

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

06 Ago 2018

Performance, la valutazione generale dell'ente al centro del piano

di Luca Tamassia e Angelo Maria Savazzi

Costituisce un elemento indefettibile del ciclo della *performance* la misurazione e la valutazione della *performance* generale dell'Amministrazione e un sistema che non la preveda in modo esplicito difficilmente potrà superare il vaglio dell'organismo o nucleo di valutazione il quale, nell'esprimere il parere preventivo e vincolante, previsto dal novellato art. 7, comma 1, del Dlgs 150/2009, deve prioritariamente verificare che i principi previsti dal medesimo decreto siano tutti correttamente disciplinati.

A tale pacifica conclusione si perviene da una lettura sistematica di diverse disposizioni; in particolare:

- l'articolo 3, comma 2, specifica che la misurazione della *performance* deve riguardare "*l'amministrazione nel suo complesso*", nonché le unità organizzative in cui si articola;
- l'articolo 7, comma 2, lettera c) laddove è stabilito che la funzione di misurazione e valutazione è svolta, tra gli altri, anche dai "*dai cittadini o dagli altri utenti finali in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione*", prevedendo che tale coinvolgimento debba riguardare in modo specifico la "*valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione*", secondo quanto stabilito dagli articoli 8 e 19-bis";
- l'articolo 9, comma 1, lettera c), stabilisce che la *performance* individuale dei dirigenti è collegata, tra l'altro, "*alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura*" oltre che agli indicatori relativi "*all'ambito organizzativo di diretta responsabilità*".

La previsione secondo la quale la misurazione e la valutazione debba essere fatta a livello generale di Ente, a livello di unità organizzative e a livello individuale (art. 3, comma 2) e la previsione che i livelli di *performance* "organizzativa" devono essere presenti nella valutazione della *performance* individuale, come contributo o come concorso diretto (art. 9), introduce una regola di buon senso che permea la vita di ogni comunità: se la comunità nel suo complesso produce risultati negativi non è ipotizzabile che i risultati individuali siano complessivamente in contrasto con questi risultati o che non ne siano influenzati.

Il Piano e la Relazione sulla performance

Indipendentemente dalle scelte operative che le singole amministrazioni adottano nell'ambito del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, la *performance* dell'Amministrazione non può che essere parte integrante, a preventivo, del Piano della *performance*, che deve individuare i misuratori che concorreranno a delineare il profilo e il livello di *performance* dell'amministrazione, e, a consuntivo, della Relazione sulla *performance*, che restituirà alla comunità amministrata il grado di raggiungimento di quanto previsto nel Piano.

L'assenza di questi contenuti nella relazione sulla *performance* la espone ad un possibile giudizio negativo di validazione da parte dell'Oiv, in quanto espressione certa della violazione delle disposizioni sopra richiamate che impongono alle amministrazioni di misurare anche la *performance* generale di Ente e di tenerne conto ai fini della valutazione individuale dei dirigenti e del "*personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e*

responsabilità”.

Inoltre la necessità di rendere conoscibile a preventivo e a consuntivo la *performance* dell'Amministrazione è diretta conseguenza di un assetto normativo nel quale il “rendere conto” rientra nell'ambito delle strategie “obbligatorie” che l'ente deve perseguire e nell'ambito degli strumenti di controllo diffuso dell'operato delle pubbliche amministrazioni. In particolare sono utili per comprendere tale finalità le seguenti disposizioni del Dlgs 33/2013:

- l'art. 10, comma 3, laddove è stabilito che la “*promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali*”;
- l'art. 10, comma 4, laddove è stabilito che le “*amministrazioni pubbliche garantiscono la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance*”;
- l'art. 10, comma 6, che stabilisce che le amministrazioni presentano il Piano e la Relazione sulla performance alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato, nell'ambito di apposite giornate della trasparenza;
- l'art. 10, comma 8, che sancisce l'obbligo di pubblicazione del Piano e della Relazione in “Amministrazione trasparente”.

