

La linea guida n.1 per il Piano della *performance* - *Ministeri*

redatta in giugno 2017 da

Presidenza del Consiglio – Dipartimento Funzione Pubblica

Sintesi dei contenuti

da Rosario Cirrito

La linea guida n.1 per il Piano della *performance* - *Ministeri*

La guida fornisce indicazioni utili alla predisposizione dei Piani della performance tenendo conto sia delle esperienze settennali maturate dalle P.A. che delle rilevanti novità introdotte dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74.

Il nuovo approccio mira a mostrare come il Piano e il ciclo della performance possano diventare strumenti per:

- a) **supportare i processi decisionali**, favorendo la verifica di coerenza tra risorse e obiettivi, in funzione del miglioramento del benessere dei destinatari diretti e indiretti (creazione di valore pubblico);
- b) **migliorare la consapevolezza del personale rispetto agli obiettivi dell'amministrazione**, guidando i percorsi realizzativi e i comportamenti dei singoli;
- c) **comunicare** anche all'esterno (accountability) ai propri portatori di interesse (stakeholder) priorità e risultati attesi.

La linea guida n.1 per il Piano della *performance* - *Ministeri*

In coerenza con le modifiche apportate al d.lgs. 150/2009 dal recente d.lgs.74/2017, sono stati individuati quattro punti di attenzione:

- il **riallineamento temporale** del ciclo della *performance* con **l'integrazione** tra i cicli della *performance*, del bilancio e della programmazione strategica;
- una maggiore attenzione al **livello “alto” della pianificazione** e alla **centralità** della *performance* **organizzativa**;
- la **visibilità** dei **risultati storici**;
- la **flessibilità** sul **grado di copertura del piano**.

L'integrazione tra i cicli della performance, del bilancio e della programmazione strategica

A valle del DEF (previsto per il 10 aprile di ciascun anno) e in attuazione delle priorità politiche inizia la fase di programmazione comune a:

- ciclo della performance (d.lgs. 150/2009);
- ciclo del bilancio (L. 196/2009);
- ciclo della programmazione strategica (d.lgs.286/1999);

con la definizione di **obiettivi che dovrebbe completarsi** entro la fine di luglio per consentire l'inizio della programmazione-economico-finanziaria.

L'integrazione tra i cicli della performance, del bilancio e della programmazione strategica

Il decreto legislativo del 25 maggio 2017, n. 74, ha introdotto una nuova articolazione degli obiettivi prevedendo la definizione di **obiettivi specifici**, programmati dalle singole amministrazioni **su base triennale**, in coerenza con gli **obiettivi generali** (fino al ciclo di gestione della performance 2017-2019 era, invece, prevista la definizione di **obiettivi strategici**).

- gli **obiettivi generali sono determinati con eventuali linee guida**, adottate su base triennale con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri;
- gli **obiettivi specifici sono definiti da ciascuna amministrazione** nel proprio Piano, in coerenza con le priorità politiche espresse e con il quadro di riferimento nel quale l'amministrazione è chiamata ad agire nel triennio e nell'annualità successiva;

Gli obiettivi specifici individuati su base triennale e raccolti nel Piano della performance **orientano i contenuti** della Nota integrativa al bilancio e quelli della Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione.

L'integrazione tra i cicli della performance, del bilancio e della programmazione strategica

Occorre **esplicitare le attività** che scaturiscono da una **programmazione strategica mirata e raccordata con il ciclo di bilancio** escludendo dal piano quelle routinarie e quelle autoreferenziali.

L'integrazione è facilitata, dalla **relazione univoca tra programma e Centro di Responsabilità Amministrativa (CRA)**, e dalla maggiore focalizzazione sui servizi prodotti dall'amministrazione e le finalità della spesa consentita dall'introduzione delle azioni.



L'integrazione tra i cicli della performance, del bilancio e della programmazione strategica

E' opportuno ricordare che il Piano e la Nota integrativa rivestono una **diversa funzione**: gli obiettivi di bilancio incorporano l'informazione rivolta al Parlamento sulla finalità ultima della spesa statale, mentre **quelli del Piano** sono funzionali sia **a orientare l'azione dell'amministrazione**, sia **a favorire l'accountability nei confronti dei cittadini**.

