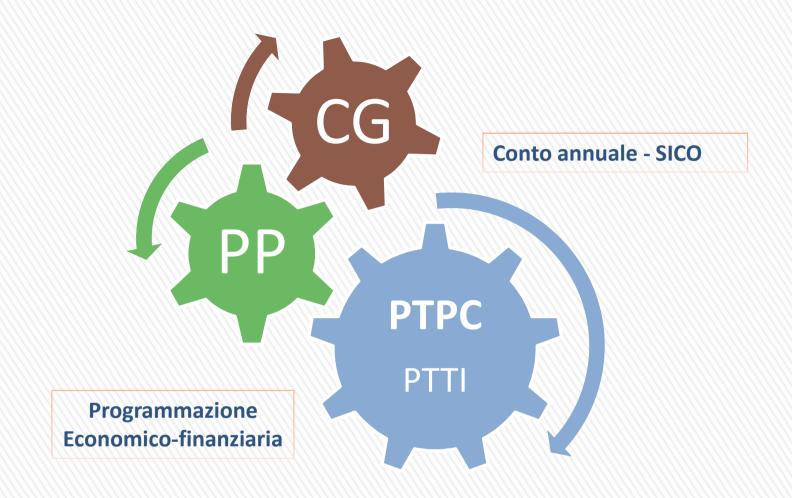


Per una trasparenza comunicativa: il coordinamento strategico tra il ciclo di gestione della performance, i PTPC e i PTTI

Il coordinamento degli strumenti di programmazione: trasparenza, performance e anticorruzione

Valerio Sarcone

Presidenza del Consiglio dei Ministri



PTPC – Piano triennale di prevenzione della corruzione (art. 1, commi 5 e 8 l. n. 190/2012)

PTTI – Piano triennale per la trasparenza e l'integrità (art. 11, d.lgs. n. 33/2013)

PP – Piano triennale della performance (art. 10, d.lgs. n. 150/2009)

CG – Controllo di gestione (art. 4, d.lgs. n. 286/1999)

# Del. ANAC n. 6/2013

- Realizzazione di un migliore collegamento tra ciclo della performance e ciclo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, sia in termini di associazione delle risorse agli obiettivi, sia in termini di gestione del processo e dei soggetti coinvolti.
- Promozione di un ciclo della performance "integrato" che comprenda gli ambiti relativi alla performance, agli standard di qualità dei servizi, alla trasparenza e integrità e, successivamente all'adozione del relativo Piano, alle misure in tema di prevenzione e contrasto della corruzione.
- Garanzia di una migliore fruibilità all'esterno delle informazioni prodotte e una migliore comparabilità della performance delle amministrazioni (PTTI).



# ... in particolare:

- a) il Piano della performance deve fare riferimento a tutte le risorse gestite dall'amministrazione e deve esplicitare il collegamento tra gli **obiettivi** (strategici e operativi) e le <u>risorse finanziarie</u>, <u>umane</u> e <u>strumentali</u>, anche nella prospettiva di definire il costo unitario per prodotto/servizio (come previsto dall'art. 1, comma 15 della L. n. 190/2012);
- b) gli **obiettivi**, gli **indicatori** e i **target** contenuti nel Piano della performance devono essere coerenti con quanto previsto dai documenti contabili e, in particolare, con quanto disposto dal d.lgs. n. 91/2011 e dal D.P.C.M. del 18 settembre 2012.



# Programmazione Economico-finanziaria

Art. 19 d.lgs. n. 91/2011

Le amministrazioni pubbliche, contestualmente al bilancio di previsione ed al bilancio consuntivo, presentano un documento denominato "Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio", al fine di illustrare gli obiettivi della spesa, misurarne i risultati e monitorarne l'effettivo andamento in termini di servizi forniti e di interventi realizzati.

Il Piano illustra il contenuto di ciascun programma di spesa ed espone informazioni sintetiche relative ai principali obiettivi da realizzare, con riferimento agli stessi programmi del bilancio per il triennio della programmazione finanziaria, e riporta gli indicatori individuati per quantificare tali obiettivi, nonché la misurazione annuale degli stessi indicatori per monitorare i risultati conseguiti.

Il Piano è coerente con il sistema di obiettivi ed indicatori adottati da ciascuna amministrazione ai sensi del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e, per le amministrazioni centrali dello Stato, corrisponde alle note integrative disciplinate dall'articolo 21, comma 11, lettera a), e dall'articolo 35, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.



