanno deciso di utilizzare solo gli obiettivi gestionali, mentre tutte le altre città della regione hanno utilizzato altre tipologie di obiettivi.

In Lombardia Brescia ha utilizzato solo obiettivi gestionali, Varese ha utilizzato entrambe le tipologie di obiettivi mentre tutte le altre città lombarde non hanno utilizzato nessuna delle 2 categorie di obiettivi.

Riassumendo mentre in Veneto la situazione è abbastanza buona nelle altre 2 regioni molte città hanno deciso di utilizzare altre tipologie di obiettivi e questo non aiuta i comuni ad organizzare e programmare le proprie azioni: infatti dagli obiettivi strategici si definiscono gli obiettivi gestionali e ciò è fondamentale in quanto si passa così dalla pianificazione strategica alla programmazione gestionale ed operativa, dalla performance organizzativa alla performance individuale.

#### 14.2.10 Il collegamento fra il Piano e la Relazione sulla performance

Tutti i comuni analizzati presentano un collegamento fra il Piano e la Relazione sulla performance: infatti così ciò che è stato delineato nel Piano viene valutato e successivamente rendicontato nella Relazione sulla performance.

#### 14.2.11 Gli obiettivi di breve e lungo termine

Nessuno dei comuni analizzati ha distinto fra obiettivi di breve e di lungo termine: ciò non ha sicuramente giovato alla valutazione della performance dei suddetti comuni in quanto è utile distinguere fra obiettivi di breve e lungo termine, anche perché così si possono distribuire le risorse e gli sforzi in modo più efficace ed efficiente, nel senso che prima di tutto ci si concentra sugli obiettivi

di breve termine (in quanto sono quelli che hanno delle conseguenze più immediate) e poi ci si focalizza sugli obiettivi di lungo termine (che possono aspettare gli obiettivi di breve termine).

Un'ulteriore utilità di questa distinzione è che così si possono programmare obiettivi intermedi e finali, in quanto un obiettivo di breve termine può essere propedeutico ai fini del conseguimento dell'obiettivo di lungo termine.

Infine vedere degli obiettivi di lungo termine aiuta le PA ad essere lungimiranti e quindi a non focalizzarsi solo nel breve periodo, che è sbagliato.

#### 14.2.12 Gli obiettivi facilmente comprensibili

Tutte e 3 le regioni analizzate presentano degli obiettivi che sono facilmente comprensibili. Ciò è sicuramente utile in quanto così sia i cittadini-utenti che le PA possono comprendere meglio ciò che la PA vuole perseguire: in questo modo si sviluppa sia l'autoconsapevolezza della PA sia la consapevolezza dei cittadini in merito agli obiettivi perseguiti dalla PA.

#### 14.2.13 La coerenza fra gli obiettivi e i centri di costo/ricavo

Le 3 regioni analizzate presentano delle realtà disomogenee:

- a) In Veneto Treviso presenta una piena coerenza, che invece è parziale nel caso di Verona e Padova. Venezia, Vicenza, Belluno e Rovigo non presentano coerenza
- b) In Emilia Romagna Modena, Reggio Emilia e Ferrara presentano una piena coerenza, che invece è parziale nel caso di Bologna, Parma, Forlì, Piacenza e Cesena. Solo Rimini non presenta coerenza
- c) In Lombardia Monza e Cremona presentano una piena coerenza, mentre Milano, Brescia e Lodi presentano una coerenza parziale. Mantova, Lecco, Bergamo, Como e Varese non presentano coerenza

Dall'analisi effettuata emerge come l'Emilia Romagna sia la regione con più città che presentano coerenza. Per contro in Veneto e Lombardia molte città non presentano coerenza e solo alcune presentano una coerenza parziale.

Ciò è molto utile alle PA in quanto così possono collegare in modo efficace obiettivi e centri di costo/ricavo: infatti così la PA può allocare le risorse nel modo più efficiente possibile indentificando per ogni obiettivo il relativo centro di costo il quale è destinato ad assorbire i finanziamenti provenienti dal vertice dell'organizzazione.

Qui è importante sottolineare come così la PA si responsabilizza di fronte al cittadino: i responsabili delle singole unità operative devono difatti rispondere dei loro errori di fronte al vertice aziendale, alla società e su di loro gravano le conseguenze delle azioni da loro intraprese.

