

# 1. MISURARE LA PERFORMANCE DELLE ORGANIZZAZIONI: una sfida epocale

Giovanni Mattana

*"Il vero viaggio di scoperta non consiste nel cercare nuove terre ma nell'aver nuovi occhi" - M. Proust*

Negli ultimi 20-30 anni quasi tutti i Paesi si sono dovuti misurare con la necessità di una trasformazione radicale della propria PA: quella di passare da una *logica degli adempimenti* ad una *logica dell'efficacia*, congiunta ad una logica di priorità delle risorse (divenute, nel contempo sempre più limitate e controllate).

D. Osborne e T. Gaebler '*Reinventing Government*', 1992, danno questi titoli ad alcuni capitoli

- *Se non si misurano i risultati, non è possibile distinguere i successi dai fallimenti;*
- *Se non si distinguono i successi, non è possibile premiarli;*
- *Se non si premiano i successi, si finisce quasi sempre per premiare gli insuccessi;*
- *Se non si distinguono i successi, non si può apprendere dai successi;*
- *Se non è possibile riconoscere gli insuccessi, non è possibile correggerli;*
- *Se si possono dimostrare i risultati, si può guadagnare il supporto dell'opinione pubblica.*

Per un cenno alla panoramica di varie Nazioni e un richiamo alla situazione italiana si veda nota <sup>1</sup>.

Anche in Italia il dl. 150/09 (attuazione legge n. 15/2009) '*Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico ed efficienza e trasparenza delle PA*' impone

- *"Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare e a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti"* (art. 3, comma 2).
- Il modello su cui si basa la valutazione viene definito Sistema di misurazione e valutazione della performance.
- Tale Sistema deve essere stabilito da ciascuna amministrazione in accordo alle linee guida fornite dalla CIVIT.
- In sede di prima attuazione spetta agli OIV, Organismi Indipendenti di Valutazione di ciascuna amministrazione pubblica definire il Sistema di misurazione e valutazione della performance (art. 30).

**Che cos'è la CIVIT** -Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche.

È stata istituita per guidare, controllare e valutare l'attuazione delle leggi citate.

Ha emesso finora, nei suoi due anni e mezzo di attività 160 delibere, ha tradotto la legge in prescrizioni operative e di indirizzo, ha approvato singolarmente tutte le composizioni degli OIV (organismi indipendenti di valutazione), ha via via monitorato gli avanzamenti e valutato quanto ricevuto secondo specifiche griglie.

---

<sup>1</sup> G. Mattana, Qualità, 1-2011, QUALITA' NELLA PA

Fin da subito la Civit ha fissato le scadenze per i primi urgenti adempimenti di attuazione del ciclo di gestione della performance:

- *Entro dicembre 2010 gli Organi devono individuare le linee strategiche ed operative;*
- *entro gennaio 2011 gli Organi devono presentare alla CIVIT il “Piano della performance 2011-2013”,*
- *a cascata gli Organi devono assegnare gli obiettivi strategici a ciascuna struttura, corredati dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori (individuali e organizzativi);*
- *durante l’anno gli Organi di indirizzo, con il supporto dei dirigenti, devono monitorare l’andamento della performance rispetto agli obiettivi programmati.*

### **CiVIT- Delibera 88/2010-'Linee Guida per la definizione degli Standard di Qualità'**

Devono essere definiti ed adottati da ogni Amministrazione:

- A. **il “Piano della Performance”**: è l’ambito in cui le amministrazioni pubbliche esplicitano gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e, quindi, i relativi indicatori e valori programmati per la misurazione e la valutazione dei risultati da conseguire.
- B. **il “Sistema di misurazione e valutazione della performance”**: è il documento dove le amministrazioni pubbliche esplicitano le caratteristiche del modello complessivo di funzionamento alla base dei sistemi di misurazione e valutazione;
- C. **la “Relazione sulla performance”**, in cui le amministrazioni pubbliche evidenziano i risultati organizzativi ed individuali raggiunti rispetto ai target attesi, definiti ed esplicitati nel Piano della Performance.
- D. **le misure in materia di “Trasparenza e Rendicontazione della Performance”**, ossia l’attivazione di tutte quelle azioni e strumenti che consentono ai cittadini di accedere agevolmente alle informazioni circa il funzionamento dell’ente e i risultati raggiunti.

