Da: PEC.CONFSALODI <info@pec.confsalodi.it>
Inviato: mercoledì 3 maggio 2023 16:10
A: protocollo@pec.asst-lodi.it
Oggetto: osservazioni in ordine all'istituto della valutazione
Allegati: LG_Valutazione_partecipativa_28-11.pdf; LG-SMVP_29_dicembre_2017.pdf; LG_performanceindividuale_20191220.pdf

Spett.le
ASST di Lodi
P.zza Ospitale,10
26900 LODI

In ordine all'istituto della valutazione dei dipendenti, declinato recentemente tra le Parti (Sindacati-RSU-Azienda) ribadiamo in nostro punto di vista negativo già allora espresso in sede dibattimentale.

Infatti alleghiamo deduzioni e linee guida della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, segnatamente, del Dipartimento della Funzione Pubblica, volte a sottolineare, soprattutto, la necessità della cosiddetta valutazione dal basso prevista dalla legge vigente a favore ed appannaggio dei Dipendenti e gli Utenti pubblici della sanità **dovendo** esprimere, gli stessi, una valutazione nei confronti del Management aziendale.
Si chiede che la nota e gli allegati siano congiunti all'accordo firmato da altre OO.SS. e parte della RSU.

Ringraziamo per la cortrese attenzione.

Cordiali saluti.

Fials - Confsal
Dott. Stefano Lazzarini

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica
Ufficio per la valutazione della *performance*

Linee guida per la misurazione e valutazione della *performance* individuale

N. 5
Dicembre 2019

Queste linee guida sono redatte ai sensi del d.lgs. 150/2009 e dell'articolo 3, comma 1, del dPR n. 105 del 2016 che attribuiscono al Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) le funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio in materia di ciclo della performance, avvalendosi del supporto tecnico e metodologico della Commissione Tecnica per la Performance (CTP) di cui all'articolo 4 del citato dPR.

In questa sede, in particolare, si forniscono alle amministrazioni indicazioni di maggior dettaglio in ordine alla misurazione e valutazione della performance individuale rispetto a quanto già previsto nelle precedenti linee guida del Dipartimento e, in particolare, nelle linee guida n. 2/2017.

INDICE

1 Presentazione....4
2 Le finalità della valutazione della *performance* individuale....5
2.1 Le dimensioni della performance individuale....6
2.2 I metodi di valutazione....7
2.3 Le tempistiche e la frequenza della valutazione....9
3 Elementi essenziali della valutazione della *performance* individuale....9
3.1 Performance individuale e performance organizzativa....10
3.2 Il processo di misurazione e valutazione della performance individuale....12
3.3 La valutazione negativa....14
3.4 La differenziazione delle valutazioni....15
3.5 Dizionario dei comportamenti attesi....16
3.6 Meccanismi di rewarding....19
4 Oltre la valutazione della prestazione....20

1 Presentazione

In queste linee guida sono fornite alle amministrazioni indicazioni utili per accompagnarle nella costruzione di sistemi di misurazione e valutazione della *performance* (SMVP) finalizzati al miglioramento delle prestazioni dei dipendenti pubblici.
Il principio fondamentale è la concezione della valutazione individuale come una delle leve più rilevanti per la gestione strategica delle risorse umane. In questa nuova prospettiva, le indicazioni contenute completano quanto già riportato nelle linee guida n. 2/2017 in merito a:

- *elementi di riferimento* dei sistemi di misurazione e valutazione della *performance* individuale;
- *processo*, che ripercorre le fasi in cui si articola il ciclo della *performance* individuale dalla programmazione alla valutazione.

Prestare attenzione al processo di valutazione individuale, collocandolo correttamente nell'ambito degli strumenti di gestione e sviluppo del capitale umano, è funzionale al miglioramento della qualità complessiva delle prestazioni e dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche, il quale rappresenta la principale finalità dell'intero ciclo di gestione della *performance*. A questo proposito, si sottolinea come una gestione più efficace del processo di valutazione individuale generi un duplice effetto positivo:

- sul piano individuale, consentendo la valorizzazione delle capacità e delle competenze dei singoli anche attraverso la definizione di percorsi di sviluppo e crescita professionale;
- sul piano organizzativo, in quanto il miglioramento della *performance* dei singoli comporta inevitabilmente anche un miglioramento dell'intera organizzazione e dei servizi da essa erogati; gli esiti della valutazione, inoltre, possono essere utilizzati per ripensare eventualmente la struttura e/o i processi organizzativi, attraverso attività di reingegnerizzazione.

Prima di entrare nel merito, occorre precisare che approcciarsi alla valutazione individuale in termini di leva per la gestione strategica delle risorse umane significa andare oltre la mera valutazione della prestazione resa. In altri termini, seppur in queste linee guida ci si soffermerà prevalentemente su metodologie e strumenti che consentono di migliorare la qualità del processo di valutazione della *performance* dei dipendenti pubblici, si sottolinea che per garantire una corretta ed efficiente gestione delle risorse umane, è necessario affiancare a quest'ultima strumenti ulteriori, quali la valutazione del potenziale, che consentono di acquisire tutti gli elementi informativi funzionali alle decisioni in ordine, ad esempio, alla corretta allocazione delle risorse umane, all'individuazione di *gap* formativi o al conferimento di specifici incarichi.
Ciò premesso, relativamente alla misurazione e valutazione della *performance* individuale, gli indirizzi forniti intendono contribuire a risolvere alcune criticità, manifestatesi sul piano applicativo, che derivano da un approccio prevalentemente formale e adempimentale alla valutazione e da un'eccessiva enfasi sugli effetti premiali di natura monetaria. Tali criticità sono principalmente riconducibili a:

- una distinzione non sempre esplicita e immediata fra *performance* organizzativa ed individuale;
- un limitato ricorso ad alcuni elementi rilevanti del processo di misurazione e valutazione della *performance* individuale (quali, ad esempio, i colloqui di *feedback*);

- un limitato impiego di strumenti quali i Dizionari dei comportamenti attesi o i meccanismi di calibrazione *ex ante* ed *ex post;*
- una scarsa differenziazione delle valutazioni.

Il documento non prevede la formulazione di indicazioni dettagliate e vincolanti sui singoli contenuti dei SMVP, bensì l'individuazione degli elementi minimi che si ritengono essenziali per l'implementazione degli stessi al fine di superare gradualmente le criticità sopra elencate.
In particolare, nel paragrafo 2 si dà una risposta al quesito "perché e come si valuta la *performance* individuale". Nel paragrafo 3, invece, si declinano gli elementi necessari per poter concretamente migliorare il funzionamento dei SMVP. Infine, nel paragrafo 4, si fa cenno a quegli ulteriori strumenti che vanno oltre la mera valutazione della prestazione.

2 Le finalità della valutazione della *performance* individuale

Il punto di partenza per un più efficace approccio ai SMVP è costituito da una riflessione sulle **diverse finalità organizzative** che l'amministrazione intende perseguire attraverso la valutazione della *performance* individuale.
Infatti, in relazione allo scopo che si prefigge **è possibile tratteggiare in modo differente il contenuto della *performance* individuale** misurata e valutata, anche in funzione del diverso contesto organizzativo in cui l'amministrazione si trova ad operare. Ciò implica che, nel momento in cui si progettano i predetti sistemi, **l'amministrazione deve avere ben chiari gli obiettivi che intende perseguire e le azioni che può porre in essere all'esito dell'attività di valutazione**.
La *performance* individuale, anche ai sensi di quanto previsto dal Titolo III del d.lgs. 150/2009, oltre che per l'erogazione **del trattamento economico accessorio** e per l'attribuzione di **progressioni economiche e di carriera**, deve essere anche impiegata per:

- individuare i ***gap* di competenza** e definire percorsi formativi e professionali specifici; a questo proposito è necessario tenere in considerazione due aspetti:
  - da un lato, si tratta di stabilire quanto questi possano essere direttamente collegati ai processi di valutazione della *performance*; in altre parole, risulta necessario stabilire se i risultati della valutazione possono determinare l'accesso a percorsi formativi in linea con i *gap* di competenza evidenziati;
  - dall'altro lato, si tratta di decidere se i percorsi formativi distintivi (ad es. master o *coaching*) possono rappresentare una delle alternative premiali a fronte del raggiungimento di elevati livelli di *performance* individuale (cfr. paragrafo 3.6);
- conferire **incarichi di responsabilità** (anche a livello dirigenziale); in questo caso è necessario precisare la funzione riconosciuta alla *performance* individuale: quest'ultima può rappresentare **un requisito d'accesso** (l'incarico può essere assegnato solo a fronte di valutazioni positive ricevute in un determinato arco temporale o, viceversa, non può essere assegnato a fronte di una valutazione non pienamente soddisfacente) oppure **una delle variabili considerate** ai fini dell'assegnazione dell'incarico (ad esempio, insieme ad una valutazione di potenziale o ad una valutazione di un progetto di cambiamento che si vuole promuovere con il nuovo incarico).

In virtù di quanto precede, appare auspicabile la costruzione di un **Sistema a geometria variabile**, in funzione dei diversi scopi che si vogliono perseguire. All'interno di tale Sistema, una volta definito il ruolo della *performance* individuale in relazione ai diversi scopi perseguiti, è possibile:

1. attribuire un peso differente alle diverse dimensioni che compongono la *performance* individuale (art. 9, d.lgs. 150/2009) o selezionare specifici contenuti all'interno delle medesime dimensioni;
2. prevedere metodi di valutazione differenti rispetto a quelli ordinariamente utilizzati (ad esempio la c.d. valutazione 360°);
3. prevedere tempistiche e frequenze differenziate per le diverse tipologie di valutazione introdotte.

2.1 Le dimensioni della performance individuale

Un primo modo per poter avere sistemi di valutazione più flessibili a seconda delle diverse finalità è quello di variare i sistemi di ponderazione. A tale proposito, nelle linee guida n. 2/2017 si è già chiarito come la *performance* individuale, anche ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 150/2009, sia l'insieme dei risultati raggiunti e dei comportamenti realizzati dall'individuo che opera nell'organizzazione.

In particolare, è stato evidenziato che le **dimensioni** che compongono la *performance* individuale sono:

- ***risultati,*** riferiti agli obiettivi *annuali* inseriti nel Piano della *performance* o negli altri documenti di programmazione; essi sono a loro volta distinguibili, in base a quanto l'amministrazione indica nel proprio SMVP, in:
  - ✓ risultati raggiunti attraverso attività e progetti di competenza dell'unità organizzativa di diretta responsabilità o appartenenza;
  - ✓ risultati dell'amministrazione nel suo complesso o dell'unità organizzativa sovraordinata cui il valutato contribuisce;
  - ✓ risultati legati ad eventuali obiettivi individuali specificamente assegnati;
- ***comportamenti***, che attengono al "come" un'attività viene svolta da ciascuno, all'interno dell'amministrazione; nell'ambito della valutazione dei comportamenti dei dirigenti/responsabili di unità organizzative, una specifica rilevanza viene attribuita alla capacità di valutazione dei propri collaboratori.

