

### 3. Prime valutazioni sulla performance di Roma Capitale – Anno 2012

---

Le condizioni operative di Roma Capitale sono ben rappresentate nelle parti di questa Relazione che descrivono il quadro economico-finanziario (*Rif. Presentazione e Allegato B.*), contraddistinto dal susseguirsi di manovre che hanno pesantemente inciso sui bilanci degli Enti Locali, di cui tener conto come dato di partenza per ogni considerazione.

Rispetto a questo dato, sono state fatte scelte coerenti rispetto ai due assi principali sui quali si allinea l'operatività dell'Ente: quello dell'efficienza e quello dell'efficacia. Con tutta evidenza, è stato privilegiato il primo dei due assi: l'insieme delle attività volte al contenimento della spesa, con particolare riferimento a quella del personale, e al recupero delle entrate. Inoltre, sul fronte dell'efficacia, assumono specifica rilevanza i Progetti di Ente, che hanno avuto come scopo quello di migliorare significativamente la qualità operativa dell'Ente quale condizione fondamentale per garantire la continuità nell'erogazione dei servizi a cittadini e imprese.

Se si esaminano i dati relativi ai servizi erogati, si può constatare come, sul fronte dell'efficacia dell'azione amministrativa, siano stati privilegiati i servizi alla persona e alla famiglia: in via generale si può dire che, con particolare riguardo ai servizi che divengono più necessari e richiesti in condizioni di crisi, l'offerta di servizi di Roma Capitale "ha tenuto". Ci sono evidenti eccezioni: non può non essere sottolineato come i servizi legati alla mobilità o alla manutenzione urbana abbiano sofferto, o come in servizi essenziali, quali la raccolta rifiuti, non si siano evidenziati sostanziali miglioramenti ma, nel complesso, la struttura amministrativa e gestionale ha reagito alle condizioni di difficoltà, con scelte di priorità che appaiono fatte e applicate con consapevolezza. In un senso più strutturale, la crisi ha portato in evidenza, rispetto alle voci di spesa legate allo sviluppo, l'attenzione verso l'"attività corrente attesa", ovvero tutto ciò che costituisce il vero profilo di continuità amministrativa di un Comune, la sua ragione istituzionale prima.

A questo risultato ha certamente contribuito il fatto che, a partire dal 2011, sia stato sviluppato con costanza un sistema di gestione del ciclo della *performance* che ha permesso di migliorare l'impostazione della gestione sotto due punti di vista: ha dato al ciclo di pianificazione una struttura stabile, con regole e strumenti coerenti e ha migliorato sensibilmente la capacità dell'Ente di operare in modo cooperativo tra diverse strutture su programmi, progetti e obiettivi condivisi.

Queste prime considerazioni fanno riferimento a quanto emerso relativamente ai dati di monitoraggio infrannuale, in attesa della conclusione delle procedure di verifica puntuale del livello di conseguimento degli obiettivi gestionali.

Analogamente, è stato messo a punto e applicato un sistema di valutazione della *performance*, che ha portato a effettuare una valutazione delle posizioni dirigenziali sulla base di obiettivi sempre più rispondenti alle caratteristiche individuate dal legislatore, all'art. 5 del d.lgs. 150/2009, in termini di rilevanza, pertinenza, specificità e misurabilità. Elementi di autoreferenzialità del sistema di valutazione sono stati man mano superati attraverso l'introduzione di programmi e obiettivi sfidanti e attraverso un sistema in grado monitorare sia gli obiettivi individuali sia i comportamenti organizzativi.

Il rafforzamento del sistema di valutazione negli anni ha consentito di definire un quadro di regole puntuale sulla valutazione, nell'ambito di un percorso condiviso, che ha favorito il miglioramento della fase di rendicontazione, in un processo di continuo miglioramento.

Particolarmente importante è stato l'inserimento di fattori relativi all'apporto della struttura alla *performance* organizzativa dell'Ente, nonché, al fine di misurare i comportamenti organizzativi, aver ricompreso aspetti oggi rilevanti per il funzionamento e la modernizzazione del Comune, quali l'applicazione delle disposizioni sulla trasparenza e la capacità di valutare da parte di tutti i dirigenti.

In particolare il fattore "Indicatore della gestione finanziaria dell'Ente" è valutato attraverso una misura sintetica dei seguenti indicatori: grado di attendibilità delle previsioni iniziali di Entrata; grado di attendibilità delle previsioni iniziali di Spesa; tasso di smaltimento dei residui attivi; tasso di smaltimento dei residui passivi (relativi al solo Titolo I); rapporto tra residui e stanziamenti in conto competenza. Un fattore complesso ma al contempo centrale, oggi, in considerazione del quadro finanziario che caratterizza gli enti locali e Roma Capitale in particolar modo.

Su quest'ultimo fattore, si ritiene che l'Amministrazione dovrà lavorare nei prossimi anni, non solo per le misure di *spending review* imposte dal legislatore nazionale e per i tagli ai trasferimenti, ma per l'esigenza di lavorare sull'efficienza rispetto a domande di servizi più complesse e crescenti.

Alla base di questa tensione verso l'efficienza e degli obblighi sulla trasparenza non si può non rilevare come occorra porre una piena conoscenza dei procedimenti amministrativi e dei processi, sia in termini di rispetto dei termini e degli obblighi di partecipazione dei cittadini, sia per una revisione della spesa e il miglioramento dell'efficienza, che deve tradursi non solo in un minor impiego di "input" ma altresì in una maggiore produzione di "output" e servizi.

