

Il confronto della performance di amministrazioni omogenee: i percorsi di ANCI e Unioncamere

di Paola Maio

Sommario

1. Introduzione; 2. La performance organizzativa riferita all'amministrazione nel suo complesso e tentativi di confronto; 2.1 La performance: generalità, valutazione e misurazione; 2.2 La performance organizzativa tra obiettivi e problemi di comparazione; 3. I percorsi di Anci e Unioncamere; 3.1 Generalità; 3.2 L'attività dell'ANCI per l'applicazione del decreto Legislativo n. 150/2009 da parte dei Comuni italiani ai fini della comparazione delle performance; 3.3 L'attività di Unioncamere per l'applicazione del decreto legislativo n. 150/2009 da parte delle Camere di commercio ai fini della comparazione delle performance; 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Dopo la grande e proficua stagione innovatrice negli anni novanta del secolo scorso, intervenuta in un periodo dominato da una forte delegittimazione del potere politico, gli approcci di riforma della pubblica amministrazione sono stati caratterizzati da una serie di interventi normativi privi di sistematicità che hanno complicato il quadro legislativo dell'amministrazione pubblica con ricadute negative sulle singole realtà amministrative.

L'emanazione del decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, attuativo della legge delega n. 15 del 2009, (riforma complessiva che prende il nome del ministro della Funzione pubblica Renato Brunetta)¹ ha rimesso al centro del dibattito la questione amministrativa rilanciando gli obietti-

vi di miglioramento della pubblica amministrazione già presenti nella riforma del '93.

La novella legislativa era invero da molti attesa ed è stata considerata un evento su cui molto si è scritto e parlato, talvolta con semplificazioni giornalistiche, talaltra con espressioni di *slogan*, che non sempre hanno fatto giustizia della complessità della questione amministrativa e burocratica nel nostro Paese. In realtà la riforma, mantenendo fermi gli obiettivi del decreto legislativo 165/2001 (Testo Unico del pubblico Impiego), agisce ed innova sulle questioni ritenute irrisolte nell'assetto e nelle attività delle amministrazioni pubbliche ridisegnando, attraverso specifici correttivi, le modalità di funzionamento della pubblica amministrazione. Il tutto calato in una nuova visione di fondo della pubblica amministrazione nel suo complesso, tale da far considerare la riforma, seppur tra luci ed ombre, un intervento di ampio respiro dotato di una certa organicità.

¹ Recante "Disposizioni in merito alla attuazione della Legge 4 marzo 2009, n.15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".

Le novità di maggior rilievo contenute nella riforma sono rappresentate dalla introduzione di una disciplina sistematica in materia di *performance*² e di trasparenza dell'azione amministrativa, dalla valorizzazione del merito, dal rafforzamento dei poteri e dell'autonomia dirigenziale ivi compresi quelli in ambito disciplinare, dalle disposizioni sulla valutazione del personale, dalla riscrittura delle regole che presidono alla contrattazione; il tutto all'interno di un riposizionamento dei poteri e delle sfere di regolazione, che vede un deciso rafforzamento della legge (oltre che degli altri strumenti di regolazione pubblicistica) e delle decisioni unilaterali dei datori di lavoro, cui si accompagna un contestuale ridimensionamento della contrattazione collettiva e delle relazioni sindacali³.

Molti di questi temi non sono nuovi, ma nella circostanza sono riletti e reinterpretati attorno al tema centrale di come spingere le pubbliche amministrazioni, in assenza di un mercato concorrenziale, ad avere performance più elevate ed offrire migliori servizi ai cittadini ed alla collettività specificando altresì attraverso quali incentivi comportamentali e meccanismi di *governance*⁴.

² Si noti come questo termine, utilizzato ben 109 volte nel decreto, testimonia la volontà del legislatore di dare un respiro internazionale al nuovo assetto della pubblica amministrazione rompendo gli schemi del passato legati a logiche che privilegiavano l'impronta giuridico amministrativa, sacrificando un approccio di tipo aziendalistico. A. Naddeo, *Misurazione e valutazione della performance*, in *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico e il ciclo della performance*, a cura di G. Scognamiglio, Promo P.A. 2010

³ A. Aurilio, A. Caporale, R. Sisti, *Relazioni sindacali* in *La riforma del lavoro pubblico tra continuità e innovazione – Valutazione, trasparenza, premialità e ordinamento nella riforma Brunetta*, a cura di P. Mastrogioseppe e R. Ruffini, Wolters Kluwer Italia, 2010. Canossi G., *Si volta pagina nelle relazioni sindacali: la definizione degli ambiti della contrattazione integrativa e la riserva delle fonti unilaterali*, in *Rinnovare il lavoro per rinnovare l'amministrazione*, a cura di Barrera P., Canossi G., G. Giappichelli Ed. Torino, novembre 2010.

⁴ Secondo la definizione della migliore dottrina (Stocker G., *Governance as Theory: Five Propositions*, in *"International Social Science Journal"* Trad. It. Bertin G., Fazzi L., *La Governance delle politiche sociali in Italia*, Carocci 2010.) il termine ha as-

sumo il significato di «meccanismi di governo che non si basano esclusivamente sul ricorso all'autorità e sull'uso della sanzione, ma puntano alla creazione di strutture cognitive e connettive che consentono processi di governo basati sull'interazione e sulla negoziazione fra attori sociali».

Temi peraltro affrontati, pur nella diversità dei contesti, anche nel settore privato e nel mondo dell'impresa.

Il nuovo provvedimento vede la luce in un clima generale distinto da una profonda sfiducia della pubblica opinione nei confronti degli apparati amministrativi pubblici, avvertiti come improduttivi, distanti dal bisogno dei cittadini, al servizio di sé stessi anziché del Paese.

Nei mesi immediatamente precedenti alla sua approvazione e in quelli immediatamente successivi, si sono susseguiti seminari, convegni, dibattiti in cui è stata evidenziata la necessità di analizzare il decreto in una chiave che non fosse solo giuridica, ma che fosse inserita nel contesto evolutivo delle norme precedenti e nel solco delle riforme attuate, o tentate, in altri paesi con i quali normalmente l'Italia si confronta.

Al di là delle problematiche applicative più immediate, la questione principale è quella di come favorire all'interno di ciascuna organizzazione i cambiamenti necessari per realizzare le finalità indicate nelle norme. Questione squisitamente strutturale, che mette in gioco anche il ruolo degli attori più direttamente coinvolti nel processo del cambiamento (politici e dirigenti). Quindi, una riforma da intendere soprattutto come un processo di apprendimento, compiuto a livello nazionale e nell'ambito di ogni singola amministrazione, per rafforzare prassi e modalità di lavoro più efficienti e rispondenti ai bisogni dei cittadini che necessitano di comprensione e condivisione per non rimanere sulla carta.

Vi è infatti chi giudica la riforma permeata da "un sistema di valori"⁵ mutuati dalla realtà

⁵ In riferimento al concetto di "sistema di valori": L. Hinna, *La riforma: una lettura manageriale*, in *Gestire e valutare le performance nella PA*, a cura di L. Hinna e G. Valotti, Maggioli Ed., ottobre 2010. L. Hinna, *Introduzione. La valenza etica della*

aziendalistica caratterizzati da elementi che declinano le modalità per ottenere un determinato risultato, quelli che le imprese private evidenziano nelle proprie *mission*. Ci si riferisce alla trasparenza, l'*accountability*⁶, la misurazione, la valutazione, la soddisfazione dell'utente e la qualità dei servizi, il merito e la premialità, il rispetto delle pari opportunità, l'integrità, la managerialità che costituiscono l'evoluzione e l'arricchimento dei tradizionali principi costituzionali di imparzialità e buon andamento. Tale sistema di valori costituisce un momento importante di potenziale discontinuità, se non di rottura, con il passato.

Elemento rilevante è costituito dalla *valutazione* intesa nella doppia accezione di valutazione della performance organizzativa e valutazione della performance individuale (titolo II). Il sistema premiante degli incentivi e disincentivi non potrebbe infatti perfezionarsi senza misurazione e valutazione. Per la verità una normativa organica sulla valutazione esisteva già nel nostro ordi-

namento⁷: essa viene tuttavia profondamente integrata e, in parte abrogata e sostituita, dal nuovo testo normativo. Nel precedente assetto i sistemi di misurazione e valutazione avevano una connotazione prevalentemente interna, di supporto alle decisioni, con un orientamento volto al miglioramento ed alla razionalizzazione delle decisioni. Veniva inoltre tracciata una linea di demarcazione tra le due funzioni di controllo strategico e di gestione: la prima svolta da strutture che rispondevano direttamente agli organi di indirizzo politico; la seconda, svolta invece da strutture che rispondevano ai dirigenti di vertice, a supporto della funzione dirigenziale.

L'impostazione normativa era ispirata dalla prevalente esigenza di salvaguardare le funzioni informative e di supporto alle decisioni dei controlli interni, evitando o limitando possibili interferenze con finalità di controllo esterno.

Il d.lgs. n. 150/2009 innova tale assetto pur conservandone alcuni elementi ed impostazioni di fondo. Viene mantenuto il precedente sistema dei controlli interni affidati ai nuovi Organismi Indipendenti di Valutazione che mantengono un legame stretto con l'amministrazione (sono nominati dall'organo di indirizzo politico di ciascuna amministrazione, sentita la Commissione) e vedono concentrare su di sé sia le funzioni di controllo interno di tipo manageriale ereditate dal precedente assetto («L'Organismo indipendente sostituisce i servizi di controllo interno, comunque denominati, di cui al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286») sia nuove funzioni di *audit* con una connotazione più tipicamente esterna (ad esempio, l'obbligo di comunicare tempestivamente alla Commissione, alla Corte dei conti ed al Dipartimento Funzione pubblica le criticità riscontrate nei sistemi della valutazione, della traspa-

riforma e la riforma attraverso l'etica, in *Rinnovare il lavoro per rinnovare l'amministrazione*, a cura di P. Barrera e G. Canossi, G. Giappichelli Ed. – Torino, novembre 2010. P. Mastrogiuseppe e M. Petrilli, *La misurazione e la valutazione della performance organizzativa*, in *La riforma del lavoro pubblico tra continuità e innovazione. Valutazione, trasparenza, premialità e ordinamento nella riforma Brunetta*, Wolters Kluwer Italia S.r.l., maggio 2010. D. Barillà e C. Silvestro, *Guida operativa alla riforma Brunetta. Commento al d.lgs. 27 Ottobre 2009, n. 150*, DIKE Giuridica Ed. S.r.l. Roma, febbraio 2010.

⁶ *Accountability* è una parola di derivazione anglosassone di non facile traduzione; storicamente il concetto di *accountability* denota una profonda relazione con quello di contabilità (*accounting*), del rendere conto in senso numerico; attualmente, invece, il termine è diventato sinonimo di buona governance sia nel settore pubblico che in quello privato. In senso letterale la parola significa "spiegabile", "giustificabile"; "essere *accountable*", quindi, significa "essere responsabili" ed anche essere "responsabilizzati"; in senso più ampio significa "render conto" e rappresenta ormai una filosofia di gestione, un elemento sul quale si fondano la democrazia e la responsabilità sociale delle aziende, sia private che pubbliche.

⁷ D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286, recante disposizioni in merito a *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle pubbliche amministrazioni, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.*

renza e dell'integrità e dei controlli interni). Essi assumono in sostanza una configurazione mista⁸ che sintetizza sia le caratteristiche di organismo interno a supporto dei decisori (nella logica dei controlli manageriali del d.lgs. n. 286/1999) che le funzioni tipiche di un soggetto terzo ed indipendente, inserito all'interno di un sistema più ampio che travalica i confini organizzativi dell'amministrazione.

E' proprio nell'ambito di quest'ultimo aspetto considerato dalla riforma che si colloca l'oggetto del presente lavoro incentrato sull'analisi della valutazione della performance dell' "amministrazione nel suo complesso" (art.3 d.lgs. n. 150/2009) con specifico riferimento ai percorsi di Anci e Unioncamere. La valutazione della performance organizzativa, riguardante anche le regioni e gli enti locali, non appare nel decreto puntualmente determinata nonostante debba rappresentare uno standard per tutte le amministrazioni. Da tale indeterminatezza discende l'esigenza di configurare i caratteri della misurazione e valutazione della performance organizzativa che debbono, secondo il dettato normativo, essere confrontabili tra le varie amministrazioni. Gli obiettivi di perseguimento complessivo di più elevati livelli di efficienza efficacia e trasparenza ispirati dalla riforma Brunetta dovranno necessariamente essere affrontati congiuntamente con i processi gestionali e finanziari delle amministrazioni stabiliti dalla legge delega sul federalismo fiscale⁹ attraverso la definizione dei costi standard. Inoltre con la legge 196/2009¹⁰ il

legislatore ha introdotto un principio secondo cui "tutte le amministrazioni concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci e del coordinamento, e ne condividono le conseguenti responsabilità" determinando criteri contabili uniformi necessari per avviare processi di valutazione della performance organizzativa.

Ciò posto il presente lavoro si propone di coniugare, all'analisi giuridica della riforma, una lettura della stessa in chiave organizzativa, manageriale e metodologica, affrontandone le problematiche applicative sia sul piano della tecnica amministrativa che su quello dello sviluppo, dell'apprendimento e del cambiamento organizzativo.

A tal proposito ci si soffermerà su alcuni dei principi generali ispiratori a cui un sistema di valutazione di performance deve, secondo la norma, riferirsi per assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio reso, valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa ed individuale. Fondamentali sono la valorizzazione del merito, sia in termini individuali che di struttura di appartenenza; la garanzia delle pari opportunità dei diritti ma anche di doveri degli operatori della p.a. a tutti i livelli; la trasparenza nei risultati conseguiti – più volte richiamata nel decreto – direttamente collegata al concetto di *accountability*, vale a dire ritenere che la misurazione dei risultati conseguiti – esternati alla comunità di riferimento - possa tradursi in un processo di responsabilizzazione di chi opera nella p.a.

Le amministrazioni pubbliche, nella definizione di metodi e strumenti necessari per misurare, valutare e premiare la performance individuale ed organizzativa, dovranno sempre tener presente l'obiettivo da raggiungere il «soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi».

La misurazione e la valutazione di performance non sono processi fini a sé stessi e richiedono da parte delle p.a. la individuazione di obiettivi ed

⁸ Mastrogiuseppe P., *Una visione d'insieme della riforma, La riforma del lavoro pubblico tra continuità e innovazione*, a cura di Mastrogiuseppe P., Ruffini R., Gruppo Wolters Kluwer, 2010

⁹ Legge 5 maggio 2009 n. 42 "delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art.119 della Costituzione"

¹⁰ Legge 31 dicembre 2009 n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica" successivamente modificata ed integrata dalla Legge 7 aprile 2011, n. 39 "modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n.196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati Membri.

indicatori, secondo modalità e caratteristiche indicate dal decreto, che possano tra l'altro rendere confrontabili le attività e i risultati relativi ad altre amministrazioni.