Le linee guida per il piano della performance del dipartimento della funzione pubblica

Il Dipartimento della funzione pubblica, nell'esercitare i compiti di promozione, indirizzo e coordinamento (anche se su alcuni aspetti specifici l'applicabilità agli enti territoriali è condizionata alle prescritte intese nell'ambito del sistema delle Conferenze) affidatigli dall'art. 3, comma 1, del Dpr 105/2016 e comunque confermati e rafforzati con il Dlgs 74/2017(art. 3, comma 2, del Dlgs 150/2009: “*Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare ed a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, ... secondo ... gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica*”), ha diramato apposite linee guida in materia di predisposizione del Piano della *performance* 2018-2020 (linee guida n. 1, giugno 2017) e in materia di Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (linee guida n. 2, dicembre 2017). Tali linee guida pur indirizzate ai Ministeri riportano interessanti indicazioni di carattere generale, utili anche per gli enti territoriali. Rispetto al tema oggetto del presente intervento le linee guida n. 1/2017 (“Linee guida per il Piano della *performance*”):

- richiamano l'attenzione per una maggiore centralità del Piano verso la *performance* organizzativa, facendo riferimento “*ai risultati attesi dell'organizzazione nel suo complesso*”;
- riportano alcuni esempi di obiettivi dell'Amministrazione da perseguire nel triennio con l'indicazione dei risultati e impatti attesi in termini quantitativi;
- suggeriscono che la *performance* organizzativa annuale, prevalentemente espressa in termini di efficacia ed efficienza, sia riferita all'amministrazione nel suo complesso, nonché alle singole strutture organizzative.

Le linee guida n. 2/2017 (“Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della *performance*”) contengono alcuni indirizzi rilevanti. In particolare:

- ancora una volta si conferma che la fase di misurazione serve a quantificare, tra l'altro, “*i risultati raggiunti dall'amministrazione nel suo complesso*”;
- si sottolinea che la *performance* dell'amministrazione nel suo complesso rientra nel perimetro della *performance* organizzativa;
- viene confermato che gli esiti “*del processo di valutazione della performance organizzativa devono ... confluire nella Relazione sulla performance ... che rappresenta l'atto conclusivo del ciclo della performance*”.

Viene, quindi, sottolineata la centralità della *performance* organizzativa, anche con riferimento all'organizzazione nel suo complesso, evitando che gli impegni assunti con i diversi documenti strategici (diversi dal piano) o gli impegni assunti nei confronti dei diversi livelli istituzionali, comunitari e nazionali, che identificano chiare priorità, a volte anche comprensivi di indicatori e

target, non trovino spazio nel Piano della *performance* (ciò vale certamente per i Ministeri ma vale anche per le Regioni gli enti territoriali);

Ma cosa si deve misurare?

Da un punto di vista applicativo la misurazione della *performance* generale di Ente può svilupparsi secondo due diverse modalità:

1. la media ponderata del grado di attuazione degli obiettivi strategici ed operativi previsti dal Piano della *performance* con riferimento a tutte le unità organizzative in cui si articola l'Ente;
2. l'individuazione di specifici indicatori con i quali l'organo di vertice dell'Amministrazione individua, con riferimento a diverse dimensioni, il profilo e il livello di *performance* dell'Ente. Le linee guida del DFP suggeriscono le seguenti dimensioni degli indicatori finalizzati a misurare la *performance* organizzativa: stato delle risorse, efficienza, efficacia, impatto.

a) **Indicatori di stato delle risorse (o livello di salute dell'amministrazione)** Gli indicatori di stato delle risorse quantificano e qualificano le risorse dell'amministrazione (umane, economico-finanziarie, strumentali, tangibili e intangibili): esse possono essere misurate in termini sia quantitativi (numero risorse umane, numero computer, ecc.), sia qualitativi (profili delle risorse umane, livello di aggiornamento delle infrastrutture informatiche, ecc.), anche al fine di valutare il livello di salute dell'amministrazione.

b) **Indicatori di efficienza** Gli indicatori di efficienza esprimono la capacità di utilizzare le risorse (umane, economico-finanziarie) che costituiscono l'*input*, in modo sostenibile e tempestivo nella realizzazione delle varie attività dell'amministrazione (*output*).