# Ciclo di gestione della performance secondo il d.lgs. n. 150/2009



# Ciclo di gestione della performance integrato con PTPC



# Finalità del ciclo della performance

I Sistemi di misurazione della performance sono strumenti essenziali per il miglioramento dei servizi pubblici e, se appropriatamente sviluppati e implementati, possono svolgere un ruolo fondamentale nella definizione e nel raggiungimento degli obiettivi strategici, nell'allineamento alle migliori pratiche in tema di comportamenti, attitudini e performance organizzative (del. ANAC n. 89/2010).



# Finalità del ciclo della performance

La misurazione della performance consente di migliorare l'allocazione delle risorse fra le diverse strutture, premiando quelle virtuose e di eccellenza e riducendo gli sprechi e le inefficienze.



# Ciclo di gestione della performance

- definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;



# Ciclo di gestione della performance

- utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.



# Obiettivi della misurazione e valutazione della performance

- migliorare il sistema di individuazione e comunicazione dei propri obiettivi;
- verificare che gli obiettivi siano stati conseguiti;
- informare e guidare i processi decisionali;
- gestire più efficacemente sia le risorse che i processi organizzativi;
- influenzare e valutare i comportamenti di gruppi e individui;
- rafforzare l'accountability e le responsabilità a diversi livelli gerarchici;
- incoraggiare il miglioramento continuo e l'apprendimento organizzativo

# Ciclo di gestione della performance Definizione del contesto

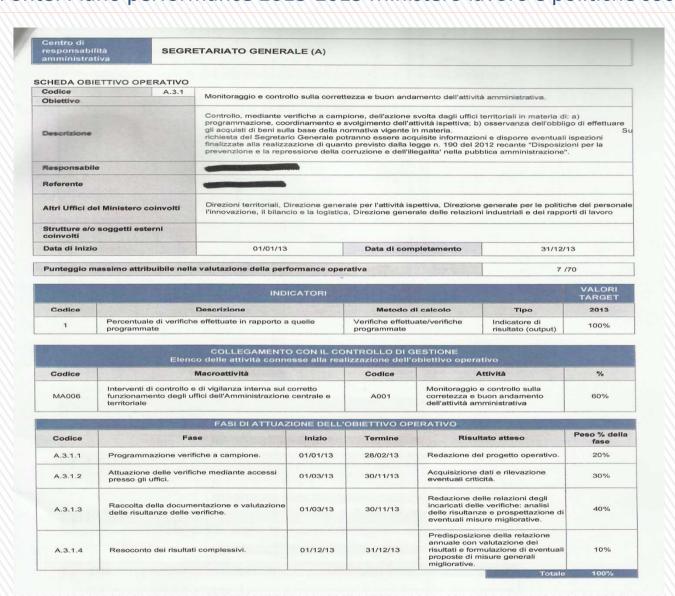


Nel ciclo della performance vengono definiti obiettivi ai quali sono associati dei target, misurati attraverso appositi indicatori.

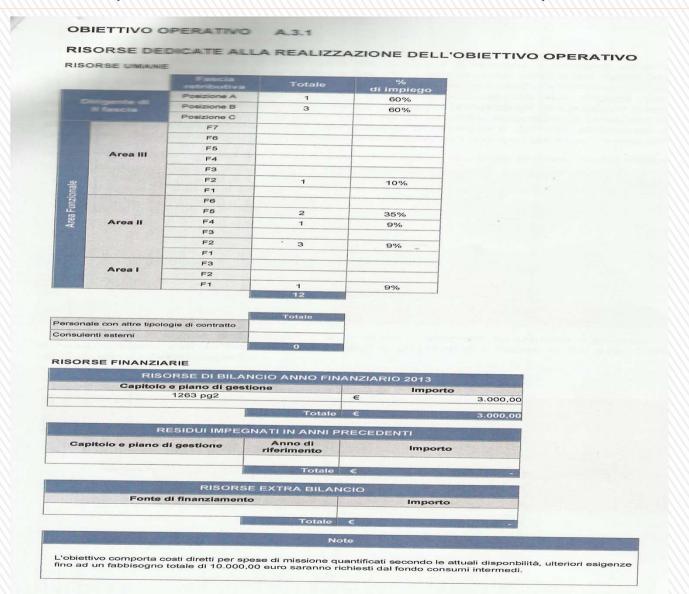
Un <u>target</u> è il risultato che un soggetto si prefigge di ottenere, ovvero il valore desiderato in corrispondenza di un'attività o processo.

Un <u>indicatore</u> di performance è lo strumento che rende possibile l'attività di acquisizione di informazioni. È la grandezza che si intende misurare per valutare il raggiungimento dell'obiettivo.

