

Sistemi di valutazione definiti dalla CiVIT e applicazione nelle amministrazioni locali

Giuseppe Raffa

**Riforma del lavoro, Pari opportunità e
sistemi di valutazione delle performance
nel pubblico impiego**

Roma - 2 novembre 2010

Le parole chiave della Riforma

1. Trasparenza e integrità della PA

E' l'applicazione del concetto di **accessibilità totale**, anche attraverso le pubblicazioni sui siti istituzionali, di tutte le informazioni concernenti l'organizzazione, gli andamenti gestionali, l'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali e dei risultati, l'attività di misurazione e valutazione, per consentire forme diffuse di controllo interno ed esterno (anche da parte del cittadino e delle imprese).

Le parole chiave della Riforma

2. Valutazione delle performance

Il decreto prevede l'attivazione di un **ciclo di gestione della performance** quale strumento fondamentale per consentire alle amministrazioni di organizzare il proprio lavoro in un'ottica di passaggio dalla cultura dei mezzi (*input*) a quella dei risultati (*output ed out come*), per produrre un tangibile miglioramento delle prestazioni e dei servizi resi.

Le parole chiave della Riforma

3. Merito e premialità

Il baricentro della riforma è nell'attribuzione **selettiva degli incentivi economici e di carriera**, mediante logica comparativa, tale da premiare i capaci e i meritevoli.

Si fissano una serie di principi nuovi: non più di un quarto dei dipendenti di ciascuna amministrazione potrà beneficiare del trattamento accessorio nella misura massima prevista dal contratto, non più della metà potrà goderne in misura ridotta al cinquanta per cento, mentre ai lavoratori meno meritevoli non sarà corrisposto alcun incentivo. Tale distribuzione tra le fasce può essere derogata dalla contrattazione collettiva integrativa ma entro limiti ben determinati.

Ambito di applicazione della Riforma

- Le disposizioni del decreto delegato si applicano alle regioni ad autonomia speciale e alle province di Trento e Bolzano compatibilmente con i rispettivi Statuti e le norme di attuazione
- l'art. 72 distingue tra:
 - norme rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato e direttamente applicabili alle Regioni e alle autonomie locali;
 - norme che costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento cui si adeguano le amministrazioni territoriali

Ambito di applicazione della Riforma

Rientrano nella **potestà legislativa esclusiva dello Stato** le norme:

- sulla **trasparenza** intesa come accessibilità totale delle informazioni
- sulla qualità dei servizi pubblici e sulla **tutela degli utenti**;
- sull'**inderogabilità** da parte della contrattazione collettiva delle disposizioni su merito e premi;
- sul potere di **organizzazione** degli uffici;
- sulla disciplina dei **rapporti sindacali** e degli istituti della partecipazione da parte dei CCNL;
- sulla disciplina della **contrattazione collettiva e integrativa**;
- sul collegamento alla **performance** del trattamento economico accessorio;
- sul **procedimento disciplinare**;

Ambito di applicazione della Riforma

Costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento, cui si **adeguano le amministrazioni territoriali**, le disposizioni che riguardano:

- il sistema di **misurazione e valutazione** della performance;
- il merito e i premi;
- la selettività delle progressioni economiche;
- le progressioni in carriera con riserva massima del 50% per il personale interno;
- l'accesso ai percorsi di alta formazione;
- il premio di efficienza (quota fino al 30% dei risparmi derivanti dalla riorganizzazione destinata a premiare coloro che hanno partecipato attivamente alla stessa);
- le aree funzionali.

I contenuti della Riforma

Il ciclo delle performance

- **Definizione degli obiettivi** (rilevanti, specifici, misurabili, sfidanti, tempificati, condivisi e realizzabili)
- **Misurazione e valutazione** (misurazione delle performance individuale e organizzativa attraverso la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi)
- **Rendicontazione** (Performance report) ai fini del controllo interno e esterno (compresi i cittadini)

I contenuti della Riforma

Strumenti e tempi del ciclo delle performance/1

Le amministrazioni pubbliche redigono annualmente (art.10):

- **entro il 31 gennaio**, un documento *programmatico triennale*, denominato **Piano della performance** da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori;

I contenuti della Riforma

Strumenti e tempi del ciclo delle performance/2

Le amministrazioni pubbliche redigono annualmente (art.10):

- **entro il 30 giugno**, un documento denominato **Relazione sulla performance** che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse.

