

SISTEMI DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

MARZO 2011

SOMMARIO

PREMESSA	5
QUADRO DI RIFERIMENTO.....	7
SISTEMI, STRUMENTAZIONE E METODOLOGIE IN USO	11
CICLO DELLA PERFORMANCE E ATTIVITÀ DI PROGRAMMAZIONE	18
CICLO DELLA PERFORMANCE E ATTIVITÀ DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE	20
A. PERFORMANCE ORGANIZZATIVA.....	22
A.1 <i>METODI E STRUMENTI PER L'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA</i>	22
A.1.1 Il sistema degli indicatori	25
A.2 <i>PORTAFOGLIO DI ATTIVITÀ E SERVIZI</i>	28
A.2.1 Mappatura e classificazione delle attività.....	28
A.3 <i>STATO DI SALUTE</i>	28
A.3.1 Salute finanziaria.....	29
A.3.2 Salute organizzativa	29
A.4 <i>INDICATORI DI IMPATTO</i>	31
A.5 <i>BENCHMARKING</i>	32
A.5.1 Qualità dei servizi.....	33
A.5.2 Accountability	33
B. PERFORMANCE INDIVIDUALE	38
B.1 <i>Principi generali</i>	38
B.2 <i>Vincoli di sistema</i>	38
B.3 <i>Descrizione dei nuovi sistemi</i>	39
B.3.1 Dirigenza	39
B.3.2 Personale delle aree funzionali.....	40
Gradualità del percorso attuativo.....	43
ALLEGATI	44

PREMESSA

Il decreto legislativo n. 150/2009 ha introdotto misure in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, con la previsione di processi innovativi finalizzati al miglioramento della performance dell'Amministrazione e di tutto il personale che dovranno trovare attuazione a decorrere dal 1 gennaio 2011.

L'Amministrazione con il presente documento rappresenta il complesso dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance, con riferimento a:

- Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa;
- Sistema di misurazione e valutazione della performance individuale del personale dirigenziale;
- Sistema di misurazione e valutazione della performance individuale del personale delle aree funzionali.

In via preliminare si ritiene opportuno e doveroso esprimere alcune considerazioni di carattere generale in merito all'applicazione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance proposti in questo documento, anche tenendo conto della specificità dei contesti organizzativi e delle esigenze rispetto allo svolgimento dei processi di innovazione.

La piena attuazione del complesso dei sistemi di misurazione e valutazione della performance richiede l'evoluzione degli strumenti di misurazione dell'Amministrazione e la progressiva implementazione delle metodologie prospettate. Ciò si realizzerà attraverso lo sviluppo del sistema di controllo di gestione, fondamentale per la disponibilità, in capo a ciascun valutatore, di un quadro di risultanze relativo all'ambito organizzativo di riferimento in termini di efficienza e di efficacia. Inoltre, implementeranno gradualmente gli ambiti di valutazione della performance organizzativa al fine di apprezzare al meglio i risultati complessivamente raggiunti dall'Amministrazione soprattutto alla luce del processo di riorganizzazione complessiva dell'Amministrazione medesima che richiederà un'attenta valutazione dei carichi organizzativi, gestionali ed operativi facenti capo ai vari Centri di responsabilità.

L'esperienza maturata e le applicazioni definite dall'Amministrazione consentono di avviare i relativi processi e migliorarne le funzionalità, le metodologie, le utilità, individuando modalità di integrazione tra i sistemi della programmazione con il monitoraggio delle attività e con le procedure di valutazione, intesi come passaggi e momenti diversi di un percorso caratterizzato dalla finalità di produrre risultati apprezzabili e coerenti con il progetto di riqualificazione complessiva del lavoro pubblico.

La complessità dell'approccio metodologico suggerirebbe la determinazione di criteri di progressività e gradualità per la completa messa a regime dei sistemi, anche alla luce degli indirizzi provenienti dalla CIVIT. Tuttavia, la delibera CIVIT 111/2010 ha disposto: *"... che, indipendentemente dall'adeguamento alle disposizioni di cui al Titolo III del decreto legislativo n. 150 del 2009, della contrattazione collettiva integrativa vigente e, comunque,*

dall'operatività delle previsioni di cui all'art. 19, alla luce della sopravvenuta normativa (decreto-legge n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010):

- a) *Le amministrazioni devono procedere alla definizione e adozione dei Sistemi di misurazione e valutazione anche della performance individuale e a darne concreta applicazione nei termini legislativamente previsti; ...*”.

Inoltre, la Circolare del 17 febbraio 2011, n. 1, del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione riafferma: “... Risultano, peraltro, pienamente operativi ed attuabili tutti gli strumenti finalizzati a premiare il merito e la professionalità nonché le altre disposizioni dello stesso d.lgs. 150 del 2009, nei termini nello stesso previsti, secondo le indicazioni operative fornite con la circolare del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione del 13 maggio 2010, n. 7”.

Ciò a prescindere dalla circostanza rappresentata dal contenuto della Intesa del 4 febbraio 2011. A questo proposito la stessa Circolare n. 1/2011 chiarisce: “Attraverso la citata Intesa del 4 febbraio 2011, le parti, nell'ambito dell' **“Intesa per l'applicazione dell'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 relativa ai comparti contrattuali del settore pubblico”**, siglata in data 30 aprile 2009, hanno convenuto, tra l'altro, sulla necessità di evitare la diminuzione delle retribuzioni complessive, comprensive della parte accessoria, conseguite dai lavoratori nel corso del 2010. Che si determinerebbe per effetto dell'applicazione degli strumenti di differenziazione retributiva previsti dall'art. 19 del decreto legislativo n. 150 del 2009.

Per conseguire tale risultato, l'Intesa prevede che per l'applicazione del comma 1 di detto articolo potranno essere utilizzate esclusivamente le risorse aggiuntive derivanti dall'applicazione del comma 17 dell'articolo 61 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, con legge 6 agosto 2008, n. 133 (cd. dividendo dell'efficienza), ciò in riferimento alle amministrazioni destinatarie delle predette disposizioni.

Le predette modalità attuative, relative in via esclusiva al predetto articolo 19 del decreto legislativo n. 150 del 2009, troveranno applicazione, come espressamente sancito nell'Intesa: “in attesa della stipulazione dei nuovi contratti collettivi nazionali di lavoro.”

Da ultimo, a seguito della intesa del 4 febbraio già citata si è reso necessario fornire un'ulteriore indirizzo interpretativo nell'ambito di una apposita sessione della Conferenza periodica dei direttori generali del personale, allargata nell'occasione ai titolari degli OIV, svoltasi il 15 marzo 2011 e all'uopo convocata dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Nella medesima sessione sono state fornite indicazioni circa l'obbligatorietà di procedere da parte delle amministrazioni pubbliche all'adozione di sistemi di misurazione e valutazione conformi alle disposizioni del decreto legislativo n.150/2009.

QUADRO DI RIFERIMENTO

Le disposizioni previste dalla legge 13 novembre 2009 hanno istituito il Ministero della Salute, interessando sia il profilo strutturale che quello programmatico del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Per quanto attiene al profilo strutturale è stato elaborato un regolamento di riorganizzazione, deliberato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri del 3 marzo 2011, che ottempera alle previsioni dell'articolo 74 della legge 6 agosto 2008, n. 133 e successive modificazioni ed integrazioni nonché dell'articolo 2 comma 8-bis del decreto-legge n. 195/2009 convertito con modificazioni dalla legge n. 25/2010, apportando le riduzioni previste alle dotazioni organiche della dirigenza di livello generale e non, nonché del personale delle aree funzionali, attraverso una revisione delle direzioni generali, mediante l'accorpamento di alcuni Centri di responsabilità amministrativa e una riconfigurazione dell'articolazione degli uffici territoriali.

La riconfigurazione prevista dal decreto di riorganizzazione degli assetti ordinamentali prevede un modello strutturale ripartito in Direzioni generali con il coordinamento del Segretario Generale per l'attuazione delle politiche nelle seguenti materie.

Incentivi all'occupazione, sostegno dell'occupazione, trattamenti di integrazione salariale ordinaria e straordinaria, di disoccupazione e controllo delle condizioni di accesso e mantenimento delle indennità; ricollocazione nel mercato del lavoro di soggetti destinatari di ammortizzatori sociali o di sussidi legati allo stato di disoccupazione ed inoccupazione; lavori socialmente utili e trattamenti di mobilità lunga finalizzata al pensionamento.

Attività ispettive svolte dai soggetti che effettuano vigilanza in materia di tutela dei rapporti di lavoro, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Politiche dell'impiego, contrasto al lavoro sommerso, inserimento nel lavoro dei disabili e dei soggetti svantaggiati, prevenzione e studio sulle emergenze sociali ed occupazionali; sviluppo e gestione coordinata del Sistema informativo lavoro (SIL), valutazione dell'efficacia ed efficienza delle politiche occupazionali; supporto all'attività delle Consigliere e dei Consiglieri di parità.

Politiche della formazione, ed attività formative, ferme restando le competenze delle regioni; promozione, coordinamento, sperimentazione in accordo con le regioni, delle politiche di formazione professionale e delle azioni rivolte all'integrazione dei sistemi della formazione, della scuola, del lavoro autorizzazione, vigilanza e monitoraggio dei Fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

Disciplina del sistema previdenziale pensionistico e delle norme in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali, vigilanza generale sugli enti previdenziali pubblici e privati e nomina dei componenti degli organi collegiali; esame dei bilanci preventivi, note di variazione, consuntivi dei bilanci tecnici degli enti previdenziali, pubblici e privati; direttive e vigilanza sugli istituti in materia contributiva e di fiscalizzazione delle norme in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali, verifica dell'inquadramento delle attività produttive, ordinamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale, vigilanza sugli stessi e gestione del finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale di cui alla legge 30 marzo 2001, n. 152.

Tutela delle condizioni di lavoro e applicazione della legislazione attinente alla sicurezza e alla salute

sui luoghi di lavoro, promozione delle procedure di raffreddamento in relazione alla disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, conciliazione delle controversie individuali di lavoro nel settore privato e delle controversie collettive di lavoro, attività di supporto all'attività del Il Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici.

Politiche di contrasto alla povertà e di sostegno alle persone e alla emarginazione grave con il co-finanziamento e monitoraggio di misure di sostegno al reddito, promozione e attuazione di politiche di contrasto al disagio abitativo per particolari categorie, indirizzo e coordinamento di azioni a favore dell'infanzia e dell'adolescenza e di tutela dei diritti dei minori, politiche e azioni sperimentali per l'assistenza, l'integrazione sociale e lavorativa e la promozione dei diritti delle persone con disabilità, politiche a sostegno delle persone anziane con particolare riguardo alle tematiche dell'autonomia, della non autosufficienza e dell'invecchiamento attivo.

Promozione e sviluppo di iniziative sulla Responsabilità sociale delle imprese – CSR e rapporti con le organizzazioni internazionali e l'Unione Europea. Trasferimento delle risorse per finanziare diritti soggettivi direttamente ai Comuni e alle Regioni. Queste ultime a loro volta assegnano le risorse ad enti locali e a partner privati per sostenere i servizi previsti nei Piani Sociali Regionali; monitoraggio della spesa sociale e valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche sociali, analisi della domanda sociale finalizzata a una più ampia conoscenza del fabbisogno sul territorio, definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), quali strumenti di garanzia per il diritto al soddisfacimento dei bisogni di natura assistenziale e sociale da garantire su tutto il territorio.

Informazione e comunicazione istituzionale, con particolare riguardo alla comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti, ivi compreso il sito web; supporto alle attività di informazione attraverso idonei mezzi di comunicazione, organizzazione dell'Ufficio relazioni con il pubblico e servizi all'utenza.

