



*Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità
delle amministrazioni pubbliche*

DELIBERA n. 114/2010

**Indicazioni applicative ai fini della adozione del Sistema di misurazione e valutazione della
performance (articolo 30, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)**

approvata nella seduta del 10 novembre 2010

Premessa

Il Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, sia organizzativa sia individuale, che ogni amministrazione deve adottare, ai sensi dell'art. 30, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 deve essere operativo a decorrere dal 1° gennaio 2011.

Muovendo dall'analisi dei documenti relativi ai Sistemi trasmessi dagli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) alla Commissione, come richiesto nella delibera n. 104/2010, si forniscono ulteriori indicazioni applicative necessarie per assicurare la conformità dei Sistemi a quanto previsto nel decreto e nelle delibere nn. 89 e 104 del 2010 di questa Commissione, nonché la loro correttezza da un punto di vista metodologico.

La presente delibera non fornisce indicazioni articolate per singola amministrazione, ma individua problematiche e criticità emerse dall'analisi dei suddetti documenti, indicando i requisiti minimi relativi ai Sistemi di misurazione della *performance* individuale e richiamando quelli relativi ai Sistemi di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa (contenuti nella delibera n. 89/2010). Sono, infine, formulate indicazioni finali relative all'adozione del Sistema stesso. La Commissione si riserva, in ogni caso, di segnalare alle singole amministrazioni le eventuali specifiche criticità di maggior rilievo.

INDICE

1.	Analisi dei documenti trasmessi dalle amministrazioni (delibera n. 104/2010)...	4
1.1.	Criticità relative al processo generale	4
1.2.	Criticità relative alla <i>performance</i> organizzativa.....	4
1.3.	Criticità relative alla <i>performance</i> individuale	5
2.	Indirizzi relativi al Sistema di misurazione e valutazione della <i>performance</i> individuale	8
2.1.	Requisiti minimi del Sistema di misurazione e valutazione della <i>performance</i> individuale	8
2.2.	Richiamo ai requisiti minimi del Sistema di misurazione della <i>performance</i> organizzativa.....	12
3.	Indicazioni finali per l'adozione del Sistema.....	13

1. Analisi dei documenti trasmessi dalle amministrazioni (delibera n. 104/2010)

1.1. Criticità relative al processo generale

La presente analisi muove dai documenti sui Sistemi di misurazione e valutazione della *performance* trasmessi dalle amministrazioni in ottemperanza agli indirizzi contenuti nella delibera n. 104/2010. Tali documenti si riferiscono ad un totale di 51 amministrazioni di cui 13 ministeri e 38 enti pubblici nazionali¹.

Ad una prima evidenza, mentre alcuni documenti risultano essere una semplice descrizione della situazione esistente (in alcuni casi si tratta dichiaratamente di un primo documento in bozza) e/o degli strumenti che si intendono adottare, altri sono stati già adottati con atto formale e presentano una struttura molto più rigorosa. Questo ha comportato inevitabili difficoltà di analisi, in quanto, molto spesso, soprattutto su alcuni aspetti più operativi, i documenti si limitano a citazioni più o meno dettagliate di elementi che si intendono introdurre nel Sistema di misurazione e valutazione, senza fornire elementi che sarebbero utili per comprendere l'effettiva adeguatezza delle soluzioni adottate.

Tabella 1: Criticità relative al processo generale

Aspetto valutato	Criticità rilevate
Definizione dei ruoli e delle responsabilità	La descrizione è abbastanza completa nei documenti di tutte le amministrazioni (soprattutto per i ministeri). Non sempre sono esplicitati i ruoli nell'ambito del processo di valutazione.
Definizione della tempistica interna di processo	Non sempre si hanno indicazioni in merito alle tempistiche che consentiranno alle amministrazioni di rispettare le scadenze previste. Molto spesso la tempistica riportata coincide semplicemente con il rispetto degli adempimenti previsti dalle varie normative vigenti. Solo un numero ridotto di amministrazioni descrive la tempistica per la realizzazione di un monitoraggio intermedio.
Descrizione delle modalità di definizione degli obiettivi, indicatori e <i>target</i>	Il processo di definizione degli obiettivi viene correttamente esplicitato solo da un numero piuttosto ridotto di amministrazioni. I riferimenti alla condivisione sono spesso solo generici. In alcuni casi si fa riferimento alla "cascata" (<i>cascading</i>) degli obiettivi senza specificare il "come" essa avvenga.
Descrizione delle modalità di revisione di obiettivi, indicatori e <i>target</i>	Solo in pochissimi casi (qualche cenno in più nei ministeri) si riportano indicazioni concrete su questo aspetto.
Descrizione delle modalità di raccordo con i controlli esistenti (in particolare D. Lgs. n. 286/1999) e con il ciclo di programmazione economico/finanziaria	La maggior parte dei documenti contiene un calendario della programmazione. Alcuni documenti necessitano di approfondimento con riferimento: all'interazione tra gli uffici che svolgono i controlli e l'OIV ai fini dello scambio delle informazioni rilevanti per il monitoraggio; alle modalità di attuazione della rilevata necessità di instaurare il coordinamento tra i documenti di bilancio ed il Piano della <i>performance</i> .

1.2. Criticità relative alla *performance* organizzativa

Dall'analisi dei documenti, relativamente alla misurazione e valutazione della *performance* organizzativa, emergono le criticità di seguito riportate.

