

Il Segretario Generale

Allegato 1

Ciclo della Performance - Relazioni sulla Performance relative agli anni 2011 e 2012 e ratifica della Giunta comunale

Il Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n.150 recante “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni” ha introdotto un articolato sistema di misurazione e valutazione della *performance*, quale strumento finalizzato al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche e alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.

Alla luce della riflessione interpretativa maturata sull’argomento, alcune disposizioni del decreto citato costituiscono, peraltro, mere norme di principio per le amministrazioni locali, tenuto conto delle loro peculiarità ordinamentali che emergono dalle norme costituzionali e dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 (Testo Unico sull’ordinamento degli enti locali).

In particolare, anche secondo i chiarimenti via via forniti dalla CIVIT (Commissione per la Valutazione, la Trasparenza, e l’Integrità delle Amministrazioni Pubbliche) e in base ad appositi interventi dell’ANCI, non trovano obbligatoria applicazione per gli enti locali l’art.14 D.Lgs. 150/2009 riguardante la costituzione dell’organismo indipendente di valutazione (OIV) e l’art.10 D.Lgs. 150/2009 secondo cui, al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della *performance*, le amministrazioni pubbliche redigono annualmente il Piano e la Relazione sulla *performance*.

Per ciò che riguarda, in particolare, la redazione di tali ultimi documenti le ragioni delle conclusioni interpretative raggiunte sono efficacemente sintetizzate nelle prime linee Guida elaborate dall’ANCI nel 2010 sull’applicazione del decreto legislativo n.150/2009: “*il contenuto di tali documenti (Piano della Performance e Relazione sulla performance) è pienamente assimilabile alla Relazione previsionale e programmatica allegata al Bilancio di previsione, al Piano esecutivo di gestione, al Piano dettagliato di obiettivi, al Rendiconto della gestione ed alla Relazione al rendiconto della gestione, che gli Enti sono già tenuti ad adottare ai sensi, rispettivamente, degli artt. 151,169, 197, c.2, lett. a), 227e 231 del D. lgs n.267/2000. Con l’adozione di tali atti, nel rispetto dei principi recati dagli artt. 4 e 5, comma 2, dunque, l’Ente realizza il ciclo di gestione della Performance*”.

Ciononostante, nel 2011 il Comune di Macerata ha dato avvio alla procedura di istituzione dell’Organismo Indipendente di Valutazione, ritenendola più aderente al quadro normativo di riferimento, legato a nuovi e innovativi metodi di valutazione della *performance*, rispetto al rinnovo del Nucleo di Valutazione, organismo già previsto dal D.Lgs. 267/2000 (TUEL).

Con deliberazione della Giunta comunale n. 99 del 28 marzo 2011 è stato, inoltre, approvato il Regolamento per l’ordinamento generale degli uffici e dei servizi (da ultimo modificato con deliberazione n.413 del 28.12.2012) e sono state disciplinate le modalità di funzionamento dell’OIV.

Si evidenzia, in particolare, che con disposizione di maggiore rigore rispetto a quanto sopra evidenziato in riferimento alla disciplina nazionale, l’art.22 del regolamento comunale di organizzazione stabilisce che l’OIV provvede, tra l’altro, a validare la Relazione sulla Performance,

definita “documento di rendicontazione del grado di raggiungimento degli obiettivi” (“report”). Da ciò non emerge, peraltro, con chiarezza se ed in quale misura il documento in questione si distingua o meno dagli atti tradizionalmente ed obbligatoriamente adottati dall’Ente nell’ambito dell’esercizio finanziario e del controllo di gestione, anche attraverso il monitoraggio dello stato di attuazione del PEG e del PDO.

L’evoluzione interpretativa sinteticamente delineata sia in ordine alla portata della normativa nazionale che in relazione ai contenuti della regolamentazione comunale sull’argomento ha dunque prodotto, nella fase di prima applicazione del sistema *performance* e di funzionamento dell’OIV, alcune incertezze operative, sia in ordine alla opportunità di predisporre la Relazione che all’eventualità di provvedere a modifiche regolamentari.

Negli anni 2011 e 2012, inoltre, il sistema comunale relativo al ciclo della *performance* risultava solamente avviato, ma solo dall’anno 2013 è divenuto a regime, in quanto sono state assegnate a tale funzione risorse umane specificamente dedicate.