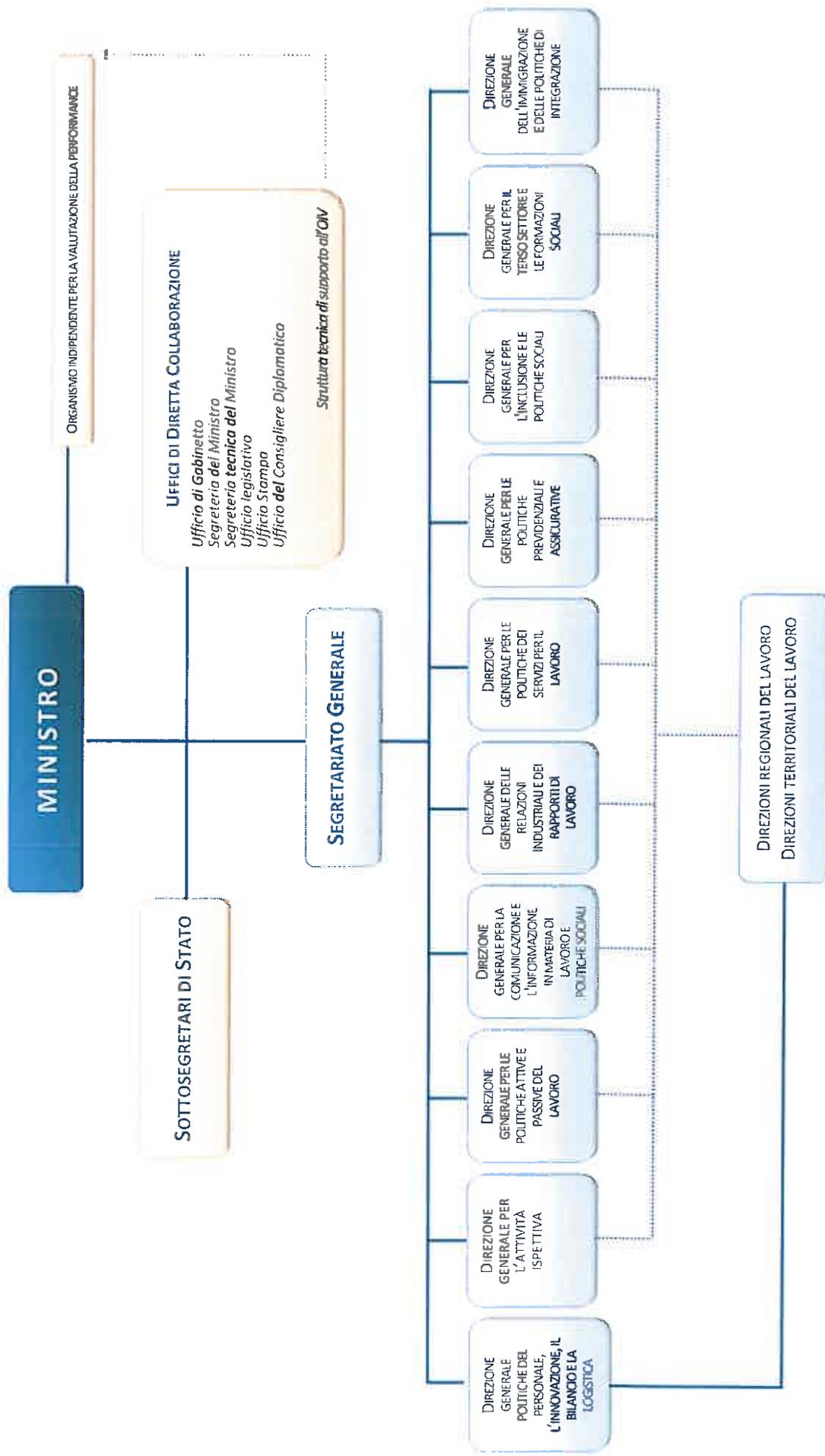
Programmazione e gestione annuale dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari, formazione e aggiornamento di apposite liste di lavoratori extracomunitari, cooperazione bilaterale con i Paesi d'origine dei flussi migratori, coordinamento delle politiche di integrazione sociale. Tutela dei minori stranieri non accompagnati e dei minori stranieri accolti temporaneamente in Italia (Comitato per i minori stranieri).

Promozione di attività di volontariato attraverso: il finanziamento annuale di progetti sperimentali e la concessione di contributi a favore delle associazioni di volontariato e onlus per l'acquisto di ambulanze, beni strumentali e beni da donare a strutture pubbliche per scopi sociali, promozione e coordinamento degli interventi relativi alle associazioni di promozione sociale, contributi a favore delle Associazioni Nazionali di Promozione Sociale che promuovono l'integrale attuazione dei diritti costituzionali e la rimozione delle condizioni di marginalità sociale; sviluppo del mercato sociale e attuazione della normativa sull'impresa sociale; progettazione, gestione e coordinamento degli interventi di assistenza tecnica e azioni di sistema finanziati dai fondi strutturali comunitari (FSE-FESR) a sostegno delle politiche di inclusione sociale.

Le misure di razionalizzazione assunte dal Governo, in particolare con la recente normativa, si inseriscono nel più ampio contesto di contenimento della spesa pubblica determinate sia dall'esigenza congiunturale di fronteggiare la crisi economico-finanziaria internazionale iniziata nel 2008 che dalla necessità di attuare politiche strutturali volte ad assicurare l'equilibrio di bilancio ed il sostegno della crescita economica e sociale del Paese. Ciò ha imposto una revisione delle funzioni statali anche attraverso una re-ingegnerizzazione dei processi e una revisione dei modelli organizzativi.

In questa prospettiva, la riforma della contabilità di Stato e le disposizioni sull'ottimizzazione del lavoro pubblico convergono verso un rafforzamento della capacità gestionale delle risorse finanziarie pubbliche per il raggiungimento delle finalità istituzionali. Entrambe le discipline affermano il rilievo della misurazione e della valutazione dei risultati conseguiti dall'Amministrazione attraverso una migliore allocazione delle risorse finanziarie disponibili e di una azione amministrativa efficiente, più attenta alla qualità e alla funzionalità delle politiche perseguite.

ORGANIGRAMMA MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI AI SENSI DELLO SCHEMA DI D.P.R. APPROVATO IN VIA DEFINITIVA DAL CONSIGLIO DEI MINISTRI



SISTEMI, STRUMENTAZIONE E METODOLOGIE IN USO

I sistemi, la strumentazione e le metodologie sviluppate dall'Amministrazione sino al 2010 e di cui si conferma la validità rispetto alle recenti innovazioni, riguardano:

1. Processo standardizzato per la programmazione strategica dell'azione amministrativa, sviluppato attraverso l'emanazione della direttiva di I° livello da parte del Ministro e, "a cascata", delle direttive di II° livello, diramate dai titolari dei Centri di responsabilità amministrativa, per la definizione degli obiettivi assegnati ai dirigenti di seconda fascia appartenenti ai Centri medesimi.

Per quanto attiene alla programmazione di I° livello, ovvero alla formulazione della direttiva annuale per l'azione amministrativa e la gestione – adesso compresa nel Piano della performance articolato su base triennale – l'individuazione degli obiettivi strategici ed operativi per la dirigenza di prima fascia/apicale si sviluppa attraverso un processo di consultazione diretta con i titolari dei Centri di responsabilità amministrativa a partire dal quinto bimestre dell'anno precedente a quello di riferimento per la formulazione degli indirizzi per l'azione amministrativa e la gestione. Gli obiettivi strategici/operativi vengono codificati e descritti, unitamente al piano d'azione collegato, agli indicatori ed altri valori utili sia al monitoraggio degli andamenti che alla verifica dei risultati, all'interno di una modulistica standardizzata che costituisce parte integrante del Piano della performance.

Nella direttiva di I° livello, sulla scorta delle priorità politiche contenute nell'Atto di indirizzo, il Ministro, avvalendosi del supporto tecnico dell'OIV, definisce:

- ✓ obiettivi strategici ed obiettivi operativi, anche attraverso la descrizione dei loro contenuti qualificanti;
- ✓ referenti e soggetti responsabili dell'attuazione;
- ✓ pesi di ciascun obiettivo operativo che concorrono, per sommatoria, a definire il punteggio della performance operativa del dirigente apicale, in vista della complessiva valutazione del suo profilo manageriale;
- ✓ fasi delle attività di ciascun obiettivo operativo, definite temporalmente, con l'individuazione dei risultati corrispondenti e del peso percentuale di ogni fase nella realizzazione dell'obiettivo operativo di riferimento;
- ✓ risorse umane e finanziarie dedicate alla realizzazione di ciascun distinto obiettivo operativo.

Con le direttive di II° livello vengono invece assegnati ai dirigenti di seconda fascia delle strutture centrali e di quelle territoriali gli obiettivi operativi derivanti dalla direttiva annuale del Ministro, con l'eventuale aggiunta di ulteriori obiettivi operativi. Anche per la definizione delle direttive di II° livello, l'Amministrazione si avvale di una modulistica standardizzata.

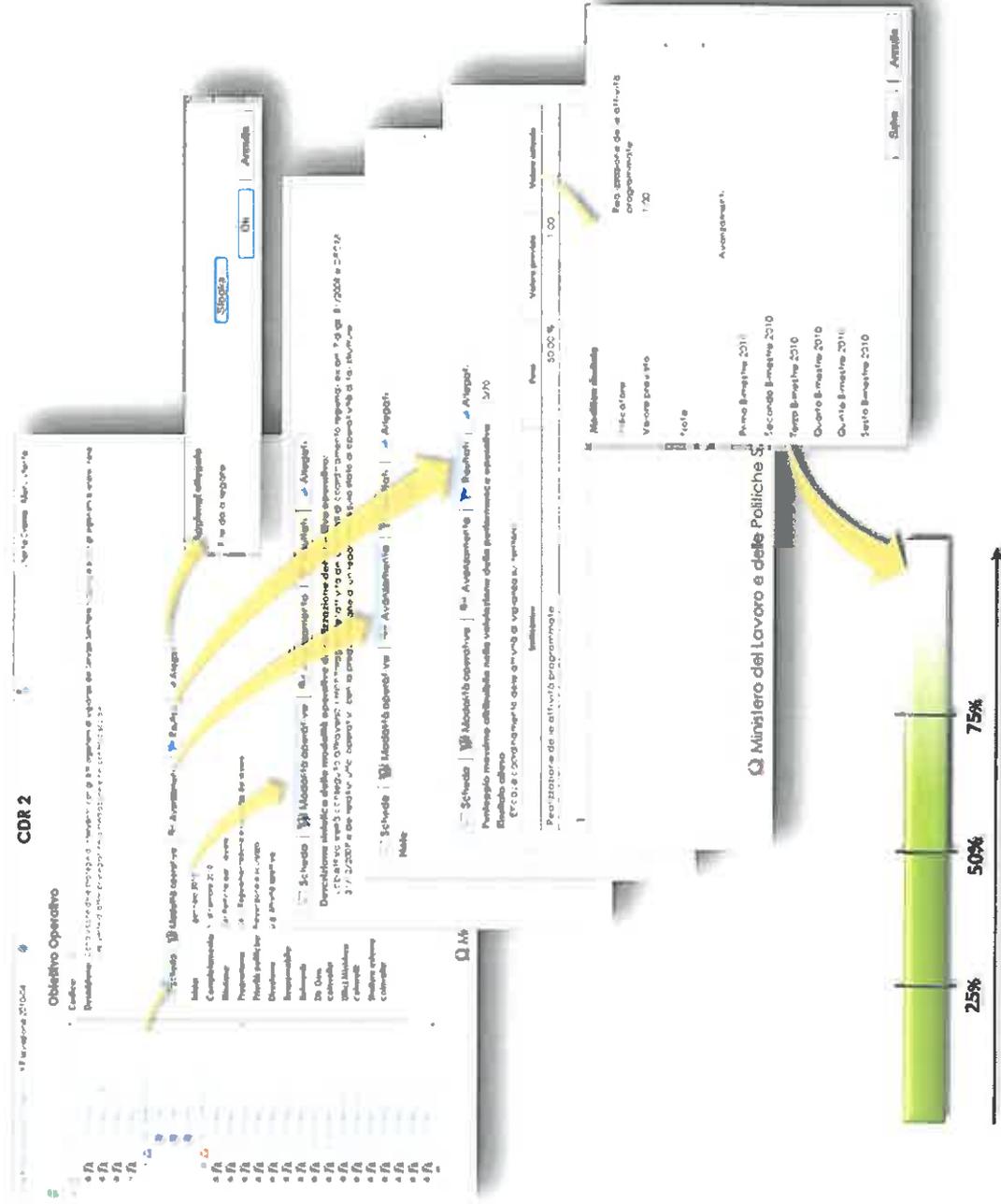
In considerazione dell'elevato livello di funzionalità raggiunto da questo processo (ormai ampiamente acquisito alla pratica degli operatori e dei fruitori del sistema), così come delle specifiche indicazioni contenute nel decreto legislativo n. 150/2009,

la metodologia del confronto, l'esperienza del supporto tecnico e dell'accompagnamento verso l'identificazione degli assi portanti dell'azione strategica da parte dei singoli Centri di responsabilità amministrativa va ritenuta un modello conforme alle innovazioni e, pertanto, può essere utilmente replicata per l'esercizio di programmazione collegato alla definizione del Piano della performance.