Infine devo sottolineare come i comuni che presentano una coerenza parziale abbiano comunque provveduto a suddividere i centri di costo per le diverse missioni che si sono posti.

### 14.3 Uno sguardo trasversale

Dall'analisi svolta si deduce come un comune che distingue fra obiettivi generali e specifici, che prende in considerazione un numero di obiettivi inferiore ad 80, che adotta degli obiettivi facilmente comprensibili è più agevolato nello svolgimento della propria attività.

Analizzando il contesto esterno, adottando entrambe le tipologie di indicatori e utilizzando una struttura organica è più facile comprendere le necessità dell'utenza e in generale ci si può fare un'idea dell'ambiente esterno.

Inoltre collegando il Piano e la Relazione sulla performance ci si può rendere meglio conto degli scostamenti fra performance attesa e performance effettiva.

Infine si è valutato il grado di coerenza fra i centri di costo/ricavo e gli obiettivi.

Ciò ha permesso di attuare l'articolo 17, comma 1, lett. r) della legge del 7 agosto 2015 n.124: tale articolo diceva espressamente che era presente la "riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo del bilancio". Ciò sta a significare che il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio è strettamente interconnesso con il ciclo della performance. Le strutture preposte al governo e l'OIV non possono eludere le loro responsabilità, anche perché solo così le diverse direttrici di programmazione possono svilupparsi correttamente.

Infatti la PA può da un lato comprendere e identificare le risorse finanziarie funzionali al raggiungimento degli obiettivi operativi, dall'altro può supportare la costruzione degli indicatori per la misurazione degli obiettivi laddove sia necessario utilizzare grandezze di natura economico-finanziaria.

Infine è sempre utile questo sistema per misurare la salute finanziaria dell'ente.

Ho deciso di distinguere fra obiettivi specifici e generali in quanto mentre i primi identificano gli obiettivi strategici ed operativi tenendo presente gli obiettivi di bilancio i secondi identificano le priorità strategiche delle PA in relazione alle attività e ai servizi erogati. La connessione che lega queste 2 tipologie di obiettivi è molto stretta, nel senso che gli obiettivi generali definiscono le linee guida per gli obiettivi specifici.

Questa suddivisione viene prevista dall'articolo 5 del Decreto legislativo n°150 del 2009.

In conclusione si può dire che più l'analisi che viene condotta è approfondita e ordinata, più è facile per le PA individuare i propri punti di debolezza, e ciò si collega al processo che sta avvenendo con il Performance Management: infatti di fronte ad un mondo del lavoro sempre più complesso e articolato è necessario dotarsi di sistemi di valutazione che siano in grado di cogliere a 360° le dinamiche che hanno portato il dipendente a conseguire una determinata valutazione e non un'altra.



## 15. Una sintesi...

Abbiamo visto come il processo di valutazione della performance sia fondamentale affinché la missione e la strategia decisionale ed operativa dell'organizzazione si concretizzi in un insieme di risultati di performance, i quali devono essere facilmente misurabili e valutabili.

I processi di pianificazione, programmazione e misurazione sono fra di loro collegate in quanto così la PA può migliorarsi sempre di più.

Obiettivi principali sono la valorizzazione del merito e l'adozione di un sistema premiante che sia in grado di valorizzare i punti di forza dei dipendenti.

Il processo di valutazione della performance prevede che vengano definiti degli obiettivi generali, che identificano le priorità strategiche delle PA- in coerenza con le priorità delle politiche pubbliche nazionali nel quadro del programma di Governo e con gli eventuali indirizzi adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri. Tutto questo avviene tenendo conto del livello e della qualità dei servizi che devono essere garantiti ai cittadini.

Riassumendo possiamo individuare 3 tipologie di valutazione:

- 1) La valutazione dell'amministrazione nel suo complesso
- 2) La valutazione individuale delle singole unità organizzative
- 3) La valutazione dei responsabili di struttura e del personale di comparto

Queste valutazioni vanno sotto il nome di: performance di ente, performance organizzativa e performance individuale.

Di seguito approfondirò la performance organizzativa.

