

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PARMA

**Dottorato di ricerca in economia delle aziende e
amministrazioni pubbliche**

Ciclo XXIV

**Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09
nell'ambito dei rapporti tra organi politici e
dirigenti**

Coordinatore:

Chiar.mo Prof. Antonello Zangrandi

Tutor

Chiar.mo Prof. Davide Maggi

Dottorando: Daniela Tricerri

Indice

1. Introduzione

1.1 Presentazione della ricerca	5
1.2 Obiettivi della ricerca	9
1.3 Metodologia di ricerca	11
1.4 L'impostazione e le fasi della ricerca	14
1.5 Articolazione del lavoro	21

2. La responsabilizzazione sui risultati: i cambiamenti in atto

2.1 La responsabilizzazione sui risultati: aspetti introduttivi	23
---	----

3. Il rapporto tra organi politici e organi amministrativi e il modello di corporate governance dell'azienda pubblica

3.1 Aspetti introduttivi	33
3.2 Il rapporto tra organi politici e organi amministrativi nel modello organizzativo burocratico	36
3.3 L'evoluzione del rapporto tra organi politici e organi amministrativi	41

4. La misurazione e la valutazione dei risultati

4.1 Aspetti introduttivi	50
4.2 Criteri generali per la progettazione del sistema di misurazione e valutazione delle performance	53

4.3 Uno schema concettuale di riferimento per la valutazione delle performance nelle aziende pubbliche	55
4.4 Strumenti per la misurazione e la valutazione delle performance: il sistema degli indicatori di performance	59
4.5 L'analisi degli indicatori di performance	66
4.6 La misurazione e la valutazione delle performance: fattori di complessità	70

5. La misurazione e la valutazione della performance nell'ente locale in seguito all'emanazione del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 (Decreto "Brunetta")

5.1 Aspetti introduttivi	73
5.2 Il ciclo di gestione della performance	76
5.3 Il ciclo di gestione della performance nell'ambito del sistema di pianificazione e programmazione degli obiettivi dell'ente locale	80
5.4 La misurazione e la valutazione della performance dirigenziale e sue relazioni con il sistema di pianificazione e programmazione degli obiettivi	94
5.5 Il rapporto tra organi politici e organi amministrativi: possibili effetti derivanti dall'emanazione del d.lgs. 150/09	101

6. I risultati della ricerca: gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

6.1 Premessa	104
6.2 La partecipazione dei dirigenti nella definizione degli obiettivi che devono essere attribuiti alla loro responsabilità: eventuali effetti prodotti dall'emanazione del D.Lgs. 150/09	105

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

6.3 La coerenza tra le strategie definite dagli organi politici e gli obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti: eventuali effetti prodotti dall'emanazione del D.Lgs. 150/09	111
6.4 Autonomia della dirigenza nel perseguimento degli obiettivi attribuiti alla propria responsabilità: eventuali effetti prodotti dall'emanazione del D.Lgs. 150/09	115
6.5 Valutazione della performance dei dirigenti e garanzia di imparzialità e obiettività	119
7. Conclusioni	129
Allegato questionario	136
Bibliografia	146

1. Introduzione

1.1 Presentazione della ricerca; 1.2 Obiettivi della ricerca; 1.3 Metodologia di ricerca; 1.4 L'impostazione e le fasi della ricerca; 1.5 Articolazione del lavoro.

1.1 Presentazione della ricerca

Questo scritto si colloca all'interno di un'area di ricerca che ha ad oggetto il cambiamento in atto in tema di responsabilizzazione sui risultati. E' noto, infatti, che nelle aziende pubbliche si è assistito negli ultimi decenni al passaggio dalla responsabilizzazione sui procedimenti amministrativi alla responsabilizzazione sui risultati con attenzione prevalentemente non più esclusivamente al corretto svolgimento di atti formali predefiniti (che nel modello organizzativo burocratico rappresentava garanzia di qualità) ma piuttosto al risultato finale o intermedio del processo produttivo che deve essere realizzato nel rispetto di determinati parametri quali efficienza, efficacia, qualità. L'attività di controllo non assume pertanto una valenza esclusivamente formale ma è volta anche a valutare se l'attività della pubblica amministrazione e di coloro che a vari livelli vi operano ha prodotto un risultato soddisfacente in termini di qualità del servizio e soddisfazione dell'utente. Tali cambiamenti hanno prodotto conseguenze sia a livello di struttura organizzativa, con aggregazione di compiti e mansioni non in base alla loro omogeneità tecnica ma alla loro idoneità nel produrre i risultati attesi, sia a livello individuale in quanto coloro che operano all'interno dell'azienda pubblica devono essere responsabilizzati sul perseguimento di determinati risultati che devono essere oggetto di misurazione e valutazione. Non solo, l'adozione di nuovi criteri per la valutazione delle prestazioni dell'ente, di singole unità organizzative o individuali, determina anche degli impatti, diretti o indiretti, su diverse aree aziendali. Si consideri ad esempio come il sistema di

pianificazione e programmazione assuma in questo senso un ruolo centrale nel definire i risultati attesi che dovranno essere confrontati con i risultati conseguiti. Si crea, pertanto, un indissolubile legame tra sistema di pianificazione e programmazione degli obiettivi e sistema di misurazione e valutazione delle performance. I cambiamenti in atto in tema di responsabilizzazione sui risultati hanno pertanto influito e continuano ad influire sia a livello di struttura organizzativa, sia a livello di singole unità organizzative e sia a livello di comportamento individuale. La presente ricerca si focalizzerà sulle relazioni tra i diversi organi dell'azienda pubblica ed, in particolare, tra organi di governo e organi amministrativi dove ai primi è tradizionalmente attribuito un ruolo di rappresentanza, di mediazione di interessi e di indirizzo e controllo nei confronti di chi amministra e ai secondi sono attribuiti i poteri gestori ovvero la traduzione delle finalità dell'azienda pubblica in obiettivi operativi e la scelta della migliore combinazione dei fattori produttivi nonché il coordinamento dell'organismo personale. Tale scelta è giustificata da alcune considerazioni che saranno sviluppate nel seguito e che hanno trovato conferma nell'analisi della letteratura.

In primo luogo si è rilevato che i sistemi di pianificazione e programmazione degli obiettivi in stretta connessione con il sistema di misurazione e valutazione delle performance, attribuendo agli organi amministrativi una maggiore responsabilizzazione sui risultati implicano anche l'attribuzione di maggiore autonomia nelle scelte di gestione a prescindere dallo schieramento e dalla lealtà politica. Una premessa fondamentale affinché vi sia responsabilizzazione sui risultati è infatti il riconoscimento di una maggiore autonomia verso i livelli manageriali nell'ambito di un modello di corporate governance decentrato caratterizzato dalla interdipendenza dei ruoli dove il management partecipa al processo di formulazione delle strategie dell'azienda pubblica e alla definizione dei risultati attesi che costituiscono un parametro per la valutazione della performance.

In secondo luogo si è rilevato che i sistemi di pianificazione e programmazione degli obiettivi in relazione con il sistema di misurazione e valutazione delle performance possono incentivare i dirigenti a perseguire gli obiettivi assegnati alla loro responsabilità nell'ambito delle più generali strategie e linee di indirizzo definite dagli

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

organi politici. Si favorisce in questo modo il coordinamento tra l'attività di definizione delle strategie e delle linee di indirizzo di competenza degli organi politici e le competenze gestionali dei dirigenti.

Infine si è rilevato come i sistemi di pianificazione e programmazione in relazione con il sistema di misurazione e valutazione delle performance possano avere effetti notevoli in riferimento alla relazione tra organi politici e amministrativi in quanto favoriscono una valutazione obiettiva e imparziale della dirigenza, a prescindere dallo schieramento politico, effettuata sulla base del confronto tra risultati attesi e risultati raggiunti.

Tali osservazioni, derivanti dall'analisi della letteratura, hanno suscitato particolare interesse con l'emanazione del Decreto Legislativo 150/2009 (cosiddetto decreto "Brunetta"), un testo di legge organico che racchiude i risultati derivanti dai numerosi studi effettuati in tema di misurazione e valutazione della performance dell'ente, organizzativa e individuale. Gli obiettivi perseguiti con l'emanazione del decreto possono essere così riassunti: garantire elevati standard qualitativi nella prestazione dei servizi pubblici, maggiore efficienza nell'attività pubblica, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, il riconoscimento dei meriti e delle capacità ai fini dell'attribuzione degli incarichi dirigenziali, delle progressioni di carriera e dell'attribuzione di premi che costituiscono incentivi di natura economica. Nel decreto è riconosciuto il già citato legame che vi deve essere tra sistemi di pianificazione e programmazione degli obiettivi e sistemi di misurazione e valutazione della performance in quanto è prevista la realizzazione di un ciclo di gestione della performance che vede come fase iniziale la definizione degli obiettivi che l'azienda intende raggiungere, dei risultati attesi e dei rispettivi indicatori e vede come momento centrale la misurazione e la valutazione della performance, attraverso un confronto tra quanto previsto e quanto realizzato. Non è, pertanto, una valutazione assoluta ma relativa in quanto basata sul confronto tra obiettivi che si intendono raggiungere, valori attesi di risultato e rispettivi indicatori e risultati raggiunti con relativi indicatori che esprimono la performance ottenuta. Lo sviluppo del ciclo di gestione della performance richiede pertanto una eventuale integrazione del sistema di

pianificazione, programmazione e controllo esistente per far sì che il medesimo sia funzionale al processo di misurazione e valutazione della performance dell'ente, delle singole unità organizzative e dei singoli dipendenti. Il ruolo della dirigenza nel ciclo di gestione della performance è duplice in quanto assume sia un ruolo attivo nel momento in cui gli si attribuisce il compito di valutare la performance individuale del personale, sia un ruolo passivo nel momento in cui viene valutata la performance individuale dei dirigenti e dei responsabili di singole unità organizzative. In particolare, focalizzando l'attenzione sul secondo aspetto, ovvero la figura del dirigente come soggetto valutato, si rileva come gli obiettivi della riforma siano diversi ma tra loro collegati: si ricerca una maggiore responsabilizzazione della dirigenza al fine di favorire il miglioramento delle prestazioni e si favorisce l'introduzione di un sistema premiante che rapporti la componente retributiva di risultato alla quantità e alla qualità delle prestazioni piuttosto che un sistema prevalentemente sanzionatorio. Tali obiettivi sono tra loro collegati in quanto devono essere interpretati secondo una logica di mezzo – fine nel senso che al fine di favorire una maggiore responsabilizzazione della dirigenza si stimolano determinati comportamenti attraverso incentivi economici. Date queste brevi considerazioni derivanti dalla lettura del Decreto Legislativo 150/09 risulta evidente come il medesimo possa influire sul rapporto tra organi politici e organi amministrativi offrendo, pertanto, alcune opportunità di ricerca che saranno nel seguito analizzate.

In primo luogo, considerando che dall'analisi della letteratura emerge che in fase di attribuzione degli obiettivi alla responsabilità dei dirigenti sarebbe opportuna una negoziazione ovvero una partecipazione attiva dei dirigenti anche per garantire la fattibilità tecnica, risulta interessante verificare se con l'introduzione del Decreto Legislativo 150/09 si garantisce una partecipazione dei dirigenti nella fase di definizione degli obiettivi assegnati alla loro responsabilità.

In secondo luogo, considerando che il ciclo di gestione della performance può prevedere un'integrazione del sistema di pianificazione e programmazione degli enti locali, sarebbe opportuno verificare se nella fase di attribuzione degli obiettivi ai dirigenti si mantiene una coerenza tra strategie e linee di indirizzo definite dagli organi politici e competenze gestionali dei dirigenti.

In terzo luogo, considerando il legame che vi dovrebbe essere tra il riconoscimento di maggiore responsabilità agli organi amministrativi e l'attribuzione di maggiore autonomia nelle scelte di gestione e considerando che il decreto legislativo 150/09 si pone la finalità, attraverso l'attribuzione di incentivi economici, di favorire una maggiore responsabilizzazione della dirigenza, risulta opportuno verificare se l'emanazione del decreto ha modificato il grado di autonomia della dirigenza.

Infine, ancora in riferimento alla relazione tra organi politici e organi amministrativi, risulta opportuno verificare se il sistema di misurazione e valutazione della performance adottato dagli enti locali in seguito all'emanazione del Decreto Legislativo 150/09 fornisce opportune garanzie affinché la dirigenza sia valutata sulla base delle competenze dimostrate e non sulla base dello schieramento politico.

1.2 Obiettivi della ricerca

Il presente scritto, considerando le riflessioni derivanti dall'analisi teorica e le innovazioni derivanti dal Decreto Legislativo 150/09, si sofferma in particolare sulle relazioni tra organi politici a cui è attribuito il ruolo di rappresentanza, di mediazione di interessi e di indirizzo e controllo nei confronti di chi amministra e organi amministrativi a cui sono attribuiti i poteri gestori relativi alla traduzione delle finalità dell'azienda pubblica in obiettivi operativi, alla scelta delle combinazioni dei fattori produttivi e al coordinamento dell'organismo personale. In particolare l'obiettivo della ricerca è quello di verificare se, negli enti locali, il Decreto Legislativo 150/09 ha prodotto effetti nell'ambito del rapporto tra organi politici e organi amministrativi.

Si considera, pertanto, la seguente domanda di ricerca:

“Quali sono gli effetti della riforma nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti?”
--

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

In particolare la presente ricerca ha lo scopo di valutare se negli enti locali la riforma ha prodotto o ci si aspetta che produca effetti ai seguenti livelli:

- partecipazione dei dirigenti nella fase di definizione degli obiettivi assegnati alla loro responsabilità;
- coordinamento tra le strategie e le linee di indirizzo definite dagli organi politici e le competenze gestionali dei dirigenti;
- autonomia della dirigenza nel perseguimento degli obiettivi assegnati al fine di garantire condizioni durature di economicità dell'azienda pubblica considerata nella sua unitarietà ed a prescindere da eventuali influenze dell'organo politico;
- garanzia di imparzialità e obiettività nella valutazione a prescindere dallo schieramento politico.

A tal proposito si presentano le seguenti domande di ricerca:

L'emanazione del Decreto Legislativo 150/09 ha influito sul livello di partecipazione dei dirigenti nella fase di definizione degli obiettivi assegnati alla loro responsabilità?

L'emanazione del Decreto Legislativo 150/09 ha influito sul livello di coerenza tra strategie e linee di indirizzo definite dagli organi politici e obiettivi operativi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti?

L'emanazione del Decreto Legislativo 150/09 ha influito sul grado di autonomia riconosciuto alla dirigenza?

Il sistema di misurazione e valutazione della performance adottato dagli enti locali in seguito all'emanazione del Decreto Legislativo 150/09 fornisce opportune garanzie affinché la dirigenza sia valutata con imparzialità e obiettività a prescindere dallo schieramento politico?

1.3 Metodologia di ricerca

Una scelta fondamentale nell'attività di ricerca riguarda la metodologia, ovvero la scelta tra ricerca quantitativa e ricerca qualitativa. Al riguardo, il dibattito non è sempre stato costante: nel periodo 1920 - 1940 entrambi gli approcci assumevano pari dignità, mentre nel periodo 1940 - 1960 si è assistito ad un utilizzo prevalente dell'approccio quantitativo. Si è, poi, assistito ad un ritorno dell'approccio qualitativo in seguito anche a numerosi contributi teorici tra cui Schutz (1967), Glaser e Strass (1967), Blumer (1969). Si cercherà, pertanto, di descrivere sinteticamente le caratteristiche essenziali degli approcci considerati (Corbetta, 1999) e di evidenziare quale metodologia è stata utilizzata nell'attività di ricerca. Si consideri preliminarmente che le diversità tra ricerca qualitativa e quantitativa derivano fundamentalmente dallo scopo che le caratterizza: la ricerca quantitativa si pone l'obiettivo di rilevare delle uniformità nella realtà analizzata, la ricerca qualitativa, invece, si pone l'obiettivo di analizzare singoli casi per comprenderli nella loro individualità.

Ricerca quantitativa

La ricerca quantitativa presenta un'impostazione chiara e predeterminata ovvero delle fasi sequenziali che possono essere così riassunte: analisi teorica, pianificazione della ricerca, rilevazione dei dati, analisi dei dati, confronto tra le risultanze derivanti dall'analisi dei dati e la teoria. Questo approccio è caratterizzato per la funzione fondamentale che è attribuita all'analisi della letteratura in quanto è sempre quest'ultima che precede la rilevazione e l'analisi dei dati. In particolare è dalla letteratura che emergono le ipotesi teoriche che dovranno essere confermate o smentite attraverso l'analisi dei dati (secondo un approccio deduttivo). Vi sono poi caratteristiche che contraddistinguono la ricerca quantitativa e che riguardano la relazione tra il ricercatore e la realtà studiata. Nella ricerca quantitativa si verifica sempre un certo margine di alterazione del comportamento del soggetto studiato: si immagini ad esempio la tecnica

dell'esperimento dove il soggetto studiato è inserito in un contesto artificiale e costruito appositamente. Il livello di manipolazione e di influenza sul comportamento delle persone può subire, però, diverse gradazioni in base agli strumenti utilizzati e non raggiungere così gli elevati livelli di manipolazione che si possono avere con l'esperimento. Si pensi ad esempio all'intervista: senza dubbio un'intervista a domande aperte presenterà un minor rischio di manipolazione rispetto ad un questionario a risposte chiuse in quanto il soggetto intervistato ha maggiore libertà nell'espressione della propria opinione. Inoltre, nella ricerca quantitativa il ricercatore analizza normalmente dall'esterno la realtà oggetto di analisi senza necessità di immedesimarsi con i soggetti studiati: il ricercatore analizza semplicemente la realtà in modo neutrale, con distacco dal soggetto studiato. La fase di rilevazione dei dati è predefinita e non subisce, normalmente, modifiche nel corso delle operazioni di rilevazione effettuate su un campione statisticamente rappresentativo della realtà oggetto di analisi. Inoltre, gli strumenti di rilevazione sono gli stessi per tutti i soggetti che rientrano nel campione (ad esempio utilizzo di un questionario a risposta chiusa o di una scheda di codifica per uniformare le risposte in caso di questionario a domanda aperta).

Ricerca qualitativa

Mentre nella ricerca quantitativa assume un ruolo centrale l'analisi della letteratura da cui derivano le ipotesi teoriche che dovranno essere confermate o smentite dai dati empirici, nella ricerca qualitativa la teoria non precede l'osservazione ma deriva dall'analisi dei dati. Il ricercatore qualitativo vede, infatti, nella preventiva formulazione di ipotesi teoriche il rischio di condizionamenti che potrebbero influire sull'analisi della realtà ed evita così di formulare teorie precedentemente all'osservazione della realtà (approccio induttivo). Vi sono poi altre caratteristiche che distinguono la ricerca qualitativa dalla ricerca quantitativa e che saranno analizzate nel seguito. In particolare una prima differenza consiste nell'approccio cosiddetto naturalistico in quanto il ricercatore, al fine di evitare qualsiasi alterazione della realtà osservata, evita di effettuare manipolazioni o altre interferenze. Si parla al riguardo di osservazione

partecipante in quanto il ricercatore si limita ad osservare l'ambiente e il soggetto studiato evitando qualsiasi condizionamento. In realtà anche l'osservazione partecipante non garantisce sempre l'assenza di condizionamenti: si pensi ad esempio che l'alterazione del comportamento del soggetto osservato può derivare anche semplicemente dalla consapevolezza di essere oggetto di studio e di osservazione. Ancora, si consideri che è naturale che anche nella ricerca qualitativa non ci si limiti ad osservare semplicemente la realtà ma ci sia un minimo di iniziativa che può consistere ad esempio nell'intervista dei soggetti studiati. Una seconda differenza riguarda il rapporto con il soggetto studiato: nella ricerca quantitativa il ricercatore analizza la realtà oggetto di studio dall'esterno in modo distaccato mentre nella ricerca qualitativa vi è maggiore partecipazione e immedesimazione. Infine, un'ulteriore differenza riguarda la metodologia di rilevazione. Si è visto che nella ricerca quantitativa le operazioni di rilevazione sono predefinite, non subiscono normalmente modifiche nel corso del lavoro e riguardano un campione rappresentativo della realtà. Nella ricerca qualitativa, invece, il disegno della ricerca è aperto, idoneo a subire variazioni e ad essere modellato nel corso delle operazioni di rilevazione ed il ricercatore non sempre si focalizza su campioni rappresentativi della realtà ma anche su situazioni anomale che devono essere studiate nella loro individualità. Lo strumento di rilevazione dei dati non è, inoltre, uniforme per tutti i soggetti studiati ma può variare in base alle necessità.

Il presente scritto evidenzierà i risultati che derivano da una ricerca di tipo quantitativo che ha l'obiettivo di verificare se negli enti locali, ed in particolare nei Comuni, l'emanazione del Decreto Legislativo 150/09 ha prodotto effetti nell'ambito del rapporto tra organi politici e organi amministrativi. In particolare la ricerca si è focalizzata nella regione Piemonte analizzando il comportamento dei Comuni in seguito alla riforma. Si è scelto, inoltre, di concentrarsi sugli enti di maggiori dimensioni in termini di popolazione, area territoriale, quantità di servizi forniti: per tale ragione si è costituito un campione rappresentativo dei Comuni della regione Piemonte che comprende i capoluoghi di provincia. Come avviene in genere nella ricerca quantitativa ha assunto un ruolo centrale l'analisi della letteratura (e in questo caso anche della

normativa) da cui sono derivate le ipotesi teoriche che devono essere confermate o smentite attraverso l'analisi dei dati. Si è adottato, pertanto, un approccio deduttivo con rilevazione dei dati effettuata attraverso l'intervista con domande prevalentemente aperte a cui sono stati sottoposti i direttori generali o segretari generali del Comune (in caso di indisponibilità dei medesimi si è ricorso a soggetti alternativi come ad esempio i membri dell'organismo indipendente di valutazione delle performance – OIV). L'intervista a domande aperte garantisce al soggetto intervistato maggiore libertà di espressione della propria opinione ma richiede in fase di elaborazione dei dati un maggior sforzo al fine di uniformare le risposte e delineare eventuali comportamenti comuni. Come avviene in genere nelle ricerche quantitative si sono preliminarmente definite le fasi sequenziali della ricerca che saranno analizzate più nel dettaglio nel paragrafo successivo e che in linea generale possono essere così riassunte: analisi della letteratura, rilevazione dei dati, analisi dei risultati, formulazione delle conclusioni.

1.4 L'impostazione e le fasi della ricerca

Nel presente paragrafo saranno analizzate le fasi che hanno contraddistinto la ricerca secondo l'ordine temporale che le ha caratterizzate. In primo luogo, in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09 e all'analisi della normativa sono state definite le tematiche da approfondire attraverso l'analisi teorica; si è così pervenuti alla definizione degli obiettivi della ricerca esplicitando le domande di ricerca. Successivamente si è provveduto ad identificare il campione rappresentativo della realtà da analizzare e gli strumenti utilizzati per la rilevazione dei dati. Infine, tramite contatti diretti con i soggetti prescelti e facenti parte del campione si è provveduto a rilevare i dati, ad analizzarli ed a fornire i risultati di sintesi attraverso l'interpretazione dei medesimi.

Analisi teorica

La prima fase del lavoro ha riguardato la raccolta, l'analisi e l'approfondimento della letteratura relativa alle seguenti tematiche:

- Le aziende pubbliche e la responsabilizzazione sui risultati;
- Il modello di corporate governance delle aziende pubbliche e il rapporto tra organi politici e organi amministrativi;
- La misurazione e la valutazione delle performance nelle aziende pubbliche

L'obiettivo è stato quello di verificare quanto è scritto sugli argomenti oggetto di analisi con un duplice fine: da una parte definire un inquadramento teorico e dall'altra delineare delle ipotesi teoriche che devono essere verificate attraverso l'analisi empirica. Nel primo paragrafo di questo capitolo si sono, infatti, evidenziate alcune considerazioni che sono derivate dall'analisi della letteratura e che sono state fondamentali per delineare con precisione le domande di ricerca. In particolare dall'analisi della letteratura è emerso che:

- i sistemi di misurazione e valutazione delle performance in relazione con il sistema di pianificazione e programmazione degli obiettivi attribuiscono agli organi amministrativi una maggiore responsabilizzazione in termini di risultati e conseguentemente maggiore autonomia;
- i sistemi di misurazione e valutazione delle performance in relazione con il sistema di pianificazione e programmazione degli obiettivi incentivano i dirigenti a perseguire gli obiettivi operativi attribuiti alla loro responsabilità in conformità alle strategie e alle linee di indirizzo definite dagli organi politici;

- i sistemi di misurazione e valutazione delle performance in relazione con il sistema di pianificazione e programmazione degli obiettivi favorisce una valutazione obiettiva della dirigenza a prescindere dallo schieramento e dalla lealtà politica.

Tali considerazioni, derivanti dall'analisi della letteratura devono essere confermate o smentite dall'analisi empirica alla luce dell'introduzione del D.Lgs.150/09 che prevede integrazioni sia a livello di sistema di misurazione e valutazione della performance sia a livello di sistema di pianificazione e programmazione degli obiettivi.

Domande di ricerca

In seguito all'analisi della letteratura e della normativa (D.Lgs. 150/09) si è provveduto ad esplicitare in maniera puntuale l'obiettivo della ricerca attraverso la definizione delle domande di ricerca che sono state presentate nel paragrafo secondo del presente capitolo. L'obiettivo della ricerca è valutare se l'emanazione del D.Lgs. 150/09 ha prodotto effetti nei rapporti tra organi politici e dirigenti e in particolare a livello di partecipazione dei dirigenti nella fase di definizione degli obiettivi assegnati alla loro responsabilità, di coordinamento tra le strategie definite dagli organi politici e le competenze gestionali dei dirigenti, di riconoscimento dell'autonomia della dirigenza, di imparzialità e obiettività nella valutazione della dirigenza a prescindere dallo schieramento politico.

Identificazione del campione

La presente ricerca considera i Comuni della regione Piemonte. Al fine di verificare gli effetti della riforma nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti si

è identificato un campione rappresentativo dei soggetti studiati. In questo senso si è deciso di considerare gli enti di maggiori dimensioni in termini di popolazione, area territoriale e quantità dei servizi forniti. Sono stati, pertanto, selezionati i Comuni capoluogo di provincia. Il passo successivo è stato quello di individuare e contattare i soggetti da intervistare all'interno di ogni Comune. Si è deciso di rivolgersi ai direttori generali o ai segretari generali (o, in caso di indisponibilità di questi ultimi, ai membri dell'organismo indipendente di valutazione delle performance – OIV).

Identificazione dello strumento di rilevazione dei dati

La rilevazione dei dati è stata effettuata attraverso interviste strutturate ovvero attraverso la proposizione delle medesime domande a tutti i soggetti intervistati. Lo strumento di rilevazione è stato, pertanto, uniforme. L'intervista ha previsto una serie di domande prevalentemente aperte che sono riportate in allegato al presente scritto e che hanno avuto lo scopo di indagare i seguenti aspetti:

- partecipazione dei dirigenti nella fase di definizione degli obiettivi che devono essere assegnati alla loro responsabilità - valutazione di eventuali effetti prodotti dalla riforma (domande dal punto 1 al punto 5);
- coerenza tra le strategie definite dagli organi di indirizzo politico e gli obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti – valutazione di eventuali effetti prodotti dalla riforma (domande di cui al punto 6);

- autonomia della dirigenza nel perseguimento degli obiettivi attribuiti alla propria responsabilità – valutazione di eventuali effetti prodotti dalla riforma (domande dal punto 7 al punto 9);
- valutazione della performance dei dirigenti e garanzia di imparzialità e obiettività – eventuali effetti prodotti dalla riforma (domande dal punto 10 al punto 16).

E' stata scelta l'intervista a domande aperte in quanto garantisce al soggetto intervistato maggiore libertà nella formulazione della risposta ed è più rispettosa del contesto naturale rispetto ad un questionario a domande chiuse. Tale strumento di rilevazione dei dati è stato preliminarmente testato su un soggetto che rientra nel campione al fine di valutarne la comprensibilità.

Rilevazione dei dati, analisi dei dati e presentazione dei risultati

La rilevazione dei dati è distinta sostanzialmente in due fasi. In un primo momento sono state raccolte informazioni utili per analizzare il contesto, ovvero l'ente locale (Comune) in cui opera il soggetto intervistato. In particolare in tale fase sono stati analizzati i sistemi di pianificazione e programmazione degli obiettivi con lettura dei diversi documenti adottati dal Comune (tra i quali, ad esempio, la Relazione previsionale e programmatica, il Piano dettagliato degli obiettivi, il Piano esecutivo di gestione e il Piano delle performance, ove presenti) e sono state raccolte informazioni sui sistemi di misurazione e valutazione delle performance adottati. La fonte di informazione primaria, in termini di quantità di dati forniti, è rappresentata dal sito internet del Comune. Successivamente si è provveduto a contattare i soggetti da intervistare (Direttori generali o Segretari generali dei diversi Comuni capoluogo della regione Piemonte e, in caso di indisponibilità di questi ultimi, si è fatto riferimento ai

membri dell'Organismo indipendente di valutazione - OIV), ai quali è stato poi sottoposto il questionario a domande aperte. In particolare ad ogni soggetto sono state sottoposte tramite intervista strutturata le stesse domande, pertanto, lo strumento di rilevazione è stato uniforme per tutti i casi trattati. Nella presentazione dei dati, al fine di uniformare i risultati delle rilevazioni, sono state utilizzate delle matrici che espongono i risultati derivanti dall'interpretazione delle risposte date dal direttore generale o segretario generale (o componente dell'Organismo indipendente di valutazione – OIV) di ogni Comune. In particolare saranno presentate le seguenti matrici:

- in merito alla partecipazione dei dirigenti nella definizione degli obiettivi che devono essere attribuiti alla loro responsabilità
 - documenti di pianificazione e programmazione: modifiche in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09;
 - definizione degli obiettivi da attribuire alla responsabilità dei dirigenti: partecipazione dei dirigenti;
 - modalità di partecipazione ed eventuali effetti prodotti dall'emanazione del D.Lgs. 150/09;

- in merito alla coerenza tra le strategie definite dagli organi politici e gli obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti ed eventuali effetti prodotti dall'emanazione del D.Lgs. 150/09
 - coerenza tra le strategie e le linee di indirizzo politico e gli obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti: soggetti coinvolti;
 - modalità attraverso cui è garantita la coerenza tra strategie e linee di indirizzo politico e obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti; eventuali complessità in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09;

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

- in merito all'autonomia della dirigenza nel perseguimento degli obiettivi attribuiti alla propria responsabilità ed eventuali effetti prodotti dall'emanazione del D.Lgs. 150/09
 - gestione e coordinamento delle risorse per il perseguimento degli obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti;
 - autonomia nell'attività di gestione e coordinamento delle risorse e modifiche in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09;
 - partecipazione degli organi politici nell'attività di gestione e coordinamento delle risorse;

- in merito alla valutazione della performance dei dirigenti e alle garanzie di imparzialità e obiettività
 - i soggetti che si occupano della valutazione della performance dirigenziale;
 - partecipazione degli organi politici nell'attività di valutazione della performance dirigenziale prima dell'emanazione del D.Lgs. 150/09;
 - partecipazione degli organi politici alla valutazione della performance dirigenziale in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09;
 - garanzia di imparzialità e obiettività nella valutazione della performance dirigenziale;
 - garanzie riconosciute al soggetto valutato e fattori di criticità rilevati;
 - partecipazione dei dirigenti al processo valutativo.

