

Università degli Studi di Roma «Tor Vergata»

CORSO: ORGANIZZAZIONE DELLA PA
EDIZIONE 2024 -2025

DISPENSA N. 2 _INTEGRATIVA AL CAPITOLO 2 DEL LIBRO DI TESTO

OGGETTO:

L'EVOLUZIONE DEL DIBATTITO SULLA PERFORMANCE NEL SETTORE PUBBLICO ITALIANO:
DAL CONTROLLO DI GESTIONE, ALLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA, ALLA CREAZIONE
DEL VALORE PUBBLICO

PROF. ALESSANDRO HINNA _UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "TOR VERGATA"

L'evoluzione del dibattito sulla performance nel settore pubblico italiano: dal controllo di gestione, alla performance organizzativa, alla creazione del valore pubblico

Partiamo da una idea di performance ...

Capacità nel tempo di raggiungere risultati
che siano il più possibile vicini
agli obiettivi programmati

Partiamo da una idea di performance ...

La «correttezza dell'azione amministrativa»

Legalità

Conformità alla norma e prevenzione dell'arbitrio

Tracciabilità

Centralità dell'atto amministrativo scritto

Prevedibilità

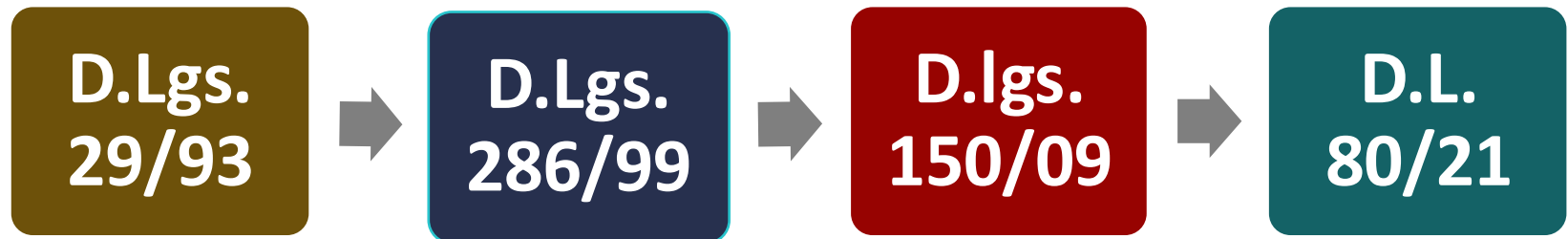
Azione organizzativa stabile e non arbitraria

Imparzialità

Uniformità del trattamento
Neutralità dell'azione amministrativa



Le «tappe» fondamentali della evoluzione della valutazione della performance nella PA italiana



Prime considerazioni di sintesi:

D.Lgs. 29/93 vs D.Lgs. 286/99 (1/2)

D.Lgs. 29/93	D.Lgs. 286/99
Istituzione di servizi di controllo interno o nuclei di valutazione	Istituzione del controllo: ◦ amm. e contabile ◦ gestione ◦ strategico ◦ valutazione del personale
	Integrazione delle diverse tipologie di controllo
Posizione di autonomia dei servizi o nuclei che rispondono solo agli organi di indirizzo politico	Distinzione degli organi che rispondono al livello politico amministrativo e alla dirigenza
Responsabilizzazione dei dirigenti sui risultati dell'attività	Responsabilizzazione e valutazione della dirigenza
	Qualità dei servizi pubblici

Principali innovazioni del D.Lgs. 286/99



D.Lgs.
29/93

D.Lgs.
286/99

D.lgs.
150/09

D.L.
80/21

Prime considerazioni di sintesi:

D.Lgs. 29/93 vs D.Lgs. 286/99 (2/2)

Il sistema complessivo delle riforme dei controlli interne degli anni 90' lascia alcuni nodi irrisolti:

- ci si riferisce a problematiche inerenti efficienza ed efficacia dell'amministrazione pubblica, tralasciando in parte il presidio di problemi relativi alla **rilevanza** e dunque agli impatti dell'azione amministrativa
- si pone enfasi sul necessario orientamento ai risultati attesi (obiettivi) determinando il rischio di un orientamento al **breve periodo**
- vi è la mancanza di un chiaro collegamento tra **valutazione dirigenziale** e **valutazione organizzativa**
- si tende ad sovrapporre l'attività di **misurazione** dei risultati con l'attività di **valutazione** della prestazione individuale
- si tende a **collegare** la valutazione della prestazione unicamente al **sistema di retribuzione**
- non viene esplicitato il **collegamento** tra **accountability interna** e **esterna**



Il concetto di performance nel D.lgs. 150/2009

La “performance” è:

- il **contributo** (risultato e modalità di raggiungimento del risultato)
- che un **soggetto** (sistema, organizzazione, unità organizzativa, team, singolo individuo)
- apporta attraverso la propria **azione**
- al raggiungimento delle **finalità** e degli **obiettivi**
- ed, in ultima istanza, alla **soddisfazione dei bisogni** per i quali l'organizzazione è stata costituita.

D.Lgs.
29/93

D.Lgs.
286/99

D.lgs.
150/09

D.L.
80/21

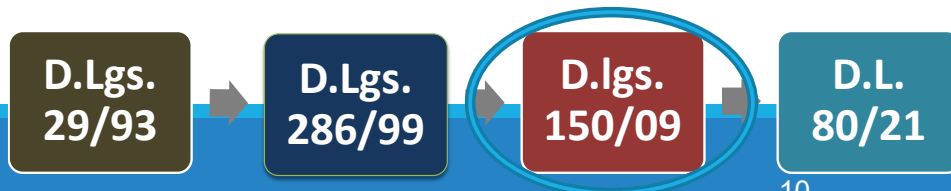
L'integrazione tra programmazione e controllo nel D.lgs. 150/2009

La norma prevede che ogni amministrazione realizzi (con una metodologia appropriata stabilita nel decreto stesso):

a) Un sistema di **misurazione** e **valutazione** della performance: si tratta di un documento in cui è contenuta tutta la metodologia, il processo, le fasi e gli strumenti della misurazione e valutazione delle performance a livello sia organizzativo sia individuale.

b) Un **ciclo della performance** che dà origine a:

- **piano triennale delle performance** (che contiene gli obiettivi, gli indicatori ed i target per tutto l'Istituto, per le unità organizzative e per i dirigenti),
- **relazione di performance**: è un rendiconto sul livello di raggiungimento degli obiettivi e deve essere non solo pubblicata ma anche presentata agli stakeholders.



Gli elementi di discontinuità del D.lgs. 150/2009

Oggetto - Art 2 del D.lgs. n. 150/2009

- **Valutazione** delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche al fine di assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio **tramite** la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa e individuale.

Scopo della valutazione - Art 3 del D.lgs. n. 150/2009

La misurazione e la valutazione della performance:

- sono volte al **miglioramento della qualità** dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alla **crescita delle competenze professionali**,
- attraverso la **valorizzazione del merito** e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative,
- in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.

D.Lgs.
29/93

D.Lgs.
286/99

D.lgs.
150/09

D.L.
80/21

Il ciclo di gestione: D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 74 - Modifiche al D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150

Art. 4. Ciclo di gestione della performance

1. Ai fini dell'attuazione dei principi generali di cui all'articolo 3, le amministrazioni pubbliche sviluppano, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della performance.
2. Il **ciclo di gestione della performance** si articola nelle seguenti fasi:
 - a) **definizione e assegnazione degli obiettivi** che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori tenendo conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente, come documentati e validati nella relazione annuale sulla performance di cui all'articolo 10;
 - b) **collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse**;
 - c) **monitoraggio in corso di esercizio** e attivazione di eventuali interventi correttivi;
 - d) **misurazione e valutazione della performance**, organizzativa e individuale;
 - e) **utilizzo dei sistemi premianti**, secondo criteri di valorizzazione del merito;
 - f) **rendicontazione dei risultati** agli organi di controllo interni ed indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