La maggior parte dei ministeri descrive un processo il cui risultato finale è la redazione della direttiva annuale. Quando è richiamato il Piano della *performance* si riferisce, in alcune ipotesi, che il Piano contiene gli obiettivi di tutte le direttive in precedenza emanate (direttiva ministeriale, direttiva dei Centri di Responsabilità Amministrativa per l'assegnazione di risorse e obiettivi ai

¹ Sono stati analizzati solo i documenti relativi alle amministrazioni tenute ad adottare il primo documento relativo al Sistema entro il 30 settembre 2010 (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). Nel complesso i documenti pervenuti sono 65.

dirigenti di prima fascia e direttiva con la quale i dirigenti di prima fascia enunciano gli obiettivi della propria unità organizzativa).

Un aspetto positivo rilevato nell'analisi dei documenti relativi ad alcuni enti è che il Piano della *performance*, oltre alla missione e visione dell'amministrazione, include i piani strategici ed operativi. Un ulteriore aspetto positivo, rilevato presso alcuni ministeri, è l'introduzione di un orizzonte triennale per l'atto di indirizzo del Ministro al fine di migliorare il processo di pianificazione strategica.

Tabella 2: Criticità relative alla *performance* organizzativa

Aspetto valutato	Criticità rilevate
Individuazione di aree strategiche	Alcune amministrazioni hanno individuato, nell'ambito del Sistema, le aree strategiche. In rari casi, in un'ottica di maturità secondo quanto illustrato nella delibera n. 89/2010, si è già intrapreso il percorso verso la definizione di mappe strategiche.
Presenza di schede indicatori	Solo in pochi casi è prevista l'adozione di schede <i>ad hoc</i> per la definizione degli indicatori da utilizzare. Anche quando ne viene citato l'utilizzo, nella maggior parte delle ipotesi non viene allegato un esempio concreto. Si consiglia di conformarsi, almeno per gli obiettivi strategici, alle schede riportate nella delibera n. 89/2010.
Presenza tabelle di <i>test</i> per indicatori e <i>target</i>	È un aspetto che, allo stato attuale, è preso in considerazione solo da un numero limitato di amministrazioni. Si consiglia di conformarsi, almeno per gli obiettivi strategici, alle schede riportate nella delibera n. 89/2010.
Presenza di strumenti di misurazione della <i>performance</i>	L'adozione di modelli di riferimento tipo CAF, BSC, etc. è più diffusa negli enti. In alcuni casi si registra però una sovrapposizione tra BSC (si veda la delibera n. 89/2010) e i macroambiti riportati nella delibera n. 104/2010 oppure con il CAF/EFQM: più in generale, vengono spesso uniti tra loro elementi diversi di modelli diversi senza un'evidente logica di collegamento. Occorre pertanto fare chiarezza nell'utilizzo di una metodologia o l'altra. Inoltre, vi è l'impressione che alcune amministrazioni abbiano erroneamente interpretato come vincolante la scelta di uno dei modelli proposti.
Ambiti del Sistema di misurazione: <i>outcome</i>	La specifica attenzione all' <i>outcome</i> dell'amministrazione non è diffusa come dovrebbe (in un sostanziale equilibrio fra ministeri ed altri enti). Inoltre, in molti casi, i documenti esaminati si limitano ad una mera citazione del concetto, senza indicazioni concrete su quali siano gli impatti e su come si intenda misurarli.
Ambiti del Sistema di misurazione: <i>customer satisfaction</i>	È un profilo più sviluppato presso gli enti che presso i ministeri, anche se spesso i documenti esaminati si limitano a "dichiarazioni d'intenti", senza una vera descrizione delle modalità operative che si intendono adottare.
Ambiti del Sistema di misurazione: considerazioni generali	Spesso gli ambiti riportati nell'articolo 8 del D. Lgs. n. 150/2009 sono solo citati, senza far riferimento alle modalità grazie alle quali entreranno a far parte del Sistema che si vuole adottare.
Supporto informativo da parte del controllo di gestione	Le maggiori carenze su questo fronte si registrano fra gli enti (anche perché alcuni, di ridotte dimensioni, non dispongono, ad oggi, di un Sistema di controllo di gestione). In molti casi tale supporto informativo, comunque intuibile, non è esplicitato per quanto concerne meccanismi e contenuti.
Esplicitazione delle modalità di coinvolgimento degli <i>stakeholder</i>	Poco presente nei documenti dei ministeri. Qualche riscontro positivo nell'ambito dei documenti degli enti ("favoriti" dal contatto più diretto che spesso hanno con alcuni <i>stakeholder</i>). In molti casi non vengono nemmeno individuati/elencati i potenziali <i>stakeholder</i> delle attività dell'amministrazione. Va ricordato, al riguardo, che gli <i>stakeholder</i> non sono solo i cittadini destinatari di un servizio pubblico, ma anche gli stessi dipendenti dell'amministrazione, i fornitori, etc.

1.3. Criticità relative alla *performance* individuale

Dall'analisi dei documenti, relativamente alla misurazione e valutazione *performance* individuale, emergono le criticità di seguito riportate.