Infine sono state presentate le conclusioni della ricerca ovvero delle sintesi d'ordine superiore derivanti dall'interpretazione dei dati rilevati. L'attività di ricerca, infatti, non si pone semplicemente l'obiettivo di descrivere la realtà attraverso l'esposizione (avvalendosi di matrici o tabelle) dei dati rilevati ma anche quello di analizzare i medesimi e di presentare le conclusioni che derivano dall'interpretazione.

1.5 Articolazione del lavoro

Il presente scritto si articola in diversi capitoli che evidenziano i risultati prodotti nelle diverse fasi della ricerca. In particolare nei capitoli secondo, terzo, quarto e quinto sono esposti sinteticamente alcuni concetti considerati rilevanti per la presente ricerca e derivanti dall'analisi della letteratura, mentre nel sesto capitolo sono esposti i risultati derivanti dalla ricerca empirica.

Capitolo secondo: si presenta un capitolo introduttivo che ha il fine di evidenziare i cambiamenti in atto nelle amministrazioni pubbliche considerando in particolare il passaggio dalla responsabilizzazione sui procedimenti amministrativi alla responsabilizzazione sui risultati e le conseguenze che tale passaggio inevitabilmente porta a livello di struttura organizzativa. Tale considerazioni sono fondamentali in quanto i cambiamenti presentati nel secondo capitolo hanno avuto impatto sia a livello di sistemi di pianificazione e programmazione degli obiettivi sia a livello di sistemi di misurazione e valutazione della performance.

Capitolo terzo: si considera l'evoluzione del rapporto tra organi amministrativi e organi di governo e conseguentemente il modello di corporate governance che caratterizza l'azienda pubblica. Considerare il modello di corporate governance significa, infatti, anche affrontare tematiche relative alle relazioni tra i diversi organi e al grado di autonomia e responsabilità che li caratterizza. Si analizza, in primo luogo, il modello organizzativo burocratico facendo riferimento, in particolare, al rapporto tra organi politici e organi amministrativi e successivamente si considera l'evoluzione che vi è stata a livello di modello organizzativo e di rapporto tra gli organi citati.

Capitolo quarto: si affronta il tema della misurazione e valutazione delle performance ed in particolare si considerano alcuni criteri generali per la progettazione di un sistema di misurazione e valutazione delle performance condiviso, i parametri di riferimento che devono essere utilizzati al fine della valutazione dell'attività pubblica e le complessità che li caratterizzano e le modalità di analisi degli indicatori di performance.

Capitolo quinto: si affronta il tema della misurazione e valutazione delle performance in seguito all'emanazione del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 (cosiddetto decreto "Brunetta"). In particolare, dopo alcune considerazioni introduttive, si analizza, in primo luogo, il ciclo di gestione della performance previsto dalla riforma e le conseguenze che la sua adozione può avere a livello di sistema di pianificazione e programmazione degli obiettivi negli enti locali. Successivamente si considerano, in particolare a livello teorico, i possibili effetti della riforma nell'ambito dei rapporti tra organi politici e organi amministrativi.

Capitolo sesto: si presentano i risultati della ricerca empirica condotta nei Comuni capoluogo della regione Piemonte considerati rappresentativi in quanto enti di dimensione significativa in termini di popolazione, area territoriale e quantità di servizi forniti. In particolare, nell'ambito dell'obiettivo generale della ricerca, ovvero identificare gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nei rapporti tra organi politici e dirigenti si sono esposti, utilizzando delle matrici (per esigenze di sintesi e di omogeneizzazione dei dati), i risultati relativi ai seguenti ambiti di ricerca:

- partecipazione dei dirigenti nella definizione degli obiettivi attribuiti alla loro responsabilità: eventuali effetti prodotti dall'emanazione del D.Lgs. 150/09;
- coerenza tra le strategie definite dagli organi politici e gli obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti: eventuali effetti prodotti dall'emanazione del D.Lgs. 150/09;
- autonomia della dirigenza nel perseguimento degli obiettivi attribuiti alla propria responsabilità: eventuali effetti prodotti dall'emanazione del D.Lgs. 150/09;
- valutazione della performance dei dirigenti e garanzia di imparzialità e obiettività.

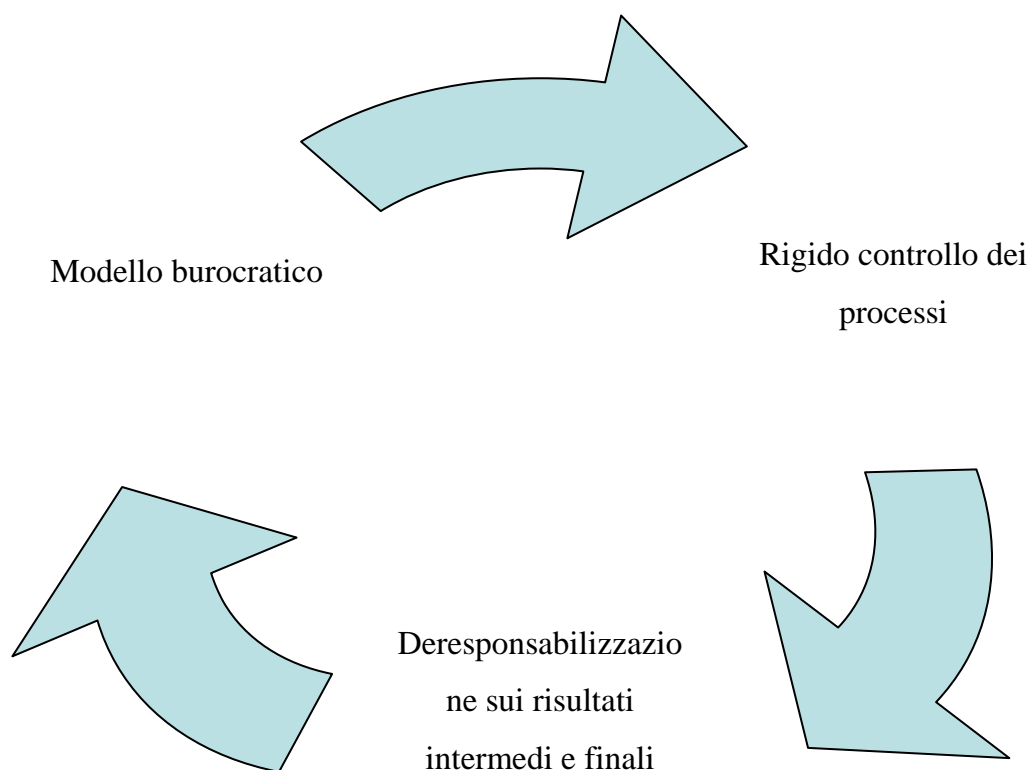
2. La responsabilizzazione sui risultati: i cambiamenti in atto

2.1 La responsabilizzazione sui risultati: aspetti introduttivi.

2.1 La responsabilizzazione sui risultati: aspetti introduttivi

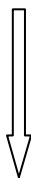
Nelle aziende pubbliche è in corso un profondo cambiamento in tema di responsabilizzazione, in quanto si assiste al passaggio dalla responsabilizzazione sui procedimenti amministrativi, aspetto tipico del modello organizzativo burocratico, alla responsabilizzazione sui risultati. Il modello organizzativo burocratico rappresenta l'ostacolo al cambiamento al fine della responsabilizzazione dei diversi soggetti operanti in azienda in merito alla produzione di risultati nonché in merito alla misurazione e alla valutazione delle performance realizzate. Tale modello è, infatti, caratterizzato da un sua "razionalità interna che consente di controllare la qualità dei risultati tramite il rigido controllo dei processi" (Borgonovi, 2002). Ciò ha determinato una scarsa attenzione in merito ai risultati intermedi (output) o finali (outcome) dell'attività delle pubbliche amministrazioni in quanto il corretto svolgimento di atti formali predefiniti rappresenta di per sé garanzia della qualità del risultato finale. La conseguenza è stata, come sottolinea Valotti, una inevitabile "deresponsabilizzazione rispetto al conseguimento dei risultati inducendo una apodittica e riduttiva coincidenza di questi ultimi con il rispetto del quadro delle regole generali definite sul piano normativo e con il corretto svolgimento, sul piano formale e procedurale, dell'attività amministrativa" (Valotti, 2000).

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti



E' evidente che il modello organizzativo burocratico garantisce l'esecuzione dei compiti e delle mansioni nel rispetto di criteri predefiniti ma non sempre permette il conseguimento di un risultato soddisfacente; in particolare, nel momento in cui i parametri di valutazione non sono più rappresentati dalla conformità alla procedura ma dalla qualità del servizio e dalla soddisfazione dell'utente si manifesta la debolezza del modello organizzativo in tema di misurazione e valutazione delle performance. Si rende pertanto necessario ed inevitabile il passaggio dalla responsabilizzazione sui risultati amministrativi alla responsabilizzazione sui risultati dell'attività intendendosi in termini di risultati reali sia i risultati intermedi (ovvero la quantità e la qualità dei servizi erogati) sia i risultati finali (ovvero l'effettiva capacità di soddisfare i bisogni dell'utente del servizio) con l'adozione di adeguati parametri per la valutazione della performance.

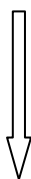
Responsabilizzazione sui risultati amministrativi



Responsabilizzazione sul risultato dell'attività

Il passaggio dalla responsabilità sui risultati amministrativi alla responsabilità sui risultati dell'attività implica una necessaria modifica della struttura organizzativa aggregando compiti e mansioni non in base alla loro omogeneità tecnica, ma alla loro idoneità nel conseguimento di un risultato. In una struttura organizzativa favorevole al cambiamento le responsabilità organizzative devono essere riferite, come sottolinea Borgonovi, ad “un effetto dell'azione amministrativa che in sé è idoneo a soddisfare un bisogno o può dar luogo ad un giudizio completo ed esaustivo di soggetti esterni all'amministrazione pubblica che si dichiarano soddisfatti o insoddisfatti” (Borgonovi, 2002).

Modello organizzativo burocratico



Modello organizzativo manageriale

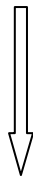
I tradizionali criteri di valutazione della performance proposti dalla dottrina economico – aziendale sono quelli dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità che, seppur applicabili alle aziende private possono essere adottati anche nel settore pubblico, non solo in conseguenza del processo di aziendalizzazione che è in atto, ma soprattutto considerando che l'attività amministrativa può essere scomposta in processi

interni di combinazione dei fattori produttivi e processi esterni di cessione dei risultati. Tali criteri di valutazione si riferiscono, infatti, alle fasi del processo produttivo e alle grandezze che lo caratterizzano ovvero:

- input o quantità e qualità di risorse impiegate nell'attività produttiva;
- output (risultato intermedio) o quantità e qualità dei servizi erogati;
- outcome (risultato finale) o grado di soddisfazione dei bisogni della collettività.

L'analisi e l'interrelazione delle grandezze considerate permettono di esprimere un giudizio in termini di efficacia, efficienza ed economicità della gestione. In particolare l'efficienza misura l'impiego delle risorse utilizzate nel processo produttivo ed in particolare il rapporto tra queste ultime e il risultato intermedio ovvero la quantità e la qualità delle prestazioni e dei servizi prodotti e l'efficacia valuta il rapporto tra risultato intermedio e risultato finale esprimendo un giudizio sulla coerenza tra la quantità e la qualità del prodotto dell'attività e la quantità e la qualità dei bisogni da soddisfare. L'economicità, inoltre, effettuando una sintesi dei precedenti criteri di valutazione, valuta la capacità nel lungo periodo di soddisfare i bisogni della collettività attraverso l'impiego di un flusso di ricchezza che sia sostenibile e accettabile dalla collettività. Tali criteri di valutazione dovrebbero sostituirsi al tradizionale criterio della legalità che, nella pubblica amministrazione caratterizzata dal modello burocratico, è stato tradizionalmente inteso come correttezza amministrativa ovvero corretto svolgimento di atti formali predefiniti.

Legalità (correttezza amministrativa)



Efficienza, efficacia, economicità

E' evidente che il cambiamento in atto a livello di modello organizzativo e l'adozione di nuovi criteri di valutazione può comportare alcune criticità per le amministrazioni pubbliche; si consideri ad esempio che la dottrina economico – aziendale ha da tempo evidenziato la difficoltà nel valutare l'utilità prodotta tramite l'erogazione del servizio pubblico considerando l'assenza di un prezzo che misura la qualità percepita dal consumatore (Borgonovi, 2002; Valotti, 2000). In particolare, i ricavi conseguiti da un'azienda pubblica non sono in grado di esprimere né la quantità e la qualità dei beni prodotti né il grado di soddisfazione dei bisogni della collettività.

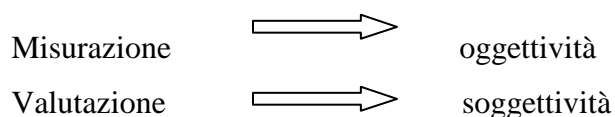
L'adozione di nuovi criteri di misurazione e valutazione dei risultati non solo presenta criticità proprie ma incide anche in diverse aree aziendali richiedendo opportune modifiche ed integrazioni. In primo luogo risulta opportuno valutare il legame che sussiste tra i sistemi di pianificazione, programmazione e controllo, il sistema di responsabilizzazione sui risultati e i sistemi di rilevazione, misurazione e valutazione delle performance. Il passaggio dalla responsabilità sui risultati amministrativi alla responsabilità sui risultati dell'attività implica l'adozione di sistemi di pianificazione e programmazione che siano in grado di guidare l'azienda verso l'effettivo perseguimento dei risultati. Non solo, l'attribuzione di una maggiore responsabilità in merito al perseguimento dei risultati implica una valutazione e, a monte, una misurazione degli stessi; si rende, pertanto indispensabile definire un opportuno sistema di rilevazione che fornisca le basi informative necessarie per la configurazione delle dimensioni di risultato che si rendono necessarie.



Nel momento in cui si incentiva la responsabilizzazione sui risultati diventa fondamentale assumere strumenti di guida che possano essere utilizzati dai manager affinché le decisioni assunte da questi ultimi siano conformi alle finalità aziendali definite dagli organi di indirizzo politico. Diventa, pertanto, fondamentale attribuire alla funzione di pianificazione, programmazione e controllo un ruolo di guida della gestione affinché sulla base di un continuo confronto tra obiettivi e risultati si possa condurre l'azienda verso il raggiungimento delle proprie finalità. Nel modello organizzativo burocratico il controllo assume una concezione di natura ispettiva ovvero il ruolo di tale funzione è quello di garantire la correttezza formale dell'attività amministrativa mentre, nel modello manageriale il controllo deve essere associato alla pianificazione e programmazione della gestione creando così un'unica funzione avente lo scopo di guidare l'azienda verso il raggiungimento di risultati predeterminati (Bergamin – Barbato, 1991). L'adozione di un efficace sistema di pianificazione, programmazione e controllo nonché di misurazione e valutazione delle performance influisce sulla capacità dell'azienda di perseguire le proprie finalità in quanto garantisce una maggiore velocità di risposta all'evoluzione del contesto di riferimento; i risultati ottenuti in passato, infatti, forniscono una direttrice utile nella definizione delle interventi futuri.

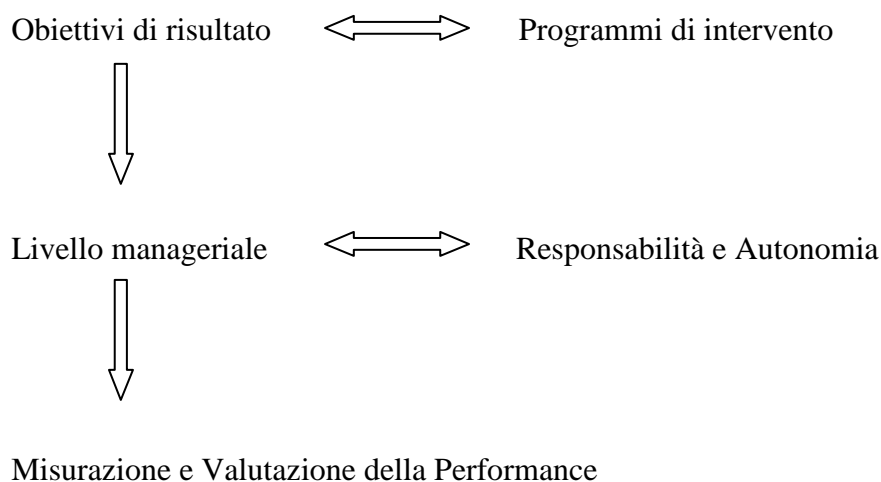
L'orientamento ai risultati implica anche l'adozione di un sistema di rilevazione dei dati che costituisca un supporto per la misurazione e valutazione delle performance. La misurazione consiste, infatti, nell'attribuire un valore quantitativo ad una grandezza oggetto di analisi; con la valutazione, invece, si esprime un giudizio in merito alla

dimensione quantitativa che ha assunto la grandezza oggetto di analisi (Ippolito, 2010). Rebora (1999a) sottolinea in tal senso che “il termine valutazione rimanda al processo di riconoscere e determinare il valore, il merito, la validità delle cose Non si tratta di semplice misurazione, concetto che presuppone la disponibilità di riferimenti oggettivi Valutare, invece, implica una componente di giudizio, collegato ad una procedura di analisi e di ricerca, che si vale anche di misure, ma non si riduce a queste”.



Il processo di rinnovamento dei sistemi di pianificazione, programmazione e controllo nonché dei sistemi di misurazione e valutazione della performance deriva, infatti, dall'utilizzo di tecniche e metodologie di performance management volte a esplicitare obiettivi (in termini di risultati attesi) da associare a programmi di intervento, ad attribuire la responsabilità in merito al raggiungimento di tali obiettivi al livello manageriale con il riconoscimento della necessaria autonomia e a favorire la rilevazione di informazioni che devono essere utilizzate per l'analisi dei risultati raggiunti e quindi per la valutazione della performance.

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti



Tale sistema incide in modo rilevante sulle relazioni che si instaurano tra i diversi organi dell'azienda pubblica ed in particolare tra organi di governo e organi di amministrazione dove ai primi è tradizionalmente attribuito un ruolo di rappresentanza e di mediazione di interessi nonché d'indirizzo e di controllo nei confronti di chi amministra e ai secondi è attribuito il compito di tradurre le finalità generali dell'azienda pubblica in obiettivi da perseguire attraverso la scelta di adeguate combinazioni economiche, l'esercizio di poteri gestori e l'indirizzo e il controllo del cosiddetto organismo personale. Al riguardo si consideri che l'attribuzione di maggiore responsabilità agli organi di amministrazione implica anche l'attribuzione di maggiore autonomia nelle scelte di gestione.

Autonomia \longleftrightarrow Responsabilità

Il riconoscimento di maggiore autonomia non si deve, però, tradurre in una frammentazione della gestione ma viceversa deve essere garantito un certo grado di coordinamento nell'uso delle risorse al fine di rispettare i principi dell'unitarietà nel tempo e nello spazio della gestione e dell'ottimo generale di azienda rispetto agli ottimi

parziali derivanti dalle singole decisioni. Il raggiungimento di tale obiettivo può essere influenzato dalla tipologia di rapporto che si può instaurare tra organo di governo e organo amministrativo: in particolare in ogni azienda pubblica, in relazione al sistema di corporate governance adottato, è possibile mantenere una netta separazione tra le attribuzioni di tali organi oppure incentivare una collaborazione più e meno intensa.

Al riguardo si citano i due modelli di corporate governance che rappresentano due estremi aventi tratti e caratteristiche ben definite (Maggi D.; Tricceri D., 2008):

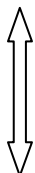
- modello tradizionale, gerarchico - burocratico;
- modello decentrato.

La prima tipologia è caratterizzata da una netta separazione delle competenze tra organo politico e organo amministrativo, con attribuzione a quest'ultimo di ridotta autonomia. Non vi è responsabilizzazione sui risultati della gestione ma esclusivamente sul rispetto delle procedure.

La seconda tipologia è, viceversa, caratterizzata da una maggiore interdipendenza tra i ruoli in quanto, non solo all'organo amministrativo è attribuita un maggiore responsabilità sui risultati della gestione con conseguente adozione di opportuni sistemi di misurazione e valutazione delle performance, ma il medesimo è anche coinvolto del processo di formulazione delle strategie dell'azienda pubblica rendendolo partecipe nella definizione dei risultati attesi che costruiranno un parametro per la valutazione della performance.

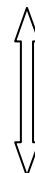
Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

Modello gerarchico burocratico



Responsabilizzazione sul
rispetto delle procedure

Modello decentrato



Responsabilizzazione
sul risultato

Una premessa fondamentale affinché vi sia maggiore responsabilizzazione sui risultati è pertanto il riconoscimento di una maggiore autonomia verso i livelli manageriali con rapporti interistituzionale e tra le diverse aziende pubbliche caratterizzati da un diffuso decentramento.

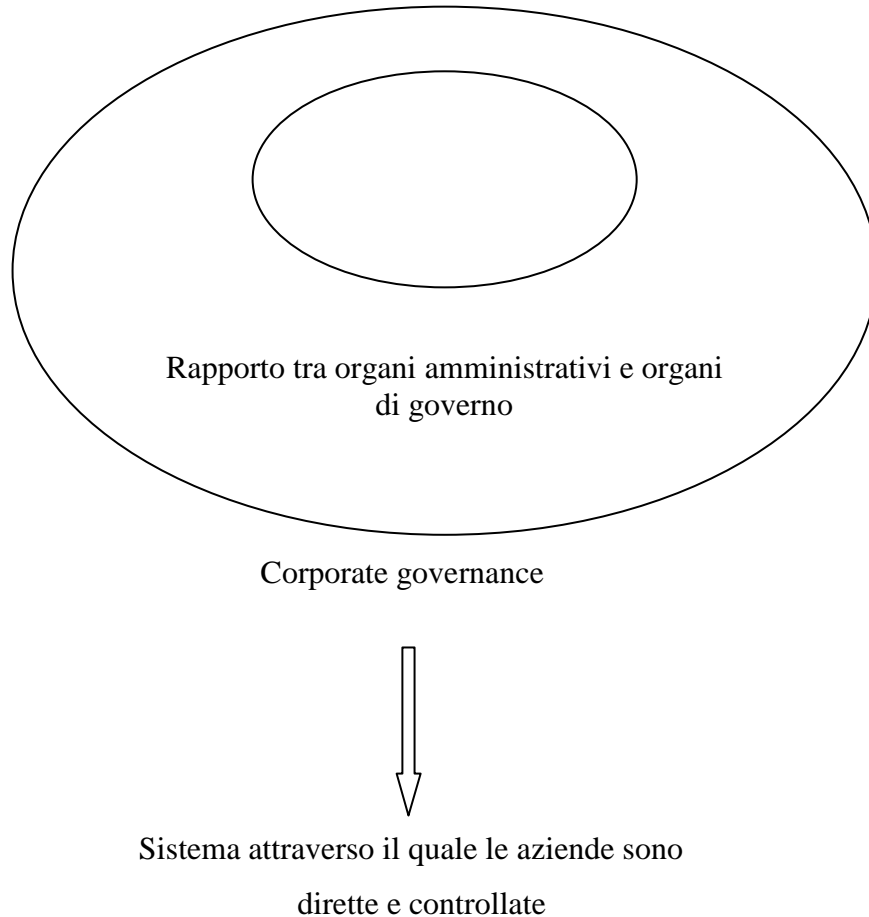
La responsabilizzazione sui risultati, che rientra in un complesso di interventi volti a riformare il management pubblico garantisce al riguardo il perseguimento di obiettivi molteplici: non solo il miglioramento nella qualità dei servizi, la soddisfazione del cittadino e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse ma, in via intermedia, permette anche la ridefinizione dei rapporti interni all'organizzazione ed in particolare tra organi politici e organi amministrativi. In particolare la riforma del management pubblico "può anche essere al servizio di alcuni risultati intermedi, tra cui rafforzare il controllo dei politici sulla burocrazia, liberare i funzionari pubblici dai vincoli burocratici che limitano le loro capacità di gestione e rafforzare la capacità del governo di rendere conto al parlamento e ai cittadini per le politiche e i programmi" (Bouckaert G., Pollitt C., 2002).

3. Il rapporto tra organi politici e organi amministrativi e il modello di corporate governance dell'azienda pubblica.

3.1 Aspetti introduttivi; 3.2 Il rapporto tra organi politici e organi amministrativi nel modello organizzativo burocratico; 3.3 L'evoluzione del rapporto tra organi politici e organi amministrativi.

3.1 Aspetti introduttivi

Al fine di analizzare l'evoluzione del rapporto tra organi amministrativi e organi di governo nell'azienda pubblica è necessario in primo luogo considerare il modello di corporate governance che la caratterizza in quanto questo significa affrontare tematiche relative al grado di autonomia e responsabilità dei diversi soggetti, alle relazioni tra i diversi organi, ai modelli organizzativi e alle politiche del personale. In particolare, il tema della corporate governance, riveste particolare importanza in quanto, in un contesto evolutivo, la ridefinizione del rapporto tra organi amministrativi e di governo, richiede la modifica del modello di corporate governance che caratterizza l'ente pubblico. In primo luogo occorre fornire una definizione di corporate governance: con tale termine si intendono le modalità attraverso le quali le aziende pubbliche sono dirette e controllate e le relazioni tra i diversi portatori di interesse.



Il tema della corporate governance ha le sue origini nel settore privato ed è trattato con particolare intensità nel momento in cui si diffondono le società di capitali caratterizzate dalla separazione tra la proprietà, ovvero gli azionisti, e i manager a cui spetta l'indirizzo e la gestione dell'azienda. In particolare si è reso necessario considerare il rapporto tra tali soggetti i cui interessi non sempre possono rivelarsi convergenti. A titolo esemplificativo si consideri l'interesse dell'azionista che detiene azioni a titolo speculativo a massimizzare la redditività del proprio investimento nel breve termine e l'interesse del management a favorire condizioni che garantiscano la durabilità dell'azienda nel medio e lungo termine e che possono richiedere sacrifici nel breve periodo. Si tratta evidentemente di interessi contrapposti che richiedono una

opportuna mediazione. Il tema della corporate governance si è però esteso considerando non solo i rapporti del management con la proprietà ma tra tutti i soggetti che detengono un interesse verso l'impresa (stakeholders). Al riguardo si cita la pubblicazione nel Regno Unito del "Cadbury Report" e del "Code of Best Practice" da parte del Cadbury Committee nel 1992 che ha avuto come oggetto l'analisi degli aspetti legati al controllo finanziario interno delle imprese ma, soprattutto, nell'ambito di tale analisi, sono stati individuati i principali portatori di interesse e le loro relazioni nell'ambito del sistema di corporate governance dove, al centro di tale sistema, si collocano i soggetti a cui è affidata la conduzione dell'azienda.

Gli studi sulla corporate governance, aventi ad oggetto il sistema attraverso il quale le aziende private sono dirette e controllate, si sono poi estesi al settore pubblico considerando gli aspetti relativi alla conduzione dell'azienda pubblica e le relazioni tra i diversi portatori di interesse. Le stesse tematiche trattate dal Cadbury Committee sono state opportunamente rielaborate per essere adattate al settore pubblico. A titolo esemplificativo si cita un rapporto (CIPFA) relativo al sistema di corporate governance delle aziende pubbliche o ad alcuni aspetti che lo caratterizzano. Il CIPFA redatto dal Chartered Institute of Public Finance and Accounting ha considerato in particolare il ruolo degli organi di governo, il controllo interno e i sistemi di reporting e i codici di condotta personale.

Il limite principale però dei rapporti considerati ed, in particolare, del Cadbury Report è rappresentato dal fatto che non è posta la giusta attenzione in merito alla capacità del sistema di corporate governance di orientare l'azione dei soggetti che operano all'interno dell'azienda verso un miglioramento in termini di efficienza, efficacia e qualità. Al riguardo Valotti G. (2000) rileva che: "il limite principale del modello Cadbury e degli sviluppi ad esso collegati consiste nel fatto che gli stessi presuppongono un concetto di corporate governance da analizzare e valutare sulla base di una dimensione di conformità di comportamenti, prassi e azioni, rispetto a standard, codici, best practices ecc. piuttosto che (o comunque ponendo in secondo piano) una altrettanto critica dimensione di risultato (performance). In altri termini, non è posta sufficiente attenzione al problema relativo al fatto che il modello di corporate

governance possa o meno e come orientare l'azienda ed i soggetti che all'interno della stessa operano e che con la stessa si interfacciano, al miglioramento dell'efficacia e della qualità dell'azione”.

3.2 Il rapporto tra organi politici e organi amministrativi nel modello organizzativo burocratico

Il rapporto tra organi politici e organi amministrativi è influenzato dalla tipologia di assetto istituzionale che caratterizza l'ente pubblico ovvero dalla modalità con cui vengono individuati gli organi dell'ente, le rispettive competenze e responsabilità, il grado di autonomia e l'insieme delle regole che devono essere rispettate nello svolgimento dei processi aziendali. Borgonovi E. (2002) definisce l'assetto istituzionale come il sistema “tramite cui si identificano gli enti che compongono il sistema pubblico, le loro funzioni e competenze (di che cosa devono e possono occuparsi), gli organi all'interno di ogni ente, le rispettive competenze decisionali, le regole codificate (formali) che devono essere rispettate nella gestione, organizzazione e rilevazione”. L'assetto istituzionale delle aziende pubbliche è tradizionalmente stato caratterizzato da una maggiore complessità rispetto a quello delle aziende private. Queste ultime, infatti, sono caratterizzate da un maggior grado di omogeneità negli interessi e nei contenuti che caratterizzano i compiti dei diversi organi nonché dalla possibilità di configurare i ruoli in relazione ai processi produttivi che sono posti in essere. Il sistema istituzionale è coerente con la tipologia di processi produttivi che sono posti in essere e con il sistema aziendale inteso come il sistema “tramite cui si applicano le conoscenze tecnico – operative e i principi di razionalità economica nell'uso di beni limitati rispetto ai bisogni” (Borgonovi E., 2002). L'assetto istituzionale delle aziende pubbliche presenta delle complessità che lo differenziano da quello delle aziende private e che derivano prevalentemente dall'esigenza di contemperare sia il perseguimento di finalità economiche che extraeconomiche con conseguente rilevanza

non solo della funzione di direzione dei processi di produzione ma anche della funzione politico – rappresentativa. Tale esigenza si è tradotta nella necessità di costituire diversi organi al fine di presidiare sia i processi produttivi, ovvero la combinazione delle risorse per la soddisfazione di un bisogno, sia il bisogno di rappresentanza degli interessi. Nelle diverse tipologie di aziende pubbliche si ritrovano, pertanto, sia organi politici che trovano legittimazione nel consenso espresso dalla collettività, sia organi amministrativi che trovano legittimazione nella competenza tecnica.

Poiché le aziende pubbliche devono perseguire anche finalità extraeconomiche e devono rappresentare le attese e gli interessi della collettività anche con l'esercizio di poteri sovraordinati, non è in genere lasciata ai singoli enti libertà in merito alla scelta dell'assetto istituzionale ma questo è predefinito per tutti gli enti che appartengono ad una medesima categoria. L'uniformità che caratterizza il sistema istituzionale delle aziende pubbliche non soddisfa, però, le esigenze di variabilità che derivano dal sistema aziendale ovvero dalla combinazione delle risorse per la soddisfazione dei bisogni. Il modello di riferimento per il settore pubblico è stato tradizionalmente quello burocratico caratterizzato da una netta separazione dei ruoli ed in particolare tra:

- organi politici a cui è attribuita prevalentemente la funzione di rappresentanza, di mediazione degli interessi e di indirizzo nonché di traduzione delle finalità dell'ente in obiettivi che devono essere perseguiti dagli organi amministrativi;
- organi amministrativi cui è attribuita la responsabilità in merito alla combinazione delle risorse per il perseguimento degli obiettivi dell'ente e per il soddisfacimento dei bisogni pubblici.

