

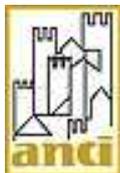


**L'applicazione del Decreto legislativo n.150/2009 negli Enti Locali: le
Linee guida dell'ANCI in materia di Ciclo della Performance**



INDICE

1. CONTENUTI DELLA RELAZIONE	4
2. FINALITÀ DEL DOCUMENTO.....	5
3. QUADRO DI RIFERIMENTO E STRUMENTI IN USO.....	8
ANALISI DELLA NORMATIVA VIGENTE E DEGLI STRUMENTI IN USO	8
EVOLUZIONE DEGLI STRUMENTI IN USO PER ADATTARLI ALLE ESIGENZE DEL CICLO DELLA PERFORMANCE	10
4. IL CICLO DELLA PERFORMANCE NEGLI ENTI LOCALI.....	12
FASI DEL CICLO DELLA PERFORMANCE	13
DEFINIZIONE E ASSEGNAZIONE DEGLI OBIETTIVI DA RAGGIUNGERE E PIANIFICAZIONE DELLE PERFORMANCE DELL'ENTE.....	13
MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA E INDIVIDUALE	16
MONITORAGGIO IN CORSO D'ESERCIZIO	19
VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA E INDIVIDUALE.....	20
UTILIZZO SISTEMI PREMIANTI SECONDO CRITERI DI VALORIZZAZIONE DEL MERITO	20
RENDICONTAZIONE DEI RISULTATI	20
5. I SOGGETTI DEL CICLO DELLA PERFORMANCE.....	22
ORGANI DI INDIRIZZO POLITICO:.....	22
ORGANI DI INDIRIZZO AMMINISTRATIVO:.....	22
ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE (OIV):.....	22
DIRIGENTI/POSIZIONI ORGANIZZATIVE/RESPONSABILI DI FUNZIONE:.....	22
DIPENDENTI:.....	22
ALTRI ATTORI DEL MODELLO DI GOVERNANCE DEL COMUNE:	23
6. IL RUOLO, LE FINALITÀ E LE MODALITÀ DI IDENTIFICAZIONE DEGLI OIV IN COERENZA CON IL CICLO DELLA PERFORMANCE	23
APPLICABILITÀ AGLI ENTI LOCALI	23
DECORRENZA NOMINA.....	23
COMPOSIZIONE.....	23
REQUISITI PER I COMPONENTI.....	24
PROCEDURE PER LA NOMINA	25
COMPETENZE PER LA NOMINA.....	25
DURATA E RINNOVO	26
COLLOCAZIONE ORGANIZZATIVA.....	26
INDIVIDUAZIONE DIRIGENZA DI VERTICE.....	26



STRUTTURA TECNICA DI SUPPORTO.....	27
ONERI FINANZIARI.....	27
7. LA TEMPISTICA PER L'APPLICAZIONE DEL D. LGS N. 150/2009 DAL 1° GENNAIO 2011	28
8. ESEMPI DI INDICATORI DI PERFORMANCE PER GLI ENTI LOCALI.....	28
9. APPROFONDIMENTI SUGLI STRUMENTI PER L'ATTUAZIONE DEL CICLO DELLA	
PERFORMANCE NEGLI ENTI LOCALI	31
LA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA DI MISURAZIONE DELLE PERFORMANCE SULLA BASE DEGLI STRUMENTI	
OGGI IN USO.....	31
LA DEFINIZIONE DEGLI OBIETTIVI ED INDICATORI DA UTILIZZARE NEL SISTEMA DI MISURAZIONE DELLE	
PERFORMANCE	35



1. Contenuti della relazione

Il D. Lgs. n. 150/2009 detta disposizioni vavevoli anche per gli Enti locali tenendo in debito conto ed espressamente tutelando l'elevato tasso di autonomia ad essi attribuito dall'art. 114, commi 1 e 2 della Carta Costituzionale, come novellati in seguito alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione medesima. In ossequio a tale autonomia, a chiusura del Titolo II (Misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*) e a chiusura del Titolo III (Merito e premi) della legge di riforma della PA, gli articoli 16 e 31 (entrambi rubricati *Norme per gli Enti territoriali e il Servizio Sanitario Nazionale*) indicano espressamente le disposizioni ai cui principi gli Enti Locali devono adeguare i propri ordinamenti.

Tanto l'art. 16 (cfr. comma 3) quanto l'art. 31 (cfr. comma 4) individuano il 31 dicembre 2010 quale termine ultimo entro il quale effettuare l'adeguamento; decorso tale termine agli Enti inadempienti si applicheranno tutte le disposizioni recate dal Titolo II e Titolo III del Decreto.

Per quanto riguarda il Titolo II, l'art. 16 e l'art. 74, commi 1 e 2, indicano espressamente le norme che trovano immediata applicazione a decorrere dall'entrata in vigore del Decreto e le norme del Titolo II recanti principi cui gli enti devono adeguarsi entro il 31 dicembre 2010; per tale categoria di disposizioni diventa indispensabile individuare il grado di autonomia nell'adeguamento e, dunque, i principi desumibili dalle singole disposizioni. Ai sensi del comma 3 dell'art. 16, nelle more dell'adeguamento e dunque entro il 31 dicembre 2010, negli ordinamenti delle regioni e degli enti locali si applicano le disposizioni vigenti.

Costituiscono norme di immediata applicazione i commi 1 e 3 dell'art. 11; tali disposizioni, che disciplinano la trasparenza, trovano diretta applicazione negli Enti locali, senza la mediazione dell'adeguamento ai propri ordinamenti e sono qualificate dal legislatore come livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

Si ritiene che dunque gli Enti debbano adottare ogni strumento per garantire l'accessibilità totale, anche attraverso la pubblicazione sui siti istituzionali, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Gli enti inoltre sono tenuti a garantire la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance.

L'articolo 16, poi, sancisce l'obbligo per i Comuni di adeguarsi ai principi contenuti negli articoli 3 (*Principi generali*), 4 (*Ciclo di gestione 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*).

Il presente documento, dunque, ha come oggetto:

1. la definizione delle finalità e delle modalità operative di adozione del Ciclo della Performance per gli Enti Locali;
2. il Ruolo, le responsabilità e le modalità di identificazione degli OIV in coerenza con il Ciclo della Performance;
3. i Regolamenti necessari per il corretto funzionamento di tutti gli elementi del Ciclo della Performance.

E tiene conto, in qualità di linee guida:

- di quanto già disposto dalla delibera CIVIT n. 104/2010 in merito alla “Definizione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance entro il 30 settembre 2010”;
- di quanto già disposto dalla delibera CIVIT n. 89/2010 recante “Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance”, nella cui premessa si precisa che «la Commissione si riserva (...) di fornire ulteriori indirizzi (...) con riferimento alla misurazione e valutazione della performance individuale di cui all'articolo 9 del decreto» ed «ai modelli per la valutazione organizzativa»;
- di quanto già disposto dalla Commissione Nazionale ANCI in merito al Dlgs 150/2009 ed in particolare sul Ciclo della Performance e sulla definizione degli OIV nel contesto degli Enti Locali.

2. Finalità del documento

Il decreto legislativo n. 150 del 2009 (Riforma Brunetta) configura il Ciclo della Performance come un processo che collega la pianificazione strategica alla programmazione operativa, alla definizione degli obiettivi, alla misurazione dei risultati e alla valutazione della performance declinata con riferimento all'ambito organizzativo (compresi Enti collegati, come, ad esempio, le Controllate e le Partecipate) ed individuale.

La novità principale recata dal decreto consiste nel fatto che gli strumenti in uso nell'Ente Locale, come per ogni altra Amministrazione Pubblica, dovranno essere finalizzati alla

misurazione della performance in un'ottica non più solo statica di "risultato", declinato secondo obiettivi di gestione, ma anche in un'ottica dinamica di "prestazione" dell'individuo, e, ancor più, dell'intera struttura organizzativa. Attualmente la disciplina vigente negli Enti Locali, dettata dal Dlgs n. 267/2000, già prevede un processo di pianificazione e valutazione dei risultati, ma questo deve essere integrato ed allineato con le novità introdotte dal Decreto 150/2009.

Il presente documento ha la finalità di supportare le Amministrazioni Pubbliche Locali per:

- valorizzare i metodi e gli strumenti esistenti, qualora rispondano alle esigenze di compiuta misurazione, valutazione e rappresentazione della performance in un'ottica di miglioramento continuo;
- procedere ad una integrazione e adeguamento del Sistema di Valutazione esistente;
- procedere all'introduzione ex-novo del Sistema di Valutazione, ove non presente.

Per coniugare questa finalità con i differenti stati dell'arte in tema di misurazione e valutazione delle Performance da parte dei Comuni, il documento evidenzierà gli elementi fondamentali che contraddistinguono il D. lgs. n. 150/2009, ossia i principi cui occorre necessariamente adeguarsi ai fini del rispetto del dettato normativo.