2. Sistema informatizzato di monitoraggio, in uso dal 2009, caratterizzato dall'accesso alle informazioni – autorizzato, diretto ed immediato – tra soggetti titolari della gestione e l'OIV. Il ricorso a tale modalità costituisce un canale esclusivo sul quale veicolare aggiornamenti in relazione all'andamento delle attività indicate nella direttiva del Ministro. Il sistema in esame consente ai soggetti autorizzati presso i Centri di responsabilità amministrativa del Ministero di accedere per l'inserimento di ogni informazione utile a fornire una completa rappresentazione delle attività di rilievo strategico inserite in direttiva. Ciò consente ai soggetti preposti alle attività di controllo/verifica l'analisi degli andamenti, degli esiti, dell'impiego delle risorse concretamente utilizzate per il raggiungimento degli obiettivi rispetto allo stato previsionale, nonché il riscontro con gli indicatori finalizzati alla misurazione dei risultati ottenuti.

Tale sistema usa la rete intranet quale piattaforma sulla quale veicolare il programma, consentendo un aggiornamento costante sullo stato di attuazione delle attività programmate. L'abilitazione all'accesso del sistema tramite l'identificazione degli operatori con apposita password, poi, garantisce profili di maggiore sicurezza rispetto al tradizionale invio per posta elettronica (vedi figure n. 1, n. 2 e n. 3).

FIGURA 2 - VIDEATE SCHEDE OBIETTIVO OPERATIVO SISTEMA INFORMATIZZATO DI MONITORAGGIO



In considerazione del notevole grado di sviluppo tecnologico di questo sistema rispetto alle esigenze di monitoraggio degli andamenti degli obiettivi del Piano della performance, si mantiene il sistema in uso con un nuovo calendario per la rendicontazione e specifici accorgimenti tecnici maggiormente funzionali all'alimentazione del sistema attraverso l'inserimento dei dati da parte dei referenti dei Centri di responsabilità amministrativa del Ministero.

3. Sistema informatizzato di controllo di gestione, avviato nel corso del 2009 presso tutti i Centri di responsabilità amministrativa del Ministero, in grado di fornire indicazioni rilevanti sulla gestione e sui risultati. Finalità perseguita dall'Amministrazione è stata e rimane quella di rendere concretamente misurabile la performance sotto i profili dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità delle soluzioni gestionali nell'ambito delle strutture amministrative.

La necessità di razionalizzare l'organizzazione del lavoro e rendere trasparente il raggiungimento dei risultati è il presupposto che ha motivato l'Amministrazione a procedere ad un'azione di revisione sistematica delle attività, della sua organizzazione e delle sue strutture. L'analisi delle informazioni che il sistema gestisce è volta ad ottimizzare le risorse, far emergere eventuali potenzialità inespresse o rilevare specifiche criticità, eventualmente individuando nuove soluzioni di indirizzo dell'azione amministrativa.

Il sistema prevede le seguenti fasi di sviluppo:

- collegamento con il sistema di monitoraggio sullo stato di realizzazione degli obiettivi;
- imputazione di tutti i costi indiretti;
- pesatura degli output;
- implementazione del sistema agli uffici territoriali.

In considerazione dell'elevato grado di evoluzione del sistema (disegnato in conformità all'architettura delle macro-attività/attività rinvenibili e non connesso alle variabilità tipiche dell'organigramma), della sua estensione presso le strutture dell'Amministrazione centrale e presso gli uffici territoriali, nonché delle attività di addestramento svolte per renderlo pienamente operativo, il sistema di controllo di gestione in uso si rivela certamente adeguato a fornire elementi e risultanze utili per le attività di controllo/verifica rispetto all'efficienza interna ed all'efficacia esterna dei processi amministrativi nel quadro della performance organizzativa.

4. Sistema di valutazione del personale dirigenziale, apicale e di II^ fascia, che nel corso degli anni ha subito integrazioni e correttivi, per rispondere ad esigenze di semplificazione che l'esperienza applicativa aveva suggerito come necessari. In particolare, si è proceduto ad una prima applicazione sperimentale del sistema di valutazione della dirigenza (approvato con Decreto Ministeriale 7 aprile 2004 per la dirigenza apicale e con Decreto Ministeriale 1 settembre 2004 per la dirigenza di seconda fascia). Con il Decreto Ministeriale 13 marzo 2008 l'Amministrazione ha ritenuto funzionale ricondurre le distinte procedure ad un unico modello (integrato con la valutazione dei dirigenti collocati fuori ruolo presso i collegi sindacali degli Enti pubblici vigilati in rappresentanza dell'Amministrazione) e,

successivamente, procedere ad una ulteriore razionalizzazione del sistema (Decreto Ministeriale 27 ottobre 2009). Il nuovo sistema di valutazione della dirigenza, allegato al presente documento, è costituito di fatto dalla revisione del precedente sistema adottato nell'ottobre 2009, con opportune modificazioni/integrazioni indispensabili per renderlo conforme rispetto a quanto previsto dalle norme del decreto legislativo n. 150/2009.

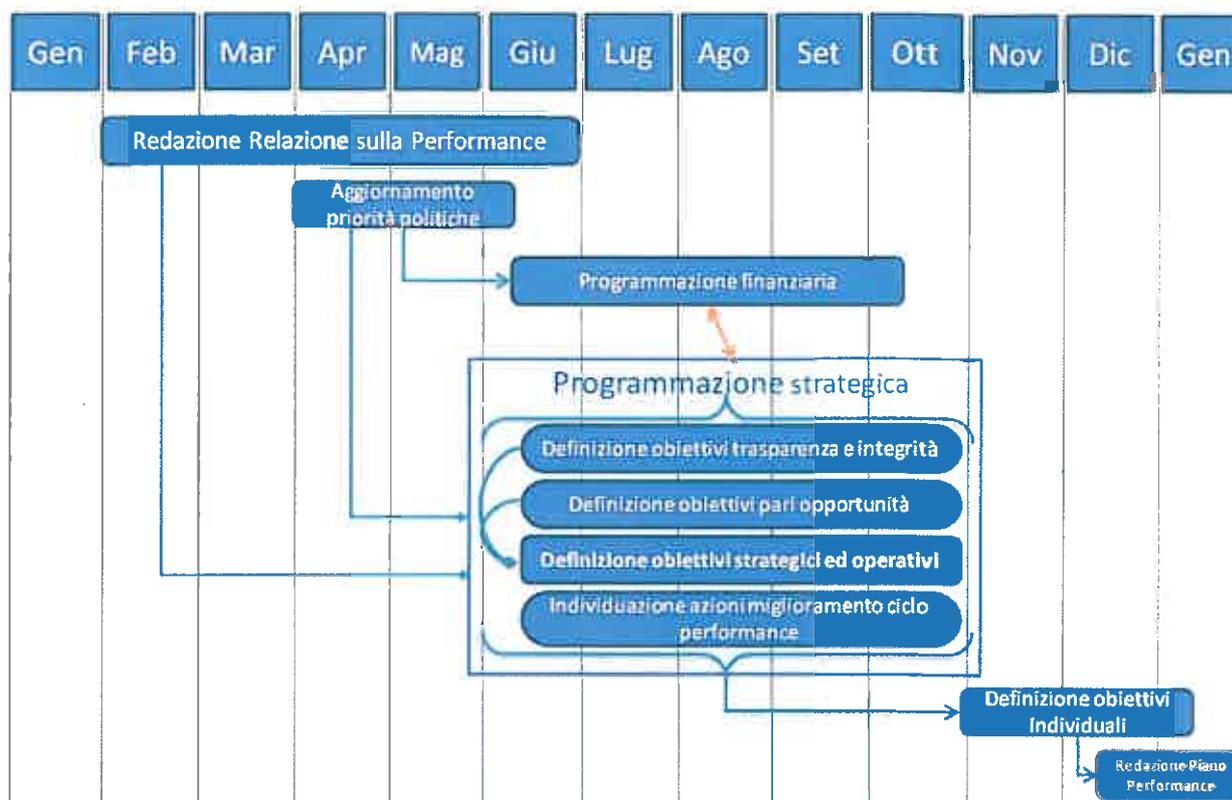
5. Sistema di valutazione del personale delle aree funzionali., sperimentato sulla base di un protocollo sindacale sottoscritto nel dicembre 2008, sulla scorta dei lavori svolti nell'ambito della conferenza dei Direttori generali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica. La sperimentazione è stata effettuata solo presso alcune strutture campione (in totale 6 uffici, di cui 4 del territorio e 2 dell'Amministrazione centrale), al fine di testare concretamente le modalità ipotizzate. A seguito dell'accordo integrativo del 3 novembre 2009, sottoscritto il 25 marzo 2010, sono stati apportati adattamenti all'originario modello, per una semplificazione del sistema, delle procedure e della modulistica da impiegare.

Il nuovo sistema di valutazione del personale delle aree funzionali, allegato al presente documento, costituisce una revisione del precedente sistema adottato dall'Amministrazione, con opportune semplificazioni/integrazioni indispensabili per renderlo conforme a quanto previsto dalle norme del decreto legislativo n. 150/2009.

CICLO DELLA PERFORMANCE E ATTIVITÀ DI PROGRAMMAZIONE

L'attività di programmazione, finalizzata alla definizione del Piano della performance, si sviluppa secondo le tempistiche e le modalità che si riassumono nel grafico di seguito riportato.

FIGURA 4: CICLO DELLA PERFORMANCE E ATTIVITÀ DI PROGRAMMAZIONE



Nell'ambito delle attività di programmazione, la programmazione strategica presuppone l'aggiornamento delle priorità politiche contenute nell'Atto di indirizzo del Ministro e le risultanze della programmazione strategica dell'anno precedente, così come evidenziate nella Relazione sulla performance.

La definizione di obiettivi, indicatori e target è basata sulla consultazione e sulla piena condivisione, attraverso il diretto coinvolgimento delle Direzioni Generali, coordinate dal Segretariato generale, e con il supporto tecnico-metodologico dell'OIV. Al confronto diretto (allargato e/o bilaterale) con i dirigenti apicali – nel corso di incontri in cui vengono declinate le priorità strategiche dell'Amministrazione stabilite nell'atto di indirizzo del vertice politico-amministrativo – si accompagna la compilazione e la trasmissione, da parte dei titolari dei singoli Centri di responsabilità amministrativa, di schede tecniche in cui vengono inseriti i dati utili al monitoraggio degli andamenti ed alla verifica dei risultati.