# Coordinamento tra i diversi strumenti di programmazione e controllo Fonte: Piano performance 2013-2015 Ministero lavoro e politiche sociali



Fonte: Piano performance 2013-2015 Ministero lavoro e politiche sociali



Per poter disporre di un quadro completo di misurazione e valutazione della performance è necessario poter avere a disposizione, altresì:

- i dati finanziari (che dovrebbero già essere "collegati" con il piano performance in fase di predisposizione del bilancio);
- i dati del controllo di gestione.



# I controlli interni nelle PPAA (d.lgs. n. 286/1999)

- garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile);

-verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (controllo di gestione);



# I controlli interni nelle PPAA (d.lgs. n. 286/1999)

- valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (valutazione della dirigenza);
- valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (valutazione e controllo strategico).



# Ai fini del controllo di gestione:

- deve essere analizzato il contesto organizzativo della PA;
- devono essere codificate le "linee di attività" svolte dalle diverse strutture (Unità organizzative) in cui si articola l'amministrazione;
- devono essere censite le unità di personale e le risorse economiche e strumentali da associare a ciascuna Unità organizzativa;
- devono essere rilevate le percentuali di impiego del personale su ciascuna linea di attività svolta;
- devono essere misurate le risorse finanziarie associate a ciascuna linea di attività svolta;

# Ai fini del controllo di gestione:

- devono essere misurate le risorse finanziarie associate a ciascuna linea di attività svolta;
- devono essere verificati gli scostamenti significativi tra le diverse rilevazioni (in genere semestrali) al fine di individuare le situazioni in cui è necessario intervenire (diminuzione/aumento dello stanziamento di risorse; reingegnerizzazione dei processi; razionalizzazione dell'impiego del personale).

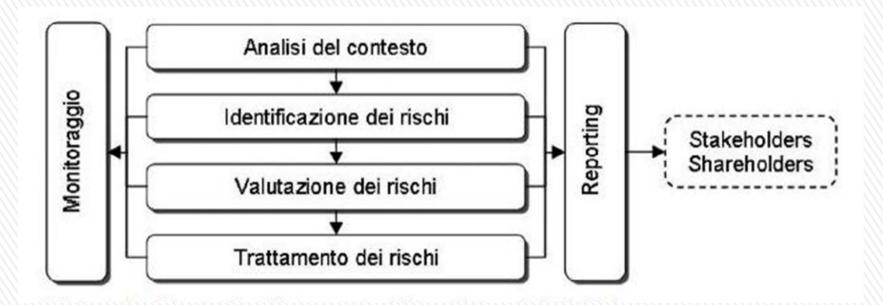


# In sostanza, con il controllo di gestione:

Si deve verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, attribuendo grande importanza alla funzione dirigenziale per il raggiungimento dei risultati, legando la valutazione della stessa ai risultati economici conseguiti (integrazione dei sistemi di controllo).



# La redazione del PTPC si fonda sui principi del «Risk management» (UNI ISO 31000:2010)





# La UNI ISO 31000:2010 fornisce indicazioni relative a:

- √ l'impegno costante da parte della direzione per l'introduzione di una efficace gestione del rischio e per la relativa definizione di politica e obiettivi;
- ✓ la progettazione della struttura di riferimento per gestire il rischio;
- ✓ la definizione delle responsabilità;
- √ l'integrazione della gestione del rischio nei processi organizzativi;
- √ l'assegnazione delle risorse;
- ✓ i meccanismi di comunicazione e reporting (interni ed esterni)
- √ l'attuazione della gestione del rischio;
- ✓ il monitoraggio, il riesame e il miglioramento continuo della struttura di riferimento.

# Per redigere un PTPC è necessario, in primis:

#### **DEFINZIONE DEL CONTESTO**

Definizione dell'organigramma dell'amministrazione Declaratoria delle competenze di ciascuna struttura

# MAPPATURA DEI PROCESSI Rilevazione per strutture e classificazione per aree di rischio

# Per redigere un PTPC è necessario, in primis:

#### INDIVIDUAZIONE DELLE AREE DI RISCHIO

#### Aree obbligatorie:

- processi finalizzati all'acquisizione e alla progressione del personale;
- processi finalizzati all'affidamento di lavori, servizi e forniture nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblici disciplinato dal d.lgs. n. 163 del 2006;
- processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

#### Aree «ulteriori»

# Per redigere un PTPC è necessario, in primis:

#### VALUTAZIONE DEL RISCHIO PER CIASCUN PROCESSO

- Identificazione
- Analisi
- Ponderazione

#### ANALISI E VALUTAZIONE DEL RISCHIO

Valorizzazione di ogni singolo rischio censito nel «Registro dei rischi», applicando i criteri di calcolo di cui all'Allegato 5 del PNA

#### TRATTAMENTO DEI RISCHI

Viene effettuata una definizione delle priorità di trattamento che è possibile desumere dalla classifica dei rischi preventivamente stilata. Ciò consente di orientare sulla base di criteri oggettivi la priorità delle misure di prevenzione e riduzione dei rischi.