Il documento approfondisce, altresì, alcuni aspetti metodologici in modo più dettagliato, ritenendo questi ultimi propedeutici all'attivazione di un circolo virtuoso nei Comuni, ossia all'adozione di sistemi di misurazione efficienti ed efficaci a valutare le performance dell'Ente e di tutti i suoi dipendenti, coerentemente con le proprie linee strategiche e con gli obiettivi di gestione ordinaria.

Gli elementi approfonditi in dettaglio in questo documento sono:

- **normativa e strumenti oggi in uso** per pianificazione, analisi e rendicontazione delle attività/performance degli enti;
- **evoluzione** necessaria **degli strumenti in uso** per rispondere alle esigenze della nuova normativa;
- modalità di **costruzione** del **sistema di misurazione delle performance**;
- modalità di **definizione** degli **obiettivi** sulla base dei modelli e degli strumenti oggi in uso;
- **ruolo**, responsabilità e modalità di costituzione degli **Organismi Indipendenti di Valutazione**;
- esempio di possibili **indicatori** per la misurazione della performance organizzativa di un Ente e/o di alcuni suoi settori;

Gli elementi ad oggi non esplicitati in dettaglio nel presente documento, saranno comunque oggetto di successivi approfondimenti da parte della Commissione Nazionale ANCI (il cui



compito è il coordinamento delle attività di supporto agli Enti per l'adeguamento normativo, organizzativo e procedurale alle disposizioni del Decreto) nel corso dei prossimi mesi al fine di consentire ai Comuni di ottimizzare l'applicazione del Ciclo.

Il presente documento ha, inoltre, la finalità di chiarire il ruolo dei principali attori coinvolti nell'intero Ciclo della Performance di un Ente Locale:

- gli organi politici;
- il vertice amministrativo;
- i dirigenti;
- i dipendenti;
- il nuovo Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)
- altri attori del modello di governance del Comune

3. Quadro di riferimento e strumenti in uso

Prima ancora di analizzare le modalità di applicazione del Ciclo della Performance è bene analizzare l'attuale modello di pianificazione e rendicontazione che i Comuni adottano, secondo la normativa vigente per gli Enti Locali; questo per far sì che le fasi e le attività del Ciclo della Performance, che si basano in molte parti sulle attività caratteristiche di pianificazione e controllo di gestione (ad es. pianificazione degli obiettivi, misurazione dei risultati, ecc.) possano essere sviluppate capitalizzando approcci, modelli e strumenti già in uso, coniugando così due specifiche esigenze:

- 1) raccordare le regole e gli strumenti pre-esistenti alla previsione normativa contenuta nel Decreto Legislativo 150/09;
- 2) individuare indirizzi utili a consentire l'applicazione operativa della strumentazione in uso presso i Comuni nel rispetto dei principi individuati nel Decreto Legislativo 150/09, senza con questo ledere l'autonomia di ciascun Comune nell'adottare schemi applicativi propri ed originali adattati sulla base delle specifiche esigenze.

Analisi della normativa vigente e degli strumenti in uso

Il vigente ordinamento degli Enti Locali (decreto legislativo 267/2000- Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – di seguito TUEL) delinea le coordinate generali all'interno delle quali si attesta e si sviluppa il macro processo di “programmazione e controllo” dell'azione amministrativa comunale.

Le diverse normative in materia di programmazione e controllo varate successivamente hanno contribuito ad integrare e consolidare il dettato ordinamentale, i cui capisaldi sono riconducibili ai seguenti vincoli di sistema che determinano il quadro complessivo di regole e strumenti organizzati in una logica top-down (dal livello strategico al livello operativo):

- il **livello strategico** è definito da un **documento della Giunta Comunale** che, sulla base del programma del Sindaco, individua priorità programmatiche e risorse dedicate, quale fonte di alimentazione coerente della successiva attività di pianificazione triennale e programmazione annuale;
- **relazione previsionale e programmatica (RPP)** (art. 170) che recepisce le **priorità** declinandole sull'assetto organizzativo del Comune, strettamente collegata al bilancio di previsione annuale e pluriennale, in cui si delineano gli obiettivi generali articolati per programmi e per progetti; la RPP è redatta d'obbligo per tutti i comuni italiani ed è

approvata dal Consiglio Comunale contemporaneamente all'approvazione del Bilancio di previsione dell'Ente.

- **piano esecutivo di gestione (PEG)** (art. 169), che si pone come **supporto di pianificazione** del bilancio e quindi della RPP; il PEG è d'obbligo per i comuni con più di 15.000 abitanti ed è redatto dopo l'approvazione del Bilancio di previsione dell'Ente da parte del Consiglio Comunale (solitamente entro un numero di giorni prestabilito dal Regolamento di Contabilità).
- **piano dettagliato degli obiettivi (PDO)** (art. 197 comma 2, lett. a) previsto quale **base del controllo di gestione**; il PDO è un documento di competenza della Direzione Generale dell'Ente (o della Segretaria Generale quando funge da coordinamento), non è obbligatorio, ma qualificante e può essere adottato entro un termine temporale, dopo l'approvazione del Bilancio di previsione, contemplato dagli atti di programmazione dell'Ente.
- il **controllo di gestione**, (artt. 197, 198, 198 bis) teso a verificare l'attuazione degli obiettivi programmatici e la comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'Ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi;
- la **relazione al rendiconto di gestione** (articolo 227) sull'efficacia, i risultati e i costi dei programmi-obiettivi realizzati.

In questo quadro si distingue un duplice livello in cui il legislatore ha articolato il vasto processo di programmazione-gestione-controllo-rendicontazione-valutazione:

- il primo livello strategico (che promana direttamente dal programma amministrativo adottato dagli organi politici);
- il secondo livello esecutivo (che costituisce la coerente articolazione operativa del primo livello).

La prima conclusione che emerge dall'analisi della strumentazione esistente permette di affermare che la successione dei **tre documenti programmatori delineati dall'Ordinamento (RPP, PEG, PDO) possono essere legittimamente messi al centro del Sistema di misurazione della performance**; senza tuttavia dimenticare che l'attenzione non deve essere rivolta solamente al controllo economico finanziario, ma anche ad una valutazione volta al miglioramento continuo delle performance organizzative ed individuali in collegamento con gli indirizzi strategici e politici del sindaco.

In particolare il **PEG**, la cui articolazione è demandata all'autonoma regolamentazione degli enti, **si afferma come il contenitore omnibus capace di portare a sistema i diversi aspetti del processo programmatico e del conseguente controllo.**

Infatti il PEG:

1. deriva dagli indirizzi individuati dal Bilancio di Previsione e dalla Relazione Previsionale e Programmatica;
2. determina gli obiettivi di gestione e li affida, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi;
3. può contenere l'articolazione di dettaglio degli obiettivi del triennio e dei singoli esercizi (PDO) completo della misurazione della performance organizzativa e degli obiettivi/parametri di valutazione degli apporti individuali.

La scelta di corrispondenza tra “Piano triennale della performance” e PEG, ovvero PDO dipende dalle dimensioni del Comune (solo i comuni con più di 15.000 abitanti hanno l'obbligo di realizzare il PEG, mentre il PDO rappresenta uno strumento qualificante, ma non obbligatorio) e si riflette sui contenuti della programmazione, della pianificazione e della misurazione.

Evoluzione degli strumenti in uso per adattarli alle esigenze del Ciclo della Performance

Premesso quanto emerso dall'analisi del quadro normativo vigente e degli strumenti in uso, appare opportuno (e per alcuni versi essenziale e ineludibile), nel definire le linee guida di indirizzo per la definizione del Ciclo della Performance dei Comuni, assumere quale ipotesi **la scelta di adottare gli strumenti di PEG e PDO (o della RPP, ove non richiesti PEG e PDO) come elementi centrali delle fasi di definizione, misurazione e rendicontazione delle performance in un Comune.** È altresì opportuno individuare in essi una serie di caratteristiche da fare evolvere per renderli strumenti idonei a raggiungere sia le finalità storicamente loro attribuiti dal DLgs 267/2000, sia le finalità specifiche del nuovo DLgs 150/2009.

L'essenza di tale proposizione risiede non solo nella autorevolezza gerarchica della fonte ordinamentale – che pure, non va dimenticato, rappresenta di per sé un vincolo - quanto nella finalità di portare a sintesi le fasi del ciclo di “Programmazione e Controllo” con il preciso obiettivo di:

- a) fare sistema;
- b) procedere alla razionalizzazione/riduzione della produzione dei documenti;
- c) precostituire le condizioni per la trasparenza.