Senza entrare in questo paragrafo nel dettaglio di come queste dimensioni siano diversamente declinate per il personale dirigente e non dirigente, si riporta di seguito un esempio di come si potrebbero attribuire **pesi diversi alle differenti dimensioni** che compongono la *performance* individuale in modo da enfatizzare alcuni aspetti che si ritengono maggiormente rilevanti per perseguire una specifica finalità. Si tratta, è bene sottolinearlo, di esempi meramente teorici: spetta a ciascuna amministrazione, tenuto conto dell'impostazione del proprio SMVP e del contesto di riferimento, individuare le ponderazioni maggiormente rispondenti alle finalità che si vogliono perseguire.

FINALITA' DELLA VALUTAZIONE DELLA *PERFORMANCE* INDIVIDUALE DEI DIRIGENTI	PESO DELLE DIVERSE DIMENSIONI		
	RISULTATI ORGANIZZATIVI	RISULTATI INDIVIDUALI	COMPORTAMENTI
Erogazione del trattamento economico accessorio	50	20	30
Sviluppo delle competenze attraverso l'individuazione di percorsi formativi e professionali specifici	0	40	60
Procedure comparative per il conferimento di incarichi	70	0	30

FINALITA' DELLA VALUTAZIONE DELLA *PERFORMANCE* INDIVIDUALE DEL PERSONALE DELLE AREE FUNZIONALI	PESO DELLE DIVERSE DIMENSIONI		
	RISULTATI ORGANIZZATIVI	RISULTATI INDIVIDUALI (EVENTUALI)	COMPORTAMENTI
Erogazione del trattamento economico accessorio	30	0	70
Sviluppo delle competenze attraverso l'individuazione di percorsi formativi e professionali specifici	0	20	80
Procedure comparative per il conferimento di incarichi	0	50	50
Progressioni economiche	0	30	70
Progressioni di carriera	0	40	60

Oltre all'utilizzo di pesi differenti, si potrebbe immaginare di selezionare solo **specifici contenuti** all'interno delle diverse dimensioni in relazione alla finalità perseguita. Ad esempio, per la valutazione dei *gap* di competenza potrebbero essere selezionati alcuni comportamenti specifici tra quelli inclusi all'interno dei Dizionari dei comportamenti dell'amministrazione. Inoltre, ai fini della conferma di un incarico, la valutazione potrebbe tenere conto solo di una parte predefinita di obiettivi e correlati indicatori assegnati in sede di conferimento dell'incarico e rispetto ai quali rendere conto al termine dello stesso per un eventuale rinnovo. Tali obiettivi potrebbero anche non fare riferimento ad azioni strategiche o ai servizi erogati, bensì a innovazioni organizzative e gestionali, al miglioramento *dell'engagement* e delle competenze dei collaboratori.

2.2 I metodi di valutazione

L'amministrazione potrebbe prevedere di introdurre nel proprio Sistema **nuovi metodi di valutazione** che prevedono il coinvolgimento di ulteriori soggetti valutatori. In particolare, oltre alla valutazione effettuata dal superiore gerarchico, che attualmente rappresenta il modello largamente prevalente, potrebbero essere utilizzate:

- la valutazione dal basso (nella quale sono i collaboratori che esprimono un giudizio sul proprio superiore);
- la valutazione fra pari (nella quale sono coinvolti i colleghi, soprattutto quelli con i quali si ha un rapporto più costante e rilevante);

- la valutazione da parte di *stakeholder* esterni (per esempio, da parte degli utenti di un servizio erogato dall'ufficio o di un campione di cittadini opportunamente individuato o da altri portatori di interessi, fondamentale quando si tratta di dipendenti a stretto contatto con il pubblico);
- la valutazione a 360° (che prevede l'utilizzo combinato di tutte le forme di valutazione precedenti).

Anche in questo caso, occorre definire quale dei suddetti metodi risulti più funzionale per le diverse finalità della valutazione. Spetta a ciascuna amministrazione, tenuto conto dell'impostazione del proprio SMVP, del livello organizzativo del soggetto valutato (dirigente apicale, dirigente II fascia responsabile di un ufficio a diretto contatto con il pubblico, funzionario, ecc.) e del contesto di riferimento, individuare la fonte di giudizio maggiormente rispondente alle finalità che si vogliono perseguire. Si riporta di seguito un esempio meramente indicativo del possibile utilizzo differenziato delle fonti di giudizio con riguardo al personale dirigente.

	FONTE DI GIUDIZIO				
	SUPERIORE GERARCHICO	COLLABORATORI	PARI	STAKEHOLDER ESTERNI	AUTOVALUTAZIONE
Erogazione del trattamento economico accessorio	X	X			
Individuazione di percorsi formativi e professionali specifici	X	X	X	X	X
Conferimento di incarichi	X	X			

Si sottolinea come l'amministrazione, nel prevedere nel proprio SMVP metodi di valutazione ulteriori rispetto alla valutazione del superiore gerarchico, deve anche indicare su quali dimensioni di *performance* individuale potranno essere chiamati ad esprimersi i diversi soggetti sopra indicati. A titolo di esempio, la valutazione da parte dei collaboratori potrebbe fare riferimento ai comportamenti agiti, o ad un sottoinsieme degli stessi, mentre gli *stakeholder* esterni potrebbero essere coinvolti nella valutazione dei risultati raggiunti, anche alla luce di quanto previsto dalle linee guida n. 4/2019 sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche.

Box 1 – Oltre la valutazione gerarchica

L'impiego di un metodo meramente gerarchico di valutazione non ha sempre favorito nella pratica organizzativa la diffusione di una visione condivisa e di un approccio partecipativo al processo di misurazione e valutazione della *performance* individuale, con conseguenze potenzialmente negative sul livello di motivazione e di *engagement* dei dipendenti pubblici. Al contempo, il mancato allargamento del perimetro di valutazione a soggetti terzi, diversi dal dirigente valutatore, ha contribuito in alcuni casi a diffondere una scarsa percezione di oggettività con riferimento al processo e al metodo di valutazione.

La previsione di metodi di valutazione volti al coinvolgimento di una pluralità di soggetti può pertanto contribuire a dare nuova linfa alla leva della valutazione della *performance* individuale.

In dettaglio, come riportato nelle Linee guida n. 4/2009 sulla valutazione partecipativa, l'apertura anche agli *stakeholder* dell'amministrazione (che includono potenzialmente non solo gli utenti finali dei servizi ma anche i cosiddetti utenti interni) contribuisce all'allineamento strategico tra *performance* individuale e

Box 1 – Oltre la valutazione gerarchica - segue

organizzativa, agendo sulla "rilevanza percepita" del proprio contributo individuale al raggiungimento delle priorità strategiche dell'amministrazione e alla *customer satisfaction* degli utenti.

Meccanismi di valutazione "dal basso" o "tra pari" sono coerenti con l'introduzione di metodi di valutazione di *feedback* 180°, strumento declinabile in maniera differente in funzione del livello organizzativo del valutato. Nel caso del personale dirigente, un'autovalutazione può essere affiancata dal coinvolgimento dei propri collaboratori (attraverso forme di valutazione dal basso) mentre nel caso del personale dipendente di livello non dirigenziale, la valutazione ad opera del proprio superiore gerarchico può essere integrata dal giudizio espresso dai colleghi che fanno parte della medesima unità organizzativa (valutazione tra pari).

Infine, la previsione di strumenti di *feedback* 360° implica una sofisticazione maggiore del Sistema con il coinvolgimento dei propri pari, del proprio superiore gerarchico in combinazione con meccanismi di autovalutazione e con l'inclusione di *report* sulla soddisfazione dei propri utenti esterni e/o interni.

È importante sottolineare come l'introduzione dei diversi metodi di valutazione debba essere declinata non solo in funzione delle diverse finalità della misurazione e della valutazione (più amministrative o di sviluppo) ma anche del diverso grado di maturità del Sistema (livello di condivisione del Sistema nell'organizzazione, numero di anni in cui è stato introdotto il Sistema) e di complessità organizzative (numero di valutati per ciascun dirigente valutatore, numero medio di risorse per ufficio/unità organizzativa). Metodi più sofisticati come il *feedback* 360° sono auspicabili in presenza di una maggiore maturità del Sistema e di un minor grado di complessità organizzativa.

Indipendentemente dal metodo di valutazione introdotto, è fondamentale abbinare la valutazione alla previsione di momenti di *feedback* (formali e informali, nell'ottica del *feedback* continuo), quale leva per accompagnare le persone nel loro sviluppo professionale, nonché ad attività di formazione mirata per valutatori e valutati sul dare e ricevere *feedback*. Infine, soprattutto in contesti organizzativi ad alta complessità, con un numero elevato di valutati per ciascun valutatore, si suggerisce l'individuazione di figure intermedie (*tutor*) capaci di supportare il valutatore nella formulazione del giudizio, di favorire la comunicazione interna, la condivisione delle dimensioni oggetto di misurazione e delle finalità sottese al Sistema.

2.3 Le tempistiche e la frequenza della valutazione

Ultima variabile è quella della **tempistica o frequenza di valutazione**. Infatti, mentre per le finalità connesse all'erogazione del trattamento economico accessorio è necessario che la *performance* individuale sia valutata annualmente, per altre finalità potrebbero essere definiti orizzonti temporali diversi e più funzionali ad un corretto svolgimento del processo medesimo.

Ad esempio, in caso di conferimento di un incarico, coerentemente con quanto prima ipotizzato in termini di contenuti (cfr. paragrafo 2.1), si potrebbe prevedere una valutazione triennale (in funzione della durata dello stesso). Ancora, ipotizzando l'utilizzo di una valutazione a 360° per i dirigenti ai fini del conferimento dei successivi incarichi, si potrebbe considerare un orizzonte di valutazione triennale. La previsione di frequenze differenziate, inoltre, potrebbe rendere più gestibili e concretamente utilizzabili metodi come il 360° stesso e la valutazione dal basso o fra pari. Anche le valutazioni effettuate per la progettazione di percorsi formativi mirati potrebbero essere effettuate con cadenze diverse dall'anno, magari in maniera ciclica.