- ✓ Per garantire un efficace trattamento dei rischi è necessario definire precise misure di prevenzione
- ✓ Le misure di prevenzione devono essere esplicitate in un registro dei rischi in cui si possano inequivocabilmente associare agli eventi potenzialmente corruttivi censiti nella redazione del PTPC
- ✓ Le misure devono costituire obiettivi di performance dei dirigenti responsabili
- ✓ La valutazione della performance in funzione di giustificazione della remunerazione accessoria dei dipendenti deve essere legata al raggiungimento di obiettivi anticorruzione

PNA – Allegato 1 (pagg. 15-16)

✓ Il PTPC deve quindi essere strutturato come documento di programmazione, con l'indicazione di obiettivi, indicatori, misure, responsabili, tempistica e risorse. Risulta importante stabilire gli opportuni collegamenti con il ciclo della performance; tali collegamenti devono essere reali e non dei meri richiami/rinvii tra i Piani (es: tra PP e PTPC).

# PNA – Allegato 1 (pagg. 15-16)

- ✓ Le pubbliche amministrazioni procedono ad inserire negli strumenti del ciclo della performance, in qualità di obiettivi e di indicatori per la prevenzione del fenomeno della corruzione, i processi e le attività di programmazione posti in essere per l'attuazione del PTPC.
- ✓ In tal modo, le attività svolte dall'amministrazione per la predisposizione, l'implementazione e l'attuazione del PTPC vengono inserite in forma di obiettivi nel PP

PNA – All. 1 (pag. 17) - **Performance organizzativa** (art. 8 del d.lgs. n. 150 del 2009), con particolare riferimento:

- ✓ all'attuazione di piani e misure di prevenzione della corruzione, nonché la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti (art. 8, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 150 del 2009);
- ✓ allo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione (art. 8, comma1, lett. e) accountability).

PNA – All. 1 (pag. 17) - **Performance individuale** (ex art. 9, d.lgs. n. 150 del 2009), dove andranno inseriti:

✓ nel PP ex art. 10 del d.lgs. n. 150 del 2009, gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori, in particolare gli obiettivi assegnati al responsabile della prevenzione della corruzione, ai dirigenti apicali in base alle attività che svolgono ai sensi dell'art. 16, commi 1, lett. l) bis, ter, quater, d.lgs. n. 165 del 2001; ai referenti del responsabile della corruzione, qualora siano individuati tra il personale con qualifica dirigenziale;

PNA – All. 1 (pag. 17) - **Performance individuale** (ex art. 9, d.lgs. n. 150 del 2009), dove andranno inseriti:

✓ nel Sistema di misurazione e valutazione delle performance ex art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2009 gli obiettivi, individuali e/o di gruppo, assegnati al personale formato che opera nei settori esposti alla corruzione ed ai referenti del responsabile della corruzione, qualora siano individuati tra il personale non dirigente.



PNA – All. 1 (pag. 18)

Dei risultati emersi nella Relazione delle performance il responsabile della prevenzione della corruzione dovrà tener conto:

✓ effettuando un'analisi per comprendere le ragioni/cause in base alle quali si sono verificati degli scostamenti rispetto ai risultati attesi;



PNA - All. 1 (pag. 18)

- ✓ individuando delle misure correttive, sia in relazione alle misure c.d. obbligatorie che a quelle c.d. ulteriori, anche in coordinamento con i dirigenti in base alle attività che svolgono ai sensi dell'art. 16, commi 1, lett. l) bis, ter, quater, d.lgs. n. 165 del 2001 ed i referenti del responsabile della corruzione;
- ✓ per inserire le misure correttive tra quelle per implementare/migliorare il PTPC.



PNA - All. 1 (pag. 18)

- ✓ Anche la performance individuale del responsabile della prevenzione deve essere valutata in relazione alla specifica funzione affidata, a tal fine inserendo nel P.P. gli obiettivi affidati.
- ✓ Ciò naturalmente pure al fine di consentire un'adeguata remunerazione mediante il trattamento accessorio della funzione svolta.