Gli organi politici a loro volta si suddividono in due altre categorie ovvero:

- organi politico rappresentativi;
- organi esecutivi.

I primi hanno prevalentemente una funzione rappresentativa, che compete tradizionalmente alle assemblee elettive, mentre gli altri ricoprono un ruolo di indirizzo della gestione in quanto traducono le finalità generali dell'ente in obiettivi da perseguire. Gli organi politico rappresentativi sono eletti direttamente dal corpo elettorale; la loro fonte di legittimazione deriva, pertanto, dal consenso. Gli organi esecutivi, invece, o sono anch'essi nominati dal corpo elettorale o indirettamente dall'organo rappresentativo. Nel modello organizzativo burocratico essi sono stati tradizionalmente espressione dell'organo rappresentativo, pertanto, non hanno avuto una autonoma fonte di legittimazione. Il ruolo dell'esecutivo risultava pertanto debole essendo espressione dell'organo rappresentativo e spesso anche frammentato al suo interno in quanto ogni componente tendeva a gestire il settore di sua responsabilità sulla base delle indicazioni fornite dalla propria coalizione politica. In particolare l'organo esecutivo ricercava la propria legittimazione non attraverso il conseguimento dei risultati ma sul fronte del consenso politico e, tale atteggiamento, influiva, nello stesso senso, anche sulla cultura dirigenziale. La frammentazione e la debolezza dell'organo esecutivo condizionava, pertanto, anche il sistema aziendale che viceversa richiede unità di intenti per la gestione delle risorse nell'ottica della soddisfazione dei bisogni della collettività.

Il rapporto tra organi politici e organi amministrativi risultava, inoltre, caratterizzato da una rigida separazione. Nel modello burocratico, infatti, gli organi politici, legittimati dal consenso espresso dalla collettività, definiscono i fini che devono indirizzare l'attività dell'ente e gli organi amministrativi pongono in essere gli atti necessari per la gestione dell'ente secondo un modello equivalente all'organizzazione scientifica del lavoro. L'attività amministrativa si riduce alla esecuzione di procedure amministrative ovvero attività semplici la cui modalità di esecuzione è preordinata

secondo la definizione di compiti e mansioni. Gli organi di governo non possono così incidere sugli atti di gestione che sono posti in essere secondo regole predefinite e gli organi amministrativi utilizzano le proprie competenze tecniche in modo neutrale, ovvero attraverso l'applicazione delle norme tecniche predefinite alla concreta fattispecie. E' eliminata così ogni discrezionalità dell'organo amministrativo, il controllo non è posto sulla qualità dei risultati ma sul rispetto delle procedure amministrative ed è eliminata ogni ingerenza degli organi politici sugli atti di gestione.

Il modello burocratico ha influito, pertanto, sulle relazioni che si sono create tra i diversi organi: in primo luogo tra organo rappresentativo e organo esecutivo con una evidente posizione di debolezza di quest'ultimo rispetto al primo; in secondo luogo tra organi politici e organi amministrativi in una logica di rigida separazione dei ruoli.

Si rileva, inoltre, una evidente conseguenza in merito alla responsabilizzazione sia dell'organizzazione che dei singoli individui che vi operano. Il modello burocratico, come descritto precedentemente, privilegia il criterio della specializzazione tecnica – operativa con ripartizione delle attività complesse in attività semplici e individuazione delle modalità ottimali di svolgimento, codificate in compiti e mansioni. Al funzionario pubblico è attribuito il ruolo di esecutore dei compiti e delle mansioni secondo modalità predefinite: è eliminata ogni discrezionalità e si applica il principio dell'impersonalità dei ruoli. Il coordinamento è realizzato esclusivamente attraverso la gerarchia: chi ricopre una posizione gerarchica superiore deve controllare che il subordinato ponga in essere gli atti di gestione nel rispetto delle procedure amministrative. Il controllo, pertanto, è di natura interna in quanto presidia la correttezza delle procedure amministrative e non la qualità del servizio o la soddisfazione dell'utente. Le conseguenze sono evidenti come osserva Borgonovi E. (2002): “compiti, mansioni, operazioni che singolarmente sono svolti secondo criteri di razionalità e di correttezza, ma che producono un risultato inadeguato o addirittura non consentono di conseguire il risultato; definizione di sequenze irrazionali che ritornano al punto di partenza a seguito di circoli viziosi; allungamento dei tempi, che consente di ottenere il risultato quando esso ha perso in tutto o in parte la sua utilità”. La responsabilizzazione sia a livello di organizzazione sia a livello individuale non è, pertanto, sul risultato finale

(outcome) ma sul rispetto delle procedure amministrative a prescindere dalla soddisfazione dell'utente. La conseguenza in termini di misurazione e valutazione della performance è evidente: non vi sono meccanismi di apprezzamento e di ricompensa che incentivano il raggiungimento di determinati livelli di performance ma piuttosto meccanismi che sanzionano il mancato rispetto delle procedure amministrative.

Al fine di modificare tali condizioni è necessario agire attraverso una ridefinizione del sistema di corporate governance in quanto, come precedentemente esposto, le relazioni tra organi di governo e amministrativi sono influenzate dal modello di corporate governance ovvero dalle modalità attraverso le quali l'azienda pubblica è condotta. Gli strumenti fondamentali per la riprogettazione del sistema di corporate governance sono molteplici. Valotti G. (2000) ritiene sia necessaria un'azione integrata almeno nei seguenti piani: “una migliore definizione del ruolo, della struttura e dei meccanismi di funzionamento dei principali organi dell'azienda; un ridisegno complessivo dei processi decisionali aziendali, del grado e delle modalità di coinvolgimento dei diversi soggetti rilevanti all'interno degli stessi; l'introduzione di forme più efficaci di regolazione del funzionamento (ridisegno del quadro delle regole), di misurazione e controllo delle performance e di comunicazione all'esterno delle stesse; non da ultimo, l'attivazione di un sistema di incentivi (o di premi / punizioni) che stimoli i diversi soggetti a fornire un contributo in linea con il proprio ruolo e nell'interesse dell'azienda e della comunità amministrata”. Riassumendo la progettazione del sistema di corporate governance richiede una riflessione in merito ai seguenti piani complementari individuati dall'autore: “il disegno del quadro delle regole fondamentali dell'ente, la definizione delle caratteristiche del processo decisionale, l'introduzione di metodologie sistematiche di misurazione, controllo e comunicazione dei risultati, l'attivazione di sistemi che incentivino comportamenti virtuosi da parte di tutti i soggetti in gioco”.

3.3 L'evoluzione del rapporto tra organi politici e organi amministrativi

Il modello burocratico era caratterizzato da assetti istituzionali e da strutture di governo uniformi per le diverse categorie di aziende pubbliche. In particolare, per quanto riguarda le relazioni tra i diversi organi dell'azienda, vi erano alcune particolarità che si riproponevano nelle diverse aziende a prescindere dalle esigenze di differenziazione che i processi produttivi richiedevano. In primo luogo l'organo esecutivo era nominato dall'organo rappresentativo ed era espressione dello schieramento politico a cui faceva capo. Era evidente pertanto la necessità di rafforzare l'indipendenza dell'organo esecutivo attraverso la nomina diretta. Inoltre, vi era una netta separazione del ruolo degli organi politici dagli organi amministrativi. I primi svolgevano una funzione di rappresentanza e di mediazione degli interessi nonché di indirizzo della gestione, i secondi ponevano in essere gli atti di gestione sulla base di procedure amministrative predefinite e non influenzabili dall'organo politico. La responsabilizzazione, inoltre, sia a livello individuale che di organizzazione, non era sul conseguimento del risultato e sulla soddisfazione dell'utente ma sul rispetto delle procedure amministrative. Si riteneva, infatti, che il rispetto della procedura fosse coincidente con il conseguimento del risultato. Negli ultimi decenni si è assistito ad un processo di cambiamento che non è rimasto circoscritto ad isolate realtà ma ha coinvolto il sistema pubblico nel suo complesso e che nasce da alcuni fattori tra i quali la maggiore estensione dell'intervento pubblico soprattutto nella produzione dei servizi, l'attenzione della collettività per la qualità dei servizi, la pressione sull'uso razionale delle risorse scarse. La principale caratteristica che nasce dal processo di cambiamento è la variabilità nella configurazione degli assetti istituzionali e delle strutture di governo con alcuni elementi di omogeneità. Del Vecchio M. (2001), in particolare, individua alcuni elementi di omogeneità tra i quali:

- il rafforzamento del ruolo e dell'influenza dei cittadini ovvero degli utenti del servizio pubblico che richiedono non solo una maggiore quantità ma soprattutto una migliore qualità del servizio;
- l'assunzione di responsabilità da parte dell'organo politico con potere di indirizzo e di controllo sul sistema aziendale;
- maggiore autonomia del management nel perseguimento degli obiettivi aziendali.

In primo luogo si è assistito ad una maggiore variabilità negli assetti di governo dei diversi enti pubblici con riforme istituzionali che, anche se in modo indiretto, hanno influito anche in ambito aziendale.

Una prima conseguenza che deriva dalle riforme istituzionali è lo spostamento di potere dall'organo politico rappresentativo all'organo politico esecutivo con modifiche del sistema di organizzazione dei partiti e di elezione degli organi esecutivi e con maggiore indipendenza dei medesimi. Il modello organizzativo burocratico era caratterizzato dall'elezione indiretta dell'organo esecutivo il cui ruolo risultava, pertanto, debole essendo espressione dell'organo rappresentativo e frammentato al suo interno in quanto ogni componente tendeva a gestire il settore di sua responsabilità sulla base delle indicazioni fornite dalla propria coalizione politica. Attraverso l'elezione diretta l'organo esecutivo non è più espressione dell'organo rappresentativo ma ha una sua autonoma fonte di legittimazione. La conseguenza è una maggiore responsabilizzazione in quanto l'organo esecutivo, come conseguenza dell'elezione diretta, deve garantire agli elettori il perseguimento del programma politico sulla base del quale ha ottenuto l'investitura. In particolare l'organo esecutivo non ricerca più necessariamente la propria legittimazione sul fronte del consenso politico ma attraverso il conseguimento dei risultati, rispettando il programma politico sulla base del quale è

stato eletto. Si rileva, pertanto, una minore frammentazione con unità di intenti che produce conseguenze positive sul funzionamento dell'azienda nel suo complesso. Del Vecchio M. (2001) attribuisce a tali riforme di natura istituzionale alcune conseguenze che hanno avuto impatto anche a livello aziendale in quanto, in particolare, hanno:

- “collegato direttamente il mandato a governare con l'attribuzione dei poteri effettivi sulla gestione, rafforzando in tal modo la responsabilizzazione politica;
- generato una spinta a considerare l'azienda in termini unitari, come strumento attraverso il quale chi è stato legittimato a governare persegue gli obiettivi contenuti nel programma alla base del suo mandato;
- posto il problema di strutture, processi e meccanismi aziendali in grado di assicurare tale funzionamento unitario e in particolare una rispondenza dell'azione complessiva agli orientamenti e alle priorità politiche e una efficace articolazione delle responsabilità in ordine al conseguimento degli obiettivi.”

Tali riforme hanno rafforzato il potere e l'autonomia dell'organo esecutivo generando, al contempo, esigenze di controllo per evitare che orientamenti degli organi politici verso il breve termine, per mantenere o aumentare il consenso elettorale, potessero avere influenze negative sulla gestione. Un esempio in questo senso è rappresentato dall'incentivo che l'orientamento al breve termine fornisce in merito alla produzione di soluzioni in tempi brevi per problemi anche molto complessi con il rischio di inadeguatezza, in quanto la soluzione non è adatta per risolvere il problema, parzialità, in quanto il problema non è completamente risolto. Vi è, pertanto, il rischio che esigenze e ritmi istituzionali, legati, in particolare, alle scadenze elettorali, influiscano sui tempi e sulle necessità della gestione.

Al fine di evitare un eccessivo spostamento di potere verso l'organo politico esecutivo ed il rischio di una influenza delle esigenze istituzionali sulle necessità della gestione si è ristabilito un equilibrio in questo senso rafforzando l'autonomia e la responsabilità della dirigenza con l'introduzione di forme innovative di retribuzione collegate non solo alla posizione ricoperta ma anche alla qualità dei risultati prodotti.

L'orientamento della dirigenza deve essere, infatti, rivolto verso le esigenze dell'azienda considerata nella sua unitarietà al fine di garantire condizioni durature di sopravvivenza.

Nel modello organizzativo burocratico il controllo era, invece, garantito attraverso il rispetto delle molteplici norme che regolavano l'attività amministrativa in quanto questa si riduceva alla esecuzione di procedure amministrative che non potevano essere modificate né dai dirigenti né dall'organo esecutivo. Si cercava così di evitare che gli organi di governo utilizzassero l'apparato amministrativo per scopi estranei alla gestione ma legati a necessità di natura istituzionale come il mantenimento del consenso politico. Il riconoscimento di maggiore autonomia e responsabilità alla dirigenza ha causato un trasferimento di poteri dall'organo politico all'organo amministrativo riconoscendo, così, la funzione manageriale della dirigenza e riconoscendo che, così come nelle aziende private si ha la distinzione tra funzione imprenditoriale e funzione manageriale, così anche nelle aziende pubbliche vi deve essere la distinzione tra la funzione istituzionale di rappresentanza, di mediazione degli interessi e di indirizzo e la funzione manageriale volta alla combinazione delle risorse per il perseguimento degli obiettivi dell'ente e la soddisfazione dei bisogni pubblici. L'assunzione del ruolo dirigenziale viene in tale contesto legittimato dalla capacità di adempiere alle funzioni manageriali, creandosi, pertanto, un legame inscindibile tra autonomia e responsabilità.

Il riconoscimento di maggiore autonomia alla dirigenza non implica, però, una netta separazione tra organi politici e amministrativi. I rapporti che si possono instaurare tra tali organi e il grado di iterazione che può sussistere può variare in relazione al modello organizzativo adottato. Nel modello manageriale è rilevante l'esigenza espressa di preservare e valorizzare i rapporti tra i diversi organi e le reciproche interdipendenze, anche se è riconosciuta la diversità delle funzioni, per conciliare i piani e i programmi espressi dagli organi politici con gli obiettivi gestionali che guidano l'attività del management. Il coordinamento non deriva dalla subordinazione gerarchica ma è perseguito attraverso meccanismi alternativi che garantiscono il rispetto dell'autonomia della dirigenza. Del Vecchio M. (2001) individua, in particolare, tre meccanismi di coordinamento: "la definizione di regole di convenienza economica, i sistemi di

programmazione e controllo, il potere di attribuzione e revoca degli incarichi dirigenziali”.

Il primo meccanismo di coordinamento è importante soprattutto per quelle aziende che al vertice non hanno un organo politico ma dirigenziale. Si tratta in particolare delle ASL, degli istituti scolastici e universitari che sono guidati da figure dirigenziali ma fanno riferimento ad un ente pubblico territoriale al cui vertice vi è un organo politico. E' necessario in questo senso realizzare un coordinamento tra i diversi enti e, quindi, tra gli indirizzi degli organi politici posti al vertice degli enti territoriali e le figure dirigenziali poste al vertice delle ASL o degli istituti scolastici e universitari. La subordinazione gerarchica in questo caso non sarebbe efficace in quanto in contrasto con l'autonomia riconosciuta al livello dirigenziale. Le logiche utilizzabili dovrebbero ispirarsi non a criteri di government ma di governance dove con il primo termine si fa riferimento all'esercizio di poteri sovraordinati attraverso l'uso di leggi o atti amministrativi che devono essere rispettati, mentre, con il secondo termine, si fa riferimento a sistemi pubblici in cui l'attività dei diversi enti non è imposta ma guidata e stimolata attraverso meccanismi alternativi che modificano la convenienza economica. Un esempio in questo senso è rappresentato dallo strumento di coordinamento di tipo finanziario ovvero legato ai meccanismi di allocazione delle risorse dall'ente territoriale all'ente che si occupa della produzione di un determinato servizio. L'allocazione delle risorse è un sistema che può essere utilizzato per incentivare la produzione di un servizio rispettando determinati standard qualitativi o quantitativi. L'organo politico collocato al vertice dell'ente territoriale guida così l'attività dell'ente che si occupa della produzione di un determinato servizio al cui vertice si collocano figure dirigenziali non attraverso la subordinazione gerarchica ma fornendo incentivi che ne modificano la convenienza economica.

Un secondo meccanismo di coordinamento è rappresentato dai sistemi di pianificazione, programmazione e controllo che assumono un ruolo centrale nelle relazioni tra politica e management. Maggi D. Tricerri D. (2008) hanno affrontato tale argomento con riferimento ai sistemi di pianificazione, programmazione e controllo adottati dalle regioni: “è evidente, infatti, che se all'interno della Regione sono presenti

adeguati sistemi di programmazione e controllo non solo ciò rappresenta uno strumento fondamentale per l'indirizzo e il controllo delle attività strategiche e operative ma anche una opportunità per conciliare le funzioni e le responsabilità politiche con l'autonomia della dirigenza". Si rileva, inoltre, l'importanza di alcune condizioni fondamentali che devono sussistere affinché sia possibile far convivere le funzioni di governo con l'autonomia della dirigenza ed in particolare:

- i piani e i programmi espressi dagli organi politici devono essere coerenti con gli obiettivi gestionali che guidano il management al fine di creare un'area omogenea all'interno della quale ogni organo può esercitare il proprio ruolo;
- i piani e i programmi espressi dagli organi politici non si devono tradurre in un complesso di vincoli e prescrizioni che devono essere rispettati dal management andando così ad assumere il ruolo che nel modello burocratico era attribuito alle norme e agli atti amministrativi; è, inoltre, impensabile limitare la valutazione della dirigenza sulla base di una misurazione di numeri ovvero tramite il raffronto tra azioni concordate e azioni realizzate. E', viceversa, importante mantenere il riconoscimento della necessaria autonomia in quanto, durante l'attuazione dei piani e dei programmi, variazioni nelle variabili esterne, possono richiedere azioni che si discostano da quanto programmato in quanto non più coerente con il contesto di riferimento.

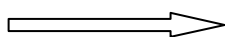
Un ulteriore meccanismo di coordinamento tra organi politici e management è rappresentato dal sistema di nomina dei dirigenti. Nel modello organizzativo burocratico i dirigenti dovevano essere selezionati in base ad un procedimento predefinito di natura concorsuale che avrebbe dovuto garantire autonomia di giudizio e l'indipendenza del dirigente, la neutralità e la professionalità. Il dirigente, pertanto, veniva scelto in seguito ad una selezione effettuata sulla base di criteri predefiniti. Gli organi politici non avevano, pertanto, la possibilità di scelta in merito ai soggetti ritenuti idonei per ricoprire un determinato incarico dirigenziale. Tale sistema è stato attenuato attraverso l'introduzione anche in Italia dello spoils system caratterizzato da

meccanismi fiduciari nell'assegnazione degli incarichi. Gli organi politici hanno così la possibilità di influire in merito alla scelta delle persone ritenute più adatte per ricoprire un determinato ruolo. Attraverso la scelta fiduciaria si crea pertanto a monte una sinergia tra organi politici e amministrativi con condivisione degli obiettivi verso i quali deve essere condotta l'azienda pubblica e sul raggiungimento dei quali si basa la valutazione del management. La valutazione assume rilevanza se si considera che, non solo l'organo politico ha la possibilità di determinare la scelta del management, ma può anche influire sulla eventuale revoca. Tali possibilità sembrano creare uno squilibrio all'interna del sistema in quanto in questo modo l'autonomia del management subisce un notevole affievolimento e vi può essere il rischio che l'organo politico utilizzi tali poteri per fini estranei all'azienda. Un sistema di riequilibrio in questo senso è rappresentato dai già citati sistemi di pianificazione, programmazione e controllo. Come già evidenziato la fase di definizione degli obiettivi strategici e operativi dovrebbe essere caratterizzata dalla negoziazione ovvero dalla collaborazione tra organo politico e amministrativo e i dirigenti devono essere valutati in base alla loro capacità di perseguire gli obiettivi che sono attribuiti alla loro responsabilità. Si riduce così il rischio di revoche che non trovano giustificazione poiché non effettuate per fini aziendali e si ripropone, pertanto, anche in questo senso, il legame che deve sussistere tra autonomia della dirigenza e responsabilità nel perseguimento degli obiettivi su cui la dirigenza stessa deve essere valutata.

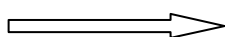
Le modificazioni analizzate hanno generato una trasformazione del modello di corporate governance ovvero del sistema attraverso il quale le aziende sono condotte e delle relazioni tra i diversi portatori di interesse. In primo luogo aspetto fondamentale della trasformazione è rappresentato dal riequilibrio dei poteri e delle funzioni con il rafforzamento del potere di guida dell'organo esecutivo e la maggiore autonomia riconosciuta alla dirigenza: cambiano, pertanto, le relazioni tra organi amministrativi e organi di governo. Paletta A. (1999) ha individuato, al riguardo, i seguenti modelli di corporate governance significativi per descrivere l'evoluzione che si è avuta nel settore pubblico attraverso il passaggio dal modello gerarchico – burocratico al modello decentrato.

Modello gerarchico – burocratico:

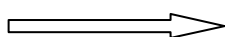
Regole di appartenenza



selezione in base a meccanismi impersonali.

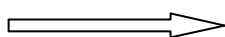


retribuzione legata ad automatismi di generale applicazione.



inamovibilità.

Regole di partecipazione

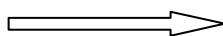


netta separazione tra politica e amministrazione.

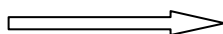
Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

Modello decentrato:

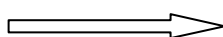
Regole di appartenenza



discrezionalità da parte dei politici nella nomina dei dirigenti e nell'attribuzione degli incarichi.

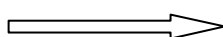


retribuzione di base e retribuzioni accessorie in base ai risultati conseguiti.



spoil system dell'alta dirigenza.

Regole di partecipazione



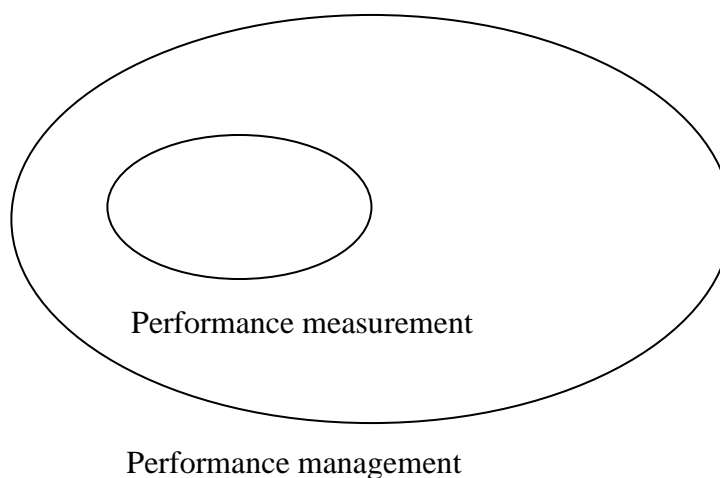
separazione formale tra politica ed amministrazione.

4. La misurazione e la valutazione dei risultati

4.1 Aspetti introduttivi; 4.2 Criteri generali per la progettazione del sistema di misurazione e valutazione delle performance; 4.3 Uno schema concettuale di riferimento per la valutazione delle performance nelle aziende pubbliche; 4.4 Strumenti per la misurazione e la valutazione delle performance: il sistema degli indicatori di performance; 4.5 L'analisi degli indicatori di performance; 4.6 La misurazione e la valutazione delle performance: fattori di complessità.

4.1 Aspetti introduttivi

Il tema della misurazione e valutazione dei risultati assume un ruolo centrale nell'ambito dei processi di riforma che hanno coinvolto le aziende pubbliche a partire dagli anni novanta. Si è affrontato in particolare il tema del performance management dove con tale espressione si intende l'utilizzo di tecniche e metodologie di performance measurement nell'ambito di un sistema fondato sulla chiara definizione di risultati attesi associati a programmi che devono essere attuati, sulla attribuzione al livello manageriale non solo di autonomia nel perseguimento degli obiettivi ma anche responsabilità, sulla misurazione dei risultati e sulla valutazione delle performance.



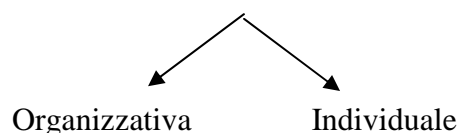
Tale sistema deve essere inquadrato nell'ambito di un modello di governance decentrato dove l'aspetto fondamentale è l'attribuzione ai livelli manageriali di responsabilità e autonomia nel perseguimento degli obiettivi. Il decentramento delle responsabilità non si deve però tradurre in una frammentazione della gestione ma, viceversa, le risorse devono essere impiegate in modo coordinato per il raggiungimento delle finalità dell'istituto al fine di raggiungere l'ottimo generale di azienda. L'aumento del decentramento causa pertanto esigenze di coordinamento che non possono essere soddisfatte, così come era garantito nel modello burocratico, dalla gerarchia e dalla subordinazione istituzionale. In questo senso i sistemi di misurazione e valutazione se opportunamente integrati con il sistema di pianificazione e programmazione possono contribuire a definire il quadro degli obiettivi operativi nell'ambito delle finalità generali di azienda coniugando così le funzioni di governo con l'autonomia riconosciuta alla dirigenza.

All'interno del sistema di performance management assume dunque particolare importanza la performance measurement dove con tale espressione si intende la misurazione e la valutazione delle performance attraverso l'utilizzo di opportuni indicatori di risultato.

Tale attività, seppur collegata al sistema di pianificazione e programmazione, rientra più propriamente nella fase del controllo ex post ovvero effettuato al termine della gestione per verificare se i risultati prodotti in riferimento alle diverse aree di

attività sono conformi ai risultati attesi, dove l'attenzione non è posta esclusivamente sulle risorse impiegate nel processo produttivo ma soprattutto sui risultati conseguiti (output o risultati intermedi) e sul grado di soddisfazione dell'utente del servizio (outcome o risultati finali). Dagli anni novanta, infatti, si è assistito ad un cambiamento in merito alla profondità della misurazione con indicatori che descrivono non solo il livello di utilizzo delle risorse ma anche la qualità dei processi, dei servizi erogati ed il grado di soddisfazione degli utenti finali; la misurazione, inoltre, non è fine a se stessa ma si inserisce in un processo di misurazione e valutazione in quanto si presta attenzione non solo alla dimensione quantitativa delle grandezze oggetto di analisi ma anche alla dimensione qualitativa con esigenza di esprimere un giudizio soggettivo in merito al fenomeno oggetto di osservazione. L'obiettivo, infatti, diventa non soltanto la semplice riduzione della spesa ma anche il miglioramento dei risultati e del grado di soddisfazione dell'utente del servizio pubblico. Il sistema di misurazione e valutazione delle performance può così offrire stimoli per il miglioramento in un ottica di apprendimento continuo dove con tale termine si intende un cambiamento nel comportamento in conseguenza all'esperienza maturata. Non deve pertanto essere concepito come un sistema che fornisce standard rigidi che devono essere raggiunti nel corso della gestione e sui quali si fonda la valutazione, ma come un'occasione di autovalutazione al fine del miglioramento continuo. Per tale ragione è necessario esprimere un giudizio non solo in merito al raggiungimento o meno di determinati obiettivi ma anche sulle modalità di raggiungimento di tali obiettivi che esprimono la misura della performance collettiva o individuale. Il sistema di misurazione e valutazione può infatti rilevare la performance organizzativa, ovvero la capacità dell'organizzazione di perseguire le proprie finalità, valutando le modalità di raggiungimento degli obiettivi, oppure può rilevare la performance individuale ovvero dei dirigenti o del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità. In quest'ultimo caso è importante che il raggiungimento dell'ottimo parziale non comprometta l'ottimo complessivo di azienda; è necessario che il raggiungimento di specifici obiettivi individuali o relativi ad un determinato ambito organizzativo sia conforme alle finalità generali dell'azienda.

Performance: modalità di realizzazione degli obiettivi



4.2 Criteri generali per la progettazione del sistema di misurazione e valutazione delle performance

La progettazione di un unico sistema di misurazione e valutazione delle performance presenta notevoli difficoltà data la grande varietà di aziende che operano nel settore pubblico (si consideri al riguardo che è, infatti, preferibile parlare di pubbliche amministrazioni piuttosto che di pubblica amministrazione) e data la pluralità di scopi che possono caratterizzare anche la singola azienda pubblica. Assume, dunque, significatività non tanto la progettazione di un unico sistema di misurazione e valutazione delle performance quanto piuttosto la definizione di alcuni criteri generali che devono essere osservati in fase di progettazione. A titolo esemplificativo si citano alcuni criteri identificati dalla dottrina economico – aziendale: in primo luogo l'iterazione tra organo di governo e organo amministrativo che consente di creare un sistema di misurazione e valutazione della performance condiviso e, quindi, più agevole da utilizzare, in secondo luogo è necessario considerare che le aziende pubbliche sono spesso caratterizzate da una pluralità di scopi che richiedono un sistema di misurazione e valutazione multidimensionale. Infine, è necessario considerare la variabilità che caratterizza i processi di produzione dei servizi e che richiede un sistema di misurazione e valutazione particolarmente dinamico (De Bruijn, 2007).

- ⇒ Iterazione tra organo di governo e organo amministrativo
- ⇒ Varietà
- ⇒ Dinamicità

Iterazione tra organo di governo e organo amministrativo

La configurazione del sistema di misurazione e valutazione delle performance non assume rilievo esclusivamente in fase di controllo delle performance ma anche in fase di pianificazione e programmazione in quanto, definendo le performance attese, influisce sul comportamento degli operatori aziendali indirizzandoli verso il conseguimento di determinati obiettivi. E' indispensabile pertanto in questa fase l'iterazione tra organo di governo e organo amministrativo al fine di garantire la condivisione degli obiettivi. Le performance attese rappresentano, pertanto, l'output del processo di pianificazione e programmazione e saranno poi oggetto di studio nella fase del controllo attraverso il confronto con le performance ottenute. Lo scopo a questo livello è rappresentato dall'elaborazione delle informazioni utili non solo per la valutazione degli operatori economici e dell'organizzazione ma anche per indirizzare eventuali azioni di miglioramento.

Varietà

Un secondo aspetto da considerare è rappresentato dalla varietà che deve caratterizzare il sistema di misurazione e valutazione. In primo luogo si consideri che l'azienda pubblica è spesso caratterizzata da diverse finalità che richiedono l'adozione di un sistema di misurazione e valutazione delle performance multidimensionale. In secondo luogo si consideri che anche il sistema di misurazione e valutazione può assumere scopi diversi: può essere utilizzato per valutare la performance individuale, dell'ente o di una particolare unità organizzativa oppure può essere adottato al fine del miglioramento continuo oppure, ancora, esclusivamente per fini conoscitivi. Esiste, infatti, una notevole differenza tra i diversi orientamenti: nel caso in cui il sistema abbia

esclusivamente una finalità conoscitiva allora deve essere configurato per fornire ai responsabili delle diverse unità organizzative le informazioni necessarie per la gestione; nel caso in cui, invece, tale sistema abbia una finalità valutativa allora può essere utilizzato nella fase di controllo ex post per valutare l'operato dei responsabili ed è normalmente legato ai sistemi di ricompensa. Tali osservazioni rendono evidente la necessità di adottare un sistema di misurazione e valutazione multidimensionale in grado cioè di rilevare grandezze anche non omogenee tra di loro e utilizzabili per diversi scopi e in diversi ambiti.

