



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

**Delibera n. 1/2012**

**Linee guida relative al miglioramento dei Sistemi di misurazione e valutazione della  
*performance* e dei Piani della *performance***

## Premessa

Il D. Lgs. n. 150/2009 ('decreto') assegna alla CiVIT il compito di:

- definire le linee guida e i modelli per la predisposizione dei Sistemi di misurazione e valutazione della *performance* e dei Piani della *performance* (art. 13, comma 6, lettere b e d);
- verificare la loro corretta attuazione da parte delle amministrazioni (art. 13, comma 6, lettera c);
- fornire supporto tecnico e metodologico all'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della *performance* (art. 13, comma 6, lettera a).

La Commissione ha già adottato le linee guida sui Sistemi di misurazione e valutazione della *performance* (delibere nn. 89, 104 e 114 del 2010) e sui Piani di *performance* (delibera n. 112/2010). In tale sede, la Commissione si era riservata di fornire ulteriori indirizzi ai fini di un miglioramento dell'attuazione dei principi e degli strumenti previsti dal decreto.

La presente delibera fornisce tali ulteriori indicazioni, anche sulla base dell'attività svolta in ordine all'analisi dei Sistemi di misurazione e valutazione della *performance* (di seguito, 'Sistemi') e dei Piani della *performance* (di seguito, 'Piani') concretamente adottati dalle amministrazioni. La presente delibera, pertanto, si inserisce nel graduale processo di miglioramento volto a promuovere una corretta attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della *performance*, agevolando l'attuazione delle finalità del decreto.

Le linee guida che seguono devono essere considerate come integrative e non sostitutive delle linee guida precedentemente adottate dalla Commissione. Come quelle, esse sono espressione del potere regolatorio che la legge attribuisce alla CiVIT e dal quale discendono effetti significativi in ordine alla responsabilità di cui all'art. 10, comma 5, del D. Lgs. n. 150/2009 nonché ai fini della graduatoria di *performance* prevista dall'art. 16, comma 6, lettera i), del medesimo decreto. Per la redazione del presente documento si è tenuto conto delle principali criticità risultanti dal monitoraggio effettuato dalla CiVIT, individuando alcuni criteri fondamentali che è opportuno le amministrazioni seguano nella redazione della seconda versione dei Sistemi e dei Piani.

Di seguito si forniscono indicazioni di miglioramento in relazione sia al 'processo' di redazione (fasi, attività e strutture competenti) dei Sistemi e Piani sia ai loro 'contenuti'. Si sottolinea subito che è necessario garantire una maggiore integrazione tra i Sistemi e i Piani in quanto parti integranti del medesimo ciclo di gestione della *performance*. Per questa ragione il presente documento tratta in maniera congiunta dei Sistemi e dei Piani.

La presente delibera ha la seguente articolazione. Nel primo paragrafo, sono riassunte le principali integrazioni suggerite dalla Commissione rispetto alle linee guida adottate in precedenza dalla Commissione per la redazione dei Sistemi e dei Piani. Il secondo paragrafo concerne l'ambito di applicazione delle linee guida, individuando le amministrazioni a cui si rivolgono e le modalità, più o meno dirette, della loro applicazione. Il terzo paragrafo reca indicazioni metodologiche comuni ai Piani e ai Sistemi. In particolare, viene richiamata la necessità di coordinare fasi, attori, tempi e attività al fine di garantire un'integrazione tra i due documenti. Sono, poi, individuati principi generali quali la necessità di un reale coinvolgimento di soggetti esterni e interni (*stakeholder*), la necessità di garantire una effettiva trasparenza dei Piani e dei Sistemi, l'importanza della *performance* organizzativa, ecc.. Il quarto e il quinto paragrafo contengono indicazioni metodologiche specifiche, rispettivamente, per i Sistemi e per i Piani. Tali paragrafi sono, a loro volta, suddivisi in indicazioni relative al processo di realizzazione e indicazioni relative ai contenuti dei documenti.

# INDICE

<b>1. INTRODUZIONE: LE PRINCIPALI NOVITÀ</b> .....	<b>4</b>
<b>2. AMBITO DI APPLICAZIONE</b> .....	<b>5</b>
<b>3. INDICAZIONI GENERALI COMUNI AI SISTEMI E AI PIANI</b> .....	<b>5</b>
3.1 MIGLIORAMENTO DEL LIVELLO QUALITATIVO DEI SISTEMI E DEI PIANI .....	5
3.2 I SOGGETTI COINVOLTI E IL LORO RUOLO NELLE FASI DI DEFINIZIONE, ADOZIONE, ATTUAZIONE E AUDIT DEI SISTEMI E DEI PIANI .....	6
3.2.1 <i>Responsabilità dirigenziale</i> .....	6
3.3 IL COINVOLGIMENTO DEGLI <i>STAKEHOLDER</i> .....	7
3.4 LA TRASPARENZA DEI DOCUMENTI.....	7
3.5 IL COLLEGAMENTO FRA PIANO E SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE .....	8
3.6 IL RACCORDO CON IL CICLO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA E DI BILANCIO E CON I SISTEMI DI CONTROLLO ESISTENTI.....	8
3.7 RAFFORZAMENTO DELLE CAPACITÀ INTERNE PER UNA CORRETTA ATTUAZIONE DEL CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE.....	9
<b>4. INDICAZIONI SPECIFICHE RELATIVE AI SISTEMI</b> .....	<b>10</b>
4.1 IL PROCESSO: FASI, ATTIVITÀ E SOGGETTI COINVOLTI .....	10
4.1.1 <i>Definizione e aggiornamento dei contenuti</i> .....	11
4.1.2 <i>Adozione</i> .....	11
4.1.3 <i>Attuazione</i> .....	11
4.1.4 <i>Monitoraggio e audit</i> .....	12
4.2 I CONTENUTI: INDICAZIONI PER IL MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA.....	13
4.2.1 <i>Miglioramento della misurazione e valutazione della performance organizzativa</i> .....	13
4.2.2 <i>Miglioramento della misurazione e valutazione della performance individuale</i> .....	17
<b>5. INDICAZIONI SPECIFICHE RELATIVE AI PIANI</b> .....	<b>22</b>
5.1 IL PROCESSO: FASI, ATTIVITÀ E SOGGETTI COINVOLTI .....	22
5.1.1 <i>Definizione e aggiornamento dei contenuti</i> .....	23
5.1.2 <i>Adozione</i> .....	24
5.1.3 <i>Attuazione</i> .....	24
5.1.4 <i>Monitoraggio e audit</i> .....	25
5.2 I CONTENUTI: INDICAZIONI PER IL MIGLIORAMENTO DEL PIANO .....	25
5.2.1 <i>Sviluppo sezioni</i> .....	25
5.2.2 <i>Cascading degli obiettivi</i> .....	27
5.2.3 <i>Descrizione obiettivi</i> .....	28
5.2.4 <i>Indicatori</i> .....	28
5.2.5 <i>Target</i> .....	29
5.2.6 <i>Piani operativi di attività</i> .....	30

## 1. Introduzione: le principali novità

Il monitoraggio svolto da CiVIT sui Sistemi e sui Piani adottati dalle amministrazioni centrali ha evidenziato alcune aree su cui concentrare l'attenzione ai fini di un loro miglioramento volto al superamento della logica del mero adempimento normativo. Considerata l'essenzialità dei Piani e dei Sistemi nell'ambito delle finalità del decreto, la Commissione ritiene opportuno fornire ulteriori indicazioni allo scopo di **migliorare il livello qualitativo** dei predetti strumenti attraverso una maggiore attenzione al loro **processo di realizzazione**, una più diffusa **partecipazione interna e esterna**, un miglior collegamento e **integrazione** tra i documenti e un miglioramento del sistema di **monitoraggio e *audit* interno**.

Le principali integrazioni del presente documento, rispetto alle delibere precedenti in materia (delibere nn. 89, 104, 112 e 114 del 2010) riguardano:

- la chiarezza nella definizione dei soggetti coinvolti, dei loro ruoli e delle loro responsabilità nelle fasi di definizione, adozione, attuazione e *audit* dei Sistemi e dei Piani;
- il richiamo a un più efficace coinvolgimento degli *stakeholder* interni ed esterni dell'amministrazione nel processo di elaborazione dei due documenti;
- la trasparenza e l'accessibilità dei Sistemi e dei Piani;
- il collegamento tra il Sistema e il Piano;
- il raccordo dei documenti con il ciclo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, nonché con i sistemi di controllo esistenti;
- la predisposizione di interventi di accompagnamento per lo sviluppo di competenze interne per una corretta attuazione del ciclo di gestione della *performance*.

In particolare, nella figura seguente si evidenziano gli elementi con maggiore margine di miglioramento:



Figura n. 1 - Elementi di miglioramento

La presente delibera viene adottata in contemporanea alle “*Ulteriori linee guida in tema di trasparenza e integrità*” e alle “*Linee guida per la definizione degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici*” stante lo stretto collegamento, previsto nel D. Lgs. n. 150/2009, tra trasparenza, *performance* e qualità per il miglioramento continuo dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni.

Ai fini dell’interpretazione e dell’attuazione delle citate delibere, se ne raccomanda, pertanto, una lettura unitaria ed integrata.

Al riguardo, la CiVIT sta anche predisponendo un piano di interventi di accompagnamento al cambiamento amministrativo attraverso diffusione delle migliori pratiche, utilizzazione di sistemi premianti, uso di metodologie di *benchmarking*, attività di formazione e definizione di un programma sperimentale di *audit*.

## **2. Ambito di applicazione**

Le indicazioni contenute nella presente delibera sono un parametro di riferimento per i soggetti pubblici, anche per quelli non contemplati dal D. Lgs. n. 150/2009 e per tutti i soggetti che svolgono funzioni amministrative.

La presente delibera, come quelle contenenti le precedenti linee guida in materia di Sistemi e Piani (delibere nn. 89, 104, 102 e 114 del 2010), è rivolta più specificamente alle amministrazioni indicate nell’art. 2 del D. Lgs. n. 150/2009, agli enti territoriali, nei limiti di cui all’art. 16 del D. Lgs. n. 150/2009 e salvi i protocolli già stipulati da CiVIT con ANCI, UPI e alle Camere di commercio sulla base del protocollo stipulato tra CiVIT e Unioncamere.

Tenuto conto della eterogeneità e delle notevoli diversità organizzative e dimensionali delle amministrazioni a cui si rivolgono le linee guida, va precisato che i contenuti della delibera che si riferiscono ad obblighi di legge sono naturalmente vincolanti per tutte le amministrazioni mentre l’applicazione delle altre indicazioni potrà avvenire in modo graduale, compatibilmente con le dimensioni dell’ente e le caratteristiche strutturali di ogni amministrazione.