Il collegamento con la programmazione economico-finanziaria è assicurato anche mediante l'esercizio del ruolo e delle funzioni previste in capo all'OIV in ordine al supporto alla redazione (sistema degli obiettivi e degli indicatori), nonché alla validazione della Nota integrativa al bilancio (cfr. circolare RGS n. 28/2010). A partire da queste premesse sarà garantito ogni necessario raccordo con il Nucleo di valutazione della spesa di cui all'articolo 39 della legge n. 196/2009.

La programmazione strategica, articolata nel sistema di obiettivi strategici triennali ed operativi annuali, è a sua volta il presupposto per la successiva definizione del sistema degli obiettivi da assegnare ai dirigenti di II^a fascia contenuti nella direttiva di II° livello, ai fini della valutazione della performance individuale.

Pertanto, la programmazione strategica ha inizio entro il mese di giugno e si conclude entro il mese di ottobre, in modo da consentire la successiva definizione dei relativi obiettivi nel periodo compreso tra novembre e dicembre e la stesura del Piano della performance entro il 31 gennaio dell'anno successivo.

Il sistema degli obiettivi strategici triennali è oggetto annualmente di un processo di verifica dello stato di attuazione e di eventuale revisione degli indicatori connessi e dei relativi target, sia intermedi che finali. Ciò incide anche sulla conseguente programmazione annuale in termini di obiettivi operativi e relativi indicatori. Il sistema complessivo degli obiettivi ricomprende anche obiettivi in materia di trasparenza, integrità e pari opportunità.

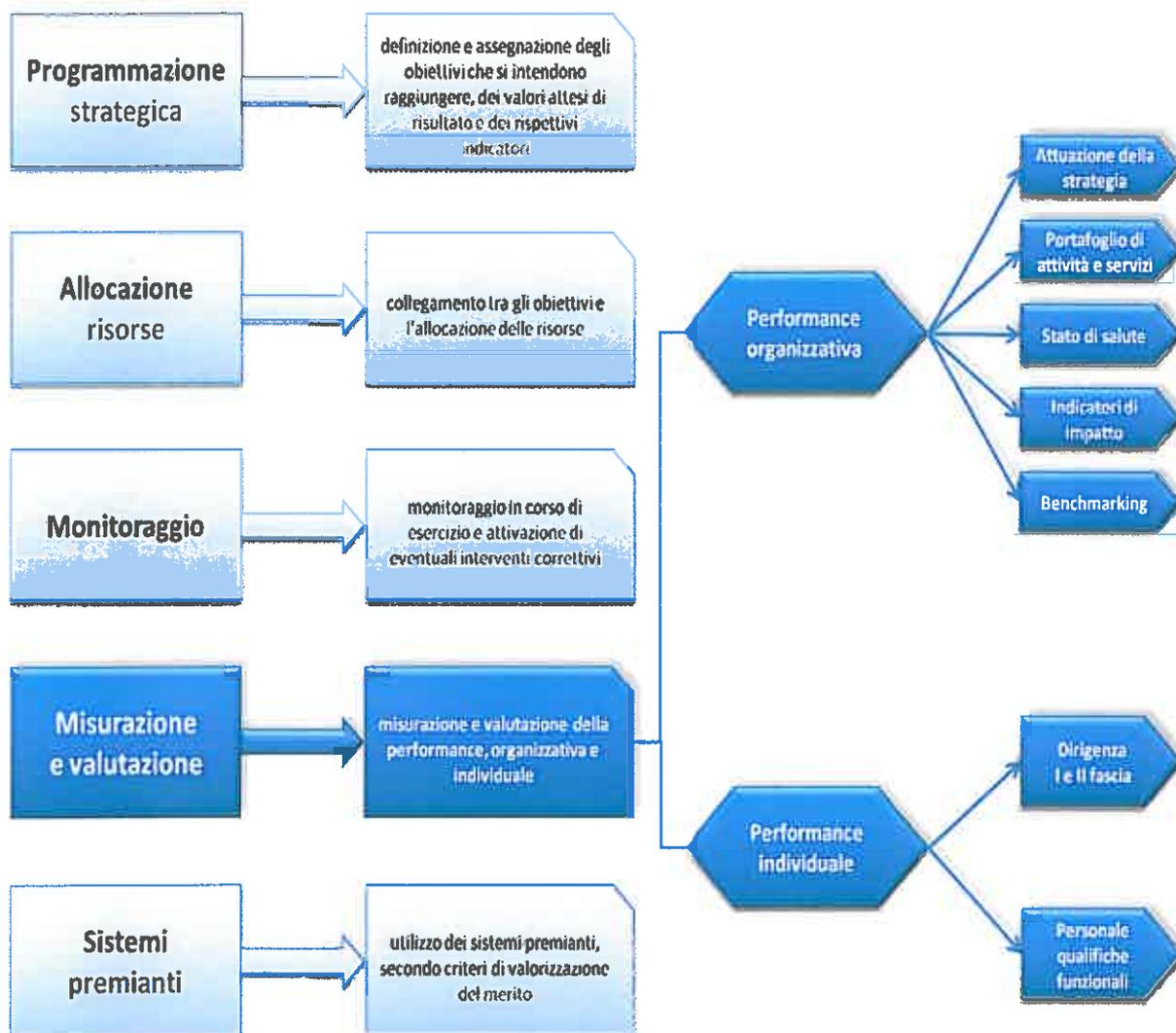
Per quanto riguarda la successiva definizione degli obiettivi necessari alla misurazione e valutazione della performance individuale, questi ultimi devono essere formulati in modo da consentire il corretto svolgimento di tutte le attività correlate agli obiettivi operativi della programmazione strategica, nonché derivare dalle attività di carattere istituzionale svolte dalle diverse strutture.

Gli esiti della valutazione della performance individuale e organizzativa, nonché le relative analisi, costituiscono il presupposto per la programmazione operativa per gli esercizi successivi, che potrebbero implicare anche piani di miglioramento.

CICLO DELLA PERFORMANCE E ATTIVITÀ DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

I sistemi di misurazione e valutazione della performance rientrano in una specifica fase del più ampio ciclo di gestione della performance, come previsto dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 150/2009. Nel grafico 1 si evidenziano l'articolazione e gli ambiti di misurazione e valutazione delle performance dell'Amministrazione.

GRAFICO 1 – CICLO DELLA PERFORMANCE E ATTIVITÀ DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE

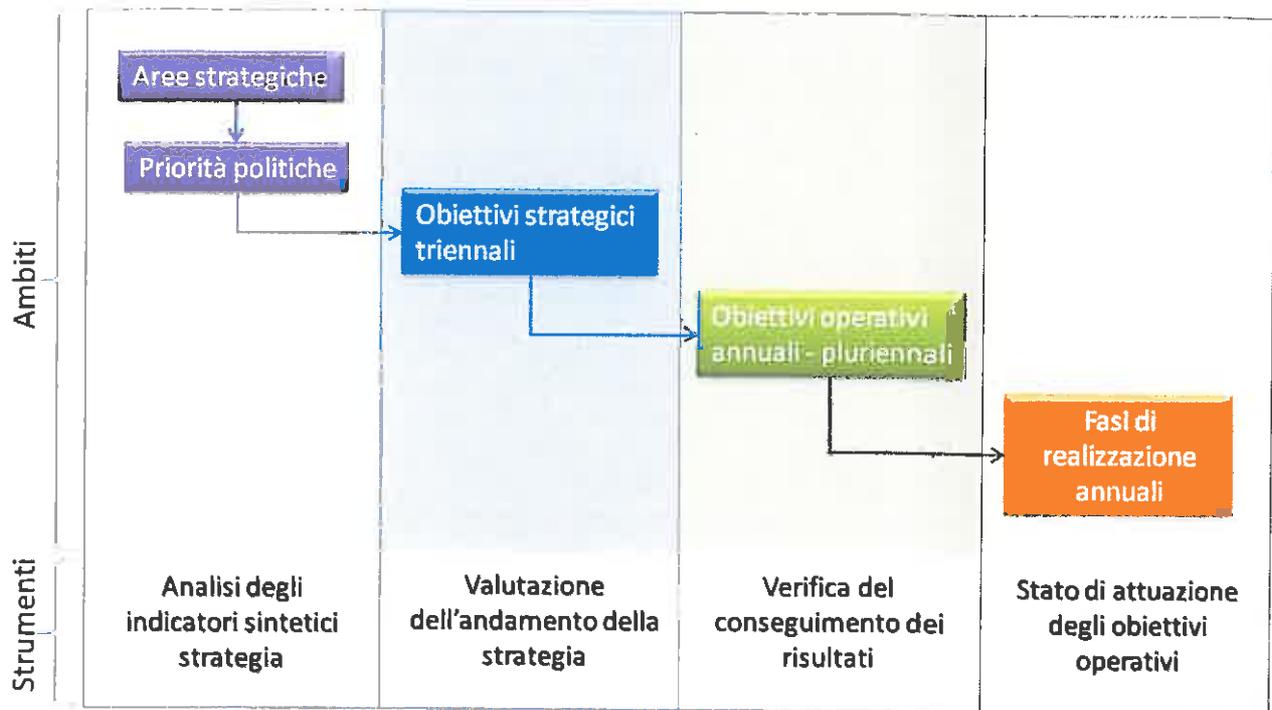


Nella tabella 1 si rappresentano gli strumenti di misurazione e valutazione dell'Amministrazione ed il loro collegamento con gli ambiti di valutazione della performance sopra descritti.

TABELLA 1 – STRUMENTI E AMBITI PER LA MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

Strumenti Ambiti	Monitoraggio Direttiva I livello	Monitoraggio Direttiva II livello	Controllo di gestione	Sistema valutazione Dirigenti	Sistema valutazione Personale
Attuazione della strategia					
Portafoglio di attività e servizi					
Stato di salute dell'Amministrazione					
Benchmarking					
Impatti					
Performance individuale					

GRAFICO 2 – ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA: AMBITI E STRUMENTI



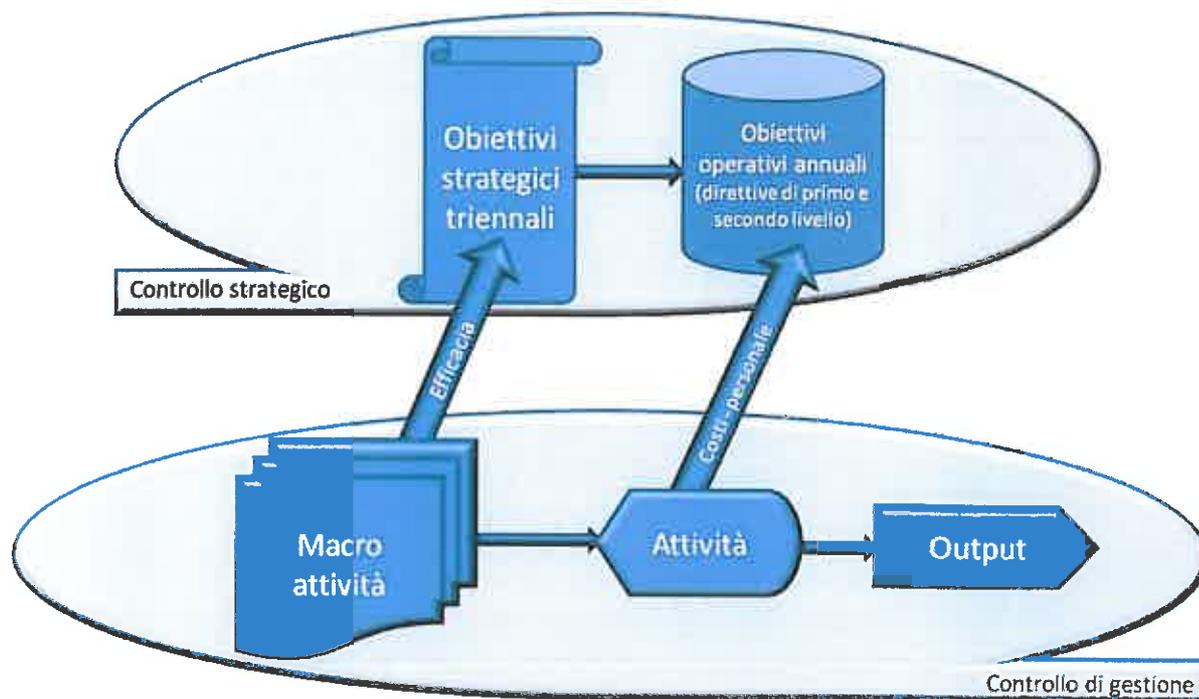
Il modello prevede elementi di raccordo tra:

1. programmazione strategica e controllo di gestione;
2. controllo strategico e valutazione della performance individuale;
3. performance individuale e performance organizzativa.

