



*Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità
delle amministrazioni pubbliche*

DELIBERA n. 121/2010

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”

approvata nella seduta del 9 dicembre 2010

Il testo elaborato dall'ANCI, in relazione a quanto disposto dall'articolo 16, comma 2, del decreto legislativo n. 150 del 2009 fornisce indicazioni in ordine 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" del citato decreto. Si tratta delle disposizioni dedicate, rispettivamente, ai principi generali della disciplina, al ciclo di gestione della *performance*, ai caratteri degli obiettivi, al sistema di misurazione e valutazione della *performance*, agli ambiti di misurazione e valutazione della *performance* individuale, alle funzioni dell'organo di indirizzo politico-amministrativo.

Rispetto al testo, la Commissione, su richiesta dell'ANCI, formula, di seguito, alcune osservazioni, tenuto conto sia della delimitazione normativa dell'ambito di adeguamento, sia della possibilità di invitare gli enti territoriali a considerare, nel rispetto della propria autonomia e in una valutazione complessiva del sistema, la possibilità di un adeguamento anche ad altre previsioni del decreto *de quo*, non espressamente indicate dall'articolo 16, comma 2, a fini di completezza e coerenza del sistema.

Si evidenziano i sotto elencati profili critici e si forniscono i relativi suggerimenti.

Profilo 1

Valuti l'ANCI se, all'interno della relazione, sia opportuno esporre un quadro d'insieme maggiormente dettagliato e convincente, che spieghi le motivazioni e implicazioni dell'introduzione del ciclo di gestione della performance negli enti locali.

Profilo 2

Proposta PEG come Piano della performance: utile ma con una serie di possibili problemi. Ad esempio, il PEG è spesso orientato alla gestione operativa, ha un orizzonte di breve periodo, non tutti i comuni sono tenuti a farlo, e vi è eterogeneità di utilizzo da parte degli enti.

Anche se l'applicazione dell'art. 16 del decreto non prevede l'applicazione delle disposizioni dell'art. 8 del decreto, il documento ANCI presenta molti spunti in merito al ciclo di gestione della *performance*. Si ritiene, pertanto, opportuno segnalare alcuni elementi utili all'applicazione delle logiche del ciclo e dei sistemi che ne supportano il funzionamento.

L'introduzione del ciclo di gestione della *performance* ha importanti implicazioni per gli enti locali, implicazioni che devono essere pienamente evidenziate anche mediante l'adattamento del PEG a Piano della *performance* (per approfondimenti, si veda la delibera CiVIT n.112/2010). In particolare, esso dovrà:

1. esplicitare i legami tra indirizzi politici, strategia e operatività, ottenibili attraverso una sufficiente coerenza tra processi e strumenti di pianificazione strategica, programmazione operativa e controllo;
2. esplicitare la gestione degli *outcome*, intesa come l'individuazione degli impatti (per categoria di *stakeholder*) di politiche e azioni a partire dalla pianificazione strategica, fino alla comunicazione verso i cittadini;
3. esplicitare le azioni volte al miglioramento continuo dei servizi pubblici, ottenibile attraverso l'utilizzo delle informazioni derivate dal processo di misurazione e valutazione della *performance*, sia a livello organizzativo che individuale, attraverso cicli di retroazione (*feedback*) formalizzati (per approfondimenti, si veda la delibera CiVIT n. 89/2010), nonché da opportune attività di analisi degli *stakeholder* dell'ente;
4. essere predisposto in maniera tale da poter essere facilmente comunicato e compreso. La trasparenza, intesa come accessibilità totale delle informazioni di interesse per il cittadino, richiede la pubblicazione in formato accessibile e di contenuto comprensibile dei documenti chiave di pianificazione, programmazione e controllo (per approfondimenti, si veda la delibera CiVIT n. 105/2010).

Il PEG, in quest'ottica, diventa lo strumento che dà avvio al ciclo di gestione della *performance*.