Inoltre devono essere rilevati gli eventuali scostamenti e il bilancio di genere realizzato.

I contenuti della Riforma

La performance organizzativa misura (art.8):

- l'impatto delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse finanziarie;
- la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle **PARI OPPORTUNITA'**

I contenuti della Riforma

La performance individuale (art.9):

La performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità è collegata:

- agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità;
- al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate.

La misurazione e la valutazione svolte dai dirigenti sulla performance individuale del personale sono collegate:

- al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;
- alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

Il comma 3 dell'art.9 del Dlgs n.150/09 prevede espressamente che *“nella valutazione di performance individuale non sono considerati i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale”*.

Le linee guida della Civit

- DELIBERA N. 88/2010: Linee guida per la definizione degli standard di **qualità dei servizi** delle pp.aa.
- DELIBERA n. 89/2010: Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di **misurazione** e valutazione della **performance**.
- DELIBERA n. 104/2010 – Definizione dei Sistemi di misurazione e **valutazione** della **performance** entro il 30 settembre 2010.
- DELIBERA n. 112/2010 – Struttura e modalità di redazione del **Piano della performance**.

Delibera n.88/2010 - 1

Il documento è un contributo alla costruzione di un sistema di controllo diffuso della qualità dell'azione amministrativa. Ha due finalità:

- proporre un **metodo** per la misurazione della qualità dei servizi, coerente con le previsioni di cui al D.lgs. n. 150/2009;
- indicare alle amministrazioni il percorso volto alla definizione di **standard** di qualità, finalizzato a consentire ai cittadini l'esercizio dei diritti di azione giudiziaria nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, comma 2, lettere l e m della Costituzione.

Delibera n.88/2010 - 2

Prima fase - individuare esattamente i servizi erogati (Mappa dei servizi) attraverso:

- la definizione dei processi di propria pertinenza, che comportano come risultato finale (output) l'erogazione di un servizio al pubblico;
- l'analisi delle principali caratteristiche dei servizi erogati;
- l'analisi delle modalità di erogazione;
- l'analisi della tipologia di utenza che usufruisce del servizio.

Delibera n.88/2010 - 3

Seconda fase - I quattro parametri per definire la qualità dei servizi:

- **Accessibilità** (la disponibilità e la diffusione delle informazioni che consentono, a qualsiasi potenziale fruitore, di individuare agevolmente e in modo chiaro il luogo in cui il servizio o la prestazione possono essere richiesti, nonché le modalità per fruirne direttamente e nel minore tempo possibile)
- **Tempestività** (è il tempo che intercorre dal momento della richiesta al momento dell'erogazione del servizio o della prestazione)
- **Trasparenza** (disponibilità/diffusione delle informazioni che consentono all'utente di conoscere chiaramente a chi, come e cosa richiedere e in quanto tempo ricevere il servizio)
- **Efficacia** (la rispondenza del servizio o della prestazione erogata a ciò che il richiedente può aspettarsi dallo stesso)

Delibera n.88/2010 - 4

Terza fase – Elaborare gli **indicatori** per la misurazione del livello di qualità dei servizi erogati, tenendo conto di **sei requisiti** che gli indicatori sulla qualità dei servizi devono soddisfare:

1. Rilevanza
2. Accuratezza
3. Temporalità
4. Fruibilità
5. Interpretabilità
6. Coerenza.

Delibera n.88/2010 - 5

Quarta fase – Definizione degli standard di qualità del servizio erogato:

- Gli standard di qualità devono essere definiti per ogni indicatore selezionato al fine di rappresentare e misurare le dimensioni della qualità effettiva
- Gli standard della qualità dei servizi devono essere agevolmente accessibili agli utenti. In tal senso le amministrazioni, dovranno pubblicare i dati sul sito istituzionale, nonché attivare tutte le altre azioni idonee a garantire la trasparenza

Esempio – il servizio di gestione dei rifiuti/1



Esempio – il servizio di gestione dei rifiuti/1

Dimensioni	Sotto dimensioni	Descrizione Indicatori	Formula Indicatore	Valore
Accessibilità	Accessibilità fisica	Accesso ai contenitori per la raccolta (cassonetti/campagne)	$(N. \text{ dei contenitori} / n. \text{ persone residenti}) * 100$	4
	Accessibilità multicanale	Informazioni web su come differenziare al meglio e su quali contenitori usare	n. di tipologie di rifiuti differenziabili per i quali esistono sul sito web informazioni relative alla corretta differenziazione / n. tipologie di rifiuti differenziabili	100%
Tempestività	Tempestività	Frequenza della raccolta dei rifiuti (eventualmente un indicatore per tipo: indifferenziato, plastica, carta, ecc.)	$N. \text{ dei giorni in cui è stata effettuata la raccolta} / n. \text{ di giorni in cui la raccolta di tali rifiuti è prevista}$	95%
Trasparenza	Responsabili	Pubblicazione sul sito web delle informazioni riguardanti il responsabile del servizio	N. giorni necessari per l'aggiornamento su web	10%
	Procedure di contatto	Pubblicazione sul sito web delle informazioni riguardanti le modalità di contatto	N. giorni necessari per l'aggiornamento su web	10
	Tempistiche risposta	Pubblicazione sul sito web della tempistica programmata	N. giorni necessari per l'aggiornamento su web	10
	Eventuali spese a carico utente	Pubblicazione sul sito web delle eventuali spese a carico dell'utente	Spese a carico dell'utente	0
Efficacia	Conformità	Regolarità della prestazione erogata	$N. \text{ di pratiche evase conformemente alla norma di riferimento} / n. \text{ totale pratiche}$	95%
	Affidabilità	Pertinenza della prestazione erogata	$N. \text{ di reclami accolti sulla base di un giudizio di pertinenza rispetto al servizio svolto}$	50
	Compiutezza	Esautività della prestazione erogata	$N. \text{ di istanze concluse senza richiedere documentazione e certificazioni} / N. \text{ totale di istanze pervenute}$	90%

Delibera n.89/2010 - 1

- Il documento offre agli OIV delle pp.aa. un punto di riferimento metodologico nella loro attività di riordino dei sistemi di valutazione e controllo delle prestazioni dei dipendenti che dovevano essere adottati **entro il 30 settembre 2010**.
- Fornisce indicazioni operative utili allo sviluppo di **indicatori di misurazione** delle performance, con riferimento:
 - alle micro e macro strutture organizzative (output);
 - alla valutazione dei risultati di impatto dell'azione amministrativa, in termini di servizio agli utenti "esterni" (outcome).

Delibera n.89/2010 - 2

- Nelle pp.aa. un buon sistema di valutazione delle performance serve a:
 - Migliorare il sistema di individuazione e comunicazione dei propri obiettivi;
 - Verificare che gli obiettivi siano stati conseguiti;
 - Informare e guidare i processi decisionali;
 - Gestire più efficacemente sia le risorse che i processi organizzativi;
 - Influenzare e valutare i comportamenti di gruppi e individui;
 - Rafforzare l'accountability e le responsabilità a diversi livelli gerarchici;
 - Incoraggiare il miglioramento continuo e l'apprendimento organizzativo

Delibera n.89/2010 - 3

- I requisiti minimi fondamentali dei Sistemi di misurazione della performance.
 1. chiara definizione degli obiettivi;
 2. presenza consistente di indicatori di *outcome* tra gli indicatori relativi ad obiettivi che hanno un impatto su stakeholder esterni;
 3. specificazione dei legami tra obiettivi, indicatori e target;
 4. caratterizzazione degli indicatori secondo le schede e i test proposti dalla Commissione;
 5. rilevazione effettiva della performance, secondo la frequenza e le modalità definite nello schema di caratterizzazione degli indicatori.

