

IL PIANO DELLA PERFORMANCE : UNO STRUMENTO ORGANIZZATIVO

Il D.Lgs. n. 150/ 2009 permette di avviare progetti di innovazione organizzativa che, prendendo in considerazione le novità introdotte dal decreto, vogliono impiegarle quali opportunità per incrementare il valore pubblico prodotto.

Si tratta, in un'ottica di miglioramento continuo e di eccellenza gestionale, di ottimizzare la performance dell'ente, rendendola, nel modo più efficace possibile, misurabile e trasparente.

Il progetto di innovazione amministrativa dovrebbe essere avviato al fine di individuare un modello di misurazione della performance che non abbia la presunzione di essere perfetto ma che il più idoneo per l'ente che lo utilizza e le caratteristiche del contesto in cui si trova ad agire.

Mettere a punto il Piano della performance é lo strumento per migliorare la performance, orientare comportamenti organizzativi, compiere scelte e mettere in campo azioni efficaci rispetto ai bisogni dei cittadini.

La realizzazione del piano della performance deve quindi intendersi all'interno di un progetto più ampio di cui il piano ne è il punto essenziale, quale documento che scaturisce e allo stesso tempo sintetizza un processo sia culturale sia tecnico.

Il progetto deve portare a nuove e innovative modalità di lavoro interno e opportunità di confronto con gli altri enti a livello nazionale ed europeo.

Nodo centrale del progetto è quello di individuare le dimensioni di misurazione della performance. Un passo importante e decisivo è quello di confrontare e allineare gli ambiti di misurazione della performance proposti dal D.Lgs. n. 150/2009, di cui all'art. 8, con le dimensioni che l'ente è in grado di monitorare o di cui si sente la necessità di disporre.

In particolare, bisogna chiedersi se le diverse dimensioni della performance sono presidiate adeguatamente dagli strumenti manageriali di cui l'ente è dotato, quali strumenti utilizzare per misurare la performance nella diverse fasi di attuazione del programma di mandato del sindaco, se gli strumenti di gestione del ciclo di sviluppo del personale supportano adeguatamente il riconoscimento del merito in relazione alla performance di ente, infine quali strumenti potenziare o introdurre per rendere conto e coinvolgere i differenti portatori d'interesse.

Calare le dimensioni della performance all'interno dell'ente deve fare riflettere su alcuni punti circa le condizioni per realizzare un efficace piano della performance che sia in grado di accompagnare una azione amministrativa efficace e di miglioramento gestionale: selezionare indicatori di risultato e valori attesi significativi per i cittadini e che esprimano il livello di attuazione del programma di mandato del sindaco e il livello di miglioramento della performance; programmare e monitorare le condizioni interne per attuare quanto programmato attraverso le scelte organizzative, lo sviluppo professionale, la motivazione e il coinvolgimento del personale, la comunicazione interna, l'uso del sistema dei premi e delle risorse; prevedere e monitorare il livello di comunicazione e il grado di coinvolgimento effettivo nel processo decisionale, della capacità di rendicontazione ai cittadini (sviluppo consapevole di una funzione di rendicontazione per categorie di destinatari).

Il Piano della Performance

Partendo dagli ambiti di misurazione e valutazione della performance proposti dalla riforma del D.Lgs.n. 150/2009 , dalle indicazioni derivanti dalla delibera Civit 104/2010 e da una lettura sistematica degli strumenti già in essere presso gli enti abbiamo messo a punto un modello di rappresentazione della performance che prevede 5 ambiti di misurazione e valutazione della performance (Moduli).

Gli ambiti di rappresentazione della performance sono:

• MODULO I: STRATEGIA E SUA ATTUAZIONE

La performance in questo ambito è intesa quale capacità dell'ente di attuare i programmi e i progetti dell'amministrazione, facendo riferimento in particolare ai contenuti delle linee programmatiche e del programma di mandato del sindaco.

Il Piano Performance illustra i programmi e i progetti di programmazione pluriennale esprimendo così la mission che caratterizza l'attività degli organi di indirizzo.

Il Piano illustra inoltre i risultati di questo ambito tenendo monitorato lo stato di avanzamento di programmi e progetti e i risultati conseguiti rispetto a quanto programmato.

La prima parte del Piano della Performance monitora l'attuazione delle politiche dell'amministrazione attivate per la soddisfazione dei bisogni della collettività. Questo ambito di misurazione della performance è strutturato per programmi e progetti definiti dagli organi di indirizzo.