In sostanza, il sistema delineato soffriva di due limiti: insufficiente definizione della disciplina e sottodotazione di mezzi rispetto all’obiettivo.

Ebbene, pur avendo assunto l’incarico presso il Comune di Macerata solamente nel gennaio 2012, il sottoscritto Segretario Generale ha comunque elaborato, tenuto conto delle richiamate disposizioni del regolamento comunale, le Relazioni sulla Performance riguardanti entrambe le annualità considerate.

Con gli strumenti a disposizione tali documenti sono stati predisposti tenendo prevalentemente conto dei contenuti del rendiconto della gestione e degli esiti del monitoraggio periodico sullo stato di attuazione degli obiettivi assegnati attraverso il PEG e il PDO.

Tra l’altro, la Relazione sulla Performance relativa all’anno 2012 è già stata pubblicata nel sito istituzionale nella sezione “Amministrazione Trasparente”.

Considerate le incertezze evidenziate e tenuto conto delle lungaggini che ne sono derivate, si ritiene che tali relazioni (per gli anni 2011 e 2012) possano essere validamente sottoposte a ratifica (avente più natura di controllo politico sulla gestione) da parte della Giunta comunale, anche in ragione della competenza di tale organo all’approvazione delle disposizioni regolamentari sull’organizzazione degli uffici e dei servizi.

Attraverso tale ratifica potrà ritenersi sanata ogni incerta applicazione del regolamento comunale sulla questione, considerato che, in ogni caso, dalla mancata validazione preventiva dei documenti in esame, non possono farsi derivare effetti negativi e tantomeno sanzioni, soprattutto in ordine all’accesso agli strumenti premiali, essendo in ogni caso intervenuta da parte dell’OIV la valutazione dei dirigenti e la misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati, nonché l’approvazione, da parte del Consiglio comunale, dei rendiconti della gestione per gli anni 2011 e 2012.

Nel frattempo, come più diffusamente illustrato nella Relazione previsionale e programmatica 2012-2014, già dall’anno 2012 sono stati avviati profondi processi di innovazione, razionalizzazione e semplificazione degli strumenti di programmazione e gestione in uso nell’Ente, contemporaneamente ad un percorso di complessiva riorganizzazione delle strutture burocratiche.

Peraltro, il D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 (convertito con modificazione dalla L. 7 dicembre 2012 n. 201) ha unificato nel PEG sia il Piano dettagliato degli obiettivi (art.108 TUEL) che il Piano della Performance (art.10 D.Lgs. 150/2009).

In primo luogo è stato introdotto il c.d. “bilancio tecnico” che favorisce fin dal primo momento della programmazione un percorso coerente e che introduce una metodologia attraverso cui viene anticipata la fase di negoziazione tra sfera politica e sfera burocratica solitamente afferente alla predisposizione del PEG.

Anche in relazione al PEG e al PDO sono stati semplificati e razionalizzati i dati essenziali e meglio definite le informazioni necessarie, in modo da favorire l’orientamento della struttura verso i risultati, oltre ad un attento monitoraggio ed un’accurata rendicontazione.

Con deliberazione consiliare n.5 del 4.3.2013 è stato, inoltre, approvato il Regolamento comunale per la disciplina del sistema dei controlli interni, in attuazione del citato D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 e con successive circolari, nonché attraverso ulteriori provvedimenti, è stato reso operativo ed efficacemente articolato il controllo di regolarità amministrativa e contabile, sia nella fase preventiva che in quella successiva.

Anche la disciplina dei controlli interni, unitamente alle previsioni del Piano di Prevenzione della Corruzione e del Piano della Trasparenza, che dovranno essere adottati entro il prossimo gennaio 2014, si inserisce nel ciclo della *performance* e contribuisce al processo sinergico di innovazione e razionalizzazione dell’operatività delle strutture comunali e di potenziamento del risultato complessivo.

Fermo restando, dunque, che, per le ragioni descritte e trattandosi della prima fase di applicazione del sistema, per gli anni passati la Relazione sulla Performance è stata elaborata sulla base dei documenti disponibili, costituiti – come anticipato - quasi esclusivamente dalla relazione illustrativa della giunta allegata al rendiconto di cui all’art. 151, co 6, D.Lgs. 267/2000 e dagli esiti del monitoraggio periodico sullo stato di attuazione degli obiettivi, si ritiene utile precisare che in realtà essa, anche in chiave prospettica, dovrebbe assumere i contenuti di una vera e propria **“relazione delle relazioni”**.