3 Elementi essenziali della valutazione della *performance* individuale

Nei paragrafi che seguono viene richiamata l'attenzione su alcuni aspetti utili per la definizione di un SMVP in grado di rispondere più efficacemente alle esigenze dell'amministrazione per il

perseguimento delle molteplici finalità appena richiamate. In particolare, si ricorda che i sistemi devono:

- esplicitare il rapporto fra *performance* individuale e *performance* organizzativa e relativi obiettivi;
- contenere indicazioni di processo e di metodo che favoriscano il miglioramento delle *performance* individuali e della qualità dei servizi resi;
- chiarire cosa debba intendersi per valutazione negativa ai sensi dell'art. 3, comma 5-*bis*, del d.lgs. 150/2009;
- favorire la differenziazione delle valutazioni;
- introdurre o potenziare l'impiego del Dizionario dei comportamenti ai fini valutativi;
- agire sugli effetti del Sistema attraverso l'introduzione di meccanismi di *rewarding*.

3.1 Performance individuale e performance organizzativa

I sistemi di valutazione devono proporre in modo chiaro la distinzione tra *performance* organizzativa e *performance* individuale. Analisi recenti hanno mostrato un'ambiguità interpretativa sul confine tra i due concetti che si traduce in una **nomenclatura che genera confusione sulle dimensioni di valutazione**, con particolare riferimento alle tipologie di obiettivi.
Dall'analisi di quanto fatto dalle amministrazioni negli anni precedenti, infatti, emergono una serie di criticità in merito alla corretta declinazione del rapporto fra obiettivi annuali (organizzativi) della struttura e obiettivi individuali del singolo.
In molte amministrazioni, in particolare, emerge:

- una completa identificazione fra le due tipologie di obiettivi, per cui sono definiti obiettivi individuali del dirigente quelli della struttura di diretta responsabilità;
- che il personale è destinatario di obiettivi (definiti come individuali) che nella pratica coincidono con gli obiettivi della struttura organizzativa; solo in casi residuali questi sono definiti sulla base delle attività specifiche svolte da parte di ciascun valutato.

In tal modo, però, rischia di perdere di significato la classificazione prevista dal legislatore che ha, invece, esplicitamente separato i due aspetti.
Un approccio di questo tipo, inoltre, tende a generare un effetto negativo sulla percezione dei meccanismi di valutazione. In particolare il personale non dirigente potrebbe avere la "sensazione" di "lavorare per la realizzazione degli obiettivi del dirigente" e non per raggiungere quelli della struttura di appartenenza.
Occorre quindi ribadire che obiettivi della struttura (*performance* organizzativa) e obiettivi (individuali) del dirigente e/o del dipendente sono due "entità" distinte:

- gli obiettivi di *performance* organizzativa rappresentano i "traguardi" che la struttura/ufficio deve raggiungere nel suo complesso e al perseguimento dei quali tutti (dirigenti e personale) sono chiamati a contribuire;
- gli obiettivi individuali, invece, sono obiettivi assegnati specificamente al dirigente o al dipendente, il quale è l'unico soggetto chiamato a risponderne: essi possono essere collegati agli obiettivi della struttura (andando, ad esempio, ad enucleare il contributo specifico richiesto al singolo), ma possono anche fare riferimento ad attività di esclusiva responsabilità del dirigente/dipendente e non collegate a quelle della struttura (es. incarichi *ad personam*).

La *performance* organizzativa può fare riferimento all'Ente nel suo complesso, e/o all'Unità/Struttura organizzativa, e/o al gruppo di lavoro. Essa può avere ad oggetto, in linea con quanto previsto dall'art. 8 del d. lgs. 150/2009, risultati di:

- *outcome;*
- piani/programmi strategici;
- attività/servizi/progetti;
- *customer satisfaction;*
- capacità organizzativa.

Chiaramente le due *performance* presentano punti di contatto. In particolare, per i dirigenti e il personale responsabile di un'unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità, lo stesso legislatore, all'art. 9 del d.lgs. 150/2009, stabilisce che il grado di raggiungimento degli obiettivi della struttura organizzativa di diretta responsabilità (*performance* organizzativa) contribuisce, in maniera prevalente, alla valutazione della *performance* individuale del dirigente, in quanto responsabile ultimo dell'ambito organizzativo cui si riferiscono. La stessa rilevanza non è, invece, prevista per il personale non dirigenziale per il quale il comma 2 del medesimo art. 9 prevede che la misurazione e la valutazione della *performance* individuale siano 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.

Ciò implica che la valutazione della *performance* individuale del personale non dirigenziale può fare riferimento, oltre che ai comportamenti e competenze agite, a:

- obiettivi di gruppo, che sono obiettivi organizzativi e possono essere individuati:
    - in una parte degli obiettivi della struttura organizzativa di appartenenza;
    - in obiettivi relativi a progetti nei quali sono coinvolti alcuni dei collaboratori dell'ufficio, non necessariamente collegati agli obiettivi della struttura stessa;
- eventuali obiettivi individuali, per i quali restano valide le considerazioni fatte in precedenza con riferimento al personale dirigente (si rinvia agli esempi contenuti nel Box 2).

Spetta alla singola amministrazione stabilire se e in che misura assegnare obiettivi individuali anche al personale non dirigenziale, tenendo sempre a mente che il SMVP dovrebbe aiutare le persone a comprendere come le loro azioni possono influire sulla *performance* organizzativa (della struttura di appartenenza o anche su quella dell'amministrazione nel suo complesso), evitando però processi di scomposizione artificiosa degli obiettivi, dagli organizzativi ai vari livelli, fino a quelli individuali, che rischiano di rispondere ad un approccio meramente formale e adempimentale anziché ad una reale esigenza gestionale.

Box 2 - Esempio di differenziazione fra obiettivi organizzativi e obiettivi individuali
L'art. 9 del d.lgs. 150/2009 prevede che nella valutazione della *performance* individuale di un dirigente è necessario tener conto della *performance* organizzativa del suo ambito di responsabilità, diretta conseguenza del suo operato. Ciò non toglie che gli obiettivi della struttura di diretta responsabilità non sono obiettivi individuali del dirigente.

Box 2 - Esempio di differenziazione fra obiettivi organizzativi e obiettivi individuali - segue
Per declinare correttamente gli obiettivi individuali è necessario che gli stessi siano in grado di misurare e valutare il contributo del singolo – espresso in termini di obiettivi specificamente attribuiti allo stesso – ai risultati collegati a piani/programmi strategici o attività/servizi/progetti e al raggiungimento dei più ampi obiettivi dell'amministrazione o della struttura/unità organizzativa.
Tali obiettivi, a seconda del livello organizzativo del destinatario, possono avere contenuto diverso: ad esempio, per un obiettivo organizzativo relativo alla realizzazione di un progetto formativo che coinvolge l'intera organizzazione, un dirigente potrebbe avere un obiettivo di *outcome* (ad esempio, il miglioramento *dell'item* relativo all'utilità percepita della formazione individuale nella rilevazione annuale di clima organizzativo), un suo funzionario con responsabilità organizzative può avere un obiettivo di risultato (ad esempio, attivazione di almeno l'80% dei corsi a calendario) e un collaboratore può avere un obiettivo di attività (ad esempio, fare le convocazioni al corso almeno tre settimane prima dell'avvio).

3.2 Il processo di misurazione e valutazione della performance individuale

La maggior parte dei sistemi di misurazione e valutazione della *performance* individuale adottati nel corso degli anni dalle amministrazioni prevedono una descrizione più o meno dettagliata del processo seguito per arrivare dalla definizione degli obiettivi fino all'assegnazione del "punteggio definitivo" a ciascun soggetto valutato.
In questa sede si vogliono, tuttavia, sottolineare alcuni aspetti di tale processo che non sempre risultano adeguatamente gestiti e che, invece, possono rappresentare un valore aggiunto dei sistemi.

Un primo elemento sul quale soffermare l'attenzione è la necessità di mettere in atto meccanismi di **confronto sistematico tra valutato e valutatore**, in tutte le principali fasi del processo. Nelle linee guida n. 2/2017 si è già sottolineato come i momenti di confronto fra valutato e valutatore siano indispensabili:

- nella fase di **programmazione**, quando i colloqui hanno lo scopo di assicurare la reale condivisione delle aspettative e dei traguardi da raggiungere e dei comportamenti attesi, laddove la "condivisione" non deve essere necessariamente intesa come un "accordo" fra le parti ma, piuttosto, come una reciproca conoscenza degli elementi che sono oggetto di valutazione;
- nella fase di **monitoraggio** intermedio, quando il confronto favorisce il coordinamento organizzativo, permette di analizzare le motivazioni di eventuali scostamenti dalla *performance* attesa, consente il riallineamento a fronte di cambiamenti sostanziali del contesto di riferimento;
- nella fase di **valutazione**, infine, quando il colloquio costituisce un momento di chiarificazione sulla prestazione del valutato, ma anche un'occasione di dialogo in cui valutatore e valutato individuano le modalità e le azioni di sviluppo organizzativo e professionale che consentano il futuro miglioramento della prestazione stessa.

Tempistica, frequenza, modalità di svolgimento, contenuti dei suddetti momenti di confronto sono definiti, sulla base delle specifiche esigenze, dalla singola amministrazione che dovrebbe anche preoccuparsi di verificare il reale svolgimento degli stessi e la "qualità" con cui gli stessi vengono condotti (ad esempio tramite l'impiego di una breve *survey* interna alla fine del processo di

valutazione). Questo aspetto, tra l'altro, dovrebbe essere tenuto in considerazione per verificare la capacità di valutazione del dirigente.

Un secondo aspetto da tenere in considerazione è l'opportunità di prevedere un **meccanismo di calibrazione** delle valutazioni. Anche a tali strumenti si è già fatto riferimento nelle linee guida n. 2/2017, sottolineandone l'utilità con riferimento a:

- ponderazione delle valutazioni finali all'interno della stessa amministrazione o articolazione organizzativa;
- confronto tra dirigenti/valutatori sugli stili di valutazione e sull'impiego di *standard* trasversali;
- mitigazione del rischio di valutazioni fondate su metodologie disomogenee, al fine di ottenere una migliore qualità delle valutazioni.

Tali meccanismi di omogeneizzazione devono essere più efficacemente attivati sin dalla fase di programmazione, onde assicurare un maggiore equilibrio nell'assegnazione degli obiettivi da parte dei diversi soggetti coinvolti, e devono tradursi in momenti di confronto "strutturati" e finalizzati all'individuazione di *modus operandi* condivisi, ai quali partecipano tutti i valutatori del medesimo livello organizzativo, anche avvalendosi del supporto metodologico degli Organismi Indipendenti di Valutazione.
Anche gli incontri di ***calibrazione***, pertanto, possono essere svolti in due distinti momenti:

- *ex ante*, al fine di calibrare il contenuto/peso degli obiettivi proposti e concordare il metro di valutazione da utilizzare;
- *ex post*, al fine di confrontare i giudizi espressi ed eventualmente rimodulare gli stessi per allineare le valutazioni.

