

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

18 Dic 2018

Linee guida della Funzione pubblica sulle performance, ridotti i termini di conclusione del ciclo valutativo

di Luca Tamassia e Angelo Maria Savazzi

Il 29 novembre scorso sono state pubblicate le linee guida n. 3 del Dipartimento della Funzione pubblica che forniscono indicazioni in merito alle modalità di redazione della relazione annuale sulla performance e alle modalità di validazione da parte degli Organismi Indipendenti di valutazione.

Le linee guida n. 3 seguono le precedenti che rispettivamente riguardavano il Piano della performance (n. 1, giugno 2017) e il sistema di misurazione e valutazione (n. 2, dicembre 2017) e sostituiscono le delibere Civit che si occupavano dell'argomento.

Si tratta di linee guida adottate in attuazione dell'articolo 3, comma 1, del Dpr 105/2016 il quale affida al Dfp le "funzioni di promozione e coordinamento delle attività di valutazione e misurazione della performance delle amministrazioni pubbliche", sono applicabili direttamente ai Ministeri e contengono indicazioni generali applicabili alle altre amministrazioni dello stato. Le linee guida non fanno alcun cenno agli enti territoriali ma contengono elementi utili anche per queste tipologie di amministrazioni; ciò è probabilmente dovuto alla previsione del comma 4 dell'art. 3 del citato decreto che, per l'estensione dei compiti del DPP alle autonomie territoriali, rinvia a specifiche intese con la Conferenza delle regioni e delle province autonome, con l'Anci e con l'Upi.

In sostanza, probabilmente allo scopo di attivare preventivamente una leale collaborazione e nel rispetto dell'autonomia di questi enti, il Dfp non ha inteso utilizzare la possibilità offerta dall'articolo 3, comma 2, del Dlgs 150/2009 il quale, con norma di principio applicabile anche alle regioni e agli enti locali, per effetto del successivo articolo 16, stabilisce che "Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare ed a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti, secondo ... gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica".

Infatti mentre è vero che il successivo articolo 16, Decreto 150/2009 stabilisce che per l'attuazione delle disposizioni del decreto non espressamente richiamate si procede tramite accordo in sede di Conferenza unificata è altrettanto vero che tra le norme di principio cui le amministrazione devono adeguare il proprio ordinamento interno vi è anche l'art. 4, che espressamente delinea le fasi del ciclo della performance e tra queste esplicitamente richiama la rendicontazione dei risultati "agli organi di controllo interni e di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ... ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi". Pertanto il combinato disposto degli artt. 3 e 4 consentirebbe al Dipartimento della Funzione pubblica di diramare indicazioni metodologiche anche agli enti territoriali.

I termini di approvazione e validazione

Le linee guida richiamano una significativa modifica apportata dal d.lgs. 74/2017 che, nello stabilire che il termine per l'approvazione e validazione della relazione sulla performance è il 30 giugno, ha inteso ridurre i termini di conclusione del ciclo valutativo. Infatti in precedenza era richiesto che entro il 30 giugno venisse approvata la relazione sulla performance e la CiViT aveva stabilito che la validazione dovesse avvenire entro il successivo 15 settembre.

I nuovi termini, come correttamente riportato nelle linee guida, richiedono che le amministrazioni approvino la Relazione in tempo utile affinché l'Oiv possa concludere il processo di validazione entro il 30 giugno.

Come è noto alla lettera a) del comma 2 dell'articolo 4 è stata aggiunta, dal Dlgs 74/2017, la previsione secondo la quale per l'assegnazione degli obiettivi (prima fase del ciclo della performance che si realizza attraverso il Piano) occorre tenere conto dei risultati conseguiti nell'anno precedente, come documentati e validati nella Relazione sulla performance. Dal punto di vista operativo tale previsione risulta difficilmente applicabile per la semplice ragione che, in una condizione di normale funzionamento del sistema, la Relazione sulla performance dell'anno precedente non sarà disponibile al momento della definizione degli obiettivi e, a maggior ragione, la prevista validazione da parte dell'Oiv. Ciò a meno che non si ritenga che per l'approvazione del Piano si debba attendere la definitiva validazione della Relazione sulla performance dell'anno precedente, ipotesi poco plausibile in quanto contrastante con gli orientamenti costanti della magistratura contabile e dell'Aran i quali uniformemente sono concordi nel ritenere la definizione preventiva e tempestiva degli obiettivi quale condizione inderogabile per l'accesso agli istituti di natura incentivante. Si tratta di una previsione di difficile attuazione anche perché il successivo articolo 10 conferma il termine del 31 gennaio per l'approvazione del Piano.