Nel seguito vengono illustrati i contenuti dei primi tre documenti.

## **2. IL “PIANO DELLA PERFORMANCE”**

La Delibera CIVIT n. 112/2010 (D.L.vo 150/09, art. 10) ne stabilisce i contenuti. Il Piano, che deve essere prodotto dall’organo di indirizzo politico-amministrativo, definisce indirizzi ed obiettivi strategici ed operativi e, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, individua gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell’amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori. Contenuti necessari:

- 1. Presentazione del Piano e indice**
- 2. Sintesi delle informazioni di interesse per i cittadini e gli stakeholder esterni**
  - 2.1 Chi siamo**
  - 2.2 Cosa facciamo**
  - 2.3 Come operiamo**
- 3. Identità**
  - 3.1 L’amministrazione “in cifre”**
  - 3.2 Mandato istituzionale e Missione**
  - 3.3 Albero della performance**
- 4. Analisi del contesto**
  - 4.1 Analisi del contesto esterno**

- 4.2 Analisi del contesto interno
- 5. Obiettivi strategici
- 6. Dagli obiettivi strategici agli obiettivi operativi
- 6.1 Obiettivi assegnati al personale dirigenziale
- 7. Il processo seguito e le azioni di miglioramento del Ciclo di gestione delle performance
  - 7.1 Fasi, soggetti e tempi del processo di redazione del Piano
  - 7.2 Coerenza con la programmazione economico-finanziaria e di bilancio
  - 7.3 Azioni per il miglioramento del Ciclo di gestione delle performance
- 8. Allegati tecnici

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

### 3. IL “SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE”

Ha lo scopo di *‘valutare se l'organizzazione è capace di raggiungere le performance stabilite’*.

Il Sistema deve essere strutturato in modo tale da consentire, fra l'altro, la misurazione, la valutazione e, quindi, la rappresentazione in modo integrato ed esaustivo, con riferimento a tutti gli ambiti indicati dagli articoli 8 e 9 del decreto, del livello di performance atteso (che l'amministrazione si impegna a conseguire) e realizzato, con evidenziazione degli eventuali scostamenti;

**Ricordiamo i requisiti minimi del Sistema- Contenuti indispensabili** (delibere CIVIT n. 88, 89 e 104 del 2010):

- **Descrizione del Sistema**
  - Descrizione delle caratteristiche distintive dell'organizzazione
  - Metodologia adottata per la misurazione e la valutazione della *performance complessiva*
  - Metodologia adottata per la misurazione e valutazione della *performance individuale*
  - Modalità con cui verrà garantita la *trasparenza* totale del Sistema e della sua applicazione
  - Modalità con cui si intendono realizzare *indagini sul personale dipendente* (benessere organizzativo, grado di condivisione del Sistema e valutazione del proprio superiore)
  - Modalità con cui l'amministrazione intende *promuovere* progressivamente il miglioramento del Sistema.

- **Processo**

La definizione del processo dovrà contenere:

- **Fasi** (da inquadrare nel ciclo di gestione della performance indicato dall'art. 4 del d.lgs. 150/09)
- **Tempi** (la programmazione delle tempistiche dovrà garantire il rispetto delle scadenze imposte per legge e l'ottimizzazione dei tempi interni)
- **Modalità di attuazione del processo** (con particolare importanza alla integrazione delle risorse umane e strumentali)

- **Soggetti e responsabilità:** soggetti chiamati a svolgere la funzione e soggetti consultati come stakeholder esterni ed interni.

**Un Sistema di misurazione della performance si compone di tre elementi fondamentali:**

**1. indicatori**

**2. target**

**3. infrastruttura di supporto e processi.**

Un indicatore di *performance* è lo strumento che rende possibile l'attività di acquisizione di informazioni.