Le **principali caratteristiche** che gli strumenti di pianificazione e rendicontazione (**RPP, PEG e PDO**) **devono possedere** o recepire per essere coerenti con il quadro delineato dal dlgs n. 150/2009 sono le seguenti:

- una **pianificazione degli obiettivi** di carattere **triennale (prevalentemente l'RPP)**, sulla base dell'indirizzo dell'organo politico, pensata in coerenza con gli atti di programmazione

economico finanziaria. Gli obiettivi sono fissati previa consultazione/negoiazione con i dirigenti cui sono assegnati (il processo si differenzia per i Comuni che hanno o meno una strutturazione gerarchica su più livelli, nonché in relazione alla presenza di un Direttore Generale). I sistemi di misurazione dei risultati di performance organizzativa e individuale si strutturano recependo le indicazioni di massima della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, tenendo conto delle dimensioni organizzative, delle risorse disponibili e delle condizioni di operatività di partenza. (art. 5 obiettivi e indicatori);

- **obiettivi individuati annualmente, raccordati con la pianificazione strategica pluriennale dell'Ente** e obiettivi strategici pluriennali esplicitati nella loro declinazione annuale (art. 7 *caratteristiche del Piano della Performance*) L'individuazione degli obiettivi deve essere supportata da uno schema di rappresentazione idoneo a collegare i medesimi ai centri di responsabilità così come definiti dalla struttura organizzativa dell'Ente. La strutturazione dei documenti deve corrispondere a criteri di pubblicità, intelligibilità per consentire ai cittadini un controllo sull'uso delle risorse rispetto agli obiettivi e al grado di conseguimento dei risultati. *“La trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo”.* (art. 11 *Trasparenza*);
- contenuti della **programmazione operativa** (PEG e/o PDO) volti a rappresentare:
 - obiettivi operativi;
 - attività istituzionali da gestire per raggiungere determinati *target*;
 - obiettivi collegati alle priorità strategiche, definite dall'Organo politico;
 - sistema di misurazione e dei relativi indicatori, con l'indicazione della misura/standard di partenza e la misura/target attesa;
 - sistema di raccordo tra i risultati misurati e la struttura organizzativa: servizio, ovvero, U.O. (secondo la dimensione organizzativa del singolo Comune), tra il complesso delle UU.OO. e la posizione direzionale gerarchicamente sovra-ordinata, fino all'Ente nel suo complesso;
 - fattori/parametri di misurazione degli apporti individuali, con l'indicazione delle modalità di misurazione e del target atteso. (art. 8 *Performance organizzativa e performance individuale*).



- obiettivi (e relativi indicatori) coerenti con il piano dei conti e il piano dei centri di costo/ricavo, condizione necessaria della corretta contabilizzazione delle entrate/spese ovvero dei costi/ricavi.

4. Il ciclo della performance negli enti locali

Coerentemente con quanto previsto dall'art. 16 del D. lgs. n. 150/2009, gli Enti locali, recependo i principi contenuti nel Titolo II del decreto medesimo, sviluppano un Ciclo delle Performance che deve essere coerente in termini di principi e finalità con la riforma, ma, nello stesso tempo, deve consentire loro di capitalizzare le esperienze in materia di misurazione e valutazione delle performance, adottando modalità operative differenti da quelle definite per le amministrazioni centrali.

Elemento cardine su cui si basa l'interpretazione normativa per gli Enti Locali è, dunque, che **l'articolazione e l'applicazione dell'intero Ciclo della Performance, pur essendo rimessa all'autonomia dell'Ente, deve:**

- contenere elementi di collegamento con gli obiettivi di breve e medio termine (fino a 3 anni) dell'Ente stesso;
- consentire un maggiore livello di confrontabilità con gli altri Enti analoghi;
- essere strettamente collegata a percorsi di miglioramento continuo.

Per garantire l'omogeneità e la confrontabilità delle performance organizzative e delle relative modalità di valutazione dei dipendenti, l'art. 4 del Dlgs 150/2009 prevede che per tutte le Pubbliche amministrazioni il Ciclo di Gestione della Performance sia da articolare nelle seguenti fasi di processo:

- 1) definizione e assegnazione degli obiettivi da raggiungere;
- 2) monitoraggio in corso di esercizio;
- 3) misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale;
- 4) utilizzo sistemi premianti secondo criteri di valorizzazione del merito;
- 5) rendicontazione dei risultati.

Nel prosieguo della trattazione verrà descritta ciascuna fase e saranno identificate le specifiche responsabilità per gli attori coinvolti, le procedure e le modalità di realizzazione, nonché le specifiche tempistiche di riferimento.

Per rispondere alle esigenze amministrative dei Comuni e per consentire che il Ciclo, in quanto tale, possa garantire i necessari feedback annuali prima dell'avvio di un nuovo esercizio, **il Ciclo stesso dovrà essere articolato all'interno di uno spazio temporale di circa 15 mesi**



con tempistiche che siano coerenti, da una parte con le esigenze di tempestività delle misurazioni, valutazioni e feedback ai dipendenti e ai cittadini e dall'altra con la necessità di rispettare i tempi legati alla produzione dei documenti amministrativi e gestionali che regolano gli obiettivi di un Comune (es. Bilancio, PEG, ..). La durata di 15 mesi scaturisce dalla necessità di avere un periodo di pianificazione degli obiettivi annuali e pluriennali prima che si avvii il canonico ciclo annuale della performance; questo periodo è stato stimato di circa 3 mesi e deve essere temporalmente collocato nel quarto trimestre dell'anno precedente. Al termine dei 15 mesi potrà svilupparsi una fase di analisi dei risultati raggiunti e di attenta valutazione della performance sostenuta.

Fasi del Ciclo della Performance

In questa sezione sono evidenziate tutte le fasi del Ciclo della Performance, indicando le modalità applicative, le responsabilità degli attori coinvolti, gli strumenti ed i tempi che consentono anche ai piccoli Comuni, che attualmente non dispongono e/o a cui non è richiesta la realizzazione degli specifici strumenti di pianificazione, (es. PEG, PDO) un pieno rispetto del dettato normativo.

Definizione e assegnazione degli obiettivi da raggiungere e pianificazione delle performance dell'Ente

La definizione e assegnazione degli obiettivi da raggiungere è la fase chiave di partenza dell'intero Ciclo della Performance e si basa su due principali sottofasi:

- Pianificazione delle performance dell'Ente
- Definizione del sistema di misurazione e valutazione della performance

La fase di definizione e pianificazione degli indirizzi strategici dell'Ente è da considerarsi propedeutica alla definizione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance dell'Ente. La misurazione della performance organizzativa dell'Ente nel suo complesso deve tenere in considerazione non solo gli aspetti più operativi e ordinari del funzionamento dell'Ente, ma anche gli elementi distintivi e/o di lungo periodo che gli *Organi di indirizzo Politico* definiscono nel loro piano programmatico e che non necessariamente sono chiaramente visibili e/o misurabili dagli utenti/cittadini.

È sul raggiungimento degli obiettivi e dei risultati che si aggancia prepotentemente il tema del rapporto con la cittadinanza/utenza e del costante monitoraggio degli output e degli outcome dei servizi espressi. La scelta, infatti, di misurare le prestazioni dei servizi pubblici anche attraverso idonea "customer satisfaction" offre all'utente una testimonianza tangibile delle azioni di qualità del servizio pubblico, riconoscibili in termini di risultato.



Saranno soprattutto gli indicatori di impatto, ovvero quelli riferiti in particolare ai servizi alla persona e ai servizi aperti al pubblico, che potranno indirizzare ogni singola Amministrazione verso nuovi e legittimi obiettivi, sempre più sfidanti, o a modificare e perfezionare quelli già in corso di realizzazione.

Allo stesso modo i monitoraggi sui risultati attesi potranno essere affiancati da altre iniziative apprezzabili quali:

- la definizione delle “carte dei servizi”;
- la realizzazione di iniziative sul “benessere organizzativo” dell’Ente;
- la costituzione e il riconoscimento di “poli d’eccellenza” per la rappresentazione di modelli di riferimento ritenuti trainanti per la qualità delle competenze espresse.

Nel presente documento verranno approfondite queste tematiche da un punto di vista operativo individuando gli strumenti e le modalità per rispondere alle esigenze espresse attraverso una evoluzione dei modelli attualmente in uso.

Modalità

La coerenza tra gli indirizzi strategici, gli obiettivi annuali e i sistemi di misurazione e valutazione della performance è il primo tassello perché la valutazione complessiva dell’Ente abbia elementi di significatività legati al contesto specifico di riferimento dell’Ente stesso.

Questa logica Top-Down può (e deve) essere utilmente rappresentata all’interno dello strumento di pianificazione e raccolta degli obiettivi (PEG) con lo scopo di realizzare una rappresentazione di sintesi delle scelte strategiche sovrastante la pianificazione di dettaglio adottata in ciascun esercizio annuale.

Tale scelta consente di assolvere con il PEG anche alla esigenza di programmazione pluriennale (triennale) prevista per il Piano della performance ai sensi dell’Art. 10 del DLgs 150/09.

L’ipotesi di concentrare sul PEG i diversi aspetti della pianificazione gestionale è praticabile anche per quegli enti per i quali non è previsto tale Piano: in questo caso la funzione di contenitore generale della pianificazione può essere surrogata dalla RPP.

Il collegamento fra la programmazione strategica e la pianificazione esecutiva sarà così assicurata dall’unico documento di programmazione apportando dunque un’ulteriore semplificazione.