La comparazione sopra indicata consente di utilizzare lo strumento del *benchmarking*, fondamentale per evitare l'autoreferenzialità e per attivare processi di apprendimento dalle *best practice*.

Ruolo fondamentale è svolto in questo ambito dalla Civit, che «[...] promuove analisi comparative della performance delle amministrazioni pubbliche sulla base di indicatori di andamento gestionale e la loro diffusione attraverso la pubblicazione nei siti istituzionali [inoltre] redige la graduatoria di performance delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali [...]» che fornisce all'ARAN per consentirgli di avviare la contrattazione collettiva nazionale.¹¹

Alla performance individuale, a quella organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione stessa, si riferisce quanto definito dai contratti collettivi di lavoro in merito a trattamenti economici accessori collegati ai vari livelli di performance nonché le modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata.

Infatti il decreto legislativo n. 150/2009 contiene sia norme destinate ad una immediata applicazione per le realtà amministrative locali sia obblighi per i Comuni di adeguarsi a principi puntualmente indicati. A tal fine vengono definiti i protocolli di collaborazione, mediante intesa tra la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'Anzi, l'Upi e la Civit.

¹¹ Si rileva come la CIVIT sia stata indicata dalla cd. Legge anticorruzione (Legge 6 Novembre 2012 n.190) come Autorità nazionale anticorruzione con importanti compiti.

2. La performance organizzativa riferita all'amministrazione nel suo complesso e tentativi di confronto.

2.1 La performance: generalità, misurazione e valutazione.

Il concetto di performance¹² inizia a trovare applicazione, a partire dal XVI secolo, nei più svariati ambiti fino ad essere inserito nel lessico del management sia del settore privato che pubblico¹³ e rappresenta il fulcro del Titolo II del D.Lgs. n. 150/2009. Ad esso sono riferiti, direttamente o indirettamente, i vari strumenti previsti dalla norma (ciclo della performance, piano della performance, misurazione e valutazione della performance, ecc.) che devono essere adottati dalla pubblica amministrazione nell'esercizio della propria attività.

Il decreto non offre una definizione puntuale del termine che tuttavia appare nei documenti che il Dipartimento della Funzione pubblica ha prodotto in occasione della entrata in vigore del decreto stesso: «La performance è il contributo (risultato o modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (sistema, organizzazione, unità organizzativa, team, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita»¹⁴. Un significato inteso non nell'accezione inglese [eccessi-

¹² Etimologicamente la parola "performance", deriva dall'antico verbo della lingua inglese "parfourmen" che, apparso per la prima volta intorno al 1300, prendeva il significato di fare, porre in essere, realizzare. A sua volta il verbo trae origine dalla lingua francese, e precisamente dall'antico verbo "parfonir", che significa portare a termine, fino ad assumere la sua attuale "fisionomia" a partire dal 1500.

¹³ F. Monteduro, *Il ciclo di gestione della performance*, in *Gestire e valutare le performance nella P.A.*, a cura di L. Hinna e G. Vallotti, Maggioli, 2010

¹⁴ Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, *Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Istruzioni per l'uso*. Prima versione 10 dicembre 2009, <http://www.riformabrunetta.it/>.

vamente riduttiva] di rendimento o produttività ma come concetto che esprime un passaggio fondamentale dalla logica di mezzi a quella di risultato. Proprio nell'obiettivo generale di promuovere una pubblica amministrazione non più orientata alle procedure formali ma al risultato, l'attenzione all'organizzazione non si focalizza più [solo] sull'efficienza e sulla produttività degli uffici, ma sempre di più si basa sulla performance, ossia sull'insieme di efficienza, efficacia, economicità¹⁵ e competenze correlate al raggiungimento di obiettivi correttamente individuati dall'amministrazione nel suo complesso in un agire caratterizzato da meno autoreferenzialità¹⁶ rispetto al passato.

Il concetto di performance è legato intimamente all'introduzione di logiche e di mentalità manageriali, di principi e criteri aziendali nei vari livelli delle amministrazioni, in quanto idonei a coniugare la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa con l'efficacia delle politiche di intervento pubblico, l'efficienza nell'impiego delle risorse, l'economicità della gestione, imponendo un salto culturale ed un mo-

mento di rottura con la impostazione prettamente burocratica¹⁷ dell'attività amministrativa.

Ciò consente di concepire la performance nel suo senso più tradizionale vale a dire come misura dell'effetto scaturito dallo svolgimento di un'attività (dalla più semplice alla più complessa) messa in atto per il raggiungimento di uno specifico obiettivo; consente inoltre di guidare e responsabilizzare i comportamenti e di rendere conto, all'interno e all'esterno degli ambiti organizzativi di riferimento, dei risultati effettivamente conseguiti; la performance è quindi stima e misura *ex ante* ed *ex post* rispetto al momento in cui si verificano gli effetti conseguenti ad azioni definite dell'organizzazione, in una prospettiva di performance management intesa «non come uno strumento ma come una logica che dovrebbe permeare l'insieme dei processi decisionali dell'organizzazione pubblica».¹⁸

Seguendo il solco dell'evoluzione internazionale dei processi di riforma della pubblica amministrazione, quindi, l'idea di performance adottata è quella ampia ed articolata, riferita a diversi concetti e strumenti, rintracciabili sia nell'ambito dei sistemi di pianificazione e controllo sia in quello della gestione delle risorse umane; tutti aspetti tra di loro interagenti e calati in una visione manageriale dell'organizzazione amministrativa.

Il processo di riforma manageriale delle amministrazioni pubbliche è stato attivato, anche nel nostro Paese, per l'esigenza di rendere le pubbliche

¹⁵ Il criterio di efficacia è collegato al «rapporto tra ciò che si è effettivamente realizzato e quanto si sarebbe dovuto realizzare sulla base di un piano o programma» (D'Amico). Il criterio di efficienza indica la necessità di misurare il «rapporto tra il risultato dell'azione organizzativa e la quantità di risorse impiegate per ottenere quel risultato»: esso costituisce la capacità di un'organizzazione complessa di raggiungere i propri obiettivi attraverso la combinazione ottimale dei fattori produttivi (D'Amico). L'economicità si ha quando il conseguimento degli obiettivi avviene con il minor impiego possibile di mezzi personali, finanziari e procedurali (L. 241/1990). Casetta E., *Compendio di diritto amministrativo*, Giuffrè Ed. 2009.

¹⁶ L'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 150/2009 puntualizza le caratteristiche che devono avere gli obiettivi, che devono essere in particolare: rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, specifici e misurabili e tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi.

¹⁷ Nella sua forma pura la burocrazia cerca di eliminare ogni influenza esterna; essa è una struttura centralizzata, standardizzata, rigida e quindi non prevede cambiamenti.

Nell'amministrazione burocratica «[...] le precisione, la rapidità, l'univocità degli atti, la continuità, la discrezione, la coesione, la rigida subordinazione, la riduzione dei contrasti, le spese oggettive e personali sono recati in misura migliore rispetto a tutte le forme collegiali o di uffici o assolti come professione secondaria». Weber M., *Economia e società*, Milano, Comunità, 2 vol., 1961.

¹⁸ Mastrogiuseppe P., Petrelli M., *La misurazione e la valutazione della performance organizzativa*, in *La riforma del lavoro pubblico tra continuità e innovazione* op. cit.

amministrazioni realmente responsabili dei risultati ottenuti utilizzando gli input a loro disposizione in termini di risorse umane, finanziarie e materiali. Processo riformatore reso necessario anche per l'adeguamento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea in materia di contenimento della spesa e del debito pubblico.

Il legislatore sembra fare proprio e restituire un concetto di performance multidimensionale, riferibile a quanto evidenziato da Geert Bouckaert e John Halligan: sono due le dimensioni principali in cui essa si articola, una estensione verticale (*profondità - depth*) ed una orizzontale (*ampiezza - span*)¹⁹.

La profondità della performance riguarda il carattere multidimensionale del suo "ambito di applicazione" (individuo, unità organizzativa, intero ente, politica pubblica, ecc)²⁰ e si riferisce quindi sia all'organizzazione nel suo complesso e alle sue articolazioni interne (performance organizzativa) che al singolo individuo (performance individuale).

L'ampiezza della performance riguarda, invece, il carattere multidimensionale del "contenuto" del concetto (risorse, processi, servizi, impatti) nonché la coesistenza di ambiti e prospettive di risultato tra loro diversificate.

Le diverse "dimensioni" della *performance* non solo devono essere oggetto di misurazione, ma le varie informazioni ad esse relative devono essere integrate tra loro ed utilizzate per assumere decisioni, per implementare strategie di migliora-

mento e per correggere le "traiettorie" intraprese, non solo dall'azione amministrativa in senso stretto, ma anche dall'azione di riforma messa in campo dal Governo²¹; è in questo senso che si realizza pienamente il concetto di valutazione della performance. La sua concreta articolazione infatti è rimessa ad ogni amministrazione, che dovrà operare in coerenza con il proprio ciclo della pianificazione finanziaria e di bilancio (articolo 4, comma 1).

L'articolo 4 sul *ciclo di gestione della performance* elenca le fasi e le attività che veicolano e supportano la logica del performance management e, più precisamente, la definizione e assegnazione degli obiettivi, il collegamento tra obiettivi e risorse, il monitoraggio in itinere, la misurazione e la valutazione della performance, l'utilizzo di sistemi premianti e la rendicontazione dei risultati. La misurazione e la valutazione della performance organizzativa delle pubbliche amministrazioni diventano rilevanti quando determinano realmente l'effetto programmato: informare coloro i quali all'esterno dell'amministrazione pubblica usufruiscono, a vario titolo, dei servizi e delle politiche pubbliche ed esercitano funzioni di controllo, nonché contribuire ad orientare le scelte e i comportamenti di chi opera nelle amministrazioni pubbliche (organi politici, dirigenti, funzionari ed altro personale). Pertanto la «[...] performance ha un doppio significato: non è solo sostanza e risultati, bensì è anche mostrare e dimostrare i risultati raggiunti»²²

L'art. 3, comma 2 del decreto stabilisce che ogni «amministrazione è tenuta a misurare ed a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità

¹⁹ Bouckaert G., Halligan J., *Managing Performance. International Comparisons*, Routledge, Oxon, 2008.

²⁰ Relativamente al concetto originario di profondità della performance lo schema originario di Bouckaert e Halligan è stato integrato con il livello del singolo individuo come proposto da Colin Talbot. Cfr. sul punto C. Talbot, *Performance Management*, in E. Ferlie, L.Jr. Lynn & Ch. Pollit (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 491-517; in *Gestire valutare le performance nella PA*, a cura di Hinna L., Valotti G., Maggioli Ed., ottobre 2010.

²¹ Bouckaert G. e altri. In *Valutare le pubbliche amministrazioni tra organizzazione e individuo*, a cura di Urbani G., FrancoAngeli Ed., settembre 2010.

²² Bouckaert G., in *Valutare le pubbliche amministrazioni tra organizzazione e individuo*, a cura di Urbani G., FrancoAngeli Ed., settembre 2010.

organizzative o aree di responsabilità in cui si articola, ai singoli dipendenti»²³.

La valutazione risulta essere obbligatoria per tutte le amministrazioni pubbliche, fatte salve alcune eccezioni²⁴ e va necessariamente riferita anche alla struttura organizzativa, per la quale sono previsti specifici indicatori di performance. Il nuovo sistema di valutazione va applicato a tutto il personale, instaurando un meccanismo a cascata (*top-down*) che parte dal vertice politico che valuta la dirigenza apicale, arrivando al personale delle aree funzionali che è valutato dal dirigente o dal responsabile di struttura.

L'estensione della valutazione *ex lege* a tutti i dipendenti e a tutte le strutture, diversamente da quanto previsto dal decreto legislativo n. 286/1999 - che prendeva in considerazione ai fini della valutazione esclusivamente i dirigenti - segna un momento di svolta rispetto a quando l'amministrazione era vista dall'esterno, e vissuta dall'interno dai propri addetti, semplicemente come un "accorpamento" di funzioni di varia natura non interagenti tra di loro ai fini della performance complessiva dell'amministrazione²⁵.

²³ Il carattere imperativo per tutte le amministrazioni pubbliche deriva dalla potestà legislativa esclusiva esercitata dallo Stato, ai sensi dell'art.117 Cost., perché attinente alla materia dell'ordinamento civile e a quella della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili (art.74 del D.Lgs. 150/2009)

²⁴ Personale in regime di diritto pubblico ed alcune amministrazioni o categorie di personale per il quale l'attuazione della riforma necessita dell'adozione di una D.P.C.M. che fisserà, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, limiti e modalità di applicazione delle disposizioni, anche inderogabili, del decreto legislativo. Si dovrà tenere conto del comparto autonomo di contrattazione collettiva, nonché delle specificità del relativo ordinamento, come derivano dagli art. 92 e 95 della Costituzione. Al personale docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, nonché ai tecnologi e ai ricercatori degli enti di ricerca i Titoli II e III del d.lgs. 150/09 si applicano dopo che n D.P.C.M. determinerà i limiti e le modalità di attuazione, tenuto conto della peculiarità del settore.

²⁵ Nell'evidenziare gli obiettivi essenziali della riforma la delega legislativa rappresentata dalla legge 15 del 2009 lascia

Nell'intenzione del legislatore gli attori della attività amministrativa sono calati in un contesto interno completamente diverso, caratterizzato da una forte interdipendenza tra processi di lavoro, competenze delle risorse umane e performance dell'amministrazione. E tutto ciò che scaturisce dalla attività, in termini di valutazione delle performance, deve essere esplicitato ed esternato con apposito documento di rendicontazione, puntualmente previsto²⁶, che in ossequio al principio della "trasparenza totale", spiega e dà conto dell'attività svolta per il raggiungimento degli obiettivi di performance, oltre che delle valutazioni relative sia all'organizzazione che al personale.

Il principio della "trasparenza totale" (art. 4 della legge delega n. 15/2009²⁷), consente un'accessibilità piena a tutte le informazioni relative all'attività amministrativa: azioni e politiche poste in essere, organizzazione delle risorse umane, aspetti di programmazione finanziaria.

Ma la stessa legge delega va oltre, rafforzando il principio anzidetto, eliminando "riserve" derivanti dall'applicazione di altra normativa²⁸. Ne deriva una maggiore garanzia per i cittadini in termini di accessibilità e verificabilità dell'azione amministrativa nel suo complesso.

Il decreto legislativo n. 150/2009 impone alle p.a. di adottare un sistema di valutazione della performance organizzativa e individuale per assicurare elevati standard qualitativi e quindi econo-

trasparire un giudizio molto negativo delle precedenti esperienze di controllo e di valutazione.