A tal proposito il Dipartimento della funzione pubblica si limita a segnalare che *“una bozza di relazione potrebbe essere già disponibile prima dell'approvazione del nuovo Piano della performance”* ma tale considerazione mal si concilia con la previsione secondo la quale per i nuovi obiettivi occorre tenere conto dei risultati dell'anno precedente validati dall'Oiv. Anche se sarà disponibile una bozza al momento dell'elaborazione del Piano non potrà essere già stata validata dall'Oiv.

Pur nella difficoltà di attuazione una soluzione ragionevole appare quella di prevedere che, nell'ipotesi che si utilizzino indicatori che misurano fenomeni che hanno una continuità nel tempo (e, a maggior ragione, utilizzati anche nell'anno precedente) l'amministrazione fornirà il valore iniziale, che i sistemi interni hanno disponibile al momento, anche nell'ambito delle bozze di relazione sulla performance, in modo da rendere esplicita la credibilità dei relativi target; tutto ciò prevedendo che nel momento in cui saranno disponibili i risultati dell'anno precedente e questi saranno validati si procederà ad una rivisitazione dei *target*, nell'ambito di una rimodulazione del Piano della performance.

Il contenuto della relazione

La relazione sulla performance deve avere un contenuto minimo senza il quale mancano i presupposti fondamentali affinché un processo di validazione possa essere iniziato. In particolare la relazione deve esplicitare: 1) la sintesi dei principali risultati raggiunti; 2) l'analisi del contesto e delle risorse; 3) la misurazione e la valutazione della performance organizzativa e della performance individuale.

Occorre considerare che la Relazione rappresentando i risultati conseguiti rispetto a quanto previsto dal piano della performance è necessario che rendiconti tutti gli obiettivi previsti dal Piano; non vi sono ragioni che consentano di escludere dalla rendicontazione obiettivi, magari sulla base del fatto che si sono verificati eventi che non ne hanno consentito il raggiungimento. La Relazione sulla performance ha proprio lo scopo di rappresentare tali eventi specialmente quando hanno un rilievo ai fini valutativi; rilievo che possono avere eventi non conosciuti al momento dell'elaborazione del piano e quindi non prevedibili e comunque successivi e che non possono essere governati con gli strumenti a disposizione dei titolari delle unità organizzative cui gli

obiettivi sono ricondotti.

Uno dei contenuti della Relazione è rappresentato dalla rendicontazione dei risultati conseguiti dai progetti attivati e che sono inseriti nel Piano della performance. Viene riconfermato che i progetti rappresentano una unità di rilevazione della performance organizzativa; infatti anche le linee guida n. 1/2017 (“Linee guida per il Piano della performance”) del Dipartimento della Funzione pubblica specificano che tra le tipologie di unità di riferimento della rilevazione della performance organizzativa rientrano anche quelle “*iniziative, che possono essere identificate come progetti e sono caratterizzate da un inizio e una fine (a differenza delle attività ricorrenti)*”, che “*promuovono innovazioni rilevanti, che potranno modificare e migliorare nel tempo il portafoglio delle attività ricorrenti e ripetute e rivestono, quindi, una rilevanza strategica*”.

Inoltre, recentemente, a fronte di una specifica richiesta di parere da parte di una amministrazione, il Dipartimento della Funzione pubblica ha confermato che “*I progetti, anche secondo le linee guida del Dfp, rientrano tra le unità di analisi ai fini della misurazione della performance organizzativa*”.

L’analisi del contesto e delle risorse deve particolarmente concentrare l’attenzione sui mutamenti intervenuti rispetto alla fase di programmazione, sull’aggiornamento del quadro delle risorse umane, strumentali e finanziarie descritto nel piano e sull’influenza di questi mutamenti sul grado di raggiungimento degli obiettivi.

I cambiamenti verificatisi successivamente all’approvazione del piano e non prevedibili vanno esplicitati in caso di influenza sia positiva che negativa. Si pensi all’ipotesi in cui i risultati finali si presentano significativamente al di sopra dei target definiti nel Piano; in questi casi in assenza di specifiche ragioni potrebbe ipotizzarsi il tentativo di una definizione dei target “difensiva” e prudentiale con la finalità di evitare che si producano, a consuntivo, risultati negativi.

La validazione della relazione

Le linee guida richiamano l’attenzione su una delle condizioni che l’Oiv deve verificare per validare positivamente la relazione sulla performance e cioè la chiarezza e la immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali così come stabilito dall’articolo 14, comma 4, lettera c), Decreto 150/2009.