Si ricorda infine che, come precisato dall’art. 74, comma 2, del D. Lgs. n. 150/2009, la disciplina del ciclo della *performance* contenuta nel decreto reca norme di diretta attuazione dell’articolo 97 della Costituzione che costituiscono principi generali dell’ordinamento ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali, anche con riferimento agli enti del Servizio sanitario nazionale, negli ambiti di rispettiva competenza.

## **3. Indicazioni generali comuni ai Sistemi e ai Piani**

### **3.1 Miglioramento del livello qualitativo dei Sistemi e dei Piani**

Come già rilevato in premessa, i primi monitoraggi condotti dalla CiVIT sull’attuazione dei Sistemi e dei Piani evidenziano il prevalere, da parte delle amministrazioni, di un orientamento al mero adempimento ‘formale’ della normativa e una limitata attenzione alla ‘qualità’ dei contenuti.

La Commissione richiama l’attenzione delle amministrazioni sulla necessità di intervenire con urgenza su tale criticità che rischia di depotenziare gli effetti innovativi della riforma operata dal decreto. A tal fine si invitano le amministrazioni a prendere visione e tener conto, in sede di aggiornamento dei Sistemi e dei Piani, dei rapporti di monitoraggio relativi ai Sistemi e ai Piani - già pubblicati sul sito istituzionale della CiVIT ([www.civit.it](http://www.civit.it)) - e, in particolare, delle indicazioni in essi contenuti.

### **3.2 I soggetti coinvolti e il loro ruolo nelle fasi di definizione, adozione, attuazione e audit dei Sistemi e dei Piani**

Si richiama l'attenzione dell'amministrazione sul fatto che la gestione, la modifica, il funzionamento del Sistema sono di competenza dell'amministrazione, che dovrà prevedere al suo interno adeguate forme di coinvolgimento e condivisione onde assicurare il massimo livello di consapevolezza e partecipazione. Quindi, il ruolo dell'OIV deve focalizzarsi sulla verifica dell'efficacia del Sistema e del suo corretto funzionamento, nonché sul suggerimento di eventuali interventi migliorativi.

In generale, il processo di definizione, adozione, attuazione e *audit* dei Sistemi e dei Piani richiede un forte grado di coinvolgimento a tutti i livelli dell'organizzazione, ma è necessario prevedere tempi e modalità di coinvolgimento differenziati per le diverse tipologie di soggetti. I ruoli e le responsabilità sono, infatti, differenti. Al fine di rendere più chiaro questo delicato aspetto, le presenti linee guida dettagliano i ruoli e le competenze delle diverse strutture coinvolte nella definizione, adozione, attuazione e *audit* dei Sistemi (si veda *infra* paragrafo 4.1) e dei Piani (si veda *infra* paragrafo 5.1).

È bene precisare che le amministrazioni devono prevedere al proprio interno, nel rispetto dell'art. 3, comma 6, del decreto, le risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie per attuare il ciclo di gestione della *performance*.<sup>1</sup>

#### **3.2.1 Responsabilità dirigenziale**

Fermi restando i ruoli e le competenze dei diversi soggetti coinvolti nella definizione, adozione, attuazione e *audit* dei Sistemi e dei Piani (di cui ai paragrafi 4.1 e 5.1), in questa sede si ricorda che l'art 10, comma 5, del D. Lgs n. 150/2009 stabilisce che *“in caso di mancata adozione del Piano della performance, è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultino aver concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti”*.

Inoltre, si fa presente che ai sensi dell'art. 21 del D. Lgs. n. 165/2001 così come modificato dall'art. 41 del D. Lgs. n. 150/2009 *“Il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, (...) ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportano, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23 ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo (...). Al dirigente nei confronti del quale sia stata accertata, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio secondo le procedure previste dalla legge e dai contratti collettivi nazionali, la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, conformemente agli indirizzi deliberati dalla Commissione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche*

---

<sup>1</sup> Per le amministrazioni centrali dello Stato si tenga conto, inoltre, di quanto previsto dalla circolare n. 23 del 13 luglio 2011 del Ministero dell'Economia e delle Finanze- Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, punto 3.2 C (Processo di formazione del Bilancio – attuazione di talune disposizioni specifiche – OIV).

*amministrazioni, la retribuzione di risultato è decurtata, sentito il Comitato dei garanti, in relazione alla gravità della violazione di una quota fino all'ottanta per cento."*

### **3.3 Il coinvolgimento degli stakeholder**

Uno degli elementi caratterizzanti del ciclo della *performance* è costituito dalla previsione di un sempre più ampio coinvolgimento degli *stakeholder*, interni ed esterni, nelle varie fasi del ciclo stesso.

Le amministrazioni, pertanto, devono individuare le modalità per coinvolgere almeno gli *stakeholder* significativi nel processo di definizione dei Piani e dei Sistemi, in maniera trasversale alle diverse fasi, descritte rispettivamente nei paragrafi 4.1 e 5.1. Prima di attivare tale processo, le amministrazioni devono individuare tutti gli *stakeholder* di riferimento e il ruolo che svolgono rispetto all'organizzazione attraverso l'analisi delle loro diverse caratteristiche.

Le amministrazioni, nella redazione del Piano, devono dare evidenza del coinvolgimento degli *stakeholder* e dello sviluppo dei modelli di analisi che ne permettono la mappatura. Questo approccio aiuta le amministrazioni, attraverso una puntuale classificazione degli *stakeholder*, ad individuare l'impatto della propria azione su ciascuna categoria di *stakeholder*. Inoltre, agevola le amministrazioni a definire gli *outcome* e gli obiettivi strategici tenendo conto delle esigenze e delle aspettative espresse dai diversi *stakeholder*. Questo presupposto garantisce una definizione dei Piani molto vicina alle aspettative di tutti i soggetti interessati, migliorandone la qualità e la solidità finale. Infine particolare attenzione dovrà essere prestata agli strumenti utilizzati durante tutto il processo.

### **3.4 La trasparenza dei documenti**

Al fine di assicurare la massima trasparenza del ciclo di gestione della *performance*, vi sono due condizioni necessarie che le amministrazioni sono chiamate a garantire. In primo luogo, ciascun documento (Sistema e Piano) deve essere accessibile a tutti gli *stakeholder* interni ed esterni di riferimento (utenti, fornitori, cittadini, associazioni di categoria, associazioni sindacali, associazioni dei cittadini ecc.). L'accessibilità passa necessariamente attraverso la pubblicazione del documento nella Sezione "Trasparenza, valutazione e merito" del sito istituzionale, ma non si esaurisce con essa. Le linee guida specifiche sulla trasparenza sono espone nella delibera n. 105/2010, recentemente integrata dalla delibera n. 2/2012, alle quali si rinvia.

Il secondo aspetto qualificante sotto il profilo della leggibilità è costituito dalle caratteristiche di linguaggio e formattazione del documento. Le amministrazioni devono adottare un'adeguata differenziazione del linguaggio tra le sezioni maggiormente divulgative rispetto a quelle di maggior dettaglio, prestando una cura particolare anche allo stile di formattazione del documento. Da questo punto di vista, pratiche da evitare risultano, invece, l'assenza di un indice e relative numerazioni di pagina, nonché l'utilizzo, nelle sezioni maggiormente divulgative, di uno stile troppo burocratico e con elevato utilizzo di rinvii ad altri documenti o ad altre sezioni del documento stesso.

La leggibilità del documento, inoltre, viene considerevolmente aumentata quando l'amministrazione riesce a bilanciare adeguatamente i contenuti del corpo del testo e gli allegati. In particolare, è consigliabile inserire come allegati gli elementi di maggior dettaglio: ad esempio, per i Piani, le schede contenenti gli obiettivi individuali del personale dirigente. Per migliorare la fruibilità del documento, potrebbe essere utile riportare una breve panoramica degli allegati, oltre al dettaglio delle relative sezioni nell'indice generale.

Un ultimo aspetto riguarda la tracciabilità dei documenti, intesa come la possibilità per l'utente di

accedere agevolmente alle versioni successive e di individuare gli aggiornamenti intervenuti con la relativa tempistica di revisione.

### **3.5 Il collegamento fra Piano e Sistema di misurazione e valutazione**

Il collegamento fra il Piano e il Sistema dovrebbe essere il più immediato fra quelli previsti fra i vari elementi del ciclo di gestione della *performance*. Onde assicurare il massimo livello di coerenza fra Sistema e Piano occorrerebbe anzitutto ricordare come il secondo debba essere realizzato rispettando le indicazioni metodologiche contenute nel primo. Si sottolineano i seguenti aspetti:

- a) Obiettivi strategici e operativi e relativi indicatori e *target* devono essere definiti all'interno del Piano coerentemente a quanto descritto nel Sistema. In particolare occorre:
  - assicurare che siano presenti obiettivi e indicatori per tutti gli ambiti di misurazione descritti nel Sistema (*outcome output, customer satisfaction, efficacia, efficienza, ecc.*) coerentemente con le indicazioni di sviluppo previste; utilizzare per la definizione di indicatori e *target* le schede e le tabelle di test predisposte a livello di Sistema.
- b) Coerenza dei contenuti delle parti di carattere generale: il Piano deve contenere le evidenze (e i relativi esiti) dell'implementazione delle metodologie descritte nel Sistema relativamente a:
  - definizione missione, strategie, mappe strategiche;
  - coinvolgimento degli *stakeholder* nelle varie fasi del processo di pianificazione e definizione degli obiettivi.
- c) All'interno del Piano deve essere evidente la corretta ed efficace implementazione all'interno dell'amministrazione del modello di misurazione della *performance* descritto nel Sistema (*Balanced Scorecard -BSC, Common Assessment Framework -CAF, ispirato ai sistemi di qualità European Foundation for Quality Management -EFQM, macroambiti, ecc.*).
- d) Il Piano deve essere coerente con quanto previsto nel Sistema a livello di misurazione e valutazione della *performance* individuale, con particolare riferimento:
  - al rispetto delle indicazioni relative all'individuazione dei soggetti valutati e valutatori a tutti i livelli dell'organizzazione (inclusa la dirigenza di vertice e gli eventuali casi particolari);
  - all'utilizzo delle schede di valutazione individuale descritte nel Sistema (ricordando che al Piano devono essere allegate solo le schede relative al personale di livello dirigenziale);
  - al corretto utilizzo del sistema di pesi per obiettivi e indicatori previsti nel Sistema.
- e) Nel Piano devono essere riscontrabili evidenze della coerenza con quanto previsto nel Sistema a livello di fasi, tempi, ruoli e responsabilità del processo di redazione del Piano stesso.

### **3.6 Il raccordo con il ciclo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio e con i sistemi di controllo esistenti**

Il ciclo di gestione della *performance* deve essere coerente con i contenuti e con il ciclo della **programmazione finanziaria e del bilancio** (art. 4, comma 1, del decreto). Inoltre, si ricorda che secondo quanto disposto dall'articolo 19, comma 1, del D. Lgs. n. 91/2011, le amministrazioni pubbliche sono tenute in a presentare contestualmente al bilancio di previsione il "Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio", documento che in base al comma 3 dello stesso articolo deve essere coerente con il sistema di obiettivi ed indicatori adottati da ciascuna amministrazione ai sensi

del D. Lgs. n. 150/2009.