Delibera n.89/2010 – Errori da evitare

- genericità nella definizione degli obiettivi;
- scarso orientamento strategico degli obiettivi (rilevanza elevata rispetto ai bisogni della collettività);
- assenza di indicatori associati agli obiettivi o indicatori poco chiari e attinenti;
- mancata copertura di tutti gli ambiti rilevanti (di cui all'articolo 8 del d.lgs 150/2009) da parte degli indicatori di performance;
- assenza di target associati agli indicatori o target poco sfidanti: (l'individuazione dei target deve essere frutto di un processo di coinvolgimento interno ed esterno);
- scarsa trasparenza ed accessibilità dei documenti contenenti gli obiettivi e gli indicatori;

Delibera n.89/2010 – Errori da evitare/2

- scarso utilizzo del capitale informativo esistente;
- assenza o carenza nell'attività di monitoraggio periodico;
- scarsa integrazione dei processi di misurazione, controllo e valutazione (controllo strategico e controllo di gestione);
- scarso legame tra risorse impiegate e risultati ottenuti (è necessario creare un Sistema di misurazione coerente con le finalità del decreto e con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio);
- scarsa considerazione delle risultanze dei Sistemi di misurazione ai fini dell'attivazione di logiche di gestione del cambiamento.

Delibera n.89/2010 – performance art.8, Dlgs n.150

Attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività (lettera a)	Outcome
Attuazione di piani e programmi, ovvero misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli <i>standard</i> qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse (lettera b)	processi
Rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive (lettera c)	risultati
Modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di programmi (lettera d)	processi
Sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione (lettera e)	processi
Efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi (lettera f)	input
Qualità e quantità delle prestazioni e dei servizi erogati (lettera g)	output
Raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità (lettera h)	processi

Delibera n.104/2010 - 1

- Anche questo documento offre agli OIV delle pp.aa. le indicazioni operative per la definizione del sistema di valutazione e controllo delle prestazioni dei dipendenti da adottare **entro il 30 settembre 2010**. Il sistema deve valutare le performance:
 - **individuali;**
 - **organizzative.**

Delibera n.104/2010 - 2

- trova **applicazione immediata** per i ministeri, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici non economici nazionali e le agenzie fiscali (tranne l'Agenzia del Demanio).
- La stessa costituisce **linea guida** per Regioni, Enti locali ed amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, nelle more dell'adeguamento degli ordinamenti degli enti territoriali ai principi contenuti nel D.lgs 150/2009, da realizzarsi entro il 31 dicembre 2010 e, comunque, in attesa della stipula dei protocolli di cui al comma 2 dell'articolo 13.

Delibera n.104/2010 - 3

- Prevede che i sistemi di misurazione valutazione delle performance delle amministrazioni debbano:
 1. consentire la misurazione, la valutazione e, quindi, la rappresentazione in modo integrato ed esaustivo, con riferimento a tutti gli ambiti indicati dagli articoli 8 e 9 del decreto, del livello di performance atteso (che l'amministrazione si impegna a conseguire) e realizzato (effettivamente conseguito), con evidenziazione degli eventuali scostamenti;
 2. consentire un'analisi approfondita delle cause legate a tali scostamenti, prevedendo successivi livelli di dettaglio;
 3. consentire di individuare elementi sintetici di valutazione d'insieme riguardo all'andamento dell'amministrazione;

Delibera n.104/2010 - 4

4. consentire un monitoraggio continuo della performance dell'amministrazione anche ai fini dell'individuazione di interventi correttivi in corso d'esercizio;
5. garantire i requisiti tecnici della validità, affidabilità e funzionalità;
6. assicurare un'immediata e facile comprensione dello stato della performance, sia agli attori interni che agli interlocutori esterni dell'amministrazione;
7. promuovere la semplificazione e l'integrazione dei documenti di programmazione e rendicontazione della performance;
8. esplicitare le responsabilità dei diversi attori in merito alla definizione degli obiettivi e al relativo conseguimento della performance attesa e realizzata;
9. assicurare la trasparenza totale con indicazione dei soggetti responsabili.