L’indirizzo può trovare concreta attuazione ad esempio in specifiche sezioni del PEG dedicate:



- alla rappresentazione delle linee guida strategiche opportunamente collegate allo sviluppo degli obiettivi annuali;
- all'evidenziazione di un nucleo di obiettivi (strategici) considerati particolarmente rilevanti in rapporto al programma di mandato e/o al grado di utilizzo delle risorse umane ed economiche.

La sezione dedicata al richiamo di linee guida e/o obiettivi strategici potrà inoltre essere utilmente completata dall'individuazione di una batteria di indicatori chiave idonei a misurare il grado di attuazione o di conseguimento.

Il legislatore dell'Ordinamento non ha previsto, come è noto, uno schema precostituito per la impostazione generale di PEG e PDO (a differenza della RPP regolamentata dagli schemi del DPR 326/98). Ciò consente di adottare una autonoma architettura logica caratterizzata da flessibilità e adattamento in relazione a:

- struttura organizzativa dell'Ente (numero variabile di livelli gerarchici);
- centri di costo/ricavo ovvero centri di responsabilità;
- diversi ambiti e/o politiche di intervento.

In altri termini lo schema ottimale deve consentire l'individuazione, per ciascun livello di pianificazione, degli obiettivi, dei livelli di servizio attesi, dei responsabili del grado di conseguimento del risultato e del sistema di misure, delle risorse impiegate, nonché il costing articolato per unità di prodotto (tramite contabilità analitica e/o industriale, come si presuppone implicitamente all'articolo 197 del TUEL).

Tale risultato potrà essere ottenuto attraverso i criteri ritenuti più opportuni da ciascun Ente nel rispetto del principio generale di trasparenza per consentire una rapida ed agevole interpretazione da parte dei portatori di interesse a cui i documenti di pianificazione sono rivolti.

Il suddetto presupposto di flessibilità deve essere assicurato anche in presenza di pianificazioni di attività e/o di progetti/programmi caratterizzati da una intrinseca e necessaria trasversalità rispetto all'organigramma dell'Ente.

Responsabilità

La definizione degli obiettivi di indirizzo strategico è da considerarsi obbligatoria per ciascun Ente e di **responsabilità dei dirigenti ed in particolare del DG/SG**, a meno di specifiche indicazioni dell'OIV che ritenga non necessario inserire tali obiettivi nella definizione del Sistema di misurazione e valutazione della performance dell'Ente.

Tempi



Per il rispetto dei tempi di funzionamento del Ciclo della Performance, gli obiettivi strategici devono essere **validati dall'OIV entro il termine del mese di gennaio** dell'anno di misurazione degli obiettivi stessi.

Misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale

La fase di definizione del sistema di gestione della performance è il cuore pulsante dell'intero Ciclo della Performance; in questa fase vengono definite le regole e le modalità con cui devono essere individuati e chiariti tutti gli aspetti operativi e gestionali necessari per un corretto ed efficace svolgimento delle fasi successive del ciclo stesso.

Principi e contenuti del sistema di misurazione e valutazione

Il Sistema deve essere strutturato in modo tale da consentire:

- la scelta degli indicatori per la misurazione della performance complessiva dell'Ente in coerenza con gli indirizzi strategici dell'Ente stesso;
- la scelta degli indicatori per la misurazione della performance individuale dei dirigenti e dei dipendenti dell'Ente in coerenza con gli obiettivi complessivi e di settore dell'Ente stesso ed individuali relativi ai dipendenti;
- la definizione del processo e degli strumenti di misurazione della performance;
- la definizione degli scostamenti tra le performances attese e quelle misurate;
- l'analisi approfondita delle cause legate a tali scostamenti;
- il monitoraggio continuo della performance dell'amministrazione anche ai fini dell'individuazione di interventi correttivi in corso d'esercizio;
- la modalità di valutazione delle performance complessiva e individuale;
- il collegamento tra risultati di performance e sistema premiante;
- la rappresentazione in modo integrato ed esaustivo dei risultati di performance in modo che sia di facile comprensione sia agli attori interni all'amministrazione, sia agli interlocutori esterni della stessa;
- la semplificazione e l'integrazione dei documenti di programmazione e rendicontazione della performance;
- la chiara e trasparente esplicitazione delle responsabilità dei diversi attori in merito alla definizione degli obiettivi ed al relativo conseguimento della performance attesa e realizzata.

Il sistema è logicamente composto da due parti, correlate, ciascuna dedicata ad una finalità di misurazione:

- a) la misurazione della performance organizzativa;
- b) la misurazione della performance individuale (suddivisa tra dirigenti, non dirigenti e contributi individuali in interventi di gruppo).

Misurazione della performance organizzativa

La definizione degli ambiti di misurazione specificati dall'articolo 8 pone i confini di quella che viene definita "performance organizzativa", che concerne:

1. le politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
2. il grado di attuazione dei Piani e dei Programmi con particolare riferimento alla tempistica realizzativa, agli *standard* qualitativi – quantitativi e al livello di assorbimento delle risorse;
3. il grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi resi;
4. la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali;
5. lo sviluppo delle relazioni con i cittadini, con gli utenti e con i soggetti destinatari dei servizi;
6. l'efficienza dell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
7. la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
8. il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Dal punto di vista strettamente applicativo la misurazione della performance organizzativa di un Ente, prodromica per la valutazione dei suoi vertici dirigenziali, nel prendere in esame gli ambiti di cui sopra dovrà raggiungere l'obiettivo di valutare:

- il grado di raggiungimento degli obiettivi di sistema riconducibili agli indirizzi amministrativi espressi dagli organi politici;
- il livello di miglioramento delle caratteristiche organizzative e strutturali, dei metodi di lavoro e delle professionalità espresse all'interno dell'Ente, finalizzato all'aumento degli standard produttivi dei servizi resi alla popolazione.

Misurazione della performance individuale

L'art. 9 del Decreto Legislativo 150/2009 introduce il tema della valutazione individuale differenziando tre livelli distinti di responsabilità:

- a) la valutazione della prestazione individuale di ogni singolo dirigente;
- b) la valutazione individuale del personale assegnato ad ogni singolo dirigente di struttura;
- c) la valutazione dei contributi individuali dei dipendenti in attività/obiettivi di gruppo.

Per quanto concerne la valutazione dei dirigenti sarà fondamentale procedere acquisendo non solo gli indicatori di risultato dell'analisi della performance organizzativa, ma anche quelli più strettamente correlati all'ambito organizzativo di specifica responsabilità del dirigente valutato. A ciò andrà sommata la valutazione finale del raggiungimento di specifici obiettivi individuali, della qualità del contributo individuale fornito alla performance di struttura (intesa come Ente) e della capacità di valutare i propri collaboratori differenziandone i giudizi.

Anche in questo caso, nel seguire i dettati della riforma, sarà importante dare una giusta enfasi ai risultati raggiunti rispetto alla tendenziale volontà di generalizzare la valutazione all'insegna delle caratteristiche personali e professionali (valutazione, questa, che se non collegata a fatti ed obiettivi reali, appare troppo generica ed arbitraria).

La valutazione del personale non dirigente si connota sull'asse delle singole prestazioni orientate a obiettivi di gruppo o individuali.

Ciò significa che la valutazione espressa dai dirigenti sulla performance individuale del lavoratore (vedi articolo 9, comma 2) potrà basarsi essenzialmente:

- sul raggiungimento di risultati individuali o di gruppo;
- sul contributo dato dal singolo dipendente al servizio di appartenenza;
- sulle competenze dimostrate e sui comportamenti professionali e organizzativi.

La valutazione individuale dovrà, pertanto, essere confortata da una lettura prevalente dei risultati ottenuti e dei comportamenti osservati rispetto a quelli attesi, piuttosto che alla performance complessiva della struttura di appartenenza. Laddove gli obiettivi da conseguire fossero attribuiti ad un gruppo di lavoro, comunque importante sarà risalire, anche nel singolo specifico obiettivo, al contributo individuale apportato dal lavoratore per il raggiungimento del risultato atteso.



Monitoraggio in corso d'esercizio

La fase di svolgimento delle attività di gestione e di monitoraggio in corso di esercizio è la logica conseguenza dell'approccio finalizzato alla misurazione della performance in un'ottica dinamica di "prestazione" sia dell'individuo, sia dell'intera struttura organizzativa, che il Ciclo di Performance richiede.

Pertanto le performance dovranno essere *costantemente* monitorate nel corso dell'intero periodo di applicazione e validità dei parametri definiti nel sistema di misurazione e valutazione della Performance.

A tal fine è necessario che i dirigenti e l'OIV, nella fase di definizione del sistema di misurazione della Performance, prevedano lo sviluppo e l'impiego di strumenti e procedure atte al *costante monitoraggio* dei parametri di misurazione delle performance e definiscano, all'interno del processo di attuazione del Sistema stesso, la frequenza e le modalità di comunicazione dei risultati parziali emersi nel corso del periodo di analisi.

Ai dirigenti dell'Ente è attribuita la responsabilità dell'effettiva gestione degli strumenti di monitoraggio e della efficace misurazione dei risultati di performance nelle tempistiche concordate con l'OIV, nel rispetto delle linee guida generali.