L'integrazione tra programmazione strategica e controllo di gestione si articola su due livelli di collegamento (vedi grafico 3):

- tra gli obiettivi strategici/strutturali e le macroattività individuate dal controllo di gestione per la condivisione della piattaforma degli indicatori di efficacia;
- tra gli obiettivi operativi e le attività del medesimo controllo di gestione per la condivisione di elementi di valutazione quali risorse finanziarie dedicate, impiego del personale, costi diretti.

GRAFICO 3 – INTEGRAZIONE TRA CONTROLLO STRATEGICO E CONTROLLO DI GESTIONE



L'integrazione tra il controllo strategico e la valutazione della performance individuale avviene sulla base della verifica del raggiungimento degli obiettivi previsti nella direttiva annuale, che concorre alla misurazione della performance operativa (quale parte percentuale della più generale valutazione della performance individuale).

Il raccordo tra performance individuale e performance organizzativa si realizza mediante due strumenti: il primo riguarda gli esiti del monitoraggio della direttiva (e/o delle direttive); il secondo le risultanze del sistema di controllo di gestione.

L'impostazione di tale sistema contempla necessariamente modalità flessibili di intervento, volte a ri-orientare la programmazione nelle eventuali ipotesi di scostamento dal raggiungimento dei risultati attesi. A tal fine, sulla base delle rilevazioni intermedie è possibile monitorare periodicamente l'andamento della gestione e delle performance, secondo le seguenti modalità:

- monitoraggi intermedi, nei quali si analizza l'effettivo svolgimento delle azioni programmate nell'ambito degli obiettivi operativi attraverso la misurazione delle percentuali di realizzazione delle fasi; si compie l'analisi degli eventuali scostamenti e si procede – se del caso – alla riprogrammazione e alla rimodulazione;
- monitoraggio finale, volto a verificare la completa realizzazione degli obiettivi operativi e a misurare i valori obiettivo degli indicatori degli obiettivi operativi.

La misurazione della strategia, nel triennio, si effettua sia attraverso l'analisi degli indicatori sintetici riferita alle aree strategiche (aggregazioni omogenee di obiettivi strategici), sia attraverso l'analisi di un indicatore sintetico generale rilevatore dell'attuazione della strategia nel suo complesso).

La valutazione dell'andamento della strategia, nel triennio, si desume da:

- monitoraggio annuale dei valori programmati degli indicatori di riferimento degli obiettivi strategici;
- formulazione di indicatori sintetici che rappresentano il grado di attuazione della strategia;
- analisi del livello di raggiungimento degli obiettivi operativi rispetto all'attuazione degli obiettivi strategici;
- eventuali interventi di riprogrammazione della strategia pluriennale.

A.1.1 Il sistema degli indicatori

Il Piano della performance prevede l'individuazione di indicatori, quali strumenti di misurazione delle politiche (cd. *outcome*) e della performance, sia individuale (indicatori qualitativi e quantitativi), sia organizzativa (indicatori riferiti agli ambiti di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 150/2009).

L'Amministrazione, alla luce delle indicazioni fornite con la delibera n. 89/2010 della CIVIT in merito alla individuazione e alla tipologia degli indicatori di performance, intende implementare il set di indicatori già in uso, relativo in prevalenza ad indicatori quantitativi, sperimentando l'individuazione di indicatori di impatto, per i quali si rinvia all'apposita sezione. Ciò in ragione dell'esigenza di orientare il sistema di misurazione e valutazione della performance alla verifica dei risultati "ultimi" dell'attività amministrativa, ossia gli impatti.

Si tratta, in sostanza, di rilevare come l'attività o il processo produca significativi effetti positivi su specifici (o generali) aspetti della realtà sociale dal punto di vista dei cittadini e/o degli *stakeholders*, anche in riferimento ad una migliore risposta ai bisogni della collettività.

Il principio cardine della misurazione della performance, infatti, è costituito dalla verifica dei risultati conseguiti dall'Amministrazione nel suo complesso, dall'ambito organizzativo a cui sono riconducibili specifiche responsabilità, così come delle singole unità di personale (*management* e personale delle qualifiche funzionali in corrispondenza del loro ruolo e responsabilità) sulla base di un'accurata e sistematica osservazione dell'andamento dei processi di carattere endo-organizzativo, del livello di efficienza/efficacia/rendimento di attività e servizi, così come delle effettive condizioni di impiego del personale.

Al fine di standardizzare le operazioni di individuazione degli indicatori da associare agli obiettivi strategici del Piano della performance, risulta opportuna l'adozione di uno schema di riferimento che prenda spunto dalle tabelle proposte dalla CIVIT nella delibera n. 89/2010, di seguito riportate.

La tabella 2 rappresenta una razionalizzazione della procedura di individuazione degli indicatori e dei relativi requisiti fondamentali (componente anagrafica e organizzativa).

TABELLA 2 - SCHEDA ANAGRAFICA DELL'INDICATORE

Nome dell'indicatore	Titolo dell'indicatore
Descrizione dell'indicatore	Per evitare ambiguità nell'interpretazione, come si può descrivere più dettagliatamente l'Indicatore?
Razionale	Perché si vuole misurare questo aspetto?
Obiettivo (di riferimento)	A quale obiettivo si riferisce questo indicatore?
Legami con altri indicatori	Quali sono i collegamenti tra questo indicatore e gli altri?
Data di approvazione dell'indicatore	Quando si è iniziato a utilizzare l'indicatore?
Tipo di calcolo / Formula / Formato	Se quantitativo, come è calcolato? Qual è la formula (scala, se qualitativo)? Qual è l'unità di misura?
Fonte/i dei dati	Da dove si possono ottenere i dati necessari?
Qualità dei dati	Quali sono i problemi nella raccolta e analisi dei dati che si pensa emergeranno?
Frequenza di rilevazione	Quanto spesso è rilevato questo indicatore? Quanto costa la sua rilevazione?
target (valore desiderato)	A che livello di performance si punta?
Processo di sviluppo	Su quali basi e da chi è stato concordato questo target?
Responsabile dell'indicatore e del target se diverso	Chi ha l'incarico di controllare e rivedere la performance (rispetto al target) e di raccogliere i dati?
Responsabile della performance legate all'indicatore	Chi è responsabile per la performance rilevata tramite questo indicatore?
Che cosa sarà fatto?	Quale azione/comportamento vuole stimolare questo target/indicatore?
Reportistica	Dove vengono comunicate/pubblicate le informazioni?
Note	

La tabella 3 rappresenta un test per rilevare i requisiti di qualità e fattibilità di ciascun indicatore.

TABELLA 3 - TEST DI VALIDAZIONE DELLA QUALITÀ DELL'INDICATORE

Attributi degli indicatori (valutazione su scala 0-10)		Indicatore 1	Indicatore n
Comprensibilità	Chiaro (chiaramente definito)		
	Contestualizzato		
	Concreto (misurabile)		
	Assenza di ambiguità circa le sue finalità		
Rilevanza	Si riferisce ai programmi		
	Utile e significativo per gli utilizzatori		
	Attribuibile alle attività chiave		
Confrontabilità	Permette comparazioni nel tempo tra diverse organizzazioni, attività e standard		
Fattibilità	Fattibile a livello finanziario		
	Fattibile in termini temporali		
	Fattibilità in termini di sistemi informativi alimentanti		
Affidabilità	Rappresenta accuratamente ciò che si sta misurando (valido, esente da influenze)		
	Completa il quadro della situazione integrandosi con altri indicatori		
Giudizio complessivo	Si basa su dati di qualità		

Analogamente, la tabella 4 rappresenta un test per rilevare la qualità del target dell'indicatore.

TABELLA 4 - TEST DELLA QUALITÀ DEL TARGET

Strategia	Questo <i>target</i> è allineato con gli obiettivi strategici dell'organizzazione?
Performance	Questo <i>target</i> è abbastanza ambizioso?
Attenzione	Questo <i>target</i> attira veramente l'attenzione?
Azione	È probabile che questo <i>target</i> stimoli un'azione pronta e significativa?
Costo	Si ripagherà il costo di raccogliere e analizzare i dati?
Abilità	Avrà il singolo responsabile l'abilità di raggiungere questo <i>target</i> ?
Processo	Il processo sottostante consentirà il raggiungimento di questo <i>target</i> ?
Feedback	Verrà fornita una risposta, per mostrare i progressi in relazione a questo <i>target</i> ?
Riconoscimento	Sarà dato un riconoscimento (monetario o altro) se sarà conseguito questo <i>target</i> ?
Accettazione	Il <i>target</i> assegnato è accettato dall'individuo/gruppo responsabile?
Comportamenti	Quali comportamenti non voluti potrebbero essere stimolati dall'uso di questo <i>target</i> ?

A.2 PORTAFOGLIO DI ATTIVITÀ E SERVIZI

L'azione amministrativa attiene all'insieme di attività e di servizi che l'Amministrazione realizza e mette a disposizione dei cittadini, con un investimento di risorse umane, finanziarie e strumentali che concorrono al perseguimento dell'interesse collettivo. Pertanto, l'Amministrazione deve predisporre le condizioni maggiormente adeguate affinché tali attività e servizi abbiano un impatto positivo sulla collettività e rispondano efficacemente ai relativi bisogni.

A.2.1 Mappatura e classificazione delle attività

A partire dal 2009, l'Amministrazione, attraverso il sistema del controllo di gestione, ha definito una struttura organizzativa delle attività istituzionali, in grado di rappresentare a vari livelli di visibilità/profondità l'azione amministrativa, secondo un modello volto a conoscere la propria realtà organizzativa e gestionale, in grado di migliorare e ottimizzare le proprie performance nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

La struttura è articolata in:

- macroattività;
- ambito di attività;
- attività;
- output e misure;
- risorse.

Successivamente, è stata definita una classificazione di quattro macroattività standard per tutte le Direzioni Generali, alle quali è stato ricondotto il complesso delle attività istituzionali, al fine di ottenere elementi comuni di osservazione:

- gestione, organizzazione e supporto delle attività delle Direzioni Generali;
- politiche comunitarie e internazionali;
- contenzioso, questioni giuridiche, affari legali e supporto all'attività normativa;
- relazioni istituzionali.

A ciascuna delle macroattività corrisponde la descrizione delle attività svolte da ciascuna Direzione Generale alle quali devono essere ricondotte le risorse (umane, finanziarie e strumentali) necessarie al loro espletamento, nonché gli *output* in termini di risultati (documenti, servizi alla collettività, ecc.) misurabili con appositi indicatori.

Per quanto riguarda i servizi, in esecuzione della delibera n. 88/2010 della CiVIT, l'Amministrazione ha avviato la ricognizione delle attività attraverso le quali presta servizi ai cittadini (servizi pubblici) presso le proprie strutture centrali e territoriali, al fine di definire la mappa dei servizi.

