

- Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e relativo stato di attuazione (articolo 11, comma 8, lettera a), del d. lg. n. 150 del 2009);
- Piano e Relazione sulla performance (articolo 11, comma 8, lettera b), del d. lg. n. 150 del 2009);
- Dati informativi sull'organizzazione e i procedimenti:
 - o informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione (organigramma, articolazione degli uffici, attribuzioni e organizzazione di ciascun ufficio anche di livello dirigenziale non generale, nomi dei dirigenti responsabili dei singoli uffici, nonché settore dell'ordinamento giuridico riferibile all'attività da essi svolta - articolo 54, comma 1, lettera a), del d. lg. n. 82 del 2005);
 - o elenco completo delle caselle di posta elettronica istituzionali attive, specificando se si tratta di una casella di posta elettronica certificata (articolo 54, comma 1, lettera d), del d. lg. n. 82 del 2005);
 - o elenco delle tipologie di procedimento svolte da ciascun ufficio di livello dirigenziale non generale, il termine per la conclusione di ciascun procedimento ed ogni altro termine procedimentale, il nome del responsabile del procedimento e l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale (articolo 54, comma 1, lettera b), del d. lg. n. 82 del 2005);
 - o scadenze e modalità di adempimento dei procedimenti individuati ai sensi degli articoli 2 e 4 della l. n. 241 del 1990 (articolo 54, comma 1, lettera c), del d. lg. n. 82 del 2005);
 - o informazioni circa la dimensione della qualità dei servizi erogati (ai sensi dei principi di cui all'articolo 11 del d. lg. n. 150 del 2009 e delle indicazioni di cui alla delibera n. 88 del 24 giugno 2010);
 - o carta della qualità dei servizi alla cui emanazione sia tenuto il soggetto erogatore del servizio.

Dati informativi relativi al personale:

- curricula e retribuzioni dei dirigenti, con specifica evidenza sulle componenti variabili della retribuzione e sulle componenti legate alla retribuzione di risultato (articolo 11, comma 8, lettere f) e g), del d. lg. n. 150 del 2009), indirizzi di posta elettronica, numeri telefonici ad uso professionale (articolo 21 della l. n. 69 del 2009), ruolo - data di inquadramento nella fascia di appartenenza o in quella inferiore, data di primo inquadramento nell'amministrazione, decorrenza e termine degli incarichi conferiti ex articolo 19, commi 3 e 4, del d. lg. n. 165 del 2001 - (articolo 1, comma 7, del D.P.R. n. 108 del 2004);
- curricula dei titolari di posizioni organizzative (articolo 11, comma 8, lettera f), del d. lg. n. 150 del 2009);
- curricula, retribuzioni, compensi ed indennità di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico amministrativo e dei relativi uffici di supporto, ivi compresi, a titolo esemplificativo, i vertici politici delle amministrazioni, i capi di gabinetto e gli appartenenti agli uffici di staff e di diretta collaborazione nei ministeri; i titolari di altre cariche di rilievo politico nelle regioni e negli enti locali (articolo 11, comma 8, lettera h), del d. lg. n. 150 del 2009);
- nominativi e curricula dei componenti degli OIV e del Responsabile delle funzioni di misurazione della performance di cui all'articolo 14²⁵ (articolo 11, comma 8, lettera e), del d. lg. n. 150 del 2009);
- tassi di assenza e di maggiore presenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale (articolo 21 della l. n. 69 del 2009), nonché il ruolo dei dipendenti pubblici (articolo 55, comma 5, del D.P.R. n. 3 del 1957);
- retribuzioni annuali, curricula, indirizzi di posta elettronica, numeri telefonici ad uso professionale di segretari provinciali e comunali (articolo 21 della l. n. 69 del 2009);
- ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti (articolo 11, comma 8, lettera c), del d. lg. n. 150 del 2009);
- analisi dei dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità, sia per i dirigenti sia per i dipendenti (articolo 11, comma 8, lettera d), del d. lg. n. 150 del 2009);
- codici di comportamento (articolo 55, comma 2, del d. lg. n. 165 del 2001 così come modificato dall'articolo 68 del d. lg. n. 150 del 2009);

Dati relativi a incarichi e consulenze:

- incarichi retribuiti e non retribuiti conferiti a dipendenti pubblici e ad altri soggetti (articolo 11, comma 8, lettera i), del d. lg. n. 150 del 2009 e articolo 53 del d. lg. n. 165 del 2001). Gli incarichi considerati sono: i) incarichi retribuiti e non retribuiti conferiti o autorizzati dalla amministrazione ai propri dipendenti in seno alla stessa amministrazione o presso altre amministrazioni o società pubbliche o private; ii) incarichi retribuiti e non retribuiti conferiti o autorizzati da una amministrazione ai dipendenti di altra amministrazione; iii) incarichi retribuiti e non retribuiti affidati, a qualsiasi titolo, da una amministrazione a soggetti esterni. In ordine a questa tipologia di informazioni è necessario indicare: soggetto incaricato, curriculum di tale soggetto, oggetto dell'incarico, durata dell'incarico, compenso lordo, soggetto conferente, modalità di

²⁵ Con il termine Responsabile delle funzioni di misurazione della performance si intende il Responsabile tecnico della funzione di misurazione della performance da individuarsi nel Responsabile della struttura tecnica permanente, il quale "deve possedere una specifica professionalità ed esperienza nel campo della misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche" (art. 14, comma 10 d. lg. 150 del 2009).

selezione e di affidamento dell'incarico e tipo di rapporto, dichiarazione negativa (nel caso in cui l'amministrazione non abbia conferito o autorizzato incarichi).

Dati sulla gestione economico-finanziaria dei servizi pubblici:

- servizi erogati agli utenti finali e intermedi (ai sensi dell'articolo 10, comma 5, del d. lg. 7 agosto 1997, n. 279), contabilizzazione dei loro costi ed evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, nonché il monitoraggio del loro andamento (articolo 11, comma 4, del d. lg. n. 150 del 2009), da estrapolare in maniera coerente ai contenuti del Piano e della Relazione sulla performance;
- contratti integrativi stipulati, relazione tecnico-finanziaria e illustrativa, certificata dagli organi di controllo, informazioni trasmesse ai fini dell'inoltro alla Corte dei Conti, modello adottato ed esiti della valutazione effettuata dai cittadini sugli effetti attesi dal funzionamento dei servizi pubblici in conseguenza della contrattazione integrativa (articolo 55, comma 4, del d. lg. n. 150 del 2009);
- dati concernenti consorzi, enti e società di cui le pubbliche amministrazioni facciano parte, con indicazione, in caso di società, della relativa quota di partecipazione nonché dati concernenti l'esternalizzazione di servizi e attività anche per il tramite di convenzioni.

Dati sulla gestione dei pagamenti:

- indicatore dei tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture (indicatore di tempestività dei pagamenti), nonché tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi con riferimento all'esercizio finanziario precedente (articolo 23, comma 5, della l. n. 69 del 2009).

Dati relativi alle buone prassi:

- buone prassi in ordine ai tempi per l'adozione dei provvedimenti e per l'erogazione dei servizi al pubblico (articolo 23, commi 1 e 2, della l. n. 69 del 2009).

Dati su sovvenzioni, contributi, crediti, sussidi e benefici di natura economica:

- istituzione e accessibilità in via telematica di albi dei beneficiari di provvidenze di natura economica (articoli 1 e 2 del D.P.R. n. 118 del 2000).