²⁶ Relazione sulla performance art. 4 d.lgs. n. 150/2009

²⁷ Legge 4 marzo 2009, n. 15, *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti.*

²⁸ L'art. 4, comma 9, della legge delega, modificando l'art. 19, comma 3, del Codice per la protezione dei dati personali - D.Lgs. n. 196/2003 stabilisce che «le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto ad una funzione pubblica e la relativa valutazione non sono oggetto di protezione della riservatezza personale».

mici del servizio, alla comunità di riferimento in senso lato o ai singoli cittadini. L'ordine in cui vengono indicate le finalità non è casuale ma sta proprio a sottolineare che nelle pubbliche amministrazioni l'obiettivo di sostenibilità economica non può essere anteposto all'obiettivo della qualità, intesa come capacità di risposta ai bisogni dei cittadini. Se così non fosse verrebbe meno la missione stessa del soggetto pubblico: garantire la massima qualità con un ottimale impiego risorse, senza sprechi ed inefficienze.

Al tal fine risulta indispensabile "la valorizzazione" delle performance (organizzativa ed individuali). Valorizzazione intesa nel senso di dare spazio al merito e alle *best practices*, in modo da evidenziare e far emergere contesti pubblici "virtuosi" che rischiano di essere messi in secondo piano da episodi di scarsa produttività talvolta presenti nelle organizzazioni pubbliche.

La valorizzazione del merito diviene pertanto un fattore trainante del cambiamento organizzativo alimentando la motivazione al lavoro di chi opera nella p.a. più di quanto possano fare meccanismi punitivi in caso di conseguimento di risultati negativi.

Nell'art. 3 d.lgs. n. 150/2009 si fa riferimento al ruolo che la misurazione e valutazione della performance assume nel processo di miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle p.a. ma anche delle dinamiche di apprendimento e crescita delle competenze professionali degli operatori.

Per conseguire tale obiettivo il sistema di valutazione deve essere adottato in linea con il principio della valorizzazione del merito sia in termini individuali che di struttura di appartenenza, interessando tutti i livelli dell'organizzazione, stabilendo così uno stretto e coerente connubio tra sistema di valutazione della performance e l'erogazione dei premi legati al merito.

I criteri con cui le amministrazioni pubbliche definiscono i metodi e gli strumenti per misurare, valutare e premiare la performance individuale ed organizzativa devono tener conto necessariamente del soddisfacimento dell'interesse del de-

stinatario dei servizi e degli interventi. E' partendo dalle esigenze dei cittadini che muove la progettazione del sistema di valutazione, con l'attivazione di strumenti utili a raccogliere e monitorare i bisogni dell'utenza, cangianti nel tempo e pertanto suscettibili di continue verifiche che prevedano analisi quantitative, per comprendere composizione e caratteristiche dei propri utenti, e qualitative, per riconoscere i bisogni specifici e le aspettative di ogni segmento a cui l'amministrazione si rivolge.

Il supporto ai processi decisionali del management pubblico mira ad evidenziare gli ambiti dove si annidano sprechi di risorse permettendone la giusta riallocazione e consentendo recuperi utili alla attivazione della valutazione della performance.

Il Sistema di misurazione e valutazione della performance è il prodotto di un apposito provvedimento che le amministrazioni pubbliche adottano ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 150/2009. In esso viene descritta la struttura del sistema stesso, ossia «le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance». Da sottolineare, tuttavia, che le due locuzioni non costituiscono unendiadi ma assumono significati diversi.

«La *misurazione* è il processo attraverso il quale le organizzazioni utilizzano con continuità e sviluppano nel tempo indicatori quantitativi obiettivi e significativi, sistematicamente rilevati per valutare i progressi fatti nel conseguimento di obiettivi predeterminati. La *valutazione* è invece il processo che si attiva, a partire da misure di risultato precedentemente individuate, per comprendere le relazioni di causa-effetto che hanno portato ad un determinato risultato (comprensione del risultato), per analizzare le cause che hanno determinato risultati al di sotto delle attese e degli standard (analisi degli scostamenti), per individuare punti di forza da consolidare e punti di debolezza da migliorare (miglioramen-

to, sviluppo e pianificazione periodo successivo)»²⁹.

Mentre nella misurazione assume rilievo una componente tecnica con capacità di analisi del contesto organizzativo e dei processi produttivi, nella valutazione prevale invece una componente decisionale fondata sulla capacità di analisi e di interpretazione delle misure rilevate, in stretta interdipendenza tra loro. La valutazione è infatti possibile nella misura in cui siano state rilevate e rese accessibili misure di risultato.

La misurazione e valutazione della performance sono strumenti finalizzati ad ottimizzare la produttività e il livello dei servizi, che attengono direttamente al miglioramento della performance dell'organizzazione, coinvolgendo tutte le unità organizzative dell'amministrazione e deve riguardare sia i risultati conseguiti dall'individuo sia dell'unità organizzativa in cui opera, in riferimento all'oggetto complessivo che deve essere considerato nel sistema di valutazione stesso.

Per questo motivo la costruzione di un sistema di valutazione della performance richiede un'attenzione particolare affinché esso sia fondato sulla condivisione, a tutti i livelli della struttura amministrativa, condizione "sine qua non" per l'attivazione dei processi di apprendimento per modificare i comportamenti. Il circuito virtuoso rappresentato dalla misurazione/valutazione/trasparenza/merito postula infatti un consenso di base tra le parti interessate affinché si tramuti operativamente. Tale impostazione consente di favorire la crescita delle competenze professionali attraverso la valorizzazione del merito e promovendo nel contempo la cultura della differenziazione dei giudizi sulla performance individuale del personale; da ciò deriverà l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative quale incentivo che incide direttamente sulla produttività

portando miglioramento della performance organizzativa.

Gli indicatori utilizzabili per consentire una misurabilità dei risultati devono soddisfare requisiti di validità (l'indicatore deve poter misurare ciò che si vuole misurare ed essere coerente con altri indicatori correlati); sensibilità (l'indicatore deve poter registrare fedelmente i cambiamenti nel tempo e nello spazio); comparabilità (l'indicatore deve mantenere lo stesso significato nel tempo e nelle diverse realtà locali); consistenza (la variazione del valore dell'indicatore non deve essere dovuta ad errori casuali).

Da ciò discende che le amministrazioni pubbliche dovranno evitare di eccedere nel numero degli indicatori e di rendere complessa la rappresentazione della reportistica e del linguaggio a discapito del principio di trasparenza e di comunicazione.³⁰

I soggetti principali che partecipano al processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale delle amministrazioni pubbliche sono: un già indicato organismo centrale, denominato «Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni»; gli Organismi Indipendenti di Valutazione della performance di cui all'articolo 14; l'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione; i dirigenti di ciascuna amministrazione.

2.2 La performance organizzativa tra obiettivi e problemi di comparazione.

Ogni tentativo di approccio di raffronto tra le performance di amministrazioni omogenee, argomento del presente lavoro, non può prescindere da un'analisi della performance organizzativa nel suo complesso, di come essa si colloca nell'ambito della riforma e in particolare dei rapporti con quella individuale nonché di come

²⁹ Mastrogiuseppe P., Petrelli M., *La misurazione e la valutazione della performance organizzativa*, in *La riforma del lavoro pubblico tra continuità e innovazione*, op. cit.

³⁰ Così da evitare il c.d. "gaming" ovvero la manipolazione dei dati finalizzata ad ottenere sulla carta performances più elevate

si coordina con le politiche finanziarie e di bilancio di ciascuna amministrazione.

La grave crisi finanziaria internazionale che ha investito l'Europa e, al suo interno, alcuni paesi, tra cui l'Italia, ha innescato una serie di manovre governative³¹ finalizzate alla razionalizzazione della spesa, con pesanti riflessi organizzativi e gestionali soprattutto nel settore della pubblica amministrazione che hanno fortemente vulnerato l'avvio delle innovazioni introdotte dalla riforma. Il congelamento della dinamica retributiva ha portato di fatto ad un blocco complessivo sia della contrattazione nazionale che di quella integrativa decentrata³² tanto che il cd. correttivo alla riforma Brunetta, il decreto legislativo n. 141/2011, ha inserito una norma che prevede l'entrata in vigore delle fasce di merito con la prossima stipula dei contratti nazionali di lavoro (sospesi fino al 2014). In tale contesto è evidente come le risultanze del ciclo di valutazione della performance contribuiscano a determinare la stima del fabbisogno finanziario ai fini della definizione del bilancio di previsione. In altre parole il ciclo di gestione della performance, anche nelle Regioni e gli enti locali³³, deve essere svi-

luppato in coerenza con il ciclo della programmazione finanziario e di bilancio.

La possibilità di avviare processi di valutazione della performance organizzativa è quindi strettamente correlato all'obiettivo di definire i flussi di fabbisogno finanziario delle amministrazioni, relativamente alle funzioni fondamentali o ai livelli essenziali delle prestazioni, attraverso il criterio dei costi o fabbisogni standard che andrà a sostituire quello della spesa storica, secondo parametri via via definiti dai decreti di attuazione della legge sul federalismo fiscale. Queste brevi considerazioni mettono in rilievo come quest'ultimo provvedimento³⁴, unitamente alle nuove e ulteriori disposizioni in materia di contabilità e finanza pubblica³⁵, sia interdipendente con le politiche di rilancio degli standard qualitativi dell'amministrazione pubblica, abbracciando, seppur da versanti diversi, le stesse materie e proponendosi gli stessi obiettivi, imponendo per ciò uno sforzo di coordinamento metodologico ed operativo oltre che giuridico.

Invero la valutazione della performance nel suo complesso è passata in secondo piano rispetto a quella individuale, che ha destato maggiore attenzione da parte dei commentatori della riforma³⁶ e che ha dato luogo, fin dalla promulgazione, ad una vasta letteratura ricca di profonde analisi. Diverse sono le motivazioni alla base di

³¹ D.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito nella Legge 30 luglio 2010, n.122; D.l. 6 luglio 2011, n. 98 convertito nella Legge 15 luglio 2011, n. 111; D.l. 13 agosto 2011, n.138 convertito con modificazione nella Legge 14 settembre 2011, n. 148.

³² Il blocco è stato disposto dal d.l. 78/2010 e precisamente all'art.9 co.1 per il singolo dipendente e dall'art.9 co. 2-bis per il totale del salario accessorio. Inoltre l'art.16 co.1.lett.b) del D.l. 98/2011 dà la possibilità di congelare ulteriormente oltre al triennio 2011-2013 il trattamento dei dipendenti pubblici sia di natura fondamentale che accessorio.

³³ E' indubbio che per effetto della crisi l'autonomia fiscale delle regioni, costituzionalmente riconosciuta dall'art.119 Cost., rischia di subire una consistente riduzione a causa della centralizzazione delle decisioni finanziarie accompagnate dalle imposizioni europee che investono l'autonomia degli Stati. Gli strumenti da adottare per raggiungere i risultati di finanza pubblica oggi sono discussi e approvati in sede europea, nell'ambito del cd. semestre europeo, nel quale vengono indicati i contenuti degli interventi da adottare. Infatti nelle disposizioni che regolano il Patto di stabilità interno, ai sensi dell'art. 20 d.l. 98/2011, sono state introdotte modifiche alle modalità da seguire per il raggiungimento degli obiettivi

di finanza pubblica che dovranno essere "informate a criteri europei, con riferimento alla individuazione delle entrate e delle spese da considerarsi nel saldo".

³⁴ Legge 5 maggio 2009, n. 42 recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art.119 della Costituzione. La norma riguarda i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, prevedendo disposizioni volte ad assicurare l'autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, città metropolitane e Regioni

³⁵ Legge 31 dicembre 2009 n. 196 integrata dalla Legge 7 aprile 2011, n. 39

³⁶ Anche a causa del concreto avvio del ciclo di gestione della performance collegato all'effettiva adozione di sistemi premianti e di incentivazione a favore del personale e alle incertezze e polemiche che hanno accompagnato una riforma così ambiziosa.

questa considerazione: dall'enfasi attribuita dalla norma alla valutazione individuale, che sembrerebbe aver rivestito maggiore interesse dello stesso legislatore, alle ovvie resistenze degli attori coinvolti nella riforma (vertice politico delle amministrazioni, dirigenza) poco inclini a rendere visibile la misurazione/valutazione delle amministrazioni nel loro insieme, per gli eventuali imbarazzi prodotti dal confronto con altre amministrazioni ma, soprattutto, all'oggettiva difficoltà anche di ordine tecnico di attuazione operativa del sistema, a fronte di una scarsa prescrizione normativa di riferimento.

Con l'espressione performance organizzativa si suole fare riferimento alla capacità di resa di una amministrazione riferibile al risultato complessivo della struttura presso la quale ogni singolo dipendente opera, la cui misurazione e valutazione è volta «al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche» (art. 3 co. 1 decreto). Già la legge delega indicava tra gli obiettivi essenziali della riforma «l'introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazioni delle strutture, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità» e la «valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali per i singoli dipendenti sulla base dei risultati conseguiti dalle relative strutture amministrative».

Tali indicazioni sono state recepite nel decreto attuativo che, segnatamente, nel già menzionato comma 2 dell'art. 3, impone a ciascuna amministrazione pubblica l'adozione di un sistema di valutazione riferibile sia all'amministrazione nel suo complesso sia ai singoli dipendenti. Appare subito chiaro come diversi livelli di valutazione, seppur tenuti distinti, debbano necessariamente trovare un loro coordinamento anche alla luce del successivo disposto di cui alla lettera b) del comma 2 dell'articolo 9, ove si richiama la necessità che il dirigente, nel valutare la performance individuale del personale, debba tener conto della «qualità del contributo assicurato alla perfor-

mance dell'unità organizzativa di appartenenza». Emerge l'esigenza di correlare strettamente le valutazioni delle performance "individuali" e "organizzative" sia da un punto di vista metodologico che funzionale³⁷ tale tuttavia da non spostare troppo l'una sull'altra per evitare conseguenze paradossali quali quelle simmetriche di chi, con prestazioni eccellenti, viene penalizzato da un contesto lavorativo mediocre e, all'opposto, di colui che, inserito in strutture con risultati scadenti, si vede attribuire premi maggiori rispetto ad altri inseriti in contesti virtuosi. E' quindi necessario operare una sintesi di equilibrio tra gli accennati piani di valutazione (peraltro sollecitati dal legislatore) i cui rapporti rimangono tuttavia insufficientemente determinati dal decreto. Ciò posto va sottolineato che solo la performance organizzativa «(di un ufficio, un servizio, un gruppo di lavoro) consente di attivare quel circuito virtuoso [...] che permette al cittadino, al destinatario della prestazione pubblica, di constatare e giudicare, di porre insomma l'unico parametro davvero oggettivo da immettere in un ciclo di valutazione altrimenti esposto ai rischi dell'autoreferenzialità».³⁸

Il decreto legislativo, all'art. 8, declina i profili di misurazione e valutazione della performance organizzativa che sembrano cogliere una molteplicità di aspetti del funzionamento delle amministrazioni pubbliche, alcuni dei quali marcatamente quantitativi, altri più qualitativi.

La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni si rivela particolarmente complessa a causa delle peculiarità istituzionali che caratterizzano il contesto di riferimento. Ci si riferisce in particolare all'eterogeneità dell'attività svolta e alle modalità di cessione del-

³⁷ Cammarota G. – Marciano M., *Valutazione della performance, efficienza ed efficacia amministrativa. Note a margine del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, in Astrid on line n.109 del 2010.