Onde assicurare un adeguato livello di coerenza fra i contenuti dei vari documenti, appare opportuno, come peraltro già in atto in alcune amministrazioni, che la fase di pianificazione degli obiettivi, in particolar modo al livello strategico, sia integrata alla stesura del Piano degli indicatori (che coincide con la Nota integrativa al Bilancio dello Stato per le amministrazioni centrali). L'anticipazione dell'attività di predisposizione del Piano (in modo che essa coincida con la fase di predisposizione del bilancio di previsione) appare in quest'ottica una soluzione adeguata ad assicurare la massima coerenza fra i contenuti dei due documenti.

Appare evidente l'opportunità, quindi, di avviare la predisposizione del Piano, nella parte che individua gli obiettivi e i relativi indicatori, in coincidenza con la fase di predisposizione del bilancio di previsione in modo tale da assicurare un adeguato livello di coerenza con il Piano degli indicatori. L'elaborazione del Piano diviene così un processo che segue il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio e termina con la sua approvazione e pubblicazione entro il 31 gennaio.

Si raccomanda, inoltre, che nelle fasi principali di entrambi i cicli, vengano coinvolti i vari soggetti che risultino responsabili o in ogni caso interessati dalle attività di programmazione, anche mediante la costituzione di appositi gruppi di lavoro e/o l'organizzazione di incontri specifici. Tale modalità operativa garantisce coerenza fra le risorse associate nel Piano della *performance* a ciascun obiettivo e corrispondenti stanziamenti previsti nell'ambito della programmazione economico-finanziaria.

Infine, si ricorda che deve essere assicurata la coerenza dei documenti relativi al ciclo della *performance* anche con le previsioni contenute in altri strumenti di pianificazione/programmazione eventualmente esistenti all'interno dell'amministrazione, quali, ad esempio, atti di indirizzo, documenti di visione strategica pluriennale.

Con riferimento ai **sistemi di controllo strategico e di gestione** esistenti si evidenzia in questa sede l'importanza dell'utilizzazione dei flussi informativi derivanti da tali sistemi ai fini dell'alimentazione informativa del ciclo di gestione della *performance*. È necessario che esso sia il più possibile integrato con gli altri sistemi di controllo per assicurare un'adeguata sinergia fra le varie attività, soprattutto nella parte riguardante il monitoraggio dei risultati.

Modalità operative da adottare, utili a tale scopo possono essere:

- allineamento temporale fra i vari sistemi di controllo, compatibilmente con le specifiche esigenze;
- utilizzo sinergico dei sistemi informativi di supporto;
- collaborazione fra i vari soggetti interessati.

### **3.7 Rafforzamento delle capacità interne per una corretta attuazione del ciclo di gestione della performance**

Una corretta attuazione del ciclo di gestione della *performance* richiede che ci siano adeguate conoscenze e capacità e che esse siano diffuse all'interno di tutta l'amministrazione e non limitate solamente agli OIV o alle strutture di controllo interno. La Commissione segnala alle amministrazioni l'opportunità di attivare iniziative specifiche in tal senso: tavoli di lavoro con altri enti, formazione sia tradizionale che attraverso modalità innovative (*e-learning*, predisposizione di test e simulazioni, anche in via telematica), nonché pubblicazioni illustrative e divulgative.

Le amministrazioni, inoltre, devono pubblicare nel Piano (in particolare nella sezione relativa al

processo seguito e alle azioni di miglioramento di gestione della *performance*) informazioni relative ai corsi rivolti al personale sui temi della gestione della *performance*.

Le amministrazioni dovrebbero ottimizzare gli strumenti a disposizione come, ad esempio, un maggior coinvolgimento della Struttura Tecnica Permanente nel fornire assistenza ai propri dipendenti, in ordine all'applicazione delle disposizioni in materia di ciclo di gestione della *performance* e, in particolare dei Sistemi e dei Piani.

#### 4. Indicazioni specifiche relative ai Sistemi

##### 4.1 Il processo: fasi, attività e soggetti coinvolti

Il processo di formazione e di realizzazione del Sistema si articola in una serie di fasi fra loro strettamente collegate (definizione, adozione, attuazione e *audit*) in ognuna delle quali possono essere identificati i soggetti che vi partecipano (Tabella n. 1). Il coinvolgimento degli *stakeholder* dovrà avvenire con modalità coerenti con quanto riportato al paragrafo 3.3.

Tabella n. 1 – Fasi e soggetti interni coinvolti

Fase	Soggetti interni coinvolti
<b>Definizione/aggiornamento del Sistema</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirigenza, in particolare di vertice</li> </ul>
<b>Adozione del Sistema</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organo di indirizzo politico-amministrativo</li> </ul>
<b>Attuazione del Sistema</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organo di indirizzo politico-amministrativo</li> <li>• Dirigenza</li> <li>• Personale</li> <li>• OIV (Struttura Tecnica Permanente)</li> </ul>
<b>Monitoraggio e audit del Sistema</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OIV (Struttura Tecnica Permanente)</li> <li>• Personale, dirigenziale e non</li> </ul>

In generale, alla promozione e al coordinamento del processo di formazione, adozione e attuazione del Sistema concorrono:

- il vertice politico-amministrativo che promuove la cultura della responsabilità per il miglioramento della *performance* (art. 15, comma 1, del decreto);
- i dirigenti di ciascuna amministrazione e, in particolare la dirigenza di vertice, cui compete l'attuazione del Sistema e l'aggiornamento dei contenuti dello stesso (art.7, comma 2, lettera c) e art. 12, comma 1, lettera d), del decreto);
- l'OIV, in quanto “responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione” (art.14, comma 4, lettera f), del decreto), nonché come soggetto che “monitora il funzionamento complessivo del sistema

della valutazione” (art.14, comma 4, lettera a), del decreto) e che “garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione” (art. 14, comma 4, lettera d), del decreto). Esso esercita un’attività di impulso, nei confronti del vertice politico-amministrativo nonché della dirigenza, per l’elaborazione e l’aggiornamento del Sistema e per la sua attuazione;

- la struttura tecnica permanente per la misurazione della *performance* (art. 14, comma 9, del decreto) che fornisce supporto all’OIV e funge da ‘interfaccia tecnica’ tra l’OIV e i dirigenti nell’ambito del processo di misurazione e valutazione, interagendo con le diverse unità organizzative e, in particolare, con quelle coinvolte nella pianificazione strategica e operativa, nella programmazione economico-finanziaria e nei controlli interni;
- il personale che partecipa al processo di definizione e attuazione del Sistema.

#### **4.1.1 Definizione e aggiornamento dei contenuti**

L’aggiornamento del Sistema è competenza dei dirigenti di ciascuna amministrazione e, in particolare la dirigenza di vertice con il supporto della struttura tecnica permanente. Essi dovranno prestare particolare attenzione a prevedere adeguate forme di coinvolgimento degli *stakeholder* interni ed esterni, promuovendo la massima condivisione e il massimo livello di consapevolezza relativamente al Sistema.

La Commissione precisa che non è opportuno che, a regime, sia l’OIV a provvedere all’aggiornamento dei contenuti del Sistema, al fine di evitare una sovrapposizione tra l’attività di definizione dei contenuti e l’attività di *audit* sugli stessi. L’attività di monitoraggio dell’OIV sarà, invece, indispensabile per orientare l’aggiornamento e/o il miglioramento del Sistema.

#### **4.1.2 Adozione**

La Commissione, nella delibera n. 104/2010, ha già precisato che la definizione e l’adozione del Sistema sono due momenti separati concettualmente e temporalmente e di competenza di due attori differenti.

L’adozione del Sistema spetta all’organo di indirizzo politico-amministrativo dell’amministrazione, secondo i rispettivi ordinamenti, che lo adotta con apposito provvedimento ai sensi del citato art. 7, comma 1, del decreto. Gli aggiornamenti del Sistema sono adottati con le stesse modalità. Ad ogni modo, l’aggiornamento del Sistema dovrà essere effettuato evitando che variazioni infra-annuali ne pregiudichino il corretto funzionamento.

#### **4.1.3 Attuazione**

All’interno del Sistema devono essere chiaramente individuati i soggetti/strutture responsabili per ogni fase del processo di misurazione e valutazione della *performance*<sup>2</sup>.

In generale, l’attuazione del Sistema è rimessa ai seguenti soggetti:

##### **a) Organo di indirizzo politico-amministrativo:**

- valuta, con il supporto dei dirigenti, l’andamento della *performance* organizzativa, proponendo, ove necessario, interventi correttivi in corso d’esercizio;

---

<sup>2</sup> Si precisa che le funzioni qui elencate fanno riferimento esclusivo al Sistema di misurazione e valutazione della *performance*.

- assegna gli obiettivi strategici ai dirigenti di vertice;
- valuta la *performance* individuale dei dirigenti di vertice, su proposta dell'OIV.

b) **Dirigenza:**

- applica la metodologia di misurazione e valutazione prevista nel Sistema;
- assegna gli obiettivi al proprio personale ed esegue la valutazione dello stesso;
- interviene in tutta la fase del processo di misurazione e valutazione, segnalando eventuali criticità rilevate.

c) **Personale:**

- interviene in tutto il processo di misurazione e valutazione, come soggetto che deve essere informato e coinvolto nella definizione degli obiettivi e dei criteri di misurazione e valutazione.

d) **Organismo Indipendente di Valutazione:**

- esercita le attività di controllo strategico di cui all'art. 6, comma 1, del D. Lgs. n. 286/1999, e riferisce, in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo;
- misura e valuta la *performance* di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso;
- propone all'organo di indirizzo politico-amministrativo la valutazione annuale dei dirigenti di vertice;
- valida la Relazione sulla *performance*.

e) **Struttura Tecnica Permanente:**

- coadiuva l'OIV, la dirigenza e il personale nello svolgimento delle attività sopra descritte;
- funge da 'interfaccia tecnica' tra l'OIV e i dirigenti nell'ambito del processo di misurazione e valutazione, interagendo con le diverse unità organizzative e, in particolare, con quelle coinvolte nella pianificazione strategica e operativa, nella programmazione economico-finanziaria e nei controlli interni.

#### **4.1.4 Monitoraggio e audit**

All'interno delle amministrazioni, il monitoraggio e l'*audit* sul corretto funzionamento del Sistema è svolto principalmente dall'OIV, con il supporto della Struttura tecnica permanente e la collaborazione della dirigenza e del personale.

Il monitoraggio e l'*audit* esterno dei Sistemi adottati dalle amministrazioni spetta invece alla CiVIT, che ha già adottato apposite metodologie e ha pubblicato i primi risultati con riferimento ai Sistemi adottati nel 2011.