Dinamicità

Un ulteriore aspetto è rappresentato dalla dinamicità ovvero dalla capacità dei sistemi di pianificazione e programmazione di evolversi in relazione alla variabilità che caratterizza i processi produttivi dell'azienda pubblica. Nel momento in cui muta la realtà oggetto di osservazione anche i sistemi di misurazione e valutazione devono essere adattati al fine di mantenere una certa coerenza tra parametri di performance e grandezze oggetto di analisi.

4.3 Uno schema concettuale di riferimento per la valutazione delle performance nelle aziende pubbliche

La performance può essere definita come la modalità di realizzazione degli obiettivi espressa da particolari prestazioni lavorative di tipo collettivo o individuale, è la relazione che lega l'attività lavorativa al risultato ottenuto (Ippolito A., 2010). Si propone un esempio al fine di esprimere con maggiore chiarezza il concetto. Si ipotizzi che un Comune si ponga la finalità di favorire il lavoro femminile. Nell'ambito di tale finalità uno degli obiettivi prioritari è quello di costruire e gestire nell'arco di tre anni un asilo nido che possa accogliere almeno cinquanta bambini. La performance non coincide né con la finalità né con l'obiettivo ma rappresenta la modalità attraverso la

quale l'obiettivo è perseguito. Si ipotizzi al riguardo che il Comune abbia raggiunto l'obiettivo e nel periodo di tempo considerato abbia costruito un asilo nido funzionante in grado di accogliere cinquanta bambini. Al fine di misurare e valutare la performance è necessario tener conto dei seguenti parametri che mettono in relazione l'attività con il risultato ottenuto: il grado di soddisfazione degli utenti del servizio e il livello di lamentele, le risorse impiegate per la costruzione e la gestione dell'asilo nido.

Finalità: favorire il lavoro femminile

Obiettivo: costruire asilo nido (almeno 50 posti)

Risultato: costruito asilo nido con 50 posti disponibili

Performance:

- grado di soddisfazione dell'utente del servizio;
- livello di lamentele;
- risorse impiegate.

Diventa quindi fondamentale valutare non solo se è stato raggiunto un determinato risultato entro l'intervallo temporale predefinito ma anche se sono stati rispettati determinati parametri che esprimono la performance ovvero la modalità attraverso la quale l'obiettivo è stato raggiunto.

La dottrina economico – aziendale ha al riguardo fornito uno schema concettuale di riferimento che evidenzia i parametri che devono essere considerati al fine della valutazione dell'attività dell'azienda pubblica (Borgonovi, 2002) e che parte dal presupposto che l'attività amministrativa dell'azienda pubblica possa essere scomposta in processi interni di combinazione delle risorse e processi esterni di cessione del risultato dell'attività, dove le grandezze considerate al fine della valutazione della performance sono le seguenti:

- input ovvero risorse utilizzate nel processo produttivo;
- output ovvero risultato intermedio dell'attività che deriva dal processo di combinazione dei fattori;
- outcome ovvero risultato finale dell'attività che esprime il grado di soddisfazione dei bisogni e deriva dal processo di cessione dei servizi.

Dal confronto tra tali grandezze si esprimono i principali parametri individuati dalla dottrina economico – aziendale e che possono essere utilizzati per la misurazione e valutazione delle performance ovvero:

- efficienza che nasce dal rapporto tra input e output in quanto misura la quantità e la qualità delle risorse utilizzate per ottenere un determinato prodotto finito;
- efficacia che nasce dal rapporto tra output e outcome in quanto misura la capacità dell'azienda di produrre beni e servizi che siano in grado di soddisfare i bisogni dell'utente finale;
- economicità che misura la capacità dell'azienda di soddisfare nel lungo periodo i bisogni della collettività con un flusso di ricchezza socialmente accettabile ed economicamente sostenibile.

La misurazione e la valutazione di tali parametri non è esente da rischi o da difficoltà che derivano dalle caratteristiche proprie dell'azienda pubblica. Si citano a titolo esemplificativo e non esaustivo alcune complessità che sono state riscontrate dalla dottrina economico – aziendale.

Una prima criticità è legata al fatto che normalmente nelle aziende pubbliche la fase di cessione è caratterizzata dall'assenza del prezzo o comunque dalla presenza di un quasi - prezzo che non esprime il valore del servizio erogato (scambio atipico). Il finanziamento delle attività pubbliche avviene infatti mediante imposizione fiscale o attraverso trasferimenti erogati da enti sovraordinati o, ancora, attraverso l'applicazione di un prezzo che comunque non è rapportato al valore di mercato del servizio prestato.

Viene così a mancare una importante componente per la valutazione dell'efficacia; nelle aziende private, infatti, il prezzo, rapportato al valore del bene o del servizio ceduto, esprime un giudizio di efficacia in quanto misura quanto il consumatore è disposto a spendere per poter usufruire del bene o del servizio ceduto (scambio tipico) (Borgonovi, 2002).

Una seconda criticità, sempre legata al concetto di efficacia, deriva dalla capacità di saper valutare il nesso causale tra le attività poste in essere dall'azienda pubblica e l'impatto in termini di soddisfazione dei bisogni; la soddisfazione dell'utente potrebbe essere, infatti, conseguenza di altri fattori e non direttamente attribuibile all'attività posta in essere dall'azienda pubblica (Mussari, 1999) oppure potrebbe essere l'effetto di altre attività poste in essere dall'ente non direttamente legate all'obiettivo considerato. Martini A. (1996) in un paper presentato alle giornate di Statistica Economica presso l'Università degli Studi di Siena ha sottolineato che “la fallacia è quella di attribuire all'intervento tutto il cambiamento osservato nell'indicatore, o di interpretare l'eventuale mancanza di cambiamento come prova del fallimento dell'intervento. La ragione di tale fallacia è che si ignora la presenza di altri possibili fattori e processi che determinano l'evoluzione del fenomeno nel tempo. Ridurre la valutazione di efficacia ad un semplice confronto prima – dopo significa presumere che il fenomeno in questione sia privo di una dinamica propria che esiste a prescindere dall'intervento”.

Un altro aspetto che rappresenta una criticità per le aziende pubbliche è rappresentato dal fatto che l'azione delle medesime deve rispettare non solo criteri relativi alla dimensione tipicamente aziendale ma anche politico – istituzionale; il criterio di equità, la trasparenza, la ricerca del consenso, ad esempio, sono considerati non solo un vincolo per la gestione ma un vero e proprio risultato da raggiungere. Al riguardo Del Vecchio M. (2001) sottolinea che “equità e imparzialità non vanno intesi solo come condizioni – vincolo che le aziende pubbliche devono rispettare in tutti gli ambiti del loro agire, ma vanno considerati anche come risultati sostanziali che gli istituti pubblici devono realizzare, come parte essenziale delle loro finalità”. L'azienda pubblica, infatti, non può ragionare solo in termini di razionalità economica ma deve

anche considerare variabili che rientrano nella dimensione politico – istituzionale. Al riguardo Reborà parla di rendimento istituzionale considerando la capacità di assolvere alle funzioni di rappresentanza degli interessi e di saper interpretare le attese e le esigenze dei cittadini (Reborà, 1999b).

Ancora, se si considera il sistema di relazioni che caratterizza le aziende pubbliche si comprende come spesso il risultato di una prestazione complessiva derivi dall'apporto delle varie unità che partecipano al processo produttivo e dalla qualità delle relazioni che si sviluppano tra le stesse. Il sistema di misurazione e valutazione delle performance dovrebbe considerare tale fattore di complessità determinando non solo le performance attese nella produzione del servizio finale ma anche quelle relative alle attività intermedie poste in essere dalle unità che partecipano al processo produttivo.

4.4 Strumenti per la misurazione e la valutazione delle performance: il sistema degli indicatori di performance

Gli indicatori di performance sono grandezze sintetiche espresse in forma quantitativa che esprimono l'andamento di un fenomeno. L'indicatore non sempre è coincidente con il fenomeno oggetto di osservazione ma può rappresentare una o più variabile che hanno influenza sul medesimo. Il processo logico che porta alla costruzione degli indicatori di performance deve quindi partire dall'individuazione del fenomeno oggetto di studio e dall'analisi delle variabili che hanno una incidenza significativa sul medesimo. È evidente che i responsabili di una determinata unità organizzativa hanno la possibilità di conoscere in maniera più approfondita i fenomeni che rientrano nel loro ambito di responsabilità. Risulta pertanto fondamentale l'iterazione tra organi di governo e organi amministrativi nel processo di definizione degli indicatori di performance in modo che questi siano condivisi anche dai soggetti la cui attività sarà oggetto di valutazione. In realtà l'approccio metodologico utilizzato nelle aziende pubbliche non è sempre così razionale. Spesso gli indicatori di

performance sono scelti replicando le esperienze maturate in altre aziende pubbliche o perchè previsti in particolari norme di legge. Tale modo di procedere è coerente con una logica burocratica in quanto diventa fondamentale la scelta degli indicatori che consentano il rispetto della norma di legge (prevalenza della legalità) piuttosto che valutare le reali esigenze conoscitive. Il rischio è rappresentato dal proliferare di una pluralità di indicatori creati nel rispetto della legge o di prassi che, però, non sono conformi alle esigenze conoscitive dell'azienda e che non costituiscono un sistema in quanto non possiedono il requisito dell'organicità. Un aspetto fondamentale è, pertanto, rappresentato dalle caratteristiche che gli indicatori non solo singolarmente ma anche nel loro insieme devono possedere al fine di costituire un sistema utile per soddisfare le esigenze conoscitive dell'azienda pubblica. Al riguardo la dottrina economico – aziendale ha individuato le seguenti caratteristiche (Molteni, 1997):

- validità ovvero idoneità ad esprimere e descrivere la grandezza oggetto di analisi;
- significatività ovvero idoneità ad esprimere una grandezza che influenza il fenomeno osservato;
- affidabilità quando l'indicatore non subisce variazioni significative in relazione alle condizioni nell'ambito delle quali viene effettuata la misurazione e ai soggetti che effettuano la misurazione;
- confrontabilità ovvero possibilità di utilizzare l'indicatore per comparare realtà diverse;
- tempestività ovvero facilità nella rilevazione che permette di fornire le informazioni necessarie nei tempi richiesti;
- completezza ovvero il sistema di indicatori deve permettere di analizzare tutte le variabili che hanno un'influenza sul fenomeno oggetto di analisi;
- selettività ovvero il sistema di indicatori deve essere completo seppur riducendo al minimo il numero di indicatori al fine di evitare la ridondanza.

Indicatori di bilancio

Gli indicatori di bilancio, che nascono prevalentemente da una rielaborazione dei dati contabili, presentano per le pubbliche amministrazioni un limite rilevante nel momento in cui diventa fondamentale valutare il grado di soddisfazione dei bisogni pubblici. In una azienda privata un valore fondamentale in questo senso è rappresentato dal risultato di esercizio che nasce dalla comparazione tra ricavi e costi di esercizio. Tale valore assume rilevanza in quanto l'azienda privata sia in fase di acquisto che in fase di cessione opera in condizioni di mercato con l'applicazione di un prezzo allineato ai valori correnti dei prodotti o servizi (scambio tipico); i ricavi, pertanto, esprimono il valore di cui il consumatore è disposto a privarsi per ottenere un determinato prodotto o servizio e rappresentano pertanto una misura del gradimento. Tali considerazioni non sono estendibili ad una azienda pubblica in quanto la medesima in fase di acquisto opera in condizioni di mercato, seppur con particolari vincoli, ma in fase di cessione opera in un contesto di scambio atipico. I servizi pubblici non sempre sono ceduti richiedendo in contropartita un prezzo che ne misura il valore; spesso le cessioni avvengono a titolo gratuito o contro corrispettivi (quasi prezzi) inferiori rispetto al valore di mercato. Le rilevazioni contabili, pertanto, non possono fornire per l'azienda pubblica lo stesso contributo che forniscono per l'azienda privata. Gli indicatori costruiti utilizzando dati di natura contabile esprimono, pertanto, prevalentemente e per i motivi illustrati, condizioni relative all'utilizzo delle risorse ma difficilmente rilevano informazioni in merito alla soddisfazione della comunità e alla qualità del servizio.

Indicatori di efficienza

L'efficienza esprime la relazione tra le risorse impiegate (input) e il prodotto intermedio ottenuto attraverso la combinazione dei fattori produttivi; il miglioramento di tale parametro può, pertanto, essere conseguito realizzando la stessa quantità di prodotto con la stessa qualità ma riducendo le risorse impiegate nel processo produttivo oppure attraverso un aumento dell'output a parità di fattori produttivi impiegati. L'effetto ovviamente non è conforme: nel primo caso si ha esclusivamente un miglioramento interno non percepito nel breve periodo dagli utenti del servizio

pubblico; nel secondo caso, viceversa, il beneficio è percepito anche all'esterno in quanto si ha un incremento dei servizi destinati agli utenti (Borgonovi, 2002). E' evidente, pertanto, come la valutazione delle performance debba fondarsi su un sistema di indicatori che rilevino non solo aspetti legati all'efficienza ma anche all'efficacia e alla qualità dei servizi pubblici. E' evidente, infatti, che miglioramenti in termini di efficienza non debbono essere conseguiti a scapito dell'efficacia; infatti, in caso contrario, il beneficio conseguito in termini di efficienza verrebbe annullato dall'onere derivante dalla mancata soddisfazione dell'utente. Gli indicatori di efficienza possono essere espressi in diverse modalità; al riguardo si presentano le seguenti configurazioni:

$$\text{Efficienza gestionale} = \frac{\text{Input (espresso in termini monetari)}}{\text{Output (espresso in termini monetari)}}$$

$$\text{Efficienza tecnica} = \frac{\text{Input (espresso in termini quantitativo – fisici)}}{\text{Output (espresso in termini quantitativo – fisici)}}$$

Inoltre, gli indicatori di efficienza possono riferirsi sia alle risorse complessivamente utilizzate per la produzione dell'output sia alla singola tipologia di fattore produttivo (in quest'ultimo caso si parla di efficienza fattoriale); nel primo caso, poiché le quantità relative ai singoli fattori produttivi non sono sempre esprimibili attraverso quantità omogenee, è preferibile utilizzare indicatori che esprimono l'efficienza gestionale rilevando i fattori produttivi utilizzati in termini monetari (Del Bene Luca, 2009).

La quantificazione dell'input in termini quantitativo – fisici è, invece, preferibile quando si rapporta l'utilizzo di un determinato fattore produttivo all'output realizzato (efficienza fattoriale).

Una rilevante criticità per le aziende pubbliche è rappresentata dalla misurazione dell'output; l'espressione dell'output in termini monetari è, infatti, frequentemente di scarso rilievo in quanto la fase di cessione non è caratterizzata dalla presenza di un prezzo espressivo del valore del servizio ceduto (scambio atipico). Risulta, dunque, fondamentale la misurazione dell'output in termini quantitativi misurando così l'efficienza tecnica.

La rilevazione del grado di efficienza tecnica presenta, inoltre, un altro fondamentale vantaggio: i valori utilizzati nel rapporto esprimono delle quantità e, pertanto, eventuali loro variazioni non sono influenzate dall'andamento dei prezzi di mercato, ma esclusivamente da fattori interni (utilizzo di una minore quantità di fattori produttivi a parità di output o realizzo di una maggiore quantità di output a parità di fattori produttivi).

In linea generale, quindi, a prescindere dalla configurazione utilizzata (efficienza tecnica o gestionale, complessiva o fattoriale), gli indicatori di efficienza forniscono informazioni rilevanti nell'ottica dell'utilizzo razionale delle risorse e del contenimento della spesa pubblica. Al fine del miglioramento in termini di efficienza risulta rilevante il confronto con altre aziende pubbliche che operano nello stesso settore (è quello che avviene per le aziende sanitarie) o monitorando per la stessa azienda l'andamento nel tempo degli indicatori di efficienza. L'approccio utilizzato negli ultimi anni è rivolto a migliorare i parametri di efficienza nel rispetto, però, di una determinata condizione: l'efficienza non deve essere perseguita in senso assoluto e a scapito del livello di efficacia e della qualità del servizio.

Indicatori di efficacia

Il concetto di efficacia può esprimere diversi significati; l'efficacia interna esprime, tradizionalmente, la capacità dell'azienda di raggiungere i propri obiettivi. L'adozione di tale concetto nelle aziende pubbliche presenta un rischio rilevante, soprattutto nel caso in cui vi sia ancora un alto grado di autoreferenzialità, in quanto gli obiettivi potrebbero essere definiti ad un livello di facile raggiungibilità in modo da aumentare le probabilità che vi sia coincidenza con i risultati ottenuti. In questo modo il

giudizio in termini di efficacia sarà positivo ma questo non implica che vi sia soddisfazione dell'utente del servizio; tale metodo di valutazione, infatti, non nasce dal confronto con l'esterno ma con parametri che sono gestiti internamente. E' evidente, pertanto, l'autoreferenzialità che contraddistingue tale sistema di valutazione e la necessità di adottare una definizione di efficacia che consideri anche la prospettiva esterna ovvero dei soggetti beneficiari dell'attività pubblica. La dottrina economico aziendale ha infatti inteso l'efficacia come la "coerenza tra quantità e qualità del "prodotto" dell'attività (prestazioni e servizi), considerato come "risultato intermedio" dell'attività amministrativa, e quantità e qualità dei bisogni il cui soddisfacimento costituisce il "risultato finale"" (Borgonovi, 2002).

Le misure di efficacia diventano così eterogenee in quanto legate al particolare tipo di attività e soprattutto in quanto non esprimibili attraverso il valore di mercato; l'azienda pubblica è caratterizzata nella fase di cessione del servizio da uno scambio atipico in quanto o non vi è un prezzo (la produzione del servizio è finanziata con trasferimento o con tributi) o il prezzo non è correlato al valore di mercato del bene ovvero al valore a cui il cittadino è disposto a rinunciare per usufruire del servizio. Diventa pertanto indispensabile individuare altre misure di efficacia; Borgonovi indica tra le principali misure di efficacia dell'azione pubblica il livello della domanda rimasta insoddisfatta, i tempi di attesa per l'accesso ai servizi e la rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti.

Alcuni indicatori di natura quantitativa e rilevanti al fine di valutare l'efficacia dell'azione amministrativa riguardano l'andamento della domanda.

- ⇒ Rapporto tra output e entità della domanda espressa.
- ⇒ Rapporto tra domanda potenziale e domanda espressa.

Il primo rapporto misura il livello di copertura della domanda e rileva l'eventuale presenza di una parte della domanda rimasta insoddisfatta offrendo

informazioni in merito alla necessità di sviluppare e potenziare il servizio; può fornire, pertanto, informazioni che possono creare stimoli per una ridefinizione delle strategie dell'ente.

Il secondo rapporto può offrire interessanti occasioni di analisi nel caso in cui la domanda espressa sia inferiore a quella potenziale; in tal caso è, infatti, fondamentale ricercare le cause che sono alla base dell'andamento della domanda. I fattori che influiscono sul fenomeno oggetto di analisi possono essere differenti: possono essere legati, ad esempio, alla qualità del servizio oppure alla carenza di informazioni in merito alla presenza del servizio e alla modalità di fruizione. Quest'ultimo aspetto, in particolare, assume rilevanza in quanto permette di aumentare la consapevolezza del cittadino in merito alla possibilità di usufruire del servizio e soprattutto è importante nel momento in cui vi è la necessità che l'utente diventi parte attiva nel processo di erogazione del servizio. Negli ultimi anni vi sono state rilevanti spinte al rinnovamento del rapporto tra amministrazioni pubbliche e cittadini che incentivano gli aspetti legati alla comunicazione. Un primo esempio è rappresentato dalla creazione di "uffici relazioni con il pubblico" variamente configurati: in alcuni casi hanno assunto la funzione di ufficio informazioni avente lo scopo di incentivare la comunicazione tra amministrazione e cittadini per rendere più agevole la fruizione del servizio; in altri casi hanno, invece, assunto prevalentemente la funzione di "ufficio reclami" avente lo scopo di segnalare disfunzioni, ritardi o altre carenze qualitative nell'erogazione del servizio. Un secondo esempio è rappresentato dalla "Carta dei Servizi" che indica le caratteristiche qualitative che l'azienda pubblica si impegna a mantenere nel processo di produzione del servizio. Tali rinnovamenti hanno avuto l'obiettivo di migliorare la comunicazione tra amministrazione pubblica e cittadino al fine di influire positivamente sul livello qualitativo del servizio; spesso, infatti, vi è una correlazione diretta tra la qualità del servizio ed il grado di cooperazione e di consapevolezza del fruitore della prestazione pubblica.

Altri indicatori, ancora, esprimono in maniera diretta la qualità del servizio offerto come la tempestività nell'erogazione del servizio, la completezza, la capacità di diversificazione. In particolare l'ultima caratteristica citata assume un ruolo

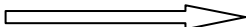
fondamentale in quanto è noto che un servizio è efficace solo nel momento in cui soddisfa l'esigenza dell'utente. I bisogni dei cittadini, però, non sono perfettamente omogenei tra di loro ma possono presentare diversi gradi di differenziazione. La pubblica amministrazione dovrebbe quindi adattare il processo di produzione del servizio alle esigenze del cittadino. Tale regola, tradizionalmente adottata nel settore privato non è invece sempre stata accolta nelle pubbliche amministrazioni dove sono stati spesso offerti, nel tentativo di perseguire il principio di equità, servizi omogenei, per soddisfare bisogni differenziati. In realtà il perseguimento dell'equità non è incompatibile con la differenziazione; Del Bene Luca (2009) nei Documenti CNEL relativi alla misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni afferma che "le esigenze di equità e socialità possono essere comunque garantite anche offrendo servizi con caratteristiche differenti, che non implicano automaticamente discriminazione nelle possibilità di fruizione: se è vero infatti, che non possono essere trattati in maniera difforme bisogni omogenei, è altrettanto vero che non si possono offrire servizi omogenei a fronte di bisogni diversi".

La performance measurement utilizza pertanto parametri che misurano i fattori critici per la creazione di valore che, a sua volta, si genera con la produzione di un servizio che sia conforme alle esigenze della collettività. Diventano, pertanto, fondamentali elementi come la tempestività nella fornitura del servizio, la completezza, la capacità di saper diversificare il servizio in relazione alle esigenze dell'utente, la trasparenza e il livello di comunicazione.

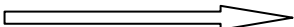
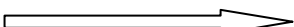
4.5 L'analisi degli indicatori di performance

La misurazione delle performance attraverso il monitoraggio di indicatori appositamente definiti non è in sé rilevante se non è completata attraverso l'analisi degli indicatori stessi. E' fondamentale, infatti, attribuire un significato agli indicatori, individuando dei parametri di confronto al fine di rendere possibile l'espressione di un

giudizio sull'andamento del fenomeno osservato. La misurazione, infatti, è strumentale alla valutazione che, a sua volta, si fonda sull'analisi degli indicatori di performance.

Misurazione  Valutazione

Del Vecchio M. (2001), individua alcune metodologie che possono essere applicate al fine di attribuire un significato agli indicatori di performance rilevando pertanto la necessità di adottare un'appropriata metodologia di riferimento; in particolare afferma che: “avendo analizzato proprietà e categorie di indicatori, è necessario chiedersi in che modo sia possibile attribuire un significato agli indicatori stessi, rispetto a che cosa definire un risultato “buono” o “cattivo” o semplicemente accettabile”. Individua, pertanto, alcune metodologie tra le quali la comparazione con realtà analoghe (benchmarking) e l'analisi dell'andamento dell'indicatore nel tempo.

 Comparazione spaziale
 Comparazione temporale

La comparazione con realtà analoghe, benchmarking, prevede il confronto con aziende che operano nel medesimo settore e che svolgono la medesima attività. E' noto, infatti che la pubblica amministrazione è composta da aziende che operano in settori diversi, caratterizzate da rilevanti difformità nella organizzazione e nella gestione (si parla, infatti, più propriamente di pubbliche amministrazioni piuttosto che di pubblica amministrazione). La comparazione spaziale assume significato nel momento in cui si confrontano realtà che operano nel medesimo settore, che offrono la stessa tipologia di servizi e che presentano le stesse caratteristiche gestionali. L'obiettivo diventa quello di individuare punti di riferimento che possano fornire degli stimoli per il miglioramento.

Al riguardo Del Vecchio M. (2001) evidenzia come non sempre sia ottimale conformarsi agli standard di altre aziende che operano nello stesso settore e che sono considerate come riferimento al fine della valutazione delle performance; in particolare afferma che “il punto critico di questo tipo di comparazioni è che spesso esistono buone ragioni che giustificano performance che si discostano dalla media”. La comparazione, infatti, è significativa solo nel caso in cui le aziende oggetto del confronto siano caratterizzate da sufficienti livelli di omogeneità. Al riguardo Del Vecchio M. (2001) evidenzia “la difficoltà di costruire gruppi sufficientemente ampi e al tempo stesso sufficientemente omogenei, tali da consentire confronti significativi” e afferma che nel caso in cui tale condizione non sia rispettata “si rischia di incentivare comportamenti erroneamente tesi alla omogeneizzazione, laddove invece il perseguimento degli obiettivi nella specifica situazione implicherebbe l'accettazione di livelli di risultato, così come registrato dagli indicatori, significativamente diversi da quelli del gruppo”.

Il confronto temporale, seconda metodologia di analisi, permette di esprimere un giudizio considerando l'andamento del fenomeno nel tempo. Anche in questo caso, però, vi sono dei limiti in quanto fattori eccezionali potrebbero influire positivamente o negativamente sull'andamento del fenomeno. Al riguardo Del Vecchio M. (2001) afferma che “una serie di fattori possono alterare la ipotizzata omogeneità nel tempo, come, ad esempio, innovazioni tecnologiche, mutamenti nella domanda e nei bisogni, miglioramenti nelle stesse tecniche di rilevazione o, addirittura, eventi eccezionali che possono influenzare i risultati di uno specifico periodo”. E' necessario, pertanto, rilevare le cause che hanno determinato il trend positivo o negativo del fenomeno oggetto di analisi. Mussari R. (1999) effettua le stesse considerazioni in merito alla valutazione dell'efficacia complessiva di un programma pubblico e afferma che “chi valuta l'efficacia complessiva di un programma deve tenere presente che i fenomeni sociali che i programmi intendono affrontare hanno una propria dinamica, cioè un loro trend, onde è del tutto ovvio che subiscano delle modificazioni nel corso del tempo durante il quale il programma viene realizzato. Per effetto di queste modificazioni non riconducibili all'azione programmata delle PA, i problemi sociali possono migliorare o

peggiore; non tenerne conto nell'affrontare la valutazione comporta il rischio di sottostimare o sovrastimare l'efficacia dei nostri interventi”.

Un ulteriore termine di confronto al fine di attribuire un significato agli indicatori di performance e al fine di comprendere se l'azienda pubblica ha prodotto un risultato positivo o negativo è rappresentato dalla definizione di un sistema di obiettivi (target) e di parametri prefissati (standard) a cui l'azienda deve tendere e che possono essere definiti sia in modo autonomo oppure imposti da altri soggetti istituzionali o comunque esterni all'azienda. Si rileva in questo caso il collegamento con il sistema di pianificazione e programmazione. Spesso, quando il sistema di obiettivi non è definito autonomamente dall'azienda pubblica ma imposto da altri soggetti istituzionali, diventa un meccanismo per integrare e coordinare l'attività di enti che operano nella medesima area territoriale e che sono chiamati a partecipare alla soddisfazione di uno stesso bisogno. Attraverso il sistema di pianificazione e programmazione l'ente sovraordinato attribuisce determinati obiettivi (target) agli enti subordinati al fine di mantenere comportamenti omogenei diretti alla collaborazione per soddisfare un bisogno percepito dalla collettività. Borgonovi E. (2002) ritiene che i sistemi di pianificazione e programmazione possano in questo senso essere utilizzati come meccanismi di integrazione e coordinamento; in particolare afferma che “un terzo insieme di meccanismi di coordinamento interistituzionale sono gli strumenti di indirizzo e programmazione con cui l'ente sovraordinato definisce piani pluriennali di sviluppo generali o settoriali, livelli attesi di output e outcome sociali e standard di servizi. Gli enti subordinati, attuando questi programmi, tendono a comportamenti maggiormente omogenei e coordinati. Questi strumenti risultano più efficaci laddove sono correlati con quelli finanziari, generando convenienze economiche rilevanti al rispetto degli obiettivi e degli standard programmati”. Il confronto in questo caso è pertanto tra gli obiettivi (target) e gli standard programmati e i risultati ottenuti misurati attraverso indicatori di performance.

4.6 La misurazione e la valutazione delle performance: fattori di complessità

Il tema della misurazione e valutazione delle performance delle aziende pubbliche può offrire dei contributi positivi sia dal punto di vista della gestione interna dell'azienda sia dal punto di vista della relazione con i diversi portatori di interesse. Vi sono, però, alcuni fattori di complessità che devono essere opportunamente considerati.

Per quanto riguarda la gestione interna, si considera il sistema di misurazione e valutazione delle performance come uno stimolo per il miglioramento continuo; questo può avvenire, ad esempio, attraverso una comparazione spaziale degli indicatori di performance ovvero attraverso il confronto con aziende pubbliche che operano nello stesso settore o rispondono alla stessa tipologia di bisogno (benchmarking). Affinché il confronto sia significativo è necessario che le aziende presentino elementi di omogeneità che attribuiscano significatività alla comparazione. Inoltre, il cambiamento, inteso come miglioramento continuo, non deve essere visto con atteggiamento di chiusura da parte degli organi di governo ma, viceversa, le informazioni che derivano dall'analisi degli indicatori devono essere utilizzate al fine dell'apprendimento continuo e non essere considerate come una minaccia per il mantenimento di posizioni consolidate.

E' necessario sviluppare analoghe considerazioni con riferimento ai rapporti tra l'azienda pubblica e i diversi portatori di interesse ed, in particolare, i cittadini a cui compete la nomina diretta o indiretta degli organi di governo, soprattutto in un contesto come quello attuale in cui si è passati dalla legittimazione basata sulla ideologia politica alla legittimazione derivante dalla capacità di produrre risultati. Diventano, pertanto, fondamentali la quantità e la qualità di informazioni che sono messe a disposizione dei cittadini. Un esempio in questo senso è rappresentato dagli standard di servizio che le pubbliche amministrazioni si impegnano a garantire ai cittadini, comunicati e resi pubblici attraverso le carte dei servizi. L'impegno assunto pubblicamente rappresenta un forte incentivo per il perseguimento di determinati standard qualitativi o quantitativi

nell'erogazione del servizio. Anche in questo caso, però, potrebbe prevalere l'atteggiamento difensivo dell'azienda pubblica, che impegnandosi a garantire un livello minimo nell'erogazione del servizio, si assicura la possibilità di raggiungere lo standard prefissato. In questo modo però si disincentiva ogni stimolo al miglioramento continuo.