Dati sul "public procurement":

I dati previsti dall'articolo 7 del d. lg. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture). Si precisa che l'individuazione di tali dati, ai fini della loro pubblicazione, spetta all'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Ferma la tassatività della previsione normativa dei dati di cui ai punti 4) e 5) nonché i limiti di cui alla protezione dei dati personali, le pubbliche amministrazioni potranno provvedere alla pubblicazione di ulteriori dati che siano utili a garantire un adeguato livello di trasparenza.

Ulteriori iniziative

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità dovrà, infine, contenere l'indicazione di una serie di iniziative volte, nel loro complesso, a garantire un adeguato livello di trasparenza, la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità (articolo 11, comma 2, del d. lg. n. 150 del 2009).

Si tratta di attività individuate dalle stesse amministrazioni sulla base delle caratteristiche, delle funzioni svolte e della propria organizzazione.

La Commissione auspica l'adozione di alcuni strumenti quali, ad esempio quelli riportati nella seguente tabella.

Tabella 2: iniziative volte a garantire trasparenza, legalità e sviluppo della cultura dell'integrità

Iniziativa	Destinatari	Risultato
Sessioni di formazione - nell'ambito di quelle già previste da ogni pubblica amministrazione - in aula e a distanza (mediante piattaforme di web learning) in materia di trasparenza e integrità.	Personale di ogni singola pubblica amministrazione.	Acquisizione di nozioni e casi pratici che possano aiutare, in un'ottica preventiva e correttiva, ad individuare aree sensibili e comportamenti a rischio.
Forum per la condivisione di best practice in materia di trasparenza e integrità.	Personale che si occupa di trasparenza e integrità, in particolare enti di piccole dimensioni e poco strutturati.	Mettere a disposizione idee, modelli, documenti da utilizzare per gli adempimenti previsti dalla legge in materia di trasparenza e integrità.
Forme di comunicazione e coinvolgimento dei cittadini in materia di trasparenza e integrità (questionari, convegni, opuscoli).	Cittadini e associazioni dei consumatori.	Ottenere i feedback da parte degli utenti per individuare le aree a maggiore rischio di mancata trasparenza e integrità (questionari); Facilitare la reperibilità ed uso delle informazioni contenute nei siti delle pubbliche amministrazioni e il collegamento delle informazioni fornite ai servizi pubblici (opuscoli); Aumentare percezione dei miglioramenti dei servizi pubblici e degli sforzi posti in essere per ottenere i miglioramenti ottenuti e quelli in programma per il futuro (opuscoli, convegni).
Creazione di spazi (ad esempio nella forma di FAQ o guide sintetiche) all'interno dei siti delle amministrazioni.	Destinatari diretti: pubbliche amministrazioni. Destinatari indiretti: cittadini.	Dare spazio e rispondere ai suggerimenti e feedback pervenuti dal pubblico; Eliminare la distanza tra cittadini e pubbliche amministrazioni.
Creazione di una community mediante organizzazione di seminari, convegni, ecc. in materia di trasparenza e integrità per condividere esperienze, documenti, idee.	Enti (pubbliche amministrazioni, associazioni, fondazioni, ecc.).	Realizzazione di un network.

Posta elettronica certificata (PEC)

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità deve indicare quali sono le azioni e i relativi tempi previsti dalle amministrazioni ai fini dell'attuazione dell'articolo 11, comma 5, del d. lg. n. 150 del 2009, in materia di PEC. Più esattamente, deve essere esplicitato entro quale termine ogni singolo risultato, relativo all'attuazione di tale strumento, verrà raggiunto e in quale modo i cittadini potranno verificarne l'effettivo conseguimento, al fine del controllo diffuso dell'attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Al riguardo, rilevano i parametri generali di cui al precedente paragrafo 0.

La previsione di una disciplina della PEC all'interno del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità è funzionale all'attuazione dei principi di trasparenza e risponde agli obblighi previsti dal legislatore anche in precedenti normative (articolo 6, comma 1, del d. lg. n. 82 del 2005, articoli 16, comma 8, e 16-bis, comma 6, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e articolo 34, comma 1, della l. n. 69 del 2009).

Ai fini di tale regolazione e dell'attuazione dello strumento, si rinvia alla dettagliata documentazione fornita da DigitPA (<http://www.digitpa.gov.it/pec>).

Giornate della trasparenza

Ai sensi dell'articolo 11, comma 6, del d. lg. n. 150 del 2009, ogni amministrazione ha l'obbligo di presentare il Piano e la Relazione sulla performance, di cui all'articolo 10, comma 1, lettere a) e b) del medesimo decreto, alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato, nell'ambito di apposite giornate della trasparenza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità dovrà, pertanto, contenere la previsione di un'agenda di incontri, ai fini della presentazione del Piano e della Relazione sulla performance.

Tali incontri potranno essere, inoltre, la sede opportuna per fornire informazioni sul Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, stante lo stretto collegamento tra la disciplina della trasparenza e quella della performance, nonché l'occasione per condividere best practice, esperienze e - una volta implementati i modelli e le indagini sul personale dipendente affidate agli OIV dall'articolo 14, comma 5, del d. lg. n. 150 del 2009 - i risultati delle rilevazioni relative al "clima" lavorativo, al livello dell'organizzazione del lavoro, oltre che al grado di condivisione del Sistema di valutazione.

Attività di verifica e vigilanza della Commissione

Ai sensi dell'articolo 13, comma 8, del d. lg. n. 150 del 2009, la Commissione, attraverso la Sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche, verifica l'effettiva adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e vigila sul rispetto degli obblighi in materia di trasparenza da parte di ciascuna amministrazione.

La Commissione dispone, pertanto, di un potere di controllo sugli adempimenti previsti dalla legge in materia di trasparenza nelle pubbliche amministrazioni e, a tal fine provvederà, nell'ambito della propria autonomia, ad adottare le necessarie misure organizzative.

Al fine di una più efficace vigilanza sulle attività delle amministrazioni, la Commissione, in primo luogo, si avvarrà anche della cooperazione degli OIV delle singole amministrazioni, chiamati a promuovere e ad attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità, ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lettera g), del d. lg. n. 150 del 2009. Tali Organismi sono, pertanto, tenuti ad un costante aggiornamento della Commissione in ordine alle attività adottate dalle amministrazioni in materia di trasparenza, all'attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed ai relativi sviluppi. Analogo apporto collaborativo potrà essere richiesto o spontaneamente fornito dalle associazioni rappresentative di cittadini e utenti.

Il tardivo o mancato rispetto dei contenuti delle presenti linee guida, nonché la tardiva o mancata adozione e attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e, più in generale, l'inadempimento degli obblighi in materia di trasparenza, sono oggetto sia di valutazione, sia di segnalazione da parte della Commissione.

Se, a seguito delle opportune valutazioni, la Commissione riscontrasse la sussistenza di uno o più dei predetti inadempimenti, procederà ad apposita segnalazione all'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'amministrazione inadempiente, responsabile per la definizione e gli aggiornamenti del Programma ai sensi dell'articolo 15, comma 2, lettera d), del d. lg. n. 150 del 2009, anche ai fini della sanzione di cui all'articolo 11, comma 9 del d. lg. n. 150 del 2009.

La Commissione potrà, inoltre, effettuare segnalazioni delle amministrazioni inadempienti al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Qualora le amministrazioni, a seguito delle segnalazioni della Commissione, non procedano al tempestivo assolvimento degli obblighi segnalati, la stessa potrà provvedere alla pubblicazione sul proprio sito istituzionale (www.civit.it) di tali rilievi con l'indicazione delle amministrazioni inadempienti.