### 15.1 La performance organizzativa

La performance organizzativa valuta il contributo offerto dalle diverse unità organizzative dell'ente nel raggiungimento degli obiettivi di fondo dell'amministrazione.

La performance organizzativa valuta:

- 1) La corrispondenza fra gli obiettivi indicati dall'amministrazione e le esigenze della collettività
- 2) Il rispetto degli standard qualitativi e quantitativi
- 3) La rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività in modo interattivo
- 4) L'efficienza nell'impiego delle risorse
- 5) Il raggiungimento di obiettivi di promozione delle pari opportunità

Il decreto legislativo n°150/2009 ha stabilito in modo esplicito che i cittadini devono partecipare al processo di valutazione della performance organizzativa(così come pure devono parteciparvi gli utenti interni delle amministrazioni).

Il decreto legislativo n°150/2009 prevede infine che i cittadini, anche in forma associata, partecipino al processo di misurazione delle performance organizzative comunicando direttamente all'OIV il proprio grado di soddisfazione per le attività e per i servizi erogati, secondo le modalità previste dallo stesso organo.

In altri termini, la modifica normativa apre un apposito canale diretto finalizzato a riscontrare il livello di soddisfazione degli utenti e dei cittadini in relazione alle attività e ai servizi erogati, favorendo una più ampia forma di partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi.

L'obiettivo perseguito mira ad assicurare un collegamento univoco fra performance individuale e organizzativa, in modo tale da rendere il premio di incentivazione realmente effettivo: in altre parole, l'incentivo a migliorarsi deve sempre partire dall'idea che il principale obiettivo della PA è soddisfare i bisogni del cittadino e che questo costituisce il metro principale su cui poi tutte le successive valutazioni possono svolgersi.

## 15.2 In conclusione...

In conclusione da ciò che è stato detto si capisce come l'evoluzione normativa imponga una verifica ed eventuale modifica dei sistemi di misurazione e valutazione della performance in uso da parte di tutte le realtà pubbliche, allo scopo di riscontrare se e in quale misura i pesi ponderali attribuiti ai diversi macro-fattori di valutazione sono effettivamente rispettati.

Dall'altra parte la normativa impone che è necessario implementare effettivamente un sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa, riprendendo le logiche del controllo di gestione, nella prospettiva di verificare la capacità di attuazione di piani e programmi nonché la capacità di conseguire degli obiettivi che siano in un qualche modo collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività. Vanno infine modernizzati e migliorate qualitativamente l'attività dell'organizzazione e le competenze professionali di piani e programmi e tutti gli elementi e profili che la qualificano.



## BIBLIOGRAFIA

- BARILA M. (2011), “La riforma della PA si gioca su tre piani”, in *Guida al Pubblico Impiego -Il sole 24 ore*, n°2
- BARUCH L. (2001), “*Intangibles: management, measurement and reporting*”, Booking Institution Press
- BOYATZIS R. E. (2008), “Competencies in the 21st Century”, *Journal of Management Development*, Vol.27 No.1, pp.5-12
- CONDREY S. E. (2004), “*Handbook of Human Resource Management in Government*”, San Francisco, Jossey Bass, Second Edition
- EDVINSSON L., MALONE M.S.(1997), “*Intellectual Capital: Realizing Your's Company's True Value by Finding Its Hidden Brainpower*”, New York, Harper Buisness
- FARNETI G. (1995), “*Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*”, Torino, Giappichelli
- GIOIA M. (1830), “*Del merito e delle ricompense*”, Lugano, Tipografia Giuseppe Ruggia e Comp.
- GIUSEPPE M., PANOZZO F. (1998), “Reforming the reform. New roles for accounting and management in the Italian Health care sector in EUROPEAN ACCOUNTING REVIEW”, *Taylor & Francis Journals*, volume 7 cap.2, pag.185-208
- KAPLAN R., NORTON D. (1992), “Conceptual Foundations of the Balance Scorecard”, *Harvard Business Review*, pag.4
- KHUN T. (1969), *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, Einaudi, 1<sup>st</sup> edition
- KIRKPATRICK D. L., KIRKPATRICK J. D. (2006), “*Evaluating Traning Programs: The Four Levels*”, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers, 3rd edition
- LYNCH R. L., CROSS K. F. (1993), “*Migliorare la performance aziendale. Le nuove misure della soddisfazione del cliente, della flessibilità e della produttività*”, editore Franco Angeli
- MACCLELLAND D. C. (1998), “Identifying Competencies with Behavioral-Event Interviews”, *Psychological Science*, pp. 331-339
- MORIGI P. (2013), *Il nuovo controllo di gestione negli enti locali*, Rimini, Maggioli Editore