A.3 STATO DI SALUTE

Per ottimizzare l'espletamento delle proprie funzioni, l'Amministrazione deve essere consapevole del livello di equilibrio finanziario, organizzativo e relazionale che la caratterizza. Ne discende che l'Amministrazione deve essere in condizione di conoscere tutte le variabili che intervengono nelle

dinamiche interne ai propri apparati, da quelle materiali riconducibili alle risorse finanziarie e strumentali a quelle non materiali che assumono rilievo per il connesso risvolto produttivo.

A.3.1 Salute finanziaria

Nella consapevolezza che per la definizione e descrizione dello stato di salute finanziaria devono essere considerati aspetti inerenti alla situazione contabile, strumentale e patrimoniale dell'Amministrazione, si procede ad una definizione delle modalità di rilevazione e analisi, mediante il concorso delle diverse strutture deputate a tale funzione, con riguardo al Segretariato Generale, alla Direzione Generale Politiche del personale, del bilancio, dell'innovazione e della logistica, all'Ufficio Centrale di Bilancio, all'OIV e al Nucleo di valutazione della spesa.

Attraverso tutta la strumentazione collegata all'intero ciclo della programmazione economico-finanziaria e strategica, nonché le attività di coordinamento svolte dal vertice politico-amministrativo, è possibile pervenire alla verifica del grado di utilizzazione delle risorse ed alla capacità di spesa. L'applicazione sinergica delle diverse competenze assolve alla funzione primaria della valutazione del livello di equilibrio economico finanziario e a quella di orientare gli eventuali correttivi gestionali.

SOGGETTI	Centri di responsabilità amministrativa, Uffici centrali di bilancio, OIV e Nuclei di valutazione della spesa.
MODALITÀ	Rilevazioni periodiche.
TEMPI	<i>Ex ante</i> – intermedi – <i>ex post</i> .

A.3.2 Salute organizzativa

La salute organizzativa consiste nella capacità dell'Amministrazione di realizzare condizioni ambientali ottimali per le persone che lavorano, in termini di motivazione, di partecipazione, di relazione, di comunicazione e di sicurezza. In tal senso, il sistema di misurazione e valutazione della "salute organizzativa", riferito all'organizzazione nel suo complesso (Amministrazione centrale e uffici territoriali) deve considerare tutti i diversi fattori che lo compongono: il modello organizzativo manageriale, il capitale umano ed il suo patrimonio culturale, il benessere organizzativo, l'applicazione del principio delle pari opportunità, l'applicazione e la diffusione delle tecnologie informatizzate e la qualità delle infrastrutture.

A.3.2.1 Benessere Organizzativo

In attesa dell'emanazione delle linee-guida della CiVIT, l'Amministrazione intende promuovere un modello operativo più attento al processo di valorizzazione del capitale umano. A tal fine si prevede il ricorso ad un questionario funzionale alla rilevazione di determinate "dimensioni" (per es: comfort dell'ambiente di lavoro, chiarezza degli obiettivi organizzativi, valorizzazione delle competenze), la cui somministrazione avviene per via informatica secondo le modalità specificate nel manuale operativo.

La consapevolezza da parte dell'Amministrazione dell'importanza del benessere organizzativo e il rinnovato impegno per la integrale valorizzazione delle risorse umane rappresenta il punto di partenza per l'attuazione di un obiettivo strategico trasversale, incentrato sul miglioramento del clima di lavoro, che può essere articolato in obiettivi operativi annuali con specifici target (da definire), ad esempio volti:

- *al monitoraggio e analisi del clima dell'ambiente di lavoro;*
- *allo sviluppo e formazione di una cultura basata sui risultati;*
- *alla valorizzazione delle risorse umane.*

La previsione di un obiettivo strategico e dei relativi obiettivi operativi, specifici sul benessere organizzativo permetterebbe anche una facilitazione delle rilevazioni attraverso il ricorso al sistema informatizzato di monitoraggio degli obiettivi, già utilizzato dall'Amministrazione.

Allo stato attuale l'Amministrazione si propone di procedere ad una ricognizione delle buone pratiche sperimentate anche presso altre Amministrazioni.

A.3.2.2 *Pari Opportunità*

Il tema delle pari opportunità costituisce uno degli ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa ai sensi dell'articolo 8, lett. h), del decreto legislativo n. 150/2009, con specifico riferimento al raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità medesime, in quanto rappresenta uno dei fattori che influiscono sul funzionamento dell'Amministrazione.

Le politiche per le pari opportunità hanno un ruolo trasversale rispetto alle diverse competenze di questa Amministrazione che è chiamata ad assolvere in modo unitario interventi in materia di *welfare*. A questo va aggiunto il ruolo di promotore e garante di interventi all'esterno di cui l'Amministrazione è titolare che, in coerenza con la strategia politica, si riscontra nei documenti di programmazione, quali ad esempio il "Programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro – Italia 2020".

L'obiettivo che ci si propone è il radicamento e il consolidamento della "cultura delle pari opportunità" nell'Amministrazione, richiamata dall'articolo 13 del citato decreto legislativo n. 150/2009, attraverso la costruzione di un sistema adeguato a misurarne e valutarne il grado di successo. All'affermazione di tale cultura concorrono i soggetti identificati sulla base di specifiche competenze in materia:

- Consigliera nazionale di parità;
- Rete delle Consigliere di parità;
- Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici;
- Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG);
- direttori generali;
- Uffici territoriali.

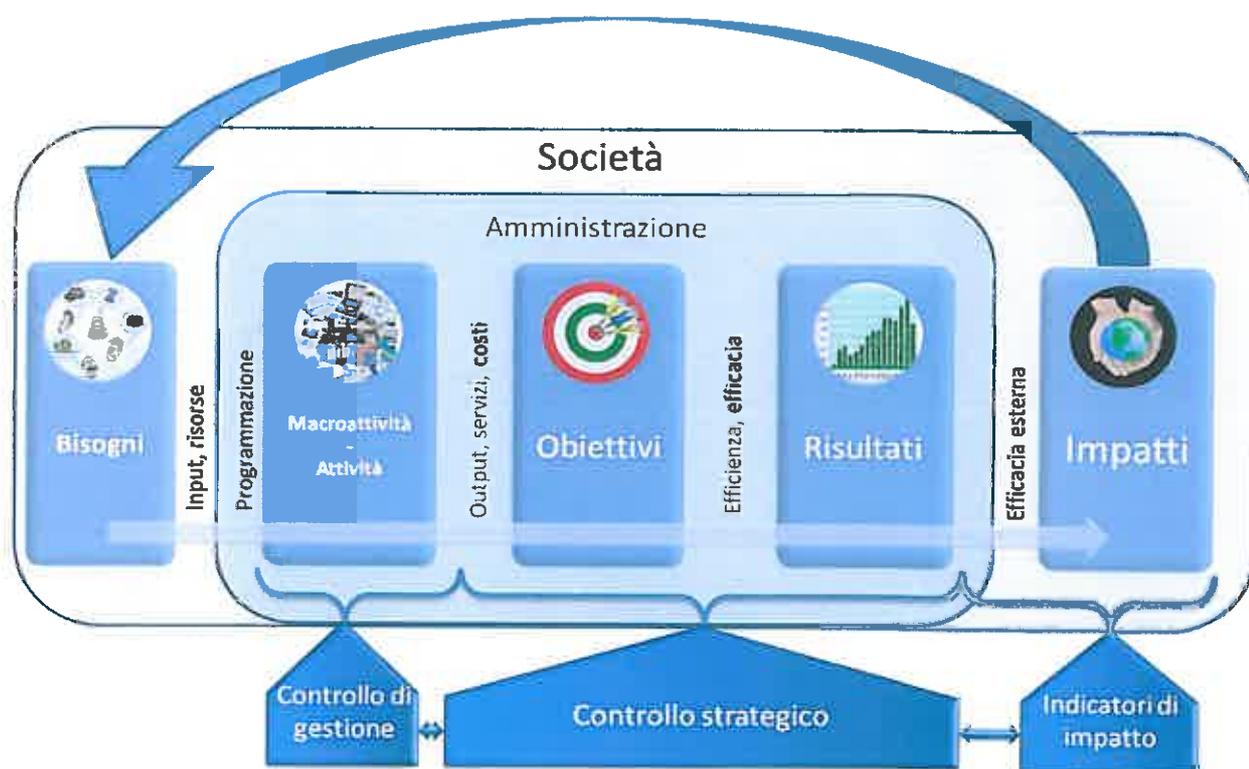
Tali soggetti individuano le "buone pratiche" realizzate in materia di pari opportunità in modo da promuoverne la diffusione.

A.4 INDICATORI DI IMPATTO

Il processo di costruzione di un sistema di indicatori di impatto, che l'Amministrazione ha avviato da qualche anno con approfondimenti sul tema con altri *stakeholders* istituzionali, richiede un percorso lungo e laborioso, anche tenuto conto dei tempi necessari alla compiuta realizzazione delle misure e delle azioni che incidono su fenomeni sociali ed economici particolarmente complessi. A ciò si aggiunge che le materie trattate da questa Amministrazione investono le competenze di diversi attori istituzionali i quali, ai fini della costruzione del sistema che si propone, è auspicabile si avvalgano del "metodo di coordinamento aperto" nel pianificare le comuni linee strategiche.

Lo schema logico di analisi degli impatti dell'azione dell'Amministrazione e la sua integrazione nell'ambito dei processi di programmazione e attuazione della strategia è di seguito rappresentato nel grafico 4.

GRAFICO 4 – SCHEMA LOGICO DI ANALISI DEGLI IMPATTI



Per tracciare l'evoluzione del fenomeno considerato, ponderare l'adeguatezza degli interventi realizzati e giungere ad una valutazione appropriata dei medesimi, è necessario rilevare i valori raggiunti anno per anno, in modo da costruire una serie storica di indicatori di impatto.

Considerando i diversi livelli di intervento e i differenti profili di responsabilità, ai fini di una corretta lettura e interpretazione dei dati, l'Amministrazione nella fase preliminare di formulazione e in quella successiva di rendicontazione include le seguenti informazioni:

- il livello di coinvolgimento del Ministero;
- il grado di incidenza dell'azione del Ministero (capacità di modificare l'ambiente esterno);
- obiettivi strategici che concorrono alla valutazione di impatto;

- altri attori istituzionali coinvolti.

In questa sede, è opportuno ricordare che le funzioni espresse dagli indicatori assolvono alle finalità che di seguito si riportano:

- guidare i comportamenti organizzativi, mediante l'individuazione di risultati raggiungibili e la conseguente responsabilizzazione dei centri decisionali;
- isolare le variabili critiche per le prestazioni e per il raggiungimento degli obiettivi;
- effettuare l'analisi degli scostamenti, mediante il raffronto tra preventivo e dato effettivo, sia sotto il profilo interno sia sotto il profilo esterno, attraverso il ricorso al *follow up*;
- promuovere il confronto all'interno di ciascuna Amministrazione sugli obiettivi e sui risultati della gestione, tipico dell'attività di *benchmarking*;
- esprimere i risultati economici volti a verificare i risultati della gestione e il grado di soddisfazione dell'utenza;
- svolgere con consapevolezza ed efficacia un'attività di comunicazione esterna supportata da dati certi e in attuazione del principio di trasparenza nei confronti dei cittadini.

A.5 BENCHMARKING

Il *benchmarking* è una tecnica che si fonda sul confronto sistematico tra prodotti, performance o processi di organizzazioni diverse ed è finalizzato all'apprendimento di nuove prassi e al miglioramento della propria amministrazione.

Si tratta di un processo accurato di confronto, di studio e adattamento delle prassi migliori al proprio contesto. L'uso di questa tecnica ha l'obiettivo di condurre le amministrazioni pubbliche fuori dalla logica di azione autoreferenziale propria a molte di esse, innovando quindi il modo di operare.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali deve elaborare specifici progetti sull'argomento. L'esigenza è quella di costruire strumenti comuni per misurare efficienza, efficacia ed impatti di alcuni servizi nella necessità di un confronto sistematico con le altre amministrazioni. Il motivo di tale esigenza risiede nella circostanza che processi, indicatori, "pacchetti di servizi", possono essere utilmente messi a confronto per comprendere le diverse soluzioni organizzative e per analizzare le modalità di monitoraggio e valutazione, anche attraverso la condivisione di buone prassi.