Il processo di adattamento a Piano della *performance* dovrà trasformare il PEG in un documento programmatico triennale in cui, in coerenza con le risorse assegnate, vengono esplicitati obiettivi, indicatori e relativi *target*. Attraverso questo strumento devono essere definiti gli elementi fondamentali su cui si baserà la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della *performance*. Il PEG, inoltre, deve assicurare la qualità della rappresentazione della *performance*, dal momento che in esso devono essere esplicitati il processo e le modalità di formulazione degli obiettivi dell'ente, nonché l'articolazione complessiva degli stessi. Questo consente la verifica interna ed esterna della qualità del sistema di obiettivi o, più precisamente, del livello di coerenza con i requisiti metodologici che, secondo il decreto legislativo n. 150/2009, devono caratterizzare gli obiettivi. Inoltre, il PEG deve assicurare la comprensibilità della rappresentazione della *performance*. Per fare questo, deve essere esplicitato il legame che sussiste tra i bisogni degli utenti/cittadini, la missione istituzionale, le priorità politiche, le strategie, gli obiettivi e gli indicatori dell'ente. Infine, il PEG deve assicurare l'attendibilità della rappresentazione della *performance* attraverso la verifica *ex post* della correttezza metodologica del processo di pianificazione (principi, fasi, tempi, soggetti) e delle sue risultanze (obiettivi, indicatori, *target*); per approfondimenti, anche in merito all'ordine e al contenuto delle specifiche sezioni del documento così adattato, si veda la delibera CiVIT n. 112/2010.

Con riferimento ai tempi di approvazione del Piano della *performance*, la Commissione ribadisce la necessità che vi sia uno stretto collegamento tra l'approvazione del bilancio e la predisposizione del Piano della *performance*.

Profilo 3

Possibilità di definire in modo più chiaro i sistemi di misurazione e valutazione.

I sistemi di misurazione devono essere coerenti con il Piano della *performance* (o analoghi strumenti adattati come da precedente punto) e con la rendicontazione; tali sistemi, inoltre, funzionano in coerenza con oggetti storici di misurazione e con i sistemi informativi a supporto. Circa questi ultimi aspetti, si rinvia ai contenuti delle delibere CiVIT n. 89, 104 e 114/2010.

a) Misurazione della *performance* organizzativa

Se appropriatamente sviluppato, un sistema di misurazione a livello organizzativo può rendere un ente capace di:

- migliorare, una volta a regime, il sistema di individuazione e comunicazione dei propri obiettivi;
- verificare che gli obiettivi siano stati conseguiti;
- informare e guidare i processi decisionali;
- gestire più efficacemente sia le risorse che i processi organizzativi;
- influenzare e valutare i comportamenti di gruppi e individui;
- rafforzare l'*accountability* e le responsabilità a diversi livelli gerarchici;
- incoraggiare il miglioramento continuo e l'apprendimento organizzativo.

Un fattore fondamentale per l'uso efficace di un Sistema di misurazione della *performance* è il legame che deve sussistere tra il sistema e gli obiettivi. Questo aspetto ha infatti importanti implicazioni per quanto riguarda:

- la tipologia e varietà di decisioni prese a livello strategico;
- la completezza delle informazioni disponibili a livello di vertice politico-amministrativo;
- la comprensione, da parte dei dirigenti, di obiettivi a livello organizzativo e *target*, dei processi essenziali per il conseguimento di questi obiettivi e del ruolo che i dirigenti stessi svolgono all'interno dell'organizzazione.

Riguardo alle componenti di un sistema di misurazione della *performance* organizzativa opportunamente sviluppato, si fa riferimento alla delibera CiVIT n. 89/2010.

b) Misurazione della *performance* individuale

Gli scopi prioritari della misurazione e valutazione della *performance* individuale sono, come noto, i seguenti:

1. evidenziare l'importanza del contributo individuale del personale valutato rispetto agli obiettivi dell'amministrazione nel suo insieme e della struttura organizzativa di appartenenza;
2. chiarire e comunicare che cosa ci si attende - in termini di risultati e comportamenti - dalla singola persona;
3. supportare le singole persone nel miglioramento della loro *performance* (generare allineamento con gli obiettivi complessivi dell'amministrazione);

4. valutare la *performance* e comunicare i risultati e le aspettative future alla singola persona (supportare l'allineamento);
5. contribuire a creare e mantenere un clima organizzativo favorevole;
6. premiare la *performance* attraverso opportuni sistemi incentivanti;
7. promuovere una corretta gestione delle risorse umane.

Un buon sistema di misurazione della *performance* individuale risulta caratterizzato, a titolo esemplificativo, dagli elementi riportati nella seguente tabella.