Gli esiti della programmazione finanziaria si perfezionano entro il 20 ottobre, data di presentazione del Disegno di Legge di Bilancio (DLB) al Parlamento, al quale sono allegare le Note integrative relative a ciascun Ministero.

A questo punto si definisce la programmazione annuale di dettaglio, ovvero la **declinazione annuale degli obiettivi specifici**.

L'integrazione tra i cicli della performance, del bilancio e della programmazione strategica

Una volta individuata la performance organizzativa, su base annuale, è possibile avviare la definizione della **performance individuale** in riferimento ai titolari dei CRA (Dipartimenti e/o Direzioni Generali).

Entro il 31 dicembre viene approvato, da parte del Parlamento, il Bilancio dello Stato.

Entro 10 giorni dall'approvazione della Legge di Bilancio è emanata la Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione relativa all'anno appena iniziato. Si tratta dell'atto con il quale - ai sensi del d.lgs. 286/99 e del d.lgs. 279/97 - **sono assegnati ai titolari dei CRA gli obiettivi** - oggetto del controllo strategico - direttamente riconducibili all'attuazione delle priorità politiche espresse dall'Atto di indirizzo del Ministro e le risorse ad essi collegate.

A questo punto viene consolidato il Piano con l'inserimento dei dati definitivi relativi agli obiettivi di performance individuale dei titolari dei CRA.

In un'ottica di semplificazione si suggerisce che le amministrazioni adottino contestualmente, entro i termini di legge previsti, con un **unico provvedimento** del Ministro, **il Piano e la Direttiva** di cui all'art. 8, comma 1, del d.lgs. 286/1999.

Con l'adozione del Piano, che deve essere **approvato entro il 31 gennaio**, si conclude il ciclo della programmazione.

La definizione degli obiettivi specifici triennali

Si parte da un quadro di riferimento articolato nelle due componenti relative al contesto in cui l'amministrazione opera e alle priorità politiche che è chiamata ad attuare:

- **quadro delle dinamiche** nel contesto esterno ed interno:
- **quadro delle priorità politiche** per il triennio di riferimento, così come desumibile in primo luogo dal Documento di Economia e Finanza (DEF) e dagli altri principali atti di indirizzo e programmazione pianificazione triennale.

Per ciascuna amministrazione, l'individuazione delle priorità politiche è contenuta nell'eventuale Atto di indirizzo del Ministro che orienta direttamente la formulazione degli obiettivi specifici nel Piano della performance e, conseguentemente, degli obiettivi di Nota integrativa.

La definizione degli obiettivi specifici triennali

Occorre porre maggiore attenzione al livello “alto” della pianificazione. L’esperienza ha mostrato che il Piano è rimasto “schiacciato verso il basso” in quanto è stato definito spesso come **mera somma di obiettivi provenienti dagli uffici.**

In molti ministeri sono presenti vari documenti strategici (diversi dal Piano) o impegni a livello comunitario e internazionale, che identificano chiare priorità, a volte anche comprensivi di indicatori e target; tuttavia, **questi ultimi non sono quasi mai stati calati nei piani.**

La definizione degli obiettivi specifici triennali

In coerenza con le priorità politiche, gli obiettivi specifici triennali dell'amministrazione possono essere, ad esempio:

- **strettamente legati alle policy o ad interventi legislativi di riforma del settore** (es: scuola, mercato del lavoro ecc.);
- **connessi all'assunzione di impegni di origine internazionale**, ad esempio con l'Unione europea, ovvero per l'attuazione di accordi internazionali;
- **legati al funzionamento dell'amministrazione** come la gestione contabile, gli approvvigionamenti, la gestione delle risorse umane. Queste attività viste come secondarie sono invece **un'area di potenziale miglioramento per le amministrazioni non solo sul fronte dell'efficienza (costi per output) ma anche dell'efficacia**. Si pensi, ad esempio, alla digitalizzazione dei processi amministrativi o all'introduzione del lavoro "agile".

La definizione degli obiettivi specifici triennali

Devono essere riportati in modo sintetico e chiaro:

- gli obiettivi dell'amministrazione ("obiettivi specifici");
- I risultati e gli impatti attesi per il prossimo triennio **in termini quantitativi** (quindi espressi con un set di indicatori e relativi target). I risultati attesi devono essere, quindi, programmati su base triennale (ad esempio 2018-2020). In ogni ciclo **devono essere indicati i risultati da conseguire e quelli già conseguiti** che sono rilevanti per la definizione dei risultati e degli impatti attesi;
- il **valore di partenza** del/degli indicatori (baseline);
- le **unità organizzative** che devono contribuire al raggiungimento dei risultati attesi, specificandone i contributi parziali al perseguimento di obiettivi trasversali.