Nello specifico, le attività di monitoraggio e *audit* interno del Sistema sono rimesse ai seguenti soggetti:

a) **Organismo Indipendente di Valutazione:**

- risponde della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla CiVIT;

- monitora il funzionamento complessivo del Sistema, incluso il sistema di valutazione individuale della dirigenza e del personale, ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso;
- comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla CiVIT;
- garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, anche al fine della premialità secondo le disposizioni di cui al decreto e alla contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità;
- realizza indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione, nonché dirette a rilevare la valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale; riferisce in merito ai competenti organi interni di governo e amministrazione nonché alla CiVIT.

**b) Struttura Tecnica Permanente:**

- coadiuva l'OIV nello svolgimento delle attività sopra descritte.

**c) Personale, dirigenziale e non:**

- concorre alle indagini svolte dall'OIV volte a rilevare il benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di misurazione valutazione;
- è coinvolto nella rilevazione operata dall'OIV della valutazione del proprio superiore gerarchico;
- interviene in tutta la fase del processo di valutazione, segnalando all'OIV eventuali criticità rilevanti ai fini della valutazione stessa.

## **4.2 I contenuti: indicazioni per il miglioramento del Sistema**

### ***4.2.1 Miglioramento della misurazione e valutazione della performance organizzativa***

Nell'ambito dei Sistemi è auspicabile un adeguato bilanciamento e collegamento tra le due principali aree di cui il Sistema si compone, ovvero la *performance* organizzativa e quella individuale. Infatti, le amministrazioni, anche per ragioni storiche relative ad un maggior consolidamento di prassi concernenti la valutazione del personale dirigente, si sono dedicate maggiormente allo sviluppo della *performance* individuale rispetto a quella organizzativa.

Si ribadisce che, in un Sistema adeguato, il punto di partenza è costituito dalla *performance* organizzativa che riguarda la definizione della strategia, e quindi degli *outcome* e relativi obiettivi strategici e operativi; successivamente, il *cascading* permette di arrivare, secondo una chiara relazione causale e sistemica, fino agli obiettivi di gruppo e individuali.

Di seguito si dettagliano una serie di indicazioni specifiche relative al miglioramento della misurazione e valutazione della *performance* organizzativa.

#### **A. Modelli di misurazione e strumenti di rappresentazione**

Le amministrazioni devono prevedere l'adozione di modelli di misurazione multidimensionali adeguati al proprio contesto organizzativo.

Alcune caratteristiche qualificanti che andrebbero identificate, anche quando si effettuano le

necessarie personalizzazioni di modelli presenti in letteratura, riguardano:

- le dimensioni di riferimento, che potrebbero coincidere, ad esempio, con le aree strategiche articolate secondo il criterio dell'*outcome* o con le prospettive previste dalla BSC adattate alle caratteristiche di una Pubblica amministrazione (si vedano le delibere nn. 89104e 112 del 2010);
- le relazioni causa-effetto tra tali dimensioni;
- le modalità di individuazione degli obiettivi strategici e dei principali indicatori (*Key Performance Indicators*);
- le caratteristiche del *cascading* tra strategia, *outcome*, obiettivi strategici, operativi, di gruppo e individuali.

Una volta definiti tali elementi, una naturale evoluzione, in termini di maturità, è la utilizzazione di strumenti di rappresentazione quale, ad esempio, la costruzione di mappe strategiche (si veda delibera n. 89/2010) che forniscono una rappresentazione visuale utile per la gestione dell'organizzazione. Il modello di misurazione scelto deve naturalmente riflettersi nel Piano con una rappresentazione della *performance* organizzativa secondo le prospettive previste nel modello.

#### B. Metodologia di definizione di obiettivi, indicatori e *target*

La metodologia con cui vengono individuati obiettivi, indicatori e *target* è un elemento fondamentale e imprescindibile del Sistema. Infatti, se obiettivi, indicatori e *target* non sono opportunamente individuati, possono generare comportamenti non in linea con le strategie dell'amministrazione e incidere negativamente sulla motivazione del personale.

L'indicatore è la misura che permette di verificare il grado di raggiungimento di un determinato obiettivo e può essere impiegato lungo l'intero percorso che parte dalla rilevazione degli bisogni degli *stakeholder* e, quindi, l'individuazione degli *outcome*, fino ad arrivare alla definizione degli obiettivi del personale (si veda la delibera n. 89/2010). È opportuno che il Sistema preveda la possibilità di indicatori multipli associati a ciascun obiettivo comprendendo tutte le diverse tipologie, ovvero *input*, processo, *output* e *outcome*; queste costituiscono la base per la misurazione dell'efficienza, ovvero degli *output* ottenuti in relazione agli *input* impiegati, e dell'efficacia, ovvero dei risultati raggiunti in relazione ai *target* desiderati.

Si richiama l'attenzione sull'importanza che nel Sistema siano previsti la scheda anagrafica dell'indicatore e i relativi test di validazione della fattibilità informativa e della qualità (delibera n. 89/2010). Tali schede e test costituiscono un utile strumento per la successiva attività di *audit* da parte dell'OIV sul funzionamento del Sistema. Peraltro si ricorda che anche ai sensi dell'art. 21, comma 3, del D. Lgs. n. 91/2011, le amministrazioni nel Piano degli indicatori, da presentare contestualmente al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo, devono indicare per ciascun indicatore: una definizione tecnica, la fonte del dato, il metodo o la formula di calcolo, il valore obiettivo (*target*), l'ultimo valore effettivamente osservato.

Infine, occorre prevedere la metodologia per l'individuazione di valori di *benchmark*, riguardanti amministrazioni simili (per tipologia, dimensioni, contesto di riferimento, ecc.) o relativi a serie storiche che risultino utili all'amministrazione al fine di individuare valori *target* più robusti. È, inoltre, auspicabile l'individuazione di valori di *benchmark* anche tra unità organizzative interne come, ad esempio, le articolazioni territoriali di una stessa amministrazione centrale che svolgono attività simili o, perlomeno, paragonabili.

La metodologia di definizione di obiettivi, indicatori e *target* descritta nel Sistema deve essere

coerentemente implementata nella descrizione di obiettivi, indicatori e *target* riportati nei Piani, secondo le indicazioni fornite ai successivi paragrafi 5.2.3, 5.2.4, 5.2.5.

#### C. Misurazione dell'ambito relativo all'*outcome*

L'art. 8 del decreto riporta otto ambiti relativi alla *performance* organizzativa in uno specifico ordine di elencazione. Il primo ambito riguarda il “fine ultimo” delle azioni dell'amministrazione, ovvero gli *outcome*. Pertanto, ogni amministrazione è tenuta a sviluppare tale ambito che costituisce il principale canale di comunicazione e interazione con gli *stakeholder*, poiché in tal modo l'amministrazione veicola gli scopi e il relativo ruolo nel contesto generale in cui opera.

La Commissione con la delibera n. 89/2010 ha fornito una pluralità di strumenti e approfondimenti volti ad analizzare le caratteristiche peculiari nello sviluppo di tale ambito.

In fase di misurazione degli indicatori di *outcome*, il Sistema deve prevedere necessariamente strumenti specifici, con particolare riferimento all'acquisizione di dati che possono richiedere l'utilizzo di fonti esterne, normalmente non gestite tramite i tradizionali sistemi di controllo di gestione. Per tali fonti esterne andrà verificata l'affidabilità e l'adeguatezza della periodicità di rilevazione, nonché eventuali azioni da porre in essere (ed eventuali costi) per garantire la sussistenza di tutti i requisiti necessari per una soddisfacente robustezza.

#### D. Misurazione dell'ambito relativo alla soddisfazione degli utenti<sup>3</sup>

L'articolo 8, lettera c), del decreto definisce l'ambito della rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari (*customer satisfaction*) delle attività e dei servizi, prevedendo anche l'utilizzo di modalità interattive.

I Sistemi non devono limitarsi ad indicare la necessità della misurazione della qualità percepita dagli utenti ma devono identificare gli strumenti e le modalità di sviluppo.

In tale ottica occorrerà delineare i seguenti elementi:

- categorie di utenti e relativi servizi potenziali oggetto di indagine;
- strutture (interne all'amministrazione) deputate allo svolgimento delle indagini;
- le modalità d'indagine (metodologia, supporto informatico o cartaceo, periodicità e tempistica di rilevazione);
- gli strumenti di raccolta e elaborazione dei risultati;
- le modalità di utilizzo delle informazioni ai fini dell'alimentazione del Sistema.

Infine, occorre precisare che le indagini di *customer satisfaction* vanno rivolte all'utenza in senso ampio, ovvero sia utenti “singoli”, in particolare i cittadini, sia utenti “collettivi”, ovvero imprese, associazioni, altre amministrazioni, ecc., a cui si fornisce un servizio.

#### E. Misurazione degli ambiti relativi a *output*, processi e *input*

Un elemento che occorre sottolineare riguarda il bilanciamento nella misurazione degli ambiti relativi a *input*, processi e *output* che sviluppano buona parte di quelli previsti dall'art. 8 del decreto (si veda il paragrafo 4.3 della delibera n. 89/2010); in particolare, si richiama l'attenzione

---

<sup>3</sup> Si veda per questi aspetti anche la delibera n. 3/2012 “Linee guida per la definizione degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici”.

sull'adeguato utilizzo degli indicatori di *output* e *input* accanto a quelli di processo. In particolare, sarebbe opportuno, in un'ottica di graduale miglioramento, ridurre l'uso, ove possibile, degli indicatori di stato di avanzamento dei piani di azione ("effettuato su effettuabile") a vantaggio di altre tipologie di indicatori.

#### F. Misurazione dell'ambito relativo alle pari opportunità

Si richiama l'attenzione sulla necessità di sviluppare adeguatamente l'ambito relativo al raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità (art. 8, comma 1, lettera h, del decreto). A tal fine la Commissione ha già fornito indicazioni generali e specifiche sullo sviluppo di tale ambito nel Sistema, tenendo anche conto del ruolo dei Comitati Unici di Garanzia (CUG), con la delibera n. 22/2011 cui si rimanda per una più approfondita trattazione dell'argomento.

#### G. Sistemi informativi e supporti informatici

Ai fini di una efficiente gestione del ciclo della *performance*, la dotazione di adeguati supporti informativi e informatici riveste un ruolo importante anche se, soprattutto in una fase di avvio, è comprensibile l'utilizzo di strumenti elementari.

Le caratteristiche che vanno approfondite nel Sistema riguardano:

- la gestione del processo (assegnazione obiettivi, monitoraggi e aggiornamenti, valutazioni finali, firma delle schede, reportistica, ecc.) in particolare in termini di supporti informatici;
- i sistemi informativi alimentanti (controllo di gestione, protocollo, fonti esterne, ecc.) e il relativo livello di informatizzazione;
- le modalità di integrazione (tempistiche, procedure di controllo della qualità dei dati, ecc.) tra le diverse fonti;

Tali caratteristiche rappresentano la base sia per una efficiente gestione dei processi, sia per garantire una adeguata qualità dei dati.

