

SCOPO E CARATTERISTICHE DEL PIANO DELLA “PRESTAZIONE” EX D.LGS N. 150/2009.

(da: Arturo Bianco – Consulente EE.LL.)

Tutte le pubbliche amministrazioni devono **individuare i propri obiettivi**, sia come *performance* organizzative che come *performance* individuali. Per le **amministrazioni statali** essi vanno individuati **nell’ambito del piano delle performance**; per gli **enti locali** e le **regioni** è **sufficiente adattare i documenti programmatici** previsti dai propri ordinamenti **ai principi fissati dal Dlgs n. 150/2009**, c.d. legge Brunetta.

Ricordiamo che questi documenti sono, sulla base delle **previsioni dettate dal Dlgs n. 267/2000**, testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, per i comuni e le province la Relazione previsionale e programmatica, il Programma esecutivo di gestione ed il Piano dettagliato degli obiettivi

Siamo in presenza di un **vincolo che ha una rilevante importanza**, essendo uno dei primi passaggi attraverso il quale si concretizzano le prescrizioni di tale riforma. Peraltro, si deve sottolineare che in questo documento **dovranno essere trasfuse le novità dettate dal legislatore in materia di contenuto minimo obbligatorio** che devono avere gli obiettivi e si dovranno dare gambe concrete alla *performance* organizzativa.

Non sono previste sanzioni a carico degli enti inadempienti di questo obbligo alla data del 31 gennaio 2011, mentre **per le amministrazioni statali** matura il **divieto di effettuare assunzioni di personale e di conferire incarichi di collaborazione**. Si arriva a tale conclusione in considerazione dei seguenti due fattori: **per gli enti locali non siamo in presenza di un vincolo**, in quanto l’art. 10 che disciplina questa materia, non è tra le disposizioni per essi vincolanti e comunque nel 2011 questa scadenza non può essere rispettata perché il termine per l’approvazione dei bilanci preventivi 2011 è stato spostato dal 31 dicembre alla fine del mese di marzo, ed è ovvio che tali documenti debbano essere redatti unitamente (la Relazione previsionale e programmatica) e successivamente (il Piano esecutivo di gestione ed il Piano dettagliato degli obiettivi) all’adozione del bilancio preventivo.

Ma **l’assenza di specifiche sanzioni non toglie** comunque nulla alla rilevante **importanza di questo documento**. Si deve comunque ricordare che, sulla base delle previsioni di cui al Dlgs n. 150/2009, la **mancata assegnazione degli obiettivi**, in modo coerente con le nuove regole, e la mancata attivazione di tutte le fasi del ciclo di gestione delle *performance* previste dalla legge cd Brunetta, al pari della mancata adozione di un sistema di valutazione ancorato ai principi dettati dallo stesso Dlgs n. 150/2009, **determina come conseguenza il divieto dell’erogazione del trattamento economico accessorio collegato alle performance**, cioè sia dell’indennità di risultato per i dirigenti ed i titolari di posizione organizzativa che di quella di produttività per il personale. Conseguenza che opera non retroattivamente per le indennità relative al 2010, ma per quelle che matureranno per l’anno 2011.

L’entrata in vigore al 1° gennaio 2011 delle nuove regole non produce infatti conseguenze sulla valutazione delle attività 2010, anche se essa viene effettuata nel corso di quest’anno, in quanto i criteri di valutazione devono essere stati adottati e comunicati prima del periodo a cui si riferiscono.

Occorre prestare **particolare attenzione sia ai contenuti innovativi** che gli enti locali devono inserire in tali documenti, in modo da adattarli ai vincoli innovativi dettati dal legislatore, **sia alle metodologie da utilizzare per la redazione**, in modo da coinvolgere i cittadini, gli utenti ed i soggetti interessati, sia alla necessità di garantire la massima trasparenza ed accessibilità.

Il contenuto del piano delle performance

Il piano delle *performance* è disciplinato dall'**art. 10 del Dlgs n. 150/2009**. Esso stabilisce il termine di **approvazione entro il 31 gennaio di ciascun anno**.

Nel merito chiarisce che siamo in presenza di un **documento che ha una proiezione triennale** e che, *“in coerenza con i contenuti ed il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione delle performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori”*.