³⁸ Barrera P., *Conoscere, programmare, misurare, valutare, premiare*, in *Rinnovare il lavoro per rinnovare l'amministrazione*, op. cit. pag. 60

le prestazioni, che creano difficoltà nel misurare il valore creato attraverso misure di sintesi condivise; alle difficoltà di assumere a modello le relazioni esistenti tra attività svolta e outcome ottenuti data la molteplicità di variabili incidenti, con evidenti ricadute sui tentativi di comparazione.

Uno degli ambiti riservati ai risultati complessivi della gestione riguarda «l'effetto delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività». E' l'aspetto più importante e più complesso: si tratta infatti di valutare se e in quale misura l'attuazione di una politica pubblica ha ottenuto l'effetto di migliorare lo stato di necessità avvertito da una determinata comunità, soddisfacendo un bisogno collettivo. Da ciò deriva la necessità di una misurazione e una valutazione non solo degli effetti, positivi e negativi, voluti e non voluti, che quella politica ha avuto nel preciso intento di soddisfare un bisogno collettivo dei destinatari della politica stessa, ma anche misurare e valutare gli effetti scaturiti dall'attuazione della stessa politica sulla parte di comunità alla quale quella determinata azione amministrativa non era destinata.

Spesso l'adozione di politiche pubbliche è il risultato di un'attività coordinata svolta da più soggetti (p.a. centrali, regionali e locali, cd. "terzo settore"). In questi casi la valutazione è caratterizzata da due problemi distinti: considerare anche le numerose e complesse relazioni di tipo causale che si instaurano tra i vari attori, nonché prendere atto che diventa meno agevole ricostruire il nesso tra l'autorità decisionale e la responsabilità dei risultati.

«L'effettivo grado di attuazione di piani e programmi» nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di utilizzo delle risorse, rappresenta un altro ambito di riferimento della performance organizzativa. Oggetto di valutazione è, quindi, la capacità realizzativa di un'organizzazione (o di un ufficio o di un team), di portare a termine progetti e programmi, nei

modi e nei tempi previsti, secondo gli standard di riferimento individuati impiegando le risorse previste.

La performance organizzativa attiene anche al «grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi» cioè la soddisfazione che gli utenti del servizio o, più in generale, i destinatari degli interventi percepiscono e manifestano. Si evidenzia che l'attenzione posta dal legislatore su questo aspetto è finalizzata a scongiurare il pericolo dell'autoreferenzialità; pericolo concreto quando si tratta di organismi come le p.a., che agiscono quasi sempre senza subire i rischi e la pressione della concorrenza. Gli utenti finali dell'azione della p.a. non sono necessariamente esterni alle organizzazioni amministrative ma, destinatari delle attività e dei servizi, potrebbero essere anche utenti interni, quali ad esempio una diversa unità organizzativa della stessa amministrazione.

Performance organizzativa è anche espressione di capacità di innovazione organizzativa dell'amministrazione attraverso la «modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali». Fattori rilevanti ai fini della produzione del risultato sono sicuramente il clima organizzativo o le modalità operative con le quali il lavoro è organizzato nell'ambito di una amministrazione o di una singola unità, nonché le competenze professionali degli addetti a quella struttura. Una gestione del personale più efficiente e più "attenta" alle richieste legittime dei cittadini-utenti e delle imprese, una buona qualità della vita lavorativa, nonché la possibilità, da parte dei lavoratori, di conoscere il disegno strategico dell'unità organizzativa di appartenenza, per essere coinvolti a livello emozionale ed operativo, determinerebbe strutture organizzative più leggere e integrate, capaci di apprendere e aperte al cambiamento.

L'art. 8 fa riferimento altresì allo «sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con cittadini, utenti e portatori di interesse»: vale a dire la ca-

pacità da parte della p.a. di sviluppare relazioni, prendendone in considerazione non solo l'intensità e la loro complessità, ma anche acquisendo la consapevolezza di poter entrare in contatto con singoli o gruppi, facenti parte della collettività di riferimento, che mostrano livelli di capacità organizzative e relazionali molto diversificate. Questo ambito della performance si lega al tema della trasparenza ed alla capacità delle amministrazioni di sviluppare relazioni sempre più efficaci favorendo la partecipazione e la collaborazione dei portatori di interesse esterni.

Al fine di migliorare il rapporto prodotti-risultati assume rilevanza «l'efficienza nell'impiego delle risorse», anche mediante l'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti.

La p.a. per attuare un miglioramento (qualitativo e quantitativo) della propria offerta, per renderla quindi sempre più rispondente alle domande ed ai bisogni situati al suo esterno, dovrà essere attenta alla «qualità e quantità di prestazioni e servizi erogati».

Oggetto di valutazione della performance organizzativa è anche il «raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità» conseguibile attraverso l'eliminazione di pregiudizi e stereotipi che inducono a sottostimare capacità reali e risultati prodotti.

La performance complessiva di un'organizzazione è quindi definita dalla convergenza ed interazione di tutti questi singoli aspetti della performance dell'organizzazione stessa, vale a dire soddisfare bisogni collettivi, disporre di capacità realizzativa, capacità di soddisfare gli utenti, di innovarsi, capacità di sviluppo delle relazioni, capacità di utilizzare in modo efficiente le risorse e di erogare servizi e prestazioni in quantità e qualità adeguate.

Al fine di attuare la valutazione e la misurazione della performance il d.lgs. 150/2009, all'art. 5 comma 2, individua gli obiettivi e i relativi indicatori aventi caratteristiche che, utilizzate nella

letteratura di riferimento e nel linguaggio aziendale, definiscono un obiettivo "SMART"³⁹.

Un obiettivo di performance è il livello di performance atteso nel futuro, in un periodo di tempo determinato. Definire *ex ante* un livello atteso di performance postula l'esigenza di avere un punto di riferimento per l'azione ed impegnare l'intera organizzazione verso il suo raggiungimento. Consente inoltre di avere un riferimento per valutare a posteriori la performance realizzata, atteso che un indicatore di performance è una misura quantitativa, basata su una tecnica di misura, finalizzata ad informare sul livello di performance raggiunto.

L'art. 5 indica che gli obiettivi devono essere «rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione» (lett. a); «specifici e misurabili in termini concreti e chiari» (lett. b); «tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi» (lett. c); «riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno» (lett. d); «commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni analoghe» (lett. e); «confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente» (lett. f); «correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili» (lett. g).

Il legislatore indica chiaramente che i cittadini e i loro bisogni sono il punto di riferimento per le amministrazioni per definire obiettivi e risultati da perseguire. Obiettivi costituenti un unico sistema giustificato dalla strategia complessiva dell'amministrazione, permeata dal riconosci-

³⁹ Acronimo di *Specific* (specifico, concreto), *Mesurable* (misurabile qualitativamente), *Achievable* (raggiungibile), *Realistic*, (realistico), *Time-Based*, (definito temporalmente); identifica le cinque caratteristiche che un obiettivo dichiarato in modo efficace deve possedere.

mento che l'organizzazione ha della propria missione: percepire i bisogni della collettività di riferimento verso i quali indirizzare la propria azione.

Gli obiettivi, definiti in maniera chiara e concreta, devono indicare i valori attesi di risultato - quali traguardi importanti e significativi di performance - da raggiungere in un arco temporale ben definito e correlati alle risorse disponibili. A tal fine dovranno necessariamente essere associati ad indicatori che consentano di "ancorare" la performance a misure e parametri quantitativi che daranno conto concretamente del raggiungimento o meno dell'obiettivo⁴⁰.

L'applicazione del ciclo della performance è la finalità ultima dell'individuazione degli obiettivi; tale individuazione è stata, fino ad oggi, caratterizzata da notevoli differenze tra le varie amministrazioni e, soprattutto, quasi mai diretta ad un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati. Ora il decreto impone, come già accennato, una stretta coerenza degli obiettivi assegnati con la soddisfazione del cittadino-utente, affinché non si verifichi più, come in passato, che obiettivi individuali si traducano in «attività travestite da risultati»⁴¹. La modalità con cui gestire

il processo organizzativo di scelta degli obiettivi appare appena accennata dalla norma, lasciando libere le pubbliche amministrazioni di gestire al loro interno il processo di programmazione e controllo in linea con il proprio stile di management.

Secondo l'articolo 5, comma 1, gli obiettivi sono definiti e programmati su base triennale dagli organi di indirizzo-politico amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione e indirettamente i dirigenti e i responsabili delle unità organizzative, tenendo conto anche degli obiettivi di bilancio. Il conseguimento degli obiettivi è, inoltre, la condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione.

Da quest'ultimo punto emerge come la legge, complessivamente, concentri maggiore attenzione sulla performance individuale ove dovrebbe finire la quota prevalente del trattamento accessorio. Ciò inevitabilmente in danno di altri sistemi incentivanti e, in particolare, a quelli afferenti la performance organizzativa intesa sia nella dimensione complessiva di amministrazione, sia come articolazione interna (Dipartimenti, uffici, etc.). Tale impostazione si fonda sull'ipotesi che un miglioramento delle prestazioni individuali, innescando un contesto molto selettivo, porterebbe ad una maggiore efficienza del gruppo senza però prevedere le ricadute in ordine al clima interno caratterizzato da singoli concorrenti che corrono, ognuno per proprio conto, verso il traguardo con il solo scopo di tagliarlo prima degli altri.

Una logica virtuosa dovrebbe sostenere esattamente il contrario favorendo in primo luogo il lavoro di squadra, il risultato collettivo e quindi la performance organizzativa, lasciando poi spazio alla valutazione del singolo contributo nell'ambito di un progetto comune. Tale diverso approccio implica senza dubbio maggiori difficoltà operative (di pianificazione, di organizzazione e di incentivazione delle risorse umane) ma appare più coerente con un progetto di rifondazione anche di tipo culturale della Pubblica

⁴⁰ Nell'ambito della ricerca sociale, nell'espletamento di un'indagine empirica, ci troviamo nel momento in cui si affronta la definizione operativa delle proprietà dell'oggetto di indagine, vale a dire quell'«intero processo attraverso il quale i concetti che orientano un'attività di ricerca su alcune proprietà di in un dato oggetto di indagine, che si collocano ad un certo livello di astrazione e complessità, vengano specificati nel loro significato, ridotti/tradotti in termini osservativi ed interpretati empiricamente attraverso essi. Tale processo coincide, nella sua articolazione generale, con il paradigma procedurale elaborato da Paul Lazarsfeld in merito al passaggio dai concetti agli indici empirici. [...] E' la fase in cui si istituisce il "rapporto di indicazione", cioè si coniuga il concetto astratto al piano osservativi attraverso una serie di concetti ponte collocati, progressivamente, a un più basso livello di generalità: le dimensioni del concetto e successivamente i relativi indicatori». Agnoli M.S., *Disegno della ricerca sociale*, Carocci Editore, settembre 2004.

⁴¹ Mastrogiuseppe P. in *La riforma del lavoro pubblico tra continuità e innovazione*, op. cit.

Amministrazione volto ad arricchire e rilanciare tutti gli attori coinvolti.

Di particolare interesse risultano i criteri di cui ai punti e) ed f) del comma 2 dell'art 5, in quanto rappresentano lo strumento per realizzare una comparazione, sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione, della performance ottenuta dopo aver definito degli «*standard e a livello nazionale ed internazionale*», considerando che nella maggior parte dei settori tali standard non esistono. Quindi gli obiettivi sono efficaci se (lett. e) indicano con chiarezza e concretezza il livello di performance atteso e se commisurano tale traguardo ad uno standard derivante da amministrazioni simili o da esperienze nazionali o internazionali. Per alcuni obiettivi (lett. f) è estremamente utile fissare traguardi che si posizionano all'interno di un trend di miglioramento dell'organizzazione lungo un arco temporale medio-lungo.

L'art. 5 comma 2, lettera e), fa riferimento allo strumento del benchmarking, un sistema di misure comuni preventivamente individuate che, con continuità e sistematicità, permette a più organizzazioni, che svolgono processi simili, di confrontarsi sui risultati ottenuti. Tale strumento, particolarmente significativo ai fini della valutazione della performance, oltre a favorire il superamento dell'autoreferenzialità consentirebbe di attivare percorsi di miglioramento e apprendimento dalle best practices. Ciò faciliterebbe inoltre le singole amministrazioni ad individuare i differenziali di risultato rispetto alle organizzazioni più "virtuose" e far emergere i punti di debolezza della gestione in cui cercare il miglioramento della propria performance.

Mentre negli ultimi anni si è diffusa sempre di più la cultura della progettualità nella pubblica amministrazione, ad essa non ha fatto seguito l'importante attività di verifica dei risultati. Il riscontro finale consente di realizzare la metodo-

logia della retroazione (*feedback*) e di tenere conto dei risultati del sistema per migliorare lo stesso⁴². Per il superamento dell'autoreferenzialità degli attuali sistemi la norma, come detto, richiede alle amministrazioni di confrontare le performance organizzative tanto nel tempo (obiettivi confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento almeno al triennio precedente) quanto nello spazio (comparazioni con amministrazioni analoghe e con valori standard definiti a livello nazionale ed internazionale).

Ciò favorirebbe anche «la fase di auto-diagnosi della capacità amministrativa ad attuare la riforma [che] è senza ombra di dubbio la prima azione che ogni amministrazione deve intraprendere [...] per innescare il meccanismo di miglioramento della performance»⁴³.

Finora, nonostante alcune apprezzabili iniziative⁴⁴, il tentativo di confronto tra livelli e qualità

⁴² La mancanza del *feed-back* limita notevolmente i processi di apprendimento dell'organizzazione nonché la eventuale modifica delle linee di azioni intraprese con scarsa efficacia. Nella fase progettuale, soprattutto negli enti locali, risulta cruciale e di grande interesse garantire partecipazione diffusa e "condivisione", mentre la fase della verifica, che impone un processo di responsabilizzazione sulle azioni realizzate, spesso non viene sviluppata con altrettanta attenzione. E' in questo ambito che la norma in esame impone un cambiamento sostanziale attraverso la prescrizione di una misurazione sistematica e trasparente dei risultati raggiunti.

⁴³ Cfr. Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, cit.