D.Lgs.
29/93

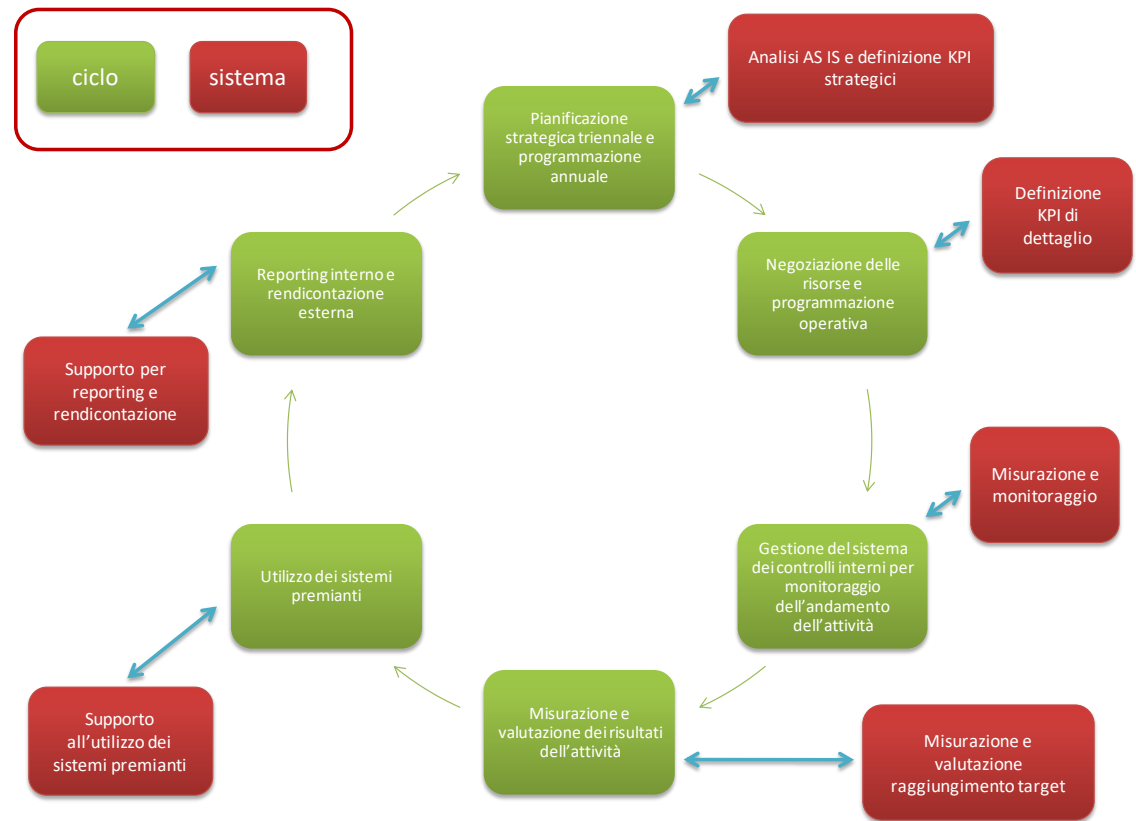
D.Lgs.
286/99

D.lgs.
150/09

D.L.
80/21

L'integrazione tra programmazione e controllo nel D.lgs. 150/2009

Il rapporto tra
Ciclo e Sistema



D.Lgs.
29/93

D.Lgs.
286/99

D.lgs.
150/09

D.L.
80/21

D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 74 - Modifiche al D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150

Art. 8. Ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa

1. Il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa concerne:

- a) *l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività;*
- b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- e) lo 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;
- f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