Il monitoraggio delle prestazioni deve avvenire con riferimento alle performance sia quantitative, di Ente ed individuali, sia qualitative, sui comportamenti individuali.

La rendicontazione dei risultati individuali ottenuti dal monitoraggio costante deve comunque avvenire con cadenza almeno quadrimestrale.

La comunicazione delle performances individuali deve prevedere almeno una sessione di feedback formale intermedio a ciascun dirigente/dipendente per comunicare il livello di performance misurata fino a quel momento. Queste sessioni di feedback intermedio devono avvenire con le seguenti tempistiche: non prima di 3 mesi dall'avvio del periodo di valutazione e non oltre 3 mesi dalla conclusione del periodo di valutazione.

Il monitoraggio intermedio delle performance complessive dell'Ente è certificato dall'OIV e deve prevedere una rendicontazione dei risultati ottenuti con cadenza almeno semestrale.

Le modalità di comunicazione dei risultati del monitoraggio intermedie e finali sono definite dall'OIV ed approvate dagli organi politici ed amministrativi dell'Ente.

La comunicazione interna sulle performance complessive dell'Ente dovranno avvenire con le seguenti tempistiche: non prima di 3 mesi dall'avvio del periodo di valutazione e non oltre 3 mesi dalla conclusione del periodo di valutazione.



I risultati del monitoraggio delle performances complessive dell'Ente devono essere comunicate ai cittadini secondo le modalità previste dal sistema di misurazione e valutazione definito dall'OIV.

Valutazione della performance organizzativa e individuale

La misurazione e la valutazione della performance organizzativa ed individuale deve avvenire nel rispetto delle indicazioni e modalità definite dal sistema di misurazione e valutazione delle Performance definito dall'Ente.

Il risultato finale che ciascun Ente Locale dovrà produrre in questa fase di Ciclo è la redazione di un documento (la relazione delle Performances) contenente tutte le misurazioni effettuate in corso d'anno e i relativi risultati finali al termine del periodo di osservazione.

Utilizzo sistemi premianti secondo criteri di valorizzazione del merito

Relativamente all'uso dei sistemi premianti, si rimanda alle Linee Guida 5 (regolamenti), ove è presente una apposita sezione dedicata ai "Meriti e Premi".

Rendicontazione dei risultati

La rendicontazione dei risultati di performance, in un ottica di completa trasparenza dovrà essere comunicata ai cittadini secondo le modalità previste dal sistema di misurazione e valutazione approvato dall'OIV.

Documento chiave per la rendicontazione è la **"Relazione sulla Performance"** che dovrà essere predisposta dai dirigenti dell'Ente Locale e successivamente approvata dall'OIV, con le seguenti finalità:

- raccogliere tutti i risultati parziali e finali degli indicatori quantitativi e qualitativi della performance complessiva dell'Ente;
- raccogliere tutti i risultati parziali e finali degli indicatori quantitativi e qualitativi della performance individuale dei Dirigenti dell'Ente;
- raccogliere tutti i risultati parziali e finali degli indicatori quantitativi e qualitativi della performance individuale dei Dipendenti dell'Ente;
- evidenziare gli eventuali scostamenti (positivi e negativi) delle performance complessive ed individuali rispetto ai target fissati nel "Piano delle performance" redatto nella fase di definizione di Sistema di misurazione delle performance dall'OIV;



- evidenziare l'importanza del contributo individuale del personale valutato rispetto agli obiettivi dell'amministrazione nel suo insieme e della struttura organizzativa di appartenenza;
- valutare la performance e comunicare i risultati e le aspettative future alla singola persona (supportare l'allineamento);
- consentire una corretta gestione delle risorse umane e una corretta applicazione delle norme relative ai sistemi premianti;
- individuare degli interventi atti a supportare le singole persone nel miglioramento della loro performance;
- consentire una rendicontazione di sintesi sui risultati ottenuti agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

La rendicontazione dei risultati di Performance dell'Ente ed individuali ha un'ulteriore finalità all'interno del Ciclo delle Performance, ossia quella di avviare un circolo virtuoso di miglioramento nella definizione del sistema di misurazione e di valutazione delle performance e degli obiettivi che lo compongono; infatti, a valle della raccolta dei risultati è opportuno che i dirigenti e l'OIV analizzino i dati e, sulla base delle esperienze maturate, avviino un processo di ridefinizione delle attività gestionali e degli interventi operativi affinché:

- i target annuali degli obiettivi strategici e/o di lungo periodo (triennali) siano raggiunti;
- si crei una "sensibilità" sufficiente a incrementare sempre più i *target* di Ente/settore individuale migliorando le *performance* senza per questo demotivare i dipendenti formulando obiettivi ritenuti irraggiungibili;
- le valutazioni siano sempre più puntuali ed accurate;
- si crei una spinta al miglioramento delle *performance* e dei sistemi che servono a gestirle.

Le tempistiche richieste per la redazione del rendiconto delle Performance sono da considerarsi collegate all'approvazione dei dati di consuntivazione dei diversi strumenti di rendicontazione di ciascun Ente (es. Bilancio, ...), ma il termine ultimo per la sua approvazione da parte dell'OIV è il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento del Ciclo della Performance.

5. I soggetti del Ciclo della Performance

Organi di indirizzo Politico:

Sono tutti gli organi/ruoli di carattere politico che all'interno del Ciclo della Performance hanno il compito di definire le **linee guida di indirizzo strategico** da cui discendono gli obiettivi dell'Ente (es. Sindaco, Giunta, Assessori, ...).

Organi di indirizzo Amministrativo:

Sono tutti gli organi/ruoli di carattere Amministrativo che all'interno del Ciclo hanno il compito di definire la **pianificazione strategica** dell'Ente in coerenza con le linee guida espresse dagli organi politici, di assicurare la **gestione operativa** del funzionamento dell'Ente, nonché il monitoraggio e il controllo dell'evoluzione dei risultati (es. DG, Comitato di Direzione, SG, ...)

Organismo Indipendente di Valutazione (OIV):

Organismo nominato dal Sindaco con la finalità di **monitorare** il **funzionamento complessivo del sistema di valutazione** e della **trasparenza**, nonché di garantire la correttezza del processo di misurazione e valutazione annuale delle performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso. Più in dettaglio, l'OIV ha un **ruolo di supporto** e di **validazione** delle **decisioni**, in termini di modalità di misurazione e di valutazione delle performance, del gruppo dirigente del Comune ed in particolare del DG/SG del Comune.

Dirigenti/Posizioni Organizzative/Responsabili di Funzione:

Ruoli che hanno un **impatto diretto** nella **realizzazione** delle **linee guida di indirizzo strategico e degli obiettivi di performance del proprio Ente**. Sono gli attori principali per una corretta gestione operativa del Ciclo della Performance, in quanto è loro responsabilità definire, con la validazione dell'OIV, gli obiettivi di periodo (sia dell'intero Ente che dei relativi settori), misurare e monitorare le performance delle proprie aree di competenza e definire gli obiettivi per i propri collaboratori, valutandone le prestazioni ottenute e gestendo il feedback intermedio e quello finale.

Dipendenti:

Tutti i ruoli dell'Ente coinvolti nella realizzazione di determinati obiettivi qualitativi e quantitativi che determinano la performance individuale e della propria area di riferimento. Il dipendente deve avere anche un ruolo proattivo nel suggerire i migliori indicatori di performance che misurino il proprio lavoro ed impegno in coerenza con gli obiettivi definiti dal proprio dirigente/responsabile.

Altri attori del modello di governance del Comune:

Tutti gli enti partecipati o controllati dal Comune e che svolgono attività primarie e/o di supporto all'erogazione dei servizi ai cittadini (Aziende di trasporto, pulizia ed igiene pubblica, produzione e distribuzione energetica, ...).

6. Il ruolo, le finalità e le modalità di identificazione degli OIV in coerenza con il Ciclo della Performance

Articoli di riferimento 7, 9, 14, 15 e 16 D.Lgs. n. 150/2009

Applicabilità agli enti locali

L'Organismo Indipendente di valutazione costituisce anche per gli enti locali, ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. n. 150/2009, lo snodo centrale del nuovo sistema di misurazione e valutazione. Per espressa previsione dell'art. 16 del decreto, non trovano diretta applicazione presso le autonomie locali le disposizioni di dettaglio recate dal successivo art. 14 (caratteristiche e funzioni dell'Organismo), e dunque è rimessa all'autonomia organizzativa di ciascuna amministrazione locale la regolamentazione di tali aspetti.

Decorrenza nomina

Gli enti locali devono procedere alla costituzione dell'OIV entro il 31 dicembre 2010.