⁴⁴ Ad esempio, Benchmarking QClub o Misura PA del Dipartimento della Funzione pubblica, ha anche gruppi di confronto tra città metropolitane a livello europeo. QClub nasce dall'esigenza di alcune amministrazioni di costruire strumenti comuni per misurare efficienza, efficacia ed impatti di alcuni servizi. Trento, Milano, Torino, Genova, Venezia, Bergamo, Bolzano e Modena - con il sostegno del Dipartimento della Funzione Pubblica ed il supporto metodologico di SistemaSusio- hanno dato vita, a dicembre 2007, all'iniziativa del Benchmarking QClub: un "luogo" di scambio e di lavoro comune sui temi della qualità e della valutazione dei servizi. Le citate amministrazioni, che da anni lavorano sui temi della qualità e si sono misurate con strumenti di autovalutazione come il CAF (che considera il benchmarking uno strumento di crescita delle realtà organizzative), hanno matura-

di servizio erogati da differenti amministrazioni non ha sortito significativi risultati. Ciò probabilmente sia a causa di difficoltà nella rilevazione dei dati gestionali (soprattutto in quelle amministrazioni dove il controllo di gestione e la rilevazione sistematica di dati di gestione non sono ancora divenuti prassi) sia per l'assenza di criteri omogenei per la rilevazione dei dati da comparare. Parimenti ha costituito un grave ostacolo alla comparazione la presenza di dati riferiti a contesti molto diversi tra loro per dimensione, caratteristiche socio-demografiche e territoriali nonché per una sostanziale diffusa reticenza da parte degli enti a comunicare i dati necessari.

Per superare tali criticità la riforma ha affidato alla neo-costituita Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità (CIVIT) i compiti di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, mediante analisi di comparazione della performance delle amministrazioni pubbliche, di confrontare le performance rispetto a standard ed esperienze, nazionali e internazionali, nonché di redigere una graduatoria di performance delle amministrazioni statali ed enti pubblici nazionali, avvalendosi della collaborazione degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV)⁴⁵ di ciascun ente. Questi ultimi sono responsabili della validazione della Relazione sulla performance degli enti e della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dal-

no, nel tempo, la necessità di un confronto sistematico con le altre amministrazioni. Processi, indicatori, "pacchetti di servizi", possono essere utilmente messi a confronto per comprendere le diverse soluzioni organizzative e per analizzare le modalità di monitoraggio e valutazione. In <http://www.qualitapa.gov.it/it/benchmarking/benchmarking-club>.

⁴⁵ Si tratta degli organismi che sostituiranno i servizi di controllo interno e i nuclei di valutazione. I componenti sono nominati dagli organi di indirizzo politico amministrativo di ciascun ente, sentita la Civit, scelti tra soggetti in possesso di requisiti individuati dal d.lgs. 150/09 e ulteriormente specificati dalla stessa Commissione.

la Civit⁴⁶; inoltre garantiscono la correttezza dei processi di misurazione e valutazione.

Viene così a crearsi una rete nazionale di soggetti che, operando in un complesso sistema e seguendo le stesse metodologie e linee guida, assumono il ruolo di "referenti" della Commissione per effettuare confronti di performance.

La Civit, autorità preposta a garantire l'attuazione del sistema previsto dalla norma, «agisce come accompagnatore e catalizzatore della riforma, fornendo, in fase discendente, il *know-how* necessario attraverso l'elaborazione di linee guida e requisiti minimi, e garantendo, in fase ascendente, la qualità della valutazione».⁴⁷

Ma come questa attività di rilevazione prima e di confronto poi dovrà essere impostata e gestita? Per quali finalità i "confronti di performance" dovranno essere utilizzati?⁴⁸

Un notevole arricchimento del potenziale informativo delle misure di performance deriverebbe proprio dal confronto tra dati gestionali e indicatori di diverse amministrazioni, riferiti a processi di produzione ed erogazione dei servizi, tenendo conto altresì della quantità e qualità di questi, in relazione alla domanda espressa o potenziale.

Le amministrazioni saranno messe in condizione di confrontare gli indicatori e prendere atto delle differenze riscontrate, ponendole in relazione con i dati di contesto, ma anche con i diversi modelli gestionali e di governance adottati. Attività utilizzabili da ciascun ente per introdurre variazioni di vario tipo (organizzativo, istituzionale, gestionale) volti migliorare la propria performance.

⁴⁶ Si ricorda che la validazione della Relazione sulla performance di ciascun ente è condizione necessaria per accedere agli istituti della premialità.

⁴⁷ Barillà D., Silvestro C., *Guida operativa alla riforma Brunetta*, op. cit. pag. 140.

⁴⁸ In merito a ciò solo alcuni punti del decreto sono direttamente applicabili a tutte le amministrazioni pubbliche, altri solo ad amministrazioni centrali ed enti pubblici nazionali, con esclusione di regioni, enti locali ed enti del Servizio Sanitario Nazionale.

La disposizione che stabilisce di realizzare una graduatoria delle amministrazioni, basata sui dati e gli indicatori rilevati e comunicati da ciascuna di esse (attraverso e previa verifica da parte degli OIV) da cui conseguentemente far scaturire la loro collocazione in distinte fasce di merito ed una retribuzione differenziata di risorse per il secondo livello della contrattazione collettiva in funzione della fascia conseguita, pone una serie di problematiche⁴⁹.

Il confronto infatti dovrebbe tener conto non solo dei differenti contesti di ordine sociale, culturale, economico e geografico, ma considerare anche le differenti situazioni di partenza. Una struttura articolata sul territorio che si avvalga di sistemi operativi condivisi, ben potrebbe essere suscettibile di un efficace raffronto. Diversamente, nel caso di amministrazioni caratterizzate da differenti missioni istituzionali e assetti finanziari nonché da difformi modelli organizzativi e sistemi di erogazione dei servizi⁵⁰, l'analisi comparativa finalizzata alla distribuzione differenziata delle risorse nel secondo livello contrattuale, risulterebbe fallace ed improbabile a meno che non si concentri su indicatori parziali e molto specifici.

Il tentativo di rendere necessariamente confrontabili tra loro realtà amministrative che non lo sono affatto porterebbe alla formazione di graduatorie inutilizzabili, con il probabile rischio di offrire uno scenario finalizzato esclusivamente all'ottenimento di ricompense economiche⁵¹. Gli

attori coinvolti, infatti, avvalendosi di sistemi di misurazione complessi, potrebbero, adottando strategie di *gaming*, lasciare spazio all'ambiguità ed all'indeterminatezza nella scelta dei dati da rilevare, evidenziando risultati non rappresentativi e non attendibili della realtà di riferimento, con la conseguenza di rendere i dati non efficaci a far scaturire gli auspicabili effetti del confronto di performance⁵².

Inoltre giova sottolineare che solitamente nelle pubbliche amministrazioni l'ottenimento di una prestazione complessiva deriva dal contributo coordinato delle varie unità partecipanti al processo. Le dinamiche che legano le attività svolte all'interno delle varie unità organizzative rispetto all'ottenimento dei risultati complessivi, rendono necessaria l'esplicitazione dell'apporto che ciascuna di esse può offrire. Spesso, infatti, sono proprio le modalità con cui queste relazioni si sviluppano che incidono sulle performance globali in termini di efficacia, efficienza e qualità e sui relativi processi di miglioramento.

Una ulteriore considerazione riguarda i livelli del confronto di performance, livelli riferiti ad *output* prodotti, vale a dire la quantità di prestazioni o interventi, ovvero ad *outcome*, vale a dire l'impatto dell'*output* sul bisogno dei destinatari del servizio.

Il confronto dei risultati solo di tipo quantitativo sarebbe sicuramente riduttivo ai fini dell'analisi della performance perché non terrebbe conto del punto di vista dei cittadini. Si pensi, ad esempio, alle realtà amministrative locali, dove operano contestualmente attori diversi, non necessariamente tutti pubblici, che in un contesto di sussidiarietà orizzontale contribuiscono ai bisogni della collettività. In questo contesto prendere in esame in modo settoriale l'azione di uno solo di

⁴⁹ Art. 40, comma 3-*quater* del d.lgs. n. 165/2001 come riscritto dall'art. 54 del d.l.gs. n. 150/2009.

⁵⁰ Queste differenze scaturiscono, nei sistemi delle regioni e delle autonomie locali, anche dalle diverse normative regionali. Un decentramento più o meno spinto attuato dalle Regioni diversifica notevolmente le competenze istituzionali degli enti locali determinando anche una diversa gestione territoriale dei vari interventi di competenza (ad esempio, interventi di natura socio-sanitaria).

⁵¹ Considerati gli effetti diretti sulla retribuzione, gli attori interessati non sono solo i dirigenti ed il personale. Infatti i rappresentanti politici non sono del tutto indifferenti al giudizio di performance sull'amministrazione nel suo comples-

so che potrebbe essere letto all'esterno anche come un giudizio sul governo politico.

⁵² Assunzione di decisioni aziendali finalizzate anche all'attivazione di processi di miglioramento gestionale ed organizzativo.

questi porterebbe ad analizzare la capacità di risposta ai bisogni non dalla prospettiva dell'utente bensì della singola entità che eroga servizi, vanificando lo sforzo di considerare l'attività di gestione delle amministrazioni in una logica sinergica con gli altri soggetti operanti sul territorio.

Un confronto esclusivamente quantitativo, inoltre, certamente non coglierebbe quelle esigenze che non si traducono necessariamente in una domanda di accesso ai servizi o nelle quali non si esprime una vera e propria domanda di interventi o di prestazioni (emersione del lavoro irregolare, sicurezza e vigilanza).

Un confronto di performance basato sugli impatti delle politiche poste in essere (*outcome*)⁵³, viceversa, potrebbe restituire dei risultati più rappresentativi, in quanto riferiti al contesto in cui è inserita l'intera collettività e non solo quella parte di popolazione destinataria dei servizi; gli *outcome* perdono la caratteristica dell'autoreferenzialità quando scaturiscono dalla valorizzazione delle informazioni e dei dati già in possesso dei diversi soggetti pubblici⁵⁴, anche se sovente tali risorse sono poco utilizzate o comunque utilizzate in modo settoriale e non integrato.

Come già accennato, spesso le politiche sono il risultato dell'azione contestuale e a volte anche integrata di più soggetti. Gli *outcome* potrebbero

essere quindi rappresentativi di tali azioni congiunte ma potrebbero anche porre il problema, in una logica di accountability e di graduatorie di performance finalizzate ad effetti di natura retributiva, della riferibilità degli impatti alla singola amministrazione.

Va comunque sottolineato come l'analisi, seppur attenta e basata su una metodologia accorta alla scelta degli obiettivi e dei relativi indicatori, potrebbe celare dei "lati oscuri" che non emergerebbero direttamente da una lettura della valutazione della performance nel suo complesso ma che andrebbero individuati e collegati a caratteristiche, fenomeni e condizioni del contesto in cui opera la amministrazione.

Ad esempio, un territorio che presenta un basso tasso di denunce alle autorità di pubblica sicurezza è un territorio sicuro perché le forze dell'ordine sono particolarmente attive svolgendo azione preventiva nei confronti di azioni criminali, oppure si tratta di un territorio dove avvengono crimini quali estorsione, racket, prostituzione, violenza sessuale, crimini che solitamente i cittadini temono di denunciare? O è un territorio dove la criminalità è così ben inserita che le forze dell'ordine sono da questa completamente soggiogate?

Un'analisi del numero degli arresti eseguiti (*output*) e delle denunce di singoli cittadini quale effetto dell'azione di prevenzione dei crimini da parte delle autorità di sicurezza (*outcome*) non sempre rivela la reale situazione in cui opera un'amministrazione.

È anche per questo motivo che in sede di confronto tra risultati di performance tra varie amministrazioni è rilevante evidenziare non solo se quel soggetto amministrativo ha attuato gli obiettivi individuati giungendo al *target* atteso ma se, nell'ambito della propria azione, quell'amministrazione si è mossa seguendo gli standard di miglioramento prefissati.

Paragonare non vuol dire solo evidenziare se una Asl rispetto ad un'altra ottiene lo stesso risultato con risorse maggiori o minori, o se risponde alle

⁵³ Delibera Civit n. 88/2010 *Linee guida per la definizione degli standard di qualità (articolo 1, comma 1, decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198; Delibera Civit n. 89/2010 Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6 lett. d) e 30 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150; Delibera Civit n. 104/2010, Definizione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance entro il 30 settembre 2010; Delibera Civit n. 114/2010, Indicazioni applicative ai fini della adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articolo 30, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150), in www.civit.it.*

⁵⁴ Istituzioni quali, Istat, agenzia delle entrate, agenzia del territorio, camere di commercio, Inps, Inail, comuni, province, ed altri sono veri e propri depositari di dati ed informazioni.

esigenze dell'utenza con un numero più o meno alto di ore di attività svolte dai medici nei vari presidi sanitari, ma anche far emergere se quella Asl è stata in grado di migliorarsi in un determinato servizio (ad esempio, riducendo i tempi di attesa per prestazioni diagnostiche e/o visite specialistiche) rispetto agli standard di miglioramento che si era prefissata.

La performance complessiva di un'organizzazione pertanto può essere analizzata ed espressa da molteplici punti di vista, focalizzando di volta in volta gli aspetti di vario genere, poiché differenti sono le variabili critiche da considerare. Esistono diverse tipologie di indicatori, ciascuna delle quali punta ad indagare un elemento della performance, più o meno specifico; ogni ente è chiamato a costruire un sistema di indicatori volto a catturare ed esprimere i parametri-obiettivo, collegati alle variabili critiche individuate. Gli indicatori possono quindi risultare funzionali ad accertare gli aspetti essenziali della gestione per poter costruire, ove possibile, un confronto temporale e spaziale e per determinare miglioramenti nella gestione dei singoli servizi o più in generale dell'ente di riferimento⁵⁵. In ultima analisi è quindi l'obiettivo di miglioramento che costituisce la cornice entro cui anche gli altri vengono ricompresi, divenendo quindi obiettivo ultimo.

3. I percorsi di Anci e Unincamere

3.1 Generalità.

In base a quanto sin qui esposto si può affermare che la misurazione e la valutazione della performance di un'amministrazione pubblica, viste anche nell'ottica di una creazione di valore, devono essere dirette a verificare la capacità della

stessa amministrazione di operare nell'ambito della propria missione istituzionale. A tal fine il sistema di misurazione, valutazione e comparazione della performance da adottare, oltre a prevedere misure di tipo economico-finanziario, che terrebbero conto solo indirettamente dell'interesse delle varie categorie di stakeholder, dovrebbe prendere in considerazione alcune componenti del contesto (in senso lato) di riferimento. Gli indicatori utilizzati, di tipo tecnico e sociale, dovrebbero pertanto essere «riferibili ai molteplici aspetti ritenuti significativi e strategicamente rilevanti [in grado di disegnare] un quadro di insieme più ampio circa il sistema dei vincoli cui l'amministrazione è sottoposta, il ruolo sociale politico, economico-generale che ricopre (e quindi la sua proiezione all'esterno) e le modalità di svolgimento delle funzioni operative tipiche, da cui sia possibile dimostrare adeguatamente le condizioni di sviluppo e la legittimazione all'esistenza»⁵⁶.