Un terzo spunto di riflessione è relativo alle **procedure di conciliazione**, obbligatoriamente presenti in tutti i SMVP ai sensi del comma 2-*bis* dell'art. 7 del d.lgs. 150/2009.
Allo stato attuale si nota come tali procedure siano, per lo più, ricondotte alla previsione di una valutazione di II istanza, nella quale il superiore gerarchico del valutatore di I istanza (o altra figura appositamente individuata) è chiamato a formulare una nuova valutazione (che può ricalcare la precedente o discostarsi da essa).
Ferma restando la legittimità di tale previsione, è bene sottolineare che la valutazione di II istanza è configurabile comunque come una ulteriore fase, seppur eventuale, per la formulazione della valutazione definitiva. Le procedure di conciliazione operano, invece, a valle della conclusione del processo come strumento di garanzia per il valutato in ottica di prevenzione di eventuali contenziosi. Ne consegue che la procedura di conciliazione deve prevedere l'individuazione di un soggetto terzo che può essere chiamato in causa dal valutato, laddove questi non concordi con gli esiti della valutazione, per analizzare i fatti e formulare ai due soggetti (valutato e valutatore) una proposta di conciliazione che cerca di tener conto delle posizioni di entrambe le parti e delle risultanze degli atti e della documentazione sottoposta al suo esame. In sede di conciliazione non vi è, pertanto, alcuna riformulazione unilaterale del giudizio (come può avvenire invece nella valutazione di II istanza) bensì una mera proposta che le parti sono libere di accettare o meno.
Il SMVP, quindi, deve descrivere tali procedure, individuando il soggetto deputato a formulare la proposta di conciliazione, le regole per l'attivazione e la gestione della procedura conciliativa, i possibili esiti della stessa.

Un ultimo aspetto sul quale si intende richiamare l'attenzione è la necessaria e chiara **distinzione** tra la **fase di misurazione e quella di valutazione** del raggiungimento di un obiettivo. Sovente, infatti, le due fasi sono gestite come contestuali e sostanzialmente coincidenti mentre, invece, si tratta di due momenti diversi che come tali devono essere trattati. In particolare, nella fase di misurazione si provvede a quantificare, nel modo più oggettivo possibile il valore effettivamente raggiunto/conseguito per ciascun indicatore utilizzato e a confrontarlo con il *target* precedentemente fissato, andando poi a calcolare il grado di raggiungimento di ciascun obiettivo.
Nella fase di valutazione, invece, si attribuisce un significato alla misurazione anche attraverso un'analisi degli scostamenti e delle evidenze rilevabili dell'eventuale mancato o parziale raggiungimento di un obiettivo. Questo significa, ad esempio, che a fronte di una misurazione che evidenzia un raggiungimento non completo di un obiettivo, il valutatore potrebbe successivamente stabilire, sulla base della suddetta analisi, che la valutazione sia comunque pienamente positiva in quanto lo scostamento risulta imputabile a fattori non controllabili dal valutato.

Va, infine, precisato che in tutti i casi in cui, al termine del processo di valutazione, dovessero emergere esiti che corrispondono a livelli di *performance* non del tutto soddisfacenti, l'amministrazione non dovrebbe limitarsi ad una mera presa d'atto dei predetti risultati, bensì **prevedere meccanismi di gestione di tali esiti della valutazione**.
Si richiama, in particolare, l'attenzione sull'utilizzo delle informazioni per l'attivazione di percorsi formativi *ad hoc*, andando ad agire a livello di singolo dipendente, o per la corretta collocazione del personale in determinati ruoli/uffici, intervenendo piuttosto sull'organizzazione nel suo complesso, soprattutto laddove sia emerso che gli scostamenti rilevati siano presumibilmente riconducibili a fattori organizzativi (quali, ad esempio, un'inefficace distribuzione delle risorse, un inefficace o inefficiente disegno del processo, ecc.)

3.3 La valutazione negativa

Al di là dei casi di fisiologica presenza di valutazioni non pienamente positive, da gestire secondo quanto indicato nel paragrafo precedente, il Legislatore nel 2017, ha espressamente previsto una fattispecie di prestazione completamente non rispondente alle aspettative che deve essere opportunamente disciplinata nel Sistema.
In particolare, l'art. 3, comma *5-bis*, del d.lgs. 150/2009 prevede espressamente che "*La valutazione negativa, come disciplinata nell'ambito del sistema di misurazione e valutazione della performance, rileva ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e ai fini dell'irrogazione del licenziamento disciplinare ai sensi dell'articolo 55-quater, comma 1, lettera f-quinquies), del d.lgs.30 marzo 2001, n. 165, ove resa a tali fini specifici nel rispetto delle disposizioni del presente decreto*".
Questa disposizione va letta insieme al richiamato art. 55-*quater* che prevede il licenziamento disciplinare in caso di "*insufficiente rendimento, dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza, e rilevato dalla costante valutazione negativa della performance del dipendente per ciascun anno dell'ultimo triennio, resa a tali specifici fini ai sensi dell'articolo 3, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 150 del 2009*".
Quanto sopra impone, quindi, alle amministrazioni di definire all'interno del proprio SMVP cosa la stessa intenda per valutazione negativa, definendo, ad esempio, **una soglia di punteggio minima** (all'interno della scala di valutazione definita nel Sistema stesso) al di sotto della quale la valutazione deve intendersi negativa. Resta fermo, viceversa, che non rientra tra i contenuti del SMVP la disciplina degli effetti connessi alla predetta valutazione negativa.

3.4 La differenziazione delle valutazioni

Com'è noto il d.lgs. 150/2009 ha da sempre rimarcato **l'importanza della differenziazione delle valutazioni individuali che rappresenta un indicatore della qualità del Sistema**. Ciò spiega perché la capacità di "*valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi*" costituisce una delle dimensioni obbligatorie nella valutazione individuale dei dirigenti, come prevede l'art.9, comma 1, lett. d).
L'esperienza applicativa, però, a prescindere dagli specifici contenuti dei sistemi adottati dalle amministrazioni, ha fatto emergere una diffusa difficoltà a restituire risultati valutativi in linea con la naturale "diversità" delle prestazioni rese.
Le cause sono probabilmente da ricercare sia nella mancanza di una sedimentata cultura della valutazione sia nello stretto legame che, di fatto, si è venuto a creare tra risultati della valutazione e sistemi premiali. Questa impostazione ha orientato i comportamenti dei soggetti chiave (sia valutatori che valutati) che hanno messo in atto atteggiamenti "difensivi" per disinnescare gli effetti dei sistemi di valutazione percepiti come negativi, determinando, in particolare, l'originarsi di forti resistenze interne alla differenziazione dei giudizi.
La mancata o scarsa differenziazione delle valutazioni implica, inoltre, rischi da un punto di vista organizzativo, avendo un impatto potenzialmente negativo sul livello di motivazione dei dipendenti, sull'equità percepita e sulla "credibilità" stessa del SMVP: ad un maggiore contributo al raggiungimento della *performance* complessiva dell'amministrazione da parte del singolo dipendente devono corrispondere non solo valutazioni migliori, ma anche la coerente attivazione degli strumenti di *rewarding* ed incentivazione, sia estrinseca sia intrinseca. L'appiattimento verso l'alto delle valutazioni, viceversa, non solo non ha consentito nella pratica organizzativa di individuare e premiare il merito, ma ha anche depotenziato la leva dell'incentivazione, trasformando il premio in un fattore che, da un lato, non è in grado di motivare i dipendenti, ma, dall'altro, qualora non erogato nella modalità e misura attesa, è causa di malcontento ed insoddisfazione all'interno delle organizzazioni.

Dovendo prendere atto di questa situazione, è stato sottolineato sopra come la differenziazione dei giudizi, pur non dovendo divenire il fine del SMVP, ne costituisce un utile indicatore di qualità. In altre parole, il Sistema funziona se è in grado di restituire una rappresentazione veritiera del contributo, ovviamente diverso in natura, fornito dai singoli ai risultati dell'organizzazione, sia in termini di obiettivi raggiunti, sia di comportamenti agiti.
È anche in tal senso che vanno intesi gli strumenti e le indicazioni di processo di cui ai paragrafi precedenti (momenti di confronto, *feedback*, omogeneizzazione), che sono in grado di agire sul livello di equità percepita da parte dei dipendenti circa il SMVP.
In particolare, meccanismi di confronto tra i valutatori in fase di programmazione (*calibration ex ante*) sono funzionali ad assicurare una maggiore chiarezza e omogeneità percepita del Sistema già in fase di definizione degli obiettivi e degli *standard* valutativi, mentre i medesimi incontri svolti in fase di valutazione finale (*calibration ex post*) permettono di confrontare i punteggi di valutazione assegnati e valorizzare il merito individuale all'interno dell'organizzazione.
La pratica organizzativa evidenzia come tali meccanismi di omogeneizzazione contribuiscano a rendere la valutazione della *performance* individuale più oggettiva, più confrontabile, più trasparente, meno soggetta a distorsioni e meno legata alla "soggettività" del singolo valutatore.
In altre parole, l'esito della valutazione – e quindi la presenza di differenze, anche significative, fra le valutazioni dei diversi soggetti - diventa potenzialmente più "accettabile".
Accanto ai predetti elementi le amministrazioni possono, inoltre, intervenire sull'architettura del Sistema introducendo, anche in coerenza con le nuove indicazioni fornite in materia dai CCNL,

meccanismi strutturali che spingano di fatto i valutatori a differenziare maggiormente i rispettivi giudizi, come ad esempio l'indicazione della percentuale massima di personale che può collocarsi nella fascia di merito più alta (cosiddetta quota di eccellenza).
Inoltre, con particolare riferimento al personale dirigenziale, il Sistema potrebbe escludere la collocazione nella fascia di merito più alta per i dirigenti che non dimostrino di aver correttamente esercitato il proprio ruolo di valutatori ai sensi del richiamato art. 9, comma 1, lett. d) del d.lgs. 150/2009.