- NEELY A., ADAMS C. and KENNERLEY M. (2002), *“The Performance Prism: The Scorecard for Measuring and Managing Business Success,”* Londra, Financial Times Management
- NUTI S. (2008), *La valutazione della performance in sanità*, Bologna, Il Mulino
- OLIVERI L. (2009), *Gli standard valutativi nella legge 150/2009*, Articoli e Note n.5/2009, LexItalia.it
- OZANNE J. L., SAATCIOGLU B., (2008), “Participatory Action Research”, *Journal of Consumer Research*, Volume 35, Issue 3, pages 423-439
- PECK C. (1984), Pay and performance: the interaction of compensation and performance appraisal *Research Bulletin*, 155, New York: The Conference board
- RUFFINI R. (2013), *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, FrancoAngeli
- SCOTT W. D. (2002), “The Impact of Negative Affect on Performance Standards: Evidence for an Affect-as-Information Mechanism”, *Cognitive Therapy and Research*, Vol. 26, No. 1, pp. 19-37
- SEVERINO E. (1986), *“La filosofia contemporanea”*, Rizzoli, Milano, p.228
- SIMON H.A. (1946), “The proverbs of administration”, *Public Administration Review*, Vol.6, No. 1, pp.53-64
- TORIELLO O. (2017), *La riforma 2017 della pubblica amministrazione. Commento organico alla legge Madia e a tutti i decreti attuativi*, Roma, Dike Giuridica Editrice
- URWICK L. (1937), *“Papers on the Science of Administration”*, Augustus M. Kelley Publishers, New York, p.49
- WILSON A., (1887), “The study of Administration”, *Political science Quarterly*, volume 2, number 2
- ZERILLI A. (1963), *“La valutazione del personale”*, Milano, Franco Angeli

## SITOGRAFIA

[https://arca.unive.it/retrieve/handle/10278/39600/22355/Teorie\\_decisionali\\_riforma\\_contabile.pdf](https://arca.unive.it/retrieve/handle/10278/39600/22355/Teorie_decisionali_riforma_contabile.pdf),  
visitato in data 10/07/2019

<https://books.google.it/books?id=iMtiCwAAQBAJ&pg=PA186&lpg=PA186&dq=il+prisma+delle+performanc&source=bl&ots=syflv5UbMk&sig=ACfU3U3uw87oxjHkKwVSJnLLAIYTrh0SfA&hl=it&sa=X&ved=2ahUKEwio2fbZrfXjAhXM6QKHbFrBI4ChDoATADegQICRAB#v=onepage&q=il%20prisma%20delle%20performance&f=false>, visitato in data 04/09/2019

<http://businessplanfacile.it/cruscotto-aziendale/>, visitato in data 19/07/2019

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.546.6282&rep=rep1&type=pdf>, visitato in data 22/06/2019

<http://dspace.unive.it/bitstream/handle/10579/3092/815797-1163984.pdf?sequence=2>, visitato in data 23/07/2019

<https://giuliaimbastoni.it/it/per-la-tua-azienda/hr-consulting/performance-management.html>, visitato in data 02/09/2019

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1540-6210.2005.00443.x>, visitato in data 11/07/2019

<http://sna.gov.it/www.sspa.it/index-p=4916.html>, visitato in data 02/08/2019

<https://www.altalex.com/documents/leggi/2017/06/08/riforma-pa-valutazione-della-performance-dei-dipendenti>, visitato in data 04/08/2019

<https://www.bpir.com/what-is-performance-measurement-bpir.com.html>, visitato in data 04/09/2019

<http://www.bussolacontrollodigestione.it/centralita-del-budget-per-il-controllo-di-gestione/>, visitato in data 04/09/2019