La Relazione sulla Performance dovrebbe cioè assumere un contenuto che assorba, rielabori e sintetizzi una serie di altri documenti, possibilmente esplicitandone il senso complessivo e consentendo una lettura unitaria della molteplicità di fonti disponibili in relazione all’attività ed al funzionamento dell’Ente.

Il suo contenuto dovrebbe, dunque, via via arricchirsi, in proporzione all’evoluzione degli strumenti gestionali utilizzati.

Ad esempio, dovrebbero costituire elemento della Relazione i dati relativi al personale dipendente opportunamente organizzati in base alla fascia d’età, al genere, al titolo di studio, alla categoria; i dati sui tassi di assenza del personale e sul tasso di flessibilità; la percentuale di presenza femminile nelle posizioni di responsabilità in rapporto alla percentuale di presenza femminile in altre categorie; i dati riguardanti la percentuale di utilizzo del personale nei diversi servizi in rapporto alla percentuale di *output* prodotto ed ai costi del prodotto.

In tale ottica, ad esempio, già la Relazione sulla Performance 2013, da redigere nel 2014, dovrebbe contenere una elaborazione dei report del controllo interno attraverso una opportuna rielaborazione degli esiti di tale forma di controllo.

Infine, sempre in prospettiva e in vista dell’obbligatorietà del controllo sulla qualità dei servizi erogati (dal 2015), si osserva che l’elemento realmente qualificante della Relazione sulla Performance dovrebbe essere rappresentato dai report riguardanti l’attivazione di strumenti di *customer satisfaction*.

Da questo punto di vista la Relazione sulla Performance dovrebbe, peraltro, ad una attenta analisi, intervenire successivamente alla valutazione della *performance* dei dirigenti da parte

dell'OIV; dovrebbe cioè tener conto degli esiti di tale valutazione e contestualizzarli in rapporto al sistema complessivamente considerato.

Per le ragioni evidenziate, poiché la relazione sulla Performance si configura come relazione delle relazioni, cioè documento che sintetizza unitariamente gli altri documenti che sintetizza unitariamente gli altri documenti di organizzazione, programmazione e controllo dell'ente, offrendo una lettura evolutiva e finalizzata degli stessi, essa non dovrebbe precedere la corresponsione dei premi ai dipendenti.

In conclusione, in quanto pienamente afferente all'argomento della presente nota si ritiene opportuno trascrivere di seguito la relazione allegata con il n. 7 al PEG 2012 approvato con deliberazione n. 279 del 12 settembre 2012 avente ad oggetto: "Riflessioni sul ciclo della performance e spunti per una evoluzione del percorso nel comune di Macerata nel triennio 2012-2015":

"Per avviare una seconda fase di riflessione, successiva a quella del varo del Piano della Performance nel novembre 2011, sul tema del ciclo della medesima propongo alcuni spunti che potrebbero essere oggetto, insieme ad altri, di dibattito proficuo.

1. Valorizzazione del concetto di ciclo della performance nella dimensione interna dell'output (cioè la performance degli obiettivi stabiliti dai soggetti interni all'Ente: amministratori e dirigenti).

*Il concetto di ciclo reca con sé quello di circolarità. In particolare essa fa appello alla necessità che ogni sezione del ciclo – organizzazione, programmazione, controllo, valutazione – riceva a monte, dalla sezione precedente, tutte le informazioni essenziali per il corretto esplicarsi della funzione tipica della sezione e consegna a valle, alla sezione successiva, l'esito qualiquantitativamente modificato delle informazioni ricevute e prodotte. Tale circolarità dovrebbe dunque essere caratterizzata da due elementi distintivi: 1) quello della caratteristica di **integrità** finalizzata alla tutela del dato informativo ad evitare ogni dispersione dello stesso; 2) quello della **additività**, giacché ad ogni passaggio la ricchezza del dato complessivo si allarga. Tale circolarità integrale-additiva, che è uno dei ragionevoli fini della riforma, funziona autarchicamente in una dimensione interna che ne consente la misurazione rispetto al posizionamento e conseguente realizzazione degli obiettivi per derivazione autogena (l'organo politico interno li stabilisce, l'organo gestionale interno li attua: in tale dinamica non è presente altro soggetto se non l'organo valutatore che però è per definizione esterno alla relazione principale).*

2. Previsione di una fase di verifica nella dimensione esterna dell'outcome (cioè la performance degli obiettivi stabiliti dai soggetti anche esterni all'Ente: amministratori, dirigenti e portatori di interessi).