Per cui, da queste indicazioni possiamo trarre le conseguenze che il **legislatore definisce con sufficiente precisione il contenuto ed i requisiti che deve avere questo documento**. In particolare, per il contenuto, si deve evidenziare la **necessità che esso contenga sia gli obiettivi strategici che quelli operativi**. Ed ancora, occorre distinguere al suo interno tra gli obiettivi finali, quindi i livelli da raggiungere nell'arco del triennio, che quelli intermedi, quindi le fasi a cui pervenire nel corso dell'anno. Strettamente collegata in termini logici è la considerazione che il documento **deve contenere gli elementi per la misurazione sia della performance organizzativa dell'ente** e delle sue articolazioni organizzative **che di quella individuale dei singoli dirigenti**. Ovviamente tali obiettivi devono essere accompagnati dagli **indicatori che li rendono misurabili**. Ed ancora, la norma richiede espressamente che l'assegnazione degli obiettivi sia accompagnata dalla **allocazione delle risorse necessarie**.

Le indicazioni della Civit

La Commissione nazionale per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle PA (Civit) ha dettato **utili indicazioni per il piano delle performance**. Esso **deve contenere gli obiettivi, gli indicatori e il target**. In primo luogo, deve garantire la **qualità della rappresentazione degli obiettivi**, il che vuol dire la loro coerenza con i vincoli dettati dal legislatore. In tale ambito si deve indicare il metodo che si è utilizzato per pervenire alla assegnazione degli obiettivi. Occorre inoltre garantire la **comprensibilità della rappresentazione della performance**. Al riguardo il documento deve contenere gli obiettivi, nonché i bisogni della collettività, la missione istituzionale dell'ente, le priorità politiche, le strategie, gli obiettivi e gli indicatori dell'amministrazione. Questo documento deve essere redatto in modo da garantire la massima leggibilità delle scelte compiute dall'amministrazione. Occorre infine garantire che la **rappresentazione della performance sia attendibile**, esito che si raggiunge solamente se essa è verificabile ex post sia nei suoi contenuti che nel metodo utilizzato.

Appare necessario, nel giudizio della Civit, che venga descritta l'**identità dell'amministrazione**, cioè gli elementi che consentono di identificare chi è l'ente e cosa fa. Ed ancora, esso deve contenere le evidenze delle risultanze dell'analisi del contesto interno ed esterno e l'evidenza del processo seguito per la realizzazione del piano e delle azioni di miglioramento del ciclo di gestione della *performance*.

L'**obiettivo della trasparenza** si ottiene nel seguente modo: pubblicazione sul sito internet dell'ente, presentazione ai soggetti portatori di interessi e loro coinvolgimento, chiarezza in funzione delle tipologie di destinatari, pubblicità e trasparenza del processo di formulazione del piano. Al fine di garantirne la massima leggibilità, viene suggerito di prestare la massima attenzione a che il **nucleo essenziale del documento sia redatto in modo immediatamente comprensibile da parte dei soggetti interessati**, mentre i dettagli e gli approfondimenti tecnici possono essere contenuti nei suoi allegati. Oltre ai portatori di interessi, c.d. stakeholder, viene suggerito di garantire il coinvolgimento dei dirigenti nella formazione del documento.

Tutti i dati contenuti nel documento **devono essere verificabili**. Viene inoltre suggerito di indicare sia la metodologia seguita per la sua redazione, che per la sua eventuale modifica, nonché vengano indicati gli attori coinvolti ed i loro ruoli.

Il **piano deve essere attuabile**, il che ne garantisce anche la coerenza, sia con il processo esterno, sia con gli strumenti e le risorse disponibili. Ovviamente esso deve essere **pienamente coerente con i documenti di bilancio**, coerenza che si deve verificare sui contenuti, sul calendario, sui soggetti coinvolti e sulla reportistica che le amministrazioni devono utilizzare.

Nella redazione viene **consigliato di prevedere le seguenti 5 fasi**: definizione della identità dell'organizzazione; analisi del contesto interno ed esterno; definizione degli obiettivi strategici; definizione degli obiettivi operativi; comunicazione all'interno ed all'esterno dell'ente.

