

## SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA *PERFORMANCE*

### *Premessa*

Il presente documento ha ad oggetto i Principi e relativi contenuti del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150 (di seguito decreto), affinché lo stesso possa essere effettivamente operativo.

### **1. *Principi del sistema e relativi contenuti***

#### *A) Principi di riferimento*

Il Sistema deve essere strutturato in modo tale da:

- consentire 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;
- consentire un'analisi delle cause legate a tali scostamenti, prevedendo successivi livelli di dettaglio;
- consentire di individuare elementi sintetici di valutazione d'insieme riguardo all'andamento dell'amministrazione;
- consentire un monitoraggio continuo della *performance* dell'amministrazione anche ai fini dell'individuazione di interventi correttivi in corso d'esercizio (articolo 6 del decreto);
- garantire i requisiti tecnici della validità, affidabilità e funzionalità;
- assicurare un'immediata e facile comprensione dello stato della *performance*, sia agli attori interni all'amministrazione che agli interlocutori esterni della stessa;
- promuovere la semplificazione e l'integrazione dei documenti di programmazione e rendicontazione della *performance*;
- esplicitare le responsabilità dei diversi attori in merito alla definizione degli obiettivi e al relativo conseguimento della *performance* attesa e realizzata;
- assicurare la trasparenza totale con indicazione dei soggetti responsabili.

#### *B) Contenuti necessari*

Ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del decreto, il documento relativo al Sistema deve essere articolato secondo i seguenti punti:

1. Descrizione del Sistema;

2. Processo:

2.1. *fasi*;

2.2. *tempi*;

2.3. *modalità;*

3. Soggetti e responsabilità;
4. Procedure di conciliazione;
5. Modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo esistenti;
6. Modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

Mentre i contenuti di cui ai punti 1, 2 e 3 relativi alla descrizione del Sistema e al processo si riferiscono alla misurazione e valutazione sia della *performance* organizzativa che di quella individuale, i contenuti di cui al punto 4 riguardano principalmente la valutazione individuale. I contenuti di cui ai restanti punti 5 e 6, infine, sono di carattere più generale.

Di seguito si riportano alcuni indirizzi in merito a ciascuno dei contenuti necessari indicati.

### **1. Descrizione del Sistema**

La definizione del Sistema deve avvenire attraverso l'individuazione delle sue caratteristiche principali sia da un punto di vista metodologico generale che da un punto di vista applicativo che tenga conto delle peculiarità delle singole amministrazioni.

La descrizione del Sistema, pertanto, deve contemplare i seguenti contenuti necessari:

- a) una sintetica descrizione delle caratteristiche distintive dell'organizzazione;
- b) la metodologia che si intende adottare ai fini della misurazione della *performance* organizzativa);
- c) la metodologia che si intende adottare ai fini della valutazione della *performance* organizzativa. Tale metodologia dovrà essere coerente con i principi summenzionati, in particolare dovrà consentire l'analisi degli scostamenti e delle relative cause, nonché la valutazione di elementi sintetici d'insieme riguardo all'andamento dell'amministrazione.

Il Sistema deve includere tutti gli ambiti di misurazione della *performance* previsti dall'articolo 8 del decreto, coerentemente al sistema di obiettivi che saranno definiti nel Piano della *performance* e rendicontati nella Relazione sulla *performance*.

Ai fini di una migliore rappresentazione delle dinamiche gestionali delle amministrazioni, tali ambiti possono essere aggregati successivamente secondo i seguenti "macro-ambiti":

1. Il grado di attuazione della strategia: l'amministrazione è chiamata ad identificare, sulla base delle priorità degli organi di indirizzo, gli obiettivi strategici e la relativa articolazione. Scopo di tale "macro-ambito" è consentire, attraverso le modalità esplicitate nel Sistema, di rappresentare *ex ante* quali sono le priorità dell'amministrazione e di valutare *ex post* se l'amministrazione ha saputo tradurre i propri obiettivi strategici in risultati in linea con quanto previsto;
2. Il portafoglio delle attività e dei servizi: il Sistema deve strutturarsi sulla base delle attività, incluse quelle di supporto e di regolamentazione, e dei servizi attraverso i quali l'amministrazione esplica la propria azione rispetto all'ambiente di riferimento, ai portatori di interesse (*stakeholder*) e, laddove le funzioni istituzionali dell'amministrazione lo prevedano, rispetto agli utenti. Mediante l'articolazione di tale "macro-ambito", viene data indicazione, *ex ante*, dell'insieme programmato di

attività e servizi che l'amministrazione mette a disposizione degli utenti e, comunque, della collettività secondo le esigenze informative delle diverse categorie di portatori di interesse (*stakeholder*) ed, *ex post*, del livello di attività e servizi effettivamente realizzati;