*L'altra innovazione che si vuole introdurre nel ciclo della performance concerne l'impatto esterno (outcome) dell'attività come concettualizzata, proceduralizzata, negoziata e realizzata nella dimensione interna precedentemente considerata. Tale impatto, da misurarsi secondo tempi, modi e contenuti da progettare e negoziare, consente di impiantare una relazione con i portatori di interessi (i cd stakeholders) calibrata sulla necessità di sottoporre a verifica le scelte effettuate all'interno della dimensione organizzativa dell'Ente. In tale ambito si colloca la **misurazione della soddisfazione degli utenti** (customer satisfaction) introdotta nel nostro ordinamento ben prima della attuale riforma, ma che ora può trovare un nuova vitalità purché ogni Ente la dimensiona tenendo conto (come per ogni attività di verifica-monitoraggio-controllo) del rapporto costi-*

benefici. Tale dinamica retroagisce (ma a regime dovrebbe anche pro-agire) rispetto alla valutazione emergente nella fase di verifica dell'output, inserendo l'analisi dell'impatto sulla collettività amministrata delle politiche adottate e le conseguenti correzioni da apportare in esito all'analisi medesima. Qui si gioca il vero valore in più di questa e di ogni possibile riforma, in un quadro nel quale l'impatto (che chiamo "discendente") proprio, precipuo delle politiche pubbliche adottate si combina con quello (relativamente) autonomo (che chiamo "ascendente") prodotto dalle attività private.

3. Paradigma exit/voice di Albert O. Hirschman

L'assunto teorico exit/voice, propugnato da Albert O. Hirschman negli anni settanta del novecento, vede nelle organizzazioni due "molle" per il miglioramento delle prestazioni individuali e complessive:

- ***L'opzione exit**, (nella letteratura italiana detta anche "defezione") nel caso in cui il cliente/utente abbia la possibilità, se insoddisfatto della prestazione, di rivolgersi ad altro offerente;*
- ***L'opzione voice**, (nella letteratura italiana detta anche "protesta") nel caso in cui non sia possibile (o perché trattasi di privato monopolista o perché trattasi di pubblica amministrazione) rivolgersi altrove: in tal caso l'insoddisfazione del cliente/utente deve potersi esprimere attraverso l'emersione della valutazione negativa.*

*Occorre precisare, dato il contesto nel quale si inserisce la presente riflessione, che nel paradigma hirschmaniano l'opzione voice può essere favorita dall'attaccamento all'istituzione/organizzazione, vieppiù se trattasi della Pubblica Amministrazione: in tal caso si parla di **loyalty** (nella letteratura italiana detta anche "lealtà").*

L'analisi delle due reazioni porta ad apprezzare differenti ed ambivalenti esiti:

- *da un lato l'opzione exit, apparentemente silente e non conflittuale, consente rapidità nella reazione da parte del cliente/utente insoddisfatto, ma si contraddistingue in realtà per severità perché il cliente abbandona il prestatore insoddisfacente uscendo (appunto: exit) dal rapporto contrattuale con esso;*
- *dall'altro l'opzione voice, apparentemente più esplicita e conflittuale, in realtà consente il mantenimento del contatto con il soggetto prestatore e un più ricco ventaglio di soluzioni a disposizione del management per migliorare la prestazione vissuta e dichiarata (appunto: voice) come insoddisfacente.*

Ebbene, elemento fondativo della opzione voice non può che essere la più estesa accessibilità ai dati dell'organizzazione o detenuti dall'organizzazione e dunque, nel nostro caso, l'Amministrazione pubblica.

Senza dati non può esservi formazione della capacità critica. Senza capacità critica non può esservi emersione consapevole della insoddisfazione e razionalità delle proposte migliorative: si parla in tal caso anche di civil auditing, non in antitesi, ma in efficace connessione con l'internal auditing.