Individuazione dei valutati in coerenza con gli artt. 9 D. Lgs. n. 150/09 e 16-17 D. Lgs. n. 165/01
Distinzione dei criteri di valutazione tra personale dirigente e non dirigente
Distinzione dei criteri per i dirigenti di vertice (Segretario Generale/Direttore Generale)
Dizionario delle competenze formulato come lista di comportamenti (o come insieme di conoscenze, capacità ed attitudini)
Adozione di scale di valutazione
Adozione di pesi associati agli obiettivi e/o indicatori
Definizione di procedure per il calcolo di punteggi sintetici individuali
Utilizzo di schede di valutazione
Definizione di ulteriori approcci aggiuntivi rispetto al gerarchico (ad esempio: autovalutazione, dal basso all'alto, dagli <i>stakeholder</i> , 360 gradi)
Descrizione delle modalità di comunicazione dei risultati
Descrizione di piani di miglioramento individuali
Presenza delle procedure di conciliazione
Presenza di un soggetto terzo valutato/valutatore nelle procedure di conciliazione (delibera CiVIT n. 104/2010)
Definizione di indicatori quantitativi per valutare la capacità di differenziazione dei giudizi
Presenza di descrittori condivisi per gli indicatori di carattere qualitativo
Differenziazione tra obiettivi individuali, di gruppo e organizzativi
Collegamento con i sistemi incentivanti (specificare: fasce di retribuzione, progressioni di carriera, etc.)

Profilo 4

Possibilità di ottenere maggior aderenza alle indicazioni CiVIT in merito ai sistemi di misurazione della performance organizzativa, soprattutto nella definizione dei requisiti minimi e del modello di maturità proposti nelle delibere n.89 e n.114/2010.

L'articolo 8, cui si riferisce il sistema di misurazione della *performance* organizzativa, non rientra tra le disposizioni cui gli enti locali sono tenuti ad adeguarsi. Tuttavia, in relazione a quanto contenuto al riguardo nel documento in esame, si osserva quanto segue.

Attraverso uno schema di riferimento, è possibile rappresentare il “percorso evolutivo” del processo di messa a punto ed implementazione degli strumenti di misurazione della *performance* nei comuni. Mentre lo stadio 0 riguarda la situazione iniziale del percorso evolutivo, dallo stadio 1 (che rappresenta i requisiti minimi sui quali puntare il più velocemente possibile) si possono evidenziare le caratteristiche di sistemi di valutazione della *performance* via via più sofisticati e integrati. Nella tabella sono anche riportate le attività di sviluppo che indicano le azioni grazie alle quali è possibile effettuare il graduale “passaggio di stato” da uno stadio al successivo.