Il grado di realizzazione della strategia del piano performance è alimentato da file specifici di progetto che illustrano obiettivi, indicatori e definisce i parametri per il monitoraggio. Per livelli sempre maggiori di dettaglio, è possibile così visualizzare di quali obiettivi si compone il progetto e qual è la tempistica di realizzazione. Gli indicatori di performance sono individuati in modo da rendere possibile l'attività di acquisizione di informazioni. Per rendere rilevante il processo di misurazione, ciascun indicatore viene collegato ad un obiettivo del progetto ed è selezionato in modo da indurre comportamenti adeguati degli obiettivi da raggiungere.

Per ciascun indicatore viene stabilito un risultato e gli scostamenti periodici.

• MODULO II: ANALISI SERVIZI

La performance dell'ente non è alimentata solo dal livello di attuazione della strategia, ma anche dalla quantità e qualità dei servizi erogati.

Il livello di performance è pertanto determinato dallo stock di servizi che l'ente eroga ai cittadini e alla città e che caratterizzano l'azione del comune rispetto ad utenti e portatori d'interesse.

Le informazioni che caratterizzano questo aspetto della performance sono principalmente relative alle quantità e le qualità di servizi erogati.

Il Piano Performance dei servizi si alimenta attraverso specifici file di servizio.

La performance monitorata attraverso i file dei servizi è composta da indicatori relativi a: quantità e qualità di ciascun servizio, grado di efficienza della sua erogazione, e la soddisfazione espressa dagli utenti. Per ciascun indicatore è evidenziato il valore ottenuto dall'ente (stato), il valore che si vuole raggiungere (target), il confronto dei livelli raggiunti nel tempo dall'ente (trend). Dove è possibile vengono evidenziati i risultati raggiunti da altri enti in un ottica di parametro di riferimento ottimale nel tempo (benchmark).

• **MODULO III: SITUAZIONE ECONOMICA- FINANZIARIA-PATRIMONIALE**

La performance in questo ambito è delineata dallo stato di salute dell'ente negli aspetti, economico-finanziari, organizzativi e delle relazioni interne all'ente e verso soggetti esterni ad esso.

Lo stato di salute dell'ente monitora la capacità dell'ente di svolgere le sue attività garantendo un utilizzo equilibrato di risorse finanziarie di cui dispone e del personale, oltre che la qualità ed il livello di relazioni che intrattiene con portato d'interesse, enti ed istituzioni.

Questo ambito della performance tiene monitorati i livelli di efficienza nell'impiego delle risorse, il livello di innovazione dell'organizzazione e delle competenze professionali dei dipendenti, lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con cittadini, utenti e altri enti territoriali e nazionali, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione.

Si tratta, attraverso la predisposizione di un cruscotto composto da diversi indicatori e dei relativi scostamenti, di evidenziare:

- la salute economico - finanziaria e patrimoniale;
- la salute delle relazioni;
- la salute organizzativa.

Partendo dai valori di sintesi è possibile approfondire le valutazioni delle singole aree.

• **MODULO IV: SODDISFAZIONE DELLA DOMANDA**

La misurazione della performance di questo ambito monitora le ricadute dell'attività dell'ente (realizzazione della strategia ed erogazione del portafoglio servizi) sull'ambiente esterno e la sua adeguatezza nel rispondere ai bisogni espressi dal territorio.

I risultati sono monitorati e confrontati rispetto a quanto ci si propone di realizzare in modo da verificare se gli impatti previsti si sono effettivamente realizzati. In questo ambito sono evidenti ricadute sugli impatti che difficilmente possono dipendere solo dalle azioni poste in essere dall'amministrazione. Ma il tenore degli impatti è tale che non ci si può comunque esimersi dal monitorarne i livelli.

• **MODULO V: BENCHMARK**

Tale ambito attraversa i quattro precedenti e definisce i soggetti esterni e i rispettivi parametri rispetto ai quali l'ente intende confrontarsi.

Questo permette all'ente di verificare il suo posizionamento rispetto ad enti simili per dimensioni, caratteristiche e attività, e individuare rispetto a questi punti di forza e criticità.

Il livello di performance di ente è pensato perché sia dato dai livelli di performance raggiunto da ciascuno dei cinque ambiti.

A sua volta ciascun ambito si alimenta di file che monitorano la performance realizzata per ciascun progetto, servizio, impatto ecc.

Per ciascuno di questi ambiti sono definiti obiettivi da realizzare, indicatori di performance per l'acquisizione delle informazioni, i target e i rispettivi valori quali risultati che si intendono raggiungere per specifici periodi di tempo. Il modello del piano performance è pensato per stadi sempre maggiori di dettaglio in modo da favorire una consultazione semplice ed intuitiva.