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

Il terzo elemento di un Sistema di misurazione è rappresentato *dall'infrastruttura di supporto* e dai soggetti responsabili dei processi di acquisizione, confronto, selezione, analisi, interpretazione e diffusione dei dati, garantendone la tracciabilità.

**Sviluppo di indicatori e target**

Affinché il processo di misurazione sia rilevante, gli indicatori devono essere collegati ad obiettivi e devono puntare a generare risultati adeguati a questi obiettivi e non valori 'ideali' o a valori 'veri'. Vengono precisati i requisiti a cui gli indicatori debbono soddisfare.

**Fasi di maturità dei Sistemi di misurazione**

FASE 1 - I requisiti minimi previsti dalla Commissione Civit corrispondono essenzialmente alle condizioni necessarie per l'esistenza di un Sistema di misurazione

FASE 2 - Sistema di misurazione strutturato attorno a tutti gli obiettivi strategici e di outcome previsti, specificata una traiettoria di miglioramento per ogni obiettivo, la mappatura di processi e attività chiarisce come gli input e i processi di trasformazione contribuiscano al raggiungimento di output e outcome strutturato attorno a tutti gli obiettivi strategici e di outcome previsti.

FASE 3 - l'utilizzo di una mappa strategica a livello di vertice intorno ai fattori di successo e ai modi di raggiungere gli obiettivi, responsabilità associate a target e indicatori report periodici di facile fruizione.

L'organo di indirizzo politico-amministrativo coinvolto nella valutazione della performance, e nell'adeguamento periodico del Sistema di misurazione.

**Esempi di modelli di misurazione esistenti**

La finalità di questa sezione non è suggerire l'implementazione di uno specifico modello di misurazione ma, attraverso un confronto tra alcuni di essi, indirizzare verso una scelta che rifletta le esigenze specifiche di ogni organizzazione. Si tratta di modelli multidimensionali che hanno trovato sovente applicazione nel settore pubblico anche in Italia. I modelli più diffusi sono:

**1 -Balanced Scorecard (BSC)** – probabilmente più noto, caratterizzato da un forte legame sia tra risultati, processi e risorse, nonché tra obiettivi, indicatori ed azioni [15];

**2 -Common Assessment Framework (CAF)** - utilizzato anche in alcune pubbliche amministrazioni italiane (principalmente negli enti locali) e ispirato ai sistemi di qualità (EFQM, European Foundation for Quality

Management), si fonda sull'autovalutazione e utilizza una larga gamma di indicatori (nell'articolo citato in nota 1 è riportato un confronto tra le caratteristiche dei due modelli proposti).

#### **4. RELAZIONE SULLA PERFORMANCE**

Nella Relazione l'OIV deve riferire sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, mettendo in luce gli aspetti positivi e negativi nell'attuazione del ciclo di gestione della performance. Lo scopo è quello di evidenziare i rischi e le opportunità di questo sistema al fine di presentare proposte per svilupparlo e integrarlo ulteriormente (cfr. sezione 8).

La Commissione richiede, altresì, che alla Relazione venga allegata l'Attestazione dell'OIV.

La Relazione si articola nelle seguenti sezioni, paragrafi e sottoparagrafi:

##### **1 PRESENTAZIONE E INDICE**

##### **2 FUNZIONAMENTO COMPLESSIVO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE**

###### **2.1 Performance organizzativa**

###### **2.1.1 Definizione di obiettivi, indicatori e target**

###### **2.1.2 Misurazione e valutazione della performance organizzativa**

###### **2.1.3 Metodologia per la misurazione e valutazione della performance organizzativa**

###### **2.2 Performance individuale**

###### **2.2.1 Definizione ed assegnazione degli obiettivi, indicatori e target**

###### **2.2.2 Misurazione e valutazione della performance individuale**

###### **2.2.3 Metodologia per la misurazione e valutazione della performance individuale**

###### **2.3 Processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti)**

###### **2.4 Infrastruttura di supporto**

###### **2.5 Utilizzo effettivo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione**

##### **3 INTEGRAZIONE CON IL CICLO DI BILANCIO E I SISTEMI DI CONTROLLI INTERNI**

###### **3.1 Integrazione con il ciclo di bilancio**

###### **3.2 Integrazione con gli altri sistemi di controllo**

##### **4 IL PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ E IL RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE**