#### H. Sistema di monitoraggio

Il ciclo di gestione della *performance* si snoda lungo un arco temporale che va dal triennio previsto per gli obiettivi strategici fino alla annualità per gli obiettivi operativi. Ai fini di una efficace gestione del ciclo della *performance*, è opportuno prevedere dei momenti intermedi di monitoraggio degli obiettivi la cui periodicità può essere pari al semestre o in qualche caso anche al trimestre. Tale periodicità va anche raccordata con quanto previsto dal ciclo di programmazione economico-finanziaria, nonché con la tempestiva disponibilità dei dati che alimentano il Sistema e, quindi, con i controlli interni.

La previsione di monitoraggi intermedi è una condizione indispensabile per il funzionamento del Sistema in quanto, solo in tal modo è possibile verificare se l'amministrazione è orientata o meno verso il perseguimento della *performance* attesa. A tal fine può essere utile fare riferimento a dei *target* intermedi che non necessariamente devono seguire un andamento lineare lungo tutto l'arco dell'anno. È quindi necessario prevedere momenti di confronto per verificare la fattibilità del *target* finale, al fine di intraprendere eventuali azioni correttive oppure, come ultima *ratio*, procedere ad una ripianificazione degli obiettivi.

Nell'ambito di tali processi, risulta opportuno definire il ruolo dell'OIV soprattutto al fine di garantire la correttezza metodologica del processo di monitoraggio messo in atto e la sua coerenza

con l'intero ciclo di gestione della *performance*, nonché la tracciabilità delle modifiche apportate. Stessa definizione puntuale deve essere garantita in relazione agli altri soggetti che intervengono nel processo di monitoraggio.

Ad ogni modo, sia in termini di monitoraggio intermedio che di monitoraggio finale, laddove vi siano delle modifiche o un mancato o parziale raggiungimento dei *target* previsti rimane fondamentale l'analisi delle cause.

Infine, il sistema di monitoraggio non può ridursi alla mera indicazione delle scadenze normative previste nel decreto, ma deve riportare le scadenze temporali interne all'amministrazione e, più in generale, le fasi del processo che permettono il rispetto di tali scadenze normative.

#### I. Sistema di reportistica e rendicontazione

Una volta delineato il sistema di monitoraggio, e successiva rendicontazione, occorre definire le modalità con le quali le informazioni andranno riportate alle diverse categorie di *stakeholder*.

Sul fronte degli *stakeholder* interni il sistema di reportistica individua le caratteristiche e le principali informazioni che dovranno essere fornite, ad esempio, a partire dagli organi di indirizzo politico e dirigenti apicali fino al singolo dipendente. Infatti, la disponibilità di informazioni chiave, con una adeguata periodicità e formato, costituisce la base di riferimento sia per monitorare sia per rendicontare la *performance* ai diversi livelli (reportistica standard). Al fine di procedere ad analisi approfondite volte, ad esempio, ad analizzare le cause degli scostamenti, è utile prevedere una reportistica interattiva che permetta di scendere a successivi livelli di dettaglio.

Riguardo invece agli *stakeholder* esterni, è auspicabile prevedere modalità di reportistica differenziate per le diverse tipologie di *stakeholder* le quali, a seconda dei bisogni rilevati, saranno interessate sia a specifiche tipologie di informazioni sia a un dato livello di aggregazione. Tali aspetti, infine, vanno integrati sia con le modalità di coinvolgimento degli *stakeholder* sia con le modalità di comunicazione e di rendicontazione dei risultati ottenuti.

#### **4.2.2 Miglioramento della misurazione e valutazione della performance individuale**

Di seguito si forniscono una serie di indicazioni specifiche relative al miglioramento della misurazione e valutazione della *performance* individuale.

##### A. Processo di misurazione e valutazione

Il processo di misurazione e valutazione della *performance* individuale va inquadrato nel più ampio contesto della *performance* organizzativa, dal quale discende in maniera integrata.

Il processo in oggetto è volto al miglioramento continuo della *performance*: il suo scopo non è la definizione di un giudizio, ma la definizione di azioni di miglioramento, con riferimento sia alla *performance* individuale, sia all'efficacia del Sistema nel suo insieme. A tal fine, la misurazione non può essere concepita come attività "puntuale", svolta solo all'inizio e alla fine dell'anno, ma come processo continuo caratterizzato da momenti di monitoraggio intermedio, con una chiara identificazione del "chi valuta chi".

A tal proposito, un'apposita sezione del Sistema va dedicata all'esplicitazione, sintetica ed esaustiva, della "**catena valutatore–valutato**". Con tale espressione si vuole intendere la chiara correlazione tra tutti i soggetti valutatori ed i rispettivi soggetti valutati, coerente con l'organigramma e le caratteristiche funzionali dell'amministrazione. Tale declinazione della "catena" è necessaria, oltre che per ragioni di trasparenza, anche al fine di verificare l'effettiva

corrispondenza tra i soggetti che assegnano gli obiettivi e i soggetti valutatori degli assegnatari dei predetti obiettivi.

È importante che non si trascuri di menzionare l'OIV quale soggetto incaricato di proporre all'organo di indirizzo politico la valutazione dei dirigenti di vertice, evidenziando in quali elementi tale proposta si discosti dalla metodologia adottata per il restante personale; in ogni caso è da evitare la valutazione diretta dei dirigenti di vertice da parte degli OIV.

Si ricorda, inoltre, che nei casi in cui si preveda la valutazione dei componenti degli OIV, occorre comunque salvaguardarne l'indipendenza; ciò significa che non è possibile utilizzare le stesse modalità previste per il personale (dirigente o non dirigente) dipendente dell'amministrazione.

Considerando le principali fasi del processo di misurazione e valutazione della *performance* individuale, esse possono essere così individuate:

- assegnazione degli obiettivi e dei comportamenti attesi;
- monitoraggio e raccolta dei dati per la valutazione;
- analisi dei dati e valutazione;
- comunicazione dei risultati;
- elaborazione di piani di miglioramento individuali.

Di seguito si riportano le caratteristiche salienti di ciascuna fase; tali caratteristiche andrebbero approfondite e personalizzate dalle amministrazioni al fine di accompagnare il Sistema, in ottica di maturità, con un manuale per i valutatori, comprensivo di tutti gli accorgimenti e metodologie necessarie a instaurare una solida cultura della valutazione della *performance*.

#### *Assegnazione degli obiettivi e dei comportamenti attesi*

L'assegnazione degli obiettivi, da parte del soggetto valutatore, deve prevedere momenti di condivisione con il valutato. A tal fine, è auspicabile che l'assegnazione degli obiettivi non avvenga, ad esempio, tramite una mera comunicazione con lettera o messaggio di posta elettronica, ma tramite appositi colloqui. Tale fase di condivisione può avvenire nel medesimo momento in cui avviene il colloquio relativo alla valutazione; per la valutazione finale, il colloquio si riferirà all'anno precedente, mentre per l'assegnazione degli obiettivi si avrà a riferimento l'anno successivo. Il momento dell'assegnazione deve prevedere sia gli obiettivi individuali, in genere misurabili tramite appositi indicatori quantitativi, sia i comportamenti.

#### *Monitoraggio e raccolta dei dati per la valutazione*

I monitoraggi intermedi, destinati all'eventuale revisione degli obiettivi, devono avvenire con le stesse modalità utilizzate per l'assegnazione degli obiettivi, facendo pertanto ricorso allo strumento del colloquio.

Al fine di rendere il processo di valutazione il più possibile trasparente, è opportuno definire una metodologia di raccolta dei dati utili per la valutazione. Una metodologia generale di riferimento consiste nella raccolta degli "eventi significativi", in maniera tale da disporre di una lista utile a supportare le evidenze che concorrono alla valutazione finale. Essa presenta le seguenti caratteristiche:

- definizione e aggiornamento di una lista degli eventi significativi, aggiornata dal valutatore durante il corso dell'anno, al verificarsi di tali eventi (sia in positivo che in negativo);
- sintesi, a fine periodo, degli eventi significativi rilevati da parte del valutatore;
- confronto con il valutato riguardo agli eventi significativi.

Nella rilevazione degli eventi critici, il valutatore, al fine di ottenere un quadro più ampio, dovrebbe basarsi anche su interviste con i principali collaboratori del valutato.

Mentre nel caso dei comportamenti, la rilevazione dei dati è costituita da osservazioni dirette del valutatore o di chi conosce il lavoro svolto dal valutato, nel caso della valutazione del grado di raggiungimento dei *target* riferiti ad obiettivi quantitativi occorre che la rilevazione dei risultati utilizzi anche le risultanze dei sistemi di controllo di gestione, evitando, nel limite del possibile, forme di autodichiarazione.

#### *Analisi dei dati e valutazione*

La rilevazione dei dati non è sufficiente, ai fini della valutazione, se non è seguita da un'analisi rivolta a verificare la solidità, rilevanza ed esaustività, dei dati raccolti, al fine di avere una corretta rappresentazione della *performance*. In caso di approcci aggiuntivi a quello gerarchico occorrerà anche preservare l'anonimato delle altre tipologie di valutazione.

L'analisi dei dati è propedeutica alla valutazione e, in particolare all'assegnazione del punteggio relativo ai singoli obiettivi e comportamenti che, utilizzando le procedure di attribuzione e calcolo sintetico definite a livello di amministrazione, permette di determinare il punteggio sintetico finale dell'individuo nel periodo di riferimento.

#### *Comunicazione dei risultati*

La comunicazione del punteggio scaturito a seguito della valutazione rappresenta la fase più delicata dell'intero processo e, pertanto, analogamente alla fase di assegnazione degli obiettivi, necessita di colloqui individuali tra valutatore e valutato.

Poiché la finalità è quella di generare un percorso di miglioramento, durante il colloquio tra valutatore e valutato, oltre alla comunicazione del punteggio, e ai chiarimenti relativi alle procedure di calcolo, deve essere previsto un confronto relativo a:

- principali evidenze (provenienti da fonti diverse in caso di approcci aggiuntivi rispetto a quello gerarchico), eventi significativi e risultati quantitativi emersi nel periodo di valutazione;
- scostamenti tra la *performance* individuale attesa e quella effettivamente realizzata;
- motivazioni della valutazione;

I primi due elementi, di supporto alle motivazioni della valutazione, costituiscono la base per evitare una delle principali criticità e potenziale motivo di conflittualità, ovvero che la valutazione sia, o sia percepita, come iniqua o legata a un giudizio sulla persona, piuttosto che alla effettiva *performance* realizzata dall'individuo.