Dall'applicazione di questo modello di misurazione della performance si dovrà migliorare l'individuazione di progetti e obiettivi efficaci e coerenti, rendere più efficiente il loro raggiungimento, orientare i comportamenti organizzativi dei dipendenti, e ottenere così migliori risultati. La rappresentazione dei contenuti è stata pensata al fine di comunicare in modo semplice ma esauriente l'azione dell'amministrazione a portatori d'interesse e cittadini.

Un altro lavoro urgente da fare, anziché, riguarda l'individuazione standard per il confronto tra gli enti su servizi, prodotti e costi ed anche l'avvio di un ragionamento sui livelli essenziali dei servizi.

CONOSCERE PER DECIDERE : LA PIANIFICAZIONE E CONTROLLO DELLA GESTIONE

Il sistema di misurazione delle performance viene alimentato, dal punto di vista delle informazioni, prevalentemente dal sistema integrato di pianificazione e controllo.

Un sistema integrato di pianificazione e controllo è lo strumento di governo attraverso il quale è possibile tradurre il Programma elettorale del sindaco in azioni concrete da compiere.

Così il programma elettorale non rimane "il libro dei sogni", ma viene calato nella realtà gestionale dell'ente orientandola al raggiungimento degli obiettivi di mandato condivisi e alla realizzazione degli impegni presi e delle promesse sulla base delle quali il Sindaco ha ottenuto la fiducia da parte dei cittadini che lo hanno eletto.

I principali attori interessati e coinvolti da questo processo sono sindaco, assessori, direttore generale e dirigenti dell'ente. Un ulteriore elemento cruciale e imprescindibile è una buona comunicazione interna di supporto all'intero processo.

I tradizionali documenti di pianificazione, programmazione e controllo che i Comuni hanno a disposizione e che ogni anno elaborano o dovrebbero elaborare (Bilancio, Piano triennale dei lavori pubblici, Piano esecutivo di gestione, Piano dettagliato degli obiettivi, Bilancio sociale) vanno affrontati e vissuti promuovendone la semplificazione e l'integrazione, e quindi non come meri adempimenti formali, ma in una nuova ottica di sburocratizzazione, leggendoli nell'ambito della loro valenza e significato anche pluriennale,

dando ad essi coerenza, facendone una lettura non solo contabile, mettendoli a sistema evitando duplicazioni e inutili appesantimenti.

Questo approccio costituisce il primo passo per entrare nell'ottica di una nuova cultura dell'ente nel trattare queste tematiche: in tal modo è possibile alimentare un sistema di pianificazione, programmazione e controllo coerente ed integrato e dare la possibilità al sindaco e alla giunta di controllare periodicamente lo stato di avanzamento nell'attuazione del proprio programma amministrativo valutando anche l'efficacia sociale delle politiche intraprese.

I principi ispiratori che stanno alla base dell'intero processo sono il coinvolgimento e la partecipazione dei dipendenti, dei cittadini e dei portatori di interessi nella programmazione degli interventi e nella valutazione dei risultati. Ciò diventa possibile attraverso lo sviluppo di strumenti di misurazione e rendicontazione dei risultati orientati non solo verso l'interno dell'ente, ma anche verso l'esterno.

Partendo quindi dal programma amministrativo del sindaco e dalle linee programmatiche approvate dal Consiglio comunale, assessori e dirigenti, in un lavoro congiunto che mira a conciliare idee e fattibilità, traducono le linee di indirizzo politico in azioni concrete da svolgere per dare attuazione agli impegni elettorali presi nei confronti della città.

E indispensabile una riscrittura condivisa del programma di mandato in chiave progettuale per individuare risultati, tempi, risorse e modalità di realizzazione in una logica di programmazione operativa.

I "programmi" e "progetti" costituiscono la struttura della programmazione dell'ente e saranno utilizzati per l'elaborazione della Relazione previsionale e programmatica in modo da creare un diretto collegamento tra Programma di mandato e Relazione previsionale e programmatica.

Attraverso le "attività" si assicurerà il collegamento alla programmazione annuale: gli obiettivi di P.e.g. (piano esecutivo di gestione) saranno definiti in modo coerente, orientato e finalizzato alla realizzazione dei programmi e progetti del Programma di mandato.

Dal punto di vista metodologico, le azioni costituiscono l'anello di congiunzione tra programmi e progetti pluriennali contenuti nel piano di mandato del Sindaco e gli obiettivi annuali affidati dalla giunta ai dirigenti con il Piano esecutivo di gestione.

Ogni obiettivo inserito nel Peg è collegato all'attività di riferimento, ogni attività a sua volta è finalizzata alla realizzazione dei progetti e i progetti mirano alla attuazione dei programmi del sindaco.