D.Lgs.
29/93



D.Lgs.
286/99



D.lgs.
150/09



D.L.
80/21

Programmazione, misurazione, valutazione e reporting quali attività distinte e complementari



Indicazioni: Linea guida n.2/2017

- **Programmazione** = attività che definisce gli obiettivi che si prefigge di raggiungere nel medio-lungo e nel breve periodo.
- **Misurazione** = attività di quantificazione del livello di raggiungimento dei risultati e degli impatti da questi prodotti su utenti e stakeholder, attraverso il ricorso a indicatori.
- **Valutazione** = attività di analisi e interpretazione dei valori misurati, che tiene conto dei fattori di contesto che possono avere determinato l'allineamento o lo scostamento rispetto ad un valore di riferimento.
- **Reporting** = attività di documentazione degli esiti del processo di valutazione della performance organizzativa

D.Lgs.
29/93

D.Lgs.
286/99

D.lgs.
150/09

D.L.
80/21

Gli elementi di discontinuità del D.lgs. 150/2009

I livelli - Art 3 del D.lgs. n. 150/2009

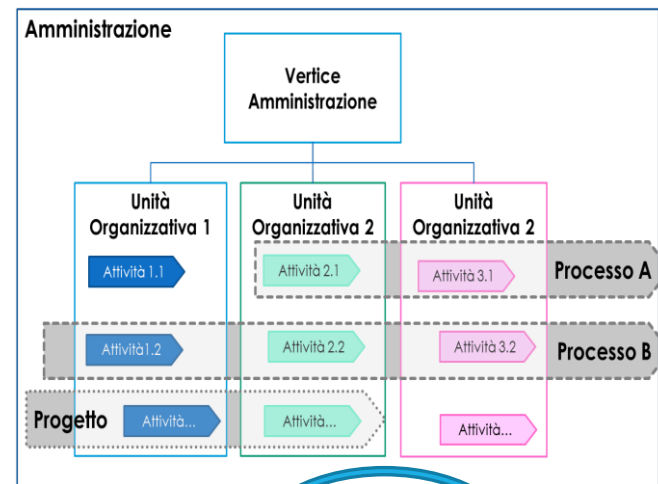
La misurazione e valutazione della performance organizzativa può essere riferita a tre diverse unità di analisi:

1. **amministrazione** nel suo complesso;
2. **singole unità organizzative** dell'amministrazione;
3. **processi e progetti**

Indicazioni: Linea guida n.2/2017



- ❑ **Obiettivo** = Ciò che si vuole perseguire (l'obiettivo è cosa raggiungere NON cosa fare)
- ❑ **Indicatore**= Ciò che si utilizza per raccogliere ed analizzare i dati necessari per monitorare i progressi ottenuti nel perseguimento dell'obiettivo (indicatore)
- ❑ **Target** = Il livello atteso di performance, misurato attraverso uno o più indicatori, che si desidera ottenere per poter considerare un obiettivo conseguito o raggiunto (target).
- ❑ **Base line**= Il livello di partenza (baseline)



D.Lgs.
29/93

D.Lgs.
286/99

D.lgs.
150/09

D.L.
80/21

Gli ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa:

Indicazioni D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 74 - Modifiche al D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150

Art. 8. Ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa

1. Il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa concerne:

- a) l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi** collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività;
- b) l'attuazione di piani e programmi**, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari** delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo** dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- e) lo 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;
- f) l'efficienza nell'impiego delle risorse**, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati**;
- h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.**