I risultati dell'attività di verifica e vigilanza della Commissione, oltre che pubblicati sul sito della Commissione, saranno anche oggetto della relazione annuale rivolta al Ministro per l'attuazione del Programma di governo, prevista dall'articolo 13, comma 9, del d. lg. n. 150 del 2009.

Roma, 15 ottobre 2010

Il Presidente

Antonio Martone

DELIBERA N. 112/2010 – “STRUTTURA E MODALITÀ DI REDAZIONE DEL PIANO DELLA PERFORMANCE” (ARTICOLO 10, COMMA 1, LETTERA A), DEL DECRETO LEGISLATIVO 27 OTTOBRE 2009, N. 150)

approvata nella seduta del 28 ottobre 2010

Premessa

La presente delibera ha ad oggetto la struttura e le modalità di redazione del Piano della performance (di seguito Piano) di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (di seguito decreto).

La presente delibera è adottata, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, lett. b), del decreto, tenendo conto:

- di quanto già disposto dalle precedenti delibere n. 88/2010 “Linee guida per la definizione degli standard di qualità”, n. 89/2010 recante “Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance”, n. 104/2010 “Definizione dei Sistemi di misurazione e valutazione della performance entro il 30 settembre 2010”;
- predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità” (articolo 13, comma 6, lettera e), del decreto);
- del coinvolgimento e confronto con gli Organismi indipendenti di valutazione (di seguito OIV) che hanno partecipato agli incontri realizzati presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione;
- delle migliori pratiche nazionali ed internazionali sul tema in oggetto.

La presente delibera trova applicazione immediata per i ministeri, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici non economici nazionali e le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, con esclusione dell'Agenzia del Demanio. Essa costituisce linea guida per regioni, enti locali ed amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, nelle more dell'adeguamento degli ordinamenti degli enti territoriali ai principi contenuti negli articoli del decreto indicati nel comma 2 dell'articolo 16, da realizzarsi entro il 31 dicembre 2010 e, comunque, in attesa della stipula dei protocolli di collaborazione di cui al comma 2 del precedente articolo 13.

La presente delibera è strutturata in due parti:

- nella prima parte (capitolo 2) vengono descritte finalità, contenuti e principi generali relativi al Piano;
- nella seconda parte (capitolo 3) vengono fornite indicazioni operative e dettagliate circa:
 - o la struttura del Piano suddivisa in sezioni;
 - o il contenuto minimo da riportare in ogni sezione;
 - o il processo di traduzione del mandato politico in obiettivi, attraverso l'albero della performance;
 - o il processo di redazione del Piano;
 - o gli allegati tecnici del Piano.

Le indicazioni contenute nella delibera, poiché rendono le informazioni dei Piani uniformi e comparabili nel tempo e nello spazio, sono da considerarsi strumento di supporto all'attività degli OIV e della Commissione.

In considerazione della complessità della tematica e della sua novità per il panorama della pubblica amministrazione, alla presente delibera si accompagnano ulteriori strumenti di supporto (che sono resi disponibili nell'apposita sezione “approfondimenti delibere” del portale internet della Commissione www.civit.it) che consentono una più immediata comprensione e applicazione delle indicazioni fornite. In particolare, si segnalano i seguenti strumenti di supporto:

- documento contenente un primo gruppo di esemplificazioni nazionali ed internazionali dalle quali si possono trarre spunti utili per la redazione delle varie sezioni del Piano (“Esemplificazioni nazionali e internazionali del Piano della performance”);
- documento contenente la definizione dei termini e concetti chiave utilizzati nella presente delibera (“Termini e concetti chiave del Piano della performance”);
- documento contenente gli schemi di riferimento a cui eventualmente ispirarsi per la redazione degli allegati tecnici del Piano (“Carte di lavoro per redazione degli allegati tecnici”);
- materiali didattici relativi al Piano (dispense e video) elaborati in collaborazione con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione in occasione dei seminari e workshop con gli OIV.

Tali strumenti di supporto saranno continuamente arricchiti ed aggiornati anche sulla base delle esperienze progressivamente maturate dalle amministrazioni.

Finalità, Contenuti e Principi Generali del Piano

Finalità

Il Piano è lo strumento che dà avvio al ciclo di gestione della performance (articolo 4 del decreto). È un documento programmatico triennale in cui, in coerenza con le risorse assegnate, sono esplicitati gli obiettivi, gli indicatori ed i target. Il Piano definisce dunque gli elementi fondamentali (obiettivi, indicatori e target) su cui si baserà poi la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della performance.

Secondo quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, del decreto, il Piano è redatto con lo scopo di assicurare "la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance". Vale la pena di soffermarsi brevemente su ognuna di queste tre finalità specificate nel decreto.

Il Piano ha lo scopo di assicurare la qualità della rappresentazione della performance dal momento che in esso è esplicitato il processo e la modalità con cui si è arrivati a formulare gli obiettivi dell'amministrazione, nonché l'articolazione complessiva degli stessi. Questo consente la verifica interna ed esterna della "qualità" del sistema di obiettivi o, più precisamente, del livello di coerenza con i requisiti metodologici che, secondo il decreto, devono caratterizzare gli obiettivi. L'articolo 5, comma 2, del decreto richiede, infatti che gli obiettivi siano:

- rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione;
- specifici e misurabili in termini concreti e chiari;
- tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;
- riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno;
- commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;
- correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

Il Piano consente la verifica dell'effettivo rispetto di tali requisiti metodologici dal momento che, oltre a definire gli obiettivi, esplicita il metodo ed il processo attraverso i quali si è arrivati ad individuarli. Ad esempio, la verifica del criterio della rilevanza e pertinenza degli obiettivi (articolo 5, comma 2, lett. a), del decreto) può avvenire solo se l'amministrazione ha chiaramente individuato e esplicitato i bisogni della collettività, la missione istituzionale, le priorità politiche e le strategie e se gli obiettivi sono chiaramente collegati a questi elementi. Il Piano è proprio lo strumento in cui sono sostanziati questi aspetti. Come ulteriore esempio, si consideri la verifica del criterio della correlazione degli obiettivi alle risorse disponibili (articolo 5, comma 2, lett. g), del decreto). Ciò può avvenire solo se esiste un documento in cui è reso esplicito il collegamento tra obiettivi e risorse disponibili. Questa è proprio una delle funzioni del Piano che, secondo il decreto (articolo 5, comma 1, e articolo 10, comma 1, del decreto), deve essere elaborato in coerenza con i contenuti ed il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio (sul punto si veda anche la delibera n. 89/2010).

La seconda finalità del Piano è quella di assicurare la comprensibilità della rappresentazione della performance. Nel Piano viene esplicitato il "legame" che sussiste tra i bisogni della collettività, la missione istituzionale, le priorità politiche, le strategie, gli obiettivi e gli indicatori dell'amministrazione. Questo rende esplicita e comprensibile la performance attesa, ossia il contributo che l'amministrazione (nel suo complesso nonché nelle unità organizzative e negli individui di cui si compone) intende apportare attraverso la propria azione alla soddisfazione dei bisogni della collettività (si veda la definizione di performance di cui alla delibera n. 89/2010). Affinché questa finalità del Piano sia concretamente attuata, è necessario che tale documento sia redatto in maniera tale da consentire una facile lettura e comprensione dei suoi contenuti, prestando particolare attenzione al linguaggio, al livello di sintesi ed alle modalità di strutturazione delle informazioni. Si ricorda, infatti, che l'articolo 11, comma 3, del decreto richiede alle amministrazioni di garantire la massima trasparenza in ogni fase del Ciclo di gestione della performance.