##### **5 DEFINIZIONE E GESTIONE DI STANDARD DI QUALITÀ**

##### **6 COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDER**

##### **7 DESCRIZIONE DELLE MODALITÀ DI MONITORAGGIO DELL'OIV**

##### **8 PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO DEL CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE**

##### **9 ALLEGATI**

#### **5. CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE- Fig 1**

**E' il quadro di riferimento dell'azione delle amministrazioni**



Fig 1- quadro di riferimento dell'azione delle amministrazioni

Il sistema si inserisce nell'ambito del ciclo di gestione della *performance* articolato, secondo l'articolo 4, comma 2, del decreto, nelle seguenti fasi:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- 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 indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

In fig 2 è riportato un quadro complessivo dei documenti richiesti e in fig3 un quadro di connessioni tra le varie competenti.

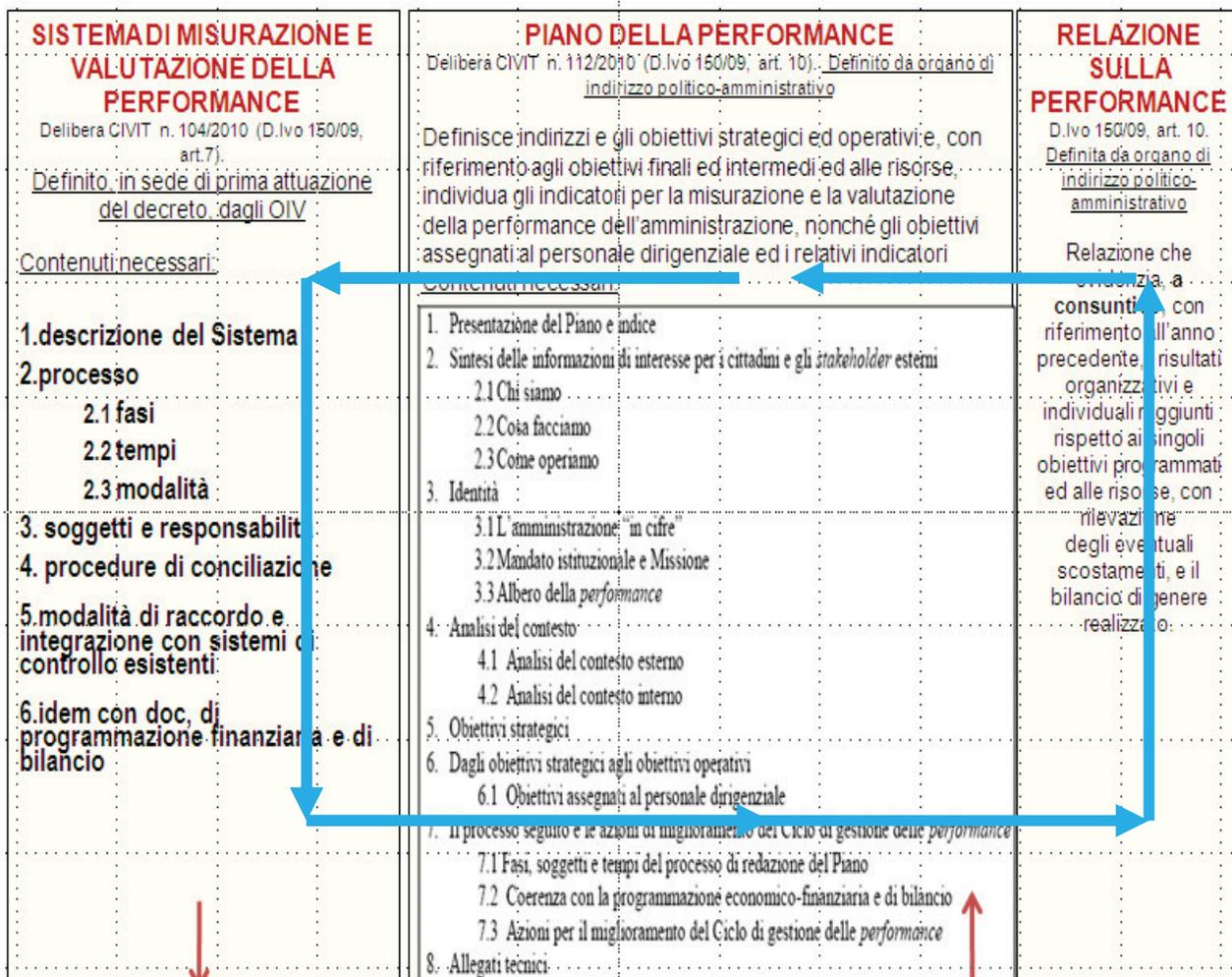


Fig2-Quadro complessivo dei documenti richiesti

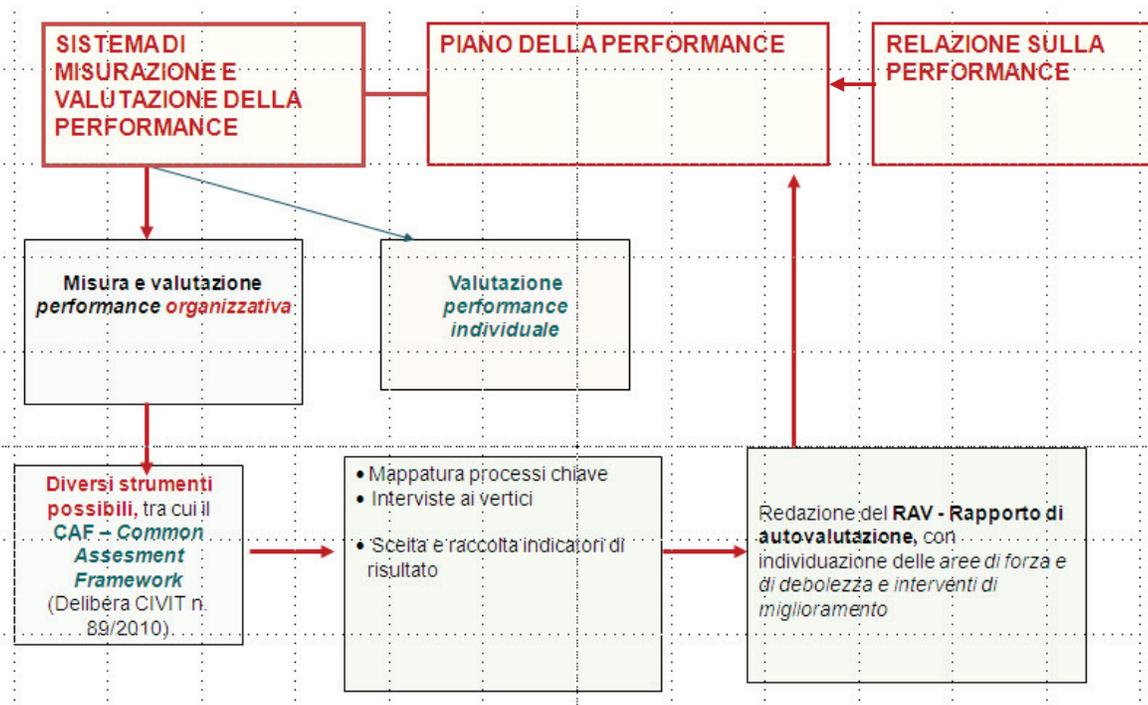


Fig3–Connessioni tra le varie competenti

## I ruoli

La delibera 1.2012 stabilisce ruoli sia per il Piano che per il Sistema di valutazione:

Definizione/aggiornamento del Sistema: Dirigenza, in particolare di vertice

Adozione del Sistema: Organo di indirizzo politico-amministrativo

Attuazione del Sistema: Organo di indirizzo politico-amministrativo-Dirigenza-Personale-OIV (Struttura Tecnica Permanente)

Monitoraggio e audit del Sistema: OIV (Struttura Tecnica Permanente)-Personale, dirigenziale e non

## Scopi del Sistema di misurazione

Questo Sistema di misurazione renderà le organizzazioni capaci di:

- acquisire informazioni relative agli obiettivi e monitorare i progressi ottenuti rispetto ai target individuati;
- legare le fasi di pianificazione, formulazione e implementazione della strategia allo svolgimento dei piani d'azione;
- comunicare obiettivi e risultati all'interno e all'esterno dell'organizzazione, nonché confrontare la propria performance in un'ottica di benchmarking nel caso in cui alcuni indicatori siano comuni a più organizzazioni;
- influenzare i comportamenti organizzativi;
- generare cicli di apprendimento

## 6. L'APPLICAZIONE E VALUTAZIONE NELLA REALTÀ OPERATIVA

### UNA GRIGLIA DI ANALISI DEI SISTEMI DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

#### FINALITÀ

Le finalità dell'analisi dei Sistemi di misurazione e valutazione della performance possono essere riassunte nei seguenti punti:

- 1) L'individuazione del livello di "maturità" del Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa
- 2) L'individuazione delle principali criticità e, quindi, delle aree di miglioramento a maggiore priorità,
- 3) La promozione delle buone prassi.

In tab 1 è riportata la griglia di valutazione per i sistemi di misurazione della performance.

Tabella 1: la logica multilivello della griglia di analisi

PRIMO LIVELLO - DIMENSIONI	SECONDO LIVELLO - AMBITI	TERZO LIVELLO - CRITERI
COMPLIANCE DEL SISTEMA	COMPLIANCE RISPETTO AL D.LGS. 150/2009	59 CRITERI
	COMPLIANCE RISPETTO ALLA DELIBERA 89/2010	
	COMPLIANCE RISPETTO ALLA DELIBERA 104/2010	
	COMPLIANCE RISPETTO ALLA DELIBERA 114/2010	
	COMPLIANCE RISPETTO ALLA DELIBERA 88/2010	
	COMPLIANCE RISPETTO ALLA DELIBERA 105/2010	
	COMPLIANCE RISPETTO ALLA DELIBERA 112/2010	
QUALITÀ DEL SISTEMA	LEGGIBILITÀ E TRASPARENZA DEL SISTEMA	46 CRITERI
	CARATTERISTICHE GENERALI E DI PROCESSO	
	PERFORMANCE ORGANIZZATIVA	
	PERFORMANCE INDIVIDUALE	
FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA	INTERIORIZZAZIONE E CONDIVISIONE	47 CRITERI
	UTILIZZO AI FINI DECISIONALI	
	FUNZIONALITÀ DEL PROCESSO E METODOLOGIA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE	
	QUALITÀ DEI DATI	
	SUPPORTO E INTEGRAZIONE CON I SISTEMI INFORMATIVI	
	INTEGRAZIONE CON GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE, CONTROLLO E GESTIONE	
ORIENTAMENTO VERSO IL MIGLIORAMENTO DELLA PERFORMANCE		