Comuni e Camere di commercio rappresentano realtà amministrative importanti nel panorama delle pubbliche amministrazioni del nostro Paese. Entrambi sono entità diffuse sul territorio ed ambedue operano per ottimizzare la propria azione verso i bisogni dei cittadini/imprese e del territorio stesso favorendo un utilizzo ottimale delle risorse a propria disposizione. Per questi enti, quindi, i vari aspetti delle relative *mission*⁵⁷ istituzionali sono di importanza strategica, vista la presenza capillare sul territorio caratterizzata dal rapporto diretto con le comunità di riferimento. Giova tuttavia evidenziare come a parità di importanza della *mission* istituzionale, le due realtà amministrative si trovano ad operare in

⁵⁵ Non tutti i Comuni considerano un obiettivo migliorare il servizio di trasporto pubblico o migliorare la qualità degli spazi verdi; si potrebbero avere situazioni di partenza di confronto molto diverse nella definizione di cosa comparare

⁵⁶ Del Bene L., *Misurare e migliorare le performance nelle pubbliche amministrazioni*, in *La misura delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, Cnel Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Documenti, settembre 2010.

⁵⁷ La missione (o scopo) di un'organizzazione o impresa (la sua "dichiarazione di intenti"), è il suo scopo ultimo, la giustificazione stessa della sua esistenza, e al tempo stesso ciò che la contraddistingue da tutte le altre, www.wikipedia.it

contesti e con vincoli normativi differenziati. Appare inoltre diversamente impostato il ruolo di raccordo con le altre istituzioni (pubbliche e private) dei rispettivi enti esponenziali di rappresentanza: ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani)⁵⁸ e UNIONCAMERE (Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura)⁵⁹.

Gli 8.100⁶⁰ Comuni italiani sono differenti per storia, tradizioni, dimensioni demografiche, collocazione geografica e altre variabili. Gli ambiti operativi che caratterizzano le attività dei Comuni possono essere riconducibili a tre dimensioni principali. «La dimensione socio-demografica, che descrive i caratteri strutturali della popolazione dei Comuni e le principali dinamiche in atto (immigrazione, invecchiamento, famiglie, ecc.), nonché i servizi alla popolazione, con particolare riferimento alla spesa sociale; la dimensione fisico-economica, che fornisce indicazioni relative all'utilizzo del territorio (superficie, comuni montani, collinari e di pianura), all'ambiente e alla mobilità (anche in termini di accessibilità), ai caratteri economici dei comuni (industriali, del terziario commerciale, produttori di energia da fonte rinnovabile, turistici, ecc.), alla polarizzazione delle attività (densità di atti-

vità presenti nei comuni); la dimensione istituzionale, che concentra l'attenzione prevalentemente sui caratteri propri delle amministrazioni comunali (amministratori e personale), le forme di aggregazione istituzionale e tematiche, le principali grandezze finanziarie»⁶¹. Appare subito evidente come tutte queste dimensioni che costituiscono altrettante variabili possano influenzare le attività dei singoli Comuni.

Le Camere di commercio, enti pubblici dotati di autonomia funzionale, sono 105 e costituiscono, con altri soggetti⁶², la rete del Sistema camerale. Sulla base del principio di sussidiarietà, svolgono funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali relativamente al territorio provinciale di competenza. Svolgono inoltre altre funzioni delegate dallo Stato e dalle Regioni, nonché quelle derivanti da convenzioni internazionali.

Le varie Camere di commercio svolgono compiti e funzioni a favore delle imprese e dell'economia adottando modelli e standard comuni. Le aree di attività riguardano la semplificazione e il registro delle imprese, la giustizia alternativa e la regolazione del mercato, la promozione delle economie locali, l'internazionalizzazione, l'innovazione e le infrastrutture, la formazione e il mercato del lavoro, gli osservatori e l'analisi dei sistemi locali.

Le procedure utilizzate sono unificate e adottate attraverso strumenti informatici che consentono la condivisione e la pubblicità di dati anagrafici

⁵⁸ Obiettivo fondamentale dell'attività dell'ANCI è rappresentare e tutelare gli interessi dei Comuni di fronte a Parlamento, Governo, Regioni, organi della Pubblica Amministrazione, organismi comunitari, Comitato delle Regioni e ogni altra Istituzione che eserciti funzioni pubbliche di interesse locale. Dalla sua fondazione, più di 100 anni fa, sono 7.158 i Comuni aderenti all'Associazione (dati aggiornati a settembre 2011), rappresentativi del 90% della popolazione.

⁵⁹ Ente pubblico fondato nel 1901 ha il compito di rappresentare e curare gli interessi delle Camere di commercio e degli altri soggetti del Sistema camerale italiano nei confronti di tutti gli interlocutori istituzionali a livello locale, regionale, nazionale e sopranazionale. Svolge anche compiti relativi allo sviluppo e promozione di sistemi innovativi per il funzionamento delle Camere di commercio finalizzati al miglioramento della produttività e della qualità dei servizi all'utenza.

⁶⁰ *I Comuni italiani 2009*, IFEL Fondazione ANCI, ANCI, CIT-TALIA Fondazione ANCI Ricerche, settembre 2009

⁶¹ *I Comuni italiani 2009*, op. cit.

⁶² Il Sistema camerale è costituito, oltre che dalle 105 Camere di commercio, da 1 Unione italiana, 19 Unioni regionali, 16 Società di sistema, 66 Camere arbitrali, 103 Camere di conciliazione, 21 Laboratori chimico-merceologici, 38 Borse merci e Sale di contrattazione, 146 sedi distaccate per l'erogazione di servizi sul territorio, 144 Aziende speciali per la gestione di servizi promozionali e infrastrutture, 607 partecipazioni con altri soggetti pubblici e privati in infrastrutture, 9 Centri per il commercio estero, 65 Eurosportelli, 74 Camere di commercio italiane all'estero, 32 Camere di commercio italo-estere.

delle imprese di carattere economico-finanziario⁶³.

Anche se gli utenti, le imprese, sono di natura e dimensione diverse, si può affermare che le missioni delle varie Camere di commercio sono tra di loro simili, ben definite e comuni alle varie strutture che, in base alle caratteristiche del territorio e della comunità di riferimento, presentano dimensioni non eccessivamente diversificate le une dalle altre.

Ciò premesso, in presenza di ambiti organizzativi così caratterizzati, quali quelli dei Comuni e delle Camere di commercio, in che misura è attuabile la comparazione di performance di amministrazioni omogenee, prevista dal decreto legislativo n. 150/09?

Nelle pubbliche amministrazioni gli organi deputati ad individuare, attraverso un'attività programmatica, gli obiettivi da attuare in un tempo determinato sono quelli di indirizzo politico-amministrativo, incaricati inoltre di monitorare e sostenere la dirigenza verificando l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi stabiliti per il periodo di riferimento. Tale attività viene svolta coinvolgendo i vertici delle amministrazioni, i dirigenti e i responsabili delle unità organizzative⁶⁴.

Per i Comuni e per le Camere di commercio le funzioni di indirizzo politico amministrativo spettano rispettivamente alla Giunta comunale e alla Giunta camerale.

Mentre per le amministrazioni statali è la Civit che cura la definizione di linee guida, il monitoraggio e il confronto delle performance, i Comu-

ni e le Camere di commercio si avvalgono di Anci e Unioncamere, i quali sottoscrivendo protocolli di collaborazione con la stessa Civit previsti dall'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 150/2009, svolgono attività di programmazione degli obiettivi e il monitoraggio dell'andamento delle attività al fine di promuovere, nei rispettivi ambiti, percorsi di comparazione. Questi soggetti, secondo quanto previsto per l'attuazione dei protocolli sottoscritti, assolvono un ruolo di indirizzo attraverso l'istituzione di appositi organi deputati a pianificare e gestire un sistema finalizzato alla comparazione delle performance tra le varie strutture.

3.2 L'attività dell'ANCI per l'applicazione del decreto legislativo n. 150/2009 da parte dei Comuni italiani al fine della comparazione di performance.

Pur tenendo conto dell'autonomia che viene attribuita agli Enti locali dall'art. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, il decreto legislativo n. 150/2009 contiene norme di principio e di dettaglio destinate ad essere applicate anche nelle amministrazioni locali, obbligate dalla norma ad adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni contenute nel Titolo II (Misurazione, valutazione e trasparenza della performance) e nel Titolo III (Merito e premi) del decreto.

Nella fase precedente l'emanazione del decreto l'ANCI, pur comprendendone la portata e la spinta innovativa, in sede di confronto in Conferenza Unificata⁶⁵, ha dispiegato un notevole sfor-

⁶³ Ad esempio, ComUnica, la procedura unificata per la nascita delle imprese obbligatoria dal 1 aprile 2010, permette di aprire, modificare o chiudere un'impresa direttamente online assolvendo, con una sola procedura, tutti gli obblighi di legge previsti verso le Camere di commercio, l'INPS, l'INAIL e l'Agenzie delle entrate; o lo Sportello unico delle attività produttive (SUAP) in collaborazione con i Comuni; o ancora il Registro delle Imprese, che garantisce la pubblicità legale a tutte le attività economiche svolte in forma di impresa.

⁶⁴ Articoli 5 e 6 del D.Lgs. n. 150/2009.

⁶⁵ La Conferenza Unificata è stata istituita dal d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, che ne ha definito anche la composizione, i compiti e le modalità organizzative ed operative (art. 8 e 9). E' sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali ed opera al fine di favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e il sistema delle autonomie esaminando le materie e i compiti di comune interesse. E' competente in tutti i casi in cui Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, ovvero la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali sono chiamate ad esprimersi su un medesimo oggetto (art. 9, comma 2). Da *Governo Italiano Presidenza del*

zo per tutelare il ruolo e l'autonomia organizzativa degli Enti locali a fronte di una bozza di provvedimento che appariva concepito più in funzione del modello dell'amministrazione centrale.

Il 9 ottobre 2009, prima dell'entrata in vigore del decreto, l'ANCI ha sottoscritto con il Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione un Protocollo d'Intesa per *La valorizzazione del merito e della produttività del lavoro pubblico locale, ovvero l'attuazione delle disposizioni del D.lgs. Brunetta nei Comuni*. Nell'ambito di tale protocollo l'ANCI, anche in collaborazione con il Dipartimento della Funzione pubblica, ha assunto un ruolo guida di supporto ai Comuni nella fase di attuazione del d.lgs. n. 150/2009, tutelando l'autonomia di ogni Ente e valorizzando le esperienze già maturate a livello locale.

Per dare attuazione al Protocollo l'ANCI ha istituito una Commissione Nazionale⁶⁶ incaricata di:

- definire un primo modello sperimentale per la valutazione della performance ed il *ranking*⁶⁷ dei Comuni;
- fornire le prime indicazioni interpretative e operative sulle modalità applicative del decreto agli Enti locali;
- monitorare lo stato di attuazione presso gli Enti delle disposizioni del decreto;
- collaborare con la Civit per definire lo schema di protocollo⁶⁸ tra l'ANCI e quest'ultima.

Consiglio dei Ministri – Conferenza Stato Regioni e Unificata, www.statoregioni.it

⁶⁶ I membri della Commissione appena costituita erano: Franco Bassanini, Graziano Delrio, Gaudenzio Garavini, Liberio Ludicello, Antonio Naddeo, Gianfranco Rucco, Cesare Vaciago.

⁶⁷ Dall'inglese to rank, che significa mettere in fila, in riga, classificare, stimare. L'aggettivo è entrato nell'uso della finanza italiana per indicare un personaggio o una società preminente, di alto rango (rank) in una certa classifica. Come sostantivo, ranking è la classifica in cui enti, società, persone, squadre vengono inserite secondo un certo criterio, certe qualità o certi risultati (finanziari, sportivi eccetera). Da *La Stampa.it Economia*, www.lastampa.it

Contemporaneamente l'ANCI ha attivato il Progetto *“Performance e Merito – Il lavoro pubblico e la riforma”* finalizzato a supportare gli Enti in tutto il percorso di adeguamento alla riforma e a definire i criteri per la misurazione della performance organizzativa dei Comuni. All'interno di tale progetto è inserita l'attività della Commissione Nazionale ANCI. La Commissione è supportata da un gruppo di lavoro tecnico, a cui partecipano esponenti di Enti locali, ANCI, Ancitel⁶⁹ e Hay Group⁷⁰, a sua volta organizzato in due gruppi aventi finalità diverse. Il primo è un gruppo tecnico di sperimentazione⁷¹ che si propone di definire un ranking dei Comuni italiani sulla base delle loro performance organizzative misurate attraverso un set di indicatori omogenei e confrontabili in tutte le realtà locali e di effettuare una

⁶⁸ La Civit, per espressa previsione dell'art. 13 c. 2 del d.lgs. n. 150/2009, esercita le attività di cui ai comma 5, 6 e 8 dello stesso art. 13, nei confronti delle autonomie territoriali solo previa definizione di appositi protocolli di collaborazione con l'Anci. A seguito di un'attività interlocutoria risalente al mese di Aprile del 2010, Civit e ANCI hanno siglato in data 16 settembre 2010 il suddetto Protocollo che prevede, tra l'altro, l'istituzione di un tavolo tecnico permanente di confronto incaricato di esaminare i problemi connessi alla valutazione della performance di ogni amministrazione e assicurare un corretto adempimento delle disposizioni in tema di trasparenza, nonché garantire adeguati standard dei servizi resi ai cittadini dalle amministrazioni comunali.

⁶⁹ Ancitel S.p.A. è la principale società dell'ANCI che dal 1987 supporta gli enti locali nella gestione di tutti i processi di innovazione attraverso un'ampia rete di servizi e progetti ideati per rispondere alle loro esigenze operative quotidiane. Tra i principali servizi web di Ancitel i più conosciuti sono: Anci Risponde, Giornale dei Comuni, Documentazione, Archivio Giuridico Enti Locali, Misure dei Comuni, Bilanci dei Comuni, i Servizi per la polizia locale, il Servizio integrato produzione atti ed Istatel. Ancitel opera in seno ad importanti progetti interistituzionali di rilevanza nazionale.

⁷⁰ Hay Group è una società internazionale di consulenza manageriale che presta i propri servizi ad aziende ed enti nell'ambito della formazione, organizzazione e gestione delle risorse umane, www.haygroup.com

⁷¹ Coordinato da Maurilio Segalini Direttore del Settore Personale, Sviluppo Organizzativo, Comunicazione e Politiche Giovanili, del Comune di Cremona

sperimentazione su un campione costituito da alcuni Comuni⁷². Il secondo è un gruppo tecnico normativo⁷³ con l'obiettivo di definire linee interpretative per l'applicazione della riforma alle Autonomie locali, chiarendo gli ambiti di applicazione delle disposizioni, identificando tempi e modalità di adeguamento degli ordinamenti locali alle disposizioni di principio del decreto e le modalità applicative delle disposizioni di dettaglio.