Pertanto, anche lo stesso controllo sull'utilizzo del lavoro flessibile imposto dal legislatore nazionale e l'utilizzo degli esiti degli altri controlli interni, dovranno concorrere ad avere una visione sul funzionamento complessivo dell'Ente. Solo la piena conoscenza degli esiti della valutazione e la ponderazione degli stessi possono aiutare l'Ente in quel processo di miglioramento continuo, non solo imposto dal legislatore ma richiesto dal contesto economico e sociale.

Per questo nell'attuazione della legge 190/2012 e dei decreti legislativi 33 e 39 del 2013 è importante non dare spazio ad approcci formalistici, che diano priorità ad una logica dell'adempimento, a discapito di un modello gestionale attento ai risultati di *performance* individuale e organizzativa.

Questi dati di fondo non vanno sottovalutati: non si può dire, e lo vedremo, che lo scenario sia del tutto positivo, ma la crisi non è stata affrontata dalla struttura amministrativa in modo disordinato; oggi, la percezione del nuovo scenario operativo è più consapevole. Allora, quali sono i punti di attenzione, che è necessario sottolineare e affrontare per migliorare l'azione dell'Ente.

- A. In condizioni di estrema severità in termini di risorse e di profonda trasformazione della domanda, che cittadini e imprese rivolgono all'Ente, occorre lavorare al rafforzamento della coerenza tra obiettivi di mandato, gestione del bilancio, programmazione operativa (e, perciò, organizzazione). Si è oggi ben consapevoli che questo nesso deve essere gestito con grande precisione, ma questa condizione non si è verificata in modo sufficiente: in particolare, è stato difficile collegare bilancio e gestione operativa con gli obiettivi di mandato, fatto certamente determinato anche alla necessità che si è verificata di modificare gli obiettivi a seguito dell'aggravarsi delle condizioni di bilancio. Una situazione più positiva si

è andata creando nel rapporto tra gestione del bilancio (e in particolare tra la pianificazione finanziaria) e pianificazione operativa, tramite una positiva integrazione degli strumenti, oggi ancora in fase sperimentale, ma pronta a evolvere rapidamente.

- B. La valutazione della *performance* si avvale di un sistema di misurazione solido, ma proprio la sua prima applicazione evidenzia i passi ancora da compiere. In particolare, se si legge il capitolo di questa Relazione che presenta i “risultati raggiunti” può nascere un dubbio lecito: nella percezione generale i cittadini e le imprese non pensano che “tutti gli obiettivi siano stati raggiunti” e ciò cozza con indicatori che in moltissimi casi sembrano suggerire il contrario. Come si legge questa contraddizione? In due modi. In primo luogo il susseguirsi di eventi negativi in termini di disponibilità di risorse, che ha portato a continue rimodulazioni degli obiettivi che li hanno progressivamente ridotti; in secondo luogo sono più facilmente “sopravvissuti” obiettivi di processo o intermedi (predisposizione di progetti, istruzione di gare, completamenti di studi, ecc.) rispetto a obiettivi legati a veri e propri output percepibili come concreti da cittadini e imprese. Se si dovesse giudicare la *performance* da questo punto di vista, è evidente che, ambito per ambito, il risultato di sintesi non è la banale media tra i risultati parziali. Non tutti infatti contribuiscono parimenti alla generazione di un output utile. E’, questo, un limite non tanto del modello di gestione della *performance* e dei suoi strumenti tecnici, quanto del suo stadio di maturità. Due le direzioni da prendere per migliorare processo e strumenti: la prima è spostare decisamente il modello dalla valutazione degli indicatori di processo alla valutazione di output misurabili, tanto intermedi che finali; la seconda è una maggiore e più profonda conoscenza dei contenuti specifici delle diverse aree di attività dell’Ente da parte della struttura che presiede alla misurazione, il che permetterebbe di affinare gli indicatori, la loro misurazione, il monitoraggio dei fenomeni e, in ultima istanza, la valutazione.
- C. Anche il concetto di “priorità” merita una riflessione. Di fatto, una logica di priorità si ritrova nelle misure di output (già si è accennato alle tenuta dei servizi alla persona), il che evidenzia una forma di razionalità nelle scelte anche in condizioni di stress. Il fatto è che si tratta di una razionalità ricostruita/riconosciuta a posteriori, mentre è necessario che la definizione degli obiettivi operativi sia accompagnata da una severa logica di priorità, che permetta una negoziazione trasparente delle medesime e una modulazione delle risorse (economiche, professionali, tecniche) coerente e gestibile. La mancanza di questa logica trasforma facilmente il processo decisionale in una negoziazione “muscolare”, e l’operatività in una sequenza di stati di urgenza non in linea con una corretta logica di programmazione/pianificazione.
- D. Altra questione che merita attenzione è quella inerente il sistema dei controlli. Attenzione: non significa che i controlli non vengano effettuati; significa che i controlli, in ampiezza, profondità, tempestività, non forniscono ancora al gruppo dirigente un sistema di cruscotti direzionali all’altezza di una entità organizzativa di questa articolazione e dimensione. Al riguardo il percorso di miglioramento è già avviato e si potrà perfezionare con la messa a regime del nuovo sistema integrato dei controlli interni, di cui alla deliberazione A.C. n. 12/2013. In particolare, l’azione di controllo sull’intera gestione del ciclo della *performance* deve includere anche il Gruppo Roma che, ad oggi, risulta sostanzialmente fuori perimetro dell’alveo del controllo strategico, controllo analogo, co-pianificazione delle attività (programmi e progetti), l’obiettivo dell’inclusione del Gruppo nel sistema di programmazione e controllo è da porre con forza, nella evoluzione prossima del sistema di *performance management*.