Situazione dell'Ente	Elementi qualificanti
Stadio 0	<ul style="list-style-type: none"> - individuazione di obiettivi rappresentati da iniziative e/o progetti annuali/pluriennali e contemporanea messa a punto di un sistema di controllo di completamento progressivo delle varie fasi; - il grado di conseguimento dell'obiettivo è rappresentato tipicamente dal raggiungimento della fase prevista, possibilmente espresso con una misura, anche semplice; - il risultato è osservato prioritariamente con un'ottica interna; - utilizzo di pochi indicatori, prevalentemente finalizzati a misurare in maniera, anche semplice (valore numerico, percentuale, tempo, etc.), il risultato programmato/atteso.
Attività di sviluppo per passare allo stadio 1	<ul style="list-style-type: none"> - progressiva mappatura dei processi e delle attività dell'ente, al fine di orientare una pianificazione maggiormente rivolta all'esterno; - maggiore distinzione tra obiettivi a carattere politico e amministrativo; - progressivo minor impiego di indicatori del tipo "stato di conseguimento" di una fase di progetto; - progressivo maggior utilizzo di indicatori di <i>input</i>, di processo e di <i>output</i>, caratterizzati secondo apposite schede.
Stadio 1	<ul style="list-style-type: none"> - differenziazione tra obiettivi prioritari (individuati nelle linee strategiche) e attività istituzionali ordinarie, qualificati secondo il risultato atteso legato al miglioramento e/o allo sviluppo di attività e servizi; - progressiva messa a punto di un sistema di indicatori delle prestazioni e dei livelli di servizio comprendenti aspetti di efficacia, efficienza, economicità e qualità; - inizio della fase di valutazione dei risultati secondo l'ottica dei diversi portatori di interesse.
Attività di sviluppo per passare allo stadio 2	<ul style="list-style-type: none"> - progressiva introduzione degli indicatori di impatto (<i>outcome</i>) tra gli indicatori relativi ad obiettivi che hanno un impatto su <i>stakeholder</i> esterni; - specificazione dei legami tra obiettivi, indicatori e <i>target</i>; - caratterizzazione degli indicatori secondo le schede e i test proposti dalla Commissione; - rilevazione effettiva della <i>performance</i>, secondo la frequenza e le modalità definite nello schema di caratterizzazione degli indicatori.
Stadio 2	<ul style="list-style-type: none"> - espansione del sistema degli indicatori (e dei relativi strumenti informativi per la raccolta delle informazioni) anche attraverso l'adozione di opportuni indicatori di impatto (<i>outcome</i>); - individuazione, a regime, dei livelli standard di servizio attesi sulla base delle risorse disponibili e delle analisi circa l'ambiente esterno; - utilizzo di un sistema informativo adeguatamente strutturato che permetta l'individuazione di obiettivi coerenti con le strategie prescelte (controllo strategico) per l'esercizio successivo; - comunicazione dei risultati dell'attività di gestione sia al vertice politico-amministrativo (per attuare il controllo strategico) che agli <i>stakeholder</i> di riferimento.
Attività di sviluppo per passare allo stadio 3	<ul style="list-style-type: none"> - maggior bilanciamento nell'utilizzo di indicatori di <i>input</i>, di processo, di <i>output</i> e di impatto (<i>outcome</i>); - inizio della fase di valutazione dei risultati secondo l'ottica dei diversi portatori di interesse; - sviluppo delle infrastrutture informatiche a supporto delle attività legate al ciclo della <i>performance</i>; - creazione di un'opportuna reportistica, personalizzata secondo le esigenze dell'attività di gestione.

Stadio 3	<ul style="list-style-type: none"> - organo di indirizzo politico-amministrativo maggiormente coinvolto nel processo di valutazione della <i>performance</i>, di revisione e adeguamento periodico del sistema di misurazione; - reportistica, pubblicata con cadenza semestrale o annuale, di facile fruizione per un pubblico non specializzato, anche attraverso l'utilizzo di diversi sistemi di rappresentazione; - reportistica ad uso interno che, tramite opportuna analisi degli scostamenti, permetta il confronto tra risultati (anche sulla base di serie storiche) e l'individuazione di obiettivi chiari e sfidanti per l'esercizio successivo; - sviluppo di progetti di qualità volti al miglioramento continuo, sia dei servizi erogati che dei sistemi a supporto del ciclo della <i>performance</i>; - possibile sviluppo di mappe strategiche per migliorare i processi all'interno dell'intero ciclo della <i>performance</i>; - sviluppo di una cultura della <i>performance</i>.
-----------------	---

Per gli enti caratterizzati da bassa complessità e piccole dimensioni, gli stadi di evoluzione possono essere caratterizzati da modalità di evoluzione differenti (soprattutto con riferimento alle attività di sviluppo). Elemento dal quale il sistema non dovrebbe prescindere è costituito, a partire dallo stadio 1 descritto nella precedente tabella, da una differenziazione tra obiettivi prioritari (individuati nelle linee strategiche) e attività istituzionali ordinarie, qualificati secondo il risultato atteso legato al miglioramento e/o allo sviluppo di attività e servizi. Inoltre, sempre nello stadio 1, dovrebbe iniziare la fase di valutazione dei risultati, secondo l'ottica dei diversi portatori di interesse. Successivamente, in un secondo stadio evolutivo, sarà necessario espandere il sistema degli indicatori (e dei relativi strumenti informativi per la raccolta delle informazioni) anche attraverso l'adozione di opportuni indicatori di impatto (*outcome*) e individuare livelli *standard* di servizio attesi sulla base delle risorse disponibili e delle analisi circa l'ambiente esterno. Per fare ciò, è possibile attenersi allo schema delle azioni di sviluppo riportate nella precedente tabella per passare dallo stadio 1 al 2.

Profilo 5

Indicatori proposti senza opportuna contestualizzazione.