Tali indicatori consentono di misurare la capacità dell'Ente di produrre servizi, contemperando sia le esigenze di riduzione dei tempi di erogazione del servizio che la riduzione delle risorse impiegate. La misurazione dell'efficienza necessita di strumenti adeguati per la misurazione e rende imprescindibile l'attivazione della contabilità economica di tipo analitico.

c) **Indicatori di efficacia** Gli indicatori di efficacia tendono a misurare la correttezza nel *modus agendi* dell'Ente che trova riscontro nell'*output* prodotto in relazione alle aspettative e alle necessità degli utenti (interni ed esterni). Al fine di rendere maggiormente preciso e concreto un indicatore di efficacia le amministrazioni devono, a preventivo, indagare le esigenze e le aspettative degli utenti finali (interni ed esterni) e, dunque, individuare misuratori adeguati. Definite le dimensioni attraverso cui misurare l'efficacia, è necessario definire le modalità di misurazione che possono essere espresse sia in termini quantitativi che qualitativi.

d) **Indicatori di impatto** Gli indicatori d'impatto esprimono l'effetto finale generato dalle politiche pubbliche nel medio-lungo termine; l'impatto può essere considerato in termini di miglioramento del livello di benessere economico-sociale rispetto alle condizioni di partenza della politica o del servizio. Gli indicatori d'impatto possono riferirsi a diversi ambiti riferibili agli obiettivi specifici dell'amministrazione e possibilmente devono essere misurati in termini di variazione percentuale rispetto al valore iniziale. Gli indicatori di questo tipo sono generalmente utilizzati per la misurazione degli obiettivi strategici triennali e sono caratterizzati da forti interdipendenze con fattori esogeni all'azione dell'amministrazione.

La prima modalità rende forte il legame tra la *performance* delle unità organizzative e la *performance* di Ente garantendo coerenza tra i diversi livelli di *performance* e consentendo un forte *commitment* delle strutture verso risultati che qualificano l'Ente nella sua interezza verso l'esterno. Questa modalità appare permeata dalla difficoltà di definire livelli di *performance* generale che non siano direttamente espressione della *performance* delle unità organizzativa.

La seconda modalità affida all'organo politico il compito di qualificare la *performance* di ente con riferimento a pochi e significativi parametri di misurazione che esprimono la reputazione dell'Ente e la qualità dei servizi offerti; lo sforzo di selezione tra le priorità politiche è molto enfatizzato in questa soluzione e consente di definire e comunicare in modo chiaro i risultati che, se raggiunti, sono da considerare indice di una *performance* positiva.

Va, infine, considerato che nella individuazione di pochi, chiari e selezionati indicatori ben possono rientrare i livelli di soddisfazione degli utenti dei servizi da captare con diversi livelli di

profondità e precisione: dalla mera interrogazione degli utenti effettuata ex post (le classiche indagini di *customer*), alla captazione del grado di soddisfazione degli utenti nel momento in cui operativamente interagiscono con l'Amministrazione, a livelli di partecipazione elevata verso i quali occorre gradualmente indirizzarsi come richiesto dai citati art. 7, comma, lettera c), 8 e 19-bis; queste ultime sono norme che richiedono non una semplice indagine piatta e statica ma la definizione condivisa e partecipata dei livelli di servizio da considerare performanti, tenendo conto, quindi, delle aspettative degli utenti e dei vincoli che guidano l'Amministrazione, rispetto ai quali verrà poi intercettato il grado di effettiva soddisfazione.

Conclusioni

In conclusione la *performance* generale dell'Amministrazione è una parte ineludibile del sistema e deve trovare nei documenti di rappresentazione della *performance*, a preventivo e a consuntivo (Piano e Relazione), la concreta esplicitazione, secondo le modalità che l'Amministrazione ritiene più adeguate, fermo restando che, in generale, gli obiettivi di *performance* devono sempre rispettare il requisito della tendenza al miglioramento della qualità dei servizi e degli interventi, ovviamente valutata non come valore assoluto ma in relazione alle specifiche situazioni di contesto, le sole che possono motivare le ragioni per le quali un determinato esito può essere considerato performante.

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved