



**Avv. Ida Tascone**  
**Segretario generale**



**Valutazione Performance: note operative e  
principali adempimenti al 30/06**

**AdR: I. TASCONE e O. FAMIGLIETTI - segretari generali**

**29 maggio 2019 - dalle ore 11.30 alle 13.00**

**SPORTELLO ANTICORRUZIONE**  
*La Community dei Responsabili Anticorruzione e Trasparenza*

# IL PIANO DELLE PERFORMANCE ED IL SISTEMA DI VALUTAZIONE NEL 2019

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).

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

- Nella definizione degli obiettivi strategici o, per usare la terminologia applicata in molte amministrazioni, degli obiettivi comuni appare necessario tenere conto anche delle indicazioni della Funzione Pubblica contenute da ultimo nella ricordata circolare sugli “Indicatori comuni per le funzioni di supporto nelle amministrazioni pubbliche”, in cui sono suggeriti un *PANEL* di indicatori relativi alla gestione delle risorse umane, alla gestione degli approvvigionamenti ed alla gestione immobiliare, alla gestione delle risorse informatiche e digitalizzazione, alla gestione della comunicazione e della trasparenza. 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

# 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.

# CONTRATTAZIONE DECENTRATA – FONDO – VOCI- INDICAZIONI RGS E CORTE DEI CONTI

- Parere della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per l'ordinamento del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico, n. 257831 del 18 dicembre 2018 :
- RISORSE IN DEROGA AL TETTO DEL SALARIO ACCESSORIO:
- parti non utilizzate del fondo dell'anno precedente, esclusivamente se provenienti dalla parte stabile;
- parti non utilizzate delle risorse per il lavoro straordinario;
- compensi professionali legali in relazione a sentenze favorevoli all'amministrazione con vittoria di spese (per le sezioni di controllo della Corte dei Conti vanno in deroga anche quelle per le sentenze favorevoli con compensazione delle spese);
- risorse in conto terzi individuale e conto terzi collettivo, in particolare in relazione ai fondi dell'Unione europea”;

# VOCI IN DEROGA AL TETTO

- “economie aggiuntive” derivanti dai piani di razionalizzazione ex articolo 16 d.l. n. 98/2011;
- incentivo per funzioni tecniche;
- compensi ISTAT;
- sponsorizzazioni, accordi di collaborazione e conto terzi di cui all'articolo 43 della legge n. 449/1997, come precisato dalla sezione di controllo della Corte dei Conti della Liguria n. 105/2018 “limitatamente ai rapporti con soggetti privati”;

# VOCI IN DEROGA AL TETTO

- “fondi di derivazione dell’Unione europea” (deliberazioni della sezione autonomie della Corte dei conti n. 26/2014, n. 20/2017 e n. 23/2017”) - disposizione innovativa;
- “prestazioni personale polizia locale con oneri conto terzi di cui all’articolo 22, comma 3 bis, d.l. n. 50/2017, come indicato nella nota interpretativa della Conferenza stato città ed autonomie locali del 26 luglio 2018”, cioè quelli per manifestazioni di privati che versano al comune gli oneri necessari per l’intervento della polizia locale. Il parere chiarisce che entrano invece nel tetto del fondo per le risorse decentrate “gli incentivi alla polizia locale derivanti da contravvenzioni ex articolo 208 del Codice della Strada;
- “le risorse dei rinnovi CCNL destinate ai fondi per il trattamento accessorio del personale”, in quanto le stesse sono già finanziate nell’ambito dei maggiori oneri derivanti dai rinnovi contrattuali. In questa direzione la deliberazione della sezione autonomie della Corte dei conti n. 19/2018



# COSTITUZIONE DEL FONDO – NATURA GIURIDICA

- “atto unilaterale da parte dell’amministrazione, funzionale a consentire la corretta imputazione” della parte stabile e di quella variabile”. È necessaria “l’adozione di una formale delibera di costituzione, da adottarsi comunque entro l’esercizio di riferimento, riconducibile al plesso della dirigenza dell’ente in quanto atto di natura gestionale e non invece al Consiglio o alla Giunta. Ciò in ragione della sua essenza di atto avente valenza ricognitiva della presenza di sufficienti risorse in bilancio”.
- “l’articolo 40 bis, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 dispone che il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall’applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori è effettuata dall’organo di revisione. Peraltro, in caso di mancato completamento dell’iter volto alla sottoscrizione del contratto decentrato, continua ad applicarsi il contratto scaduto per i soli istituti contrattuali previsti dalla contrattazione nazionale”.