[https://www.camera.it/leg17/561?appro=app\\_la\\_corte\\_dei\\_conti\\_funzioni\\_e\\_struttura](https://www.camera.it/leg17/561?appro=app_la_corte_dei_conti_funzioni_e_struttura), visitato in data 03/09/2019

<https://www.clearpointstrategy.com/performance-measurement-vs-performance-management/>, visitato in data 04/09/2019

<http://www.controllo-di-gestione.info/centri-di-costi-codici.php>, visitato in data 14/08/2019

<https://www.filodiritto.com/articoli/2014/03/pubblica-amministrazione-cenni-sui-processi-di-performance-measurement-e-performance-management>, visitato in data 01/08/2019

[https://www.francoangeli.it/Area\\_PDFDemo/366.43\\_demo.pdf](https://www.francoangeli.it/Area_PDFDemo/366.43_demo.pdf), visitato in data 10/07/2019

[https://www.francoangeli.it/Area\\_PDFDemo/366.78\\_demo.pdf](https://www.francoangeli.it/Area_PDFDemo/366.78_demo.pdf), visitato in data 03/08/2019

<http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/02-01-2018/linee-guida-il-sistema-di-misurazione-e-valutazione-della>, visitato in data 20/08/2019

<http://www.interno.gov.it/it/ministero/uffici-diretta-collaborazione/organismo-indipendente-valutazione-performance>, visitato in data 03/09/2019

<https://www.investopedia.com/terms/t/triple-bottom-line.asp>, visitato in data 26/07/2019

<http://www.labassaromagna.it/Unione-dei-Comuni/Statuto-e-Regolamenti>, visitato in data 19/08/2019

[https://www.laleggepertutti.it/109013\\_la-valutazione-del-personale-nel-pubblico-impiego](https://www.laleggepertutti.it/109013_la-valutazione-del-personale-nel-pubblico-impiego), visitato in data 25/08/2019

<https://www.nexteco.it/lab/gli-indicatori-per-valutare-la-performance-ambientale>, visitato in data 05/08/2019

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2009-10-27;150!vig=>, visitato in data 01/09/2019

<https://www.peoplehr.com/blog/2015/03/25/a-brief-history-of-performance-management/>, visitato in data 02/09/2019

<https://www.performancemanagementreview.org/il-sistema-di-valutazione-della-performance-dei-sistemi-sanitari-regionali/>, visitato in data 30/07/2019

<https://www.performancemanagementreview.org/wp-content/uploads/2012/08/Attisano-GalassoPoletto-BSCInternalAuditing.pdf>, visitato in data 27/07/2019

[http://www.performancesanita.it/ps/modello\\_valutazione\\_schema.html](http://www.performancesanita.it/ps/modello_valutazione_schema.html), visitato in data 06/08/2019

<http://performance.sssup.it/netval/start.php>, visitato in data 28/07/2019

<http://www.piscino.it/file/leggi/brunetta15-55.pdf>, visitato in data 26/08/2019

<http://www.professionisti.it/enciclopedia/voce/2514/Cruscotto-aziendale>, visitato in data 28/07/2019

<https://www.qualityi.it/balanced-scorecard.html>, visitato in data 17/07/2019

<http://www.riskcompliance.it/news/il-controllo-pubblico-sulla-performance/>, visitato in data 27/08/2019

<http://www.salvisjuribus.it/la-misurazione-e-la-valutazione-della-performance-organizzativa-nelle-amministrazioni-pubbliche/>, visitato in data 27/08/2019

<https://www.technisblu.it/it/controllo-di-gestione-nella-pubblica-amministrazione/>, visitato in data 14/08/2019

[https://www.uc.pt/depacad/gee/perf\\_eval](https://www.uc.pt/depacad/gee/perf_eval) visitato in data 06/07/2019

[http://www.unife.it/medicina/ls.infermieristica/studiare/minisiti/scienze\\_giuridiche\\_economiche/modulo-di-economia-aziendale/2015-16/performance-organizzativa.pdf](http://www.unife.it/medicina/ls.infermieristica/studiare/minisiti/scienze_giuridiche_economiche/modulo-di-economia-aziendale/2015-16/performance-organizzativa.pdf), visitato in data 20/07/2019