Per la stessa Civit la **struttura del Piano tipico** dovrebbe essere la seguente: Presentazione del Piano ed indice; Sintesi delle informazioni di interesse per i cittadini e gli *stakeholder* esterni (chi siamo, cosa facciamo, come operiamo); Identità (amministrazione in cifre, mandato istituzionale e missione, albero delle performance); Analisi del contesto (esterno ed interno); Obiettivi strategici; Dagli obiettivi strategici agli obiettivi operativi (obiettivi assegnati ai dirigenti); Processo seguito ed azioni di miglioramento del ciclo di gestione delle performance (fasi, soggetti e tempi del processo di redazione, coerenza con la programmazione finanziaria, azioni per il miglioramento del ciclo di gestione delle *performance*); Allegati tecnici.

Nella individuazione degli obiettivi, viene suggerita l'**adozione dello strumento dell'albero della performance**. Con tale nozione si intende *“una mappa logica che rappresenta, anche graficamente, i legami tra mandato istituzionale, missione, aree strategiche, obiettivi strategici e piani operativi. Tale mappa dimostra come gli obiettivi ai vari livelli e di diversa natura contribuiscano, all'interno di un disegno strategico complessivo coerente, al mandato istituzionale e alla missione”*.

Di notevole rilievo la considerazione che, **all'interno degli obiettivi strategici**, deve essere compresa anche *“la dimensione dell'efficienza e dell'efficacia complessiva dell'attività istituzionale ordinaria, ossia di quella parte di attività che ha carattere permanente, ricorrente o continuativo, pur non avendo direttamente un legame diretto con le priorità politiche”*. In essa vanno compresi anche i processi che *“hanno come finalità il funzionamento dell'organizzazione. Le amministrazioni possono autonomamente scegliere se assegnare specifici obiettivi strategici relativi all'attività ordinaria all'interno di diverse aree strategiche o creare una specifica area strategica a cui associare tutti gli obiettivi relativi all'attività ordinaria stessa”*.

L'applicazione negli enti locali

Il piano delle *performance* negli enti locali deve essere redatto utilizzando, con tutte le opportune modifiche, gli **strumenti di programmazione esistenti**.

La **Relazione previsionale e programmatica** ha, come è noto, un **carattere generale**. Essa, sulla base dell'**art. 170 del Tuel**, illustra "*le caratteristiche generali*", "*comprende, per la parte entrata, una valutazione generale sui mezzi finanziari*" e per la spesa "*è redatta per programmi e per eventuali progetti*". Si prevede inoltre che per "*ciascun programma è data specificazione della finalità che si intende conseguire e delle risorse umane e strumentali ad esso destinate*". Essa deve indicare "*anche gli obiettivi che si intendono raggiungere, sia in termini di bilancio che in termini di efficacia, efficienza ed economicità del servizio*".

Il **Programma esecutivo di gestione**, sulla base dell'**art. 169 del Dlgs n. 267/2000**, "*contiene una ulteriore graduazione delle risorse dell'entrata in capitoli, dei servizi in centri di costo e degli interventi in capitoli*".

Il **Piano dettagliato degli obiettivi** è previsto dall'**art. 197, comma 2, lett. a)**, e sulla base delle previsioni di cui all'art. 109 deve essere predisposto dal direttore generale. Come si vede è questo il documento i cui contenuti sono meno definiti, tanto che numerose amministrazioni lo includono nell'ambito del Peg.

L'Anci evidenzia che **l'insieme di questi tre documenti corrisponde alle esigenze** che il legislatore ha posto **a base del piano delle performance**, senza dimenticare che questi documenti non devono limitarsi esclusivamente alle indicazioni di carattere finanziario, ma devono contenere gli elementi necessari per la valutazione della *performance* organizzativa dell'ente e delle sue articolazioni organizzative ed individuale dei singoli dirigenti. E che, in tale ambito, **il Peg costituisce il documento di importanza centrale**, in quanto appare come il "*contenitore omnibus capace di portare a sistema i diversi aspetti del processo programmatico e del conseguente controllo*".