La *performance* organizzativa

La performance organizzativa è intesa come insieme dei risultati attesi dall'organizzazione nel suo complesso in attuazione di politiche di soddisfacimento:

- dei bisogni e delle aspettative della collettività;
- di piani e programmi,
 - di modernizzazione
 - di miglioramento qualitativo dell'organizzazione
 - di efficienza nell'impiego delle risorse.

La *performance* organizzativa

La performance organizzativa riguarda i risultati attesi delle attività delle amministrazioni pubbliche che possono essere ricondotte alle seguenti tipologie:

- **servizi gestiti direttamente** da strutture ministeriali, o indirettamente attraverso altri organismi, che soddisfano i bisogni di un'utenza specifica (scuole, ospedali, musei, ecc.);
- **funzioni di trasferimento di risorse** a enti o soggetti terzi, per promuovere finalità di interesse pubblico (finanziamenti di strutture di servizio, erogazione di incentivi, ecc.);
- **funzioni di regolazione**, che definiscono normative e standard, concedono autorizzazioni, licenze, concessioni;
- **funzioni di amministrazione generale**, a supporto del funzionamento di strutture e servizi.

La performance organizzativa

Esistono poi iniziative che promuovono **innovazioni rilevanti**, che potranno modificare e migliorare nel tempo il portafoglio delle attività ricorrenti e ripetute e rivestono, quindi, una rilevanza strategica.

Queste iniziative possono essere identificate come **progetti e sono caratterizzate da un inizio e una fine** (a differenza delle attività ricorrenti).

La *performance* organizzativa

Sia i **processi istituzionali** che i **progetti specifici** sono articolati in una serie di **attività**, ciascuna **realizzata all'interno di una unica unità organizzativa**.

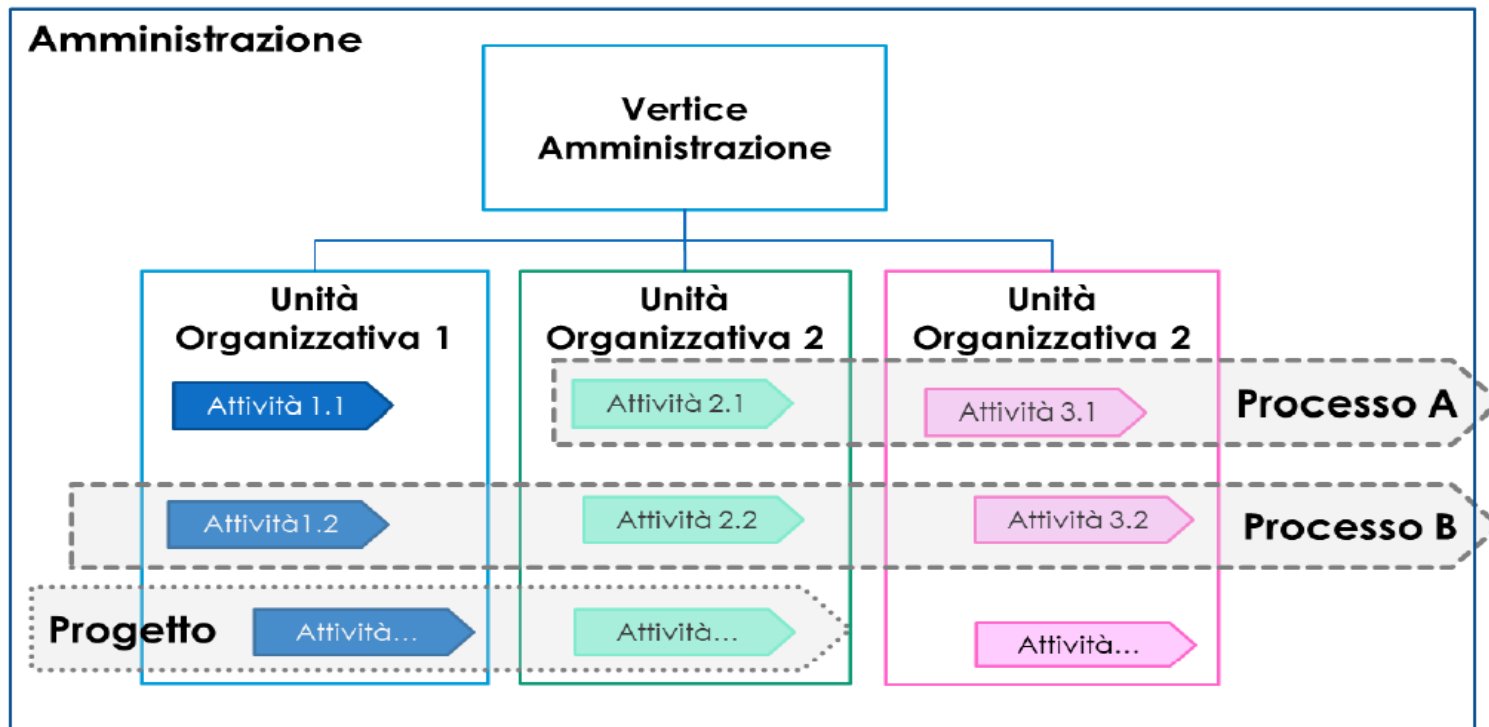
L'attività è intesa come “**un insieme omogeneo di compiti**, caratterizzato da:

- un **output** chiaramente identificabile, che per le amministrazioni può essere un prodotto o servizio (ad esempio erogazione di un beneficio, rilascio di un'autorizzazione o produzione di un atto normativo o amministrativo);
- **uno o più input**, ossia le risorse utilizzate per realizzare l'output che possono includere risorse umane, finanziarie o strumentali.”

L'attività è quindi presa come unità di riferimento per la misurazione della performance della singola unità organizzativa.

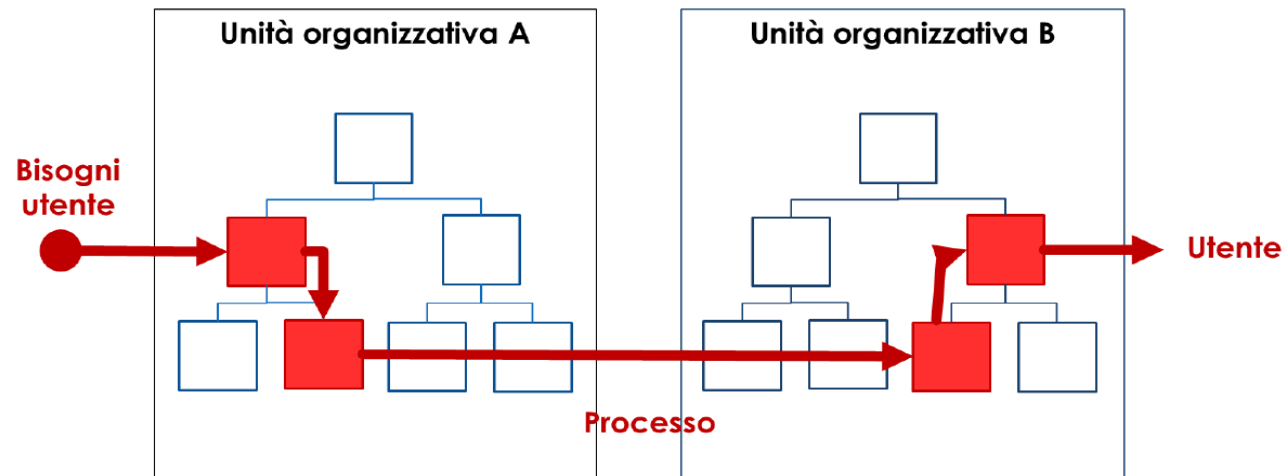
La *performance* organizzativa

Il processo/progetto definito come “una **sequenza organizzata di attività** finalizzate alla creazione di un output richiesto o necessario ad un utente (interno o esterno) **può** quindi **attraversare più unità organizzative**.”