La terza finalità del Piano è quella di assicurare l'attendibilità della rappresentazione della performance. La rappresentazione della performance è attendibile solo se è verificabile ex post la correttezza metodologica del processo di pianificazione (principi, fasi, tempi, soggetti) e delle sue risultanze (obiettivi, indicatori, target).

Oltre a questi aspetti direttamente richiamati nel decreto, il Piano è uno strumento che può facilitare l'ottenimento di importanti vantaggi organizzativi e gestionali per l'amministrazione. Esso può consentire di:

- individuare e incorporare le attese dei portatori di interesse (stakeholder);
- favorire una effettiva accountability e trasparenza; rendere più efficaci i meccanismi di comunicazione interna ed esterna;
- migliorare il coordinamento tra le diverse funzioni e strutture organizzative.

Il Piano è dunque uno strumento di fondamentale importanza per la corretta attuazione del Ciclo di gestione della performance. Per questa ragione il decreto prevede, in caso di mancata adozione o di mancato aggiornamento annuale del Piano, rilevanti sanzioni a livello sia di amministrazione nel suo complesso sia di singoli individui. In particolare, è previsto il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano aver concorso alla mancata adozione, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, ed il divieto per l'amministrazione di procedere all'assunzione di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati (articolo 10, comma 5, del decreto).

Contenuti

Secondo quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, del decreto, all'interno del Piano vanno riportati:

- gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi²⁶;
- gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione;
- gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori.

Oltre ai contenuti esplicitamente richiamati dall'articolo 10, comma 1 del decreto (obiettivi ed indicatori dell'amministrazione e del personale dirigenziale), nel Piano occorre, poi, dare evidenza di ulteriori contenuti che sono funzionali sia ad una piena realizzazione delle finalità descritte nel paragrafo precedente sia ad una piena attuazione del principio di trasparenza di cui all'articolo 11, comma 3, del decreto che richiede, infatti, alle amministrazioni di garantire la massima trasparenza in ogni fase del Ciclo di gestione della performance. In particolare occorre che nel Piano siano presenti i seguenti ulteriori contenuti:

- la descrizione della "identità" dell'amministrazione e, cioè, di quegli elementi che consentono di identificare "chi è" (mandato istituzionale e missione) e "cosa fa" (declinazione della missione e del mandato in aree strategiche, obiettivi strategici ed operativi) l'amministrazione. Questi contenuti sono indispensabili per una piena attuazione delle finalità di qualità e comprensibilità della rappresentazione della performance.

26 Ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del decreto, gli obiettivi - salva la competenza dell'organo di indirizzo politico amministrativo a emanare le direttive generali contenenti gli indirizzi strategici (articolo 15, comma 2, lett. b), del decreto) - sono programmati su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative. Gli obiettivi sono articolati in strategici ed operativi. Tale articolazione non dipende dai livelli organizzativi a cui tali obiettivi fanno capo (si veda in proposito delibera n. 89/2010, pag. 19), ma dal livello di rilevanza rispetto ai bisogni della collettività (outcome) e dall'orizzonte temporale di riferimento. Infatti, gli obiettivi strategici fanno riferimento ad orizzonti temporali pluriennali e sono di particolare rilevanza rispetto non solo alle priorità politiche dell'amministrazione ma, più in generale, rispetto ai bisogni ed alle attese degli stakeholder ed alla missione istituzionale (delibera n. 89/2010, pag. 19). Gli obiettivi operativi, invece, declinano l'orizzonte strategico nei singoli esercizi (breve periodo), rientrando negli strumenti di natura programmatica delle attività delle amministrazioni (delibera n. 89/2010, pag. 19).

Per ogni obiettivo devono essere individuati uno o più indicatori ed i relativi target ai fini di consentire la misurazione e la valutazione della performance. Gli indicatori devono essere definiti, tenendo conto degli ambiti individuati dall'articolo 8 del decreto, sulla base del Sistema di misurazione e valutazione della performance di cui all'articolo 7 del decreto. In proposito la Commissione ha già definito indirizzi e linee guida specifiche a cui si rinvia (delibere n. 89/2010 e n. 104/2010).

Il Piano deve infine contenere gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori. Ciò è funzionale a consentire la valutazione della performance individuale dei dirigenti di cui all'articolo 9, comma 1, lettere a) e b), del decreto.

Secondo quanto previsto dall'articolo 10, comma 3, del decreto, eventuali variazioni durante l'esercizio degli obiettivi e degli indicatori della performance organizzativa e individuale sono tempestivamente inseriti all'interno del Piano. Gli interventi correttivi, riferiti agli obiettivi della propria sfera di competenza, sono definiti dall'organo di indirizzo politico amministrativo in caso di necessità che possono eventualmente emergere a seguito della verifica dell'andamento della performance effettuata con il supporto dei dirigenti (articolo 6, comma 1, del decreto).

- l'evidenza delle risultanze dell'analisi del contesto interno ed esterno all'amministrazione. Ad esempio attraverso l'analisi del contesto esterno si ricavano informazioni importanti sull'evoluzione dei bisogni della collettività e, in generale, sulle attese degli stakeholder elementi questi ultimi essenziali per la qualità della rappresentazione della performance (in particolare per la verifica del criterio della rilevanza degli obiettivi di cui all'articolo 5, comma 2, lett. a), del decreto)

L'evidenza del processo seguito per la realizzazione del Piano e delle azioni di miglioramento del Ciclo di gestione delle performance. In particolare i contenuti specifici da inserire sono:

- la descrizione delle fasi, dei soggetti e dei tempi del processo di redazione del Piano. Ciò è funzionale a garantire la piena trasparenza su ogni fase del Ciclo di gestione della performance (articolo 11, comma 3, del decreto);
- le modalità con cui l'amministrazione ha garantito il collegamento ed integrazione del Piano della performance con il processo e i documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio (articolo 5, comma 1, e articolo 10, comma 1, del decreto);
- ogni eventuale criticità relativa all'attuazione del Ciclo di gestione della performance di cui all'articolo 4 del decreto, con particolare riferimento agli indirizzi contenuti nella presente delibera o di altre connesse delibere della Commissione (in particolare delibere n. 89/2010 e n. 104/2010). Ciò è funzionale a garantire la piena attuazione delle finalità di qualità, comprensibilità ed attendibilità della rappresentazione della performance.

Principi generali

Nella stesura del Piano devono essere rispettati i seguenti principi generali.

Principio n.1: Trasparenza

L'amministrazione ha l'obbligo di comunicare il processo e i contenuti del Piano in coerenza con la disciplina del decreto e gli indirizzi della Commissione (in particolare, si veda la delibera n. 105/2010).

Ai sensi dell'articolo 11, comma 8, del decreto, ogni amministrazione ha l'obbligo di pubblicare il Piano sul proprio sito istituzionale in apposita sezione di facile accesso e consultazione, e denominata: «Trasparenza, valutazione e merito». Inoltre, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, del decreto, il Piano deve essere immediatamente trasmesso alla Commissione ed al Ministero dell'Economia e delle finanze. Più in generale, l'articolo 11, comma 3, del decreto richiede alle amministrazioni di garantire la massima trasparenza in ogni fase del Ciclo di gestione della performance e, quindi, anche al Piano.