- ✓ Le misure di prevenzione della corruzione devono, dunque, rispondere a criteri di misurabilità e verifica applicabili agli obiettivi oggetto del PP.
- ★ È necessario, dunque, dover ragionare in termini di:
  - Obiettivi
  - Indicatori
  - Target
  - Risorse (umane e finanziarie)
  - Strutture di riferimento e responsabili
  - Output
  - Outcome

# Obiettivo

✓ È la descrizione di un traguardo che l'organizzazione si prefigge di raggiungere per eseguire con successo i propri indirizzi; può essere strategico o operativo. L'obiettivo è espresso attraverso una descrizione sintetica e deve essere sempre misurabile, quantificabile e, possibilmente, condiviso. Non deve essere confuso con lo specifico valore desiderato in corrispondenza di un'attività o processo (vedi target).



# **Indicatore**

√ È lo strumento che rende possibile l'attività di acquisizione di informazioni. È la grandezza che si intende misurare per valutare il raggiungimento dell'obiettivo.

# **Target**

È il risultato che un soggetto si prefigge di ottenere; ovvero il valore desiderato in corrispondenza di un'attività o processo. Tipicamente questo valore è espresso in termini quantitativi entro uno specifico intervallo temporale e può riferirsi a obiettivi sia strategici che operativi.

# **Output**

✓ Si tratta del risultato che si ottiene immediatamente al termine di una attività o di un processo. Ogni attività può essere descritta in sistema con input consumati ed output ottenuti secondo la catena logica: input → attività → output (definizione di «processo» nel PNA). Quando l'output si lega all'input in termini finanziari, si esprime il concetto di economicità. Quando tale relazione non è espressa in termini finanziari, ma fisicotecnici, si esprime il concetto di efficienza.

# **Outcome**

✓ Impatto, risultato ultimo di un'azione. Nella misurazione della performance ci si riferisce agli outcome per indicare la conseguenza di un'attività o processo dal punto di vista dell'utente del servizio e, più in generale, degli stakeholder. Esempi di outcome sono: il miglioramento della qualità della vita, della salute dei cittadini, ecc.. Un outcome può riferirsi al risultato immediato di un servizio o di un intervento (ad es. riduzione della percentuale di fumatori), oppure allo stato finale raggiunto (ad es. la riduzione dell'incidenza dei tumore ai polmoni). Il rapporto tra l'utilizzo di un input e l'ottenimento di un outcome può essere rappresentato in termini di efficacia.

# Centralità della misurazione/valutazione delle attività

# Legenda

- ✓ PP Piano della performance
- ✓ RP Relazione della performance
- ✓ PF Programmazione finanziaria
- ✓ PTPC Piano triennale di prevenzione della corruzione
- ✓ PTTI Piano triennale trasparenza e integrità
- ✓ CDG Controllo di gestione
- ✓ QS Qualità dei servizi



# Centralità della misurazione/valutazione delle attività

# **Performance**

- ✓ Organizzativa (PP, RP, PF, PTPC, PTTI, CDG, QS)
- ✓ Individuale (PP, RP, PTPC, PTTI, CDG, PF)
  - Responsabilità (Codice di comportamento)

# **Economicità**

 ✓ Verifica dello stanziamento e dell'impiego delle risorse economico-finanziarie (PF, CDG, RP, PTTI, QS)



# Centralità della misurazione/valutazione delle attività

# **Efficienza**

✓ Impiego razionale del personale e delle risorse sulle linee di attività dell'amministrazione (CDG, PF, PTTI, RP)

# **Efficacia**

✓ Outcome delle attività svolte (RP, PTPC, PTTI, QS)

# Integrità

✓ Verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione e contrato alla corruzione (PTPC, PP, RP, CDG, QS)

# Per concludere...

... nelle amministrazioni ci sono diverse tipologie di controllo che hanno i seguenti denominatori comuni:

- ✓ Analisi del contesto
- ✓ Analisi dell'allocazione delle risorse
- ✓ Associazione di obiettivi/target in funzione di valutazione della performance e della responsabilità individuale
- ✓ Monitoraggio e verifica della correttezza delle modalità di perseguimento degli obiettivi (compresi quelli che costituiscono misure di prevenzione della corruzione)

# Normativa e documentazione consultata

- D.lgs. n. 165/2001
- D.lgs. n. 286/1999
- D.lgs. n. 150/2009
- D.lgs. n. 91/2011 e DPCM 18/9/2012
- L. 150/2012
- D.lgs. n. 33/2013
- Del. CIVIT/ANC nn. 89/2010, 5/2012, 6/2013
- Piano performance Ministero lavoro e politiche sociali 2013-2015
- Piano performance Ministero salute 2013-2015
- PTPC Ministero salute 2013-2016