Tab. 1- Alcuni criteri della Griglia di misurazione

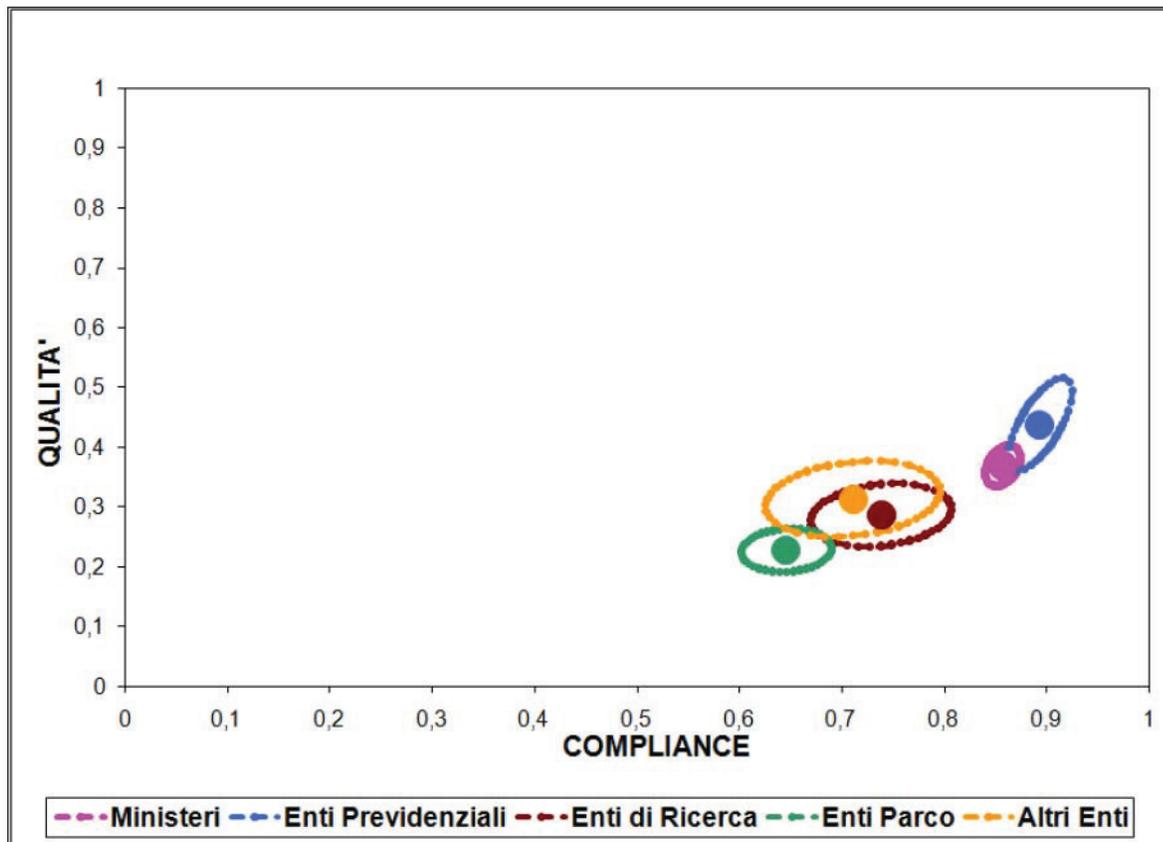
Naturalmente il collegamento fra Piano e Sistema di misurazione e valutazione dovrebbe essere il più immediato fra quelli previsti fra i vari elementi del ciclo di gestione della performance.

#### Quale è stato il grado di applicazione?

Oltre l'80% dei ministeri e oltre il 65% degli altri Ente hanno trasmesso alla Civit quanto richiesto. Tutti questi dati sono stati tempestivamente analizzati e valutati in accordo alle griglie sopra descritte.

## 7. I PRIMI RISULTATI COMPLESSIVI

In fig 4 è riportato un esempio delle valutazioni pubblicate nella griglia Compliance vs. qualità.



Figur: 4 Diagramma generale Compliance - Qualità dei Sistemi di misurazione e valutazione della performance

#### MACRO-CRITICITÀ EMERSE

- il punteggio medio ottenuto nella dimensione qualità è significativamente più basso rispetto al punteggio medio relativo alla dimensione "compliance",
- le Amministrazioni, in sede di prima adozione del Sistema hanno prestato maggiore attenzione al rispetto delle prescrizioni normative e alle delibere CIVIT, e hanno rinviato il potenziamento della qualità dei Sistemi adottati ad un momento successivo,
- per alcune Amministrazioni, tale processo di potenziamento appare attentamente pianificato, mentre in altri casi non è possibile rilevare una chiara pianificazione in tal senso,
- alcune Amministrazioni che non hanno inviato il Sistema alla CIVIT e si sono sottratte alle opportunità offerte dal sistema di monitoraggio (la pagella dei ..cattivi!).