Inoltre, la presenza di diverse categorie di portatori di interesse genera un'ulteriore fattore di complessità dal punto di vista operativo, in quanto ogni categoria potrebbe attribuire valutazioni differenti ad un medesimo risultato in relazione alla propria percezione e alle proprie attese. L'attività delle aziende pubbliche, infatti, è normalmente rivolta ad una pluralità di portatori di interesse che esprimono esigenze diverse e valutano il risultato dell'attività pubblica in modo non uniforme ma esprimendo valutazioni differenti. Al riguardo, è necessario considerare che misurazione e valutazione sono attività tra loro differenti: la misurazione implica l'attribuzione di un valore quantitativo ad una grandezza oggetto di analisi; la valutazione, invece, implica l'espressione di un giudizio che non è assoluto ma relativo in quanto può variare in relazione alle aspettative dei diversi portatori di interessi. Ancora, il giudizio in merito all'attività delle aziende pubbliche può variare in base all'oggetto che deve essere misurato e valutato: è diverso, infatti, misurare e valutare i risultati di una politica o di un programma pubblico piuttosto che valutare l'attività complessiva di una pubblica amministrazione. Se si intende valutare l'attività complessiva dell'azienda pubblica la performance relativa ad un determinato programma rappresenta, infatti, solo una componente della performance complessiva. La misurazione e la valutazione delle performance varia, pertanto, in relazione ai soggetti a quali è destinata l'attività pubblica e in relazione all'oggetto che si intende valutare. La complessità che contraddistingue le pubbliche amministrazioni, caratterizzate da una pluralità di fini e conseguentemente di processi produttivi e da una pluralità di portatori di interesse, richiede un sistema di misurazione e valutazione delle performance multidimensionale con conseguenze in termini di risorse necessarie per l'adozione e la gestione del medesimo. Si consideri, al riguardo, il ritardo che in questo senso contraddistingue le nostre pubbliche amministrazioni che solo recentemente

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

hanno iniziato ad adottare sistemi automatici di elaborazione delle informazioni presenti nelle diverse banche dati per la rilevazione degli indicatori di performance.

5. La misurazione e la valutazione della performance nell'ente locale in seguito all'emanazione del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 (Decreto "Brunetta")

5.1 Aspetti introduttivi; 5.2 Il ciclo di gestione della performance; 5.3 Il ciclo di gestione della performance nell'ambito del sistema di pianificazione e programmazione degli obiettivi dell'ente locale; 5.4 La misurazione e la valutazione della performance dirigenziale e sue relazioni con il sistema di pianificazione e programmazione degli obiettivi; 5.5 Il rapporto tra organi politici e organi amministrativi: possibili effetti derivanti dall'emanazione del d.lgs. 150/09.

5.1 Aspetti introduttivi

La misurazione e la valutazione della performance non è un tema nuovo ma è stato affrontato con particolare riferimento alle amministrazioni pubbliche già da molti anni. Sono noti, infatti, come già evidenziato, gli studi sul tema del performance management che a partire dagli anni novanta hanno considerato le tecniche e le metodologie di performance measurement nell'ambito di un sistema fondato sulla chiara definizione di obiettivi che devono essere perseguiti, sulla attribuzione agli organi dirigenziali di responsabilità in merito al loro perseguimento e sulla misurazione della performance dell'ente, organizzativa e individuale. Gagliarducci F., Tardiola A. (2008) rilevano, però, a livello applicativo le seguenti criticità: "pressoché tutte le amministrazioni si cimentano con processi di valutazione. E a tal fine consumano risorse (giornate di lavoro, incarichi ad esperti e progettisti di sistemi ecc.). Ma difficilmente utilizzano poi la valutazione stessa al fine di desumerne comportamenti gestionali coerenti: premiando, intervenendo a supporto del cambiamento o anche

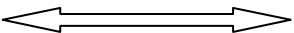
sanzionando in maniera sostanziale.” Si è resa, pertanto, evidente la necessità di una riforma organica sostenuta sia dalle ricerche relative a tali tematiche sia dalle criticità riscontrate a livello operativo.

Con l'emanazione del D.lgs. 150/09, cosiddetto Decreto “Brunetta”, tale tema ed i risultati derivanti dagli studi e dalle ricerche effettuate negli anni precedenti sono stati raccolti in un testo di legge organico che presenta una riforma della disciplina del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni affrontando in particolare alcune tematiche tra le quali la valutazione della performance dell'ente, organizzativa ed individuale e la valorizzazione del merito. Gli obiettivi perseguiti con l'emanazione del decreto sono rivolti a garantire elevati standard qualitativi nella prestazione dei servizi pubblici, maggiore efficienza nell'attività pubblica, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, il riconoscimento dei meriti e delle capacità ai fini dell'attribuzione degli incarichi dirigenziali, delle progressioni di carriera e dell'attribuzione di premi che costituiscono incentivi di natura economica.

Il decreto “Brunetta” fornisce alcune linee guida per la progettazione di un adeguato sistema di misurazione e valutazione della performance; non fornisce, però, un modello predefinito in quanto, data la grande varietà di aziende che operano nel settore pubblico (tanto che si parla di pubbliche amministrazioni piuttosto che di pubblica amministrazione), è opportuno adattare i processi di misurazione e valutazione della performance alle singole realtà. Il decreto prevede, infatti, che ciascuna azienda adotti con apposito provvedimento il proprio sistema di misurazione e valutazione della performance; non fornisce pertanto un modello predefinito ma richiede che lo stesso sia configurato dall'azienda e adottato attraverso un proprio provvedimento. Indica, però, alcuni principi generali che devono essere seguiti nella progettazione del sistema di misurazione e valutazione della performance. In primo luogo prevede che ogni amministrazione pubblica debba misurare e valutare la performance sia con riferimento all'organizzazione nel suo complesso che alle singole unità organizzative o aree di responsabilità nonché con riferimento ai singoli dipendenti attraverso modalità che considerino il grado di soddisfazione degli utenti del servizio e l'efficacia degli interventi. Si richiede, pertanto, che, a prescindere dalle modalità attraverso le quali è

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

configurato il sistema, sia posta attenzione non solo ed esclusivamente sulle risorse impiegate nel processo produttivo ma anche e soprattutto sui risultati conseguiti e sul grado di soddisfazione dell'utente del servizio. Gli studi sulla performance measurement già da tempo hanno considerato tale presupposto prevedendo che gli indicatori di performance siano in grado di rilevare non solo la quantità di risorse utilizzate per la produzione di un determinato output ma anche la qualità dei servizi erogati ed il livello di soddisfazione dell'utente. Tra gli obiettivi perseguiti con l'emanazione del decreto, come precedentemente indicato, vi è, infatti, non solo la riduzione della spesa pubblica ma anche l'elevazione degli standard qualitativi nell'erogazione del servizio. Lo scopo della norma diventa, infatti, quello di prevedere l'adozione di sistemi di misurazione e valutazione della performance associati a sistemi premianti come incentivi economici al fine di offrire stimoli per il miglioramento continuo. Diventa rilevante pertanto non sola la misurazione, ovvero la rilevazione della dimensione quantitativa di una determinata variabile, ma anche la valutazione ovvero l'espressione di un giudizio soggettivo in merito al fenomeno oggetto di misurazione. Il decreto "Brunetta" prevede al riguardo che le amministrazioni pubbliche realizzino un ciclo di gestione della performance che vede come fase iniziale la definizione degli obiettivi che l'azienda intende raggiungere, dei risultati attesi e dei rispettivi indicatori e vede come momento centrale la misurazione e la valutazione della performance, attraverso un confronto tra quanto previsto e quanto realizzato. La misurazione e la valutazione della performance assume significato solo nel momento in cui vi è il confronto tra obiettivi, risultati attesi e rispettivi indicatori (che possono essere indicati nel piano delle performance) e risultati realizzati (che si possono indicare nella relazione sulla performance).

Piano della performance  Relazione sulla performance

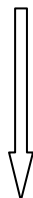
Si precisa che in riferimento agli enti locali il decreto “Brunetta” non ha reso obbligatoria la redazione del piano della performance e della relazione sulla performance in quanto l’art. 16 “Norme per gli enti territoriali e il Servizio sanitario nazionale” non richiama l’art. 10 non rendendone obbligatoria l’applicazione. Si ritiene però opportuno estendere tale trattazione anche in riferimento agli enti locali in quanto, considerando il combinato disposto degli art. 3 e 9, anch’essi sono tenuti a predisporre un sistema di indicatori di performance (che potrebbe essere assimilato ad un piano delle performance) e a determinare a consuntivo la dimensione quantitativa o qualitativa degli indicatori di performance (utilizzando un documento che potrebbe essere assimilato alla relazione sulla performance).

Elemento centrale della valutazione è, pertanto, la performance ovvero la modalità di realizzazione degli obiettivi espressa da particolari prestazioni lavorative di tipo collettivo od individuale (Ippolito A., 2010) che esprime la relazione esistente tra attività lavorativa e risultato ottenuto e indica se l’attività lavorativa ha inciso positivamente o negativamente sul risultato ottenuto. Tali risultati possono essere riportati a consuntivo in un documento assimilabile alla relazione sulla performance e sono determinati attraverso un’analisi differenziale che evidenzia gli scostamenti tra il preventivo ed il consuntivo rilevando eventuali cause di difformità.

5.2 Il ciclo di gestione della performance

Il D.Lgs. 150/09, cosiddetto decreto “Brunetta”, prevede che al fine di misurare e valutare la performance, sia con riferimento all’amministrazione nel suo complesso che alle singole unità organizzative o aree di responsabilità e ai singoli dipendenti, ogni pubblica amministrazione sviluppi un ciclo di gestione della performance.

Ciclo di gestione della performance



- Performance dell'ente
- Performance di una unità organizzativa o area di responsabilità
- Performance individuale

Il decreto prevede che il ciclo di gestione della performance si scomponga in alcune fasi dall'analisi delle quali risulta evidente come la misurazione e la valutazione della performance si basi su un'analisi differenziale ovvero una comparazione tra quanto è stato preventivato e quanto si rileva a consuntivo. Non è pertanto una valutazione assoluta ma relativa in quanto basata sul confronto tra obiettivi che si intendono raggiungere, valori attesi di risultato e rispettivi indicatori e risultati raggiunti con relativi indicatori che esprimono la performance ottenuta. Le fasi, infatti, che devono costituire il ciclo di gestione della performance in quanto previste nel decreto "Brunetta" all'art. 4 sono le seguenti:

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

- 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”.

Lo sviluppo del ciclo di gestione della performance si inserisce all'interno del sistema di pianificazione, programmazione e controllo richiedendone alcune integrazioni in modo che il medesimo si ponga a fondamento del processo di misurazione e valutazione della performance dell'ente, delle singole unità organizzative e dei singoli dipendenti. A livello di ente locale questo significa progettare il sistema di programmazione degli obiettivi e di valutazione dei risultati secondo le indicazioni del decreto legislativo 150/2009 e in modo coerente con le indicazioni fornite dal TUEL e dal regolamento di contabilità dell'ente. E' necessario pertanto adattare gli strumenti di pianificazione, programmazione e controllo adottati dagli enti locali ovvero piano strategico, bilancio di mandato, bilancio pluriennale (pianificazione di lungo periodo) e bilancio di previsione, piano esecutivo di gestione, piano degli obiettivi (programmazione di breve periodo) in modo che i medesimi siano funzionali al ciclo di gestione della performance. In particolare una possibile configurazione del ciclo di gestione della performance di un ente locale potrebbe prevedere le seguenti fasi che si susseguono nel corso dell'anno. In primo luogo una fase preventiva che ha origine con la negoziazione e la definizione degli obiettivi nonché delle risorse necessarie per il perseguimento dei medesimi; il Consiglio approva il bilancio di previsione annuale che deve essere conforme alle strategie di lungo periodo dell'ente definite nel piano strategico e nel bilancio di mandato e la Giunta sentito l'organismo indipendente di valutazione della performance approva il piano dettagliato degli obiettivi (che per l'ente locale può assumere la funzione di piano della performance o viceversa il piano delle performance può costituire un documento a se stante che integra il piano degli obiettivi) e il piano esecutivo di gestione con il quale si attribuiscono ai dirigenti responsabili dei diversi servizi gli obiettivi gestionali, i risultati attesi con i rispettivi indicatori di performance e le risorse necessarie per il loro perseguimento. L'elaborazione del piano delle performance non costituisce pertanto una fase autonoma ma diventa parte

integrante del processo di programmazione dell'ente locale. Il piano dettagliato degli obiettivi deve poi essere soggetto a controllo periodico (ad esempio si può optare per una periodicità mensile) al fine di verificare la presenza di eventuali scostamenti tra quanto preventivato e quanto conseguito. Lo scopo è quello di fornire un rapporto intermedio (a metà esercizio) di misurazione della performance (rapporto intermedio sulla performance) redatto dall'organismo indipendente di valutazione e approvato dalla Giunta che può essere utilizzato per la definizione di eventuali interventi correttivi ai programmi annuali (controllo di gestione). Al termine dell'esercizio, nel corso della fase consuntiva, sarà redatta una relazione sulla performance che potrà essere utilizzata per diverse finalità: in primo luogo può essere utile per proporre eventuali interventi correttivi ai piani pluriennali (controllo strategico) ed in secondo luogo per l'erogazione di premi al personale che devono essere definiti sulla base della performance individuale e dell'area organizzativa di appartenenza. La fase conclusiva è rappresentata dalla rendicontazione dei risultati raggiunti non solo al Consiglio ma soprattutto ai cittadini: al riguardo, infatti, il decreto "Brunetta" raccomanda alle amministrazioni pubbliche di adottare modalità e strumenti di comunicazione idonee per garantire la massima trasparenza delle informazioni derivanti dal sistema di misurazione e valutazione della performance. Il ciclo di gestione della performance così strutturato è diretto in modo particolare dalla Giunta e non dal Consiglio anche se è il Consiglio, tradizionalmente, l'organo di indirizzo politico a cui è fatto prevalentemente accenno nella riforma "Brunetta". In realtà tale scelta trova giustificazione in diverse motivazioni: in primo luogo si deve considerare che la riforma "Brunetta" è stata pensata per le amministrazioni centrali (pertanto è coerente pensare che tale indicazione sia rivolta prevalentemente a queste ultime); in secondo luogo si deve considerare che nelle amministrazioni locali la programmazione gestionale è affidata alla Giunta in attuazione dei piani strategici approvati dal Consiglio. Appare pertanto razionale attribuire alla Giunta anche un ruolo di guida in riferimento al ciclo di gestione della performance in quanto quest'ultimo si inserisce e si integra alla programmazione annuale.

5.3 Il ciclo di gestione della performance nell'ambito del sistema di pianificazione e programmazione degli obiettivi dell'ente locale

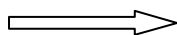
Lo scopo ultimo, perseguito attraverso la valorizzazione della performance organizzativa ed individuale che favorisce una maggiore competizione interna, è il miglioramento dei risultati conseguiti dall'ente, assicurando elevati standard qualitativi ed economici nell'erogazione dei servizi. Si vogliono, così, superare alcune prassi seguite nella pubblica amministrazione che hanno generato un appiattimento interno: si pensi ad esempio che spesso le progressioni retributive, di carriera e professionali sono dipese in misura rilevante da fattori oggettivi quali l'anzianità o dalle caratteristiche della struttura organizzativa (vuoti a livelli gerarchici per pensionamento o dimissioni) e non dalle capacità personali e dalla qualità del lavoro e dei risultati ottenuti. La pianificazione e la programmazione degli obiettivi è un'attività necessaria al fine di poter esprimere valutazioni in merito alla performance dell'ente, organizzativa ed individuale e al fine di erogare incentivi al personale. Al riguardo Gagliarducci F., Tardiola A. osservano che “la valutazione si integra virtuosamente con un modello operativo orientato ai risultati solo laddove sussistono alcune caratteristiche, che potremmo definire “ambientali”: 1) la stabilità dei cicli gestionali (si pensi al caso dei Comuni, dove il mandato del sindaco offre maggiori garanzie di stabilità nel medio periodo, con ovvie ricadute anche sull'attività del singolo dirigente), e quindi 2) la stretta connessione con i sistemi di programmazione e misurazione delle attività (anche in questo caso le esperienze di molti Comuni hanno fatto da apripista, come anche quelle di alcuni grandi enti nazionali – si pensi a quelli previdenziali – che, presentando una maggiore uniformità di linee di attività, hanno potuto adeguatamente monitorare e confrontare le performance conseguite all'interno dei vari settori operativi; 3) l'attribuzione di un peso significativo alla quota di retribuzione di risultato”. Tali considerazioni portano gli autori a formulare la seguente conclusione: “la valutazione del dirigente non può essere considerata come un elemento che vive di vita propria, ma come uno strumento che acquista o perde significato se collocato in un contesto nel

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

quale: 1) si programmano le attività in base alle risorse disponibili (pur scontando tutte le rigidità legate al loro utilizzo nel settore pubblico); si formalizzano modalità di monitoraggio dell'andamento e degli esiti della gestione”.

Il ciclo di gestione della performance previsto dall'art. 4 del decreto “Brunetta” prevede una fase preventiva di definizione delle performance attese e una consuntiva relativa alla rilevazione delle performance realizzate e al confronto con quanto preventivato; si inserisce, pertanto, ed in coerenza con le esigenze espresse, nel sistema di pianificazione e programmazione dell'ente locale caratterizzato dai seguenti documenti che dovranno essere integrati al fine di favorire la gestione del ciclo della performance:

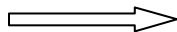
Piano strategico



Documento di indirizzo politico che contiene in maniera sintetica e descrittiva le finalità che devono essere concretamente perseguite.

Riferimenti normativi: art. 107 e 147 TUEL

Relazione previsionale e programmatica

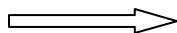


Documento che contiene l'elenco dei programmi e dei progetti in cui è disaggregata funzionalmente l'intera attività dell'ente.

Riferimenti normativi: art. 170 TUEL

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

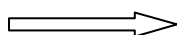
Piano dettagliato
degli obiettivi



Documento che indica gli obiettivi operativi che devono essere perseguiti in conformità alle finalità indicate nel piano strategico (programmazione operativa).

Riferimenti normativi: art. 108 e 197 TUEL

Piano esecutivo
di gestione



Documento che indica gli obiettivi gestionali che devono essere assegnati ai dirigenti con le rispettive risorse.

Riferimenti normativi: art. 169 TUEL

Piano strategico

Nel Testo Unico degli enti locali non si ha una previsione specifica in merito all'obbligo di redazione del piano strategico né vi è indicazione in merito all'organo che deve provvedere per la relativa approvazione. Vi sono però alcune prescrizioni che fanno ritenere che vi sia l'obbligo giuridico di redigere un documento che espliciti l'indirizzo politico nel medio – lungo termine. In particolare è necessario richiamare l'articolo 147 che al comma 1 così dispone: “gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa ed organizzativa, individuano strumenti e metodologie adeguati a: valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti”. Inoltre l'art. 147 del Testo Unico degli enti locali si riferisce a obiettivi e programmi definiti con atti di indirizzo adottati dagli

organi politici. Dalle prescrizioni normative richiamate si deduce, pertanto, la necessità di redigere un atto di indirizzo politico, soggetto all'approvazione del Consiglio, che descriva in modo sintetico le finalità che l'ente si propone di raggiungere. Il legislatore non impone vincoli in merito alla forma che il documento deve assumere, pertanto si ritiene che sia libera senza schemi prefissati o imposti. Vi sono però alcuni principi che, anche se non imposti dal legislatore, si ritiene in genere opportuno seguire in quanto necessari affinché il documento possa adempiere correttamente alla sua funzione di indirizzo dell'ente. In primo luogo deve essere redatto secondo una visione unitaria al fine di indirizzare l'ente verso l'ottimizzazione dei risultati dell'intera organizzazione e non esclusivamente di sotto – sistemi aziendali. Inoltre, è necessario che sia redatto evidenziando le priorità ovvero non descrivendo tutte le attività che saranno poste in essere ma solo quelle determinanti per il miglioramento dell'ente e della sua attività. Ancora, è necessario che si adotti una logica evolutiva in quanto il piano strategico non è un documento che a consuntivo descrive ciò che è stato fatto ma è un piano di sviluppo che descrive l'assetto territoriale economico e sociale al quale tendere. Poiché scopo del documento è anche quello di comunicare ai cittadini gli indirizzi politici, si ritiene indispensabile che sia redatto utilizzando un linguaggio semplice e chiaro in modo che sia di immediata comprensione e deve essere condiviso con le parti sociali mantenendosi in coerenza con il programma elettorale sulla base del quale l'organo di indirizzo politico è stato eletto.

Relazione previsionale e programmatica

La relazione previsionale e programmatica è un documento approvato dal Consiglio che descrive in modo analitico quanto deve essere fatto dall'ente locale e già sintetizzato nel piano strategico.

L'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali – principio contabile n. 1 per gli enti locali, programmazione e previsione nel sistema di bilancio - afferma che “nella costruzione, formulazione e approvazione dei programmi si svolge l'attività di definizione delle scelte politiche che è propria del massimo organo elettivo preposto all'indirizzo e al controllo”.

La Corte dei Conti, sez. enti locali, nella sentenza n. 31 del 10 novembre 1986 in merito al contenuto della relazione previsionale e programmatica ha previsto che la stessa debba contenere “una ricognizione degli elementi strutturali dell’ente e dare atto della realtà in cui si muove, del se e in che termini vi sia stata programmazione regionale, delle scelte coerenti ovvero autonome effettuate per le esigenze locali; in tal modo, dunque, essa rappresenta il documento in base al quale operare rapporti, in sede di consuntivo, tra gli obiettivi programmati (tra cui quelli che sono espressi e impliciti nelle assegnazioni di fondi dello Stato e della regione con destinazione vincolata, ancorché di essi gli enti locali abbiano la sola gestione) e i risultati conseguiti”.

Tale documento esplicita tutti i programmi e progetti che devono essere realizzati dall’ente nell’orizzonte temporale considerato dal piano strategico in una logica funzionale (rispecchiandone così l’organizzazione).

Il rischio principale di tale logica è rappresentato dal fatto che l’ottimizzazione dei risultati dei singoli sotto – sistemi aziendali non implichi necessariamente l’ottimizzazione dei risultati dell’intero sistema aziendale. Il piano strategico, viceversa, è un documento caratterizzato da una visione unitaria dell’ente che non presenta disaggregazioni e rischi di sub – ottimizzazione. Inoltre, la relazione previsionale e programmatica è un documento redatto secondo uno schema prestabilito definito dalla legge che la rende di non immediata leggibilità. E’ pertanto un documento che assolve prevalentemente ad una funzione interna di definizione dei programmi che dovranno essere realizzati dalle diverse unità funzionali ma che non presenta una elevata valenza comunicativa. Al riguardo Ippolito A. (2010) osserva che: “nella realtà notiamo che la relazione previsionale e programmatica è un documento troppo burocratizzato e dovendo essere compilato secondo uno schema prestabilito (sia perché imposto dalla legge, sia perché è prassi acquistare un software applicativo per la sua redazione), non permette una sua immediata leggibilità. Un altro aspetto negativo è che essa viene redatta quasi sempre dal responsabile finanziario, il quale per sua forma mentis è più portato ad una cultura della “quadratura” e del numero; quando, invece, alla sua predisposizione concorrono in via autonoma più soggetti, essa si presenta disomogenea,

priva cioè di un comune denominatore linguistico”. Le carenze in merito alla capacità di comunicazione vengono, però, colmate grazie alla presenza di un altro documento di cui si è già trattato, il piano strategico, che riporta in modo sintetico un messaggio chiaro e di immediata comprensione in merito agli indirizzi politici che devono guidare l’attività dell’ente.

Piano dettagliato degli obiettivi

Il Piano dettagliato degli obiettivi è un documento previsto dal legislatore (Testo unico degli enti locali) nell’ambito del controllo di gestione. L’art. 197 del TUEL prevede, infatti, che tra le fasi in cui si articola il controllo di gestione vi sia anche la redazione di un piano dettagliato degli obiettivi in conformità alla definizione di controllo di gestione di cui all’art. 196 TUEL secondo la quale “il controllo di gestione è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati”. Tale documento è approvato dalla Giunta e predisposto dal direttore generale a cui ai sensi dell’art. 108 TUEL compete “la predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi previsto dall’art. 197 comma 2, lettera a), nonché la proposta del piano esecutivo di gestione previsto dall’art. 169”. Si realizza in questo modo una chiara attribuzione di competenze, in quanto, all’organo di indirizzo politico compete la funzione di indirizzo con la definizione delle finalità che devono essere perseguite dall’ente e che sono indicate nel piano strategico, mentre all’organo dirigenziale compete la funzione gestionale di definizione degli obiettivi operativi che sono indicati nel Piano dettagliato degli obiettivi. Si considera, pertanto, a questo livello la fase di programmazione operativa dell’ente in quanto il piano dettagliato degli obiettivi indica gli obiettivi operativi che devono essere perseguiti in coerenza con le finalità e gli indirizzi politici contenuti nel piano strategico. L’obiettivo rappresenta una attività che deve essere facilmente misurabile (ad esempio costruzione di un nuovo asilo nido) e che permette il raggiungimento delle finalità indicate nel piano strategico (ad esempio favorire il lavoro femminile). Il Piano dettagliato degli obiettivi può essere completato anche con l’esposizione di indicatori di performance che esprimono le modalità attraverso le quali l’obiettivo è perseguito (ad esempio con che grado di efficienza,

efficacia, qualità) integrando in questo modo informazioni che possono essere riportate anche nel piano delle performance. Per tale ragione si ritiene che il piano delle performance sia un documento correlato al piano dettagliato degli obiettivi (Ippolito A., 2010) o addirittura che il Piano dettagliato degli obiettivi possa fungere da piano delle performance (Mordenti M. e Monea P., 2010). A sostegno di tali affermazioni si consideri che le caratteristiche che dovrebbero contraddistinguere il piano dettagliato degli obiettivi sono assimilabili alle caratteristiche attribuibili alla definizione di obiettivo e contenute nell'art. 5 del decreto "Brunetta". La dottrina, si cita in particolare Ippolito A. (2010), ha individuato alcune regole per la redazione del Piano dettagliato degli obiettivi:

- sinteticità ovvero ogni obiettivo deve essere descritto in maniera sintetica attraverso l'utilizzo di poche parole;
- misurabilità in quanto ad ogni obiettivo deve essere associato un indicatore di risultato per la rilevazione del grado di raggiungimento;
- priorità ovvero individuare gli obiettivi ritenuti strategici;
- l'obiettivo deve essere descritto con espressioni semplici e facilmente memorizzabili;
- leggibilità ovvero gli obiettivi devono essere espressi con un linguaggio semplice in modo da essere facilmente comprensibili;
- conformità ovvero gli obiettivi descritti nel pdo devono essere coerenti con gli indirizzi politici descritti nel piano strategico;
- raggiungibilità ovvero vi deve essere una ragionevole probabilità che l'obiettivo sia raggiungibile;
- riferimento ad un arco temporale prestabilito;
- scindibilità ovvero deve essere possibile individuare le diverse fasi per il perseguimento dell'obiettivo che possono anche essere di competenza di dirigenti che operano in settori diversi;

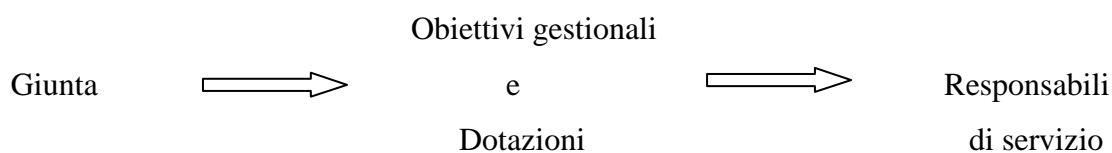
- possibilità di classificazione ovvero di far rientrare gli obiettivi in determinate classi (ad esempio vi possono essere obiettivi innovativi o obiettivi di miglioramento);
- possibilità di quantificare le risorse indispensabili per il perseguimento dell'obiettivo;
- verificabilità ovvero possibilità di monitorarne il raggiungimento in ogni fase;
- possibilità di associare ad ogni obiettivo degli indicatori di performance che siano in grado di rilevare le modalità attraverso le quali è perseguito (ad esempio con quale livello di efficienza, di efficacia e di qualità);
- negoziabilità ovvero gli obiettivi dovrebbero essere definiti sulla base di un processo di negoziazione tra organo politico e organo dirigenziale;
- attribuibilità ovvero possibilità di attribuire la responsabilità in merito al perseguimento ad un dirigente o responsabile di servizio;
- possibilità di porre il relazione in grado di raggiungimento dell'obiettivo con la retribuzione di risultato che è assegnata ai dirigenti.

Tali caratteristiche si ritrovano almeno parzialmente nel decreto “Brunetta” che all’art. 5 prevede che il ciclo di gestione della performance sia caratterizzato dalla definizione di obiettivi che siano in primo luogo rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell’amministrazione (definite nel piano strategico); si richiede pertanto che vi sia una conformità tra obiettivi e indirizzi politici contenuti nel piano strategico. Inoltre, si richiede che gli obiettivi siano specifici e misurabili, ovvero deve essere possibile monitorare il grado di raggiungimento, commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni analoghe, confrontabili con le tendenze della produttività dell’amministrazione con riferimento ove possibile, almeno al triennio precedente (affinché ciò sia possibile è necessario rilevare parametri di performance che esprimano le modalità di perseguimento dell’obiettivo e che permettano confronti spaziali e

temporali). Ancora gli obiettivi devono essere riferibili ad un orizzonte temporale determinato di norma corrispondente ad un anno e devono essere classificabili ovvero devono rientrare nella categoria degli obiettivi di miglioramento in quanto il decreto “Brunetta” prevede che siano tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi. Infine, gli obiettivi devono essere correlati alla quantità e alla qualità di risorse attribuibile alla responsabilità di un determinato dirigente o responsabile di servizio. E’ evidente che le caratteristiche della fase di definizione degli obiettivi nel ciclo di gestione della performance corrispondono alle peculiarità che contraddistinguono la fase di definizione degli obiettivi operativi del pdo. Risulta, pertanto, ragionevole condividere la corrente di pensiero secondo la quale negli enti locali il Piano dettagliato degli obiettivi non solo deve essere correlato ma può addirittura fungere da piano delle performance.

Piano esecutivo di gestione

Il Piano dettagliato degli obiettivi è un documento di sintesi che indica i programmi operativi in conformità agli indirizzi contenuti nel piano strategico; il Piano esecutivo di gestione è invece un documento preventivo di analisi redatto in conformità agli indirizzi del Piano strategico e della Relazione previsionale e programmatica, obbligatorio per le province e i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e avente valenza annuale. Il Testo Unico degli enti locali all’art. 169 prevede che attraverso il Piano esecutivo di gestione la Giunta assegni ai dirigenti e ai responsabili di servizio gli obiettivi gestionali e le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie al loro perseguimento.



L'unità elementare del piano esecutivo di gestione è, pertanto, duplice: vi è sia una unità programmatica ovvero l'obiettivo di gestione, sia una unità elementare contabile, ovvero il capitolo di entrata o di spesa. In questo modo la normativa considera congiuntamente sia gli obiettivi gestionali che i mezzi necessari per il loro perseguimento, le dotazioni, che possono essere finanziarie, umane e strumentali. Vige, pertanto, il principio dell'affidamento delle risorse ai responsabili di servizio, graduando i servizi in centri di costo, che potranno utilizzare le medesime per il perseguimento degli obiettivi di gestione.