Delibera n.104/2010 - I contenuti necessari

1. descrizione del Sistema;
2. processo:
 - fasi;
 - tempi;
 - modalità;
3. soggetti e responsabilità;
4. procedure di conciliazione;
5. modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo esistenti;
6. modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione;
7. finanziaria e di bilancio.

Delibera n.112/2010 - 1

- La delibera contiene le istruzioni operative per la predisposizione del **documento programmatico triennale** che dà avvio al ciclo di gestione della performance.
- Il piano deve essere approvato dal vertice amministrativo entro il 31 gennaio di ogni anno.
- La delibera trova **applicazione immediata** per le amministrazioni dello Stato.
- La delibera costituisce **linea guida** per Regioni, Enti locali ed amministrazioni del Servizio sanitario nazionale.

Delibera n.112/2010 - 2

- L'art.10 del D.lgs. 150/09 non trova diretta applicazione negli Enti locali e nelle Regioni.
- Il contenuto del Piano triennale delle performance è assimilabile alla Relazione previsionale e programmatica allegata al Bilancio di Previsione, al Piano esecutivo di Gestione, al Piano dettagliato di obiettivi che le autonomie locali sono tenute ad adottare ai sensi del T.U. 267/2000.
- Adottando questi atti, ma al tempo stesso applicando le linee guida della CiVIT, gli enti locali realizzano il **Ciclo di gestione delle performance.**

Delibera n.112/2010 – I Contenuti

Il Piano delle performance deve presentare:

- Gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi;
- Gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione;
- Gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori.

Delibera n.112/2010 – Il processo di definizione

- Le fasi logiche
 1. definizione dell'identità dell'organizzazione;
 2. analisi del contesto esterno ed interno;
 3. definizione degli obiettivi strategici e delle strategie;
 4. definizione degli obiettivi operative dei piani operativi;
 5. comunicazione del Piano all'interno e all'esterno.

Delibera n.112/2010 – La struttura

1. Presentazione del Piano e indice
2. Sintesi delle informazioni di interesse per i cittadini e gli *stakeholder*
 - 2.1 Chi siamo
 - 2.2 Cosa facciamo
 - 2.3 Come operiamo
3. Identità
 - 3.1 L'amministrazione "in cifre"
 - 3.2 Mandato istituzionale e Missione
 - 3.3 Albero della *performance*
4. Analisi del contesto
 - 4.1 Analisi del contesto esterno
 - 4.2 Analisi del contesto interno
5. Obiettivi strategici
6. Dagli obiettivi strategici agli obiettivi operativi
 - 6.1 Obiettivi assegnati al personale dirigenziale
7. Il processo e le azioni di miglioramento del Ciclo delle *performance*
 - 7.1 Fasi, soggetti e tempi del processo di redazione del Piano
 - 7.2 Coerenza con la program. economico-finanziaria e di bilancio
 - 7.3 Azioni per il miglioramento del Ciclo delle *performance*
8. Allegati tecnici

I contenuti della Riforma

Gli strumenti della Premialità (economici e non):

- **Trattamento accessorio** collegato alla performance individuale e organizzativa
- **Bonus annuale** delle eccellenze
- **Premio annuale** per l'innovazione
- **Progressioni** economiche
- **Progressioni** di carriera
- Attribuzione di **incarichi** di responsabilità
- Accesso a percorsi di **alta formazione** e crescita professionale

Spetta alla contrattazione collettiva definire le modalità attuative dell'erogazione dei premi, nel rispetto della legge, che garantisce il principio di selettività

La CiVIT dopo il DI 78/2010

La Delibera n.111/2010 afferma 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):
- 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;
- gli enti territoriali devono egualmente procedere alla valutazione individuale, eventualmente in applicazione dei criteri vigenti.