**D.Lgs.
29/93**

**D.Lgs.
286/99**

**D.lgs.
150/09**

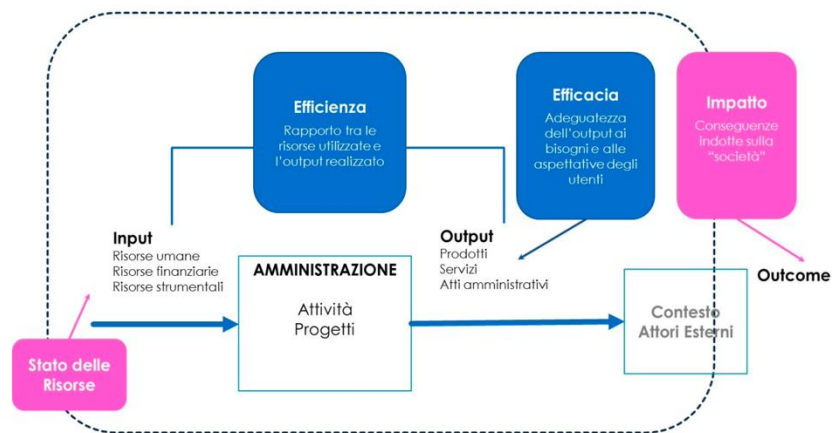
**D.L.
80/21**

Il perimetro della performance (1/2)

Indicazioni: Linea guida n.1-2/2017

Ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa	Indicatori
a) l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività	Indicatori di impatto
b) l'attuazione di piani e programmi,	Indicatori di efficacia
c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari	Indicatori di efficacia qualitativa
d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;	Indicatori di stato delle risorse
e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni	Indicatori di stato delle risorse
f) l'efficienza nell'impiego delle risorse	Indicatori di efficienza
g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati	Indicatori di efficacia qualitativa e quantitativa
h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità	Indicatori di efficacia qualitativa e quantitativa

Le dimensioni rilevanti della performance organizzativa



D.Lgs.
29/93

D.Lgs.
286/99

D.lgs.
150/09

D.L.
80/21

Gli attori del sistema di valutazione

Indicazioni D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 74 - Modifiche al D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150

Art. 7. Sistema di misurazione e valutazione della performance

2. La **funzione di misurazione e valutazione delle performance** è svolta:

- a) dagli **Organismi indipendenti di valutazione** della performance di cui all'articolo 14, cui compete la misurazione e valutazione della performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, nonché la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice ai sensi del comma 4, lettera e), del medesimo articolo;
- b) dai **dirigenti di ciascuna amministrazione**, secondo quanto previsto agli articoli 8 e 9;
- c) dai **cittadini o dagli altri utenti** finali in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione, partecipando alla valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione, secondo quanto stabilito dagli articoli 8 e 19-bis.

II D.L. 80/2021 - PIAO

Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR,

articolo 6 del decreto legge n. 80/2021 -> Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO).

- **nuovo documento di programmazione** deve essere adottato da tutte le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, entro il 31 gennaio di ogni anno.
- «**assorbe**» una serie di documenti programmatici che finora le amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre annualmente: performance, fabbisogni del personale, parità di genere, lavoro agile, anticorruzione.

Il quadro normativo è stato completato con l'approvazione dei provvedimenti attuativi previsti dai commi 5 e 6 del citato articolo 6 del DL 80/2021:

- Il D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81 (GU Serie Generale n.151 del 30-06-2022) che individua gli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione.
- Il decreto 30 giugno 2022, n. 132 (GU Serie Generale n.209 del 07-09-2022) che ha definito il contenuto del Piano, ivi incluse le modalità semplificate previste per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti.

D.Lgs.
29/93

D.Lgs.
286/99

D.lgs.
150/09

D.L.
80/21

D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81

Adempimenti assorbiti nel PIAO

Piano dei fabbisogni, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

Piano delle azioni concrete, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

Piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio, legge 24 dicembre 2007, n. 244

Piano della performance, decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150

Piano di prevenzione della corruzione, legge 6 novembre 2012, n. 190

Piano organizzativo del lavoro agile, la legge 7 agosto 2015, n. 124

Piani di azioni positive, decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198.