Con riferimento agli indicatori presentati nel documento, si suggeriscono schemi metodologici, semplificati in caso di enti a bassa complessità o piccole dimensioni, che evidenzino la coerenza tra indirizzi strategici e gestione operativa, volti ad assicurare l'indispensabile contestualizzazione degli stessi. In assenza di tali caratteristiche, un indicatore non può essere definito come tale.

Per una versione più dettagliata e completa di tali tabelle e schemi, anche per testare la fattibilità e la qualità degli indicatori e dei *target* stessi, si rimanda alla delibera CiVIT n. 89/2010. Si tratta di riferimenti che è possibile utilizzare, al crescere del livello di maturità dei sistemi di misurazione della *performance*, per rendere più solide le componenti del sistema stesso.

Scheda indicatore semplificata

Nome dell'indicatore	Titolo dell'indicatore
Descrizione dell'indicatore	Per evitare ambiguità nell'interpretazione, come si può descrivere più dettagliatamente l'indicatore?
Razionale	Perché si vuole misurare questo aspetto?
Obiettivo (di riferimento)	A quale obiettivo si riferisce questo indicatore?
Tipo di calcolo / Formula / Formato	Se quantitativo, come è calcolato? Qual è la formula (scala, se qualitativo)? Qual è l'unità di misura?
Fonte/i dei dati	Da dove si possono ottenere i dati necessari?
Frequenza di rilevazione	Quanto spesso è rilevato questo indicatore? Quanto costa la sua rilevazione?
Responsabile della <i>performance</i> legate all'indicatore	Chi è responsabile per la <i>performance</i> rilevata tramite questo indicatore?
Reportistica	Dove vengono comunicate/pubblicate le informazioni?
Note:	

Profilo 6

Organismi indipendenti di valutazione

Considerato che l'articolo 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009, non trova applicazione ai comuni (stante il mancato rinvio disposto dall'articolo 16, comma 2, del decreto legislativo n. 150 del 2009), la Commissione ritiene che rientri nella discrezionalità del singolo Comune la scelta di costituire o meno l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV).

Occorre, tuttavia, precisare che, nell'ipotesi in cui il Comune opti per la costituzione dell'OIV, trova diretta applicazione l'articolo 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009; ne consegue che:

- non possono essere nominati, quali componenti dell'OIV, soggetti legati all'organo di indirizzo politico amministrativo (come i segretari comunali e direttori generali), come previsto nella delibera CiVIT n. 4/2010 e nelle risposte a quesiti pubblicate sul sito istituzionale www.civit.it;
- le nomine dei componenti devono essere conferite tenendo conto di quanto previsto dal comma 8 del citato articolo 14 in tema di incompatibilità.

Gli enti più piccoli e attigui possono procedere all'istituzione di OIV in forma associata.

Inoltre, il regime di esclusività previsto dalla delibera CiVIT n. 4/2010 non opera, in sede di nomina di componente degli OIV, se si tratti di più incarichi in enti di piccole dimensioni che trattano problematiche affini.

Non rientrano nelle competenze di questa Commissione le questioni attinenti all'individuazione e ponderazione dei compensi, o più generali costi, dell'OIV e del complessivo problema dell'invarianza della spesa.

Con riferimento alla nomina degli OIV e alla relativa composizione, si evidenzia l'opportunità che la raccolta dei dati trasmessi dai comuni venga operata dall'ANCI e, successivamente, trasmessa alla Commissione per valutazioni di carattere generale; non spetta, infatti, alla Commissione esprimere il parere espressamente previsto dall'articolo 13, comma 6, lettera g), del decreto legislativo n. 150/2009.

Di converso, nell'ipotesi in cui il Comune opti per la costituzione di un organismo che non soddisfi i requisiti di cui al citato articolo 14, tale organismo non può essere definito come "Organismo indipendente di valutazione".

In ultimo, precisato che la Commissione non dovrà formulare pareri in ordine alle eventuali proposte di nomina dei componenti degli OIV, si sottolinea l'opportunità che l'ANCI inviti i comuni a trasmettere alla stessa eventuali quesiti relativi all'applicabilità del decreto legislativo n. 150/2009, perché ne curi il coordinamento ai fini della relativa trasmissione alla Commissione.

Roma, 10 dicembre 2010

Il Presidente

Antonio Martone