Composizione

- Forma monocratica o collegiale: la scelta tra monocratica o collegiale non può che essere connessa alle dimensioni ed alla complessità della struttura organizzativa dell'Ente. Se, da un lato, la struttura monocratica consente un sicuro contenimento di costi, che meglio può adattarsi alle esigenze di bilancio, soprattutto per gli enti di minore dimensione, dall'altro, la composizione collegiale può assicurare una pluralità di competenze professionali tali da soddisfare le esigenze di carattere multidisciplinare richieste all'organismo.
- Forma associata: per gli enti di minore dimensione, in alternativa alla composizione monocratica, può rappresentare una soluzione per assicurare la presenza di una pluralità di competenze professionali e consentire, nello stesso tempo, un contenimento dei costi di gestione.
- Solo esterna o mista: la complessità delle funzioni demandate agli OIV richiedono una buona conoscenza degli assetti organizzativi e delle problematiche interne; per tale motivo si può prevedere che uno dei membri dell'organismo sia interno all'amministrazione, con idonee competenze e adeguata professionalità (es. segretario/direttore generale) e che costituisca il *trait d'union* tra amministrazione e componenti esterni dell'OIV. Nel caso di

composizione totalmente esterna, devono essere individuati idonei strumenti di raccordo con la struttura.

Requisiti per i componenti

L'art. 14, comma 7, del D.Lgs. n. 150/2009, che richiede "elevata professionalità ed esperienza, maturata nel campo del management, della valutazione della performance e della valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche" non è direttamente applicabile agli EE.LL.; è evidente, tuttavia, che l'elevata complessità delle funzioni proprie dell'OIV richiede comunque una corrispondente elevata professionalità posseduta dai componenti.

- Titolo di studio: si ritiene indispensabile il possesso della laurea specialistica o della laurea vecchio ordinamento.
- Titolo di studio post-universitario: può essere consigliabile il possesso di un titolo post-universitario in materie attinenti (organizzazione e personale della P.A., management, pianificazione e controllo di gestione, misurazione e valutazione della performance).
- Esperienza professionale: appare invece indispensabile una adeguata esperienza professionale, in alternativa o in aggiunta al titolo di studio post-universitario, (es. almeno 5 anni in posizioni di responsabilità, anche in aziende private, in campi attinenti: management, pianificazione e controllo di gestione, organizzazione e personale, controlli interni, misurazione e valutazione della performance).
- Conoscenza lingua inglese e conoscenze informatiche: può essere opportuno garantire, all'interno dell'organismo, una buona conoscenza della lingua inglese e delle nozioni di informatica.
- Età o età media: non è necessario, per tale aspetto, seguire le disposizioni valide per le amministrazioni statali; il tutto è rimesso alle autonome valutazioni dell'Ente locale; è comunque opportuno favorire, nella composizione, il rispetto dell'equilibrio di genere.
- Cumulabilità con altri incarichi (all'interno e/o all'esterno dell'amministrazione): è necessario che ciascun Ente valuti la possibilità di cumulo di incarichi in relazione all'impegno richiesto ed in riferimento alle dimensioni dell'Ente presso cui l'incarico è svolto. Soprattutto per ragioni di economicità, negli enti di minori dimensioni appare possibile il cumulo di incarichi in più organismi, a condizione che ciò non pregiudichi il corretto svolgimento delle funzioni.
- Non è direttamente applicabile agli enti locali il comma 8 dell'art. 14, del D.Lgs. n. 150/2009, in base al quale i componenti dell'OIV non possono essere nominati tra "soggetti che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le



predette organizzazioni, ovvero che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti la designazione”; è però quanto mai opportuno valutare la possibilità di inserire forme di incompatibilità per esponenti politici e sindacali o per coloro che abbiano rivestito tali incarichi negli anni immediatamente precedenti.

Procedure per la nomina

- Trasparenza di tutto l’iter: è necessario assicurare piena trasparenza in tutte le fasi della procedura di nomina, in esecuzione del principio di cui all’art. 11, comma 1, del D.Lgs. n. 150/2009, direttamente applicabile anche agli enti locali.
- Pubblicità: prevedere forme di pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale dell’Ente e/o altre forme di pubblicità.
- Presentazione curriculum: la domanda di partecipazione alla procedura di nomina deve essere corredata dal curriculum del candidato.
- Valutazione curricula presentati: la valutazione deve tener conto della formazione del candidato (titoli di studi e di specializzazione), delle esperienze professionali pregresse, nonché delle capacità personali, intellettuali, manageriali e relazionali, idonee a rilevare l’attitudine ad inserirsi in una struttura vitale per attivare un processo di cambiamento.
- Colloquio: può essere opportuno lo svolgimento di un colloquio con i candidati, da parte degli organi ai quali è demandata la selezione dei componenti dell’organismo, al fine di valutare il livello delle esperienze e le capacità dell’interessato.

Competenze per la nomina

- Organo preposto alla valutazione: nel caso di procedura come quella ora indicata, è opportuno che la valutazione sia svolta da un organismo tecnico (anche esterno) e non politico, eventualmente definendo una ristretta cerchia di aspiranti selezionati, da rimettere alle scelte dell’organo di indirizzo politico.
- Organo preposto al colloquio: il colloquio può essere previsto sia come fase della valutazione (in tal caso riguarda tutti i candidati ed è posto in essere dall’organismo tecnico), sia come momento successivo alla definizione della ristretta cerchia di aspiranti selezionati (in tal caso riguarda solo questi ultimi ed è posto in essere dall’organo che deve provvedere alla nomina); come ulteriore alternativa possono essere previsti entrambi i tipi di colloqui.
- Organo preposto alla nomina: il provvedimento di nomina compete all’organo di indirizzo politico amministrativo, che nei Comuni è individuato, per tale funzione, nel Sindaco.

Durata e rinnovo

Non è vincolante per gli enti locali la disposizione dell'art. 14, comma 3, del D.Lgs. n. 150/2009, che fissa in tre anni la durata dell'incarico, rinnovabile per una sola volta; ciascun Ente può, quindi, scegliere se adeguarsi a tale disposizione o prevedere una durata ed una rinnovabilità diverse, o anche una non rinnovabilità.

Collocazione organizzativa

Ciascun Ente definisce la collocazione dell'organismo all'interno della propria struttura, definendo i rapporti con gli organi, di governo e di gestione, assicurando in ogni caso autonomia ed indipendenza nell'esercizio delle funzioni dell'OIV; per tale motivo è necessario che tale organismo sia posto, opportunamente, al di fuori dell'apparato amministrativo in senso stretto.

Individuazione dirigenza di vertice

A norma dell'art. 7 del D.Lgs. n. 150/2009, a cui deve adeguarsi la normativa regolamentare dell'Ente locale, l'OIV deve proporre all'organo di indirizzo politico amministrativo la valutazione annuale "dei dirigenti di vertice". Il termine dirigenza di vertice si attaglia bene all'organizzazione della dirigenza statale, che si articola in due fasce (dirigenti generali e dirigenti), ma non altrettanto alla realtà delle autonomie locali, ove non è presente tale distinzione.

Nelle realtà comunali a titolo meramente esemplificativo, un primo modello può essere quello in cui le "posizioni dirigenziali di vertice" sono individuate solo in quelle caratterizzate da un rapporto diretto, non mediato da altri "professionisti", con l'organo politico, e da un procedimento di nomina che ne esalta l'adesione (funzionale) all'indirizzo politico: il direttore generale e il segretario, comunale o provinciale, i cui procedimenti di nomina sono ben delineati dalla legge, con un esplicito riferimento alla scelta *intuitu personae* del Sindaco o del Presidente della Provincia.

Nell'ambito di tale modello, dunque, l'Organismo Indipendente formula all'organo di governo la proposta di valutazione solo di tali figure dirigenziali poste come "anello di congiunzione" tra le due sfere; la "proposta" avanzata dall'Organo indipendente servirà ad ancorare la valutazione a parametri certi e suffragati da elementi obiettivi.

Un diverso modello, invece, è quello in cui i "dirigenti di vertice" vengono individuati in coloro cui sia conferito, secondo i rispettivi ordinamenti, un incarico di direzione sulle strutture che ciascun



ente, nell'ambito dei propri atti di macro-organizzazione, abbia qualificato "di maggiore rilevanza", ai sensi delle norme sopra richiamate.

Nell'ambito di tale modello, dunque, l'Organismo Indipendente, secondo criteri oggettivi e trasparenti, formula le proposte di valutazione dei suddetti dirigenti, anche ai fini della distribuzione dei premi di risultato (l'art. 14, comma 4, let. e), del decreto n. 150, pur non ricompreso tra le norme di diretto interesse locale, prevede la proposta d'attribuzione ai dirigenti dei premi di cui al Titolo III), suffragando con elementi oggettivi e trasparenti l'attività valutativa cui partecipa il dirigente di vertice monocratico (Segretario o Direttore).

In ogni caso, qualunque sia il modello organizzativo dell'Ente, qualora il dirigente di vertice inteso come organo monocratico coincida con il soggetto interno membro dell'Organismo indipendente di Valutazione, nelle modalità di formulazione della valutazione dello stesso occorre definire meccanismi idonei a garantire che non si verifichino situazioni di incompatibilità.