Viene, inoltre, precisato che la validazione non è una certificazione circa la veridicità dei dati concernenti i singoli risultati conseguiti bensì riguarda il processo di misurazione e valutazione svolto dall’amministrazione. Ciò, viene precisato, è coerente con il ruolo dell’organismo di assicurare la correttezza e la coerenza dal punto di vista metodologico dell’operato dell’amministrazione.

Le linee guida indicano i seguenti criteri cui la validazione deve attenersi:

- a) coerenza fra contenuti della Relazione e contenuti del Piano della *performance* relativo all’anno di riferimento;
- b) coerenza fra la valutazione della *performance* organizzativa complessiva effettuata dall’Oiv e le valutazioni degli obiettivi di *performance* organizzativa riportate dall’amministrazione nella Relazione;
- c) presenza nella Relazione dei risultati relativi a tutti gli obiettivi (sia di *performance* organizzativa che individuale) inseriti nel Piano;
- d) verifica che nella misurazione e valutazione delle *performance* si sia tenuto conto degli obiettivi connessi all’anticorruzione e alla trasparenza;
- e) verifica del corretto utilizzo del metodo di calcolo previsto per gli indicatori;
- f) affidabilità dei dati utilizzati per la compilazione della relazione (con preferenza per fonti esterne certificate o fonti interne non autodichiarate, prime tra tutte il controllo di gestione);
- g) effettiva evidenziazione, per tutti gli obiettivi e rispettivi indicatori, degli eventuali scostamenti riscontrati fra risultati programmati e risultati effettivamente conseguiti, con indicazione della relativa motivazione;
- h) adeguatezza del processo di misurazione e valutazione dei risultati descritto nella Relazione

anche con riferimento agli obiettivi non inseriti nel Piano;

i) conformità della Relazione alle disposizioni normative vigenti e alle linee guida del Dfp;

j) sinteticità della Relazione (lunghezza complessiva, utilizzo di schemi e tabelle ecc.);

k) chiarezza e comprensibilità della Relazione (linguaggio, utilizzo di rappresentazioni grafiche, presenza indice, pochi rinvii ad altri documenti o a riferimenti normativi ecc.).

Rispetto ai criteri sopra elencati l'Oiv determinerà, nell'ambito della propria autonomia, quale debba essere il livello minimo di *compliance* affinché il processo di validazione di concluda positivamente. Il processo di validazione si concluderà negativamente quanto le criticità superano il livello minimo previsto dallo stesso Oiv anche sulla base dell'evoluzione e del grado di maturazione progressiva del ciclo di gestione della performance. Quando le criticità rilevate non sono tali da inficiare la conclusione positiva del processo di validazione, l'Oiv validerà positivamente la Relazione formulando specifiche osservazioni, che costituiranno indicazioni per i futuri cicli della performance,.

In presenza di criticità di qualsiasi tipo l'Oiv deve comunque comunicarle tempestivamente ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti e al Dipartimento della funzione pubblica; per cui è assolutamente opportuno che il documento di validazione sia accompagnato da una apposita relazione.

Conclusioni

La relazione sulla performance e la relativa validazione rappresentano un momento fondamentale del ciclo della performance i cui effetti si riverberano sulla distribuzione degli istituti premiali. La individuazione di un contenuto minimo e dei criteri minimali cui l'Oiv deve attenersi nell'ambito del processo di validazione sono sicuramente utili per tutte le amministrazioni pubbliche tenute ad attuare il ciclo della performance. Occorre tuttavia ricordare che esistono ulteriori elementi che devono essere considerati e che le linee guida non considerano adeguatamente. In particolare sono due gli aspetti ulteriori che devono essere valutati dall'Oiv in sede di validazione:

a) deve essere rappresentato il livello di partecipazione dei cittadini e degli utenti dei servizi alla misurazione della performance organizzativa secondo il percorso delineato dal Piano della performance;

b) l'articolo 6 del Decreto 150/2009 nell'affidare all'Oiv il compito di segnalare la necessità o l'opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio all'organo di indirizzo politico-amministrativo, anche in relazione al verificarsi di eventi imprevedibili tali da alterare l'assetto dell'organizzazione e delle risorse a disposizione dell'amministrazione, richiede che le variazioni, verificatesi durante l'esercizio, degli obiettivi e degli indicatori della performance organizzativa e individuale sono inserite nella relazione sulla performance e vengono valutate dall'Oiv ai fini della validazione.