Attraverso le attività di *benchmarking* si possono utilmente individuare standard di performance di riferimento per impostare azioni di miglioramento organizzativo. Per sviluppare un'efficace attività di *benchmarking* sono opportune le seguenti azioni.

- **Impostare un processo di confronto sistematico** strutturato, formale, analitico e organizzato, dove sia chiaro e ben definito il metodo, la procedura da seguire e le azioni da intraprendere all'interno dell'amministrazione di riferimento.
- **Accompagnare la raccolta dei dati** con un'analisi approfondita delle cause che producono le performance misurate (internamente ed esternamente).
- **Scegliere un'ottica di intervento** né eccessivamente limitata né esageratamente vasta: un'area molto limitata rischierebbe di non considerare le interrelazioni con altre aree e non si otterrebbero miglioramenti considerevoli; d'altra parte l'intervento sull'intera

organizzazione, soprattutto nelle grandi amministrazioni, rischia di essere dispersivo e molto costoso.

- **Allocare sufficienti risorse** (denaro e tempo). Il processo di *benchmarking* necessita di molte energie per essere portato a termine con successo: un eventuale razionamento delle risorse potrebbe, quindi, compromettere l'intero progetto.
- **Non avere troppa fretta nel terminare lo studio.** Mentre il management spesso ricerca risultati immediati a fronte di situazioni contingenti, il *benchmarking* necessita di tempo (mediamente i più importanti studiosi del settore considerano un periodo di 6-12 mesi, anche se il tempo è in relazione alla particolare tipologia nonché all'ampiezza dello studio), soprattutto nella fase di progettazione, e la produzione dei primi risultati può essere piuttosto distante nel tempo rispetto al momento in cui lo studio ha inizio.
- **Applicare alla propria organizzazione i contenuti appresi.** Se manca la fase di implementazione, in cui vengono realizzati i cambiamenti delle prassi, allora l'azienda riconosce solamente l'eventuale *gap* di prestazione e non si adopera per rimuoverlo, riducendo lo studio di *benchmarking* a una semplice comparazione fine a se stessa.
- **Progettare un idoneo sistema di comunicazione interna.** Il sistema delle comunicazioni deve essere tale da diffondere le informazioni scaturite dal progetto di *benchmarking* sia ai vertici organizzativi, sia al management (tramite un adeguato sistema di *reporting* interno) e, non per ultimo, all'intera organizzazione (per esempio tramite pubblicazioni interne).
- **Ipotizzare campi applicativi del processo** che possono essere riferiti alla implementazione di:
 - Sistemi di ascolto del cittadino attraverso strumenti di *customer satisfaction* e gestione reclami.
 - Sistemi di gestione del personale e benessere organizzativo.

Il tema specifico del *benchmarking* non può essere sviluppato in modo separato e disgiunto dal tema della "qualità" dei servizi e dell'*accountability*.

A.5.1 Qualità dei servizi

Il tema, oggetto della delibera CiVIT n. 88/2010, si trova in fase di approfondimento all'interno di questa Amministrazione, impegnata nella costruzione di un sistema di misurazione della qualità effettiva dei servizi pubblici offerti. Il presupposto da cui procedere è che i processi di monitoraggio della qualità dei servizi erogati dall'Amministrazione prevedano, previa mappatura, una adeguata capacità di misurazione, attraverso l'individuazione e l'utilizzo di opportuni indicatori.

La qualità effettiva (*actual*), considerata un tratto costitutivo dell'efficacia di un servizio pubblico, è riconducibile agli effetti prodotti dal processo di erogazione, sul risultato o sulla prestazione offerta ai beneficiari finali che, a seconda dei casi, potranno essere cittadini e imprese o altre pubbliche amministrazioni. A tal proposito assumono rilevanza gli strumenti di *customer satisfaction*.

A.5.2 Accountability

Sempre più spesso le amministrazioni pubbliche si trovano a dover rispondere ad un'esigenza di trasparenza e responsabilità nei confronti dei propri interlocutori, in modo particolare quando si parla di rendicontazione. Gestire in modo chiaro e trasparente le comunicazioni relative al proprio

bilancio ed alle connesse attività aumenta la credibilità dell'ente nei confronti dei suoi *stakeholders*.

Il Ministero adotta sistemi di rilevazione che offrono la possibilità di confrontarsi e fare *benchmarking* sugli strumenti che garantiscono responsabilità e rendicontabilità nei confronti dei portatori di interessi. Attraverso l'adozione di standard e strumenti e grazie al confronto e allo stimolo reciproco con altri Ministeri, l'Amministrazione sviluppa un proprio percorso per giungere a livelli qualitativamente efficaci di *accountability*.

Tale percorso è impostato secondo le seguenti linee direttrici:

1. Individuare i soggetti;
2. identificare le attività da sottoporre a rilevazione per la predisposizione delle analisi, per centri di costo;
3. impostare la *governance* per l'analisi delle risultanze e per il consolidamento dei dati;
4. impostare sistemi di controllo per l'analisi delle cause degli scostamenti;
5. analizzare l'esperienza fatta e darsi obiettivi di miglioramento.

L'analisi di *benchmarking* assume un rilievo specifico in quanto tende a promuovere, attraverso gli esiti delle sue rilevazioni, il giudizio degli *stakeholders*. Questi ultimi sono una categoria di ampia rappresentatività, poiché sono da considerarsi interlocutori utili nel processo di individuazione delle politiche dell'Amministrazione e destinatari ultimi degli effetti e dei risultati delle iniziative intraprese. Pertanto, intervengono, in modo indiretto, attraverso l'esercizio della rappresentanza e l'esercizio del controllo sociale introdotto dal decreto legislativo n. 150/2009, a orientare l'attività di programmazione dell'Amministrazione.

La categoria è ampia in quanto coinvolge, per questa Amministrazione, diversificate tipologie di portatori di interesse: dagli enti pubblici (istituzionali, territoriali, sociali) agli enti bilaterali, alle associazioni di categoria, agli Osservatori, ai Comitati, ai committenti e fornitori, a individuate categorie professionali, ad associazioni di consumatori e utenti, agli enti di ricerca. La rilevanza della loro presenza è rafforzata dalla funzione da questi svolta in termini di *civic auditing*, ossia del controllo esterno sull'andamento gestionale dell'Amministrazione.

Si tratta di una modalità di controllo diffuso che si traduce nel dare corpo e sostanza alla voce dell'utenza:

- per denunciare disservizi;
- per richiedere, eventualmente in via giurisdizionale amministrativa, il rispetto di standard minimi essenziali riconosciuti attraverso metodologie scientifiche condivise.

Nella tabella 5 si elencano i principali *stakeholders* dell'Amministrazione per ambito di interesse, mentre nel grafico 5 descrivono graficamente le varie tipologie di interazione.

TABELLA 5 – PRINCIPALI STAKEHOLDERS DEL MINISTERO DISTINTI PER AMBITI DI INTERESSE

Ambito di Interesse	Principali Stakeholders
 <p>Generale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cittadini • Enti locali • Altri livelli istituzionali • Mass media • Partì sociali • Organismi comunitari e internazionali • Istituti di ricerca • ISFOL • Italia Lavoro • Personale dipendente del Ministero • Fornitori di bene servizi 	 <p>Lavoro</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lavoratori • Disoccupati Inoccupati • Imprese • Agenzie per il lavoro • Servizi per l'impiego • INAIL • Istituti di formazione professionale • Organismi collegiali • Rete nazionale delle consigliere e dei consiglieri di parità • Comitato nazionale di parità • Ufficio della consigliera e del consigliere nazionale di parità • Comitato nazionale per l'emersione del lavoro irregolare
 <p>Sociale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Categorie socialmente svantaggiate (disabili, anziani, poveri, ecc.) • Associazioni e formazioni sociali (terzo settore) • Organismi collegiali • Servizi di assistenza socio-sanitari • Imprese socialmente responsabili • Osservatori (volontariato, associazionismo sociale, infanzia e adolescenza) • Centro nazionale di documentazione e analisi dell'infanzia e dell'adolescenza • Comitato per i minori stranieri • Commissione tecnica per il sistema informativo per i servizi sociali • Consulta stranieri immigrati • Commissione d'indagine sull'esclusione sociale 	 <p>Previdenza</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pensionati • Enti previdenziali pubblici e privati • Organismi collegiali • Nucleo di valutazione della spesa previdenziale • Istituti di patronato e di assistenza sociale • Covip

La trasparenza totale sui processi deve essere la modalità, da attuarsi gradualmente, che consente:

- la libera accessibilità ai dati;
- il controllo, anche esterno, dell'Amministrazione;
- il miglioramento delle performance attraverso l'analisi comparativa tra amministrazioni omologhe.

Una buona pratica di questa Amministrazione attiene al ricorso a meccanismi consultivi, tipici del metodo di coordinamento aperto adottati per la formulazione di indirizzi di policy (per es. pubblicazione sul sito internet istituzionale del Libro Verde "La vita buona nella società attiva").

B. PERFORMANCE INDIVIDUALE

Nel rispetto delle disposizioni legislative e contrattuali preesistenti al decreto legislativo n. 150/2009, erano stati definiti i sistemi di misurazione e valutazione della performance individuale che vengono ora conformati ai dettami del citato decreto legislativo.

B.1 PRINCIPI GENERALI

I sistemi di misurazione della performance individuale si ispirano ai principi generali previsti nei sistemi a suo tempo adottati dall'Amministrazione, tenendo conto dell'evoluzione normativa introdotta dal decreto legislativo n. 150/2009 e delle delibere CIVIT n. 104, 114 e 124 del 2010:

- miglioramento della qualità dei servizi offerti dall'Amministrazione;
- valorizzazione del merito;
- trasparenza totale e pubblicità dei criteri e dei risultati;
- semplicità, esaustività e chiarezza delle procedure;
- collegamento con i processi di definizione e monitoraggio della programmazione finanziaria e strategica e i relativi sistemi di controllo;
- rappresentazione integrata ed esaustiva dei diversi ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale;
- diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte del valutatore;
- partecipazione attiva del valutato al procedimento;
- individuazione procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema;
- utilizzo di un sistema di indicatori misurabili;
- correlazione tra l'esito della valutazione e il trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale;
- diritto del valutato alla riservatezza dei dati sulla sua valutazione;
- valutazione del contributo individuale alla performance organizzativa, con particolare riferimento ai ruoli di direzione e responsabilità.

B.2 VINCOLI DI SISTEMA

Anche a seguito dell'emanazione del Decreto legge n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, nonché della recente Intesa del 4 febbraio 2011 (cfr. circolare esplicativa n. 1/2011) sottoscritta dal Dipartimento della Funzione Pubblica con le OO.SS, il complesso delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 150/2009, fatte salve le eventuali deroghe in sede di contrattazione collettiva integrativa, costituisce un vincolo di legge all'attività di valutazione della performance individuale e alla definizione dei relativi sistemi.

Inoltre, la lettura sistematica delle disposizioni contenute nell'articolo 21 del decreto legislativo n. 165/2001 e negli articoli 55-*quater* e 55-*sexies* del medesimo decreto legislativo, così come modificati dal decreto legislativo n. 150/2009, richiede che il sistema di misurazione e valutazione affronti distintamente le fattispecie relative al merito distinguendole dalle altre che, pur dovendo essere considerate nel sistema, riguardano però situazioni che esulano dalla graduazione del merito.

Pertanto, il sistema di valutazione delle performance individuali, nel rispetto degli ambiti di misurazione e valutazione fissati dall'articolo 9 del decreto legislativo n. 150/2009 e distinti per il personale dirigenziale e non, deve poter corrispondere a tali vincoli.