Funzioni

L'art. 14, comma 4, del D.Lgs. n. 150/2009, pur se non direttamente vincolante per gli enti locali, costituisce pur sempre un punto di riferimento e prevede che l'OIV provvede a :

- monitorare e relazionare annualmente sullo stato dei controlli interni (lett. a);
- comunicare le criticità (lett. b);
- garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi (lett. d);
- proporre la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e di attribuzione ad essi di premi (lett. e) (proposta da sottoporre all'organo di indirizzo politico amministrativo, che nei Comuni, per detta funzione, è individuato nel Sindaco);
- promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza (lett. g);
- verificare i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità (lett. h).

Struttura tecnica di supporto

Ciascun Ente, nell'ambito della propria autonomia organizzativa ed anche in relazione alla complessità della propria struttura, può individuare la struttura tecnica di supporto dell'OIV e definirne la collocazione, all'interno della struttura complessiva, nonché i rapporti con le altre articolazioni e gli organismi operanti nell'Ente.

Oneri finanziari

L'art. 14, comma 1, del D.Lgs. n. 150/2009 sancisce che l'OIV deve essere costituito "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica", imponendo così il principio dell'invarianza della spesa, rispetto a quanto fino ad ora sostenuto per i preesistenti servizi di controllo interno. Tale disposizione non è applicabile direttamente agli enti locali; occorre comunque che



gli Enti locali siano rispettosi del principio di contenimento della spesa, quale principio generale dell'ordinamento.

7. La tempistica per l'applicazione del D. Lgs n. 150/2009 dal 1° gennaio 2011

In sede di prima attuazione del decreto, il Sistema è definito e adottato in via formale in modo tale da assicurarne l'operatività a decorrere dal 1° gennaio 2011.

Come descritto precedentemente, l'adozione, l'applicazione e il rispetto del Ciclo delle Performance è di responsabilità degli organi di indirizzo amministrativo dell'Ente (Vertice amministrativo), mentre la definizione ed il controllo del corretto utilizzo del Sistema di misurazione e Valutazione (ed in modo più ampio dell'intero Ciclo della Performance) rientra nella competenza dell'OIV.

Il Sistema adottato deve essere pubblicato sul sito istituzionale, nel rispetto del principio di trasparenza totale.

Alla luce di tali considerazioni, perché siano rispettati i tempi di attuazione del decreto è necessario che:

- l'organo indipendente di valutazione (OIV) sia nominato ed operativo entro la data di approvazione del bilancio 2010;
- gli OIV validino il Sistema prima dell'avvio in esercizio;
- la proposta degli OIV sia suscettibile di modifiche ed integrazioni alla luce degli ulteriori indirizzi e della documentazione di supporto operativo che la Commissione ANCI adotterà successivamente alla presente delibera;
- l'organo di indirizzo amministrativo adotti in via formale il Sistema, come definito dagli OIV, entro la data di approvazione del bilancio 2010

8. Esempi di indicatori di performance, individuati con la sperimentazione ANCI, per gli Enti Locali

La sperimentazione avviata da ANCI nel corso del mese di marzo 2010 e che ancora oggi vede coinvolti più di 400 Comuni, tra cui una larga parte delle Città Metropolitane e dei Capoluoghi di Provincia, ha consentito di identificare un insieme di indicatori di performance su alcuni degli ambiti principali di un Ente Locale: Servizi sociali, Trasporto Pubblico Locale, Viabilità e Traffico, Asili Nido ed Ambiente e Pulizia.



Questi indicatori possono essere utilizzati dalle Amministrazioni come misuratori delle Performance dei settori e più in generale dell'intero Ente.

A titolo esemplificativo elenchiamo alcuni degli indicatori condivisi e misurati e che possono essere impiegati dai singoli Comuni ai fini di una propria valutazione delle performance, sia ponendosi degli obiettivi target, sia confrontandosi con i risultati degli altri comuni partecipanti alla sperimentazione.

Ambito di riferimento	#	Definizione Indicatore
Servizi Sociali	1	Totale spesa e trasferimenti che transitano per il comune per servizi sociali/residenti
	2	Totale spesa con fondi propri per servizi sociali/totale spesa complessiva su tutti gli ambiti del Comune con fondi propri
	3	Totale spesa con fondi propri per servizi sociali in gestione diretta/residenti
	4	Totale spesa e trasferimenti che transitano per il comune per servizi sociali/residenti
Trasporto Pubblico Locale	1	Km rete urbana tpl (tipo a)/totale km rete stradale urbana
	2	Vetustà media mezzi di superficie su gomma (autobus/filobus)
	3	Velocità media mezzi tpl
	4	Posti al Km/Numero residenti area comunale
Viabilità e Traffico	1	Totale spesa impegnata per viabilità e traffico con fondi propri/totale km rete stradale urbana+totale km rete stradale extraurbana comunale
	2	Totale incidenti/(numero residenti/1000)
	3	Totale incidenti/totale km rete stradale urbana+totale km rete stradale extraurbana comunale

Asili Nido	1	Valore totale spesa impegnata per asili nido in gestione diretta/(numero bambini iscritti x giorni medi di apertura annui nel comune x numero medio ore di apertura giornaliera per gli asili in gestione diretta)
	2	Totale entrate per qualsiasi modello di servizio/totale spesa impegnata con fondi propri modello di servizio diretto
	3	Numero totale iscritti /numero domande presentate per qualsiasi modello di servizio
	4	Numero totale posti disponibili /numero totale residenti 0-3 anni
Ambiente e Pulizia	1	Spesa totale per ciclo di raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti/totale tonnellate raccolte
	2	Totale tonnellate di rifiuti differenziati raccolti/totale tonnellate raccolte
	3	Numero centraline misurazione pm10 attive/numero totale kmq di territorio comunale
	4	Volume acqua trattata dai depuratori di riferimento del comune (m3 per anno)/numero residenti



9. Approfondimenti sugli strumenti per l'attuazione del Ciclo della Performance negli Enti Locali

La costruzione di un sistema di misurazione delle performance sulla base degli strumenti oggi in uso

Con una rappresentazione forzatamente schematica del “percorso evolutivo” del processo di messa a punto ed implementazione degli strumenti di pianificazione e controllo della gestione nei Comuni, si possono riconoscere tre stadi di sviluppo e di maturità dei processi di pianificazione e controllo progressivamente adottati negli enti, ciascuno caratterizzato da specifiche attività e finalità.

Stadio evolutivo	Attività e finalità
Stadio 1	<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, ecc.), il risultato programmato/atteso
Stadio 2	<ul style="list-style-type: none"> – differenziazione tra obiettivi prioritari (individuati nelle linee strategiche) e attività istituzionali ordinarie, qualificati secondo il risultato atteso che può essere di mantenimento dei livelli di erogazione, di miglioramento (es. carte dei servizi) e/o sviluppo (nuovi servizi/attività); – 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
Stadio 3	<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 (outcome) – sviluppo di progetti di qualità – individuazione a regime dei livelli standard di servizio attesi sulla base delle risorse disponibili – confronto dei risultati sulla base di serie storiche ed individuazione degli obiettivi coerenti per l’esercizio successivo

I principi della riforma complessivamente contenuti nel Dlgs. 150/09 richiedono uno sforzo di accelerazione nel processo di crescita verso il livello più evoluto dei modelli di programmazione e controllo.

Nella consapevolezza che tale percorso richiede tempi variabili di implementazione, sulla base dell'esperienza fino ad oggi maturata da ciascun Comune, dalla tabella precedente possono essere ricavati i contenuti fondamentali che devono essere inclusi nel RPP, PEG e PDO:

1. obiettivi rappresentati da iniziative e programmi da realizzarsi nell'anno o in più esercizi (di norma obiettivi di miglioramento e sviluppo) ed eventuali indicatori ad essi collegati;
2. obiettivi collegati ai livelli di prestazione di ciascun servizio e/o unità organizzativa di cui si ritiene necessaria la rappresentazione ed il monitoraggio rappresentati alternativamente da:
 - obiettivi di mantenimento,
 - obiettivi di miglioramento,
 - obiettivi di sviluppo;
3. indicatori e/o parametri idonei a rappresentare il livello di prestazione di ciascun servizio e/o unità organizzativa e relativi valori standard, ovvero rappresentativi dei risultati conseguiti negli esercizi precedenti.

In questo contesto il numero e la tipologia degli indicatori utilizzati si ispira anche alle indicazioni fornite da CIVIT con la deliberazione n° 89.

Occorre riportare a sintesi individuando schematicamente i caratteri dei documenti di pianificazione legati al piano triennale della performance (PEG e/o PDO). Vanno, inoltre, definite con ampio margine di scelta dei singoli Comuni le modalità e i pesi da attribuire alla performance organizzativa e individuale, sulla base degli indirizzi dell'OIV.

Tali contenuti rappresentano di fatto un sistema omogeneo e coerente di obiettivi, livelli di prestazione ed indicatori, idoneo a rappresentare nel suo complesso la performance.