La struttura del PIAO secondo le linee guida

SEZIONE 1. SCHEDA ANAGRAFICA DELL'AMMINISTRAZIONE

SEZIONE 2 VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE

- Sottosezione Valore pubblico
- Sottosezione Performance
- Sottosezione Rischi corruttivi e trasparenza

SEZIONE 3 ORGANIZZAZIONE E CAPITALE UMANO

SEZIONE 4. MONITORAGGIO

D.Lgs.
29/93

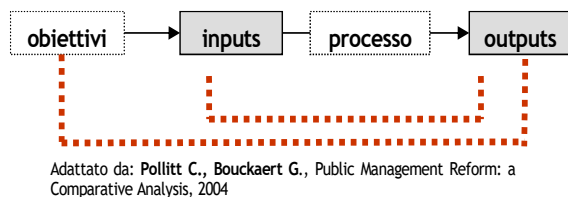
D.Lgs.
286/99

D.lgs.
150/09

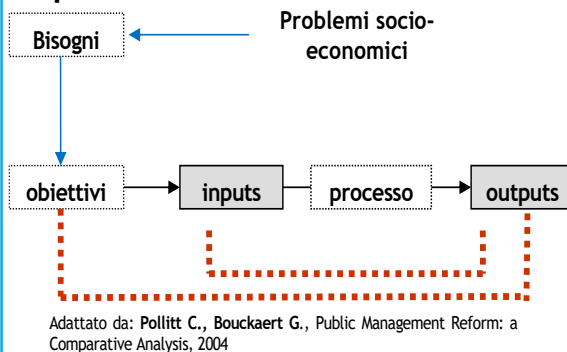
D.L.
80/21

La strada percorsa e non ancora conclusa: prima sintesi

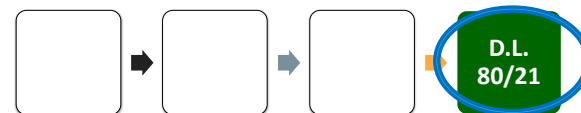
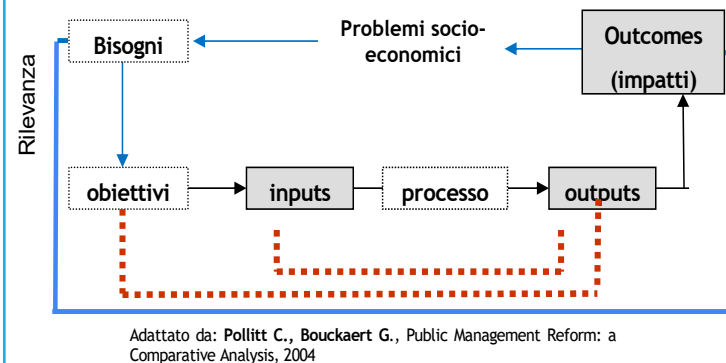
Orientamento al controllo....



Orientamento alla performance....

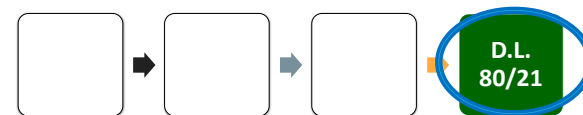


Orientamento al valore....



D.Lgs. 29/93 → **D.Lgs. 286/99**

Dalla integrazione dei controlli alla integrazione della programmazione



La ricerca di un'amministrazione che crei e tuteli il **valore pubblico**

- Misure urgenti per il **rafforzamento della capacità amministrativa** delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR
- Articolo 6 del decreto legge n. 80/2021 -> Piano integrato di attività e organizzazione (**PIAO**).
 - **nuovo documento di programmazione** deve essere adottato da tutte le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, entro il 31 gennaio di ogni anno.
 - «**assorbe**» una serie di documenti programmatici che finora le amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre annualmente: **performance**, **fabbisogni** del personale, **parità di genere**, **lavoro agile**, **anticorruzione**.