Dopo una prima fase di definizione teorica dei modelli di rilevazione delle performance è stata avviata la sperimentazione con la definizione di un questionario impostato su cinque ambiti di rilevazione: servizi sociali, viabilità e traffico, trasporto pubblico locale, asili nido, ambiente e pulizia. Vari Comuni hanno posto ad Anci quesiti in merito ai contenuti del questionario "Indicatori di performance del Comune" e in modo particolare alla parziale inclusione di settori, a loro avviso, potenzialmente oggetto di valutazione. L'Ance ha precisato che tale questionario è stato «... una prima, iniziale, ipotesi di modello per la rilevazione della performance organizzativa dell'intera amministrazione locale; pertanto la scelta degli ambiti da rilevare, frutto di uno studio realizzato da esperti in materia di misurazione delle performance, da tecnici che operano nei Comuni stessi ed avallata dalla Commissione Anci per la valutazione (di cui fanno parte anche, tra gli altri, Sindaci) è ricaduta sugli ambiti di maggiore impatto per l'utenza esterna. La misurazione della performance organizzativa non è finalizzata alla valutazione dei singoli dipendenti di ciascun settore dell'ente (al massimo tale nesso potrebbe realizzarsi per la valutazione di dirigenti di vertice [...]) ma alla realizzazione di comparazioni (benchmarking) fra Enti nonché

alla definizione di indicatori comuni (o comunque comparabili) per la realizzazione, da parte di ciascun Ente, del ciclo di gestione della performance. [...]»⁷⁴. Alla sperimentazione hanno aderito 450 Comuni.

La Commissione Nazionale ANCI ha elaborato diversi documenti contenenti linee guida ai fini dell'applicazione del decreto legislativo n. 150/2009, investendo vari ambiti.

Innanzitutto l'ANCI ha fornito indirizzi interpretativi evidenziando nel decreto le norme di interesse delle amministrazioni locali⁷⁵. Essa ha infatti definito alcune linee guida cui i Comuni devono conformarsi a seguito dell'entrata in vigore del decreto Brunetta. Le linee guida emanate dall'Ance hanno avuto per oggetto sia l'interpretazione della riforma nel suo complesso⁷⁶ sia la descrizione, tra l'altro, degli ambiti in cui le norme del decreto vanno a condizionare le strutture esistenti negli enti locali, offrendo la possibilità di individuare i punti su cui operare per adeguare le strutture stesse⁷⁷. Nel documento è stata inoltre predisposta una tabella riassuntiva che confronta gli strumenti in uso al momento dell'entrata in vigore della riforma con quanto previsto dal d.lgs. 150/2009. Altri ambiti investiti dalle successive raccomandazioni ANCI sono stati, oltre al ciclo della performance, la revisione dei Regolamenti comunali, l'Organismo Indi-

⁷² Cfr. nota Anci prot. 132/CG/VN/IPR/AD/ml-09 del 13/11/09. www.performanceemerito.anci.it

⁷³ Coordinato da Giuseppe Canossi, dirigente del Comune di Roma.

⁷⁴ Estratto dal documento *L'applicazione del decreto legislativo n. 150/2009 negli Enti locali: indirizzi interpretativi Anci*, Anci, Performance & Merito, a cura di Nicotra V., D'Amato A., Lortucci M., marzo 2011 pag. 55

⁷⁵ Relativamente alle disposizioni riguardanti la performance e la valutazione, gli articoli 16, 31 e 74 del d.lgs. n. 150/2009 individuano le norme recanti principi cui gli Enti devono adeguare i propri regolamenti nonché le norme di diretta e immediata applicazione a decorrere dall'entrata in vigore del decreto.

⁷⁶ *L'applicazione del decreto legislativo n. 150/2009 negli Enti locali: prime linee guida dell'Ance*, www.performanceemerito.anci.it.

⁷⁷ *Performance e merito. Linee guida sul ciclo della performance negli Enti locali*, www.performanceemerito.anci.it.

pendente di Valutazione negli Enti locali, i sistemi di valutazione, la contrattazione e le progressioni di carriera⁷⁸. Sono state fornite quindi linee guida interpretative relativamente alla definizione e assegnazione degli obiettivi, al collegamento tra obiettivi e allocazione di risorse nonché alla misurazione della performance organizzativa e individuale.

L'Anci ha inoltre promosso numerose iniziative di confronto diretto con le amministrazioni (seminari tecnici, convegni, giornate di formazione) che hanno fatto registrare un'ampia partecipazione.

Il documento Anci recante le linee guida in materia di ciclo della performance è stato oggetto di discussione e confronto nell'ambito del tavolo tecnico costituito ai sensi del Protocollo d'Intesa Anci-Civit del 16/09/2010. A seguito di tale confronto la Civit ha ritenuto opportuno formalizzare le proprie considerazioni e osservazioni sul documento stesso attraverso l'emanazione della delibera n. 121/2010 del 9 dicembre 2010, *Osservazioni in ordine al documento avente ad oggetto "L'applicazione del decreto legislativo n. 150/2009 negli Enti locali: le Linee guida dell'ANCI in materia di ciclo della performance"*⁷⁹.

Il documento in esame è stato elaborato dall'ANCI per fornire indicazioni in merito all'adeguamento da parte di Regioni ed Enti locali «ai principi contenuti negli articoli 3, 4, 5 comma 2, 7, 9 e 15, comma 1» d.lgs. n. 150/09, facendo riferimento quindi a disposizioni inerenti i principi generali della disciplina, il ciclo di gestione della performance, i caratteri degli obiettivi, il sistema di misurazione e valutazione della performance, gli ambiti di misurazione e valuta-

zione della performance individuale, le funzioni dell'organo di indirizzo politico-amministrativo. Gli articoli 16 e 31 (entrambi rubricati *Norme per gli Enti territoriali e il Servizio Sanitario Nazionale*), ai rispettivi commi 3 e 4, individuano il 31/12/2010 quale termine ultimo entro il quale effettuare l'adeguamento attraverso l'esercizio della potestà regolamentare; decorso tale termine agli Enti inadempienti si applicheranno tutte le disposizioni indicate dal Titolo II e Titolo III del decreto⁸⁰.

Costituiscono norme di immediata applicazione i commi 1 e 3 dell'art. 11. Tali disposizioni, in materia di trasparenza, trovano diretta applicazione negli Enti locali, senza il preventivo adeguamento dei propri ordinamenti, in quanto sono qualificate dal legislatore come livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione⁸¹. Gli Enti devono quindi garantire con ogni strumento, compresa la pubblicazione sui siti istituzionali, l'accessibilità a determinate informazioni⁸² idonee a favorire forme di controllo del rispetto del principio di buon andamento e imparzialità ga-

⁷⁸ I vari documenti prodotti da Anci nell'ambito del progetto Performance & Merito sono stati numerosi e tutti pubblicati sul sito www.performanceemerito.anci.it.

⁷⁹ L'Anci ha recepito le indicazioni fornite dalla Civit con l'emanazione nel dicembre 2010 del documento *L'applicazione del decreto legislativo n. 150/2009 negli Enti locali: le linee guida bis dell'Anci in materia di ciclo della performance*, www.performanceemerito.anci.it.

⁸⁰ La Civit in data 02/02/2011, con *Delibera n. 6/2011 in tema di applicazione delle disposizioni dei Titoli II e II del d.lgs. n. 150/09 agli enti territoriali e alle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale in caso di mancato adeguamento dell'ordinamento entro il 31 dicembre 2010* esprime l'avviso «che, in caso di mancato adeguamento entro il 31 dicembre 2010 degli ordinamenti degli enti territoriali ai principi contenuti nelle disposizioni richiamate dal comma 3 dell'art. 16 e dal comma 1 dell'art. 31 del d.lgs. n. 150/2009, debbano trovare applicazione soltanto gli articoli e i commi ivi richiamati, salva la facoltà degli enti di operare una più ampia applicazione.»

⁸¹ «[...] m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; [...]»;

⁸² Informazioni su: organizzazione, indicatori relativi agli andamenti gestionali e utilizzo delle risorse per il perseguimento della *mission* istituzionale, risultati di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti.

rantendo altresì la trasparenza anche relativamente ad ogni fase del ciclo della performance⁸³.

L'articolo 16 del d.lgs. n. 150/2009 sancisce l'obbligo per i Comuni di adeguarsi ai principi contenuti negli articoli 3 (Principi generali), 4 (Ciclo della performance), 5, comma 2 (Obiettivi e indicatori), 7 (Sistema di misurazione e valutazione della performance), 9 (Ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale), 15 comma 1 (Responsabilità dell'organo di indirizzo politico amministrativo).

L'adeguamento da parte delle amministrazioni locali al nuovo contesto normativo presenta difficoltà legate sia alla complessità della riforma sia alla molteplicità degli ambiti da essa interessati⁸⁴. E' evidente come la peculiarità dell'ordinamento locale e l'estrema diversificazione – dimensionale, ambientale, geografica, ecc. – delle amministrazioni locali impongano un particolare adattamento dei loro strumenti di disciplina organizzativa e di azione gestionale e valutativa, ben lontani dal coincidere con quelli approntati, direttamente dal decreto, per le amministrazioni centrali.

Si evidenzia la novella relativa all'introduzione nell'ordinamento degli Enti locali dell'obbligo di misurare e confrontare le performance delle amministrazioni al fine di correlare alle stesse l'entità di risorse da destinare alla valorizzazione del merito e della produttività del personale.

Mentre la valutazione individuale veniva già effettuata in base alla legislazione/contrattazione in essere⁸⁵, la valutazione delle unità organizzative

e la valutazione della struttura nel suo complesso costituiscono assolute novità per gli Enti locali.

Essi, infatti, relativamente alla valutazione delle unità organizzative, devono adeguarsi ai principi contenuti negli articoli 3 e 7 del decreto. La diversa dimensione degli Enti impone modelli organizzativi eterogenei tanto da rendere ardua una definizione a priori di un livello interno che corrisponda alla cd. "unità organizzativa". Sarà pertanto inevitabilmente l'Ente stesso a fornire autonomamente tale definizione⁸⁶.

Per quanto riguarda la valutazione della struttura nel suo complesso, richiamata sempre dagli articoli 3 e 7 del decreto, si tratta di una novità assoluta per gli Enti locali. A livello centrale, la Civit, realizza "analisi comparate" della performance delle pubbliche amministrazioni secondo quanto previsto dall'art. 13 del decreto. In base al Protocollo d'Intesa Civit – Anci è quest'ultima che «provvede alla realizzazione di analisi comparate della performance dei Comuni sulla base di indicatori di efficienza, produttività e qualità e provvede a darne diffusione».

L'adeguamento alla riforma da parte dei Comuni richiede sforzi e tempi adeguati. Particolarmente delicato è stato il lavoro di definizione del ciclo della performance in quanto gli Enti, secondo le indicazioni fornite dall'Ance, dovevano rimodulare gli strumenti di programmazione in maniera tale da renderli coerenti con lo spirito e la finalità della riforma entro la data di approvazione dei bilanci 2011.

3.3 L'attività di Unioncamere nell'applicazione del decreto legislativo n. 150/2009 ai fini della comparazione delle performance tra Camere di commercio.

⁸³ Ulteriori indicazioni in merito alla trasparenza sono oggetto di specifica delibera Civit n. 105/2010.

⁸⁴ Come più volte indicato i principali ambiti interessati dal d.lgs. n. 150/2009 sono: la valutazione delle performance individuali ed organizzative delle amministrazioni, gli istituti di valorizzazione del merito e della produttività dei dipendenti, il sistema disciplinare, il ruolo della contrattazione, ecc.

⁸⁵ Agli Enti locali è riconosciuta ampia autonomia in materia dall'art. 147 del d.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.)

⁸⁶ Si consideri che negli Enti di piccole dimensioni spesso le unità organizzative coincidono con le singole persone. Ciò rende di fatto impraticabile la valutazione delle unità organizzative.

Il sistema camerale è stato interessato a pieno titolo dal processo di riforma che ha investito la pubblica amministrazione negli ultimi due decenni. Il decreto legislativo n. 150/2009 arricchisce il già complesso quadro normativo e, in ambito camerale, riprende il percorso già delineato, arricchendolo di contenuti, dal DPR 2 novembre 2005, n. 254 *Regolamento per la disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria delle Camere di commercio*⁸⁷. In quel contesto le Camere di commercio avevano già recepito quanto stabilito in materia di controlli interni dal Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286 *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

È del 18 febbraio 2010 il Protocollo d'Intesa con cui Unioncamere e il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione stabiliscono un percorso condiviso per l'attuazione del cd. "Decreto Brunetta".

Il Protocollo prevede che l'intero Sistema camerale, con il supporto di Unioncamere, proceda all'attuazione di quanto disposto nel Decreto in relazione al miglioramento della qualità dei servizi pubblici, dell'efficacia e dell'efficienza ed economicità dell'azione svolta, per meglio rispondere alle esigenze delle imprese. Come già evidenziato, dalla novella legislativa emergono disposizioni che rendono indispensabile un complesso processo di revisione del sistema dei controlli interni, dei sistemi di valutazione e misurazione delle performance nonché l'introduzione di strumenti di valorizzazione del merito e della produttività. Si tratta di obiettivi che Unioncamere si era già proposto, aderendo al progetto del Ministro per la P.A. e

l'Innovazione "Mettiamoci la Faccia"⁸⁸ e avviando un'iniziativa progettuale finalizzata a dotare le Camere di un efficace ciclo di pianificazione e controllo attraverso la rivisitazione di metodologie, procedure e soluzioni organizzative.

Nel Protocollo viene evidenziato che «l'appartenenza delle Camere di commercio ad un sistema a rete costituisce, infatti, l'elemento indispensabile che permette l'elaborazione di modelli di funzionamento dei processi di lavoro omogenei e, quindi, la condivisione di innovazioni organizzative e tecniche» e che «le Camere di commercio, coordinate da Unioncamere, risultano pertanto costituire un utile bacino di monitoraggio e verifica dell'attuazione delle novità introdotte dal Decreto».

Il Protocollo d'Intesa stabilisce che Unioncamere, oltre ad essere la sede per l'applicazione sperimentale di quanto previsto dal d.lgs. n. 150/2009, fornisca alle Camere di commercio il supporto tecnico per la definizione del ciclo di gestione della performance, degli obiettivi e degli indicatori, dei sistemi di monitoraggio, valutazione e rendicontazione delle performance. In particolare viene previsto un sistema informativo attraverso il quale il livello di produttività, di efficienza e di efficacia dell'azione delle Camere verrà messo in relazione a indicatori comuni.

⁸⁷ L'art. 35 *Valutazione e il controllo strategico* e l'art. 36 *Il controllo di gestione*, sono le norme che dovranno essere modificate per il recepimento di quanto previsto dal d.lgs. n. 150/2009 in termini di modifiche delle organizzazioni degli uffici, di logica di *accountability*, ecc.

⁸⁸ Si tratta di un'iniziativa pilota, lanciata nel marzo 2009, promossa dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, in collaborazione con enti nazionali ed amministrazioni locali, per rilevare in maniera sistematica la soddisfazione di cittadini e utenti per i servizi pubblici erogati agli sportelli o attraverso altri canali (web e telefono). Tale iniziativa anticipa la riforma Brunetta della PA. Il d.lgs. 150/09 prevede, tra gli ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa, "la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive" (art. 8, co. 1 lett. c). Obiettivi dell'iniziativa sono migliorare la qualità dei servizi con l'apporto dei cittadini, rilevando in tempo reale e continuo il loro grado di soddisfazione per i servizi ricevuti e inoltre di disporre di una descrizione sintetica della percezione degli utenti di servizi per intervenire con tempestività sulle criticità evidenziate. www.innovazionepa.gov.it

L'attuazione del Protocollo prevede lo sviluppo di tre fasi⁸⁹ da realizzare in stretto raccordo con la Civit, in modo che questa possa certificare le linee guida adottate in merito alle soluzioni procedurali, tecniche ed organizzative che saranno definite per tutte le Camere di commercio.