3. Lo stato di salute dell'amministrazione: l'amministrazione è tenuta a indicare le condizioni necessarie a garantire che il perseguimento delle strategie, lo svolgimento delle attività e l'erogazione dei servizi avvenga in condizioni ottimali; a tal fine, il Sistema deve essere strutturato in modo tale da consentire di valutare *ex ante* ed *ex post* se:
  - a) l'amministrazione è in grado effettivamente di raggiungere i propri obiettivi, garantendo un utilizzo equilibrato delle risorse, lo sviluppo delle competenze e dell'organizzazione, il miglioramento delle relazioni con interlocutori e portatori di interesse (*stakeholder*);
  - b) i processi interni di supporto i quali rendono possibile il funzionamento dell'amministrazione raggiungono adeguati livelli di efficienza ed efficacia;
4. Gli impatti dell'azione amministrativa (*outcome*): il Sistema deve considerare gli impatti prodotti nell'ambiente esterno in termini di risposta ai bisogni. In particolare, occorre identificare *ex ante* gli impatti che l'attività si propone di produrre sull'ambiente di riferimento e sui bisogni della collettività. È, inoltre, necessario fornire *ex post* elementi utili a valutare se gli impatti previsti sono stati realmente conseguiti;
5. I confronti con altre amministrazioni (*benchmarking*): mediante tale "macro-ambito", che risulta trasversale ai precedenti, ciascuna amministrazione deve identificare i soggetti rispetto ai quali intende svolgere una comparazione della propria *performance*. Il Sistema deve, quindi, permettere di fornire un quadro del posizionamento dell'amministrazione rispetto a soggetti che svolgono attività simili. L'analisi del posizionamento consente *ex post* di valutare quali sono i punti di forza e le principali carenze da colmare.

Aspetti qualificanti del Sistema di valutazione della *performance* organizzativa devono essere:

1. l'articolazione temporale basata su periodi intermedi rispetto all'esercizio di riferimento (anche su periodi infrannuali), in maniera tale da permettere eventuali azioni correttive;
  2. l'articolazione spaziale basata su una logica di rappresentazione "a cannocchiale", ovvero che parta da risultati aggregati per ogni macro-ambito e consenta un progressivo accesso ad obiettivi e risultati più analitici (in altri termini, dal generale al particolare) e renda possibile una aggregazione e rappresentazione dei risultati per i vari livelli organizzativi.
- d) la metodologia che si intende adottare ai fini della misurazione e valutazione della *performance* individuale. Un primo elemento che va chiarito all'interno del Sistema è lo scopo che l'amministrazione intende perseguire a breve, medio e lungo termine tramite l'adozione dello stesso. Gli scopi prioritari della misurazione e valutazione della *performance* individuale sono, come noto, i seguenti punti:
1. evidenziare l'importanza del contributo individuale del personale valutato rispetto agli obiettivi dell'amministrazione nel suo insieme e della struttura organizzativa di appartenenza;
  2. chiarire e comunicare che cosa ci si attende in termini di risultati e comportamenti dalla singola persona;

3. supportare le singole persone nel miglioramento della loro *performance* (generare allineamento con gli obiettivi complessivi dell'amministrazione);
4. valutare la *performance* e comunicare i risultati e le aspettative future alla singola;
5. contribuire a creare e mantenere un clima organizzativo favorevole;
6. premiare la performance attraverso opportuni sistemi incentivanti;
7. promuovere una corretta gestione delle risorse umane.

La misurazione e valutazione della prestazione individuale dei dirigenti e del personale responsabile di unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità deve tenere conto dei seguenti aspetti:

- il collegamento tra *performance* organizzativa e *performance* individuale, in particolare per i ruoli di direzione e responsabilità;
- la valutazione del contributo individuale alla *performance* organizzativa;
- l'individuazione di un numero limitato di obiettivi rilevanti, prioritari e coerenti con la posizione occupata dal dirigente, chiaramente collegati all'attuazione dei progetti prioritari dell'amministrazione, con specifico riferimento al periodo annuale di valutazione;
- l'individuazione di eventuali obiettivi specifici individuali o collettivi che si rendono utili in considerazione delle peculiarità dell'amministrazione;
- la valutazione delle competenze professionali e manageriali manifestate. Tali competenze, che saranno definite dall'amministrazione secondo le proprie specificità organizzative, devono comunque essere tali da manifestare una costante capacità del valutato di adeguare i comportamenti e le competenze alle mutevoli condizioni organizzative e gestionali interne alle amministrazioni;
- tra le competenze e i comportamenti oggetto di valutazione, l'amministrazione, sulla base delle proprie specificità, deve evidenziare quelle funzionali al mantenimento della salute finanziaria, organizzativa e relazionale dell'amministrazione. Deve essere inoltre prevista la capacità di valutazione dimostrata dal dirigente nei confronti dei dipendenti in termini di differenziazione delle valutazioni.