#### *Elaborazione di piani di miglioramento individuali*

In piena coerenza con la finalità generale di miglioramento della *performance*, contestualmente alla comunicazione dei risultati, occorrerà predisporre un piano di miglioramento individuale, strutturato in maniera tale da evidenziare:

- criticità ordinate per gradi di priorità;
- eventuali azioni correttive con riferimento ai *target* il cui raggiungimento è stato mancato;
- azioni di consolidamento delle migliori *performance*;
- le competenze professionali che dovranno essere acquisite e/o migliorate, in quanto base per lo sviluppo di un piano di formazione individuale;
- fattibilità, in termini di costi, scadenze e tempi, delle azioni legate al piano di miglioramento.

È necessario che l'accompagnamento dell'individuo (o di gruppi omogenei di individui, soprattutto nel caso di obiettivi di gruppo), verso gli obiettivi espressi nel piano di miglioramento, sia integrato con il piano generale di formazione dell'amministrazione a cui si rimanda per le valutazioni di fattibilità, in relazione alle competenze richieste e alle politiche del personale in essere.

#### B. Modelli di misurazione della *performance* individuale

I modelli di misurazione della *performance* individuale pongono il problema della corretta gestione del grado di soggettività che caratterizza intrinsecamente la valutazione dei comportamenti/competenze. Si possono individuare due categorie principali di possibili errori: la sovrastima, ovvero la prevalente tendenza del valutatore a sopravvalutare la *performance* dell'individuo valutato o l'errore opposto (sottostima). Le molteplici cause alla base di tali possibili errori sono state oggetto di ampia discussione nella letteratura, a cui si rimanda per successivi approfondimenti.

Occorre, inoltre, considerare altri due aspetti relativi alla valutazione della *performance* individuale. Il primo è che la valutazione raramente si basa sul rapporto esclusivo valutato-valutatore, poiché ottenere risultati complessi richiede sempre più spesso il lavoro di gruppo. Il secondo è che le amministrazioni sono tenute a mantenere rapporti sempre più intensi con i vari *stakeholder* esterni. Per questi due motivi, una valutazione matura dovrebbe tener conto di un maggior numero di fonti di dati e dimensioni di analisi.

Un ultimo aspetto riguarda la necessità di differenziare tra obiettivi individuali, di gruppo e organizzativi. Si rimanda in questa sede a quanto riportato al paragrafo 2.1 della delibera n. 114/2010.

#### C. Dizionario delle competenze, descrittori e scale di valutazione

Congiuntamente agli obiettivi quantitativi, il decreto all'art. 9 prevede, nell'ambito della *performance* individuale, la misurazione e valutazione delle competenze professionali e manageriali e dei comportamenti professionali e organizzativi.

Prima di procedere alla valutazione è importante che siano chiari i ruoli e le competenze a livello organizzativo. In altri termini, la chiarezza organizzativa (ruoli, mansioni, ecc.) è la base per una corretta definizione degli obiettivi e una efficace gestione del processo di misurazione e valutazione. A tal fine, il punto di partenza è costituito dalla "mappa dei ruoli" da cui deriva la mappa delle competenze. Il "dizionario delle competenze" scaturisce appunto da quest'ultima mappatura ed è costituito da un elenco di voci con le quali avviene l'assegnazione delle competenze/comportamenti attese nei confronti degli individui, a seconda del ruolo che essi ricoprono nell'organizzazione. In linea con quanto già indicato nella delibera n. 114/2010, nella attuale fase di introduzione e sviluppo dei Sistemi, potrebbe essere possibile formulare il dizionario delle competenze come lista di comportamenti attesi per poi passare ad uno stadio più maturo in cui il dizionario delle competenze, a seguito della mappatura dei ruoli, riguarda le determinanti dei comportamenti stessi: ovvero le conoscenze, le capacità e le attitudini. Per omogeneità, in entrambi i casi, ovvero di una lista di comportamenti o una lista di competenze, si tratta di un dizionario delle competenze.

Riguardo alla valutazione dei comportamenti è opportuno prevedere, associati alle singole voci del dizionario delle competenze, dei descrittori, condivisi e comuni all'interno dell'amministrazione, per ciascuna competenza/comportamento della lista e per ogni punteggio della scala di valutazione prevista. Alcune amministrazioni hanno individuato semplicemente una descrizione associata a ciascuna competenza/comportamento, senza però indicare qual è il significato attribuito, per

ciascuno di essi, ai diversi punteggi della scala di valutazione. Quest'ultimo elemento risulta invece fondamentale al fine di garantire tra i valutatori una più omogenea interpretazione delle voci oggetto di valutazione. Una soluzione intermedia, ma decisamente meno robusta, è invece quella di associare dei descrittori alla scala dei punteggi indipendentemente dal comportamento/competenza associato.

Riguardo alla numerosità delle scale si registra approssimativamente un intervallo che va da tre a undici elementi; sicuramente quest'ultima numerosità (e quelle prossime ad essa) appare eccessiva e determina, di fatto, l'impossibilità di associarvi dei descrittori. Infine, si sottolinea la necessità che tali scale siano equamente bilanciate tra giudizi negativi e positivi.

#### D. Sistema di pesi e punteggi sintetici individuali

Il sistema di pesi opera in genere sui seguenti livelli:

- ripartizione tra obiettivi e comportamenti/competenze;
- pesatura degli obiettivi;
- pesatura dei comportamenti/competenze;
- pesatura degli indicatori associati a ciascun obiettivo;
- pesatura delle fasi dei piani operativi di attività.

Riguardo al primo aspetto, è opportuna una diversificazione dei pesi con un valore più alto per gli obiettivi e più basso per i comportamenti/competenze, con proporzioni che possono anche differenziarsi a seconda del ruolo del personale.

I restanti quattro sistemi di pesi risultano importanti in quanto, in caso contrario, dare la stessa importanza a tutti gli aspetti sopra considerati costituisce nel lungo periodo un fattore di rigidità del Sistema.

Le procedure di calcolo dei punteggi sintetici individuali riflettono necessariamente il sistema di pesi adottato.

#### E. Schede di valutazione individuale

I Sistemi devono prevedere la scheda di valutazione individuale coerentemente con le diverse tipologie di personale.

La struttura della scheda deve chiaramente riportare, per ciascuno degli obiettivi, l'indicatore di riferimento e il *target* atteso. La struttura delle schede deve necessariamente essere coerente con il sistema di pesi adottato e permettere di ricostruire con chiarezza la procedura che porta alla definizione del punteggio sintetico individuale. È inoltre necessaria una corrispondenza, coerente con il dizionario, dell'articolazione delle competenze e dei comportamenti all'interno delle schede. La scheda deve riportare tutte le informazioni utili per tracciare il processo di valutazione: dal nominativo del valutatore e del valutato, alla data in cui sono stati comunicati gli obiettivi da raggiungere.

Inoltre, al fine di assicurare una corretta declinazione degli obiettivi in termini di significatività risulta utile individuare un limite massimo e minimo di obiettivi.

#### F. Procedure di conciliazione

Si richiama l'attenzione sulla necessità di non definire le procedure di conciliazione alla stregua di procedure assimilabili a un ricorso al superiore gerarchico. Tale definizione delle procedure di conciliazione non risulta corretta, in quanto il ricorso gerarchico appartiene alla fase di perfezionamento del processo di valutazione, mentre la procedura di conciliazione interviene nella fase successiva alla valutazione.

Anche qualora la procedura di conciliazione fosse erroneamente definita come un ricorso al superiore gerarchico, si rileva (come precisato anche dalla delibera n. 124/2010) che è comunque sempre possibile svolgere procedure di conciliazione tramite il procedimento previsto dall'art. 410 c.p.c.. La possibilità per il dipendente di avvalersi di tale strumento va però in ogni caso indicata espressamente nel Sistema, dal momento che la procedura prevista dall'art. 410 c.p.c., come modificato dall'art. 31, comma 1, della l. n. 183/2010 (Collegato Lavoro), non è obbligatoria bensì facoltativa, a discrezione del dipendente.

Una corretta disciplina delle procedure di conciliazione, oltre al semplice richiamo dell'art. 410 del c.p.c., è quella che prevede un precedente intervento da parte di un organo collegiale, composto da soggetti diversificati per ruolo (sia interni sia esterni all'amministrazione), appositamente costituito e del quale è opportuno che il Sistema indichi in modo esaustivo modalità di composizione, casi d'intervento e procedure di funzionamento. Con riferimento a tale organo collegiale di conciliazione, deve essere anche contenuta nei Sistemi la clausola che disciplini la circostanza in cui un suo componente si trovi ad essere il soggetto valutatore del caso di merito: qualora tale circostanza si verifichi, deve essere previsto l'obbligo per tale componente di non prendere parte alla procedura di conciliazione.

Deve essere inoltre sempre prevista la facoltà, per il soggetto valutato, di farsi assistere da un rappresentante sindacale e/o da una persona di fiducia, nonché il rilascio di un verbale del tentativo di conciliazione.

La scelta tra l'art. 410 c.p.c. e/o la costituzione di un apposito organo collegiale, per svolgere le procedure di conciliazione, può trovare una motivazione nelle caratteristiche e nelle dimensioni organizzative di ciascuna amministrazione.

## **5. Indicazioni specifiche relative ai Piani**

### **5.1 Il processo: fasi, attività e soggetti coinvolti**

Analogamente a quanto già esposto per il Sistema (paragrafo 4.1.), anche il processo di formazione e di realizzazione del Piano si articola in quattro fasi: definizione, adozione, attuazione e *audit*. In ognuna di esse intervengono soggetti/strutture con responsabilità e ruoli diversi.

La Tabella n. 2 offre una rappresentazione sintetica dei soggetti interni coinvolti per ogni fase. Trasversalmente a tali fasi dovrà avvenire il coinvolgimento degli *stakeholder*, in particolare esterni, secondo modalità coerenti con quanto riportato al paragrafo 3.3. In generale, alla promozione e al coordinamento del processo di formazione e adozione del Piano concorrono:

- il vertice politico-amministrativo che promuove la cultura della responsabilità per il miglioramento della *performance* (art. 15, comma 1, del decreto) e che interviene nella fase di definizione, adozione e attuazione del Piano (art. 15, comma 2, lettere a), b), e c), del decreto);
- i dirigenti di ciascuna amministrazione e, in particolare la dirigenza di vertice, cui compete la definizione e attuazione del Piano e l'aggiornamento dei contenuti dello stesso (art. 5, comma 1, del decreto);

- l'OIV che interviene principalmente nella fase di monitoraggio e audit, in quanto "responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione" (art.14, comma 4, lettera f), del decreto), nonché come soggetto che "monitora il funzionamento complessivo del sistema dei controlli interni" (art. 14, comma 4, lettera a) e che "garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione" (art. 14, comma 4, lettera d). Esso, inoltre, interviene nella fase di attuazione del Piano, in quanto responsabile dell'attività di controllo strategico (art. 14, comma 2). L'OIV, infine, esercita un'attività di impulso, nei confronti del vertice politico-amministrativo nonché della dirigenza, per l'elaborazione e l'aggiornamento del Piano.
- la struttura tecnica permanente per la misurazione della *performance* (art. 14, comma 9, del decreto) che funge da 'interfaccia tecnica' tra l'OIV e i dirigenti nell'ambito del processo di pianificazione della *performance*, interagendo con le diverse unità organizzative e, in particolare, con quelle coinvolte nella pianificazione strategica e operativa, nella programmazione economico-finanziaria e nei controlli interni.
- il personale che partecipa al processo di definizione e attuazione del Piano.