Si realizza, in questo modo, un passaggio di responsabilità dall'organo di governo all'organo amministrativo in conformità all'evoluzione che nel settore pubblico ha previsto l'attribuzione in capo ai dirigenti o responsabili di servizio di maggiore autonomia e maggiore responsabilità nel perseguimento degli obiettivi di gestione. Questa evoluzione che ha caratterizzato il modello organizzativo dell'azienda pubblica si riflette nel Piano esecutivo di gestione, strutturato per obiettivi e dotazioni finanziarie, umane e strumentali. Tale documento, infatti, contribuisce a regolare i rapporti tra organo esecutivo e dirigenti in quanto delimita i rispettivi ambiti di competenza e richiede la negoziazione degli obiettivi gestionali al fine di garantirne la fattibilità tecnica. Al riguardo, si consideri che il Piano esecutivo di gestione necessita dell'apposizione del parere di regolarità tecnica da parte dei responsabili di servizio al fine di garantire che vi sia stata una valutazione da parte di questi ultimi in merito alla fattibilità tecnica degli obiettivi di gestione. Nell'ambito del sistema di misurazione e valutazione della performance il Piano esecutivo di gestione assume un ruolo fondamentale in quanto, essendo un documento preventivo, contribuisce a definire gli obiettivi di gestione da assegnare alla responsabilità dei diversi dirigenti con le risorse necessarie. E' evidente che, affinché sia possibile la misurazione e la valutazione dei risultati è fondamentale che vi siano obiettivi definiti al fine di permettere un controllo concomitante o susseguente in merito al grado di raggiungimento degli stessi. Il Piano esecutivo di gestione, inoltre, permette anche una ripartizione delle competenze tra i diversi responsabili di servizio in modo che risulti chiaramente a chi è attribuita la responsabilità di un determinato risultato e permette la delega degli obiettivi,

nell'ambito di una determinata area di responsabilità, a eventuali collaboratori. Diventa, in questo modo, uno strumento utile per la valutazione non solo dei responsabili di servizio ma anche del personale dipendente attraverso il confronto tra obiettivi che sono stati delegati e risultati ottenuti.

Nell'ambito del sistema di pianificazione e programmazione degli obiettivi dell'ente locale si inserisce il ciclo di gestione della performance previsto dal decreto "Brunetta" che prevede l'adozione di un sistema di misurazione e valutazione della performance che permetta la verifica dell'andamento della performance organizzativa ed individuale e che individui (art. 7):

- "le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance, in conformità alle disposizioni del presente decreto;
- le procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance;
- le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo esistenti;
- le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

Si consideri che gli enti locali e le regioni non hanno l'obbligo di redigere il piano della performance e la relazione sulla performance previsti dall'art. 10 del Decreto "Brunetta" in quanto l'art. 16 del medesimo decreto "Norme per gli enti territoriali e il Servizio Sanitario Nazionale" non ne rende obbligatoria l'applicazione. E' necessario, però, considerare che in base al combinato disposto degli art. 3 e 9 anche gli enti locali devono predisporre un sistema di indicatori di performance che potrebbe essere denominato o assimilabile al piano della performance. Non solo, gli enti locali sono comunque tenuti a rilevare a consuntivo la dimensione quantitativa e qualitativa degli indicatori di performance che potrebbe essere indicata in un documento

assimilabile alla relazione sulla performance. Per tale ragione è opportuno trattare anche tali documenti che potrebbero essere utilizzati anche dagli enti locali al fine di integrare il sistema di pianificazione e programmazione degli obiettivi sulla base, delle finalità dei principi, delle regole previste dal decreto “Brunetta”.

Piano della performance

Il Piano della performance è un documento preventivo che descrive, attraverso indicatori di performance, le modalità attraverso le quali dovranno essere perseguiti gli obiettivi. L’art. 10 del decreto “Brunetta” prevede per le amministrazioni pubbliche la redazione di un documento programmatico triennale, adottato in coerenza con i contenuti ed il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che definisca con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell’amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori. L’art. 16 “Norme per gli enti territoriali e il servizio sanitario nazionale” non richiama l’art. 10 non richiedendone l’applicazione per gli enti locali. Per tale ragione le soluzioni che si possono ritrovare potrebbero essere molteplici. Gli enti locali possono non adottare il piano della performance e inserire gli indicatori di performance in altri documenti che rientrano nel sistema di pianificazione e programmazione degli obiettivi (tali indicatori possono essere inseriti, ad esempio del Piano dettagliato degli obiettivi) oppure possono adottare un documento analogo al piano della performance che integra il sistema esistente di pianificazione e programmazione degli obiettivi. A prescindere dalla soluzione adottata è importante così come richiesto dal decreto “Brunetta” che il sistema di misurazione e di valutazione della performance si integri con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

Il piano delle performance, se adottato, rileva gli indicatori di performance che indicano le modalità attraverso le quali dovranno essere perseguiti gli obiettivi, ovvero con che livello di qualità, di efficacia e di efficienza ed in riferimento non solo all’amministrazione nel suo complesso ma anche alle diverse aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti. Si consideri che la misurazione della performance

a diversi livelli può essere importante se si considera l'azienda come un sistema costituito da parti che si pongono in relazione tra di loro. In tal caso, infatti, non è detto che l'ottimizzazione delle singole parti garantisca l'ottimizzazione dell'intero sistema. Diventa, pertanto importante rilevare non solo la performance delle diverse aree organizzative ma anche dell'intero sistema ovvero dell'azienda pubblica dato che questa non può essere calcolata come semplice sommatoria delle performance dei singoli sub – sistemi. Vi saranno, pertanto anche indicatori riferiti all'intero sistema come indicatori di produttività, indicatori che monitorano il costo della disqualità, indicatori di efficienza, indicatori di efficacia.

La predisposizione di tale documento assume anche una valenza a livello di organizzazione, di comunicazione e di integrazione. A livello organizzativo permette di individuare i soggetti responsabili del perseguimento di un determinato obiettivo nel rispetto di determinati parametri che ne rilevano la qualità, l'efficienza, l'efficacia e permette al riguardo di adottare meccanismi che incentivano e premiano il merito. Si consideri, ad esempio, che il decreto “Brunetta” prevede incentivi di natura economica correlati al merito; in particolare l'art. 31 “Norme per gli enti territoriali e il servizio sanitario nazionale” dispone che gli enti locali prevedano che una quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale venga attribuita al personale dipendente e dirigente che si colloca nella fascia di merito alta. La definizione delle performance attese si collega a tale meccanismo premiante e assicura che lo stesso sia adottato nel rispetto dell'imparzialità nella valutazione delle prestazioni lavorative. A livello di comunicazione il piano delle performance permette di far conoscere ex ante i parametri che saranno utilizzati per la valutazione delle prestazioni lavorative; è un documento che incentiva la trasparenza e come già indicato l'imparzialità nella valutazione. A livello di integrazione il piano delle performance deve mantenere una certa coerenza tra gli obiettivi indicati nel Piano dettagliato degli obiettivi e gli indicatori di performance. In generale vi deve essere coerenza nel sistema di pianificazione e programmazione nel suo complesso ed in particolare tra linee guida e indirizzi politici contenuti nel piano strategico, obiettivi

gestionali contenuti nel piano dettagliato degli obiettivi e indicatori di performance contenuti nel piano della performance.

La Relazione sulla performance

L'art. 10 del decreto "Brunetta" prevede la redazione della relazione sulla performance che evidenzi a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti. In riferimento agli enti locali, l'art. 16 "Norme per gli enti territoriali e il servizio sanitario nazionale" non richiama l'art. 10 non prevedendo così l'obbligo della redazione della relazione sulla performance. Come già evidenziato si ritiene dalla lettura congiunta degli articoli 3 e 9 che anche gli enti locali debbano rilevare a consuntivo la dimensione quantitativa o qualitativa degli indicatori di performance; si ritiene pertanto che sia coerente con l'impostazione della legge attribuire ai medesimi la facoltà di inserire tali rilevazioni in un documento consuntivo che può essere assimilato alla relazione sulla performance.

La relazione sulla performance rendiconta in merito alle modalità con cui sono stati perseguiti gli obiettivi (con quale livello di qualità, di efficacia, di efficienza) anche in ottica comparativa ovvero attraverso il confronto con quanto preventivato e indicato nel piano della performance. In particolare, potrebbe essere opportuno strutturare il documento in tre parti: una quantitativa che riporti i valori che esprimono le performance attese con i dati rilevati a consuntivo ed evidenzi eventuali scostamenti, una qualitativa che evidenzi le motivazioni degli scostamenti ed un'ulteriore parte che riporti le risultanze dell'attività di valutazione. Al riguardo potrebbe essere opportuno ad esempio inserire i risultati che derivano dalla valutazione delle prestazioni dei dirigenti, influenzati dalla performance relativa all'ambito organizzativo di diretta responsabilità e al contributo fornito in tal senso, al raggiungimento di specifici obiettivi individuali ed alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, per l'utilizzo al fine dell'attribuzione della retribuzione di risultato nonché i risultati che derivano dalla valutazione effettuata da parte dei dirigenti del personale dipendente, influenzati dalla capacità di raggiungere specifici obiettivi di gruppo o individuali e al contributo offerto

alla performance dell'unità organizzativa a cui fanno riferimento, per l'erogazione del salario accessorio.

5.4 La misurazione e la valutazione della performance dirigenziale e sue relazioni con il sistema di pianificazione e programmazione degli obiettivi

Il D.Lgs 150/2009 (decreto Brunetta) prevede che le amministrazioni pubbliche sviluppino un ciclo di gestione della performance al fine della misurazione e valutazione delle performance dell'ente, organizzativa ed individuale. Il sistema di valutazione introdotto dalla riforma "Brunetta" è stato definito duale (D. Bolognino, G. D'Alessio, 2010) in quanto volto sia a verificare l'impatto che l'attività della pubblica amministrazione ha avuto all'esterno sia a valutare l'attività di coloro che operano all'interno della pubblica amministrazione, ovvero dirigenti e personale dipendente. In particolare il ruolo della dirigenza è duplice in quanto assume un ruolo attivo nel momento in cui gli si attribuisce il compito di valutare la performance individuale del personale e passivo nel momento cui viene valutata la performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa. In riferimento alla performance individuale, infatti, il decreto "Brunetta" prevede che si sviluppi un sistema di valutazione che rilevi la performance dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità nonché la performance individuale del personale dipendente sulla base delle misurazioni e valutazioni svolte dai dirigenti.

Il sistema di valutazione delle prestazioni dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa è volto a perseguire alcuni obiettivi che si sintetizzano nel seguito. In primo luogo una maggiore responsabilizzazione della dirigenza al fine di favorire un miglioramento delle prestazioni. In secondo luogo l'introduzione di un sistema premiante che rapporti la componente retributiva di

risultato alla quantità e alla qualità delle prestazioni piuttosto che un sistema sanzionatorio (volto cioè a sanzionare i bad performers). Tali finalità possono anche essere analizzate secondo una logica di fine – mezzo nel senso che, con lo scopo di favorire una maggiore responsabilizzazione della dirigenza verso il perseguimento di determinati risultati attesi si stimolano determinati comportamenti attraverso incentivi economici.

Responsabilizzazione sui risultati



Sistema premiante

La riforma, perseguendo tali obiettivi, mira a superare alcune criticità già rilevate dalla dottrina; Gagliarducci F., Tardiola A. (2008) hanno osservato preventivamente alla riforma Brunetta che “la verifica della rispondenza tra i rendimenti conseguiti e quelli programmati all’inizio di attività non è di fatto utilizzata per valutare adeguatamente la qualità dell’operato della dirigenza e definire in modo correlato una buona dinamica di premialità, delineare una opportuna strategia di sviluppo del personale o sanzionare le performance ripetutamente negative. Al contrario, gli incentivi sono ancora distribuiti a pioggia (con la conseguenza che, di fatto, nessuno è veramente premiato), si sanziona solo in casi eccezionali e si progettano con scarsa consapevolezza gli interventi di formazione”. Lo scopo della riforma, pertanto, diventa anche quello di superare una tendenza legata al modello organizzativo burocratico e riscontrata dagli autori secondo la quale anche nel momento in cui si introducono metodologie di moderno management le stesse non vengono comunque utilizzate per dirigere l’organizzazione ma assumono rilevanza solo dal punto di vista formale ma non sostanziale.

Un aspetto di particolare importanza in riferimento alla valutazione delle performance del dirigente riguarda l'oggetto della valutazione ovvero cosa deve essere considerato al fine della quantificazione della retribuzione di risultato. Ad esempio è possibile valutare la prestazione e, in questo senso può essere oggetto di valutazione il grado di raggiungimento degli obiettivi quindi "cosa è stato realizzato" oppure la valutazione può scendere ad un livello di ulteriore dettaglio considerando la modalità attraverso cui sono stati perseguiti gli obiettivi, o il potenziale. La valutazione del potenziale, ovvero delle attitudini, delle possibilità di sviluppo dell'individuo, caratterizza prevalentemente il settore privato, mentre è una pratica pressoché assente nel settore pubblico.

Al riguardo il decreto "Brunetta" fornisce alcuni parametri che devono essere utilizzati al fine della valutazione:

- indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità;
- raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, competenze professionali e manageriali dimostrate;
- capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

In primo luogo è necessario considerare gli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità e alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, pertanto, anche la performance organizzativa e dell'ente incidono per la valutazione della performance dirigenziale. In questo modo la performance individuale è influenzata dall'andamento dell'unità organizzativa gestita dal dirigente e dal contributo che quest'ultimo fornisce alla performance complessiva dell'ente; si vogliono così evitare situazioni in cui convivono performance individuali positive e performance organizzative scarse e si vuole incentivare il superamento di

un'organizzazione a comparti stagni valorizzando l'orientamento ai risultati. In secondo luogo la valutazione è correlata ad aspetti legati alla performance individuale ovvero il grado di raggiungimento degli obiettivi individuali, le competenze professionali e manageriali dimostrate e la capacità di valutazione dei propri collaboratori attraverso giudizi differenziati. A livello di performance individuale è, pertanto, oggetto di valutazione non solo il grado di raggiungimento degli obiettivi ma anche le modalità con cui i medesimi sono perseguiti ovvero le competenze professionali e manageriali dimostrate.

La valutazione avviene, inoltre, in ottica passata in quanto ciò che viene valutato è la qualità e la quantità della prestazione lavorativa e non le potenzialità del dirigente; il giudizio può, quindi, variare negli anni in quanto correlato alla quantità e alla qualità della prestazione lavorativa e non alle caratteristiche della persona.

Per quanto riguarda le modalità operative si ritiene che la valutazione della performance possa essere concretamente realizzata attraverso un'analisi degli scostamenti tra quanto è stato preventivato e quanto è stato realizzato. In primo luogo, in fase preventiva, devono essere assegnati a ciascun dirigente gli obiettivi che devono essere raggiunti nell'ottica della separazione tra funzione politica, cui compete la definizione degli obiettivi, e funzione amministrativa, cui compete l'attuazione dei medesimi. In realtà il verbo "assegnare" non è preferenziale. Si consideri, infatti, che gli obiettivi dovrebbero nascere da un processo di negoziazione e, pertanto, dovrebbero essere concordati con il dirigente o responsabile di servizio. Ciò è coerente con la tesi secondo la quale i meccanismi di pianificazione e programmazione rappresentano uno strumento per conciliare le responsabilità politiche con l'autonomia della dirigenza (Maggi D., Tricerri D., 2008). La negoziazione, inoltre, incide positivamente in termini di fattibilità; è evidente, infatti, che i soggetti che si occupano della gestione possiedono gli elementi per effettuare una valutazione ponderata in merito alla concreta fattibilità dei programmi. Per tali ragioni si ritiene sia preferenziale parlare di negoziazione degli obiettivi piuttosto che di mera assegnazione. Inoltre, la negoziazione riguarda non solo la definizione degli obiettivi ma anche la loro ponderazione ovvero l'attribuzione di un peso in relazione a determinate caratteristiche quali la priorità rispetto ad altri obiettivi,

il grado di complessità e di difficoltà. In relazione a ciascun obiettivo devono poi essere individuati gli indicatori di risultato che saranno utilizzati per rilevare il grado di raggiungimento dell'obiettivo (cosa è stato realizzato).

La riforma "Brunetta" prevede inoltre che la valutazione si basi su indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità al fine di rilevare le modalità di raggiungimento degli obiettivi (come sono stati realizzati, con quale livello di efficienza, di qualità) e agli stessi, in fase preventiva, può essere attribuito un range atteso ovvero un intervallo all'interno del quale si dovrebbero collocare i valori rilevati a consuntivo. La necessità di individuare obiettivi chiari e specifici da attribuire alla responsabilità dei dirigenti, indicatori di risultato e indicatori di performance attesi che costituiscono il parametro per la valutazione dell'operato del dirigente nell'ambito organizzativo di diretta responsabilità (inseriti eventualmente nel piano della performance di cui all'art. 10, comma 1, lettera a)) rende evidente la correlazione che vi deve essere tra la fase di pianificazione e programmazione e la fase di controllo, valutazione. Si consideri che precedentemente all'emanazione del decreto legislativo 150/2009 tale collegamento non sempre è stato colto; al riguardo D. Bolognino, G. D'Alessio (2010) affermano che "si propone, così, una correlazione tra la fase di pianificazione e programmazione e fase di controllo / valutazione, un collegamento già esplicitato dalle disposizioni normative antecedenti al d.lgs. n. 150/2009, ma di fatto rimasto inattuato, per una scarsa attenzione dedicata alla fase di pianificazione e programmazione ed una mancata traduzione in incarichi "per obiettivi" alla dirigenza". La fase di pianificazione e programmazione degli obiettivi è, pertanto, fondamentale per permettere la successiva valutazione e richiede che la classe politica dimostri una particolare capacità di traduzione degli indirizzi politici in obiettivi e risultati attesi.

Infine, in fase consuntiva è necessario rilevare i risultati conseguiti verificandone il livello di conformità con gli obiettivi individuali e rilevare gli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità. Inoltre, è opportuno effettuare un'analisi degli scostamenti tra obiettivi individuali e risultati conseguiti e verificare che i valori degli indicatori di performance rientrino dell'intervallo atteso. Nel caso in cui si rilevino eventuali scostamenti si rende utile

un'analisi motivazionali che ne evidenzia le cause. La riforma "Brunetta" prevede inoltre che la valutazione si basi anche su particolari competenze e qualità dimostrate dal dirigente: in particolare è necessario rilevare la qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, le competenze professionali e manageriali dimostrate, la capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

Un tema che si pone in stretta connessione con il sistema di pianificazione e programmazione degli obiettivi e con la valutazione della performance dirigenziale riguarda il conferimento degli incarichi dirigenziali.

Per quanto riguarda il sistema di pianificazione e programmazione degli obiettivi e sue correlazioni con il sistema di conferimento degli incarichi, si rileva che il decreto "Brunetta" fornisce alcune indicazioni prevedendo che l'attribuzione degli incarichi avvenga per obiettivi. Tale conclusione deriva dalla lettura dell'art. 9 del D.lgs 150/2009 che prevede che la misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa sia collegata anche al raggiungimento di specifici obiettivi individuali. Risulta pertanto indispensabile al fine della valutazione, che il sistema di pianificazione e programmazione definisca gli obiettivi da assegnare alla responsabilità dei diversi dirigenti e che costituiranno la base per la loro successiva valutazione.

Per quanto riguarda, invece, il sistema di valutazione si ritiene che lo stesso possa fornire informazione utilizzabili per il conferimento di incarichi successivi. Questi saranno, infatti, attribuiti tenendo in considerazione i risultati raggiunti in precedenza, rilevati attraverso il sistema di misurazione e valutazione della performance. Al riguardo il decreto 150/2009 all'art. 25 prevede che la professionalità sviluppata e attestata dal sistema di misurazione e valutazione costituisca criterio per l'assegnazione di incarichi e responsabilità secondo criteri oggettivi e pubblici.

E' necessario a questo livello evidenziare nello schema sottostante i legami tra sistema di pianificazione e programmazione e modalità di attribuzione degli incarichi nonché tra sistema di misurazione e valutazione della performance e modalità di attribuzione degli incarichi.

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti



In riferimento al rapporto tra sistema di pianificazione e programmazione e attribuzione degli incarichi dirigenziali si rileva che gli stessi debbano essere attribuiti per obiettivi mantenendo una certa coerenza sia dal punto di vista oggettivo che soggettivo; dal punto di vista oggettivo vi deve essere conformità tra gli obiettivi assegnati e le linee di indirizzo politico in quanto i medesimi devono inserirsi nell'ambito del quadro di indirizzo delineato dagli organi politici; dal punto di vista soggettivo vi deve essere coerenza tra gli obiettivi assegnati e le attitudini, le capacità, le professionalità dei dirigenti che possono essere rilevate attraverso l'analisi dei precedenti risultati conseguiti. L'attribuzione degli incarichi deve avvenire, pertanto, individuando obiettivi specifici da assegnare ai dirigenti in base alla loro professionalità; viceversa, l'attribuzione di obiettivi generici potrebbe generare incertezze al momento della valutazione e della rilevazione della responsabilità dirigenziale e dell'attribuzione di trattamenti retributivi differenziati. Al riguardo Bolognino D. (2010) ha rilevato come la sola disposizione normativa non sia sufficiente per garantire la correttezza del comportamento e ha affermato che "come si è avuto

modo di notare la sola disposizione normativa non è sufficiente per garantirne l'attuazione e dunque sotto questo profilo sarà fondamentale implementare l'attuazione reale della normativa, perché l'individuazione di precisi obiettivi per la dirigenza prelude, tra l'altro, alla possibilità di attuare in maniera efficace ed efficiente il sistema di valutazione”.

In riferimento alla seconda tematica, ovvero il rapporto tra i risultati che derivano dal sistema di misurazione e valutazione della performance ed il conferimento di successivi incarichi, il d.lgs. 150/2009 si pone l'intento di creare un legame tra le due variabili considerando come in passato non si sia rilevato un legame evidente tra il conferimento degli incarichi e le valutazioni ottenute dai dirigenti che ne attestano la competenza e la professionalità. Anche in questo caso, affinché il risultato possa essere raggiunto, la normativa, peraltro estremamente chiara al riguardo, in quanto al già citato art. 25 prevede che la professionalità sviluppata e attestata dal sistema di misurazione e valutazione costituisca criterio per l'assegnazione di incarichi, da sola non è sufficiente; si richiede la concreta attuazione della stessa, ovvero l'implementazione di un sistema di misurazione e valutazione della performance che sia in concreto in grado di guidare la successiva attribuzione degli incarichi.

5.5 Il rapporto tra organi politici e organi amministrativi: possibili effetti derivanti dall'emanazione del d.lgs 150/2009

I sistemi di pianificazione e programmazione degli obiettivi in relazione con il sistema di misurazione e valutazione della performance possono avere degli effetti notevoli in riferimento alla relazione tra organi politici e amministrativi in quanto possono assumere una funzione di garanzia affinché la dirigenza sia valutata sulla base delle competenze dimostrate e non sulla base dell'affinità politica. E' evidente, infatti, che nel momento in cui vi è chiarezza nella definizione degli incarichi e, dunque, degli obiettivi che devono essere attribuiti alla responsabilità dei dirigenti e dei responsabili

di una determinata unità organizzativa, la valutazione assume caratteri di imparzialità e obiettività. Tale conclusione è auspicabile soprattutto se si considera che le aziende pubbliche dovrebbero essere gestite nell'interesse dei cittadini con un orientamento al risultato, alla qualità del servizio, all'efficienza della gestione. Un aspetto che può influire positivamente in questo senso è rappresentato dal sistema di misurazione e valutazione della performance dirigenziale. Il dirigente, infatti, è incentivato a gestire l'azienda pubblica in coerenza con gli obiettivi assegnati alla sua responsabilità solo nel caso in cui è consapevole di essere valutato con imparzialità sulla base dei risultati conseguiti e non in relazione allo schieramento politico. Gli effetti che possono essere perseguiti attraverso l'adozione di un sistema di misurazione e valutazione della performance obiettivo ed imparziale sono duplici: da un parte i dirigenti sono incentivati a perseguire gli obiettivi assegnati alla loro responsabilità nell'ambito delle più generali strategie e linee di indirizzo definite dagli organi politici; dall'altra i dirigenti si pongono al servizio del cittadino e sono incentivati a perseguire determinati risultati nel rispetto di parametri di performance quali la qualità del servizio, l'efficienza della gestione a prescindere dallo schieramento e dalla lealtà politica. Si persegue così sia il coordinamento tra l'attività di definizione delle strategie e degli indirizzi di competenza degli organi politici e le competenze gestionali dei dirigenti, sia una maggiore autonomia dell'organo dirigenziale a cui è connessa la relativa responsabilità.

Quest'ultimo effetto è auspicabile soprattutto considerando l'attuale tendenza che vede l'introduzione anche in Italia dello spoils system ovvero di un sistema caratterizzato da meccanismi fiduciari nell'assegnazione degli incarichi. Attraverso tale sistema è garantita agli organi politici la possibilità di scegliere le persone ritenute più adatte per ricoprire un determinato incarico. Nello spoils system la valutazione può assumere rilevanza notevole in quanto l'organo politico ha la possibilità di determinare non solo la scelta del management ma di influire anche sulla eventuale revoca. Tali possibilità possono creare uno squilibrio all'interno del sistema dovuto ad un affievolimento dell'autonomia del management. Una possibilità di riequilibrio deriva dai sistemi di pianificazione e programmazione degli obiettivi e di misurazione e valutazione della performance. I dirigenti, infatti, devono essere valutati sulla base dei

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

risultati ottenuti e della conformità tra risultati e obiettivi; si riduce così il rischio di revoche che non trovano giustificazione perché non effettuate per fini aziendali.

E' necessario, pertanto, verificare se il decreto 150/09 fornisca ai dirigenti la garanzia che la valutazione del loro operato sia effettuata secondo obiettività e imparzialità con la partecipazione del dirigente all'iter valutativo. Al riguardo l'unica indicazione di rilievo deriva dalla lettura dell'art. 7 che prevede che il sistema di misurazione e valutazione della performance deve individuare le procedure di conciliazione; si noti che la conciliazione interviene ex post ovvero solo al termine del processo valutativo e non richiede necessariamente il contraddittorio in fase di valutazione. Si ritiene, comunque che, anche se la normativa non ha previsto alcunché al riguardo, sia opportuno che il processo valutativo sia caratterizzato dalla partecipazione del dirigente con conseguente rafforzamento della garanzia offerta a quest'ultimo in merito ad una valutazione obiettiva, imparziale e trasparente.

6. I risultati della ricerca: gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti.

6.1 Premessa; 6.2 La partecipazione dei dirigenti nella definizione degli obiettivi che devono essere attribuiti alla loro responsabilità: eventuali effetti prodotti dall'emanazione del D.Lgs. 150/09; 6.3 La coerenza tra le strategie definite dagli organi politici e gli obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti: eventuali effetti prodotti dall'emanazione del D.Lgs. 150/09; 6.4 Autonomia della dirigenza nel perseguimento degli obiettivi attribuiti alla propria responsabilità: eventuali effetti prodotti dall'emanazione del D.Lgs. 150/09; 6.5 Valutazione della performance dei dirigenti e garanzia di imparzialità e obiettività.

6.1 Premessa

Questo scritto ha lo scopo di rappresentare gli effetti derivanti dall'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti. L'analisi si è focalizzata sui comuni della regione Piemonte considerando come campione di riferimento i comuni capoluogo di provincia in quanto enti di dimensione significativa in termini di popolazione, area territoriale e quantità di servizi forniti. La rilevazione dei dati è avvenuta tramite intervista strutturata ovvero con domande predefinite (riportate nel questionario allegato al presente scritto) a cui sono stati sottoposti i direttori generali o segretari generali dei Comuni o, in caso di loro indisponibilità, con ausilio dei membri dell'Organismo indipendente di valutazione delle performance (OIV).

Nell'ambito dell'obiettivo generale della ricerca, ovvero identificare gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nei rapporti tra organi politici e dirigenti, sono stati individuati, con maggior dettaglio, alcuni aspetti da analizzare che saranno distintamente presentati nel seguito. In particolare, si è considerato:

- la partecipazione dei dirigenti nella fase di definizione degli obiettivi che devono essere assegnati alla loro responsabilità valutando eventuali effetti prodotti dalla riforma (si rimanda alle domande di cui ai punti 1, 2, 3, 4, 5 del questionario in allegato);
- la coerenza tra le strategie definite dagli organi politici e gli obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti valutando eventuali effetti prodotti dalla riforma (si rimanda alle domande di cui al punto 6 del questionario allegato);
- autonomia della dirigenza nel perseguimento degli obiettivi attribuiti alla propria responsabilità valutando eventuali effetti prodotti dalla riforma (si rimanda alle domande di cui ai punti 7, 8, 9 del questionario allegato);
- valutazione della performance dei dirigenti e garanzia di imparzialità e obiettività valutando eventuali effetti prodotti dalla riforma (si rimanda alle domande di cui ai punti 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 del questionario allegato).

Nei paragrafi successivi saranno presentati i risultati derivanti dalle interviste strutturate utilizzando delle matrici che permettono di rappresentare in modo sintetico ed uniforme le rilevazioni effettuate.

6.2 La partecipazione dei dirigenti nella definizione degli obiettivi che devono essere attribuiti alla loro responsabilità: eventuali effetti prodotti dall'emanazione del D.Lgs. 150/09

La prima parte della ricerca, riguardante la partecipazione dei dirigenti nella definizione degli obiettivi attribuiti alla loro responsabilità ha avuto prevalentemente lo scopo di verificare quale soggetto nel Comune definisce operativamente gli obiettivi che devono essere perseguiti dai dirigenti ed in relazione ai quali è effettuata la valutazione della performance al fine di attribuire la remunerazione di risultato. In particolare, si è voluto verificare se vi è una partecipazione dei dirigenti nella

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

definizione degli obiettivi da attribuire alla loro responsabilità ed in caso affermativo attraverso quali modalità. Infine, si è voluto indagare se in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09 il livello di partecipazione dei dirigenti alla definizione degli obiettivi da attribuire alla loro responsabilità è variato o rimasto costante.

Si riportano nel seguito, in sintesi, i risultati derivanti dalle interviste a cui sono stati sottoposti i direttori generali o segretari generali (o, ancora, in caso di loro indisponibilità i membri dell'organismo indipendente di valutazione delle performance).