E' necessario che i documenti di pianificazione degli obiettivi e delle prestazioni (e di rendicontazione dei risultati) siano in grado di rappresentare e distinguere:

- il livello apicale che è misurabile con una sintesi dei risultati della performance organizzativa dell'Ente nel suo complesso. Essa, infatti, è rappresentata dagli obiettivi e dai livelli di prestazione ritenuti prioritari in base alla rilevanza assunta dai servizi erogati in conseguenza al mandato istituzionale e alle scelte strategiche adottate dagli organi di indirizzo politico;

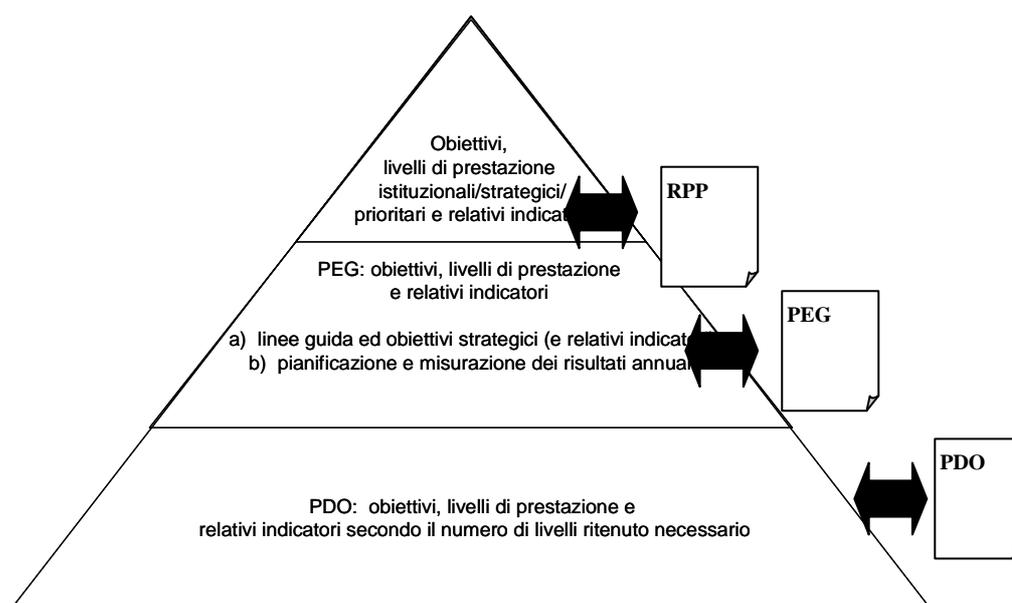
- le unità organizzative nei diversi livelli individuati (a scalare) ai sensi dello schema organizzativo dall'Ente (oppure secondo logiche alternative ritenute più idonee quali piani, politiche, programmi).

Sulla base di tale differenziazione potrà essere individuata la responsabilità sugli obiettivi e sulle prestazioni di ciascun livello di pianificazione adottato.

Sarà infine compito di ciascun Ente costruire le opportune logiche interne di collegamento e coordinamento tra gli obiettivi, le prestazioni e gli indicatori dei singoli livelli individuati.

In tale ambito troveranno collocazione anche le risposte più idonee alla gestione di attività e/o di progetti/programmi caratterizzati per una intrinseca e necessaria trasversalità rispetto all'organigramma dell'Ente.

In sintesi il sistema degli obiettivi e delle prestazioni può essere rappresentato da uno schema a forma piramidale:



Infine è opportuno evidenziare che lo stretto collegamento logico tra PEG e PDO può comportare l'opportunità di redigere un unico documento suddiviso in più sezioni, derivando da ciò la possibilità di un'articolazione sui livelli ritenuti complessivamente idonei e necessari.

Si ricorda che il modello presentato può essere applicato anche per quei Comuni che oggi non redigono un PEG/PDO poiché non ne hanno l'obbligo; in questo caso la funzione di contenitore generale della pianificazione e degli obiettivi può essere surrogata dalla RPP in cui dovranno essere inserite le informazioni fin qui descritte per PEG/PDO.

La definizione degli obiettivi ed indicatori da utilizzare nel sistema di misurazione delle performance

Preso atto della necessità di adeguamento ai principi e gli indirizzi ricavati dal Decreto Legislativo 150/09 e dalle deliberazioni di CIVIT in materia di caratteristiche degli obiettivi e degli indicatori di misurazione della performance si ritiene opportuno in questa sede suggerire alcune regole generali di comportamento.

Come già chiarito, il principio di misurabilità di ciascun obiettivo e/o di ciascun livello di prestazione comporta la necessaria individuazione nei documenti di pianificazione dei corrispondenti indicatori di risultato: essi devono inoltre essere associati ad un valore standard e/o un valore atteso (target).

Nel caso di obiettivi rappresentativi di azioni/programmi/progetti il valore atteso del risultato può essere rappresentato da un sistema di identificazione delle fasi e dei tempi di completamento delle medesime.

Il sistema degli indicatori presuppone necessariamente, pena l'evanescenza e l'inutilizzabilità, alcune caratteristiche di metodo e di impostazione:

- a) coerenza, completezza e controllo del sistema di misurazione della produzione dei servizi da ottenersi anche tramite adeguati strumenti di raccolta e classificazione dei dati ricavati dai diversi applicativi gestionali;
- b) rispondenza ad una metodologia di consolidamento nel più generale scenario della contabilità analitica e/o industriale degli enti produttori.

Nel caso di indicatori a carattere economico-finanziario, tali presupposti, a loro volta saranno preceduti dalla necessaria coerenza con il modello di contabilità economica e patrimoniale adottato, da correlarsi alla contabilità finanziaria.

In altri termini il piano dei conti e il piano dei centri devono essere progettati e adottati in maniera unitaria e sistemica e gli indicatori di produzione devono essere progettati in maniera conforme.

Verificata la necessità che il sistema complessivo degli indicatori sia orientato verso l'inclusione di indicatori di :

- efficacia;
- efficienza;
- qualità e di processo;
- impatto o out come;

e preso atto della prioritaria rilevanza degli indicatori di impatto, si raccomanda di procedere alla messa a punto di un piano pluriennale per la mappatura degli indicatori di impatto degli obiettivi conseguiti e dei livelli di prestazione raggiunti. Tale piano pluriennale può prevedere:

- l'individuazione dei servizi prioritari per i quali si ritiene necessario disporre entro 12 mesi di un primo nucleo stabile di indicatori di impatto;
- l'individuazione delle azioni e degli strumenti necessari al calcolo dei risultati per gli indicatori individuati come prioritari;
- la pianificazione della progressiva estensione del sistema secondo i livelli desiderati e ritenuti compatibili sulla base delle caratteristiche del Sistema di valutazione della performance predisposto dall'OIV.

La realizzazione degli obiettivi di piano può essere oggetto di verifica periodica da parte dell'OIV.

È inoltre utile in questo contesto ricordare che l'ordinamento relativo alla programmazione finanziaria e ai bilanci degli enti locali prevede l'individuazione dei parametri gestionali allegati al conto del bilancio (Dlgs. 267/2000, art. 228, comma 7).

L'utilizzo di tali parametri può essere opportunamente raccomandato in fase di individuazione e selezione del primo nucleo stabile di indicatori riferiti alla performance dell'Ente, ovvero di singole unità organizzative (o piani e programmi).

A tale proposito si raccomanda un puntuale ed assiduo controllo sul processo di calcolo dei valori associati a tali indicatori, anche al fine di garantire l'attendibilità del confronto su base pluriennale.

Ricordando la deliberazione di CIVIT n° 88 in materia di qualità si evidenzia come ai fini del progressivo completamento del sistema degli indicatori della performance contribuiscano significativamente i progetti attuati in ambito di sviluppo, misurazione e certificazione della qualità dei servizi forniti dal Comune.

Le esperienze operative dimostrano non solo che l'adozione di regole e strumenti previsti dalle differenti configurazioni di progetto possibili (certificazione UNI EN ISO 9001, modello EFQM, CAF, ecc) può ritenersi in piena aderenza con alcuni principi fondamentali individuati nella riforma, ma dimostrano anche che ciò può consentire una più rapida attuazione del modello individuato.

Per queste ragioni è dunque utile in fase di pianificazione degli obiettivi e dei livelli di prestazione considerare l'opportunità di:

- adottare alcuni tra i gli strumenti tipici di misurazione della qualità ed in particolare:
 - le carte dei servizi corredate di idonei e opportuni indicatori;
 - le misurazioni della qualità erogata e percepita (customer satisfaction);
- prevedere la progressiva implementazione di progetti specifici di misurazione, sviluppo e certificazione della qualità.

Infine si ricorda un aspetto che riguarda la trasparenza e la comunicazione e relativo allo specifico processo di “rendicontazione sociale” (V. direttiva del Ministro della Funzione Pubblica, 2006 e dell'Osservatorio sulla finanza locale 2007) o anche di “bilancio sociale” (secondo la più consueta definizione che assume nel mondo aziendale): in questa prospettiva gli indicatori devono essere individuati anche in relazione agli stakeholder di riferimento che costituiscono il vero destinatario esterno della comunicazione trasparente.