Il processo di formazione del Peg si articola attraverso momenti strutturati che, a partire dal mese di luglio, vedono coinvolti assessori e dirigenti insieme nell'elaborazione del bilancio di previsione dell'anno successivo e, in parallelo, del Peg.

Tale percorso di "negoziazione" si sviluppa attraverso passaggi successivi che prevedono la definizione di obiettivi annuali orientati all'attuazione di programmi, progetti e azioni del piano di mandato; gli obiettivi vengono affidati ai dirigenti insieme alle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie al loro raggiungimento.

Il processo sopra descritto di formazione del Peg in parallelo con il bilancio di previsione dell'ente si conclude entro il mese di dicembre con l'approvazione da parte del Consiglio comunale del bilancio di previsione; la giunta comunale, nella prima seduta

utile successiva all'approvazione del bilancio di previsione, approva il piano esecutivo di gestione per l'anno successivo. Il Peg rappresenta quindi lo strumento attraverso il quale si guida la relazione tra giunta e dirigenti esplicitando le responsabilità dei diversi attori: il livello politico definisce obiettivi e assegna risorse, il livello gestionale produce risultati; tale relazione costituisce un punto nevralgico di fondamentale importanza e va governata attraverso processi partecipati in cui le persone coinvolte parlano, si ascoltano e si confrontano per giungere a soluzioni condivise. La conclusione di questo percorso di approvazione dei documenti entro il mese di dicembre.

Con proprio atto successivo, il direttore generale approva il Piano dettagliato degli obiettivi nel quale obiettivi di sviluppo, obiettivi di miglioramento e attività strutturali previsti nel Peg vengono dettagliati attraverso l'indicazione delle attività da porre in essere, la definizione di indicatori di risultato, l'indicazione di eventuali centri di costo collegati che condividono lo stesso obiettivo, di capitoli di entrata e spesa assegnati per il raggiungimento dell'obiettivo, del personale assegnato e del collegamento con le azioni, i progetti e i programmi del Piano di mandato.

Viene così creato un collegamento coerente fra quanto previsto a livello di indirizzo strategico e gli interventi intrapresi dai settori del comune a livello gestionale. Con tale sistema, i responsabili gestionali svolgono le attività di programmazione dettagliando gli obiettivi mediante l'indicazione delle attività da intraprendere, la quantificazione delle risorse necessarie e l'individuazione degli indicatori nel Piano dettagliato degli obiettivi (controllo di gestione).

Il risultato immediato è che risulta garantito il grado di coerenza fra i programmi e progetti pluriennali individuati dall'amministrazione e le azioni intraprese, ogni anno, dalla struttura operativa per la realizzazione del programma del sindaco.

Lo stato di avanzamento nella realizzazione concreta del Piano di mandato assume anche una valenza di trasparenza verso l'esterno, infatti potrà essere evidenziato ogni anno nella pubblicazione di documenti di rendicontazione ed in particolare del Bilancio sociale del comune, che è il documento di rendicontazione che consente ai cittadini e agli altri soggetti interessati di verificare che ciò che era stato promesso sia stato realizzato in tempo e bene e che consente agli amministratori di verificare lo stato di attuazione degli impegni politici e di valutarne l'attualità rispetto alle necessità del territorio.

Ogni attività monitorata nel bilancio sociale è ricondotta ai programmi del piano di mandato utilizzato per la pianificazione strategica. In questo modo si rende unitario e coerente tutto il sistema di pianificazione strategica e programmazione pluriennale e annuale che altrimenti sarebbe frammentato e articolato su più documenti che non dialogano tra loro rischiando la "burocratizzazione" degli strumenti di programmazione.

Si ottiene così coerenza tra pianificazione strategica e controllo di gestione, facendo interagire in un'unica direzione gli organi politici con il loro ruolo di indirizzo e controllo e la dirigenza per quanto attiene alla gestione e attuazione degli indirizzi politici.

Strutturato in questo modo il sistema di pianificazione, programmazione e controllo consente inoltre di rendere conto dell'azione amministrativa ai cittadini in modo coerente e trasparente.

Un sistema del genere, rispetto alla sfida della misurazione della performance nelle diverse accezioni di performance di ente, organizzativa ed individuale, svolge un ruolo fondamentale in quanto costituisce la base dati dalla quale attingere e collegare tra loro, sistematizzandole, gran parte delle informazioni necessarie.

CONCLUSIONI

Pensiamo che il complesso contesto normativo del D.Lgs. n. 150/2009 (riforma Brunetta), sia da affrontare in modo attivo cercando di coglierne gli spunti e le opportunità, per sostenere un percorso di qualificazione gestionale che deve essere vissuto come **voluto** e non come atto **dovuto**.