Tabella 3: criticità relative alla *performance* individuale

Aspetto valutato	Criticità rilevate
Distinzione dei criteri tra personale dirigente e non dirigente	Qualche amministrazione, soprattutto fra gli enti, non fa distinzioni tra misurazione e valutazione della <i>performance</i> del personale dirigente e non dirigente, contrariamente a quanto previsto dall'articolo 9, commi 1 e 2, del D. Lgs. n. 150/2009. In alcuni casi, si arriva ad affermare esplicitamente di voler utilizzare gli stessi criteri per tutto il personale

Aspetto valutato	Criticità rilevate
	<p>(salvo poi fare descrizioni differenziate, in contraddizione con quanto dichiarato nella premessa generale).</p> <p>Alcuni ministeri manifestano l'intenzione di voler "progettare" il Sistema di misurazione e valutazione della <i>performance</i> del personale non dirigente. In altri casi, manca un Sistema per il personale non dirigente, ma si afferma semplicemente che i dirigenti provvederanno ad effettuare valutazioni differenziate.</p> <p>Con riferimento agli enti di ricerca, la Commissione, nella delibera n. 37/2010, ha chiarito che le funzioni di misurazione e valutazione che l'OIV degli enti di ricerca è chiamato a svolgere ai sensi dell'articolo 7 del D. Lgs. n. 150/2009 non riguardano, in attesa del decreto previsto dall'articolo 74, comma 4, del decreto, i ricercatori ed i tecnologi, salvo per quanto attiene alle attività amministrative e di gestione svolte dai medesimi. Pertanto, successivamente all'adozione del citato decreto, il sistema di misurazione e valutazione della <i>performance</i> sarà oggetto delle conseguenti modifiche, in modo da comprendere anche la valutazione del richiamato personale. Ciò non costituisce, quindi, elemento ostativo per l'attuale adozione del Sistema. Inoltre, se si prevede di effettuare una valutazione multipla per gli individui che effettuano sia attività amministrativa che di ricerca, occorre esplicitare le modalità con cui tali valutazioni verranno combinate (un ente, in particolare, propone una misurazione da parte dell'OIV dell'efficienza dei progetti, legata soprattutto ai costi, mentre la misurazione dell'impatto spetterebbe al Nucleo di valutazione deputato alla valutazione dell'attività di ricerca).</p>
Distinzione dei criteri per i dirigenti di vertice (Capo Dipartimento/Segretario generale/Direttore generale)	È una distinzione presente nei documenti dei ministeri, assai meno in quelli degli enti (dove, anche in virtù delle dimensioni spesso ridotte, il numero dei dirigenti apicali è limitato ad uno).
Dizionario delle competenze	<p>Il dizionario delle competenze formulato come lista di comportamenti è presente nella quasi totalità dei ministeri, molto meno negli enti. Occorrerebbe valutare se alcune liste, molto ridotte, siano effettivamente sufficienti per una valutazione efficace.</p> <p>In alcuni casi, viene definito un insieme "fisso" di comportamenti associato in maniera indistinta ad ogni individuo, senza possibilità di adeguarlo rispetto agli obiettivi che si intendono perseguire.</p> <p>Solo in rari casi, in ottica di maturazione del sistema, si introducono già le competenze intese come conoscenze, capacità e attitudini.</p>
Adozione di scale di valutazione	Si registra una maggiore presenza dello strumento nei ministeri rispetto a quanto accade negli enti. Spesso le scale sono incomplete in quanto riportate, allo stato, solo per alcuni aspetti della valutazione.
Definizione di un sistema di pesi e procedure per il calcolo di punteggi sintetici individuali	Mediamente più presente nei ministeri, meno negli enti. In alcuni casi, i documenti si limitano a prevederne esplicitamente l'utilizzo senza però fornire dettagli in merito.
Presenza di schede di valutazione	<p>Le schede di valutazione sono previste esplicitamente solo dalla metà delle amministrazioni considerate.</p> <p>Le schede obiettivo di alcune amministrazioni per il personale non dirigente sono troppo semplificate, prevedendo obiettivi senza indicatori, né <i>target</i>, ma solo scale di valutazione. Analoga considerazione viene in rilievo anche a livello organizzativo.</p> <p>In generale, l'utilizzo delle schede è quasi sempre previsto (almeno per i dirigenti), ma solo in un numero ridotto di casi vengono forniti esempi tali da poter valutare l'effettiva adeguatezza e coerenza dello strumento.</p>
Definizione di modalità di raccolta dei dati per la valutazione	La valutazione della <i>performance</i> individuale, nel sistema delle leggi, è impostata secondo un approccio di tipo gerarchico. Come già l'evidenza di alcune amministrazioni ha fatto emergere, è utile prevedere, in ottica di maturità, forme di raccolta dei dati da utilizzare per la valutazione, anche di provenienza diversa (es. autovalutazione, <i>stakeholder</i> esterni, ecc.).
Descrizione delle modalità di comunicazione dei risultati	Gran parte dei Sistemi (soprattutto dei ministeri, meno degli enti) prevedono, a livello di processo, una fase di incontro fra valutati e valutatori per comunicare e commentare i risultati e chiudere il processo valutativo. Tuttavia, mancano spesso dettagli operativi sugli effettivi strumenti e modalità di comunicazione. Non mancano, comunque, amministrazioni in cui non è prevista esplicitamente alcuna forma di comunicazione in tal senso.
Descrizione di piani di miglioramento individuali	È un aspetto ignorato dalla maggioranza delle amministrazioni.