3.5 Dizionario dei comportamenti attesi

Le linee guida n. 2/2017, come previsto dall'art. 9 del d.lgs. 150/2009, includono tra le dimensioni della *performance* individuale i comportamenti realizzati dall'individuo che opera nell'organizzazione. Al fine di garantire una piena attuazione di tali previsioni normative e di creare uno strumento finalizzato allo sviluppo professionale di dipendenti e dirigenti pubblici, si evidenzia la necessità di **declinare i comportamenti a livello individuale**, distinguendo gli oggetti di valutazione sulla base dei compiti e del ruolo ricoperto dal singolo all'interno dell'organizzazione (posizione di lavoro).
A tal fine, costituiscono **attività preliminari** la **mappatura dei profili professionali** presenti all'interno dell'organizzazione e la definizione delle attività/responsabilità che ciascun dipendente è chiamato a svolgere/assumere, in base alla specifica professione e al ruolo ricoperto (*job description*). Tali strumenti consentono all'amministrazione di sapere chi fa cosa all'interno dell'organizzazione e rappresentano il presupposto per identificare le competenze ed i comportamenti richiesti al singolo nella sua specifica posizione (*job profile*).
Al fine di introdurre una logica di gestione strategica delle risorse umane basata sulle competenze, si ritiene necessario definire i comportamenti necessari per svolgere le diverse attività organizzative in un apposito Dizionario.
I **Dizionari dei comportamenti** possono essere costruiti sulla base di logiche differenti a partire, ad esempio, dalle famiglie professionali presenti nell'amministrazione piuttosto che dai ruoli o dalle posizioni o dai valori/obiettivi strategici. I Dizionari indicano, quindi, a partire dall'oggetto identificato, lo specifico profilo di competenze e comportamenti richiesti.
Tali comportamenti possono essere descritti sia in termini generali sia attraverso la definizione del livello atteso per ciascun ruolo/posizione organizzativa.
I comportamenti, inoltre, possono fare riferimento a:

- competenze tecnico-specialistiche;
- competenze professionali trasversali;
- competenze manageriali e di leadership;
- comportamenti organizzativi.

Dopo aver definito le competenze richieste per ciascun ruolo/posizione di lavoro, la valutazione della *performance* individuale può avvenire sulla base dei comportamenti individuati all'interno del Dizionario per lo specifico ruolo o posizione di lavoro coperto da ciascun dipendente.
In questo modo, la valutazione della *performance* individuale viene utilizzata come strumento per mappare le competenze possedute da dipendenti e dirigenti pubblici, così come agite nello svolgimento del proprio lavoro, sulla base dei compiti e del ruolo organizzativo ricoperto dal singolo individuo.
Di conseguenza, attraverso la valutazione dei comportamenti e delle competenze individuali, è possibile identificare i *gap* tra le competenze richieste e le competenze possedute da parte del singolo dipendente, rilevando i fabbisogni formativi individuali.

L'introduzione del Dizionario dei comportamenti consente di attivare in maniera più efficace anche le altre leve di gestione delle risorse umane al fine di colmare i *gap* di competenze emersi in fase di valutazione della *performance* individuale.
A titolo esemplificativo, attraverso il sistema descritto in queste linee guida è possibile: (i) disegnare percorsi formativi sulla base dei fabbisogni individuali; (ii) utilizzare il Dizionario dei comportamenti nei processi di selezione del personale, verificando il possesso da parte dei candidati delle competenze richieste per la specifica posizione da ricoprire; (iii) definire percorsi di mobilità verificando la maggiore aderenza delle competenze possedute da un dipendente ad un diverso profilo professionale; (iv) orientare lo sviluppo delle competenze di *leadership* dei dirigenti.
Attraverso una corretta impostazione e utilizzo dei Dizionari è anche possibile valorizzare la capacità dei dirigenti di contestualizzare ed esprimere con chiarezza i comportamenti richiesti al personale, a partire dal collegamento con i compiti concretamente assegnati a ciascun dipendente sia in relazione agli aspetti tecnici che a quelli relazionali.
In questa prospettiva, gli stessi Dizionari possono essere concepiti in modo aperto, come un'elaborazione non definitiva, ma progressiva, in grado di accogliere nuove idee e nuovi spunti anche in base alle proposte degli stessi dipendenti.

Box 3 – Dizionari dei comportamenti – *UK Success Profiles - Civil Service Behaviours*

A partire dal 2019 il *Cabinet Office* del Governo britannico ha introdotto un nuovo *framework* delle competenze dei dipendenti pubblici, che ha sostituito i precedenti *Civil Service Competency Frameworks* ed è costituito da cinque dimensioni:

- *Behaviours* - Azioni che determinano *performance* efficaci;
- *Strenghts* - Punti di forza, attività svolte regolarmente in maniera ottimale dai dipendenti;
- *Ability* – Attitudine e potenziale per raggiungere gli standard richiesti;
- *Experience* – Conoscenza e padronanza di attività e materie;
- *Technical* – Manifestazione di specifiche competenze, conoscenze o qualificazioni professionali.

In particolare, il nuovo *framework* presenta nove comportamenti ("*behaviours*") richiesti ai dipendenti pubblici: (i) *Seeing the big picture*; (ii) *Changing and improving*; (iii) *Making effective decisions*; (iv) *Leadership*; (v) *Communicating and influencing*; (vi) *Working together*; (vii) *Developing self and others*; (viii) *Managing a service quality*; (ix) *Delivering at pace*.
I contenuti di ogni comportamento vengono declinati, attraverso specifici esempi e descrittori, per ciascun livello organizzativo:

- *Administrative Officer/Administrative Assistant (AA/AO)*
- *Executive Officer (EO)*
- *Senior Executive Officer/Higher Executive Officer (SEO/HEO)*
- *Grades 6 and 7*
- *Senior Civil Service (SCS)*
  - *Deputy Director*
  - *Director and Director General*

Di seguito, si propone la declinazione del comportamento "Gestire un Servizio di Qualità" ("*Managing a quality service*"), riportando gli esempi per ciascun livello organizzativo.

Box 3 – Dizionari dei comportamenti – *UK Success Profiles - Civil Service Behaviours* - segue

Livello	Esempi di condotte
Livello 1 - Administrative Officer/Administrative Assistant (AO/AA) o equivalente	• Acquisire una chiara comprensione delle esigenze e delle aspettative degli utenti • Pianificare, organizzare e gestire il proprio tempo per fornire un servizio di alta qualità • Agire per prevenire difficoltà identificando i problemi, segnalandoli e fornendo soluzioni • Mantenere utenti e colleghi aggiornati sui progressi • Mostrare agli utenti dove si può accedere alle informazioni rilevanti e all'assistenza che li aiuterà a utilizzare i servizi in modo più efficace
Livello 2 - Executive Officer (EO) o equivalente	• Lavorare con gli utenti per capire le loro esigenze e aspettative • Stabilire piani di lavoro chiari e fissare priorità che soddisfino sia le esigenze dell'utente che dell'azienda • Spiegare chiaramente agli utenti cosa è possibile fare • Mantenere i colleghi e le parti interessate pienamente informati su piani, possibilità e progressi • Identificare problemi comuni che riguardano il servizio, segnalarli e trovare possibili soluzioni • Fornire un buon servizio clienti in grado di bilanciare qualità ed efficacia dei costi
Livello 3 - Senior Executive Officer/Higher Executive Officer (SEO/HEO) o equivalente	• Sviluppare, implementare, mantenere e riesaminare sistemi e servizi per garantire l'eccellenza professionale • Lavorare con le parti interessate per stabilire priorità, obiettivi e tempistiche • Fornire con successo risultati di alta qualità che soddisfino le esigenze degli utenti e offrano un buon rapporto qualità-prezzo • Identificare i rischi e risolvere i problemi in modo efficiente • Coinvolgere una vasta gamma di colleghi, *stakeholder* e partner al fine di sviluppare suggerimenti di miglioramento • Stabilire modalità per ottenere e rispondere al *feedback* degli utenti sui servizi forniti
Livello 4 - Grades 6 e 7 o equivalente	• Dimostrare la qualità del servizio clienti attraverso la comprensione della complessità e della diversità delle esigenze e aspettative degli utenti • Fornire un servizio di alta qualità, efficiente ed economico, considerando un'ampia gamma di metodi di erogazione • Garantire la piena integrazione delle nuove tecnologie, dell'accessibilità e dei costi • Definire piani chiari, pratici e gestibili per l'erogazione del servizio • Garantire il rispetto dei requisiti legali, normativi e di sicurezza nella fornitura dei servizi • Gestire proattivamente i rischi e identificare le soluzioni • Stabilire come l'area di business si confronta con le *best practice* del settore • Creare regolarmente opportunità per i colleghi, gli *stakeholder*, i *partner* e gli utenti per contribuire a migliorare la qualità del servizio
Livello 5 - Vice Direttore o equivalente	• Chiarire e articolare le diverse esigenze degli utenti e dei partner

	• Sfruttare la conoscenza degli utenti per ottenere un servizio efficiente e di alta qualità, che è un buon investimento del denaro dei contribuenti. • Lavorare in collaborazione con gli utenti e partner per gestire, monitorare e raggiungere i risultati concordati • Identificare le aree di miglioramento e apportare le modifiche appropriate per raggiungere l'eccellenza professionale • Suddividere gli obiettivi complessi in progetti chiari, pratici e gestibili • Individuare le risorse necessarie per sostenere l'attuazione • Garantire che i rischi siano monitorati e gestiti per prevenire problemi con la fornitura di servizi, ove possibile
Livello 6 - Direttore e Direttore Generale	• Lavorare in sinergia con tutta la pubblica amministrazione per garantire eccellenza professionale e competenza agli utenti • Assicurare che il dipartimento abbia una comprensione approfondita e in continua evoluzione dell'ampia gamma di esigenze degli utenti • Stabilire e negoziare i livelli di servizio e i risultati da raggiungere con i partner ad un ampio livello strategico • Promuovere l'ottimizzazione del rapporto qualità-prezzo, ponendo l'accento su un buon rendimento del denaro dei contribuenti • Assicurarsi che tutte le parti della catena di fornitura comprendano appieno i risultati richiesti per l'utente • Assicurarsi che tutti i colleghi e le parti interessate coinvolte abbiano chiaro l'impatto sull'utente di un servizio e di una comunicazione scadente

3.6 Meccanismi di rewarding

Ribadendo ancora una volta come gli effetti della valutazione non rientrino fra i contenuti del SMVP e debbano essere oggetto di relazioni sindacali con le OO.SS., secondo le regole definite nei CCNL, appare comunque opportuno, per un'esigenza di completezza, affrontare, seppur sinteticamente, alcuni aspetti connessi all'erogazione del trattamento accessorio e, più diffusamente, ai meccanismi di incentivazione e *rewarding*, attivati in conseguenza degli esiti della misurazione e valutazione della *performance* individuale.

A tal proposito, la letteratura accademica ha più volte messo in luce la parziale inefficacia di prevedere solamente meccanismi di incentivazione monetaria nel settore pubblico per via di:

- caratteristiche strutturali (ad esempio, multidimensionalità degli obiettivi, molteplicità degli *stakeholder* coinvolti) che rendono non sempre facile declinare il concetto di *performance* nell'ambito pubblico;
- caratteristiche individuali (*public service motivation* dei dipendenti), sottolineando l'effetto potenzialmente negativo della previsione di soli meccanismi di incentivazione monetaria sul livello di *engagement* e di soddisfazione personale.