Ne consegue che lo strumento della trasparenza, in questa sede trattato secondo l'ottica della elaborazione di dati complessi e della loro messa a disposizione della collettività (vedi

punto 4) se adeguatamente interpretato e presidiato, risulta coerente con la sopraccennata visione.

Ciò soprattutto per le Amministrazioni che vogliono caratterizzarsi per una accentuata democraticità della loro azione tenuto conto della non operatività di meccanismi di mercato (ai quali invece si applica, ovviamente, la opzione exit) per la stragrande maggioranza dei servizi pubblici da esse offerti (salvo un approfondimento che, in realtà, consentirebbe di individuare meccanismi competitivi anche nell'ambito di alcuni servizi pubblici comunali – ma questa è un argomento da affrontare in altra sede).

In questo quadro interviene la nozione di conoscenza come “bene pubblico globale” e il paradigma “lealtà, protesta, defezione”, possono reagire positivamente fra di essi.

Tale “reazione” consentirebbe all'azione pubblica di dispiegarsi sia mantenendo vigile l'attenzione sui diritti individuali e sociali, sia mantenendo attiva una interlocuzione permanente e “amichevole”, benché proceduralizzata, con la collettività. In particolare, l'interlocuzione sarebbe basata:

- sul principio di totale accessibilità dei dati: sia a quelli prodotti dalla performance interna del Comune come ordinamento–apparato, sia a quelli afferenti la performance esterna;
- sul connesso diritto dei singoli e delle formazioni sociali di opporre l'interpretazione dei predetti dati (che in teoria può anche essere diversa da quella tratta dagli stessi dati dai gestori della cosa pubblica) all'azione dei medesimi gestori, rivendicando rettifiche parziali o totali alle politiche da questi ultimi adottate.

4. Trasparenza

Nell'ambito delle competenze di legge, i programmi ed i regolamenti dell'ente dovranno conformarsi ai seguenti principi:

- trasparenza dell'azione amministrativa anche attraverso l'istituzione della giornata comunale della trasparenza;
- diritto di accesso agli atti e ai servizi e semplificazione delle procedure;
- pubblicità e conoscibilità dei documenti del Comune ad esclusione di quelli previsti dalla legge o quelli la cui pubblicazione possa ledere il diritto di riservatezza dei cittadini e dei terzi;
- verifica della qualità dei servizi erogati e massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni delle performance organizzative e individuali attraverso idonei strumenti di comunicazione;
- coordinamento dell'adempimento degli obblighi di legge in tema di trasparenza e integrità con le competenze di altri soggetti;
- coordinamento con il Piano della Comunicazione;
- partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione secondo le forme previste dalla legge e dallo Statuto;

Al fine di diffondere sul territorio la cultura della trasparenza e della legalità il Comune potrebbe farsi promotore o comunque sollecitare l'adozione di codici etici e prassi virtuose nei confronti delle categorie economiche e professionali.

5. Oscillazione dimensionale della valutazione tra macroorganizzazione e individuo

Il sistema di valutazione è finalizzato alla misurazione della:

- *performance complessiva dell'Ente, che rileva ai fini della capacità di cura degli interessi della comunità, definita a partire dai documenti programmatici e di mandato e del piano della performance; misurata sulla base dei risultati complessivi degli indicatori di customer satisfaction; finalizzata all'attribuzione della corrispondente premialità ai Servizi dell'Ente in proporzione al contributo dato da ciascuno di essi al raggiungimento degli obiettivi programmatici e di mandato e di customer satisfaction;*
- *performance di struttura, corrispondente al Servizio assegnato alla responsabilità di un dirigente, che rileva ai fini del raggiungimento degli obiettivi assegnati ai Servizi, e finalizzata alla corresponsione della relativa premialità;*
- *performance individuale dei dirigenti, dei responsabili di posizione organizzativa/alta professionalità e del personale non dirigenziale, che rileva ai fini della valutazione del comportamento organizzativo e della relativa premialità.*

In conclusione, i cinque argomenti sopra illustrati integrano gli elementi emersi dalla esperienza di questa prima fase di avvio del dibattito sul ciclo della performance e desiderano contribuire alla successiva fase di miglioramento."

Nell'auspicare, dunque, un progressivo arricchimento ed un conseguente potenziamento del sistema, si resta a disposizione per chiarimenti e si porgono cordiali saluti.

*Il Segretario generale
Dr. Antonio Le Donne*