Aspetto valutato	Criticità rilevate
Definizione di indicatori quantitativi per valutare la capacità di differenziazione del giudizio	Benché si tratti di un aspetto previsto dal D. Lgs. n. 150/2009 (articolo 9, comma 1, lett. d), la quasi totalità delle amministrazioni non considera esplicitamente tale elemento nella valutazione dei dirigenti.
Presenza di descrittori condivisi per gli indicatori di carattere qualitativo	In molti casi, a fronte dell'introduzione di indicatori di carattere qualitativo, mancano indicazioni condivise a proposito dei descrittori e delle metriche utilizzate per la valutazione.
Differenziazione tra obiettivi individuali, di gruppo e organizzativi	<p>Per il personale dirigente non viene quasi mai fatta una netta distinzione tra obiettivi organizzativi (articolo 9, comma 1, lett. a, del D. Lgs. n. 150/2009) e individuali (articolo 9, comma 1, lett. b, del D. Lgs. n. 150/2009), attribuendo un peso indistinto e non differenziato ai fini del calcolo del punteggio sintetico finale.</p> <p>Molti enti, soprattutto quelli di ricerca, per loro natura, presentano una gestione del lavoro (e del Sistema informativo a supporto) per progetti; tuttavia, pochi si riferiscono esplicitamente agli obiettivi di gruppo, tipologia adeguata a tale specificità.</p> <p>Alcune amministrazioni, in prevalenza ministeri, sembrano interpretare per gruppo la struttura di appartenenza dell'individuo, determinando, di fatto, una sostanziale coincidenza tra obiettivi di gruppo ed organizzativi. Occorre evidenziare che quest'ultimo aspetto, se collegato ad una mancata differenziazione tra obiettivi individuali del dirigente e obiettivi organizzativi, potrebbe condurre ad un "ribaltamento" sul personale non dirigente anche degli obiettivi individuali del dirigente stesso, contrariamente a quanto previsto dall'articolo 9, comma 2, del D. Lgs. n. 150/2009.</p>
Criterio delle giornate di presenza ai fini della valutazione della <i>performance</i>	Vi è un utilizzo diffuso da parte dei ministeri, ma non degli enti, del coefficiente di presenza per la valutazione del punteggio sintetico individuale del personale non dirigente. Si evidenzia che il criterio delle giornate di presenza (o coefficiente di presenza) non può rappresentare, pur costituendone un prerequisito essenziale, l'unico criterio di valutazione della performance individuale del personale non dirigente, ma dovrebbe essere affiancato da altri criteri di tipo quantitativo e qualitativo (raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali, qualità del contributo assicurato alla <i>performance</i> dell'unità organizzativa di appartenenza, competenze dimostrate, comportamenti professionali e organizzativi – articolo 9, comma 2, lett. a e b, del D. Lgs. n. 150/2009). Occorre inoltre considerare che, al riguardo, l'articolo 9, comma 3, del D. Lgs. n. 150/2009 prevede che "nella valutazione di <i>performance</i> individuale non sono considerati i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale".
Collegamento con i sistemi incentivanti	<p>Nel 50% dei documenti delle amministrazioni esaminate è previsto esplicitamente un collegamento fra esito della valutazione e sistemi incentivanti. Nella quasi totalità dei casi, tale collegamento ricomprende il meccanismo dei premi retributivi.</p> <p>Premesso che, all'esito della valutazione, dovrà essere assegnato un punteggio sintetico individuale, da utilizzarsi ai fini della redazione della graduatoria compilata dall'OIV, prevista dall'articolo 19 del D. Lgs. n. 150/2009, occorre anche individuare i criteri sulla base dei quali si prevede di effettuare la ripartizione dei premi all'interno delle fasce di merito in cui si articola la graduatoria ed individuare un criterio suppletivo per le ipotesi di parità di punteggio assegnato.</p>
Procedure di conciliazione	Nei documenti di alcune amministrazioni (ministeri ed enti), il riesame della valutazione individuale previsto nell'ambito delle procedure di conciliazione è configurato secondo la logica del "ricorso gerarchico", mentre la decisione sull'istanza del valutato deve essere affidata ad un soggetto terzo ed imparziale nel rispetto dei principi indicati nella delibera n. 104/2010. Al riguardo, si richiamano le proposte formulate da altre amministrazioni che hanno assegnato tale competenza ad un collegio (in alcuni casi con componenti esterni all'amministrazione). Va escluso, tuttavia, che nell'ambito del collegio possa essere indicato un componente dell'OIV. L'articolo 14 del D. Lgs. n. 150/2009, infatti, non contempla tra le competenze dell'Organismo l'attività di conciliazione. Inoltre, una tale previsione comporterebbe che l'Organismo, chiamato in sede di prima applicazione a definire il Sistema, si trovi, in veste di organo di conciliazione, a riesaminare la valutazione contestata in applicazione dei criteri di valutazione dallo stesso individuati nel Sistema. Tale attività risulterebbe, quindi, in contrasto con la funzione assegnata all'OIV di garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi (articolo 14, comma 4, lett. d, del D. Lgs. n. 150/2009).

2. Indirizzi relativi al Sistema di misurazione e valutazione della performance individuale

Alla luce dell'analisi sopra esposta, si evidenziano di seguito gli elementi che, pur nella consapevolezza della necessaria gradualità dell'applicazione del ciclo della *performance*, devono comunque essere inseriti, già in questa fase, nei Sistemi di misurazione e valutazione della *performance*. Va rilevato, inoltre, che, ferma restando la valutazione individuale (si veda la delibera n. 111/2010), nel Sistema va precisato anche come operare il collegamento con i sistemi incentivanti, anche se nei limiti dell'operatività dell'articolo 19 del D. Lgs. n. 150/2009.