Al di là di tale premessa, la pratica organizzativa restituisce la fotografia di una generale "neutralizzazione" degli incentivi monetari quale strumento di valorizzazione del merito in quanto da un lato il trattamento accessorio, in linea con quanto già evidenziato sulla differenziazione dei giudizi, viene percepito come parte integrante della retribuzione del dipendente pubblico, dall'altro, le risorse destinate al Fondo e all'erogazione della premialità da parte delle amministrazioni sono in molti casi realmente esigue.

In tale contesto, è dunque fondamentale affiancare ai tradizionali meccanismi di *rewarding* non solo **strumenti di incentivazione non monetaria**, ma soprattutto una più efficace attivazione delle altre leve organizzative disponibili, utili a creare quell'orientamento allo sviluppo e alla valorizzazione del singolo dipendente che di per sé costituiscono un elemento motivante per i dipendenti pubblici.
A tal fine, risulta fondamentale rinforzare il legame tra esiti della valutazione e attribuzione di incarichi (dirigenziali e di posizione organizzativa) nonché attivazione di percorsi formativi e di sviluppo *ad hoc* per il singolo valutato.
Allo stesso tempo, si potrebbe prevedere l'introduzione di forme ulteriori di *rewarding* per chi ha contribuito maggiormente al miglioramento della *performance* dell'amministrazione quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- attività di *coaching* e di *mentoring* individuale piuttosto che percorsi formativi di riconosciuta qualità, orientati allo sviluppo e alla crescita professionale del dipendente;
- riconoscimenti a livello reputazionale all'interno dell'organizzazione per i "*best performer*" (ad esempio, individuazione del "miglior dipendente del mese"); l'introduzione di simili strumenti deve ovviamente affiancarsi allo sviluppo e alla diffusione di pratiche di comunicazione interna all'amministrazione (ad esempio, potenziamento dell'utilizzo della *newsletter* e dell'*intranet* aziendale);
- riconoscimento del ruolo di formatori interni per i *"best performer"* con riferimento a specifiche dimensioni di misurazione e valutazione (ad esempio, specifici comportamenti).

Infine, è rilevante sottolineare come gli stessi meccanismi di *rewarding* possano avere effetti sul livello di motivazione e di *engagement* del personale differenti in funzione delle diverse categorie di potenziali beneficiari.
Allo scopo di garantire l'efficace utilizzo delle leve di incentivazione risulta fondamentale, pertanto, "personalizzare" i meccanismi di *rewarding*, anche adattandoli al livello di anzianità e all'età dei propri dipendenti.
Dipendenti più giovani potrebbero, infatti, prediligere e ritenere più motivante l'attivazione di percorsi di crescita professionale, *coaching* e di sviluppo individuale mentre per il personale più *senior* riconoscimenti a livello reputazione potrebbero tradursi in un maggiore livello di *engagement* e di benessere sul luogo di lavoro e, conseguentemente, in un aumento della produttività e in migliori prestazioni.

4 Oltre la valutazione della prestazione

Considerare la valutazione individuale uno strumento di gestione strategica delle risorse umane, presuppone che l'amministrazione utilizzi anche strumenti che vanno oltre la mera valutazione della prestazione resa. Si dovrebbero, infatti, tenere in considerazione ulteriori elementi che possono "completare" quelli precedentemente descritti. Un esempio in tal senso è rappresentato dalla valutazione del "potenziale" attraverso le diverse metodologie di *assessment*, in grado di far emergere le competenze e capacità possedute dal personale, anche a prescindere da quelle realmente agite nello svolgimento della prestazione.
Per valutazione del "potenziale" si intende "ciò che il soggetto valutato potrebbe essere in grado di fare". Si tratta di utilizzare specifiche metodologie che, attraverso l'analisi delle capacità e delle caratteristiche individuali, sono in grado di fornire indicazioni utili per i piani di sviluppo delle

carriere e la crescita professionale del singolo individuo, oltre che per individuare l'idoneità a nuovi incarichi.

Generalmente, il sistema di valutazione del potenziale viene progettato in funzione dei requisiti richiesti dalle specifiche posizioni in un determinato contesto; ciò permette di realizzare interventi flessibili e ritagliati su misura. Le modalità generali di approccio prevedono la definizione delle caratteristiche da analizzare e valutare, la scelta della metodologia e degli strumenti, la fase valutativa, la restituzione dei risultati emersi ai valutati e all'ufficio responsabile dei processi di gestione e sviluppo del personale.

I processi di *assessment* e di valutazione del potenziale, anche in ragione della complessità e delle risorse necessarie potrebbero essere effettuati *una-tantum*, ad esempio in relazione all'esigenza di conferire incarichi specifici o contestualmente alla definizione delle caratteristiche delle singole posizioni (*job description*) per la definizione o ri-definizione degli assetti organizzativi e relativa assegnazione del personale ai singoli uffici.

Box 4 – *L'assessment* delle competenze in Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dal 2017, la Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) ha promosso un processo di analisi, verifica e rafforzamento delle competenze manageriali rivolto alla dirigenza, quale obiettivo strategico di sviluppo e valorizzazione delle risorse umane (*assessment*).

Il progetto, condotto in collaborazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e un team dedicato di ricercatori, ha finora coinvolto 237 dirigenti realizzando tre azioni e obiettivi specifici:

- identificare il profilo di ruolo dei diversi livelli manageriali attraverso interviste e colloqui individuali (*job description*);
- analizzare la coerenza delle competenze esistenti rispetto ai profili teorici definiti rispetto a ciascun ruolo (*assessment*);
- programmare iniziative di formazione e percorsi di sviluppo individuale e consolidamento delle competenze (*coaching*).

Da un punto di vista metodologico ed operativo, gli obiettivi descritti sono stati perseguiti attraverso le seguenti fasi:

- definizione del profilo di ruolo inteso come l'insieme delle competenze, delle motivazioni e dei valori necessari in astratto per coprire in modo efficace una posizione;
- *assessment* delle competenze: una volta definito il profilo di ruolo, è necessario valutare se il titolare possiede in tutto o in parte le relative caratteristiche, attraverso metodologie che consentono di "leggere" le competenze/attitudini espresse e latenti delle persone da valutare, nonché di evidenziare le motivazioni al lavoro e i valori sottostanti il comportamento. Le metodologie disponibili e maggiormente accreditate sono due:
  - *assessment* individuale "in presenza" che comporta circa tre ore di prove individuali;
  - *assessment* tramite uno o più test *on line* che consentono di definire le competenze personali.
- avvio dei percorsi di apprendimento e sviluppo: il confronto tra gli esiti delle due fasi precedenti consente di individuare le aree in cui è necessario intervenire per rafforzare le competenze personali e accrescere il grado di corrispondenza con il profilo di ruolo. In quest'ultima fase, quindi, sono attivate iniziative di formazione individuali e/o collettive che possono comprendere la formazione in aula, il *coaching* individuale, il *project work* guidato, i *business games*.

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica
Ufficio per la valutazione della *performance*

Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche

N. 4

Novembre 2019

INDICE

1 Presentazione 4
2 Che cosa è la valutazione partecipativa? Finalità e principi 6
3 I modelli per la valutazione partecipativa 9
4 Gli attori chiave 11
5 Il processo di valutazione partecipativa 12
5.1 Mappatura degli stakeholder 13
5.2 Selezione dei servizi, delle attività e delle modalità di coinvolgimento 17
5.3 Selezione dei cittadini/valutatori 21
5.4 Dimensioni di performance 21
5.5 Motivazione dei cittadini/valutatori e dei dipendenti pubblici 22
5.6 Valutazione delle attività e/o dei servizi 23
5.7 Utilizzo dei risultati della valutazione 23
6 Prospettive evolutive 25

Queste linee guida sono redatte ai sensi del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e del dPR 9 maggio 2016, n. 105 (art. 3, comma 1) che attribuiscono al Dipartimento della funzione pubblica le funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio in materia di ciclo della performance, avvalendosi del supporto tecnico e metodologico della Commissione Tecnica per la Performance di cui all'articolo 4 del citato dPR.

Il successivo d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74*, pur confermando nelle sue linee generali l'impianto originario del d.lgs. 150/2009, ha inteso rafforzare il ruolo dei cittadini e utenti nel ciclo di gestione della performance. Il nuovo articolo 19-bis, infatti, ha introdotto delle innovazioni incidendo sulla disciplina relativa al coinvolgimento di cittadini ed utenti nel processo di misurazione della performance organizzativa.*
In questa sede, si intendono, quindi, fornire alle amministrazioni indicazioni metodologiche in ordine alle modalità attraverso le quali assicurare detto coinvolgimento.

1 Presentazione

La promozione della partecipazione dei cittadini alle decisioni e alle politiche pubbliche è ispirata dall'art. 118 della Costituzione, meglio noto come principio di sussidiarietà. In particolare, la sussidiarietà orizzontale vede il cittadino, sia come singolo sia attraverso associazioni, quale soggetto attivo che può collaborare con le istituzioni negli interventi che incidono sulle realtà sociali a lui più vicine.

Con la modifica del d.lgs. 27 ottobre 2009, n.150, operata dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74, il Legislatore ha dato maggiore concretezza al principio astratto della partecipazione con riferimento al ciclo della *performance*.
In particolare, l'art. 7 delinea, al comma 2, lett. c), la partecipazione dei cittadini alla valutazione della *performance* organizzativa dell'amministrazione declinandola su tre cardini fondamentali:

- ✓ sotto il **profilo soggettivo**, sono protagonisti dei processi valutativi sia i cittadini che gli "utenti finali" dei servizi resi dall'amministrazione; il duplice riferimento è diretto a coinvolgere nella valutazione i fruitori delle "attività istituzionali" e dei "servizi pubblici". A tali categorie vanno aggiunti tutti gli altri portatori di interesse (cd. *stakeholder)* in qualsiasi modo direttamente o indirettamente interessati all'operato dell'amministrazione;
- ✓ sotto il **profilo oggettivo**, l'ambito della valutazione concerne la qualità di tutte le attività istituzionali e tutte le prestazioni di servizi delle pubbliche amministrazioni;
- ✓ sotto il **profilo procedimentale**, la partecipazione alla valutazione è coerentemente ricondotta all'ambito specifico "*della performance organizzativa dell'amministrazione, secondo quanto stabilito dagli articoli 8 e 19-bis*".