Per quanto attiene ai dipendenti, la valutazione concerne, in primo luogo, il raggiungimento degli obiettivi di gruppo e/o individuali. Questi ultimi devono comunque essere coerenti con gli obiettivi dell'unità organizzativa nella quale si collocano le unità di personale oggetto di valutazione. La valutazione del contributo specifico alla *performance* dell'unità organizzativa, va specificata.

Infine, si fa rinvio a quanto stabilito dagli articoli 17 e seguenti del decreto e dalla contrattazione collettiva per ciò che concerne il collegamento tra il Sistema e gli strumenti di valorizzazione del merito ed i metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa.

- e) le modalità con le quali verrà garantita la trasparenza totale del Sistema e della sua applicazione (articolo II, comma 3, del decreto);
- f) le modalità con le quali si intendono realizzare le indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del Sistema nonché la rilevazione della

valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale (articolo 14, comma 5, del decreto);

- g) le modalità con le quali l'amministrazione intende collegare in maniera esplicita il processo di valutazione della performance agli altri processi di gestione delle risorse umane (formazione, reclutamento, carriera, sistemi premiali, etc.);
- h) le modalità con le quali l'amministrazione intende promuovere progressivamente il miglioramento del Sistema.

## **2. Processo**

Il documento relativo al Sistema deve tradurre i principi contenuti nel decreto e nelle delibere della Commissione CIVIT (ora ANAC) in azioni coerenti e funzionali con la struttura organizzativa dell'amministrazione. In particolare, deve descrivere il processo di misurazione e valutazione della *performance*, articolato in fasi e, quindi, attività da svolgere secondo una cadenza temporale determinata, con strumenti e modalità adeguate, da parte dei soggetti coinvolti ai diversi livelli di responsabilità.

La definizione del processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti) deve:

- a) consentire ,massima chiarezza, ,anche ai fini di una piena condivisione, delle funzioni e delle responsabilità attribuite ad ogni soggetto e struttura che sono coinvolti nel processo di misurazione e valutazione della performance;
- b) consentire il coordinamento tra i diversi soggetti e strutture;
- c) dotare l'amministrazione e gli OIV di uno strumento di monitoraggio dell'effettivo funzionamento del Sistema.

### **2.1. Fasi**

Il processo di misurazione e valutazione della *performance* si snoda attraverso una serie di fasi che devono essere esplicitate all'interno del documento che descrive il Sistema. Tali fasi vanno inquadrare nell'ambito più generale del ciclo di gestione della *performance*, come individuato dall'articolo 4, comma 2, del decreto che, come noto, prevede la seguente articolazione:

- ° 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;
- ° 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.

In questa sezione del documento l'Amministrazione dovrà, quindi, chiarire come, nello specifico contesto organizzativo e regolamentare, la fase di misurazione e valutazione si lega alle altre fasi del ciclo di gestione della *performance* di cui all'articolo 4 del decreto e, in particolare, alla programmazione e alla rendicontazione interna ed esterna.

## 2.2. Tempi

Le amministrazioni dovranno chiaramente esplicitare le scadenze temporali delle fasi di programmazione, misurazione e valutazione in maniera tale da garantire, da una parte, il rispetto delle scadenze imposte per legge e, dall'altra, l'ottimizzazione dei tempi interni per le diverse articolazioni di cui è composta l'organizzazione. Ad ogni modo, per garantire il raggiungimento delle finalità del Sistema, volte al miglioramento continuo, occorre una programmazione delle tempistiche interne tale da rendere attuabili eventuali azioni correttive, a livello di *performance* sia organizzativa che individuale, durante il periodo di riferimento.

In particolare, la programmazione degli obiettivi è rimessa alle determinazioni dell'organo di indirizzo politico-amministrativo che, ai sensi di legge, definisce, entro il 31 gennaio di ogni anno, in collaborazione con i vertici dell'amministrazione, il Piano della *performance*. Entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di adozione del Piano, l'organo di indirizzo politico-amministrativo provvede alla verifica annuale e redige, a consuntivo dell'anno precedente, la Relazione sulla *performance* di cui all'articolo 10, comma 1, lett. b), del decreto, nel quale sono evidenziati i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto agli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti.

## 2.3. Modalità

L'implementazione del Sistema necessita di uno sforzo organizzativo riguardante prevalentemente le risorse umane interne e, più in generale, i soggetti coinvolti; infatti, le modalità con cui esso viene attuato costituiscono un fattore chiave per il corretto funzionamento del Sistema. Inoltre considerando che le informazioni rilevanti potrebbero essere dislocate in sotto-sistemi di misurazione di pertinenza di differenti unità organizzative, occorre specificare le modalità con le quali si intende realizzare l'integrazione di tali elementi.