Per rendere i propri documenti coerenti con le prescrizioni legislative dettate per il piano delle *performance*, nel giudizio dell'Anci, **è necessario che:**
a) tutti questi documenti, e non solo la Relazione previsionale e programmatica, abbiano una **dimensione triennale**;

b) gli **obiettivi siano pianificati**, nel rispetto dei vincoli fissati dal legislatore, **su base triennale**;
c) gli obiettivi siano **distinti tra quelli individuati annualmente**, raccordati con la pianificazione strategica pluriennale, e **quelli strategici pluriennali**, che devono essere "*esplicitati nella loro declinazione annuale*":

d) la **programmazione operativa**, cioè il Peg ed il Pdo, **deve contenere gli obiettivi operativi**, le "attività gestionali da gestire per raggiungere determinati target", gli "obiettivi collegati alle priorità strategiche", il "sistema di misurazione ed i relativi indicatori, con l'indicazione della misura/standard di partenza e la misura/target attesa", il "sistema di raccordo tra i risultati misurati e la struttura organizzativa", i "fattori/parametri di misurazione degli apporti individuali", gli "obiettivi ed i relativi indicatori coerenti con il piano dei conti e con il piano dei centri di costo/ricavo".

Nella valutazione della Civit, **il Peg deve essere adattato alle indicazioni dettate per il piano delle performance** in modo da:

1) rendere evidenti i **collegamenti tra indirizzi politici, strategia ed operatività**;

- 2) esplicitare la **gestione degli outcome**, intesa come l'individuazione degli impatti di politiche ed azioni;
- 3) esplicitare le **azioni volte al miglioramento continuo dei servizi pubblici**;
- 4) essere predisposto in maniera tale da potere essere **facilmente comunicato e compreso**;
- 5) essere **trasformato in un documento programmatico triennale** in cui sono "*esplicitati obiettivi, indicatori e relativi target*".

Sul terreno applicativo si suggerisce che gli enti locali prevedano che il Peg contenga tanto gli **obiettivi di performance organizzativa** della intera struttura e delle sue articolazioni organizzative, che gli **obiettivi di performance individuale** da assegnare ai singoli dirigenti ovvero, negli enti sprovvisti di dirigenti, ai titolari di posizione organizzativa.

Diciamo che tendenzialmente gli obiettivi strategici possono essere individuati nell'ambito della *performance* organizzativa. Occorre inoltre che siano **indicate anche le altre componenti in cui si articola la performance organizzativa**: gli indicatori della qualità della gestione, la valutazione degli utenti, gli effetti delle politiche delle pari opportunità e l'eventuale ricorso a strumenti di autovalutazione.

Sul terreno della struttura questo documento **deve contenere una proiezione triennale**: ovviamente rimane fermo il principio per cui la sua durata è annuale, ma è opportuno che vengano indicati anche gli elementi caratterizzanti dell'attività dell'ente nel biennio successivo. In altri termini, **il primo anno è immediatamente produttivo di effetti**, mentre **gli altri 2 hanno carattere programmatico**.

Il Peg **deve essere strettamente e direttamente raccordato**, in misura ben maggiore di quanto oggi non avvenga, **con la Relazione previsionale e programmatica**, la quale deve contenere l'indicazione delle priorità strategiche che l'ente assume. Talché il Peg deve contenere le indicazioni attraverso le quali dare attuazione alle prescrizioni dettate in tale documento ed i singoli obiettivi in esso indicati devono essere raccordati con le priorità strategiche assunte dall'ente nella Relazione previsionale e programmatica. In questo modo si può dare una **immediata attuazione alla distinzione tra obiettivi strategici ed obiettivi operativi**.

Il documento sulle *performance* deve contenere la **indicazione dei risultati attesi non solo in termini di output, ma anche di outcome**. In altri termini, è necessario che siano previsti i risultati esterni, le conseguenze per i cittadini, gli utenti ed i soggetti interessati, che si vogliono realizzare, oltre alla previsione degli indicatori sulla cui base misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi stessi da parte dei dirigenti.

Ovviamente si deve garantire il **concreto rispetto del vincolo a che il documento risulti facilmente leggibile** da parte dei soggetti esterni ed a che sia i dirigenti che i soggetti esterni interessati siano coinvolti nella sua formazione.