L'articolo 8 prevede che il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa (SMVP) concerne, in particolare:

- ✓ la **rilevazione del grado di soddisfazione** dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- ✓ 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'art. 19-*bis*, inoltre:

- ✓ prevede che la partecipazione dei cittadini alla valutazione della *performance* organizzativa possa avvenire anche "in forma associata";
- ✓ individua l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) quale possibile interlocutore dei cittadini e degli utenti a cui può essere direttamente comunicato "*il proprio grado di soddisfazione per le attività e per i servizi erogati*";
- ✓ impone un vero e proprio obbligo per le amministrazioni di favorire la "valutazione partecipata" e di predisporre sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione;
- ✓ dà uno specifico ruolo anche agli "utenti interni" cioè ai settori delle strutture amministrative che si avvalgono di servizi strumentali e di supporto dell'amministrazione valutata;
- ✓ prescrive la pubblicazione dei risultati della rilevazione del grado di soddisfazione dei soggetti su attività e servizi con cadenza annuale;
- ✓ demanda all'OIV la verifica dell'effettiva adozione dei sistemi di rilevazione ed impone al medesimo Organismo di tener conto dei risultati sia ai fini della valutazione della *performance* organizzativa dell'amministrazione e sia, in particolare, ai fini della validazione della Relazione annuale sulla *performance*.

Dare attuazione a tali disposizioni, all'interno dei Sistemi di misurazione e valutazione, spetta a ciascuna amministrazione sulla base degli indirizzi emanati dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), al quale sono attribuite le funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio in materia di ciclo della *performance*, avvalendosi del supporto tecnico e metodologico della Commissione Tecnica per la *Performance* (CTP) di cui all'articolo 4 del dPR n. 105/2016.
Il coinvolgimento di cittadini e utenti nel processo di valutazione della *performance*, oltre a rispondere al quadro normativo sopra delineato, è funzionale al perseguimento delle finalità intrinseche dei sistemi di valutazione delle prestazioni (*performance management*). Questi, infatti, non sono dei semplici sistemi informativi interni, ma puntano ad incidere su dimensioni quali l'impatto delle politiche e dei servizi pubblici sulla collettività e la fiducia dei cittadini nelle amministrazioni pubbliche. Attraverso tale coinvolgimento è possibile cogliere i vari significati e la differente rilevanza che i diversi *stakeholder* attribuiscono ai risultati conseguiti dall'amministrazione.

Un'apertura, in chiave partecipativa, della valutazione della *performance* organizzativa diventa quindi imprescindibile per tre diverse ragioni:

- ✓ **per eliminare l'autoreferenzialità**: la *performance* organizzativa non deve essere valutata nella sola ottica dell'amministrazione, ma anche secondo la prospettiva degli utenti, poiché la generazione di valore pubblico va osservata pure secondo la loro percezione e realizzata con la loro partecipazione;
- ✓ **per rafforzare i sistemi di gestione della *performance***: attraverso una maggiore coerenza tra le diverse dimensioni della *performance* organizzativa (efficienza, efficacia quantitativa e qualitativa, impatti) si favorisce la finalizzazione dei suddetti sistemi verso il miglioramento del livello di benessere di cittadini ed utenti;
- ✓ **per soddisfare i requisiti normativi minimi**, quali quelli citati in apertura di paragrafo.

Gli strumenti a disposizione delle amministrazioni pubbliche per rafforzare il ciclo della *performance*, migliorandone l'apertura in chiave partecipativa sia al loro esterno che al loro interno, sono molteplici e non si escludono a vicenda: mappa degli *stakeholder*, rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti, carta dei servizi, partecipazione dei cittadini nelle decisioni, valutazione esterna (partecipativa, attività di controllo o *audit* professionale), co-produzione di servizi, per menzionarne solo alcuni. In questa prospettiva le amministrazioni possono anche mettere a frutto il patrimonio conoscitivo ed informativo sviluppato attraverso l'esperienza in materia di *standard* di qualità e carte dei servizi.

L'approccio partecipativo va, quindi, inteso nella maniera più ampia possibile lungo tutto il ciclo della *performance*: dalla fase di programmazione fino a quella di valutazione, secondo i modelli più innovativi di *governance*, promossi anche a livello internazionale. Tuttavia, in questa prima fase, il DFP intende fornire indicazioni metodologiche prevalentemente in ordine alle modalità di coinvolgimento dei cittadini nella fase di valutazione delle attività e dei servizi erogati, secondo un principio di gradualità (si veda più avanti la c.d. "Scala di sviluppo della valutazione partecipativa"), con l'obiettivo di promuovere il miglioramento continuo dei sistemi di *performance management*.

In considerazione delle difficoltà connesse alla progettazione e all'utilizzo di strumenti di valutazione partecipativa e del diverso grado di maturità delle amministrazioni, le indicazioni di seguito fornite potranno essere implementate in maniera graduale. Ogni amministrazione, quindi, nel rispetto dei criteri di selezione di seguito indicati (cfr. par. 5.2), potrà individuare, nell'ambito del proprio

Sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP), le attività e/o i servizi a cui applicare il **modello di valutazione partecipativa,** definendo al contempo un arco temporale, non superiore al triennio, entro il quale la partecipazione riguarderà tutte le attività e i servizi erogati, migliorando il circuito fra amministrazioni, cittadini ed imprese.

2 Che cosa è la valutazione partecipativa? Finalità e principi

La valutazione partecipativa è una forma di valutazione della *performance* che avviene nell'ambito di un rapporto di collaborazione tra amministrazione pubblica e cittadini, coinvolge non solo gli utenti esterni ma anche quelli interni e comprende diversi ambiti e strumenti. All'interno di tale rapporto, il processo può essere guidato prevalentemente dall'amministrazione (valutazione partecipativa) o dai cittadini (valutazione civica).
Molti metodi di valutazione, anche sofisticati, non riconoscono agli *stakeholder* autonomia nella valutazione. Il punto di vista dei cittadini è considerato oggetto di indagine, ovvero uno dei tanti punti di vista da tenere in considerazione durante la valutazione. Nella valutazione partecipativa, invece, tale prospettiva si ribalta. Il cittadino e/o l'utente cessa di essere esclusivamente oggetto di indagine, diventando co-valutatore delle attività e dei servizi di cui beneficia, anche ai fini del miglioramento organizzativo.
La valutazione partecipativa è svolta in collaborazione con i cittadini e/o gli utenti, mediante l'utilizzo di metodologie dichiarate e controllabili aventi anche lo scopo di ridurre l'asimmetria informativa, per la formulazione di giudizi motivati sull'operato dell'amministrazione. Sono dunque i cittadini e/o gli utenti stessi, dotati di adeguati strumenti, a produrre informazioni rilevanti per la valutazione dei servizi. L'attività di valutazione partecipativa consente così di monitorare e verificare, ad esempio, il rispetto di determinati *standard* quanti-qualitativi previsti da impegni contrattuali o carte dei servizi o il grado di rispondenza di determinate attività e servizi alle attese dei cittadini e/o utenti.
La valutazione partecipativa ha come principale finalità l'integrazione dell'azione amministrativa con il punto di vista dei cittadini e/o degli utenti. Le informazioni raccolte a valle del processo di partecipazione sono rilevanti ai fini della programmazione futura e utili al miglioramento delle attività e dei servizi erogati dall'amministrazione.

La valutazione partecipativa mira a:

- ✓ **migliorare la qualità delle attività e dei servizi pubblici**, avvicinandoli ai reali bisogni dei cittadini grazie alle loro idee e suggerimenti, attraverso cui raggiungere una conoscenza più completa dei bisogni;
- ✓ **promuovere processi di innovazione amministrativa**;
- ✓ **mobilitare risorse e capitale sociale presenti sul territorio**, attivando processi di cittadinanza attiva, responsabilizzando e motivando i cittadini per rafforzare la coesione sociale e il senso di appartenenza alla collettività;
- ✓ **gestire e ridurre i conflitti**, rafforzando la fiducia nelle istituzioni e contrastando il *deficit* di legittimità e consenso, anche attraverso il miglioramento della trasparenza e l'apertura verso l'esterno dell'operato dell'amministrazione pubblica;
- ✓ **integrare il *performance management* nei processi decisionali**, collegando realmente la valutazione alla pianificazione, migliorando l'uso delle informazioni di *performance* sia da parte dei dirigenti pubblici e dei politici, sia da parte dei cittadini.

È fondamentale identificare i principi più rilevanti che sono alla base della valutazione partecipativa:

1. **lavoro in collaborazione tra amministrazioni pubbliche e attori sociali**, ovvero cittadini attivi e organizzazioni di promozione e di tutela dei diritti; per essere efficace, tale legame deve ispirarsi all'esplicita condivisione di obiettivi di miglioramento che si vogliono perseguire, mettendo insieme diversi tipi di risorse;
2. **piena consapevolezza (sia da parte dell'amministrazione che dei cittadini) della necessità di superare l'autoreferenzialità** nell'affrontare gli aspetti connessi alla qualità dei servizi e/o delle attività oggetto di valutazione;
3. **valutazione partecipativa quale strumento aperto a tutti coloro che intendono fornire il proprio apporto costruttivo e concreto** senza secondi fini; il concetto alla base dell'apertura agli *stakeholder* è che il loro coinvolgimento possa spingere le amministrazioni pubbliche a migliorare le attività e i servizi erogati.

Occorre poi ricordare che esistono una serie di **fattori abilitanti** che possono favorire il successo delle iniziative di valutazione partecipativa. Tra di essi si segnalano:

- l'utilizzo di strumenti quali la mappatura degli *stakeholder*, la carta dei servizi, la mappatura dei processi, la rilevazione del grado di soddisfazione, il *Common Assessment Framework*, il *benchmarking* ecc. che "preparano il terreno" per la valutazione partecipativa e facilitano l'identificazione dei valutatori e dei servizi oggetto di valutazione;
- un sistema di *performance management* già attento alle dimensioni di impatto-*outcome* e di qualità: un sistema che contiene obiettivi e indicatori rilevanti e comprensibili per i cittadini, infatti, è di per sé in grado di attrarre l'interesse dell'opinione pubblica e favorire un meccanismo di *accountability* verso l'esterno;
- la disponibilità delle competenze professionali e delle risorse (materiali e immateriali) necessarie a sostenere l'impegno nel tempo;
- un alto *commitment* politico che assicuri non solo la continuità, ma anche la promozione e il rafforzamento, dei processi di valutazione partecipativa.