Vengono segnalate alcune criticità, relative in particolare a:

- la metodologia di misurazione della performance organizzativa;

- la metodologia di definizione e revisione di indicatori e target associati agli obiettivi;
- il coinvolgimento degli stakeholder;
- la definizione degli outcome;
- le procedure di conciliazione;
- il collegamento con i sistemi premianti;
- i piani di miglioramento individuali;
- il dizionario delle competenze.

## Azioni migliorative

La Commissione, per superare tali criticità sta seguendo una metodologia di accompagnamento, in maniera da consentire a ciascuna Amministrazione di migliorare progressivamente il livello di maturità dei Sistemi di misurazione e valutazione della performance. Va infine sottolineato, ancora una volta, come la fase della misurazione, alla luce dell'analisi illustrata, rischia di costituire l'anello debole dell'intero ciclo di gestione della performance. Per le Amministrazioni che hanno già realizzato passi in avanti in materia di sistemi di misurazione si rende necessario continuare tenacemente su questa strada; per tutte le altre viene richiesto un impegno maggiore.

## LE SCADENZE PER IL 2012

**-Per le Amministrazioni e OIV:** 31.1.2012 per il Piano della Performance 2012; 31.3 per la relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del Sistema e 'Relazione sulla performance' delle singole Amm.ni; 30.04.2012 – Validazione da parte degli OIV della "Relazione sulla performance " delle singole amministrazioni (art. 14, comma 4, lett. c) d.lgs. 150/2009)

**-Per la CIVIT:**

31.01.2012 - Relazione al Ministro per l'attuazione del programma di governo (art. 13. ,comma 9 d.lgs. 150/2009)  
 30.06.2012 – Presentazione al Parlamento e adozione di altre forme di diffusione della Relazione annuale sulla performance delle amministrazioni centrali.

## 8. ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

- **Sfida epocale**

La capacità di padroneggiare la misurazione delle prestazioni costituisce una sfida epocale che sarà determinante sul successo e sul benessere delle nazioni oltre che delle organizzazioni.

- **Validità generale: stimolo e confronto per tutti i tipi di organizzazioni**

Possono essere scelti approcci differenti (con rispettivi vantaggi e svantaggi); quello descritto costituisce un approccio certamente molto dirigistico e prescrittivo, motivato dalla necessità di coinvolgere i vertici e di fissare scadenze molto ravvicinate. Istituisce un forte ed essenziale collegamento tra il Piano delle Performance, il Sistema di valutazione e la relazione sulla performance ottenuta. Suo limite (peraltro riconosciuto) è quello di non prevedere un coinvolgimento e una formazione diffusa. Anche le aziende che avevano scelto approcci molto più gradualisti sono oggi sollecitate a un ripensamento della propria velocità di marcia e sulla priorità ai fondamentali.

- **Una fotografia della PA dell'Italia sulla Qualità**

Ne emerge una prima fotografia nuova e trasversale, non molto lusinghiera, ma contenente un progetto monitorato e trasparente di miglioramento e di emulazione.

- **Un percorso accompagnato di miglioramento e crescita, ma una insufficiente partecipazione e formazione**

Le valutazioni di Civit costituiscono uno stimolo permanente per il confronto e la riduzione delle aree da migliorare. Dalla analisi delle aree bisognose di miglioramento da segnalare quelle della comunicazione, del coinvolgimento sia dei cittadini che del personale delle organizzazioni e la formazione.

- **Ruolo e attività della Civit**

L'attività della Civit rappresenta un esempio assolutamente virtuoso sia di gestione degli obiettivi di medio-lungo periodo sia di rigorosa puntuale e motivata verifica di quanto stabilito; tutto ciò in una prospettiva di crescita e accompagnamento e di assoluta trasparenza.

(Sul sito Civit [www.civit.it](http://www.civit.it) sono consultabili tutte le delibere e le pubblicazioni prodotte).