2.1. Requisiti minimi del Sistema di misurazione e valutazione della performance individuale

Il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale deve prevedere alcuni requisiti minimi, in relazione ai quali sono rese di seguito alcune indicazioni:

1. integrazione con il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e specificazione di obiettivi individuali e/o di gruppo (articolo 9, comma 1, lett. b, e comma 2, lett. a, del D. Lgs. n. 150/2009) misurati tramite indicatori quantitativi e/o qualitativi;
2. caratteristiche distintive della proposta di valutazione dei dirigenti di vertice fatta dagli OIV (articolo 14, comma 4, lett. e, del D. Lgs. n. 150/2009);
3. dizionario generale delle competenze riguardante, per il personale dirigente, le competenze professionali e manageriali (articolo 9, comma 1, lett. c, del D. Lgs. n. 150/2009) e, per il personale non dirigente, le competenze professionali e organizzative (articolo 9, comma 2, lett. b, del D. Lgs. n. 150/2009);
4. numero massimo e minimo di obiettivi, relativi indicatori e competenze associabili ai singoli individui;
5. descrittori condivisi per gli indicatori di carattere qualitativo, scale, sistema di pesi, punteggi e relative procedure di calcolo, volte all'ottenimento di un punteggio sintetico finale per valutare il grado di raggiungimento dei *target* riferiti agli obiettivi e alle competenze;
6. fasi, tempi, modalità, soggetti e responsabilità del processo di misurazione e valutazione della *performance* individuale (articolo 7, comma 3, lett. a, del D. Lgs. n. 150/2009);
7. chiara esplicitazione degli indicatori quantitativi utilizzati per valutare la capacità di differenziazione dei giudizi da parte dei dirigenti nei confronti dei propri collaboratori (articolo 9, comma 1, lett. d, del D. Lgs. n. 150/2009);
8. descrizione delle modalità di comunicazione dei risultati ai valutati e delle procedure di conciliazione (articolo 7, comma 3, lett. b, del D. Lgs. n. 150/2009);
9. modalità di utilizzo delle informazioni risultanti dalla valutazione per lo sviluppo di piani di miglioramento individuale.

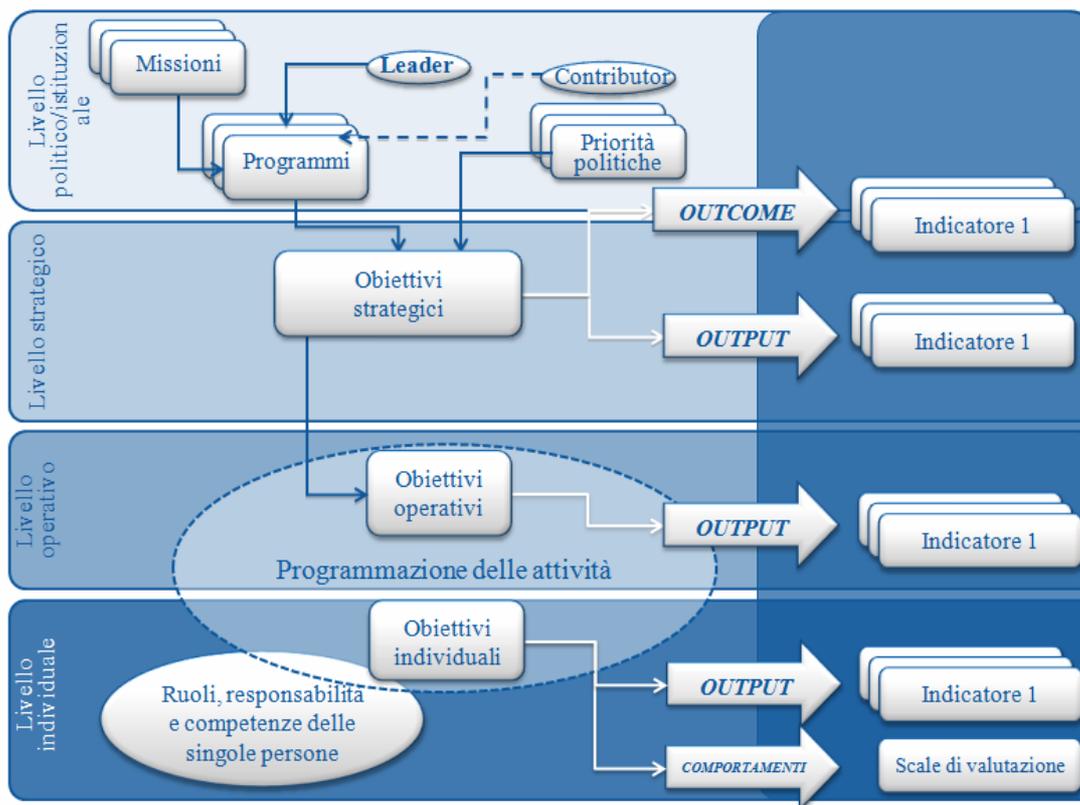
1. Integrazione con il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa

Come espressamente delineato nella delibera n. 89/2010, dagli obiettivi strategici discendono gli obiettivi di carattere operativo. Ciò che lega obiettivi di natura operativa agli individui è l'attività di programmazione, che permette di definire e assegnare risorse, tempistiche e responsabilità ai vari livelli organizzativi, gruppi di lavoro e singoli individui. In fase di programmazione delle attività, con riferimento alle risorse umane, è necessario, quindi, calibrare opportunamente le competenze delle singole professionalità rispetto agli obiettivi da perseguire.