# CCDI – VOCI PECULIARI – TRATTAMENTO- PARERE RGS

- le risorse di cui all'articolo 67, comma 3, lettera i e comma 5 lettera b, del CCNL 21 maggio 2018 e quelle derivanti dalle sanzioni per le inosservanze al codice della strada ex articolo 208 commi 4, lettera c, e 5 del d.lgs. n. 285/1992 costituiscono “fattispecie tipiche da tenere necessariamente distinte rispetto alla generalità delle risorse che l'ente può destinare ad alimentare la componente variabile del trattamento accessorio del personale dipendente”.

# POSIZIONI ORGANIZZATIVE – TETTO AL SALARIO ACCESSORIO

- deliberazione della sezione di controllo della Corte dei conti della Campania n. 124/2018:
- ammontare complessivo del trattamento accessorio e non singole componenti .. non distinguendo fra quelle aventi fonte nei fondi per la contrattazione integrativa previsti dai vari contratti collettivi nazionali di comparto e quelle finanziate direttamente a carico del bilancio delle amministrazioni”...“le risorse destinate a remunerare le indennità, di posizione e risultato, spettanti ai titolari di posizione organizzativa, devono complessivamente osservare, sommate alle risorse confluenti nei fondi per la contrattazione integrativa, di cui all'art. 67 del CCNL - Comparto Funzioni Locali del 21 maggio 2018, il limite di finanza pubblica posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, come, peraltro, precisato dall'art. 67, comma 7, del ridetto CCNL.”

# CCDI E PRINCIPI CONTABILI

- i principi contabili attuali prevedono tre casistiche di cui due “irregolari”:
- 1. se un ente non costituisce il fondo entro il 31 dicembre, si trova nel contesto più grave in quanto confluiscono nell'avanzo di amministrazione solo le somme non già spese della sola parte stabile che si ritiene essere comunque obbligatoria in quanto prevista dai contratti.
- 2. un ente, dopo aver costituito il fondo, non riesce a chiudere con un contratto integrativo stipulato definitivamente la procedura delle risorse decentrate. Accade così che nell'avanzo di amministrazione vincolato confluiscono non solo le somme non spese di parte stabile, ma anche quelle di parte variabile in quanto la costituzione ne ha almeno determinato i valori.
- un ente dopo aver costituito il fondo riesce anche a contrattarlo e siglarlo definitivamente entro il 31 dicembre. In questo caso tutte le somme non già erogate confluiranno nel fondo pluriennale vincolato in quanto la stipula dà certezza di esigibilità degli importi.

# CCDI E PRINCIPI CONTABILI

- Le regole del nuovo contratto:
- i contratti integrativi non sono più di due tipi, ma sono contemporaneamente giuridici ed economici di durata, peraltro, triennale. L'articolo 8 indica che di anno in anno «si possono» (NON DEVONO) contrattare i criteri di riparto tra le diverse finalità di utilizzo del fondo. L'obiettivo è stipulare contratti integrativi validi per un triennio, senza obbligo di revisione annuale, con somme esigibili chiare e determinate, IN OTTICA TRIENNALE.
- La giurisprudenza contabile ha evidenziato che la corretta gestione del fondo comprende tre fasi obbligatorie:
  - individuazione in bilancio delle risorse;
  - adozione dell'atto di costituzione del fondo che determina il vincolo contabile alle risorse. Deve essere un atto formale e di

# CCDI E PRINCIPI CONTABILI

- competenza del dirigente sottoposto a certificazione da parte dell'organo di revisione;
  - sottoscrizione del contratto decentrato annuale. Costituisce titolo idoneo al perfezionamento delle obbligazioni, imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obblighi scadono o diventano esigibili.
- Completato l'iter l'Ente può impegnare il fondo e può pagare secondo il principio della competenza potenziata (esigibilità)