La garanzia della trasparenza e la comunicazione del Piano richiedono una specifica attenzione, tenendo conto della tipologia di stakeholder ai quali tale documento si rivolge. Rinviano nel dettaglio a quanto già disposto dalla Commissione nella delibera n. 105/2010, si evidenziano i seguenti elementi essenziali ai fini della trasparenza del Piano:

- sito internet (articolo 11 comma 8, del decreto);
- presentazione agli stakeholder (articolo 11, comma 6, del decreto);
- coinvolgimento degli stakeholder;
- chiarezza in funzione delle tipologie di destinatari;
- pubblicità attraverso i diversi canali di comunicazione in coerenza con le caratteristiche degli utenti;
- trasparenza del processo di formulazione del Piano.

È opportuno evidenziare, che al di là della mera accessibilità del Piano, l'amministrazione deve mettere in atto iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano stesso secondo logiche pro-attive.

Principio n. 2: Immediata intelligibilità

Il Piano deve essere di dimensioni contenute e facilmente comprensibile anche agli stakeholder esterni (utenti, fornitori, cittadinanza, associazioni di categoria, ecc.). A tal fine, le amministrazioni devono definire una struttura multi-livello (parte principale del Piano ed allegati) facendo in modo che nella parte principale siano inseriti contenuti facilmente accessibili e comprensibili, anche in termini di linguaggio utilizzato, dagli stakeholder esterni. Negli allegati, invece, devono essere collocati tutti i contenuti e gli approfondimenti tecnici che, opportunamente richiamati nella parte principale del Piano, ne consentano una più puntuale verificabilità da parte di soggetti interni e di soggetti esterni qualificati.

Principio n. 3: Veridicità e verificabilità

I contenuti del Piano devono corrispondere alla realtà e per ogni indicatore deve essere indicata la fonte di provenienza dei dati. I dati che alimentano gli indicatori devono essere tracciabili. Ai fini di garantire la verificabilità del processo seguito, è opportuno che siano chiaramente definite le fasi, i tempi e le modalità del processo per la predisposizione del Piano (calendario del Piano) e per la sua eventuale revisione infra-annuale nel caso in cui intervenissero situazioni straordinarie. È opportuno, inoltre, che siano individuati gli attori coinvolti (organi di indirizzo politico-amministrativo, dirigenti e strutture) e i loro ruoli.

Principio n. 4: Partecipazione

È opportuno che il Piano sia definito attraverso una partecipazione attiva del personale dirigente che, a sua volta, deve favorire il coinvolgimento del personale afferente alla propria struttura organizzativa. Inoltre, deve essere favorita ogni forma di interazione con gli stakeholder esterni per individuarne e considerarne le aspettative e le attese. Il processo di sviluppo del Piano deve essere, pertanto, frutto di un preciso e strutturato percorso di coinvolgimento di tutti gli attori del sistema (mappatura, analisi e coinvolgimento degli stakeholder).

Principio n. 5: Coerenza interna ed esterna

I contenuti del Piano devono essere coerenti con il contesto di riferimento (coerenza esterna) e con gli strumenti e le risorse (umane, strumentali, finanziarie) disponibili (coerenza interna). Il rispetto del principio della coerenza rende il Piano attuabile. L'analisi del contesto esterno garantisce la coerenza delle strategie ai bisogni e alle attese dei portatori di interesse. L'analisi del contesto interno rende coerenti le strategie, gli obiettivi e i piani operativi alle risorse strumentali, economiche ed umane disponibili.

Principio n. 6: Orizzonte pluriennale

L'arco temporale di riferimento del Piano è il triennio, con scomposizione in obiettivi annuali, secondo una logica di scorrimento. La struttura del documento deve permettere il confronto negli anni dello stesso con la Relazione sulla performance.

Nella definizione del Piano occorre, inoltre, tenere conto di due elementi.

1. Il collegamento ed integrazione con il processo ed i documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio

Secondo quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, e dall'articolo 10, comma 1, lett. a), del decreto, la definizione degli obiettivi nell'ambito del Piano deve avvenire in maniera integrata con il processo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio. Si tratta di un principio di fondamentale importanza perché un sistema di obiettivi è effettivamente sostenibile solo se è garantita la congruità tra le risorse effettivamente disponibili e le azioni da porre in essere per raggiungere gli obiettivi fissati.

L'integrazione e il collegamento logico tra la pianificazione della performance e il processo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio vanno garantiti ad almeno su quattro livelli:

- a) coerenza dei contenuti;
- b) coerenza del calendario con cui si sviluppano i due processi;
- c) coordinamento degli attori e delle funzioni organizzative rispettivamente coinvolte (ad esempio, OIV, centri di responsabilità amministrativa, nuclei di valutazione della spesa, uffici di bilancio, etc.);
- d) integrazione degli strumenti di reportistica e dei sistemi informativi a supporto dei due processi.

Di fatto, gli elementi di cui ai punti b), c) e d) sono propedeutici alla realizzazione del requisito di cui al punto a).

La coerenza in termini di contenuti si riferisce in particolare al fatto che gli obiettivi del Piano e quelli presenti nelle Note Integrative al bilancio di previsione devono essere coerenti e coincidere a livello di risorse economiche complessivamente necessarie al loro perseguimento. Nei ministeri è indispensabile creare un raccordo tra gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio di cui agli articoli 21 e 22 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e il Piano di cui all'articolo 10 del decreto. Negli enti pubblici non economici nazionali è indispensabile creare un raccordo tra il Piano e

gli strumenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio di cui agli articoli 6, 7 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97.

A regime, la piena coerenza tra gli obiettivi contenuti nel Piano e nelle Note Integrative al bilancio di previsione potrà essere garantita solo attraverso il pieno allineamento dei calendari dei due processi, l'efficace coordinamento degli attori coinvolti e la piena integrazione degli strumenti a supporto e dei sistemi informativi. In particolare, per i ministeri, ciò potrebbe realizzarsi facendo in modo che la predisposizione delle Note Integrative al bilancio di previsione annuale e pluriennale sia contestuale alla definizione dei contenuti del Piano. Ciò implica, restando invariato l'attuale calendario della programmazione finanziaria e di bilancio, che il Piano deve essere definito nei suoi contenuti principali, di fatto, entro la prima metà di ottobre di ogni anno. Inoltre, è necessario che l'OIV, coordinandosi con l'Ufficio Centrale di Bilancio e la Ragioneria Generale dello Stato, supporti l'interazione tra gli organi di indirizzo politico-amministrativo e i dirigenti di vertice dell'amministrazione, nonché tra questi ultimi e i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative. Ciò costituisce la modalità con la quale devono essere programmati gli obiettivi ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del decreto.

Infine, sarebbe auspicabile che, sotto il profilo degli strumenti a supporto e dei sistemi informativi, si potesse compilare un unico modello di scheda "obiettivi" e un unico modello di scheda "indicatori" (auspicabilmente definite in un sistema informativo integrato), i cui contenuti possano poi essere utilizzati ai fini del perfezionamento sia del Piano che della Nota integrativa al bilancio.

Per gli enti pubblici non economici nazionali è necessario allineare il calendario della predisposizione del Piano, di cui all'articolo 10 del decreto, a quello del bilancio di previsione (da adottare entro il 31 ottobre in base al disposto dell'articolo 8, comma 3, del DPR n. 97/2003 o diverso termine eventualmente fissato nello statuto) e della relazione programmatica, cui si accompagna un piano pluriennale descrittivo delle scelte strategiche dell'ente (articolo 7, comma 5, del DPR n. 97/2003). Anche in questo caso è auspicabile che, a regime, la predisposizione del bilancio di previsione e della relazione programmatica pluriennale sia contestuale alla definizione dei contenuti del Piano. Ciò significa, di fatto, anticipare la predisposizione del Piano al mese di ottobre di ogni anno. Anche in questo caso l'OIV, coordinandosi con le strutture interne deputate al bilancio e alla programmazione, è chiamato a supportare l'interazione tra gli organi di indirizzo politico-amministrativo ed i dirigenti di vertice e tra questi ultimi e i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative ai fini della programmazione degli obiettivi.