La *performance* organizzativa

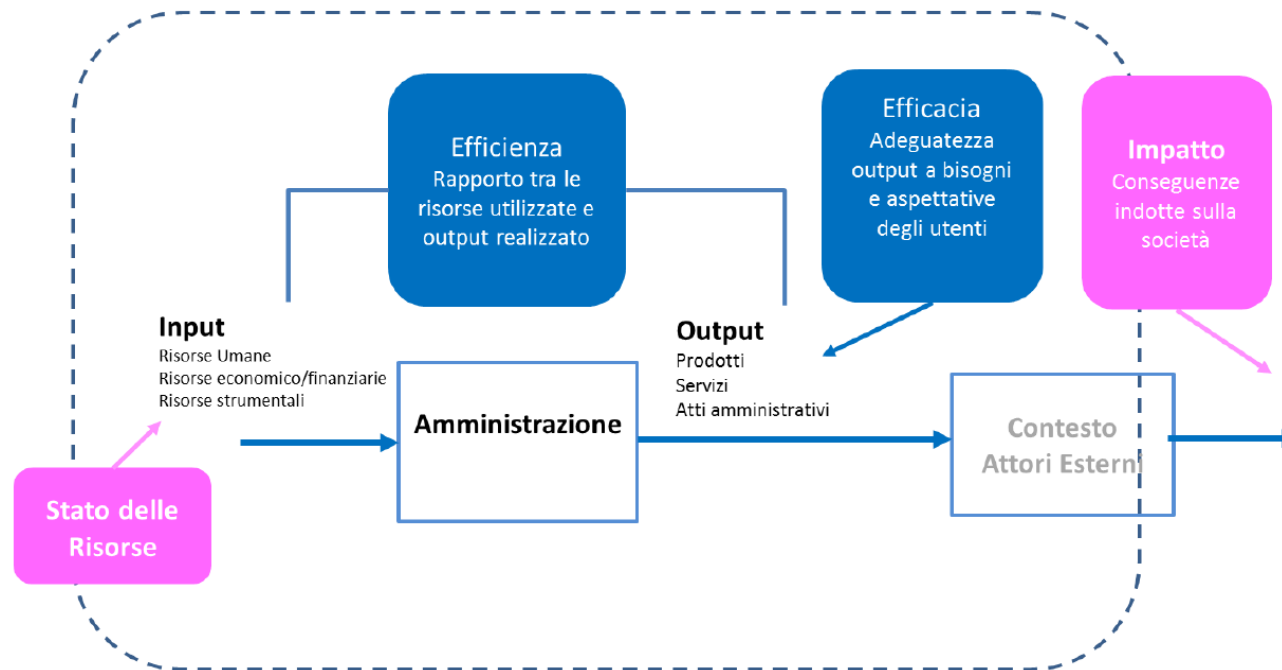
La **finalizzazione** del processo / progetto **verso un utente**, interno o esterno, rappresenta l'elemento chiave per una più efficace rappresentazione della performance.



La *performance* organizzativa

I principali indicatori da associare alle attività per la misura della p.o. sono lo **stato delle risorse**, l'**efficienza** e l'**efficacia** e l'**impatto**.

La linea tratteggiata delinea il perimetro della performance organizzativa, che mette al centro efficienza ed efficacia (in blu) e considera le altre due dimensioni come complementari.



La *performance* organizzativa

Gli indicatori di **stato delle risorse** quantificano e qualificano le risorse dell'amministrazione (umane, economico-finanziarie, strumentali, tangibili e intangibili): esse possono essere misurate in termini sia quantitativi (numero risorse umane, numero computer, ecc.), sia qualitativi (profili delle risorse umane, livello di aggiornamento delle infrastrutture informatiche, ecc.).

Gli indicatori di **efficienza** esprimono la capacità di utilizzare le risorse umane, economico-finanziarie, strumentali (input) in modo sostenibile e tempestivo nella realizzazione delle varie attività dell'amministrazione (output).

L'efficienza può essere misurata, ad esempio, in termini economici e/o fisici:

- efficienza **economica** (o finanziaria): esprime il costo (o la spesa) di gestione di un'attività e/o di erogazione di un servizio (risorse economiche/quantità servizi o utenti serviti) e può essere incrementata attraverso iniziative di miglioramento organizzativo (ad es. riduzione % del costo delle utenze);
- efficienza **produttiva**: esprime lo sforzo organizzativo per svolgere un'attività o un processo o per erogare un servizio e può essere espresso in termini di Full Time Equivalent (FTE) impiegabili (FTE/quantità servizi) e può essere incrementata attraverso iniziative di miglioramento organizzativo (ad es. incremento della produttività del lavoro).