Il processo di declinazione degli obiettivi, sia nel tempo (dagli obiettivi strategici di lungo periodo a quelli operativi di breve periodo), sia dai livelli organizzativi più elevati dell'amministrazione fino alle singole unità organizzative ed agli individui, viene comunemente definito "a cascata" (*cascading*). In linea generale, il meccanismo "a cascata" lega tra di loro i vari obiettivi secondo una

chiara e precisa relazione causale e non costituisce un mero schema di trascrizione di obiettivi sui diversi livelli temporali ed organizzativi.

Figura 1: Collegamento tra dimensione organizzativa e individuale



Alla luce di ciò occorre precisare che:

- la declinazione degli obiettivi strategici, ad esempio su tre anni, in obiettivi operativi annuali (si veda la delibera n. 89/2010) non è una mera trascrizione dell'obiettivo strategico su ciascun anno con relativo *target* annuale;
- la declinazione degli obiettivi dai livelli organizzativi più elevati fino alle singole unità organizzative (articolo 8 del D. Lgs. n. 150/2009) e agli individui (articolo 9 del D. Lgs. n. 150/2009) non è una mera trascrizione di obiettivi su tali livelli (potrebbe essere ammissibile nel caso di livelli organizzativi che effettuano principalmente una attività di coordinamento, ma non sui livelli che svolgono le attività correlate); inoltre, gli obiettivi assegnati ai responsabili delle unità organizzative gerarchicamente superiori non possono essere valutati solamente sulla base di una media legata agli obiettivi delle unità organizzative gerarchicamente sottostanti;
- la declinazione degli obiettivi sui diversi livelli organizzativi non necessariamente deve seguire logiche gerarchiche, ma può prevedere obiettivi di gruppo (articolo 9, comma 2, lett. a, del D. Lgs. n. 150/2009) trasversali all'organizzazione soprattutto per attività o progetti che richiedono la collaborazione tra i diversi soggetti e/o unità organizzative;
- gli obiettivi organizzativi prevedono indicatori legati principalmente ai risultati complessivi (articolo 9, comma 1, lett. a, del D. Lgs. n. 150/2009), mentre quelli individuali quantitativi (articolo 9, comma 1, lett. b, e articolo 2, lett. a, del D. Lgs. n. 150/2009) sono legati alle azioni specifiche dei singoli in maniera funzionale al raggiungimento dei *target* desiderati dall'organizzazione;
- gli obiettivi individuali qualitativi, da un lato, sono legati al ruolo; dall'altro lato, le competenze e la qualità del contributo (articolo 9, comma 1, lett. c e comma 2, lett. b, del D. Lgs. n. 150/2009) devono essere individuate in maniera dinamica e funzionale al raggiungimento dei *target* desiderati dall'organizzazione, analogamente a quanto succede

- per gli obiettivi individuali quantitativi;
- la qualità del contributo assicurato (articolo 9, comma 1, lett. c, e comma 2, lett. b, del D. Lgs. n. 150/2009) può essere associata direttamente agli obiettivi individuali oppure alle competenze dell'individuo (in quanto l'orientamento alla qualità può costituire una dimensione di analisi);
- la declinazione degli obiettivi individuali deve essere distinta per i dirigenti e personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità ed il personale non dirigente (articolo 9, commi 1 e 2, del D. Lgs. n. 150/2009), in relazione, quindi, al diverso grado di responsabilità e funzioni;
- la differenziazione dei giudizi da parte di tutti i dirigenti nei confronti dei propri collaboratori (articolo 9, comma 1, lett. d, del D. Lgs. n. 150/2009) è una condizione necessaria per un corretto funzionamento dell'intero processo.

Tali considerazioni appaiono di notevole rilevanza, soprattutto alla luce del fatto che una delle più importanti novità introdotte dal D. Lgs. n. 150/2009 è costituita dall'orizzonte triennale di pianificazione che impone di rivedere tali meccanismi in un'ottica di lungo periodo, a differenza del passato dove l'attenzione era maggiormente concentrata sul breve periodo. Il carattere pluriennale del ciclo di gestione della *performance* previsto dal decreto facilita, inoltre, l'integrazione e la coerenza tra gli obiettivi annuali dei dirigenti e quelli di lungo periodo legati agli incarichi, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001.

2. Proposta di valutazione dei dirigenti di vertice fatta dagli OIV

Poiché gli OIV effettuano una proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice (articolo 14, comma 4, lett. e del D. Lgs. n. 150/2009), i quali presentano caratteristiche peculiari legate al loro ruolo, occorre evidenziare in quali elementi tale proposta si discosta dalla metodologia adottata per il restante personale dell'amministrazione.