Per effetto delle considerazioni di cui sopra, a regime, la data del 31 gennaio, fissata dall'articolo 10 del decreto, va considerata come termine ultimo per l'adozione formale e la pubblicazione del Piano, mentre i suoi contenuti devono essere definiti in linea di massima entro fine settembre, ai fini di garantire un effettivo allineamento con il ciclo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, come previsto dai richiamati articoli 5, comma 1, e 10, comma 1, del decreto.

Fermo restando il principio della contestualità dei due processi (pianificazione della performance e programmazione economico-finanziaria e di bilancio), per la prima annualità di predisposizione del Piano (2011-2013) è ammesso un processo semplificato, dal momento che presumibilmente molte amministrazioni avranno completato il processo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio prima della predisposizione del Piano. A partire dagli obiettivi ed indicatori inseriti nei documenti di bilancio (Note preliminari, budget, ecc.), le amministrazioni dovranno operare una riclassificazione (ed eventualmente un accorpamento) degli stessi secondo le logiche descritte nei successivi paragrafi della presente delibera (paragrafi 3.5 e 3.6).

2. La gradualità nell'adeguamento ai principi e il miglioramento continuo

Il livello di evoluzione dei sistemi di gestione della performance è molto diversificato tra le amministrazioni. In particolare, il livello di maturità della pianificazione della performance concretamente riscontrabile in una data amministrazione può essere anche molto distante rispetto agli indirizzi ed al modello proposto nella presente delibera. Di conseguenza, le amministrazioni si adeguano agli indirizzi ivi proposti secondo una logica di gradualità e miglioramento continuo. Ogni criticità relativa all'attuazione di tali indirizzi, nonché le azioni ed i tempi per un pieno adeguamento, vanno chiaramente riportati nel Piano (secondo le modalità descritte nel successivo paragrafo 3.7.3), nonché comunicati alla Commissione.

Struttura, contenuti e modalità di definizione del piano

In questa parte della delibera si forniscono indicazioni operative e dettagliate con riferimento al processo, alla struttura e ai contenuti del Piano. Il processo delinea le varie fasi logiche attraverso cui i diversi attori interagiscono fra loro e danno vita al Piano. La struttura determina l'impostazione ossia la forma del Piano e il contenuto definisce cosa si scrive in ogni sezione del Piano.

Il processo di definizione del Piano segue cinque fasi logiche:

- definizione dell'identità dell'organizzazione;
- analisi del contesto esterno ed interno;

- definizione degli obiettivi strategici e delle strategie;
- definizione degli obiettivi operative dei piani operativi;
- comunicazione del Piano all'interno e all'esterno.

Il completamento delle cinque fasi logiche consente la redazione e l'adozione del Piano, che deve essere articolato secondo le seguenti sezioni:

- Presentazione del Piano e indice;
- Sintesi delle informazioni di interesse per i cittadini e gli stakeholder esterni.

Chi siamo

Cosa facciamo

Come operiamo

Identità

L'amministrazione "in cifre"

Mandato istituzionale e Missione

Albero della performance

Analisi del contesto

Analisi del contesto esterno

Analisi del contesto interno

Obiettivi strategici

Dagli obiettivi strategici agli obiettivi operativi

Obiettivi assegnati al personale dirigenziale

Il processo seguito e le azioni di miglioramento del Ciclo di gestione delle performance

Fasi, soggetti e tempi del processo di redazione del Piano

Coerenza con la programmazione economico-finanziaria e di bilancio

Azioni per il miglioramento del Ciclo di gestione delle performance

Allegati tecnici

Ciascuna delle cinque fasi logiche è funzionale alla redazione e definizione del contenuto di una o più sezioni del Piano.

Le sezioni 1, 2, 7 e 8 della struttura del Piano non derivano da specifiche fasi del processo di definizione, ma consentono una migliore intelligibilità dei contenuti dello stesso; la fase e) (Comunicazione del Piano all'interno e all'esterno) del processo non è collegata ad una specifica sezione del Piano ed è successiva alla sua predisposizione.

Le fasi del processo descritte non vanno interpretate come adempimenti circoscritti nel tempo e meramente strumentali alla redazione del Piano, ma costituiscono "punti" di attenzione per garantire un costante allineamento delle strategie dell'amministrazione rispetto alle dinamiche del contesto di riferimento.

Nei paragrafi successivi sono delineati e approfonditi sia il contenuto delle singole sezioni costituenti la suindicata struttura del Piano sia, ove necessario, il relativo processo.

Presentazione del Piano e indice

Contenuto della sezione

In questa sezione l'organo di indirizzo politico-amministrativo (Ministro, Presidente, o altra figura di vertice sulla base degli ordinamenti delle varie amministrazioni) presenta ufficialmente il Piano, tracciandone i punti salienti, la filosofia di fondo e garantendo in particolare l'effettivo rispetto dei principi di veridicità e di partecipazione. Questa parte deve essere estremamente sintetica e precedere l'indice del documento.

Sintesi delle informazioni di interesse per i cittadini e gli stakeholder esterni

Contenuto della sezione

In questa parte sono esposti i principali elementi del Piano che sono di interesse immediato per i cittadini e gli altri stakeholder esterni riportando, ad esempio, informazioni sulle finalità del documento, sulle strategie in atto e sugli obiettivi generali da perseguire.

Il linguaggio di questa sezione deve essere facilmente comprensibile anche ai "non addetti ai lavori" e risultare, quindi, "meno tecnico" di quello impiegato nella parte successiva del Piano.

Il contenuto di questa sezione deve rispecchiare la seguente articolazione, in maniera coerente e bilanciata con i successivi contenuti del Piano:

Chi siamo

Cosa facciamo

Come operiamo

Chi siamo

In questa sottosezione si illustrano al cittadino/utente le caratteristiche organizzative e gestionali salienti dell'amministrazione.

Cosa facciamo

In questa sottosezione si illustrano le principali aree di intervento e relativi outcome e risultati desiderati di interesse per gli stakeholder.

Come operiamo

In questa sottosezione si illustrano le modalità operative di perseguimento degli outcome anzidetti, indicando anche gli altri soggetti con cui l'amministrazione interagisce nel contesto di riferimento.

La lunghezza complessiva della sezione deve essere contenuta in un ristretto numero di pagine.

In un'ottica di verifica del livello di coerenza complessiva dell'intero Piano, è opportuno che questa sezione sia redatta dopo aver predisposto tutte le altre parti. La redazione della "sintesi delle informazioni di interesse per i cittadini e gli stakeholder esterni" può costituire, infatti, un momento in cui si verifica la coerenza e la chiarezza delle singole sezioni del Piano.

Identità

Contenuto della sezione

Ogni amministrazione opera in settori con caratteristiche operative peculiari, all'interno di schemi regolatori fra loro molto differenti. Un'organizzazione si fonda su valori e principi specifici che ne definiscono la missione, ossia lo scopo o la giustificazione stessa della sua esistenza.

Questa sezione del Piano definisce in modo sintetico l'identità dell'organizzazione, ossia "chi è", "che cosa deve fare" e "come intende operare". L'articolazione prevede tre sottosezioni:

- l'amministrazione "in cifre";

- il mandato istituzionale e la missione ;
- l'albero della performance.

