

La corretta gestione del ciclo della performance

PROGRAMMARE

con la riforma avanzata con il **D.Lgs. 118/2011**, sarà possibile:

conoscere i debiti ed i crediti effettivi degli enti territoriali;

ridurre in maniera consistente la mole dei residui nei bilanci;

introdurre il bilancio consolidato, con le proprie articolazioni organizzative, i propri enti strumentali e le proprie società controllate e partecipate;

adottare la contabilità economico patrimoniale, anticipando l'orientamento comunitario in materia di sistemi contabili pubblici e avvicinando il sistema contabile pubblico a quello della contabilità analitica;

introdurre **sistemi programmatori** che realizzino un nuovo modello di governance delle PP.AA.

La programmazione è il processo di analisi e valutazione che, comparando e ordinando coerentemente tra loro le politiche e i piani per il governo del territorio (la vision dell'Ente), consente di organizzare, in una dimensione temporale predefinita, le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento (la mission dell'Ente).

Nel rispetto del principio generale della comprensibilità, i documenti della programmazione esplicitano con chiarezza, il collegamento tra:

- il quadro complessivo dei contenuti della programmazione;
- l'insieme dei portatori di interesse di riferimento;
- le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili;
- le correlate responsabilità di indirizzo, gestione e controllo.

D.lgs. n. 150/2009 art. 3

2. Ogni amministrazione pubblica e' tenuta a misurare ed a **valutare** la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti, ((secondo le modalità indicate nel presente Titolo e gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'articolo 19 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114)).

D.lgs. n. 150/2009 art.4

1. Ai fini dell'attuazione dei principi generali di cui all'articolo 3, **le amministrazioni pubbliche sviluppano, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della performance.**
2. Il ciclo di gestione della performance si articola nelle seguenti **fasi**:
 - a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori ((, tenendo conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente, come documentati e validati nella relazione annuale sulla performance di cui all'articolo 10));
 - b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
 - c) **monitoraggio** in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
 - d) **misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale**;
 - e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
 - f) rendicontazione dei risultati agli organi ((di controllo interni ed)) di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi ((di controllo interni ed)) esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

■ ■

Art. 8. Ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa

1. Il Sistema di misurazione e valutazione della **performance organizzativa** concerne:

((a) **l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività;**));

b) **l'attuazione di piani e programmi**, ovvero la misurazione dell'effettivo **grado di attuazione** dei medesimi, nel **rispetto delle fasi e dei tempi** previsti, degli **standard qualitativi e quantitativi** definiti, del **livello previsto di assorbimento delle risorse**;

c) la rilevazione del **grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi** anche attraverso modalità interattive;

d) la modernizzazione e il **miglioramento** qualitativo dell'**organizzazione** e delle **competenze professionali** e la **capacità di attuazione di piani e programmi**;

e) lo **sviluppo** qualitativo e quantitativo delle **relazioni** con i cittadini, i **soggetti interessati**, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo **sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione**;

f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al **contenimento ed alla riduzione dei costi**, nonché all'**ottimizzazione dei tempi** dei procedimenti amministrativi;

g) la **qualità** e la **quantità delle prestazioni e dei servizi erogati**;

h) il raggiungimento degli obiettivi di **promozione delle pari opportunità**.

Art. 9. Ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale

1. La misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità ((, secondo le modalità indicate nel sistema di cui all'articolo 7,)) è collegata:

- a) **agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità** ((, ai quali è attribuito un **peso prevalente** nella valutazione complessiva));
- b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- c) alla **qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate** ((, nonché ai comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate));
- d) alla **capacità di valutazione dei propri collaboratori**, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

((1-bis. La misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti titolari degli incarichi di cui all'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è collegata altresì al raggiungimento degli obiettivi individuati nella direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione e nel Piano della performance, nonché di quelli specifici definiti nel contratto individuale.))

2. La misurazione e la valutazione svolte dai dirigenti sulla performance individuale del personale sono effettuate sulla base del sistema di cui all'articolo 7 e collegate:

- a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;
- b) alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

Schema della performance



Programmazione & *Performances*

Linee Programmatiche

DUP – Documento Unico di Programmazione

È lo strumento che permette l'attività di guida strategica e operativa degli Enti locali e consente di fronteggiare in modo permanente, sistemico e unitario le discontinuità ambientali e organizzative

Costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione

Sezione Strategica (SeS)

Ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo

Analisi contesto esterno

Analisi contesto interno

Definizione degli obiettivi strategici declinati secondo le linee programmatiche di mandato

Sezione operativa (SeO)

Ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del Bilancio di previsione

Parte 1

Vi sono descritte le motivazioni delle scelte programmatiche effettuate sia con riferimento all'ente che al Gruppo amministrazione pubblica e definiti, per tutto il periodo di riferimento del DUP, i singoli programmi da realizzare e i relativi obiettivi annuali

Parte 2

Contiene la programmazione dettagliata, relativamente all'arco temporale di riferimento del DUP, delle opere pubbliche, del fabbisogno di personale e delle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio

IL PIANO DELLE PERFORMANCE ED IL SISTEMA DI VALUTAZIONE NEL 2020

Per gli enti locali e le regioni le funzioni del piano delle performance sono svolte dal PDO e/o dal PEG, per cui l'adozione di un documento che assegna gli obiettivi è obbligatoria, ma non il termine del 31 gennaio. Si deve inoltre evidenziare che tutti gli enti sono tenuti ad informare la Funzione Pubblica dell'aggiornamento delle metodologie di valutazione o della eventuale scelta di non apportare correzioni a tale documento, dando conto del parere del Nucleo di Valutazione o OIV.

E' opportuno, per la individuazione degli obiettivi strategici, tenere conto delle indicazioni fornite dalla Funzione Pubblica e che gli obiettivi devono corrispondere ai requisiti fissati dal legislatore e che costituiscono una vera e propria condizione di legittimità. Gli obiettivi devono essere coerenti con le indicazioni di maggiore rilievo contenute nel piano annuale e triennale anticorruzione.

Sono queste le principali indicazioni di cui le amministrazioni devono tenere conto nella propria attività di programmazione degli obiettivi e di adozione della metodologia di valutazione

L'ADOZIONE DEL PIANO DELLE PERFORMANCE

- L'articolo 169, comma 3 bis, ultimo periodo, del D.Lgs. n. 267/2000 testualmente dispone che “Il piano dettagliato degli obiettivi .. e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel PEG”. Quindi, le amministrazioni locali non sono vincolate alla adozione del piano delle performance: le funzioni di tale documento possono infatti essere assolte dal PEG, ovviamente dobbiamo aggiungere a condizione che lo stesso includa anche gli obiettivi di performance individuale e gli elementi caratterizzanti la performance organizzativa. Di conseguenza il termine del 31 gennaio per l'adozione del piano delle performance non si applica a tali amministrazioni; occorre aggiungere che il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali impone che il PEG sia adottato entro i 20 giorni successivi all'adozione del bilancio preventivo.
- Ricordiamo che, anche assumendo il carattere vincolante per regioni ed enti locali della relazione sulle performance, non si applicano alla adozione di tale documento i termini previsti dal D.Lgs. n. 190/2009 in quanto queste amministrazioni possono autonomamente fissare le relative scadenze. Di conseguenza, le indicazioni contenute nella circolare della Funzione Pubblica 9.1.2019, che prevedono l'onere per le amministrazioni di informare tale dicastero dei ritardi nella adozione del Piano delle performance e della relativa relazione vanno lette alla luce della ampia autonomia concessa alle autonomie regionali e locali dal nostro ordinamento, a partire dalla Costituzione.

L'AGGIORNAMENTO DELLE METODOLOGIE DI VALUTAZIONE

Tutte le amministrazioni, comprese regioni ed enti locali, devono comunicare alla Funzione Pubblica le modifiche introdotte alle proprie regole di valutazione o la scelta di confermare quelle in vigore. In questa direzione vanno le indicazioni contenute nella circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio per la valutazione della performance, del 9 gennaio 2019 avente ad oggetto “Indicazioni in merito all’aggiornamento annuale del Sistema di misurazione e valutazione della performance” (SMVP) nonché da ultimo la circolare del 18 dicembre 2019.

Ricordiamo che l’articolo 7, comma 1, del D.Lgs. n. 150/2009, per come modificato dal D.Lgs n. 75/2017, impone l’aggiornamento annuale della metodologia di valutazione con il parere positivo del Nucleo di Valutazione o OIV. Se una amministrazione decide di aggiornare il proprio SMVP, alla “pubblicazione del nuovo Sistema nel portale della performance e nella sezione amministrazione trasparente del sito web istituzionale, deve essere allegato .. anche il parere espresso dall’OIV”.

Se, invece, la PA decida di non adeguare il proprio SMVP ritenendolo coerente con i principi dettati dal D.Lgs. n. 150/2009 (per come modificato dal D.Lgs. n. 74/2017) e dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro, nonché adeguato alle esigenze dell'ente “occorre fare una comunicazione all'Ufficio per la valutazione della performance della FFPP, previa acquisizione dell'assenso dell'OIV, e darne evidenza nel Portale della performance e nella sezione amministrazione trasparente del sito web istituzionale”.

GLI OBIETTIVI STRATEGICI

- Appare utile ricordare al riguardo che i principali indicatori suggeriti sono i seguenti:

- Gestione delle risorse umane: costo relativo della funzione di gestione delle risorse umane; incidenza delle risorse in lavoro agile; grado di copertura delle attività formative per il personale; numero di ore di formazione medio per il personale; copertura delle procedure di valutazione del personale; giorni medi di presenza al lavoro; tasso di rotazione del personale dirigenziale; tasso di rotazione del personale non dirigenziale; contenziosi pendenti relativi al personale in cui l'amministrazione è stata chiamata in causa; percentuale di dipendenti con figli in età pre-scolare serviti da servizi di asili nido; percentuale di dipendenti con figli in età scolare minori di 13 anni serviti da centri estivi e dopo scuola; percentuale di dipendenti serviti da almeno una agevolazione di welfare aziendale;
- Gestione degli approvvigionamenti e gestione immobiliare: incidenza del ricorso a convenzioni Consip ed al mercato elettronico degli acquisti; tempestività dei pagamenti; percentuale di acquisti effettuati già previsti nel programma delle acquisizioni; tempestività della disponibilità del bene (o servizio o opera) acquisito; efficienza degli spazi; efficienza di consumo di energia elettrica;

- Gestione delle risorse informatiche e digitalizzazione: offerta servizi tramite identità digitale; uso identità digitale; percentuale di servizi *full digital*; percentuale di servizi a pagamento tramite *PagoPA*; percentuale di comunicazione tramite domicili digitali; disponibilità di banche dati pubbliche in formato aperto; percentuale di utilizzo di fascicoli informatici; percentuale di personale che ha ricevuto formazione informatica; dematerializzazione procedure; percentuale di sedi con accessibilità alla banda larga; percentuale di atti adottati con firma digitale; percentuale di investimenti in ICT;
- Gestione della comunicazione e della trasparenza: grado di utilizzazione della intranet; consultazione del portale istituzionale; indice sintetico di trasparenza dell'amministrazione; incidenza delle istanze di accesso civico o accesso agli atti evase nei tempi prescritti dalla legge.

IL CARATTERE DEGLI OBIETTIVI

- I tratti essenziali degli obiettivi sono definiti dall'articolo 5 del D.Lgs n. 150/2009 e sono i seguenti, con particolare riferimento a quelli specifici fissati da ogni amministrazione: rilevanza e pertinenza con i compiti ed i programmi dell'ente; specifici e misurabili; idonei a determinare un miglioramento della qualità dei servizi; aventi un arco temporale determinato; commisurati agli standard nazionali ed internazionali; confrontabili con le tendenze dell'ente nel triennio precedente; correlati alle risorse assegnate.
- Si deve comunque rilevare che molto spesso, nella esperienza di numerose amministrazioni, negli obiettivi sono mancati elementi di miglioramento, che in numerosi casi la definizione degli indicatori ha portato alla loro fissazione in soglie assai basse, che talvolta mancano gli indicatori che rendono gli obiettivi misurabili, che non vi sono quasi sempre elementi utili per giudicare l'impatto migliorativo sulla attività dell'ente e/o sulla collettività, che spesso essi non tengono conto – quanto meno in misura adeguata- delle priorità strategiche che l'ente si è dato e degli eventuali elementi di novità.

In particolare si segnalano i seguenti aspetti di cui tenere conto nella formulazione delle proposte di obiettivi:

- Tutti gli obiettivi devono essere corredati da uno o più indicatori che devono essere misurabili;
- Gli indicatori devono essere caratterizzati da un miglioramento rispetto alla condizione esistente, miglioramento che può realizzarsi sia come riduzione dei tempi, sia come riduzione dei costi, sia come miglioramento della qualità. Il mantenimento della condizione esistente può essere considerato come un obiettivo nel caso in cui si realizzi una riduzione del personale utilizzato, una diminuzione delle risorse, un miglioramento qualitativo etc;
- Di norma occorre indicare anche gli effetti attesi, in termini misurabili, per la qualità dell'attività e soprattutto per gli utenti e la cittadinanza;
- Per ognuno degli obiettivi vanno indicate le posizioni organizzative (negli enti con dirigenti) ed i dipendenti utilizzati, nonché la percentuale di loro impegno nella realizzazione dello stesso, così che la valutazione dei titolari di posizione organizzativa e del personale per la parte relativa al grado di raggiungimento degli obiettivi discenderà in modo sostanzialmente automatico dalla valutazione dei dirigenti;

- Gli obiettivi devono comunque avere un carattere sfidante, quindi il loro raggiungimento non può essere considerato come un esito scontato;
- La parte più rilevante degli obiettivi deve essere direttamente collegata alle priorità individuate dall'ente nei documenti programmatici, a partire dal programma politico amministrativo e dal DUP.
- Si ricorda che spetta alla giunta l'approvazione del piano degli obiettivi e/o della performance e che la stessa non è in alcun modo vincolata a dare corso alle proposte dei dirigenti, che possono essere dalla stessa modificate anche in modo radicale

Dimensioni della Qualità	Definizione
Accessibilità	<p>Capacità di garantire l'accesso ai servizi erogati a tutti gli utenti potenzialmente interessati, declinabile in termini spaziali, temporali e di possibilità di utilizzo di canali diversi.</p> <p>Dal punto di vista spaziale si può intendere la facilità di accesso al luogo in cui si eroga il servizio (per esempio: la dislocazione sul territorio, la proporzionalità tra il servizio offerto e il relativo bacino di riferimento). Dal punto di vista temporale si può fare riferimento agli orari di apertura al pubblico, al numero di passaggi procedurali per ottenere il servizio richiesto, ai tempi di attesa per l'accesso ai servizi e/o agli sportelli, ecc. Per possibilità di utilizzo di canali diversi, infine, si può intendere la disponibilità di molteplici forme di comunicazione (per esempio: telefono, fax, mail, PEC, posta cartacea, interfaccia <i>web</i>), con l'indicazione, per ciascuna di esse, di tempi e termini di utilizzo.</p>
Tempestività	<p>Tempo intercorrente fra la richiesta del servizio da parte dell'utente (o la promessa di servizio da parte dell'amministrazione) e l'effettiva erogazione dello stesso, declinabile, a seconda dei casi, come tempo massimo di erogazione del servizio, tempo di risposta, frequenza di erogazione (in caso di servizio ripetitivo).</p>
Trasparenza	<p>Questa dimensione corrisponde alla semplicità per l'utente (e, più in generale, per tutti gli <i>stakeholder</i>) di reperire, acquisire e comprendere le informazioni necessarie per poter usufruire al meglio del servizio di proprio interesse. Queste caratteristiche sono influenzate dal formato e dai mezzi di diffusione dell'informazione rilasciata nonché dalla disponibilità di meta-informazioni a suo corredo (Per esempio: indicazione dei responsabili, delle modalità di diffusione delle informazioni e della frequenza degli aggiornamenti, pubblicazione dei dati relativi al rispetto degli standard, alle modalità per presentare reclamo e per accedere a eventuali forme di indennizzo, agli strumenti di dialogo con i cittadini, alle modalità di effettuazione dei monitoraggi del servizio e dei risultati conseguiti).</p>
Efficacia	<p>Capacità del servizio di raggiungere gli obiettivi prefissati, in termini di rispondenza ai bisogni e alle esigenze individuate dall'amministrazione, anche in funzione delle attese degli utenti e degli <i>stakeholder</i> principali.</p>

LA COERENZA TRA GLI OBIETTIVI ED IL PIANO ANTICORRUZIONE

- Gli organismi di valutazione sono tenuti, sulla base di una specifica previsione legislativa, ad accertare la coerenza tra le indicazioni di maggiore rilievo contenute nel piano anticorruzione e gli obiettivi che vengono assegnati ai dirigenti e, negli enti che ne sono sprovvisti, ai titolari di posizione organizzativa.

Da questa previsione si devono trarre le seguenti indicazioni:

- deve esserci una coerenza tra obiettivi e piano anticorruzione, per cui le amministrazioni sono tenute a garantire che tali documenti si muovono nella stessa direzione in termini di priorità;

- gli obiettivi non devono essere, genericamente, di mera attuazione del piano anticorruzione o per la trasparenza, ma devono avere tutte le caratteristiche prima ricordate, in particolare in termini di misurabilità e carattere sfidante;
- l'organismo di valutazione è tenuto a dare corso a questa verifica, garantendo già nella fase iniziale che vi sia coerenza ed inoltre effettuando tutti i necessari monitoraggi nel corso dell'esercizio e la verifica finale del grado di raggiungimento.