La *performance* organizzativa

Gli indicatori di **efficacia** esprimono l'adeguatezza dell'output erogato rispetto alle aspettative e necessità degli utenti (interni ed esterni) e possono essere misurati sia in termini quantitativi che qualitativi.

Efficacia quantitativa:

- quantità **erogata**: esprime la quantità erogata di output (n. servizi o prodotti) e può essere accresciuta tramite iniziative di incremento dei servizi (ad esempio la disponibilità di certificazioni online);
- quantità **fruita**: esprime la quantità dei destinatari diretti degli output (n. fruitori) e può essere accresciuta tramite iniziative di allargamento del numero dei beneficiari dei servizi. Il numero dei fruitori effettivi può anche essere rapportato al numero dei fruitori potenziali (ad esempio il numero di bambini vaccinati rispetto al numero di bambini da vaccinare).

Efficacia qualitativa:

- qualità **erogata**: esprime la qualità erogata degli output, attraverso parametri oggettivi, (ad esempio il tempo di pagamento ai fornitori) secondo la prospettiva dell'amministrazione, e può essere migliorata tramite iniziative d'innalzamento e di presidio degli standard dei servizi;
- qualità **percepita**: esprime la qualità percepita degli output, secondo la prospettiva dei fruitori (livello di soddisfazione dei fruitori); ad esempio la soddisfazione rispetto alla connessione intermodale per i trasporti locali; anche qui la qualità può essere accresciuta tramite iniziative d'innalzamento e di presidio degli standard dei servizi.

L'efficacia è un parametro molto importante nei piani. Spesso le amministrazioni raggiungono scarsi risultati proprio a causa dell'inadeguatezza dei processi di erogazione, anche a fronte di servizi/prodotti adeguati.

La *performance* organizzativa

Gli indicatori d'impatto esprimono l'effetto atteso o generato (outcome) da una politica o da un servizio sui destinatari diretti o indiretti, nel medio-lungo termine, nell'ottica della creazione di valore pubblico, ovvero del miglioramento del livello di benessere economico-sociale rispetto alle condizioni di partenza della politica o del servizio.

Gli indicatori in oggetto possono riferirsi a diversi ambiti d'impatto degli obiettivi dell'amministrazione e possono essere misurati sia in valori assoluti che in termini di variazione percentuale rispetto alla condizione di partenza.

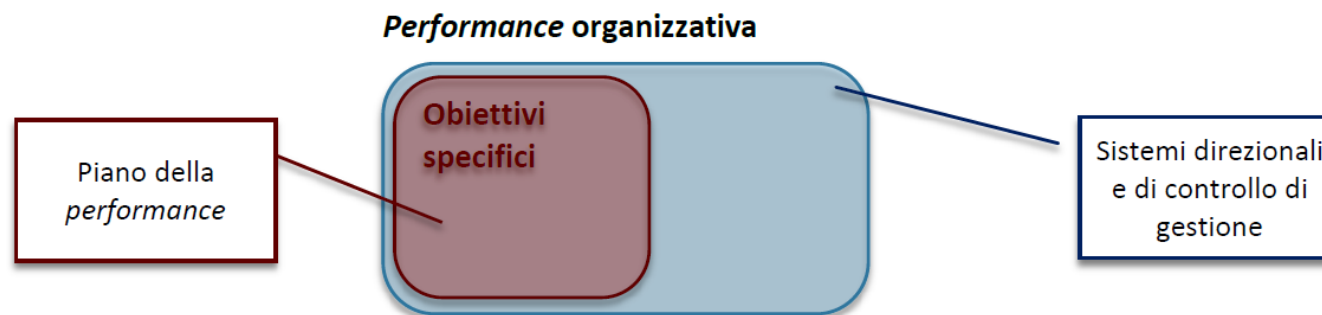
Si propongono le seguenti categorie:

- **impatto sociale:** esprime l'impatto indotto sulle varie componenti della società (giovani, anziani, turisti, ecc.) e sulle relative condizioni sociali e può essere misurato in valori assoluti oppure come variazione percentuale rispetto allo stato di bisogno;
- **impatto economico:** esprime l'impatto indotto sulle varie componenti del tessuto economico (altre istituzioni, imprese, terzo settore, ecc.) e sulle relative condizioni economiche e può essere misurato in valori assoluti oppure come variazione percentuale rispetto alla condizione economica di partenza;
- **impatto ambientale:** esprime l'impatto indotto sulle varie componenti del contesto geomorfologico in cui opera l'amministrazione e sulle relative condizioni ambientali e può essere misurato in valori assoluti oppure come variazione percentuale rispetto alla condizione ambientale di partenza.