Fase del processo

La definizione dell'identità dell'organizzazione costituisce la prima fase del percorso di costruzione del Piano e deve essere sviluppata, specie per quanto riguarda la missione e l'albero della performance, attraverso l'apporto congiunto dei seguenti attori:

- vertici dell'amministrazione (Ministro, Presidente, o altra figura di vertice);
- dirigenti o responsabili apicali dei vari settori organizzativi;
- altri stakeholder interni (personale);
- stakeholder esterni.

In altri termini, ciascuno di questi attori contribuisce, secondo momenti e iniziative di condivisione che devono essere individuati dall'organizzazione - e ciascuno in funzione del proprio ruolo - alla esplicitazione dell'identità dell'organizzazione che servirà come punto di riferimento per lo sviluppo delle fasi successive del processo di definizione del Piano.

È opportuno evidenziare che la definizione dell'identità è una fase del processo la cui complessità non va sottovalutata, soprattutto se si tratta di un processo nuovo per l'amministrazione interessata.

L'amministrazione "in cifre"

Contenuto della sezione

In questa sezione, vanno proposti in estrema sintesi alcuni dati significativi in ordine al profilo dell'amministrazione. Il numero di dipendenti, le risorse finanziarie complessivamente assegnate, il numero di strutture territoriali, gli utenti serviti; si tratta di informazioni essenziali che vanno, però, ampliate e adattate alla specifica realtà organizzativa.

Mandato istituzionale e Missione

Contenuto della sezione

Il "mandato istituzionale" definisce il perimetro nel quale l'amministrazione può e deve operare sulla base delle sue attribuzioni/competenze istituzionali. Definire il mandato istituzionale significa anche chiarire il ruolo degli altri attori (pubblici e privati) che si collocano nello stesso contesto istituzionale, ossia che intervengono sulla medesima politica pubblica.

La "missione", da non confondere con le "missioni" in cui si articola il bilancio dello Stato, identifica la ragion d'essere e l'ambito in cui l'organizzazione opera in termini di politiche e di azioni perseguite. La missione rappresenta l'esplicitazione dei capisaldi strategici che guidano la selezione degli obiettivi che l'organizzazione intende perseguire attraverso il proprio operato. La formulazione deve essere chiara, sintetica e in grado di rispondere alle seguenti domande: "cosa e come vogliamo fare" e "perché lo facciamo". Si differenzia dal "mandato istituzionale" per la sua connotazione di "interpretazione" del mandato stesso, tenendo conto dell'indirizzo politico, delle attese degli stakeholder e dello specifico momento storico.

Considerato che la missione scaturisce da un processo fortemente partecipativo e condiviso e che tutti gli attori interni ed esterni vi si devono identificare, esse devono essere definite garantendo una formulazione chiara (non tecnica), sintetica e facilmente comprensibile anche dai non esperti del settore di riferimento in cui opera l'organizzazione.

Albero della performance

Contenuto della sezione

L'albero della performance è una mappa logica che rappresenta, anche graficamente, i legami tra mandato istituzionale, missione, aree strategiche, obiettivi strategici e piani operativi (che individuano obiettivi operativi, azioni e risorse). In altri termini, 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. Essa fornisce una rappresentazione articolata, completa, sintetica ed integrata della performance dell'amministrazione.

L'albero della performance è una sezione fondamentale del Piano sia per la sua valenza di comunicazione esterna ed interna, sia per la sua valenza tecnica di "messa a sistema" delle due principali dimensioni della performance (ampiezza e profondità).

Nella logica dell'albero della performance il mandato istituzionale e la missione sono articolate in aree strategiche, a cui sono associati, laddove sia possibile la loro identificazione, gli outcome attesi (si veda l'articolo 8, lett. a), del decreto e la delibera n. 104/2010 p. 4) (Tavola 1).

Tavola

1

L'Albero della performance: il collegamento fra mandato istituzionale-missione e aree strategiche



Nella rappresentazione grafica dell'albero della performance, le aree strategiche sono state articolate secondo il criterio dell'outcome. Questa scelta è motivata dall'opportunità di rendere immediatamente intelligibile agli stakeholder la finalizzazione delle attività dell'amministrazione rispetto ai loro bisogni e aspettative. Laddove l'articolazione delle aree strategiche per outcome non dovesse essere oggettivamente possibile, possono essere proposte articolazioni differenti, ad esempio, utilizzando i macro-ambiti di performance di cui alla delibera n. 104/2010 (pp.4-5) o altre logiche di rappresentazione (ad es., prospettive della balancedscorecard).

Nella sezione dedicata all'identità, compare solo il primo livello dell'albero della performance, mentre gli altri livelli (obiettivi strategici ed obiettivi operativi) sono sviluppati nelle sezioni 5 "obiettivi strategici" e "dagli obiettivi strategici agli obiettivi operativi". Ciò, tuttavia, non esclude che, nei casi di utilizzo di supporti informatici, l'albero della performance possa essere sviluppato per intero già all'interno della sezione dedicata all'identità e, successivamente, riproposta all'interno delle sezioni successive del Piano.

Le aree strategiche non vanno confuse con la struttura organizzativa. Generalmente, un'area strategica è trasversale a più unità organizzative (dipartimenti, uffici, settori, etc.) anche se, in alcuni casi, un'area strategica può essere contenuta all'interno di una sola unità organizzativa. Se la macro-struttura organizzativa (organigramma) è articolata per progetti, può esistere corrispondenza fra unità organizzativa e area strategica.

Analisi del contesto

Contenuto della sezione

Questa sezione del Piano ha ad oggetto l'analisi del contesto interno ed esterno, i cui contenuti discendono dalla fase b) del processo di definizione del Piano. L'analisi del contesto è un processo conoscitivo che un'amministrazione pubblica dovrebbe compiere nel momento in cui si accinge a definire le proprie strategie ed ha lo scopo di:

- fornire una visione integrata della situazione in cui l'amministrazione va ad operare;
- stimare preliminarmente le potenziali interazioni e sinergie con i soggetti coinvolti nella attuazione delle strategie che si intendono realizzare;
- verificare i vincoli e le opportunità offerte dall'ambiente di riferimento;
- verificare i punti di forza e i punti di debolezza che caratterizzano la propria organizzazione rispetto alle strategie da realizzare.

L'efficacia e l'effettiva utilità di un'analisi di contesto dipendono in modo determinante dalla capacità di delimitare il campo di indagine alle condizioni, ai fenomeni ed agli stakeholder che influenzano significativamente le strategie. L'analisi del contesto deve quindi essere finalizzata all'acquisizione di un numero chiuso di dati, informazioni e indicatori e a tal fine è necessario preliminarmente individuare e delimitare gli obiettivi specifici dell'analisi, valutando la disponibilità e l'accessibilità dei dati, il tempo a disposizione e il livello di approfondimento necessario. In tale prospettiva, l'analisi del contesto non deve dare origine ad un quadro informativo generico e indistinto, bensì ad un quadro conoscitivo direttamente dipendente dalle strategie perseguite dall'amministrazione.

Gli ambiti e profili di un processo di analisi del contesto sono molteplici e molto differenti tra loro dal momento che le forze e le tendenze che sono in grado di influenzare le strategie sono numerose. Uno strumento utile di supporto per rappresentare i risultati dell'analisi del contesto interno ed esterno è costituito dall'analisi SWOT (a tal fine ci si può avvalere della scheda 1, opportunamente compilata, di cui al successivo paragrafo 3.8. che può poi essere inserita negli allegati tecnici del Piano). Essa consente di ottenere una visione integrata degli esiti delle due fasi in cui è possibile scomporre l'analisi del contesto:

- analisi del contesto esterno;
- analisi del contesto interno.