3. Dizionario delle competenze

In fase di introduzione e sviluppo dei Sistemi di misurazione e valutazione della *performance* individuale, il dizionario delle competenze può concentrarsi semplicemente sui comportamenti attesi. In successive fasi evolutive, deve considerare le determinanti dei comportamenti stessi, ovvero conoscenze, capacità e attitudini. L'adozione di un dizionario delle competenze è un passo necessario al fine di rendere la metodologia di valutazione dei comportamenti manifestati dall'individuo il più possibile basata su criteri condivisi e omogenei. Inoltre, da un lato, il dizionario delle competenze facilita l'attività del valutatore che dovrà scegliere, tra un insieme predefinito di competenze (o, in fase iniziale, di comportamenti attesi), quelle più idonee per valutare il singolo individuo; dall'altro, quest'ultimo avrà la possibilità di essere valutato sulla base di un insieme di voci comuni a tutti gli altri individui appartenenti all'amministrazione. Il dizionario delle competenze dovrà comprendere le voci riguardanti le competenze professionali, manageriali o organizzative a seconda che siano riferite al personale dirigente o non dirigente: tali tipologie di voci riguardano i contenuti del dizionario, mentre la loro effettiva classificazione può seguire raggruppamenti o sottoraggruppamenti adatti alle caratteristiche dell'amministrazione. Inoltre, è opportuno associare a ciascun comportamento un descrittore del giudizio ad esso associato, in maniera tale da garantire una comune semantica ed una maggiore uniformità nei giudizi dei diversi valutatori. A partire dai ruoli necessari all'amministrazione, le competenze individuali oggetto di valutazione devono essere aggiornate periodicamente in maniera coerente con gli obiettivi organizzativi.

4. Numero massimo e minimo di obiettivi

Poiché vi è la tendenza, nella fase di avvio dei Sistemi di misurazione e valutazione della *performance*, a produrre un numero elevato di obiettivi e indicatori (e comportamenti associabili all'individuo), occorrerà stabilirne un numero massimo. Allo stesso tempo, al fine di non omettere aspetti rilevanti della gestione, occorrerà stabilirne anche un numero minimo.

I *target* associati agli obiettivi (e alle attività necessarie per raggiungerli) devono essere personalizzati tenendo conto delle competenze attese dagli individui a seconda del ruolo ricoperto; per verificare l'appropriatezza dei *target* si può fare riferimento al *test* descritto nella delibera n. 89/2010. In generale, vi sono tre modi per definire i *target*:

- i dirigenti propongono dei *target* che condivideranno con il personale;
- il personale propone al dirigente dei *target* che verranno successivamente condivisi;
- sia il personale che i dirigenti propongono dei *target* che verranno confrontati e, quindi, concordati.

5. Descrittori, scale di valutazione, pesi e procedure di calcolo

Se la valutazione del raggiungimento o meno di determinati obiettivi può basarsi su misurazioni di carattere quantitativo, esprimibili tramite il raggiungimento o meno di determinati *target* di riferimento (si veda la delibera n. 89/2010), la valutazione della qualità del contributo di natura individuale può avvenire tramite scale che esprimano quantitativamente le caratteristiche salienti della prestazione erogata. Una volta fatto ciò, è possibile individuare dei punteggi per valutare il grado di raggiungimento dei *target*, sia puntuali sia ad intervallo (es. soglia inferiore e superiore) ed associare dei pesi, a seconda della rilevanza, agli obiettivi e ai relativi indicatori, oltre che ai comportamenti individuali.

Inoltre, occorre individuare delle procedure di calcolo che permettano di comporre un punteggio sintetico finale per valutare, a diversi livelli organizzativi e a livello individuale (si veda la figura 1), la *performance* conseguita. È necessario infine evidenziare che gli indicatori di *outcome* presentano caratteristiche peculiari in quanto possono essere influenzati anche da variabili esterne all'amministrazione: l'importanza ad essi associabile riguarda la loro natura di "variabile guida" nel processo di pianificazione e nell'ambito di rendicontazione nei confronti degli *stakeholder* con cui l'amministrazione interagisce. Pertanto, gli indicatori di *outcome* tenderanno ad essere legati alla valutazione della *performance* organizzativa nel suo complesso piuttosto che alla valutazione individuale.

6. Fasi, tempi, modalità, soggetti e responsabilità del processo di misurazione e valutazione

Nell'illustrazione del processo (fasi, tempi, modalità, soggetti e responsabilità) relativo al Sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale, occorre fare particolare riferimento a:

- definizione ed eventuale modifica in corso d'anno degli obiettivi e dei relativi indicatori e *target* (evidenziando la non ammissibilità di variazioni dopo la fine dell'anno);
- ruoli e responsabilità di valutatori e valutati;
- formulazione delle motivazioni dei giudizi;
- comunicazione dei risultati conseguiti;
- piani per il miglioramento continuo.

Un'importante precisazione riguarda i tempi, da individuarsi tenendo in considerazione la necessità che gli obiettivi individuali siano definiti congiuntamente al Piano della *performance* e che la valutazione sia effettuata contestualmente alla Relazione sulla *performance*, nel rispetto delle scadenze previste dall'articolo 10, comma 1, lett. a e b, del D. Lgs. n. 150/2009.

7. Capacità di differenziazione dei giudizi

La capacità di differenziare i giudizi è un aspetto molto importante soprattutto alla luce delle pratiche riscontrate in gran parte delle amministrazioni. Per misurare questa capacità, si propone l'adozione di indicatori quantitativi. Si possono, ad esempio, utilizzare indici statistici di variabilità, quali la varianza oppure lo scarto quadratico medio rispetto alla media dei giudizi di tutti i collaboratori valutati nel periodo di riferimento.