Documenti di pianificazione e programmazione: modifiche in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09

	Documenti di pianificazione e programmazione che hanno subito modifiche con l'emanazione del D.Lgs. 150 /09	Obiettivi e risultati attesi da assegnare alla responsabilità dei dirigenti: dove sono indicati
Torino	In applicazione del D.Lgs. 150/09 è stato approvato il Ciclo della Performance che ha adattato il Piano esecutivo di gestione / Piano dettagliato degli obiettivi alla nuova normativa; il piano della performance coincide con il PDO	Piano esecutivo di gestione / Piano dettagliato degli obiettivi
Vercelli	Introduzione del Piano delle performance	Piano degli Obiettivi e Piano delle Performance
Biella	Introduzione del Piano delle performance	Piano degli Obiettivi e Piano delle Performance
Asti	Introduzione del Piano delle performance	Piano della performance per quanto riguarda gli obiettivi strategici e nel Piano annuale degli obiettivi per l'attività ordinaria

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

Novara	Introduzione del Piano delle performance	Piano Dettagliato degli obiettivi
Verbania	Non sono state apportate modifiche sostanziali; il piano della performance corrisponde al PDO	Piano Dettagliato degli obiettivi
Cuneo	-	Piano esecutivo di gestione / Piano dettagliato degli obiettivi
Alessandria	Antecedentemente all'applicazione del D.Lgs. 150/09 gli strumenti di programmazione esecutiva adottati nell'ente erano il PEG (operativo) ed il PDO (strategico). Successivamente vi è stato l'accorpamento di obiettivi strategici / innovativi e obiettivi di miglioramento / mantenimento nel contesto di un unico documento, il PEG, che ora assume anche valenza strategica.	Piano esecutivo di gestione

Definizione degli obiettivi da attribuire alla responsabilità dei dirigenti:
partecipazione dei dirigenti

	Soggetto che definisce gli obiettivi che devono essere perseguiti dai dirigenti ed in relazioni ai quali è effettuata la valutazione della performance	Partecipazione dei dirigenti alla definizione degli obiettivi che devono essere assegnati alla loro responsabilità
Torino	I direttori membri CODIR trasmettono al settore Controllo di Gestione la proposta di PEG / PDO che viene successivamente approvata dal Direttore Generale; la bozza di PEG / PDO viene asseverata dall'OIV e successivamente approvata dalla Giunta comunale	Partecipazione dei dirigenti
Vercelli	La Giunta Comunale	Partecipazione dei dirigenti

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

Biella	Il Direttore Generale definisce gli obiettivi che dovranno essere perseguiti dai dirigenti	Partecipazione dei dirigenti
Asti	La Giunta Comunale su proposta del Segretario Coordinatore operativo e del nucleo di valutazione fino al 2010 poi sostituito dall'OIV	Partecipazione dei dirigenti
Novara	Sindaco, Giunta, Direzione	Partecipazione dei dirigenti
Verbania	Giunta Comunale con la collaborazione dei dirigenti e dell'ufficio controllo di gestione	Partecipazione dei dirigenti
Cuneo	Segretario Generale, Nucleo di Valutazione, Dirigente ed Assessore di riferimento	Partecipazione dei dirigenti
Alessandria	Il Segretario Generale, in quanto presidente del Comitato esecutivo e di coordinamento (costituito dai Direttori d'Area - di vertice - e dai Direttori degli staff risorse umane e finanziarie), definisce gli obiettivi con la collaborazione degli altri componenti del succitato Comitato.	Partecipazione dei dirigenti

Modalità di partecipazione ed eventuali effetti prodotti dall'emanazione del D.Lgs. 150/09

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

	Modalità attraverso cui si realizza la partecipazione	Partecipazione dei dirigenti alla definizione degli obiettivi da assegnare alla loro responsabilità: modifiche in seguito a D.Lgs. 150/09
Torino	Il direttore membro CODIR di norma concorda con i singoli dirigenti gli obiettivi e gli indicatori	Nessuna modifica, il livello di partecipazione è costante
Vercelli	In sede di Conferenza dei Dirigenti coordinata dal Segretario Generale si individuano gli obiettivi realizzabili in relazione alle risorse disponibili	Vi è una maggiore partecipazione dei dirigenti in fase di definizione degli obiettivi da assegnare alla loro responsabilità
Biella	La partecipazione è realizzata attraverso l'interazione dinamica con il Direttore generale	Vi è una maggiore partecipazione dei dirigenti in fase di definizione degli obiettivi da assegnare alla loro responsabilità
Asti	Partecipano alla costruzione del Piano della Performance in relazione al proprio ambito e individuano attraverso il colloquio individuale con il Nucleo di Valutazione ora OIV gli obiettivi già contenuti nella RPP annuale che saranno oggetto di valutazione individuale definendone gli indicatori	Nessuna modifica, il livello di partecipazione è costante
Novara	Discussione preventiva con l'assessore di riferimento	Il livello di partecipazione è costante, si presume, però, che ci saranno modifiche nel breve termine
Verbania	Stesura degli obiettivi in collaborazione con gli assessori di riferimento	Nessuna modifica, il livello di partecipazione è costante
Cuneo	Stesura dettagliata degli obiettivi con gli assessori di riferimento	Vi è una maggiore partecipazione dei dirigenti in fase di definizione degli obiettivi da assegnare alla loro responsabilità

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

<i>Alessandria</i>	<p>Il processo di programmazione, rivolto alla predisposizione del PEG, si svolge con modalità e tempi definiti dalla Giunta Comunale, in stretta correlazione con la redazione del Bilancio di Previsione annuale. Il Segretario Generale, attraverso specifiche riunioni del Comitato Esecutivo e di Coordinamento, attiva la partecipazione propositiva dei Direttori d'Area e dei Direttori delle Direzioni di Staff al processo annuale di individuazione delle attività straordinarie / obiettivi e di assegnazione delle risorse atte al loro conseguimento. Analoga attivazione è attuata dai Direttori D'Area nei confronti dei rispettivi Direttori di Direzione.</p>	<p>Il livello di partecipazione è costante, si presume, però, che ci saranno modifiche nel breve termine</p>
---------------------------	---	--

Dall'analisi dei risultati estrapolati dalle interviste effettuate è possibile pervenire alle seguenti informazioni:

- in merito ai documenti di pianificazione e programmazione adottati dai Comuni si rileva, in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09, una situazione, di fatto, non uniforme in quanto, quattro Comuni del campione, con l'approvazione del Ciclo della performance, hanno provveduto ad adottare un nuovo documento, il Piano della performance che rappresenta uno strumento indispensabile nell'attività di valutazione dei dirigenti, due Comuni hanno adattato i documenti già presenti (Piano dettagliato degli obiettivi e Piano esecutivo di gestione) e due Comuni non hanno apportato modifiche sostanziali;
- i vari Comuni che fanno parte del campione analizzato affermano che vi è partecipazione dei dirigenti nella definizione degli obiettivi che devono essere attribuiti alla loro responsabilità e in relazione ai quali è effettuata la valutazione della performance; in particolare la partecipazione si realizza sia con rapporti diretti formali (riunioni) sia con rapporti informali (nella forma di colloqui, discussioni) che si possono avere con i diversi soggetti che a vari livelli contribuiscono alla definizione degli obiettivi (assessore di riferimento, direttore

generale, componenti dell'Organismo indipendente di valutazione delle performance o nucleo di valutazione);

- in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09 si è rilevata un'evoluzione non uniforme nei diversi comuni; in particolare tre comuni (Torino, Asti, Verbania) hanno affermato che con la riforma non vi sono state particolari modifiche nel livello di partecipazione dei dirigenti, tre comuni (Vercelli, Biella, Cuneo) ritengono che in seguito alla riforma vi sia una maggiore partecipazione dei dirigenti nella fase di definizione degli obiettivi da assegnare alla loro responsabilità, partecipazione che si realizza con le modalità consuete (rapporti diretti formali e informali) e due comuni hanno affermato che la riforma non ha (al momento dell'intervista) modificato il livello di partecipazione ma si ritengono possibili cambiamenti nel breve termine.

6.3 La coerenza tra le strategie definite dagli organi politici e gli obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti: eventuali effetti prodotti dall'emanazione del D.Lgs. 150/09

La seconda parte della ricerca ha avuto lo scopo di accertare se nei comuni considerati vi è coerenza tra le strategie e le linee di indirizzo politico e gli obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti; si è provveduto, in particolare, a verificare attraverso quali modalità e forme di controllo è garantita la suddetta coerenza. Infine si sono analizzati eventuali effetti prodotti dal D.Lgs. 150 /09 in termini di complessità nel mantenimento della coerenza tra strategie e linee di indirizzo politico e obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti.

Si riportano nel seguito, in sintesi, i risultati derivanti dalle interviste a cui sono stati sottoposti i direttori generali o segretari generali (o, ancora, in caso di loro indisponibilità i membri dell'organismo indipendente di valutazione delle performance).

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

Coerenza tra le strategie e le linee di indirizzo politico e gli obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti: soggetti coinvolti

	Coerenza tra le strategie e le linee di indirizzo politico e gli obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti	Soggetto che deve garantire la sussistenza della coerenza tra strategie, linee di indirizzo politico e obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti
Torino	Vi è coerenza	Il Direttore generale tramite il settore Controllo di Gestione
Vercelli	Vi è coerenza	Conferenza dei dirigenti
Biella	Vi è coerenza	Il Direttore generale e l'OIV; il direttore generale attraverso la convergenza sintropica tra piano strategico e piano dettagliato degli obiettivi in via antecedente e l'OIV attraverso il monitoraggio periodico e l'analisi degli scostamenti.
Asti	Vi è coerenza	Il Nucleo di valutazione ora sostituito dall'OIV
Novara	Vi è coerenza	Direttore generale e segretario generale; dal 2011 vi potranno essere possibili cambiamenti in seguito alle elezioni amministrative
Verbania	Vi è coerenza	Giunta Comunale e dirigenti
Cuneo	Vi è coerenza	Segretario Generale
Alessandria	Vi è coerenza	Comitato esecutivo e di coordinamento presieduto dal Segretario generale

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

Modalità attraverso cui è garantita la coerenza tra strategie e linee di indirizzo politico e obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti; eventuali complessità in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09

	Modalità attraverso cui è garantita la coerenza tra strategie, linee di indirizzo politico e obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti	Complessità in merito al mantenimento della coerenza in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09
Torino	Il Controllo di gestione nella fase della redazione ed approvazione del PEG / PDO controlla ed assicura la coerenza tra strategie, linee di indirizzo politico e obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti	Nessuna complessità rilevata; il Comune di Torino assicurava tale coerenza anche prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 150/09
Vercelli	La coerenza tra strategie, linee di indirizzo politico e obiettivi è garantita attraverso report periodici	Complessità in quanto nel Piano delle Performance devono essere individuati con maggior puntualizzazione gli indicatori di risultato
Biella	La coerenza tra strategie, linee di indirizzo politico e obiettivi è garantita attraverso il controllo strategico	Complessità in quanto il D.Lgs. 150/09 ha introdotto l'individuazione di idonei parametri di performance
Asti	La coerenza tra strategie, linee di indirizzo politico e obiettivi è garantita attraverso l'approvazione di un sistema premiante coerente in tutte le sue fasi oltre che conforme alla legge	Nessuna complessità rilevata; l'ente si era già dotato di questo metodo di lavoro
Novara	La coerenza tra strategie, linee di indirizzo politico e obiettivi è garantita attraverso report periodici all'Organismo Indipendente di Valutazione	Nessuna complessità rilevata
Verbania	La coerenza tra strategie, linee di indirizzo politico e obiettivi è garantita attraverso l'ufficio controllo di gestione	Nessuna complessità rilevata
Cuneo	-	Nessuna complessità rilevata

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

Alessandria	<p>Attraverso le risultanze del Controllo Strategico sia gli organi politici sia il vertice burocratico amministrativo possono verificare la coerenza tra strategie, linee di indirizzo politico e obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti. Il documento programmatico è stato oggetto di rivisitazione a metà mandato, con apposita conferenza programmatica aperta agli stakeholder dell'ente, mentre le risultanze dell'azione politico - amministrativa sono state rese pubbliche attraverso i bilanci sociali annuali e di metà mandato.</p>	Nessuna complessità rilevata
--------------------	--	------------------------------

Dall'analisi dei risultati derivanti dalle interviste supportati dalla lettura dei documenti di pianificazione e programmazione adottati nei diversi Comuni è possibile pervenire alle seguenti informazioni:

- in ogni Comune vi è coerenza tra le strategie e le linee di indirizzo politico e gli obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti; tale coerenza è garantita prevalentemente dal direttore generale (avvalendosi del controllo strategico o del controllo di gestione) in via antecedente, ovvero nella fase di redazione e approvazione dei documenti di pianificazione e programmazione, e dall'OIV (organismo indipendente di valutazione delle performance) ex post, ovvero attraverso il monitoraggio periodico;
- l'emanazione del D.Lgs. 150/09 non ha creato particolari complessità nel mantenimento della coerenza tra strategie e linee di indirizzo politico e obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti; l'unica criticità evidenziata deriva dall'individuazione dei parametri di performance (inseriti eventualmente nel piano delle performance o in altro documento di pianificazione o programmazione opportunamente adattato - in genere il PDO) che richiede un ulteriore sforzo per il mantenimento della coerenza all'interno del complessivo sistema di pianificazione e programmazione (criticità evidenziata, in particolare, da due Comuni, Vercelli e Biella).

6.4 Autonomia della dirigenza nel perseguimento degli obiettivi attribuiti alla propria responsabilità: eventuali effetti prodotti dall'emanazione del D.Lgs. 150/09

La terza parte della ricerca ha avuto lo scopo di verificare se nei Comuni è garantita alla dirigenza la necessaria autonomia per il perseguimento degli obiettivi attribuiti alla propria responsabilità; in particolare si è verificato se i dirigenti hanno autonomia nella gestione e nel coordinamento delle risorse che devono essere utilizzate per il perseguimento degli obiettivi assegnati alla loro responsabilità. Tale analisi è stata condotta anche con l'obiettivo di rilevare eventuali effetti prodotti con l'emanazione del D. Lgs. 150/09.

Si riportano nel seguito, in sintesi, i risultati derivanti dalle interviste a cui sono stati sottoposti i direttori generali o segretari generali (o, ancora, in caso di loro indisponibilità i membri dell'organismo indipendente di valutazione delle performance).

Gestione e coordinamento delle risorse per il perseguimento degli obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti

	I dirigenti si occupano delle attività di gestione e del coordinamento delle risorse per il perseguimento degli obiettivi assegnati alla loro responsabilità	Autonomia dei dirigenti nell'attività di gestione e coordinamento delle risorse per il perseguimento degli obiettivi a loro assegnati
Torino	Si	Vi è autonomia
Vercelli	Si	Vi è autonomia
Biella	Si	Vi è autonomia

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

Asti	Si	Vi è autonomia
Novara	Si	Vi è autonomia
Verbania	Si	Vi è autonomia
Cuneo	Si	Vi è autonomia
Alessandria	Si	Vi è autonomia

Autonomia nell'attività di gestione e coordinamento delle risorse e modifiche in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09

	Elementi che permettono di affermare che i dirigenti hanno autonomia nell'attività di gestione e coordinamento delle risorse	Modifiche nel livello di autonomia in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09
Torino	-	Il livello di autonomia è rimasto costante
Vercelli	-	Il livello di autonomia è rimasto costante
Biella	Gli stanziamenti di bilancio permettono di affermare che vi è autonomia	Il livello di autonomia è rimasto costante
Asti	Adottano tutti gli atti sia formali che sostanziali	Il livello di autonomia è rimasto costante; la trasformazione sostanziale negli enti locali era stata già introdotta con la Riforma Bassanini e con il D.Lgs. 267/2000

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

<i>Novara</i>	Non vi sono particolari ingerenze da parte di altri soggetti	Il livello di autonomia è rimasto costante
<i>Verbania</i>	Definiscono la programmazione e le risorse finanziarie ed umane da impegnare ed impiegare, compatibilmente con le disponibilità di bilancio e la dotazione organica	Il livello di autonomia è rimasto costante
<i>Cuneo</i>	-	-
<i>Alessandria</i>	Ai dirigenti, con il PEG, sono assegnate risorse umane, finanziarie e strumentali al fine dell'espletamento delle attività e del raggiungimento degli obiettivi assegnati	Il livello di autonomia è rimasto costante

Partecipazione degli organi politici nell'attività di gestione e coordinamento delle risorse

	Gli organi politici partecipano nell'attività di gestione e coordinamento delle risorse
<i>Torino</i>	Gli organi politici non partecipano alla gestione e al coordinamento delle risorse
<i>Vercelli</i>	Gli organi politici partecipano alla gestione e al coordinamento delle risorse attraverso incontri dedicati per l'individuazione delle priorità
<i>Biella</i>	Gli organi politici partecipano alla gestione e al coordinamento delle risorse attraverso l'approvazione dei documenti di pianificazione e programmazione degli obiettivi
<i>Asti</i>	Gli organi politici partecipano alla gestione e al coordinamento delle risorse intervenendo nella individuazione delle priorità
<i>Novara</i>	Gli organi politici partecipano alla gestione e al coordinamento delle risorse attraverso atti di indirizzo e valutazione dei report dell'OIV

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

Verbania	Gli organi politici non partecipano alla gestione e al coordinamento delle risorse
Cuneo	-
Alessandria	Gli organi politici non partecipano alla gestione e al coordinamento delle risorse

Dall'analisi dei risultati derivanti dalle sintesi delle interviste effettuate è possibile pervenire alle seguenti informazioni:

- in tutti i Comuni che rientrano nel campione i dirigenti si occupano delle attività di gestione e del coordinamento delle risorse per il perseguimento degli obiettivi attribuiti alla loro responsabilità;
- in tutti i Comuni che rientrano nel campione vi è autonomia dei dirigenti nell'attività di gestione e coordinamento delle risorse per il perseguimento degli obiettivi a loro assegnati;
- gli elementi che permettono di affermare che vi è autonomia sono sostanzialmente omogenei: i dirigenti definiscono le risorse finanziarie e umane da impiegare compatibilmente con le disponibilità di bilancio e la dotazione organica adottando tutti gli atti sia formali che sostanziali, non sono state rilevate particolari ingerenze da parte di altri soggetti; in particolare gli organi politici non partecipano all'attività di gestione e al coordinamento delle risorse (nei quattro comuni – Vercelli, Biella, Asti, Novara - dove a quest'ultima domanda è stata data risposta affermativa è emerso comunque che la partecipazione degli organi politici è limitata alla più generale attività di indirizzo);

- in tutti i comuni che rientrano nel campione il livello di autonomia dei dirigenti nell'attività di gestione e coordinamento delle risorse non è variato in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09.

6.5 Valutazione della performance dei dirigenti e garanzia di imparzialità e obiettività.

La quarta parte della ricerca ha avuto lo scopo di verificare, nell'ambito del tema più generale della valutazione della performance dei dirigenti, a quale organo compete la valutazione ed, in particolare, se agli organi politici è attribuito un ruolo attivo in questo senso. Inoltre, si è verificato se all'interno del Comune sono riconosciute ai dirigenti garanzie affinché la valutazione avvenga con imparzialità e obiettività. Tale analisi è stata effettuata con particolare riferimento alle condizioni presenti in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09.

Si riportano nel seguito, in sintesi, i risultati derivanti dalle interviste a cui sono stati sottoposti i direttori generali o segretari generali (o, ancora, in caso di loro indisponibilità i membri dell'organismo indipendente di valutazione delle performance).

I soggetti che si occupano della valutazione della performance dirigenziale

	Soggetto che si occupava della valutazione della performance dirigenziale prima dell'emanazione del D.Lgs. 150/09	Soggetto che si occupa della valutazione della performance dirigenziale in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

Torino	Prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 150/09 il nucleo di valutazione coadiuvava il Direttore Generale, ai fini della determinazione della retribuzione accessoria, nella valutazione delle diverse posizioni dirigenziali in relazione alle funzioni ed alle responsabilità attribuite, nonché alla valutazione dell'attività dirigenziale ed all'assegnazione dei premi	L'OIV valuta il Direttore Generale / Segretario Generale; il Nucleo di Valutazione coadiuva il Direttore Generale, ai fini della determinazione della retribuzione accessoria, nella valutazione delle diverse posizioni dirigenziali in relazione alle funzioni ed alle responsabilità attribuite, nonché alla valutazione dell'attività dirigenziale ed all'assegnazione dei premi
Vercelli	Nucleo di valutazione	Nucleo di valutazione
Biella	Nucleo di valutazione	L'Organismo Indipendente di Valutazione della performance (OIV)
Asti	Nucleo di valutazione	L'Organismo Indipendente di Valutazione della performance (OIV)
Novara	Nucleo di valutazione	L'Organismo Indipendente di Valutazione della performance (OIV)
Verbania	Nucleo di valutazione	Nucleo di valutazione
Cuneo	Nucleo di valutazione	Nucleo di valutazione
Alessandria	Nucleo di valutazione (composto dal Segretario Generale e da due componenti esterni)	L'Organismo Indipendente di Valutazione della performance (OIV) costituito da tre membri esterni

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

Partecipazione degli organi politici nell'attività di valutazione della performance dirigenziale prima dell'emanazione del D.Lgs. 150/09

	Partecipazione degli organi politici alla valutazione della performance dirigenziale prima dell'emanazione del D.Lgs. 150/09
Torino	Gli organi politici non partecipavano alla valutazione della performance dirigenziale prima dell'emanazione del D.Lgs. 150/09
Vercelli	Gli organi politici partecipavano alla valutazione della performance dirigenziale prima dell'emanazione del D.Lgs. 150/09
Biella	Gli organi politici non partecipavano alla valutazione della performance dirigenziale prima dell'emanazione del D.Lgs. 150/09
Asti	Gli organi politici partecipavano alla valutazione della performance dirigenziale prima dell'emanazione del D.Lgs. 150/09
Novara	Gli organi politici partecipavano in parte alla valutazione della performance dirigenziale prima dell'emanazione del D.Lgs. 150/09
Verbania	Gli organi politici partecipavano alla valutazione della performance dirigenziale prima dell'emanazione del D.Lgs. 150/09

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

Cuneo	Gli organi politici non partecipavano alla valutazione della performance dirigenziale prima dell'emanazione del D.Lgs. 150/09
Alessandria	Gli organi politici partecipavano alla valutazione della performance dirigenziale prima dell'emanazione del D.Lgs. 150/09

Partecipazione degli organi politici alla valutazione della performance dirigenziale in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09

	Partecipazione degli organi politici alla valutazione della performance dirigenziale in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09	Modalità attraverso cui si realizza la partecipazione
Torino	Gli organi politici non partecipano alla valutazione della performance dirigenziale al fine dell'attribuzione della remunerazione di risultato in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09	-
Vercelli	Gli organi politici partecipano alla valutazione della performance dirigenziale al fine dell'attribuzione della remunerazione di risultato in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09	Condivisione con il Sindaco della valutazione di risultato ed approvazione da parte della Giunta Comunale della procedura valutativa
Biella	Gli organi politici non partecipano alla valutazione della performance dirigenziale al fine dell'attribuzione della remunerazione di risultato in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09	-
Asti	Gli organi politici partecipano alla valutazione della performance dirigenziale al fine dell'attribuzione della remunerazione di risultato in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09	Il Sindaco, che ha attribuito gli incarichi dirigenziali, valuta i comportamenti con il supporto dell'OIV che a sua volta ha valutato il grado di realizzazione degli obiettivi

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

Novara	Gli organi politici non partecipano alla valutazione della performance dirigenziale al fine dell'attribuzione della remunerazione di risultato in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09	-
Verbania	Gli organi politici partecipano alla valutazione della performance dirigenziale al fine dell'attribuzione della remunerazione di risultato in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09	Il Sindaco partecipa alla valutazione della performance dirigenziale valutando l'attribuzione ai singoli dirigenti di un punteggio massimo pari al 15% del punteggio complessivo. L'attribuzione del restante massimo 85% del punteggio complessivo è di competenza del Nucleo di Valutazione
Cuneo	Gli organi politici non partecipano alla valutazione della performance dirigenziale al fine dell'attribuzione della remunerazione di risultato in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09	-
Alessandria	Gli organi politici partecipano alla valutazione della performance dirigenziale al fine dell'attribuzione della remunerazione di risultato in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09	Il Sindaco esamina la proposta dell'OIV inerente alla valutazione e può intervenire specie per quel che attiene alla strategicità degli obiettivi assegnati

Garanzia di imparzialità e obiettività nella valutazione della performance dirigenziale

	Garanzia di imparzialità e obiettività nella valutazione della performance dirigenziale in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09	Soggetti che garantiscono l'obiettività e l'imparzialità nella valutazione della performance dirigenziale
Torino	E' garantita l'imparzialità e l'obiettività	L'OIV in quanto assevera e monitora il sistema di valutazione
Vercelli	E' garantita l'imparzialità e l'obiettività	Componenti del Nucleo di valutazione tutti esterni all'organizzazione dell'Ente
Biella	E' garantita l'imparzialità e l'obiettività	I membri dell'OIV con la loro deontologia professionale

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

Asti	E' garantita l'imparzialità e l'obiettività	Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)
Novara	E' garantita l'imparzialità e l'obiettività	Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)
Verbania	E' garantita l'imparzialità e l'obiettività	Nucleo di valutazione
Cuneo	E' garantita l'imparzialità e l'obiettività	Nucleo di valutazione
Alessandria	E' garantita l'imparzialità e l'obiettività	Componenti dell'OIV

Garanzie riconosciute al soggetto valutato e fattori di criticità rilevati

	Garanzie riconosciute al soggetto valutato in merito all'obiettività e all'imparzialità della valutazione	Fattori di criticità che potrebbero compromettere l'obiettività e l'imparzialità nella valutazione della performance dirigenziale
Torino	I dirigenti possono presentare ricorso motivato	Nessun fattore di criticità
Vercelli	Possibilità di impugnare la valutazione finale	Nessun fattore di criticità
Biella	Colloqui preliminari infrannuali e conclusivi che il sistema prevede in relazione al processo valutativo e l'analisi degli skill comportamentali	Nessun fattore di criticità
Asti	L'ente ha adottato una procedura di valutazione partecipata con l'interessato	Nessun fattore di criticità
Novara	L'ente ha adottato una procedura di valutazione partecipata con l'interessato	Fattori di criticità rilevati: possibilità di interferenze della parte politica
Verbania	-	Nessun fattore di criticità
Cuneo	-	Nessun fattore di criticità

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

Alessandria	Presenza componenti OIV	Fattori di criticità rilevati: la nomina da parte del sindaco dei componenti dell'OIV potrebbe inficiarne l'indipendenza di giudizio; sarebbe perciò opportuno prevedere l'istituzione di un albo regionale dei "valutatori" a cui, chi ha i requisiti previsti, può iscriversi previo superamento di una selezione per titoli ed esami. Il Sindaco si limiterebbe, a quel punto, ad attingere tra gli idonei della graduatoria; altra criticità deriva dal fatto che, essendo tutti i componenti dell'OIV esterni all'ente, la scarsa conoscenza della dirigenza potrebbe inficiare in parte il giudizio espresso (soltanto chi lavora quotidianamente "fianco a fianco" del dirigente e ne coordina l'azione riesce ad esprimere una valutazione abbastanza attendibile sull'operato del medesimo)
--------------------	-------------------------	--

Partecipazione dei dirigenti al processo valutativo

	Partecipazione del dirigente - soggetto valutato - al processo valutativo	Modalità attraverso cui si realizza la partecipazione
Torino	Il dirigente - soggetto valutato - non partecipa al processo valutativo	-
Vercelli	Il dirigente - soggetto valutato - partecipa al processo valutativo	Incontri dedicati con ciascuna direzione e stesura e valutazione congiunta dei report
Biella	Il dirigente - soggetto valutato - partecipa al processo valutativo	La partecipazione si realizza attraverso colloqui periodici con l'OIV
Asti	Il dirigente - soggetto valutato - partecipa al processo valutativo	La partecipazione si realizza attraverso la Conferenza dei Dirigenti, i colloqui individuali in corso d'anno e la possibilità di fornire relazioni scritte anche giustificative sulle difficoltà e / o le criticità incontrate
Novara	Il dirigente - soggetto valutato - partecipa al processo valutativo	Stesura di report sull'attività svolta
Verbania	Il dirigente - soggetto valutato - partecipa al processo valutativo	Momenti di confronto tra i componenti del Nucleo di valutazione ed i dirigenti

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

Cuneo	Il dirigente - soggetto valutato - partecipa al processo valutativo	Il dirigente presenta una relazione finale in cui descrive la realizzazione degli obiettivi, le eventuali criticità riscontrate e le eventuali fasi non realizzate
Alessandria	Il dirigente - soggetto valutato - partecipa al processo valutativo	Il dirigente può essere chiamato dall'OIV per un contraddittorio riguardante il raggiungimento degli obiettivi assegnati

Dall'analisi dei risultati derivanti dalle sintesi delle interviste effettuate è possibile pervenire alle seguenti informazioni che si riferiscono alla situazione in essere in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09:

- in merito alla partecipazione degli organi politici alla valutazione della performance dirigenziale le risposte fornite dai diversi Comuni non evidenziano un quadro omogeneo; in 4 Comuni del campione considerato (Torino, Biella, Novara, Cuneo) si afferma che non vi è partecipazione dell'organo politico nell'attività di valutazione ed in 4 Comuni (Vercelli, Asti, Verbania, Alessandria), viceversa, vi è partecipazione. In particolare in questi ultimi Comuni si è posta in evidenza l'attività del sindaco nella valutazione, complementare all'attività dell'Organismo indipendente di valutazione delle performance (OIV) o del Nucleo di valutazione ed in un solo Comune si è rilevato il ruolo della Giunta in merito, però, esclusivamente all'approvazione della procedura valutativa;
- in tutti i Comuni si è affermato che al soggetto valutato è garantita l'imparzialità e l'obiettività della valutazione; in realtà dalle risposte successive emergono alcune perplessità che saranno evidenziate nel seguito;
- in tutti i Comuni si è affermato che l'organo che fornisce o dovrebbe fornire garanzia di imparzialità e obiettività nella valutazione della performance dirigenziale è l'Organismo indipendente di valutazione delle performance (OIV) o il Nucleo di valutazione;

- in riferimento alle garanzie riconosciute al soggetto valutato in merito all'obiettività e all'imparzialità della valutazione le risposte non evidenziano un quadro omogeneo; in particolare tre Comuni del campione considerato non indicano alcuna garanzia particolare, per due Comuni è citata la possibilità di impugnare la valutazione finale presentando ricorso (possibilità presente in realtà in tutti i comuni considerati) ed in tre Comuni è presente una procedura di valutazione partecipata con colloqui preliminari e / o conclusivi con il soggetto valutato (partecipazione presente in realtà complessivamente in cinque Comuni come emerge dal punto successivo);
- in merito alla partecipazione del dirigente – soggetto valutato - al processo valutativo è emerso un quadro piuttosto omogeneo in quanto sette Comuni affermano che vi è partecipazione ed 1 Comune ritiene che non vi sia partecipazione; in particolare, in merito alle modalità attraverso cui si realizza la partecipazione, si rilevano incontri dedicati periodici con ciascuna direzione o con l'Organismo indipendente di valutazione delle performance o Nucleo di valutazione (cinque comuni su sette), la stesura di report sull'attività svolta in cui si descrive il grado di realizzazione degli obiettivi, le eventuali difficoltà e criticità riscontrate e le fasi non realizzate (quattro Comuni su sette), la valutazione congiunta dei report (1 comune su sette);
- in merito ai fattori di criticità che potrebbero compromettere l'obiettività e l'imparzialità nella valutazione della performance dirigenziale sei Comuni non rilevano alcun fattore di criticità, in due Comuni si è rilevata la possibile interferenza della parte politica prevalentemente nella figura del sindaco (si cita al riguardo la risposta fornita dal Comune di Alessandria “la nomina da parte del sindaco dei componenti dell'OIV potrebbe inficiarne l'indipendenza di giudizio; sarebbe perciò opportuno prevedere l'istituzione di un albo regionale dei “valutatori” a cui, chi ha i requisiti previsti, può iscriversi previo superamento di una selezione per titoli ed esami. Il sindaco si limiterebbe, a quel punto, ad attingere tra gli idonei della graduatoria”) e in un Comune si è rilevato come fattore di criticità la scarsa conoscenza dei dirigenti da parte dell'Organismo

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

indipendente di valutazione delle performance (si cita al riguardo la risposta fornita dal Comune di Alessandria “essendo tutti i componenti dell'OIV esterni all'ente, la scarsa conoscenza della dirigenza potrebbe inficiarne in parte il giudizio espresso – soltanto chi lavora quotidianamente fianco a fianco del dirigente e ne coordina l'azione riesce ad esprimere una valutazione abbastanza attendibile sull'operato del medesimo).

7. Conclusioni

Il presente scritto ha avuto lo scopo di valutare gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti attraverso una ricerca di tipo quantitativo condotta nei Comuni della regione Piemonte. Il campione è stato costituito dai Comuni capoluogo di provincia, in quanto enti di dimensione significativa in termini di popolazione, area territoriale e quantità di servizi forniti. Come avviene in genere nella ricerca quantitativa, si è attribuito un ruolo rilevante all'analisi della letteratura al fine di definire non solo un inquadramento teorico, ma anche con l'obiettivo di delineare delle ipotesi da verificarsi attraverso l'analisi empirica. Nel presente capitolo conclusivo si confronteranno le ipotesi teoriche, prese a riferimento per la definizione delle domande di ricerca, con i risultati derivanti dalle interviste a domande aperte a cui sono stati sottoposti i Direttori generali o segretari generali dei Comuni (ed, in caso di loro indisponibilità, i membri dell'OIV – Organismo indipendente di valutazione delle performance – o i componenti nel nucleo di valutazione).