**Tabella n. 2 – Fasi e soggetti interni coinvolti**

<b>Fase</b>	<b>Soggetti interni coinvolti</b>
<b>Definizione/aggiornamento del Piano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Organo di indirizzo politico-amministrativo</b></li> <li>• <b>Dirigenza, in particolare di vertice</b></li> </ul>
<b>Adozione del Piano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Organo di indirizzo politico-amministrativo</b></li> </ul>
<b>Attuazione del Piano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Organo di indirizzo politico-amministrativo</b></li> <li>• <b>Dirigenza</b></li> <li>• <b>Personale</b></li> <li>• <b>OIV (Struttura Tecnica Permanente)</b></li> </ul>
<b>Audit del Piano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>OIV (Struttura Tecnica Permanente)</b></li> <li>• <b>Personale, dirigenziale e non</b></li> </ul>

### **5.1.1 Definizione e aggiornamento dei contenuti**

La definizione dei contenuti del Piano è responsabilità dei seguenti soggetti:

- Organo di indirizzo politico-amministrativo:**
  - emana le direttive generali contenenti gli indirizzi strategici;
- Dirigenza:**

- collabora con l'organo di indirizzo politico-amministrativo nella definizione dei contenuti e nell'aggiornamento del Piano;
- è responsabile della declinazione degli indirizzi strategici contenuti nelle direttive generali emanate dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in obiettivi strategici e operativi. Tale attività va svolta coerentemente ai contenuti e al ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio e deve prevedere la specificazione di indicatori per la misurazione e valutazione della *performance*.

La definizione dei contenuti e l'aggiornamento del Piano è, quindi, una competenza dell'organo di indirizzo politico-amministrativo e dei dirigenti di ciascuna amministrazione. Essi dovranno prestare particolare attenzione a prevedere adeguate forme di coinvolgimento degli *stakeholder* interni ed esterni, promuovendo la massima condivisione e consapevolezza relativamente agli obiettivi inseriti nel Piano.

La Commissione precisa che non è opportuno che sia l'OIV a provvedere alla definizione dei contenuti del Piano, al fine di evitare una sovrapposizione tra l'attività di definizione dei contenuti e l'attività di *audit* sulla metodologia e il processo di realizzazione del Piano stesso.

### **5.1.2 Adozione**

L'adozione del Piano spetta all'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'amministrazione, secondo i rispettivi ordinamenti, che lo adotta con apposito provvedimento entro il 31 gennaio di ciascun anno, ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera a), del decreto. Gli aggiornamenti del Piano sono adottati con le stesse modalità.

### **5.1.3 Attuazione**

L'attuazione del Piano è responsabilità dei seguenti soggetti:

**a) Organo di indirizzo politico-amministrativo:**

- verifica con il supporto dei dirigenti, l'andamento della *performance* rispetto agli obiettivi inseriti nel Piano e propone, ove necessario, interventi correttivi in corso di esercizio.
- si avvale delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione presenti nell'amministrazione.

**b) Dirigenza:**

- è responsabile dell'attuazione degli obiettivi e delle azioni previste dal Piano;
- supporta l'organo di indirizzo politico-amministrativo, nella verifica dell'andamento della *performance* rispetto agli obiettivi inseriti nel Piano.

**c) Personale:**

- concorre all'attuazione degli obiettivi e delle azioni previste dal Piano;
- interviene in tutto il processo di pianificazione, come soggetto che deve essere informato e coinvolto nella definizione degli obiettivi.

**d) Organismo Indipendente di Valutazione:**

- esercita le attività di controllo strategico di cui all'art. 6, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1999, e riferisce, in proposito, all'organo di indirizzo politico-amministrativo.

e) **Struttura Tecnica Permanente:**

- coadiuva l'organo di indirizzo politico-amministrativo, la dirigenza e l'OIV nello svolgimento delle attività sopra descritte;
- funge da 'interfaccia tecnica' tra l'OIV e i dirigenti nell'ambito del processo di pianificazione, interagendo con le diverse unità organizzative e, in particolare, con quelle coinvolte nella pianificazione strategica e operativa, nella programmazione economico-finanziaria e nei controlli interni.

**5.1.4 Monitoraggio e audit**

All'interno delle amministrazioni, il monitoraggio e l'*audit* sulla corretta impostazione metodologica del Piano è svolto dall'OIV, con il supporto della Struttura tecnica permanente e la collaborazione dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, della dirigenza e del personale.

Il monitoraggio e l'*audit* esterno dei Piani adottati dalle amministrazioni spetta invece alla CiVIT, che ha già adottato apposite metodologie e ha pubblicato i primi risultati con riferimento ai Piani adottati nel 2011.

Nello specifico, le attività di monitoraggio e *audit* interno del Piano sono rimesse ai seguenti soggetti:

a) **Organismo Indipendente di Valutazione:**

- è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla CiVIT e a tal fine deve adottare, coordinandosi con la stessa, metodi e strumenti di *audit* interno.
- monitora il funzionamento complessivo dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso;
- comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla CiVIT.

b) **Struttura Tecnica Permanente:**

- coadiuva l'OIV nello svolgimento delle attività sopra descritte.

c) **Personale, dirigenziale e non:**

- interviene in tutta la fase del processo di pianificazione e controllo, segnalando all'OIV eventuali criticità rilevanti.

**5.2 I contenuti: indicazioni per il miglioramento del Piano**

**5.2.1 Sviluppo sezioni**

La delibera n. 112/2010 suggerisce alle amministrazioni un **indice** suddiviso in otto sezioni in cui articolare i contenuti del Piano della *performance*. In un'ottica di miglioramento continuo si riportano di seguito gli elementi su cui è possibile, per ciascuna amministrazione, integrare e valorizzare il lavoro di redazione del Piano.

In linea generale, la redazione dell'intero documento e, di conseguenza, delle singole parti che lo compongono, deve essere ispirata a:

- comprensibilità e semplicità del linguaggio;
- completezza delle informazioni riportate;
- adeguatezza della trattazione del tema in termini di bilanciamento tra le esigenze descrittive e la necessaria sinteticità richiesta dal documento.

Le amministrazioni devono curare attentamente il linguaggio e le scelte di rappresentazione grafica nelle **sezioni divulgative**. Il Piano si apre, infatti, con una presentazione rivolta a tutti gli *stakeholder*, e in particolare ai cittadini, che ne illustri le finalità e i tratti salienti, e che, evitando la mera enunciazione dei presupposti normativi del documento, ne esalti le caratteristiche di presentazione dell'amministrazione verso esterno, propedeutica alla successiva fase di rendicontazione.

La sintesi delle informazioni deve riassumere gli *outcome* che l'amministrazione intende perseguire, rendendoli intellegibili al cittadino che ne voglia comprendere i tratti essenziali. Concentrando l'attenzione sulle indicazioni relative al "**chi siamo**", "**cosa facciamo**" e "**come operiamo**", è opportuno rilevare come la sezione "come operiamo" vada differenziata dalla quella successiva ("amministrazione in cifre") riportando le modalità con cui l'amministrazione persegue gli *outcome* interagendo con gli altri soggetti presenti nel contesto di riferimento.

La stesura del quadro sintetico "**amministrazione in cifre**", dovrebbe poi presentarsi, anche graficamente, in modo da rappresentare unitariamente l'amministrazione, fornendo dati quantitativi relativi alle principali dimensioni di interesse (personale, risorse finanziarie, strutture, ecc.).

Per quanto riguarda il **mandato istituzionale** e la **missione** dell'amministrazione, si auspica che venga dedicata attenzione alla distinzione tra i due elementi e in particolare alla descrizione della missione. Si ricorda che essa rappresenta l'esplicitazione dei capisaldi che guidano la definizione della strategia, distinguendosi così dalla semplice enunciazione delle attribuzioni/competenze istituzionali definite nel mandato. La missione, inoltre, dovrebbe configurarsi come il risultato di un ampio processo di condivisione all'interno dell'amministrazione.

L'**albero della performance** costituisce una delle componenti più importanti ai fini di un'efficace comunicazione dei contenuti del documento, in quanto in esso si sintetizzano graficamente i principali elementi che rendono intellegibili la *performance* attesa dell'amministrazione, a partire dal mandato istituzionale e dalla missione fino agli obiettivi strategici e operativi.

Per assolvere efficientemente alla sua funzione l'albero deve necessariamente presentarsi con una connotazione grafica e sono perciò da evitare sue formulazioni esclusivamente discorsive. L'albero, inoltre, deve essere quanto più possibile completo e includere anche gli indicatori associati a ciascun obiettivo. Tuttavia, qualora la complessità dell'organizzazione renda difficoltoso l'inserimento di tutti gli elementi all'interno di un unico grafico, si possono adottare soluzioni alternative che suddividano l'albero in più sezioni (la prima delle quali deve comunque comprendere almeno tutte le aree strategiche), ma che salvaguardino al tempo stesso, la leggibilità e la chiarezza complessiva, anche attraverso accorgimenti grafici, come l'uso di colori o punti elenco.

Passando all'**analisi del contesto**, è innanzitutto opportuno ricordare come, seppur riportata nel Piano successivamente alla descrizione dell'albero della *performance*, essa si collochi all'inizio del processo di definizione degli obiettivi. Il punto di partenza di tale analisi è costituito dalla corretta mappatura degli *stakeholder*, sia interni che esterni, corredati auspicabilmente dal relativo grado di influenza e interesse.

È opportuno ricordare che l'analisi del **contesto esterno** deve essere finalizzata all'illustrazione dei bisogni degli *stakeholder* di riferimento e relativo coinvolgimento. Entrambi gli elementi dovranno trovare riscontro negli obiettivi strategici e operativi (e relativi indicatori e *target*) successivamente sviluppati. Le descrizioni del contesto economico o sociale in cui l'amministrazione si trova ad operare, dovrebbero quindi essere affiancate dall'analisi delle conseguenze di tali condizioni sulle strategie dell'amministrazione. Nell'analisi del **contesto interno** si devono comprendere tutte le dimensioni dalla delibera n. 112/2010 (risorse umane, economiche, strumentali e salute finanziaria dell'amministrazione) evidenziando come tali dimensioni concorrano al raggiungimento degli obiettivi definiti nel Piano o, viceversa, rappresentino per l'amministrazione delle criticità anche con l'ausilio degli strumenti suggeriti in precedenza dalla Commissione quali, ad esempio, l'analisi SWOT. In particolare, riguardo alle risorse umane, risulta opportuna, ai fini di una migliore descrizione delle caratteristiche organizzative, una chiara indicazione della proporzione di personale dedicata alle attività di funzionamento/supporto e di quella specificatamente dedicata alla missione istituzionale.