Fase del processo e soggetti coinvolti

L'analisi del contesto deve essere sviluppata in modo tale da garantire obiettività di analisi e ampia partecipazione sia da parte della struttura organizzativa, sia degli stakeholder esterni. In particolare, gli attori coinvolti sono:

- strutture di staff;
- dirigenti o responsabili apicali dei vari uffici;
- stakeholder esterni;
- stakeholder interni.

Le strutture di staff (quali, ad esempio, l'ufficio del controllo di gestione, l'ufficio studi, l'ufficio di pianificazione e programmazione) redigono i rapporti di analisi e ne garantiscono l'obiettività e l'accuratezza tecnica. Per le loro analisi, in alcuni casi le strutture di staff possono essere supportate da soggetti esterni. I dirigenti o responsabili apicali e i portatori di interesse sono gli attori che definiscono le dimensioni che debbono essere prese in considerazione nelle analisi di contesto. In assenza di strutture di staff, sono gli stessi dirigenti o responsabili apicali che sviluppano le analisi di contesto dal punto di vista tecnico.

Analisi del contesto esterno

Contenuto della sezione

L'analisi del contesto esterno favorisce l'individuazione e valutazione delle variabili significative dell'ambiente in cui si inserisce l'organizzazione. Le "opportunità" sono fattori di contesto esterno da cogliere per migliorare la performance.

L'analisi del contesto esterno può essere condotta a due livelli: generale e specifico.

L'analisi del contesto generale riguarda variabili di tipo economico, sociale, tecnologico ed ambientale, laddove significative, tenendo conto delle peculiarità organizzative di ogni amministrazione. Questa analisi deve essere generale, ma non generica, e dovrebbe focalizzarsi sui soli aspetti effettivamente utili per definire strategie rilevanti e sostenibili. Le amministrazioni possono autonomamente scegliere se adottare logiche di analisi di tipo quantitativo o qualitativo. Le fonti informative che alimentano l'analisi del contesto generale sono spesso esterne all'amministrazione e il periodo di osservazione riguarda il medio-lungo termine (5-10 anni e oltre). Ad esempio, possibili fonti sono l'ISTAT, l'Unione Europea, l'OCSE, il FMI, la Banca Mondiale ed altri istituti di settore.

L'analisi del contesto specifico dell'amministrazione, invece, può realizzarsi attraverso l'esame dei principali stakeholder dell'amministrazione, nonché delle loro attese e delle eventuali opportunità/minacce ad esse associate. Gli stakeholder sono coloro che: a) contribuiscono alla realizzazione della missione istituzionale; b) sono in grado di influenzare, con le loro molteplici decisioni (di spesa, di investimento, di collaborazione, di regolazione e controllo), il raggiungimento degli obiettivi aziendali; c) vengono influenzati dalle scelte ed attività dell'amministrazione. L'individuazione degli stakeholder non è dunque possibile in termini generici, ma è un processo specifico per ogni data amministrazione che segue i due criteri dell'influenza del soggetto verso l'amministrazione e/o dell'interesse che rivestono.

A titolo di esempio, il criterio dell'influenza porta a identificare tra gli "stakeholder chiave" quelli che controllano fattori rilevanti per la definizione o l'implementazione del Piano: risorse finanziarie, informazioni e conoscenze rilevanti, autorità regolatoria, ecc.. Questi possono essere altri soggetti pubblici, privati o non profit, in alcuni casi impegnati a soddisfare bisogni pubblici affini a quelli dell'amministrazione. L'identificazione di questi stakeholder ha come beneficio la definizione di un migliore Piano ed una sua più efficace ed agevole implementazione. L'azione di coinvolgimento consisterà sovente nel rendere questi soggetti più interessati e partecipi alle decisioni dell'amministrazione.

La seconda categoria di stakeholder comprende quelli che sono interessati alle attività dell'amministrazione pur, talvolta, senza poterle influenzare. Tra questi fanno parte sicuramente gli utenti, attuali o potenziali, e i dipendenti, ma anche altre amministrazioni pubbliche o la collettività.

La natura degli stakeholder individuati e di quelli attivamente coinvolti nella definizione e nell'attuazione del Piano può essere varia e includere istituzioni pubbliche di vario livello, gruppi organizzati quali associazioni di utenti o cittadini, associazioni di categoria, sindacati, associazioni del territorio (associazioni culturali, ambientali, sociali, ecc.), oppure gruppi non organizzati (imprese, enti non profit, cittadini e collettività, mass media, ecc.).

Va evidenziato che spesso gli stakeholder sono potenziali partner dell'amministrazione e questa analisi può consentire di mettere a fuoco opportunità di collaborazione e di sviluppo di strategie comuni.

Le amministrazioni dovranno far in modo che in questa sezione del Piano siano riportate solo le risultanze più significative dell'analisi, garantendo un appropriato livello di sintesi, mentre l'eventuale documentazione tecnica di supporto potrebbe essere inserita in allegato.

Analisi del contesto interno

Contenuto della sezione

Sviluppare l'analisi del contesto interno significa individuare i punti di forza e i punti di debolezza dell'organizzazione.

L'analisi del contesto interno deve riguardare almeno le seguenti quattro dimensioni:

- organizzazione;
- risorse strumentali ed economiche;
- risorse umane;
- "salute finanziaria".

La dimensione "organizzazione" comprende l'organigramma, l'individuazione delle responsabilità (centri di responsabilità) e, ove presenti delle "corresponsabilità", l'articolazione territoriale dell'amministrazione, il personale in servizio, ecc..

L'ambito di analisi interna riconducibile alle "risorse strumentali ed economiche" è attinente alla ricognizione delle infrastrutture, tecnologiche e non, strumentali al raggiungimento degli obiettivi. Nella tecnologia devono essere ricompresi non solo il fattore materiale di supporto ai processi e ai sistemi informatici, ma anche i "fattori immateriali".

L'ambito di analisi "risorse umane" evidenzia le conoscenze, le capacità, le attitudini, i comportamenti, il turn-over e i valori dominanti dei soggetti che operano nell'organizzazione.

L'analisi delle risorse umane dovrà essere condotta con un approccio di genere. L'utilizzo degli indicatori tipici del capitale intellettuale facilitano la comprensione, anche verso l'esterno, della qualità oltre che della quantità di capitale umano disponibile.

Negli allegati tecnici del Piano, si possono inserire le schede 2.1, 2.2 e 2.3, opportunamente compilate, di cui al successivo paragrafo 3.8.

La cognizione dello stato di "salute finanziaria" deve essere inteso in termini di equilibri finanziari, economici e patrimoniali, tenendo conto dei vincoli di bilancio e dei sistemi contabili propri di ogni amministrazione. A tal fine è utile anche un'analisi per indici che faccia facilmente emergere situazioni di miglioramento o di peggioramento rispetto agli anni precedenti e ad amministrazioni confrontabili (benchmarking).

Sono, ad esempio, strumenti di analisi del contesto interno: le indagini del benessere organizzativo, l'analisi delle competenze, l'analisi del capitale intellettuale, le analisi di salute organizzativa, l'analisi di salute finanziaria, economica e patrimoniale, ecc..

Lo stato di "salute finanziaria", l'analisi organizzativa e la ricognizione quantitativa e qualitativa delle risorse strumentali, economiche e umane disponibili condizionano il raggiungimento degli obiettivi strategici e degli obiettivi operativi.

Obiettivi strategici

Contenuto della sezione