In primo luogo dall'analisi della letteratura è emerso che i sistemi di misurazione e valutazione delle performance in relazione con il sistema di pianificazione e programmazione degli obiettivi attribuiscono agli organi amministrativi una maggiore responsabilizzazione in termini di risultati e conseguentemente maggiore autonomia.

Tale ipotesi teorica è stata fondamentale per delineare le seguenti domande di ricerca:

- l'emanazione del D.Lgs. 150/09 ha influito sul livello di partecipazione dei dirigenti nella fase di definizione degli obiettivi assegnati alla loro responsabilità?

- l'emanazione del D.Lgs. 150/09 ha influito sul grado di autonomia riconosciuto alla dirigenza?

In merito alla prima domanda di ricerca, ovvero effetto della riforma sul livello di partecipazione dei dirigenti nella definizione degli obiettivi da assegnare alla loro responsabilità, si è pervenuti ai seguenti risultati.

- Tutti i Comuni del campione sono stati caratterizzati da una situazione di partenza (ante riforma) omogenea in termini di partecipazione; in particolare, in tutti i Comuni anche prima della riforma vi era partecipazione dei dirigenti nella definizione degli obiettivi da attribuire alla loro responsabilità, partecipazione che si realizzava sia con rapporti diretti formali (riunioni) sia con rapporti informali (colloqui, discussioni) con i vari soggetti che contribuiscono alla definizione degli obiettivi (assessori di riferimento, direttore generale, componenti dell'OIV – Organismo indipendente di valutazione delle performance – o del nucleo di valutazione).
- Gli effetti della riforma nei diversi Comuni non sono stati omogenei; in particolare, in tre Comuni del campione non si sono rilevati effetti in merito al livello di partecipazione dei dirigenti, in tre Comuni si è rilevata una maggiore partecipazione dei dirigenti realizzata con le modalità consuete (rapporti diretti formali e informali) ed in due Comuni si è affermato che, al momento dell'intervista, la riforma non aveva ancora prodotto effetti in termini di maggiore partecipazione dei dirigenti ma si prevedevano possibili cambiamenti in tal senso nel breve termine. Si consideri che le interviste sono state effettuate nella seconda metà del 2010 e nella prima metà del 2011, quando in alcuni Comuni era ancora in corso il processo di adattamento alle disposizioni del D.Lgs. 150/09. Si consideri, pertanto, che, anche nei Comuni in cui alla presente domanda è stata data risposta negativa (tre Comuni) non è possibile escludere che la riforma produca in futuro effetti sul livello di partecipazione

dei dirigenti nella definizione degli obiettivi da attribuire alla loro responsabilità.

In merito alla seconda domanda di ricerca, ovvero effetto della riforma sul livello di autonomia dei dirigenti in riferimento all'attività di gestione delle risorse per il perseguimento degli obiettivi attribuiti alla propria responsabilità, si presentano i seguenti risultati.

- Nei Comuni che rientrano nel campione oggetto di analisi si è evidenziata una situazione ante riforma omogenea: i dirigenti si occupano in autonomia della gestione e del coordinamento delle risorse per il perseguimento degli obiettivi attribuiti alla loro responsabilità ed, in particolare, definiscono le risorse finanziarie e umane da impiegare compatibilmente con le disponibilità di bilancio e con la dotazione organica. Non si sono rilevati particolari ingerenze da parte degli organi politici che mantengono esclusivamente una funzione di indirizzo.
- In seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09 non si sono manifestate modifiche significative in merito all'autonomia riconosciuta ai dirigenti nell'attività di gestione e nel coordinamento delle risorse. Tale risultato, che appare in contrasto e sembra non confermare l'ipotesi iniziale trova, in realtà, una giustificazione: la trasformazione sostanziale negli enti locali in tema di autonomia nella gestione e nel coordinamento delle risorse era già stata introdotta con la Riforma Bassanini e con il D.Lgs. 267/2000; gli enti locali hanno, pertanto, affrontato le innovazioni derivanti dal D.Lgs. 150/09 partendo da una situazione iniziale favorevole, già caratterizzata dal riconoscimento ai dirigenti della necessaria autonomia nella gestione delle risorse.

In secondo luogo dall'analisi della letteratura è emerso che i sistemi di pianificazione e programmazione degli obiettivi in relazione con il sistema di

misurazione e valutazione delle performance possono incentivare i dirigenti a perseguire gli obiettivi assegnati alla loro responsabilità in coerenza con le strategie e le linee di indirizzo definite dagli organi politici.

Tale ipotesi teorica ha permesso di definire la seguente domanda di ricerca:

- l'emanazione del D.Lgs. 150/09 ha influito sul livello di coerenza tra strategie e linee di indirizzo definite dagli organi politici e obiettivi operativi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti?

Dall'analisi dei risultati derivanti dalla ricerca empirica sono emerse le seguenti considerazioni:

- ogni comune si pone l'obiettivo di garantire la coerenza tra le strategie e le linee di indirizzo definite dagli organi politici e gli obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti sia in via antecedente, ovvero in fase di redazione dei documenti di pianificazione e programmazione, sia ex post attraverso il monitoraggio periodico;
- la riforma è avvenuta, pertanto, in un contesto in cui già era garantito un impegno in tal senso, impegno che si è mantenuto anche con l'emanazione del D.Lgs. 150/09 che ha previsto l'individuazione di parametri di performance per descrivere le modalità attraverso cui devono essere perseguiti gli obiettivi; l'unica criticità evidenziata dagli enti locali (in particolare, da due Comuni) deriva, infatti, dall'individuazione dei parametri di performance, inseriti nel piano delle performance o in altro documento, in genere il PDO, che deve essere effettuata garantendo la coerenza all'interno del complessivo sistema di pianificazione e programmazione degli obiettivi.

Infine dall'analisi della letteratura è emerso che i sistemi di pianificazione e programmazione in relazione con il sistema di misurazione e valutazione delle

performance possono favorire una valutazione obiettiva e imparziale della dirigenza effettuata sulla base del confronto tra risultati attesi e risultati raggiunti.

Tale ipotesi teorica è stata fondamentale per definire l'ultima domanda di ricerca:

- il sistema di misurazione e valutazione delle performance adottato dagli enti locali in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09 fornisce opportune garanzie affinché la dirigenza sia valutata con imparzialità e obiettività a prescindere dallo schieramento politico?

Dall'analisi dei risultati derivanti dalla ricerca empirica sono emerse le seguenti considerazioni.

- In tutti i Comuni del campione considerato (sia quelli in cui vi è partecipazione dell'organo politico nel processo valutativo, sia quelli in cui non vi è partecipazione di quest'ultimo) si è affermato che vi sono opportune garanzie di imparzialità e obiettività della valutazione.
- La principale garanzia in tutti i Comuni è rappresentata dalla presenza dell'Organismo Indipendente di Valutazione delle performance o del nucleo di valutazione; inoltre, in merito alle ulteriori garanzie riconosciute al soggetto valutato, si è rilevata, oltre alla possibilità di impugnare la valutazione finale presentando ricorso, anche la possibilità riconosciuta al soggetto valutato di partecipare al processo valutativo (sette comuni su otto) attraverso incontri dedicati periodici con ciascuna direzione o con l'Organismo indipendente di valutazione delle performance o Nucleo di valutazione, la stesura di report sull'attività svolta in cui si descrive il grado di realizzazione degli obiettivi, le eventuali difficoltà e criticità riscontrate e le fasi non realizzate, la valutazione congiunta dei report.

- In merito ai fattori di criticità che potrebbero compromettere l'obiettività e l'imparzialità nella valutazione della performance dirigenziale, in due Comuni si è rilevata la possibile interferenza della parte politica, prevalentemente nella figura del sindaco, soprattutto in considerazione del fatto che lo stesso si occupa della nomina dei componenti dell'OIV ed, in un Comune, si è rilevato come fattore di criticità la scarsa conoscenza dei dirigenti da parte dell'Organismo indipendente di valutazione delle performance, costituito da soggetti esterni all'ente.

La presente ricerca ha offerto l'opportunità di analizzare alcune realtà locali (in particolare i Comuni capoluogo della regione Piemonte) ed ha permesso non solo di fornire una risposta agli interrogativi inizialmente posti, ma anche di elaborare nuove possibilità di ricerca che potranno essere affrontate in futuro. In particolare dall'analisi delle realtà locali sono emerse le seguenti riflessioni che possono costituire uno stimolo per studi futuri:

- considerando che negli enti locali vi è partecipazione dei dirigenti nella definizione degli obiettivi che devono essere attribuiti alla loro responsabilità ed in relazione ai quali gli stessi devono essere valutati e considerando che i dirigenti partecipano anche al processo valutativo (come è emerso in sette Comuni del campione), potrebbe costituire una interessante opportunità di studio la valutazione degli effetti in termini di influenza sull'obiettività della valutazione; a titolo esemplificativo si potrebbe indagare se i dirigenti hanno la possibilità di influire sulla definizione degli obiettivi ad un livello tale da potersi garantire l'attribuzione di obiettivi facilmente raggiungibili con conseguente elevata probabilità di valutazioni positive;
- considerando che la principale garanzia di imparzialità e obiettività della valutazione della dirigenza è rappresentata dall'Organismo indipendente di valutazione delle performance, potrebbe costituire una interessante opportunità di studio la verifica dell'operato di quest'ultimo e l'attendibilità delle valutazioni

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

fornite; si consideri, infatti, che nel momento in cui i componenti sono esterni all'ente si hanno minori possibilità di monitorare e, pertanto, "conoscere" la dirigenza con evidenti rischi per l'attendibilità del giudizio.

Allegato
Questionario

**Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09
nell'ambito dei rapporti tra organi politici e
dirigenti**

Premessa

Dall'analisi della letteratura si è rilevato che i sistemi di pianificazione e programmazione degli obiettivi in relazione con il sistema di misurazione e valutazione della performance:

- 1) possono incentivare i dirigenti a perseguire gli obiettivi assegnati alla loro responsabilità nell'ambito delle più generali strategie e linee di indirizzo definite dagli organi politici favorendo il coordinamento tra l'attività di definizione delle strategie e degli indirizzi di competenza degli organi politici e le competenze gestionali dei dirigenti;
- 2) possono avere effetti notevoli in riferimento alla relazione tra organi politici e amministrativi in quanto favoriscono una valutazione obiettiva e imparziale della dirigenza effettuata sulla base dei risultati raggiunti a prescindere dallo schieramento politico di appartenenza;
- 3) possono avere effetti in termini di maggiore autonomia dirigenziale in quanto incentivano i dirigenti a perseguire determinati risultati nel rispetto di parametri di performance quali la qualità del servizio, l'efficienza della gestione a prescindere dallo schieramento e dalla lealtà politica.

In sintesi dall'analisi della letteratura emerge che:

i sistemi di pianificazione e programmazione degli obiettivi in relazione con il sistema di misurazione e valutazione delle performance favoriscono sia il coordinamento tra l'attività di definizione delle strategie e degli indirizzi di competenza degli organi politici e le competenze gestionali dei dirigenti sia una maggiore autonomia dell'organo dirigenziale a cui è connessa la relativa responsabilità.

Oggetto della ricerca

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

Il D. Lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, presenta una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni affrontando alcune tematiche tra le quali la valutazione della performance dell'ente, organizzativa ed individuale. Fornisce anche, in particolare, alcuni parametri che devono essere utilizzati per la misurazione e la valutazione della performance dirigenziale influenzando così sia nell'ambito dei sistemi di pianificazione e programmazione degli obiettivi, richiedendo la preventiva definizione dei risultati attesi, sia nell'ambito dei sistemi di misurazione e valutazione della performance dirigenziale.

Considerando le riflessioni derivanti dall'analisi teorica e le innovazioni derivanti dalla riforma si considera la seguente domanda di ricerca: “quali sono gli effetti della riforma nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti?”.

La presente ricerca, in particolare, si pone l'obiettivo di valutare se negli enti locali la riforma ha prodotto o ci si aspetta che produca i seguenti effetti:

- 1) partecipazione dei dirigenti nella fase di definizione degli obiettivi assegnati alla loro responsabilità;
- 2) coordinamento tra le strategie e le linee di indirizzo definite dagli organi politici e le competenze gestionali dei dirigenti;
- 3) autonomia della dirigenza nel perseguimento degli obiettivi assegnati al fine di garantire condizioni durature di economicità dell'azienda pubblica considerata nella sua unitarietà ed a prescindere da eventuali influenze dell'organo politico;
- 4) garanzia di imparzialità e obiettività nella valutazione a prescindere dallo schieramento politico.

Ambito di analisi: Comuni capoluogo del Piemonte.

Metodologia di analisi: analisi bibliografica e ricerca empirica.

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

Nome cognome del soggetto intervistato: _____

Qualifica del soggetto intervistato: _____

Comune: _____

1) Si indichi quali documenti sono utilizzati dal Comune in fase di pianificazione e programmazione degli obiettivi

- Piano strategico
- Relazione previsionale e programmatica
- Piano dettagliato degli obiettivi
- Piano esecutivo di gestione
- Piano della performance
- Altro (specificare)
-
-
-
-

2) Si specifichi se alcuni dei documenti indicati hanno subito modifiche (o sono stati appositamente introdotti) in seguito all'emanazione del D. lgs 150/09 (cosiddetto decreto Brunetta)

.....

.....

.....

.....

3) Specificare in quale documento sono riportati gli obiettivi e i risultati attesi da assegnare alla responsabilità dei dirigenti e in relazione ai quali sarà effettuata la valutazione dell'attività dei dirigenti al fine dell'attribuzione della remunerazione di risultato in seguito all'emanazione del D.Lgs 150/2009.....

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

.....
.....
.....
.....

4) Quale soggetto definisce gli obiettivi che dovranno essere perseguiti dai dirigenti ed in relazione ai quali sarà effettuata la valutazione della performance al fine dell'attribuzione della remunerazione di risultato?

.....
.....
.....
.....

5) I dirigenti partecipano alla definizione degli obiettivi che devono essere assegnati alla loro responsabilità? SI NO

In caso affermativo:

- descrivere le modalità attraverso cui si realizza la partecipazione

.....
.....
.....
.....

- il livello di partecipazione dei dirigenti alla definizione degli obiettivi che devono essere attribuiti alla loro responsabilità ha subito modifiche in seguito all'emanazione del D. Lgs. 150/09?

- o No, il livello di partecipazione è costante
- o No, si presume però che ci saranno modifiche nel breve termine

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

- Si, vi è una maggiore partecipazione dei dirigenti in fase di definizione degli obiettivi da assegnare alla loro responsabilità
- Altro.....
.....
.....
.....

6) Vi è coerenza tra le strategie e le linee di indirizzo politico e gli obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti? SI No

In caso affermativo

- specificare quale soggetto deve garantire la sussistenza della coerenza tra strategie, linee di indirizzo politico e obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti.....
.....
.....
.....

- specificare attraverso quali modalità e eventuali forme di controllo è garantita la coerenza tra strategie, linee di indirizzo politico e obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti
.....
.....
.....

- l'emanazione del D. Lgs. 150/09 ha creato complessità in merito al mantenimento della coerenza tra strategie, linee di indirizzo politico e gli obiettivi attribuiti alla responsabilità dei dirigenti? SI NO (motivare la

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

risposta).....
.....
.....
.....
.....

7) I dirigenti si occupano delle attività di gestione e del coordinamento delle risorse per il perseguimento degli obiettivi assegnati alla loro responsabilità?

SI NO

In caso affermativo

I dirigenti hanno autonomia nell'attività di gestione e coordinamento?

Si ... NO ...

In caso affermativo

- quali elementi permettono di affermare che vi è autonomia?
.....
.....
.....
.....

8) in seguito all'emanazione del D.Lgs. 150/09 il livello di autonomia è variato (aumentato, diminuito) o rimasto costante? (motivare la risposta)

.....
.....
.....
.....

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

- 9) Gli organi politici partecipano alla gestione e al coordinamento delle risorse?
SI ... NO ...

In caso affermativo

- specificare attraverso quali modalità si realizza la partecipazione

.....

.....

.....

.....

- 10) Quale soggetto si occupava della valutazione della performance dirigenziale prima dell'emanazione del D. Lgs. 150/09?

.....

.....

.....

.....

.....

- 11) Quale soggetto si occupa della valutazione della performance dirigenziale al fine dell'attribuzione della remunerazione di risultato in seguito all'emanazione del D. Lgs. 150/09?

.....

.....

.....

- 12) Gli organi politici partecipavano alla valutazione della performance dirigenziale prima dell'emanazione del D.Lgs. 150/09? SI NO

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

- 13) Gli organi politici partecipano alla valutazione della performance dirigenziale al fine dell'attribuzione della remunerazione di risultato in seguito all'emanazione del D. Lgs. 150/09? SI NO

In caso affermativo

- specificare attraverso quale modalità si realizza la partecipazione
-
.....
.....
.....

- 14) E' garantita l'imparzialità e l'obiettività nella valutazione della performance dirigenziale in seguito all'emanazione del D. Lgs. 150/09? SI NO

In caso affermativo

- quali soggetti garantiscono che vi sia obiettività e imparzialità nella valutazione della performance dirigenziale?
-
.....
.....
.....
- quali garanzie sono riconosciute al soggetto valutato in merito all'obiettività e all'imparzialità della valutazione?
-
.....
.....
.....

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

15) Vi sono fattori di criticità che potrebbero compromettere l'obiettività e l'imparzialità della valutazione della performance dirigenziale in seguito all'emanazione del D. Lgs. 150/09? SI NO

In caso affermativo

- specificare i fattori di criticità rilevati

.....

.....

.....

.....

16) Il dirigente – soggetto valutato - partecipa al processo valutativo?

SI NO.....

In caso affermativo

- specificare attraverso quale modalità si realizza la partecipazione

.....

.....

.....

.....

Bibliografia

Airoldi G., Forestieri G. (1998), *Corporate governance. Analisi e prospettive per il caso italiano*, Milano, ETAS.

Amigoni F., (1995), *Misurazioni d'azienda. Programmazione e controllo*, Milano, Giuffrè.

Anessi Pessina E. (1998), *Il Piano Esecutivo di Gestione: un'analisi critica della letteratura*, Azienda Pubblica n. 5.

Anselmi L. (1993), *Economicità e socialità nell'azienda pubblica*, Scritti in onore di Carlo Masini, Milano, Egea.

Anselmi L. (1997), *Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche: un approccio aziendale*, Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale, Luglio – Agosto 1997.

Anselmi L. (2003), *L'azienda Comune*, Rimini, Maggioli.

Appelby P.H. (1949), *Policy and administration*, Alabama, University of Alabama Press.

Azzone G., Dente B. (1999), *Valutare per governare: il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, ETAS.

Barbieri M. (2009), *Nuove sfide per la valutazione dei dipendenti pubblici*, Economia & Management, n. 5.

Barbieri M., Valotti G. (2010), *Valutare e premiare nella pubblica amministrazione*, in Hinna L., Valotti G., *Una lettura manageriale della riforma della pubblica amministrazione*, Maggioli Editore.

Barbieri M., Cucciniello M., Galli D., Nasi G., Valotti G. (2010), *PA performance. Una proposta per attuare la riforma*, Economia & Management, n. 5.

Barzelay M. (2001), *The New Public Management*, Berkeley, University of California Press.

Bergamin Barbato M. (1991), *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Torino, Utet.

Bertocchi M., Bisio L., Latella G. (2006), Manuale di programmazione, contabilità e controllo negli enti locali, Milano, Il Sole 24 Ore Spa.

Bianchi M. (1998), Dal controllo di processo alla programmazione esecutiva. Logica e strumenti del P.E.G., in Caloprisco A. e De Polis M. (a cura di), I servizi di controllo interno e i nuclei di valutazione delle pubbliche amministrazioni. Fondamenti, compiti, tecniche, nodi problematici, esperienze, Padova, CEDAM.

Biorcio R., Pagani S., (1997), Introduzione alla ricerca sociale, Roma, La Nuova Italia Scientifica.

Bisio L., Mastrogiuseppe P., (1996), Il Piano esecutivo di gestione degli enti locali. Progettazione, attuazione e processi organizzativi, Milano, Il Sole 24 Ore, 1996.

Bisio L. (2005), La corporate governance negli enti locali, Azienditalia n. 9/2005, Milano, Ipsoa.

Bisio L., Mazzoleni M. (2008), Manuale di management dell'ente locale, Milano, Il Sole 24 Ore.

Bolognino D., (2010), Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. "decreto "Brunetta": ruolo del dirigente, garanzie procedurali e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo", Congresso Annuale 2010 della Associazione Italiana di Valutazione sul tema "Valutare nella crisi. Idee, esperienze, problemi", Pisa 25 e 26 marzo 2010.

Bonacchi M., (2004), Aziende multi-utility e misurazione delle prestazioni, Milano, Franco Angeli.

Borgonovi E. (1988), I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica amministrazione, Azienda Pubblica n. 1.

Borgonovi E. (1988), Management, riforma istituzionale e della pubblica amministrazione, Economia & Management, n. 1.

Borgonovi E. (1991), La logica aziendale per realizzare l'autonomia istituzionale, Azienda Pubblica, n. 2.

Borgonovi E. (1999), La direzione generale dell'ente locale tra futuro e passato, Azienda Pubblica, n. 1 – 2.

- Borgonovi E. (2002), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea.
- Broglio A. (1992), *Il sistema di valutazione delle prestazioni in Costa G., Manuale di gestione del personale*, Torino, UTET.
- Brondoni S. (1999), *La comunicazione nell'azienda pubblica. I paradigmi di efficacia e di efficienza*, Torino, Giappichelli.
- Brusa L. (2000), *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Milano, Giuffrè.
- Busco C., Riccaboni A. (1999), *Dal controllo di gestione all'incentivazione aziendale. Il nucleo di valutazione negli enti locali*, Padova, CEDAM.
- Caperchione E. (1996), *Il regolamento di contabilità dell'ente locale*, Rimini, Maggioli.
- Caperchione E. (1997), *Il PEG come strumento di responsabilizzazione: aspetti organizzativo contabili e soluzioni operative*, Azienda pubblica, n. 2.
- Caperchione E., Pezzani F. (2000), *Responsabilità e trasparenza nella gestione dell'ente locale*, Milano, EGEA.
- Carpino R., Gallo A., Perrotta C., (1999), *La riforma degli enti locali*, Milano, Il Sole 24 Ore.
- Carter Neil, Klein Rudolf, Day Patricia (1992), *How organisations measure success*, London, Routledge.
- CNEL (1998), *La misurazione della soddisfazione dell'utente per le prestazioni pubbliche*.
- CNEL (2009), *La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*.
- Corbetta P. (1999), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Bologna, Il Mulino.
- D'Alessio (1992), *La gestione delle aziende pubbliche*, Torino, Giappichelli.
- D'Alessio G. (2008), *L'amministrazione come professione*, Bologna, Il Mulino.
- De Bruijn H. (2007), *Managing performance in the public sector*, Routledge, London & New York.
- Del Bene L. (2008), *Lineamenti di pianificazione e controllo per le amministrazioni pubbliche*, Torino, Giappichelli.
- Del Vecchio M. (2001), *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea.

Dente B., Vecchi G., Valutare per governare: il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni, Milano, ETAS.

Donato F. (2000), La programmazione e il controllo della qualità negli enti locali, Milano, Giuffrè.

Fabris G. Rolando S. (1999), La customer satisfaction nel settore pubblico, Milano, Franco Angeli.

Farneti G., (1992), Il controllo economico nell'ente locale, Rimini, Maggioli.

Farneti G. (1995), Introduzione all'economia dell'azienda pubblica: il sistema, i principi, i valori, Torino, Giappichelli.

Farneti G., Mazzara L. Savioli G. (1996), Il sistema degli indicatori negli enti locali, Torino, Giappichelli.

Farneti G., (1998), Enti locali. Il piano esecutivo di gestione: principi, metodologie e casi pratici, Milano, Ipsoa.

Farneti G., Ziruolo A., (1998), Enti locali. Il piano esecutivo di gestione, Milano, Ipsoa.

Farneti G. (1999) Gestione e contabilità dell'ente locale, Rimini, Maggioli.

Farneti G., (2001), Gestione e contabilità degli enti locali: il nuovo bilancio, il PEG, la contabilità economica, il controllo di gestione, il rendiconto, la revisione, Rimini, Maggioli.

Fertonani M. (2000), Le competenze manageriali. Dalla valutazione delle prestazioni e del potenziale alla valutazione delle competenze manageriali, Milano, Franco Angeli.

Fiorentini G., Meneguzzo M., Zangrandi A. (1987), La pubblica amministrazione da sistema burocratico a network di servizi, in Imprese senza confini. Sviluppo e nuove forme di alleanze fra aziende, a cura di Fiocca R., Milano, Etas.

Foschi S., Morri G., (2004), Il piano esecutivo di gestione e il piano dettagliato degli obiettivi. Principi e metodologie per la pianificazione e il controllo dell'Ente locale, Rimini, Maggioli.

Gallo G. (1998), Enti locali: alla ricerca della qualità, Azienda Pubblica n. 3.

Garlatti A. (1997), I nuclei di valutazione ed il controllo interno negli enti locali, Azienda pubblica, n. 2.

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

- Garlatti A. (1999), Il piano esecutivo e la nuova contabilità, Guida agli enti locali n. 40, Milano, Il Sole 24Ore.
- Garlatti A. Pezzani F. (2000), I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali. Progettazione, sviluppo e impiego, Milano, ETAS.
- Golzio L. (1993), La retribuzione variabile legata ai risultati aziendali, in Scritti in onore di Carlo Masini, tomo secondo, Milano, Egea.
- Gori E. Vittadini G. (1999) Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità, Milano, ETAS.
- Hagemann G. (1997), Eccellenza nella motivazione: incentivi materiali, comunicazione aperta, partecipazione, Milano, Franco Angeli.
- Halachmi A., Bouckaert G. (1996), Organizational performance and measurement in the public sector, London, Quorum Books.
- Hodges R., Wright M., Keasey K. (1996), Corporate Governance in the public sector: concepts and issues, Public Money & Management, April –June.
- Hughes, O.E. (1998), Public management and administration. An introduction, London, Macmillan.
- Ippolito A. (2003), La valutazione del personale negli enti locali e nelle aziende sanitarie, Padova, CEDAM.
- Ippolito A.(2010), Indicatori di performance secondo il Decreto “Brunetta”, Torino, Cortina.
- Jones Lawrence R., Schedler Kuno, Wade Stephen W. (1997), International perspectives on the New Public Management, Jai Press, Greenwich, Connecticut.
- Joyce P. (1999), Strategic management for the public services, Buckingham, Open University Press.
- Lane J. – E. (2000), New public management, London, Routledge.
- Latella G. (2003), Peg, strumento di management dell'ente, Guida agli enti locali, n. 46/2003, Milano, Il Sole 24 Ore.
- Maggi D. (1998), Misure ed indicatori di performance negli enti locali, in Pezzani F., Maggi D., (a cura di), Letture di programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche e nelle aziende non – profit, Milano, Egea.

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

- Mazzara L. (2003), Processi e strumenti di misurazione dei risultati negli enti locali, Torino, Giappichelli.
- Molteni M. (1997), Le misure di performance nelle aziende non profit di servizi alla persona: implicazioni per la direzione aziendale e gli enti erogatori, Padova, Cedam.
- Mordenti M., Monea P. (2010), Manovra finanziaria e pubblico impiego, Milano, Gruppo24Ore.
- Moore M. H. (1995), Creating public value, Harvard university press, Cambridge, Mass.
- Mulazzani M., (1996), Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche, Padova, CEDAM.
- Mulazzani M., (2005), L'evoluzione del sistema contabile nel quadro dell'aziendalizzazione degli enti locali. Azienditalia n.12.
- Mulazzani M., (2006), Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche. Gli enti locali e le Regioni. Lineamenti economico – aziendali, Volume II, Padova, Cedam.
- Mussari R. (1993), La performance dei servizi pubblici: una messa a punto concettuale, Comuni d'Italia, luglio – agosto 1993.
- Mussari R. (1994), Il management delle aziende pubbliche. Profili teorici, Padova, CEDAM.
- Mussari R. (1996), L'azienda del Comune tra autonomia e responsabilità, Padova, CEDAM.
- Mussari R. (1999), La valutazione dei programmi nelle aziende pubbliche, Torino, Giappichelli.
- Mussari R., (2002), Economia dell'azienda pubblica locale, Padova, Cedam.
- Olmeti S. (1998), Innovazioni contrattuali, sistemi di ricompensa e sviluppo del personale negli enti locali, Azienda pubblica, n. 6.
- Paletta A. (1999), Assetti istituzionali ed economicità dell'azienda pubblica, Padova, Cedam.
- Persiani N., (2002), Modelli di programmazione e sistemi di controllo interno nella pubblica amministrazione, Milano, Franco Angeli.

- Pezzani F. (2000), Nuovi strumenti finanziari nella gestione degli enti locali, *Economia & Management*, n. 3.
- Pezzani F. (2008), *Ripensare il ruolo e la governance delle Regioni*, Milano, Egea.
- Pizzetti F., Rughetti A. (2010), *La riforma del lavoro pubblico*, Studi Cis Anci, EDK editore.
- Pollit C., Bouckaert G. (2000), *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford, New York, Oxford University Press.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2002), *La riforma del management pubblico*, Milano, Egea.
- Puddu L., (2001), *Ragioneria Pubblica. Il bilancio degli enti locali*, Milano, Giuffrè.
- Rebora G. (1983), *Organizzazione e direzione dell'ente locale*, Milano, Giuffrè.
- Rebora G. (1997), *Il nuovo assetto della dirigenza pubblica nei contratti di lavoro*, Azienda Pubblica n. 1.
- Rebora G. (1999a), *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche: proposte operative e di metodo*, Milano, Guerini e Associati.
- Rebora G. (1999b), *Un decennio di riforme: nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Guerini e Associati.
- Rogers S. (1999), *Performance Management in Local Government*, London, Pitman Publishing.
- Sforza V. (2006), *I limiti dell'implementazione del controllo di gestione negli enti locali in assenza di cultura manageriale*, Quaderni Monografici, Rirea, n. 50.
- Silvi R. (1995), *La progettazione del sistema di misurazione della performance aziendale*, Torino, G. Giappichelli Editore.
- Valdani E., Carù A. (1997), *Customer satisfaction: un punto di avvio per la reingegnerizzazione dei processi di erogazione dei servizi pubblici*, Azienda Pubblica n. 3.
- Valotti G. (1996), *La valutazione del personale negli enti locali: principi e metodologie*, Milano, Franco Angeli.
- Valotti G. (1998), *Scenari e prospettive di evoluzione delle politiche del personale negli enti locali*, Azienda Pubblica n. 6.

Gli effetti dell'emanazione del D.Lgs. 150/09 nell'ambito dei rapporti tra organi politici e dirigenti

Valotti G. (2000), *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*, Milano, Egea.

Valotti G. (2005), *Management pubblico. Temi per il cambiamento*, Milano, Egea.

Zangrandi A. (1994), *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*, Milano, Giuffrè.

Zuffada E. (1999), *Il Peg: aspetti di metodo e organizzativi*, *Azienda pubblica*, n. 1 – 2.