8. Comunicazione e procedure di conciliazione

Nel Sistema devono essere descritte le modalità di comunicazione dei risultati ai soggetti valutati e

le procedure di conciliazione. Le procedure di conciliazione previste dall'articolo 7, comma 3, del D. Lgs. n. 150/2009 non si riferiscono ai procedimenti disciplinari (articolo 55 del D. Lgs. n. 165/2001, come modificato dall'articolo 68, del D. Lgs. n. 150/2009), ma sono relative all'applicazione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*. Si tratta, infatti, come evidenziato nella delibera n. 104/2010, di iniziative volte a risolvere i conflitti nell'ambito del processo di valutazione della *performance* individuale e a prevenire l'eventuale contenzioso in sede giurisdizionale. Riguardo ai principi per la definizione delle procedure di conciliazione, si rinvia agli indirizzi della richiamata delibera n. 104/2010. Occorre inoltre considerare che le finalità conciliative delle procedure comportano la necessità di attribuire al soggetto terzo, cui è affidato lo svolgimento della procedura, il solo compito di adoperarsi attivamente perché le parti possano raggiungere un accordo, formulando anche motivate proposte al riguardo di cui lasciare comunque traccia nel verbale del tentativo di conciliazione. Deve essere altresì contemplata la facoltà del valutato di farsi assistere da un rappresentante sindacale. Si evidenzia, infine, che quanto più le procedure saranno state definite in maniera condivisa e chiara, anche con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, tanto più sarà possibile dirimere eventuali controversie sorte a seguito delle valutazioni effettuate.

9. Modalità di utilizzo delle informazioni risultanti dalla valutazione

Con riferimento alla valutazione dell'efficacia del Sistema di valutazione della *performance* individuale, ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lett. a, del D. Lgs. n. 150/2009 (coerentemente a quanto previsto dalle lett. d e f), l'OIV procede alla relazione annuale sul funzionamento complessivo del Sistema di misurazione e valutazione, facendo in particolare riferimento alla *performance* individuale, corredandola di analisi statistiche, indagini specifiche sulle valutazioni effettuate e indicazioni volte a proporre miglioramenti al Sistema stesso, al fine di svilupparne la maturità in termini di integrazione, solidità e copertura. In tale ambito l'OIV dovrà altresì valutare e relazionare sul grado di condivisione del Sistema di valutazione, secondo quanto previsto dall'articolo 14, comma 5, del D. Lgs. n. 150/2009.

Qualora i miglioramenti proposti dall'OIV non vengano attuati nel periodo di valutazione successivo, l'OIV stesso potrà prendere in considerazione l'opportunità di segnalare tale criticità ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lett. b, del D. Lgs. n. 150/2009.

2.2. Richiamo ai requisiti minimi del Sistema di misurazione della *performance* organizzativa

La delibera n. 89/2010 ha già illustrato i criteri per la definizione dei Sistemi di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa, di cui si richiamano i seguenti requisiti minimi:

1. chiara definizione degli obiettivi strategici ed operativi e delle modalità attraverso le quali si arriva a una loro definizione (ed eventuale processo di revisione);
2. presenza di indicatori di *outcome* tra gli indicatori relativi ad obiettivi che hanno un impatto su *stakeholder* esterni, nonché della prospettiva orientata alla *customer satisfaction*;
3. specificazione dei legami tra obiettivi, indicatori e *target* e caratterizzazione degli indicatori - almeno per quelli di cui al precedente punto - secondo le schede e i *test* proposti nella richiamata delibera n. 89/2010 (dalla sezione 4.2 in poi);
4. monitoraggio della *performance*, secondo la frequenza e le modalità definite nello schema di caratterizzazione degli indicatori.

Oltre a tali requisiti minimi, il Sistema deve prevedere necessariamente anche i seguenti elementi:

1. chiara e condivisa definizione di ruoli e responsabilità nelle fasi di gestione del Sistema, nonché della tempistica interna di processo;
2. chiara esplicitazione delle modalità di coinvolgimento degli *stakeholder*.

Si richiamano anche gli ambiti individuati dal D. Lgs. n. 150/2009, per i quali si deve necessariamente trovare un opportuno adattamento del Sistema, sia a livello organizzativo sia individuale:

- a. attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- b. 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. rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi, anche attraverso modalità interattive;
- d. modernizzazione e miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e capacità di attuazione di piani e programmi;
- e. 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. efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento e alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- g. qualità e quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- h. raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Occorre evidenziare che, con riferimento a tali ambiti, l'ordine di elencazione delle varie dimensioni della *performance* non è casuale. Si può infatti individuare una gerarchia di tali ambiti, tenendo conto che il primo ambito riguarda il "fine ultimo" (*outcome* o soddisfazione finale dei bisogni della collettività) e che gli altri ambiti attengono più ai "mezzi", o comunque alle "tappe intermedie", che possono consentire di avvicinarsi a tale traguardo.

3. Indicazioni finali per l'adozione del Sistema

Da quanto osservato emerge che i documenti trasmessi si presentano, prevalentemente, come documenti di analisi (sia pregressa, sia facente riferimento a possibili sviluppi futuri), mentre il documento da adottare deve presentare la definizione dei criteri e del processo di funzionamento del Sistema, anche ai fini della comunicazione al personale interno (valutati) e *stakeholder* esterni (cittadini, organizzazioni sindacali, fornitori, etc.).

Le amministrazioni dovranno pertanto procedere all'adozione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* entro il 31 dicembre 2010, tenendo anche conto di quanto indicato nella presente delibera. A tal fine, la Commissione si riserva di fornire al più presto, ove necessario, un riscontro sintetico a singole amministrazioni.

Le amministrazioni che hanno già proceduto con l'adozione formale del Sistema sono comunque tenute a verificarne l'aderenza ai requisiti minimi e l'eventuale sussistenza delle criticità evidenziate nella presente delibera, al fine di procedere, nel caso fosse necessario, alle opportune integrazioni o modifiche.

Roma, 10 novembre 2010

Il Presidente

Antonio Martone