Un ulteriore aspetto rilevante è rappresentato dalle risorse strumentali che dovranno essere impiegate secondo modalità che massimizzino i risultati ottenibili: in particolare, è opportuno che il Sistema consenta di ottimizzare l'utilizzo dei sistemi informativi e degli strumenti informatici esistenti, in modo tale da minimizzare le risorse finanziarie ad essi associate. È inoltre opportuno che siano illustrate le tecniche utilizzate durante il processo di misurazione e valutazione come, ad esempio, colloqui individuali per la comunicazione dei risultati della valutazione, questionari per la soddisfazione dell'utenza, etc.

## 3. Soggetti e responsabilità

Il documento che contiene la descrizione del Sistema deve individuare chiaramente i soggetti chiamati a svolgere la funzione di misurazione e valutazione ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del decreto. È tuttavia opportuno individuare anche gli ulteriori soggetti coinvolti nel processo di misurazione e valutazione con particolare riferimento a forme di consultazione degli *stakeholder* esterni ed interni. Quanto alle responsabilità occorre riferirsi alla disciplina del decreto, nonché a quella del D. Lgs. n. 165/2001. Infatti, l'attività di monitoraggio, la funzione di misurazione e valutazione della *performance* individuale e la rendicontazione dei risultati sono affidati dalla legge, nell'ambito della singola amministrazione, alla responsabilità di una pluralità di soggetti: l'organo di indirizzo politico-amministrativo, gli OIV, i dirigenti (di livello generale e non).

In particolare, il monitoraggio in corso d'anno è svolto, ai sensi dell'articolo 6 del decreto, dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, con il supporto dei dirigenti, al fine di rilevare eventuali scostamenti tra

gli obiettivi intermedi programmati ed il risultato di *performance* allo stato raggiunto e attivare, ove necessario, interventi correttivi da inserire nel Piano annuale relativo al triennio successivo.

Inoltre, secondo quanto previsto dall'articolo 14, comma 4, lett. a), del decreto, gli OIV monitorano il funzionamento complessivo del Sistema ed elaborano una relazione annuale sullo stato dello stesso.

In conformità agli articoli 7, comma 2, e 9 del decreto, la funzione di misurazione e valutazione della *performance* è svolta:

- dagli OIV che, con il supporto della struttura tecnica permanente di cui all'articolo 14, commi 9 e 10, del decreto, presidiano, in maniera integrata e sistemica, il processo di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa nel suo complesso e propongono, all'organo di indirizzo politico, la valutazione individuale esclusivamente dei dirigenti di livello generale;
- dai dirigenti di ciascuna amministrazione, secondo quanto previsto dagli articoli 16 e 17 comma 1, lettera e-bis), del D. Lgs. n. 165/2001.'

I dirigenti di livello generale provvedono alla misurazione e valutazione della *performance individuale* dei dirigenti di livello non generale e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità. I dirigenti di livello non generale provvedono alla misurazione e valutazione della *performance* individuale del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti.

In questa sezione del documento, infine, occorre specificare la collocazione organizzativa ed i compiti di pertinenza degli OIV e della struttura tecnica permanente.

#### ***4. Procedure di conciliazione ai fini della verifica della correttezza valutativa***

Per procedure di conciliazione si intendono le iniziative volte a risolvere i conflitti nell'ambito del processo di valutazione della *performance* individuale e a prevenire l'eventuale contenzioso in sede giurisdizionale.

Nell'ambito della valutazione della *performance* individuale, infatti, per effetto della concreta implementazione del Sistema, potrebbero sorgere contrasti tra i soggetti responsabili della valutazione ed i valutati: a tal fine, occorre definire delle procedure finalizzate a prevenirli e risolverli.

In questa sezione del documento occorre, quindi, individuare soggetti, terzi rispetto al valutato e valutatore, chiamati a pronunciarsi sulla corretta applicazione del Sistema, nel caso in cui insorgano conflitti (ad esempio, nel caso di valutazione negativa contestata dal valutato). Occorre inoltre specificare le relative procedure (fasi, tempi e risultanze finali).

In ogni caso, la disciplina delle procedure di conciliazione deve ispirarsi ai principi della celerità, della efficacia, della efficienza e della economicità.

#### ***5. Modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo esistenti***

Il Sistema dovrà essere integrato e coerente nei contenuti e nei tempi con quanto previsto per sistemi di controllo esistenti, in particolare per il sistema di valutazione e controllo strategico (articolo 14, comma 2 e articolo 30, comma 4, del decreto) e per i sistemi di controllo di gestione interni all'amministrazione (articolo 6, comma 2, del decreto).

#### ***6. Modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio***

L'adozione del Sistema si inserisce nell'ambito del processo di redazione dei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, richiedendo, pertanto, sia il raccordo con le scadenze relative ai cicli programmazione finanziaria e di bilancio, sia l'integrazione e, quindi, la coerenza dei contenuti della relativa documentazione.