### 5.2.2 *Cascading*<sup>4</sup> degli obiettivi

Preliminarmente è opportuno ricordare che il processo relativo al *cascading* degli obiettivi deve necessariamente partire dall'articolazione delle aree strategiche quale risultato dell'utilizzo del modello di misurazione prescelto nel Sistema di misurazione e valutazione della *performance*.

Nonostante i buoni risultati generali conseguiti dalle amministrazioni nell'integrazione tra le priorità politiche/missione istituzionale e gli obiettivi strategici, è auspicabile un maggiore sforzo di integrazione tra gli obiettivi strategici e quelli operativi, nonché di questi ultimi con gli obiettivi individuali dei dirigenti.

In questa sede si richiama l'attenzione sulla necessità di dare piena attuazione al **principio di coerenza**, esterna e interna, del Piano richiamato dalla delibera n. 112/2010. La prima va perseguita con una maggiore evidenza della coerenza degli obiettivi strategici con le risultanze dell'analisi del contesto esterno; mentre la seconda necessita di un miglioramento della sistematica individuazione delle risorse disponibili (umane, strumentali, finanziarie) per la realizzazione degli obiettivi, in particolar modo a livello strategico.

Si richiama la necessità della coerenza con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria più volte sottolineata in precedenza, nonché tra i contenuti del **Piano** e gli **standard di qualità** definiti per i servizi erogati. Nel Piano si devono, infatti, esplicitamente prevedere obiettivi di *performance* coerenti, anche se auspicabilmente non coincidenti, ma più sfidanti, con il rispetto degli standard di qualità stabiliti dall'amministrazione.

In relazione alla definizione delle aree strategiche si raccomanda in un'ottica di miglioramento, la sempre maggiore attenzione alle interdipendenze tra le varie unità organizzative e alla generale **trasversalità delle aree strategiche**. Inoltre, la valorizzazione della trasversalità tra le unità organizzative deve tradursi nell'individuazione delle necessarie interdipendenze tra gli obiettivi strategici e operativi afferenti a diverse unità organizzative.

Infine, un ulteriore elemento di riflessione è costituito dalla scelta della **numerosità degli obiettivi** strategici ed operativi. In particolare, si rileva che se la complessità e le dimensioni dell'organizzazione possono spiegare, in alcuni casi, la numerosità degli obiettivi operativi,

---

<sup>4</sup> Si definisce *cascading* 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 (si veda la delibera CIVIT n. 114/2010).

l'eccessiva frammentazione degli obiettivi strategici denota generalmente una non corretta declinazione degli stessi. Ciò, inoltre, pregiudica anche la capacità di rappresentazione sintetica, unitaria e integrata (ad esempio tramite un albero della *performance*) della *performance* realizzata dall'amministrazione nel suo complesso.

### 5.2.3 Descrizione obiettivi

Al fine di rendere più trasparente la *performance* attesa dell'amministrazione è opportuno che nel corpo del testo la sezione riguardante la **descrizione degli obiettivi** renda evidenti almeno gli obiettivi strategici, comprensivi di indicatori e *target*, in tutti quei casi in cui l'albero della *performance* non permetta una compatta ed esaustiva rappresentazione degli obiettivi strategici e operativi.

La descrizione degli obiettivi, sia strategici che operativi, deve caratterizzarsi per la correttezza semantica e per l'utilizzo di un **linguaggio** che, limitando quanto possibile l'utilizzo di sigle e rinvii, possa essere immediatamente intellegibile dagli *stakeholder*. La descrizione, inoltre, non deve risultare eccessivamente sintetica tanto da pregiudicarne la comprensione al lettore, né al contrario risultare prolissa.

La **correttezza semantica** è un elemento su cui si richiama l'attenzione delle amministrazioni in particolare per quanto attiene gli obiettivi operativi, esistendo una tendenza diffusa, metodologicamente non corretta, a identificare l'obiettivo con la descrizione delle azioni o delle attività necessarie per raggiungerlo. L'obiettivo, al contrario, si deve configurare come miglioramento o mantenimento di una determinata caratteristica/condizione.

### 5.2.4 Indicatori

La Commissione ha chiarito nella delibera n. 89/2010 il ruolo imprescindibile da attribuirsi alla definizione degli indicatori all'interno del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*. Ribadendo la necessità di individuare nel Piano almeno un indicatore per ogni obiettivo, in un'ottica di miglioramento, si sottolinea l'opportunità che le amministrazioni si orientino verso l'individuazione di **indicatori multipli** per ciascun obiettivo al fine di ottenere una maggiore accuratezza ed affidabilità nella misurazione dei risultati ottenuti. In particolare, gli indicatori multipli devono essere individuati in modo da tenere sotto controllo, attraverso la misurazione, per ciascun obiettivo, *input*, processi, *output*, *outcome*, lungo l'intero percorso logico che parte dalla individuazione dei bisogni fino al risultato finale per gli *stakeholder*. A tali indicatori deve, inoltre, essere associato un opportuno sistema di pesi che consenta di evidenziarne l'importanza relativa. Le amministrazioni inoltre devono verificare che gli indicatori prescelti mantengano nel tempo la propria validità, valutando l'esistenza di eventuali fenomeni di obsolescenza degli stessi (anche collegati all'adozione di comportamenti strategici).

Un'importante criticità emersa è che alcuni Piani presentano indicatori soltanto per gli obiettivi operativi ma non per gli obiettivi strategici; si ricorda che in assenza di indicatori questi ultimi non possono considerarsi misurabili ma delle mere dichiarazioni di intenti.

È, inoltre, opportuno che ciascun indicatore sia accompagnato da una descrizione quanto più possibile chiara e completa, nonché dalla **formula di calcolo** dell'indicatore stesso e dalla sua unità di misura. A questo proposito, al fine di individuare i requisiti fondamentali degli indicatori e verificarne sia la fattibilità da un punto di vista informativo, sia la solidità sotto il profilo qualitativo<sup>5</sup>, la delibera n. 89/2010 ha raccomandato l'utilizzo di tre strumenti di supporto nella

---

<sup>5</sup> Si veda anche il paragrafo 4.2.1 B.

definizione degli indicatori:

- le **schede anagrafiche**;
- il **test della fattibilità**;
- il **test di validazione della qualità**.

Se ne auspica una ampia diffusione ricordando che il loro uso è di fondamentale ausilio per migliorare la qualità complessiva degli indicatori.

L'adozione di schede anagrafiche e test potrebbe, inoltre, stimolare una più accurata definizione delle fonti informative utilizzate nell'ambito del processo di misurazione e valutazione della *performance*. A tale proposito, è opportuno richiamare come la delibera n. 112/2010, individuando i principi generali cui ispirarsi per la redazione del Piano, abbia esplicitamente evidenziato la necessità della corretta indicazione della fonte di provenienza dei dati utilizzati per il calcolo di ciascun indicatore, in virtù dell'osservanza del principio di veridicità e verificabilità dei contenuti del Piano stesso. È opportuno, quindi, che le amministrazioni adottino incisive azioni di miglioramento della **tracciabilità** e della **qualità dei dati** che alimentano gli indicatori di *performance*, allontanandosi, ove possibile, dall'utilizzo di dati solo interni, a favore di dati verificabili e comparabili con altre realtà organizzative.

Il miglioramento della qualità dei Piani della *performance* delle amministrazioni si basa anche sul progressivo miglioramento degli indicatori individuati in tutti gli ambiti della *performance* organizzativa indicati dal decreto.

### 5.2.5 *Target*

Nella redazione del Piano, le amministrazioni devono individuare *target*, secondo quanto descritto nella delibera n. 89/ 2010.

Occorre innanzitutto ribadire che la **comprensibilità dei target** per gli *stakeholder* costituisce un elemento fondamentale sia ai fini del rispetto del principio generale di trasparenza del Piano sia ai fini della successiva rendicontazione e verificabilità; in particolare, occorrerebbe evitare sovrapposizioni poco chiare tra la descrizione degli indicatori e relativi *target*.

L'orizzonte temporale dei *target* e degli obiettivi di riferimento devono essere sempre coerenti: in particolare, per gli obiettivi strategici è sempre necessaria l'esplicitazione dei *target* pluriennali. Inoltre, laddove possibile, dovrebbero essere indicati i valori storici di riferimento almeno per l'anno precedente, quando non si disponga di una serie storica più lunga, onde assicurare l'immediata confrontabilità del nuovo *target* con la situazione precedente. La presenza del valore storico di riferimento risulta, invece, necessaria qualora il *target* sia associato a un indicatore formulato in termini di incremento percentuale rispetto a una situazione iniziale, al fine di consentire un'effettiva valutazione della coerenza del *target* stesso. Si auspica inoltre che le amministrazioni introducano, ove possibile, l'uso di **valori di benchmark** tra unità organizzative simili all'interno della stessa amministrazione (come, ad esempio, le articolazioni territoriali dei Ministeri che svolgono funzioni analoghe tra loro) per poi passare anche a confronti con le altre amministrazioni.

Si raccomanda, infine, di introdurre l'uso dei **test della qualità dei target** per verificarne la solidità dal punto di vista quantitativo, come già richiamato dalla delibera n. 89/2010, almeno per gli obiettivi strategici.

### **5.2.6 Piani operativi di attività**

La delibera n. 112/2010 chiarisce come le amministrazioni debbano allegare al documento i piani operativi di attività. È opportuno ribadire l'importanza che essi rivestono costituendo lo strumento per la concreta realizzazione degli obiettivi dell'amministrazione attraverso il collegamento con la qualità e la quantità di risorse effettivamente disponibili.

Dal punto di vista della trasparenza delle schede, per quanto si faccia riferimento a una sezione necessariamente di dettaglio, non deve essere trascurata la loro chiarezza con particolare attenzione alla congruità tra il piano operativo e l'obiettivo ad esso associato, nonché alla descrizione delle attività da porre in essere.

Si auspica che i piani oltre ad essere dettagliati e completi mettano anche in luce le interdipendenze tra le varie unità organizzative e siano corredati da un opportuno sistema di pesi per le diverse fasi di cui si compongono.

Infine, in un'ottica di maturità, è opportuno che le amministrazioni diano evidenza del processo di valutazione costi-benefici attuato nella selezione comparativa dei piani operativi di attività, come già richiamato nella delibera n. 112/2010.

Roma, 5 gennaio 2012

Il Presidente

*Antonio Martone*