B.3 DESCRIZIONE DEI NUOVI SISTEMI

I sistemi di valutazione rappresentano, alla luce della nuova normativa di riferimento, lo sviluppo dei preesistenti sistemi sinora in uso presso l'Amministrazione. Si descrivono di seguito le principali caratteristiche dei sistemi di valutazione del personale dirigenziale e non.

B.3.1 Dirigenza

Il nuovo sistema rappresenta un ulteriore stadio di evoluzione del precedente, includendo anche gli ambiti di valutazione previsti dalla lettera a) e d) del comma 1 dell'articolo 9.

B.3.1.1 *Livelli di valutazione, soggetti e responsabilità*

Il sistema prevede tre livelli distinti di valutazione, come già individuati nel sistema precedente.

LIVELLO	VALUTATORE	VALUTATI
I ^a fascia	Ministro	Dirigenti di I ^a fascia
II ^a fascia Amministrazione centrale	Segretario generale e Direttori generali	Dirigenti di II ^a fascia del Segretariato generale e delle Direzioni generali
II ^a fascia Uffici territoriali	Direttore generale P.I.B.L.O.	Dirigenti di II ^a fascia degli Uffici territoriali

L'OIV è coinvolto nella funzione di valutazione e misurazione delle performance, secondo quanto previsto dall'articolo 7, comma 2 del decreto legislativo n. 150/2009, relativamente al livello di valutazione della dirigenza di I^a fascia, in quanto provvede a formulare al Ministro la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di I^a fascia.

B.3.1.2 *Punteggio e macroaree di valutazione*

Il punteggio massimo attribuibile all'esito del processo di valutazione è pari a 100 punti ed è distribuito nelle seguenti macro-aree di misurazione e valutazione:

- **performance operativa: max 70 punti;**
- **comportamenti organizzativi: max 30 punti;**

Nella performance operativa sono riconducibili gli ambiti di misurazione e valutazione di cui all'articolo 9, comma 1, lettere a) e b). Gli obiettivi assegnati ai dirigenti consentono infatti di apprezzare sia la dimensione individuale della performance che quella dell'ambito organizzativo di diretta responsabilità.

Nei comportamenti organizzativi sono riconducibili gli ambiti di misurazione e valutazione di cui all'articolo 9, comma 1, lettere c) e d). Al fine di apprezzare adeguatamente la capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite la significativa differenziazione dei giudizi, è stato infatti identificato, tra le competenze professionali e manageriali dimostrate, uno specifico fattore esplicativo nella sezione relativa alle capacità organizzative e gestionali.

B.3.1.3 Macroaree di valutazione e metodologie adottate

Performance operativa

Per la valutazione della performance operativa l'attenzione è incentrata sul risultato, in termini di raggiungimento degli obiettivi assegnati al valutato tramite le direttive annuali di I° e II° livello. Per la misurazione del livello di raggiungimento degli obiettivi il sistema è collegato agli esiti del monitoraggio informatizzato della programmazione strategica di I° e II° livello.

Per quanto riguarda le modalità di accertamento, restano confermate le procedure previste nel sistema precedente.

Comportamenti organizzativi

Al fine di valutare la qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate, il sistema prevede, come già nel precedente, le seguenti tre tipologie di capacità oggetto di valutazione, con i relativi punteggi massimi attribuibili:

- capacità decisionali – max 10 punti
- capacità organizzative e gestionali – max 10 punti
- capacità relazionali – max 10 punti

Il valutatore, nel rispetto delle procedure previste, assume le proprie determinazioni per ciascuna delle tre capacità alla luce del materiale informativo fornito dal valutato secondo quanto previsto dal sistema, sulla scorta della conoscenza diretta dell'attività del valutato e tenendo in considerazione le peculiari caratteristiche di complessità e di onerosità, anche in termini di obiettivi e risorse assegnati, dell'incarico ricoperto. Di conseguenza, in considerazione della natura discrezionale di tali determinazioni, il sistema postula la necessità di un'adeguata motivazione.

Per quanto riguarda le modalità di accertamento, restano sostanzialmente confermate le procedure previste nel sistema precedente.

B.3.1.4 Procedure di conciliazione

Al fine di risolvere i conflitti nell'ambito del processo di valutazione della performance individuale e prevenire, per quanto possibile, contenziosi in sede giurisdizionale, oltre alle procedure già contemplate nel precedente sistema relativamente alla fase eventuale di contraddittorio, è prevista una procedura di conciliazione ai sensi dell'art 7, comma 3, lettera b) del decreto legislativo n. 150/2009, da espletarsi mediante ricorso all'istituto del tentativo di conciliazione ex articolo 410 c.p.c, così come novellato dalla legge n. 183/2010 (cd. Collegato lavoro) in materia di risoluzione delle controversie di lavoro, conformemente a quanto stabilito nella delibera CiVIT n. 124/2010.

B.3.2 Personale delle aree funzionali

Il nuovo sistema fa proprie gran parte delle caratteristiche del sistema precedentemente adottato per la misurazione e la valutazione delle performance del personale delle aree funzionali, apportando le necessarie modifiche per razionalizzare e semplificare alcune procedure ed allinearle alle nuove disposizioni normative in materia di attribuzione del trattamento economico accessorio. In particolare, sono stati rielaborati i descrittori dei comportamenti organizzativi, sono

state previste modalità più semplici per il riscontro delle competenze da parte del valutatore, nonché sono stati uniformati i punteggi del capo team con quelli dei componenti.

B.3.2.1 *Livelli di valutazione, soggetti e responsabilità*

Il sistema prevede due livelli distinti di valutazione, come già individuati nel sistema precedente.

LIVELLO	VALUTATORE	VALUTATI
Personale con incarichi di responsabilità	Dirigenti di II ^a fascia	Capi team – responsabili di piano operativo
Personale	Dirigenti di II ^a fascia	Personale con obiettivi individuali, non facente parte di un team
Personale	Dirigenti di II ^a fascia	Componenti dei team

B.3.2.2 *Punteggio e macro aree di valutazione*

Il punteggio massimo attribuibile all’esito del processo di valutazione è pari a 100 punti ed è distribuito nelle seguenti macro aree di misurazione e valutazione:

- **Performance operativa** (raggiungimento di obiettivi di gruppo o individuali): **max 60 punti**;
- **Comportamenti organizzativi** (qualità del contributo assicurato alla performance dell’unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate e ai comportamenti professionali e organizzativi): **max 40 punti**.

Nella performance operativa è riconducibile l’ambito di misurazione e valutazione di cui all’articolo 9, comma 2, lettera a).

Nei comportamenti organizzativi è riconducibile l’ambito di misurazione e valutazione di cui all’articolo 9, comma 2, lettera b).

B.3.2.3 *Macro-aree di valutazione e metodologie adottate*

Performance operativa

Per la misurazione e la valutazione della performance operativa l’attenzione è incentrata sul risultato conseguito, con riferimento ai piani di lavoro, collettivi o individuali, fissati in sede di programmazione operativa. La misurazione del risultato è affidata ad appositi indicatori, negoziati contestualmente alla definizione dei piani di lavoro.

Comportamenti organizzativi

Al fine di valutare la qualità del contributo assicurato alla performance dell’unità organizzativa, si distinguono i seguenti casi.

Per il capo team vengono valutate le seguenti capacità:

- **Assegnazione dei compiti: max 10 punti**
- **Modalità operative: max 10 punti**
- **Supporto organizzativo del gruppo: max 10 punti**
- **Monitoraggi: max 10 punti**

Per il funzionario non a capo di un team vengono valutate le seguenti capacità:

- **Grado di autonomia: max 10 punti**
- **Continuità e affidabilità della prestazione: max 10 punti**

- **Qualità dell'esecuzione: max 10 punti**
- **Monitoraggi: max 10 punti**

Per i componenti dei team vengono valutate le seguenti capacità:

- **Autonomia e capacità di risoluzione dei problemi: max 10 punti**
- **Grado di collaborazione e di integrazione nel gruppo: max 10 punti**
- **Continuità e affidabilità della prestazione: max 10 punti**
- **Accuratezza del lavoro e rispetto delle scadenze: max 10 punti**

Il valutatore, nel rispetto delle procedure adottate, assume le proprie determinazioni per ciascuna delle capacità previste alla luce delle informazioni fornite dal valutato secondo quanto previsto dal sistema e sulla scorta della conoscenza diretta dell'attività del valutato. Di conseguenza, in considerazione della natura discrezionale di tali determinazioni, il sistema postula la necessità di un'adeguata motivazione. A tale scopo, anche per supportare il valutatore e per assicurare un'adeguata trasparenza della motivazione, il sistema prevede che la valutazione delle capacità sopra descritte sia effettuata tramite un sistema di descrittori chiari e sintetici ai quali sono predeterminati i relativi punteggi attribuibili.

B.3.2.4 Procedure di conciliazione

Al fine di risolvere i conflitti nell'ambito del processo di valutazione della performance individuale e prevenire, per quanto possibile, contenziosi in sede giurisdizionale, oltre alle procedure già contemplate nel precedente sistema relativamente alla fase eventuale di contraddittorio, è prevista una procedura di conciliazione ai sensi dell'articolo 7, comma 3, lettera b) del decreto legislativo n. 150/2009, da espletarsi mediante ricorso all'istituto del tentativo di conciliazione ex articolo 410 c.p.c, così come novellato dalla legge n. 183/2010 (cd. Collegato lavoro) in materia di risoluzione delle controversie di lavoro conformemente a quanto stabilito nella delibera CIVIT n. 124/2010.

GRADUALITÀ DEL PERCORSO ATTUATIVO

Come già accennato nella premessa, la piena attuazione del complesso dei sistemi di misurazione e valutazione richiede un percorso di progressiva implementazione delle diverse tecniche e metodologie precedentemente illustrate al fine di portare a completa maturazione la valutazione delle performance organizzativa e individuale, così come la definizione della loro interdipendenza.

Pertanto, relativamente ai sistemi di misurazione e valutazione della performance individuale, si rende necessario definire un ulteriore stadio del processo di adozione in cui, con successivo provvedimento da adottare in tempi congrui per consentire l'applicazione del sistema con decorrenza giuridica 1 gennaio 2011, saranno determinate:

- le procedure applicative della premialità;
- la modulistica da utilizzare;
- la correlazione del sistema alle specifiche fattispecie di cui agli articoli 21, 55-*quater* e 55-*sexies* del decreto legislativo n.165/2001;
- nell'ambito del personale dirigenziale, le modalità di misurazione e valutazione di specifiche casistiche che, in considerazione delle peculiarità degli incarichi, sono da trattare con procedure *ad hoc*.

Relativamente alla performance organizzativa, sarà definita una calendarizzazione di attività volte alla graduale applicazione delle tecniche di misurazione e valutazione con riguardo a:

- mappatura dei servizi offerti dall'Amministrazione e definizione dei relativi standard di qualità ai sensi della delibera CiVIT n. 88/2010;
- collegamento tra i sistemi informatizzati di controllo di gestione e monitoraggio dell'attuazione della strategia;
- definizione degli indicatori per la misurazione e la valutazione dello stato di salute dell'amministrazione;
- definizione degli indicatori di *outcome* dell'Amministrazione;
- definizione delle modalità di coinvolgimento degli *stakeholder*;
- definizione delle modalità di analisi di *benchmarking*;
- attuazione di analisi di *customer satisfaction*;
- realizzazione di indagini sul benessere organizzativo dell'Amministrazione;
- valutazione integrata della performance organizzativa complessiva dell'Amministrazione in relazione a tutti gli ambiti di valutazione e misurazione previsti dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 150/2009;

ALLEGATI

ALLEGATO 1

- SISTEMA DI VALUTAZIONE DELLA DIRIGENZA

ALLEGATO 2

- SISTEMA DI VALUTAZIONE DEL PERSONALE DELLE AREE FUNZIONALI