Unioncamere si impegna inoltre a supportare la creazione di Organismi Indipendenti di Valutazione ed a costituire un Osservatorio⁹⁰ che monitori il livello di attuazione e di sviluppo presso le Camere di commercio di quanto previsto dal Decreto. Il monitoraggio riguarderà la qualità dei servizi erogati dalle Camere di commercio attraverso l'attivazione di sistemi di rilevamento del gradimento da parte delle imprese.

Ulteriore impegno di Unioncamere riguarda la costituzione di una struttura permanente finalizzata al supporto delle Camere di commercio per l'attuazione del decreto e per le attività dell'Osservatorio. Tale struttura dovrà operare in stretto rapporto con la Civit con cui Unioncamere, l'11 maggio 2010, ha sottoscritto una Convenzione proprio con le finalità di sviluppare le sinergie utili per l'applicazione del ciclo di gestione della performance nelle Camere di commercio.

Nella Convenzione si sottolinea come sia interesse, da una parte, delle Camere di commercio partecipare, attraverso Unioncamere, al processo di definizione delle linee guida e di individuare gli elementi utili per la loro applicazione alla pro-

pria realtà organizzativa e ordinamentale e, dall'altra, della Civit avere a disposizione un bacino sperimentale attraverso il quale tarare gli approcci e le metodologie in corso di elaborazione e che verranno diffuse attraverso le linee guida.

Nel mese di luglio del 2010, nell'ambito delle iniziative congiunte stabilite nella Convenzione di cui sopra, Unioncamere ha sottoposto alla Civit il documento sul *Ciclo di gestione della performance e il processo di adeguamento al d.lgs. n. 150 del 2009 nelle Camere di Commercio* che costituisce, per quest'ultime, le linee guida per l'adeguamento ai principi contenuti nel d.lgs. n. 150/2009 in materia di performance e trasparenza.

La Civit ha espresso apprezzamento sia per il documento elaborato per l'interpretazione degli elementi fondanti il d.lgs. n. 150/2009 sia per la traduzione dei principi in prassi operative specifiche per una realtà organizzativa come quella delle Camere di commercio. Unioncamere ha sottoposto all'attenzione della Civit anche il cd. "sistema di check" attraverso il quale le Camere di commercio possono verificare il proprio livello di attuazione del ciclo di gestione della performance e, quindi, impostare delle azioni di miglioramento⁹¹.

Nel dicembre 2010 Unioncamere ha predisposto un modello di *Proposta di deliberazione della Giunta camerale*, da adottarsi da parte delle singole Camere di commercio, per dare avvio al processo di adeguamento al d.lgs. n. 150/2009. Allegati al modello di delibera sono stati predisposti i tre documenti *Ciclo di gestione della performance. Linee guida per le Camere di commercio*⁹², *Il sistema di misurazione e valutazione della performance. Guida e indicazioni utili per la definizione del sistema e la redazione del documento* e il *Piano della Performance*.

⁸⁹ La prima fase prevede l'analisi delle indicazioni del decreto al fine di individuare le soluzioni procedurali, tecniche ed organizzative più idonee per la loro attuazione nella specifica realtà delle Camere di commercio; la seconda fase prevede la verifica delle soluzioni individuate in un gruppo di Camere di commercio e il monitoraggio dei risultati (cfr. *il Resto del Carlino* 23 febbraio 2010 *Brunetta sceglie la Camera di Commercio per sperimentare il suo decreto legge*); la terza fase prevede la diffusione in tutte le Camere di commercio delle linee guida contenenti le soluzioni procedurali, tecniche ed organizzative così validate.

⁹⁰ L'istituzione dell'Osservatorio sul Ciclo della performance è stata approvata dagli organi di Unioncamere il 26 gennaio 2011.

⁹¹ www.civit.it

⁹² Redatto con la partnership scientifica e metodologia della SDA Bocconi e dell'Università di Castellanza (LIUC)

*Guida operativa alla redazione del documento in termini di contenuto e processo*⁹³.

La delibera da adottare da ciascuna Camera di commercio contiene i riferimenti relativi all'applicazione del d.lgs. n. 150/2009 agli enti camerali e le modalità per l'avvio del processo di adeguamento al decreto. Ciascuna camera inoltre si impegna ad utilizzare i vari strumenti messi a disposizione da Unioncamere nei modi e tempi previsti⁹⁴ prevedendo anche la revisione del regolamento di organizzazione qualora necessario per la giusta applicazione del decreto⁹⁵.

Giova tuttavia sottolineare come gran parte delle Camere di commercio aveva già da tempo attivato strumenti di programmazione e controllo anche se in assenza di un sistema o ciclo di pianificazione e controllo tale da costituire un vero e proprio ciclo della performance⁹⁶. Da questo punto di vista risulta quasi naturale concepire il Ciclo di gestione delle performance descritto dall'art. 4 del d.lgs. n. 150/2009, non come un nuovo modello o una nuova metodologia, ma come la possibilità di reinterpretare i sistemi di pianificazione e controllo già in essere⁹⁷.

⁹³ I due documenti sono stati redatti con il supporto scientifico e metodologico di Universitas Mercatorum

⁹⁴ Adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance nel corso della prima parte del 2011; adozione del Piano della performance entro il mese di gennaio 2011 tenendo conto della programmazione economica 2011 condotta secondo le prescrizioni di cui al DPR n. 254/2005; rinviare alla programmazione 2012 la piena adozione del Piano della performance del respiro pluriennale richiesto dalla riforma; definire, secondo le indicazioni che matureranno a livello nazionale in tale materia, la Relazione sulla performance che sarà adottata entro il 30 giugno 2012 per rendere conto i risultati conseguiti, rispetto agli obiettivi stabiliti nel Piano della performance adottato al 31 gennaio 2011.

⁹⁵ Tutti i documenti prodotti da Unioncamere e i relativi allegati sono pubblicati su www.unioncamere.net

⁹⁶ Inteso come un ciclo unitario formato da fasi ed attività distinte tra loro interconnesse in modo sequenziale.

⁹⁷ Bacci A., Riccaboni A., in *I sistemi di Pianificazione, Controllo e Valutazione nelle Camere di Commercio. Teoria, soluzioni operative e buone prassi per una gestione orientata alla performance*, a cura di Riccaboni A., Bacci A., Knovità Ed. Arezzo, 2010.

Numerose Camere di commercio hanno adottato la metodologia Balanced Scorecard (BSC)⁹⁸ per lo sviluppo del proprio sistema di pianificazione e controllo quale strumento più idoneo a supportare il processo di trasformazione richiesto dalla riforma. Tale metodologia risulta utile ai fini della misurazione e rappresenta un valido strumento di gestione e controllo⁹⁹.

Nell'ambito dei frequenti incontri¹⁰⁰ succedutisi nel corso degli ultimi due anni, nel marzo 2011, Unioncamere ha illustrato alla Civit la propria attività e i risultati conseguiti¹⁰¹ in riferimento al ruolo svolto nel supportare e coordinare le Camere di commercio nel loro percorso di attuazione del ciclo di gestione della performance, così come previsto dalla Convenzione sottoscritta in data 11 maggio 2010¹⁰².

Alle Camere di commercio sono stati altresì forniti strumenti e metodologie, appositamente elaborati da Unioncamere, che favoriscono

⁹⁸ Modello di misurazione multidimensionale caratterizzato da un forte legame sia tra i risultati, processi e risorse, nonché tra obiettivi, indicatori ed azioni.

⁹⁹ La stessa Civit nella delibera n. 89/2010 *Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del sistema di misurazione e valutazione delle performance* individua nella BSC uno dei modelli che meglio rispondono alle indicazioni previste nella riforma.

¹⁰⁰ La Civit in forma collaborativa ha spesso fornito richiesta di singole Camere di commercio, pareri in merito all'attuazione della riforma. Cfr. www.civit.it: quesiti su applicazione del d.lgs. alle Camere di commercio, quesiti sulle delibere di costituzione di OIV.

¹⁰¹ Cfr. *Le azioni e i risultati conseguiti in attuazione della convenzione con la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*.

¹⁰² Unioncamere si è attivata per "calare" nella specifica realtà organizzativa ed ordinamentale delle Camere di commercio i contenuti del d.lgs. n. 150/2009 e le indicazioni fornite dalla Civit attraverso l'emanazione di diverse delibere, elaborando documenti utili ad attuare il Ciclo della performance quali *Le linee guida per l'attuazione del ciclo di gestione delle performance nelle Camere di commercio*, *La guida operativa per la redazione del Piano della performance* e *La guida e le indicazioni per la definizione del sistema di misurazione della performance*. Cfr. www.unioncamere.net.

un corretto funzionamento del Ciclo della performance e che consentono il confronto tra valori dei vari enti camerali (benchmarking). Tale confronto è stato possibile grazie all'adozione di un sistema di analisi (check sul Ciclo della performance) e di una piattaforma accessibile on line. Il primo strumento consente agli enti camerali di analizzare i propri modelli di funzionamento del Ciclo della performance, il secondo consente di accedere ad una batteria di indicatori per la misurazione della performance sia dell'ente nel suo complesso sia dei singoli processi che hanno come destinatari gli utenti esterni e gli utenti interni.

Unioncamere ha inoltre promosso specifici incontri e l'attivazione di laboratori per attuare la diffusione e la condivisione dei principi e dei contenuti tecnici e metodologici sviluppati.

Nel giugno 2011 Unioncamere ha presentato alla Civit il documento relativo all'attività dell'Osservatorio sul Ciclo della performance nelle Camere di Commercio contenente *L'analisi dei piani della performance delle Camere di commercio attraverso la griglia di valutazione predisposta dalla Civit*¹⁰³. La griglia elaborata dalla Civit è stata appositamente adattata alla specifica realtà organizzativa degli enti camerali, tanto che, nell'analisi dei 58 Piani della performance pubblicati dalle Camere di commercio, ben il 96% è coerente con quanto indicato nella delibera Civit n. 112/2010. In alcuni casi esiste una perfetta sovrapposizione. Nel documento si evidenzia che l'istituzione dell'Osservatorio ha «[...] l'obiettivo di dotare il sistema camerale di una modalità strutturata attraverso la quale monitorare lo stato di avanzamento delle innovazioni organizzative e gestionali generate dal processo di riforma.

Monitoraggio che potrà consentire di evidenziare non solo le aree sulla quali occorre investire ulteriormente per migliorare il Ciclo di gestione della performance, ma anche i punti di eccellenza, le best practices che diverranno patrimonio comune di tutte le Camere di commercio».

Conclusioni

I progetti realizzati da ANCI e UNIONCAMERE per accompagnare i propri consociati nell'attuazione della riforma cd. Brunetta sono, senza dubbio, progetti importanti e molto articolati che hanno visto la partecipazione di attori autorevoli e rappresentativi delle amministrazioni locali e degli enti camerali.

La realizzazione dei progetti nelle due realtà amministrative hanno risentito delle peculiarità delle rispettive organizzazioni ed hanno avuto esiti differenziati; parimenti il livello di coinvolgimento degli enti interessati risulta molto diversificato.

Nell'ambito degli Enti locali il tentativo di adottare indicatori comuni per comparare tante realtà così diverse tra loro appare, alla luce dei fatti, troppo ambizioso. Il lavoro preparatorio, svolto con scrupolo competenza ed entusiasmo dai gruppi di lavoro dell'Anci, non è stato completamente recepito dalle amministrazioni locali che si sono limitate ad un approccio alla riforma quasi esclusivamente burocratico e non anche metodologico/organizzativo. Non tutte le amministrazioni sono state in grado di avviare quanto predisposto dalla Commissione Nazionale Anci per l'attuazione del d.lgs. n. 150/2009 relativamente alla valutazione e comparazione della performance. Si è trattato il più delle volte di realtà locali particolarmente condizionate dalla scarsità di risorse.

Si ritiene che un progetto impostato su un impianto metodologico per un confronto su scala regionale o sub regionale, tenuto conto che ben 5.683 Comuni sugli 8.092, vale a dire

¹⁰³ Cfr. delibera Civit. N. 112/2010 Struttura e modalità di redazione del Piano della performance (art. 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150).

il 70,23%, hanno meno di 5.000 abitanti¹⁰⁴, avrebbe dato la possibilità di gestire dati numericamente non eccessivi e qualitativamente più omogenei in quanto riferiti a contesti socio-economico-ambientali non molto diversi tra loro. Tale impianto avrebbe consentito il confronto di realtà amministrative potenzialmente omologhe analizzando, ad esempio, anche i dati tra realtà locali appartenenti a Regioni diverse ma tra loro confinanti. Ne sarebbe derivato un ranking dei Comuni su base territoriale (regionale o sub regionale) suscettibile di essere sviluppato in una dimensione più ampia. Da un tale confronto l'apprendimento dalle best practices sarebbe risultato meglio percorribile portando ad un reale raggiungimento degli standard di miglioramento prefissati.

Come si è già avuto modo di sottolineare le Camere di commercio sono inserite in un sistema a rete che, conferendo agli enti camerali un'«identità di struttura»¹⁰⁵, ha permesso loro di recepire ed adottare uniformemente e con una certa coerenza le linee guida prodotte da Unioncamere.

Tale identità di "rete" di istituzioni al servizio delle imprese è stata di fatto rafforzata dall'attuazione del Decreto Legislativo 15 febbraio 2010, n. 23¹⁰⁶ consentendo alle Camere di commercio e, per la prima volta, all'intero Sistema camerale di acquisire a buon diritto, nel quadro delle istituzioni del Paese, una legittimazione fondata sul principio di sussidiarietà sancito dalla Costituzione¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Fonte: elaborazione Ancitel su dati Istat (2011), www.comunivero.it

¹⁰⁵ *L'analisi dei piani della performance delle Camere di commercio attraverso la griglia di valutazione predisposta dalla Civit, Unioncamere.*

¹⁰⁶ Recante disposizioni in merito alla *Riforma dell'ordinamento relativo alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, in attuazione dell'articolo 53 della .e 23 luglio 2009, n. 99*

¹⁰⁷ Art. 1 Modifiche alla legge 29 dicembre 1993, n. 580 1. L'articolo 1 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e' sostituito

dal seguente: «Art. 1 (Natura e sede). - 1. Le [...] «camere di commercio», sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali. 2. Le camere di commercio italiane, le unioni regionali delle camere di commercio, [...] «Unioncamere», nonché i loro organismi strumentali costituiscono il sistema camerale italiano. Fanno parte altresì del sistema camerale italiano le camere di commercio italiane all'estero e estere in Italia legalmente riconosciute dallo Stato italiano.