La flessibilità sul grado di copertura

La performance organizzativa comprende **tutte le attività e progetti** dell'amministrazione **e i relativi risultati attesi**.

Il Piano vuole invece **focalizzare l'attenzione sugli obiettivi specifici** che l'amministrazione intende perseguire **nel triennio successivo**.



Alcune attività della performance organizzativa, tipicamente quelle routinarie e autoreferenziali, pur sottoposte al controllo dei Sistemi direzionali e di controllo di gestione, sono state escluse dal Piano della performance a vantaggio di una migliore leggibilità e focalizzazione sulle priorità adottate.

La programmazione annuale

Partendo dagli obiettivi triennali l'amministrazione individua gli **obiettivi per l'anno di riferimento**, delineando i risultati attesi attraverso opportuni set di indicatori e relativi target.

Gli **obiettivi annuali** rappresentano i **traguardi intermedi** da raggiungere al fine di assicurare il conseguimento dell'obiettivo triennale cui si riferiscono.

Per la definizione degli obiettivi annuali l'amministrazione dovrà specificare:

- i progetti e le conseguenti attività da realizzare per il raggiungimento dell'obiettivo;
- i risultati attesi in termini quantitativi (quindi espressi con un set di indicatori e relativi target);
- il valore di partenza del/degli indicatori (baseline);
- le unità organizzative che devono contribuire al raggiungimento dei risultati attesi.

La programmazione annuale

La **performance organizzativa annuale**, che sarà prevalentemente espressa in termini di **efficacia ed efficienza**, può essere riferita sia all'amministrazione nel suo complesso, sia alle singole strutture organizzative.

Infatti, **alcuni obiettivi annuali possono coinvolgere l'intera amministrazione** (si pensi ad esempio al lavoro agile o a alla digitalizzazione dei processi), mentre altri possono riguardare una o poche unità organizzative (ad esempio il miglioramento dell'efficienza nel trasferimento di risorse).

La performance individuale

Vi è un collegamento stretto fra la performance organizzativa attesa e la performance individuale dei dirigenti.

Gli obiettivi di performance individuale collegati alla performance organizzativa debbono essere declinati a partire dalle attività e dai progetti definiti in sede di programmazione annuale; ciò consente di:

- assicurare la coerenza temporale fra le due valutazioni;
- assicurare che la performance individuale venga valutata sulla base di elementi sui quali il valutato ha effettivamente la possibilità di intervenire direttamente evitando, quindi, di collegare tale valutazione ad elementi al di fuori del controllo del valutato (es. impatto).

La performance individuale

Come già segnalato più volte, le amministrazioni dispongono di una certa flessibilità nel determinare il grado di copertura del Piano.

Fino ad oggi, infatti, sono confluiti nei piani tutti gli obiettivi individuali assegnati ai dirigenti, provocando un notevole appesantimento del documento a scapito della sua fruibilità.

In virtù del nuovo approccio, nella apposita sezione del Piano le amministrazioni devono riportare soltanto gli obiettivi individuali dei dirigenti che contribuiscono direttamente agli obiettivi della programmazione annuale.

Resta, comunque, fermo l'obbligo di formalizzare l'assegnazione degli obiettivi a tutti i dirigenti secondo le modalità previste dal Sistema di misurazione e valutazione della performance dell'amministrazione.

La performance individuale

Alla luce di quanto precede, la sezione del Piano relativa alla performance individuale dovrà riportare:

- l'elenco degli obiettivi dei titolari di CRA che contribuiscono direttamente alla realizzazione degli obiettivi inclusi della sezione di cui al paragrafo 4.3;
- gli indicatori (con rispettivi target e valori di partenza) associati agli obiettivi.

Grazie per l'attenzione!