La valutazione partecipativa, sebbene sia meno soggettiva di altri strumenti quali la *customer satisfaction,* può presentare comunque **distorsioni cognitive (c.d. *bias*)**.
Le decisioni relative alla progettazione, conduzione e rendicontazione dei risultati di qualsiasi valutazione sono caratterizzate da *bias*. A titolo di esempio, si menzionano i momenti della scelta dei servizi e delle attività oggetto della valutazione, la selezione dei cittadini e/o utenti che partecipano alla valutazione e le loro modalità di coinvolgimento, la selezione delle dimensioni di *performance* oggetto della valutazione, ecc. I *bias* emergono quando, a causa di errori nella suddetta fase di selezione, importanti categorie di *stakeholder*, servizi salienti o aspetti rilevanti di *performance* sono esclusi dalla valutazione. Anche la fase di elaborazione e interpretazione dei dati raccolti può essere affetta da *bias*, intenzionali o non. Un *bias* importante deriva dall'influenza che le caratteristiche personali e le esperienze di vita del valutatore hanno sul suo giudizio.
Le indicazioni fornite di seguito in ordine alla corretta implementazione della valutazione partecipativa riducono alcuni di questi *bias* – tra l'altro comuni o persino più enfatizzati in altre forme di valutazione – poiché molte delle decisioni su elencate sono condivise con il cittadino e/o con l'utente.
Tra i *bias* più rilevanti, possono essere segnalati a titolo di esempio:

- la non corretta selezione dei soggetti da coinvolgere: escludere qualche soggetto significherebbe raccogliere informazioni parziali e tendenzialmente poco affidabili;
- la resistenza alla valutazione: la valutazione può essere ostacolata in ragione delle potenziali conseguenze. Tale effetto può potenzialmente essere amplificato dal fatto di coinvolgere

nella valutazione soggetti esterni. Per limitare tale rischio, può essere utile che il coinvolgimento dei cittadini e/o degli utenti avvenga in una logica partecipativa basata sulla condivisione del maggior numero possibile di informazioni, per assicurare una conoscenza più approfondita e completa dei servizi e delle attività da valutare;

- la scelta degli strumenti/metodologie di partecipazione: esistono vari esempi di metodologie, quantitative come i questionari standardizzati e qualitative come i gruppi di discussione (*focus group)* o le interviste. La somministrazione di un questionario *standard* permette di raggiungere in breve tempo un gran numero di persone, mentre le tecniche qualitative, seppur molto più onerose in termini di tempo e risorse, permettono di raccogliere informazioni più ricche e dettagliate;
- la motivazione delle persone a partecipare: è importante rendere la partecipazione un'occasione continua e non sporadica;
- il coinvolgimento in tutte le fasi del ciclo della *performance*: la partecipazione è un processo ciclico, e non lineare, con un inizio e una fine determinati; alcune esperienze sono fallite perché si è richiesta la partecipazione soltanto nella fase valutativa, quindi conclusiva. Una persona è pertanto chiamata a valutare qualcosa che non ha seguito dall'inizio, spesso sulla base di un protocollo operativo sul quale non ha nessuna possibilità di intervenire. Volendosi assicurare una partecipazione allargata, è necessario quindi poter lavorare insieme in ogni fase del ciclo.

Per maggiori dettagli in ordine ai possibili *bias* si rinvia al **Box n. 1**.

Box 1 – I *bias* nella valutazione

Le distorsioni e i *bias* possono verificarsi sia nella PA che negli attori sociali (cittadini, utenti o altri *stakeholder*) che rispondono all'indagine e possono verificarsi nelle diverse fasi del processo valutativo. Di seguito si riportano alcuni esempi.

1) *Bias* nella PA

a) *Fase di selezione degli attori sociali*: la PA può commettere una serie di "errori" nella fase di selezione dei cittadini/utenti. Ad esempio, l'amministrazione potrebbe operare una scelta non rappresentativa del campione di cittadini/utenti. Ciò può dipendere da una serie di variabili psicologiche che possono indurre a selezionare i cittadini/utenti non in maniera oggettiva, ma sulla base di fattori soggettivi legati alla maggiore semplicità di individuazione di quei soggetti o alla convinzione (soggettiva) che il punto di vista di determinati cittadini/utenti ha più peso ed importanza, oppure che le valutazioni da questi espresse sono più affidabili (in questi casi si parla di *belief bias*, cioè l'effetto di stereotipi e credenze che porta a giudicare, senza giustificazione oggettiva, più affidabili determinati soggetti).

b) *Fase di selezione delle attività/servizi e messa punto degli strumenti di rilevazione*: in questa fase vi può essere distorsione nella selezione delle attività/ servizi o degli aspetti rilevanti degli stessi da mettere in risalto nel questionario o nella impostazione del *focus group*. Il principale "errore" che l'amministrazione potrebbe commettere è quello di escludere dall'indagine la ricerca di dati e informazioni che mettano in pericolo la reputazione organizzativa (*reporting bias*). L'amministrazione, inoltre, potrebbe essere tentata di plasmare lo strumento di rilevazione in modo che i risultati tendano a sostenere le scelte organizzative effettuate (*bias* di conferma).

c) *Fase di elaborazione ed interpretazione dei dati*: in questa fase la PA analizza e valuta i dati raccolti. Anche in questa fase l'amministrazione potrebbe incorrere in una serie di "errori". Ad esempio, l'attenzione di colui che elabora i dati potrebbe focalizzarsi solo su alcune informazioni più salienti emozionalmente per lui (*bias* di osservazione); altro esempio è quello di scegliere informazioni e fare valutazioni che confermano ipotesi precostituite (bias di conferma); o ancora l'effetto "*cherry picking*" che si collega al *bias* di conferma, cioè la selezione parziale di informazioni che deriva dagli effetti della disponibilità e della rappresentatività; infine gli "errori" derivanti da convinzioni soggettive e stereotipi veicolati nel proprio contesto organizzativo e sociale nella scelta e valutazione delle informazioni (*belief bias*).

Box 1 – I *bias* nella valutazione (segue)

2) *Bias* negli attori sociali valutatori

Anche le risposte valutative nella indagine qualitativa o quantitativa da parte degli attori sociali possono manifestare una serie di distorsioni, in particolare nuovamente il "*belief bias*" basato su preconcetti e stereotipi e la disponibilità mnemonica di informazioni valutative sulla PA sulla base di ciò che circola sui *social network* e sui media nel periodo contingente. In altri termini, il cittadino/utente coinvolto nel processo di valutazione potrebbe commettere l'"errore" di formulare il proprio giudizio sulla base di pregiudizi derivanti dal contesto e non sulla base di una valutazione oggettiva del servizio erogato e/o dell'attività svolta.

Ipotesi diametralmente opposta è quella in cui il cittadino/utente, in ragione del fatto di essere stato selezionato come valutatore dall'amministrazione potrebbe essere indotto ad esprimere giudizi più indulgenti (in questi casi ci si trova di fronte a fenomeni di "cattura del valutatore").

Il c.d. *debiasing*: come possono essere "eliminati" distorsioni e *bias*

Come accennato, la valutazione partecipativa, proprio in ragione delle sue caratteristiche intrinseche, che richiedono che il coinvolgimento del cittadino/utente avvenga in una logica partecipativa basata sulla condivisione del maggior numero possibile di informazioni, per assicurare una conoscenza più approfondita e completa dei servizi e delle attività da valutare, si presta più di altri strumenti a contrastare eventuali errori o distorsioni.

Di seguito alcuni esempi di possibili metodologie utili per evitare di incorrere negli "errori" sopra riportati.

Nella PA

La metodologia più efficace per neutralizzare queste tendenze alla distorsione dei giudizi nella PA è la creazione di *team think* sia nella fase della selezione degli attori sociali come nella elaborazione e giudizio delle risposte valutative degli attori sociali. Il *team think*, composto da membri con opinioni, appartenenze ed interessi differenti, ha effetto di "*debiasing*" in quanto, attraverso il confronto critico, evita la cristallizzazione su posizioni idiosincratiche, parziali e difensive. Meglio se il *team think* è composto anche da rappresentanti degli attori sociali che compiono la valutazione.

Negli attori sociali

Per quanto riguarda il *debiasing* ed il miglioramento del giudizio nelle attività di valutazione degli attori sociali, si possono seguire due strade. La prima prevede la responsabilizzazione motivazionale e il potenziamento dei processi di attenzione con l'introduzione di *nudge,* ad esempio stimolando comportamenti emulativi attraverso la descrizione dell'impegno di altri attori sociali del contesto di riferimento del cittadino/utente nella valutazione partecipativa. La seconda è la strutturazione dei questionari secondo procedure che semplificano il giudizio con pochi passaggi valutativi (come nei "*fast and frugal trees*").

3 I modelli per la valutazione partecipativa

Con le presenti Linee Guida non si intende proporre alle amministrazioni un modello preconfezionato, ma lasciare alle stesse la discrezionalità e la responsabilità della scelta del modello di valutazione partecipativa più adeguato alla propria realtà, anche facendo tesoro di esperienze pregresse.

Onde favorire una solidità contenutistica, metodologica, tecnologica e informativa di base, si invitano però le amministrazioni ad inserire o a verificare la presenza, nel modello scelto, dei c.d. "requisiti minimi" di seguito sintetizzati in forma tabellare (cfr. Tabella 1).

Il modello di valutazione partecipativa personalizzato deve essere esplicitato all'interno del SMVP. Ne consegue che l'OIV, in sede di espressione del parere vincolante, dovrà verificarne la correttezza metodologica e la coerenza con le peculiari caratteristiche ed il livello di maturità dell'amministrazione.

Per poter essere positivamente valutato dall'OIV, il modello di valutazione partecipativa predisposto dall'amministrazione deve prevedere i "**Requisiti minimi**" elencati nella Tabella 1. Al fine di favorire una gradualità nella progettazione, nell'implementazione e nel miglioramento del modello di

valutazione partecipativa, è previsto che ogni amministrazione adotti nel proprio SMVP i requisiti minimi secondo la "**Scala di sviluppo della valutazione partecipativa"** riportata nella successiva Tabella 2.

Tabella 1. I Requisiti Minimi

CONTENUTISTICI	1) **ESPLICITAZIONE DEL MODELLO NEL SMVP**: nel Sistema di Misurazione e Valutazione della *Performance* deve essere dichiarato ed illustrato il "modello di valutazione partecipativa" adottato dall'amministrazione. In particolare, devono essere indicati soggetti e ruoli (compreso il soggetto a cui viene affidato, all'interno dell'amministrazione, il ruolo del coordinamento della valutazione partecipativa); oggetti valutati (servizi, attività, funzioni) e dimensioni di *performance* organizzativa coinvolte (nel rispetto delle LG n. 1/2017 del DFP); finalità della valutazione partecipativa; processo e tempi, ivi inclusa la fase di uso degli esiti della valutazione; strumenti e metodi adottati. 2) **EFFETTI DELLA VALUTAZIONE PARTECIPATIVA SULLA *PERFORMANCE* ORGANIZZATIVA**: il modello deve chiarire le modalità operative di collegamento tra valutazione partecipativa e *performance* organizzativa e gli effetti della prima sulla seconda (ovvero le modalità di utilizzo dei risultati) secondo gli ambiti/criteri previsti, in particolare, alle lettere a), c), e), f) e g) dell'art. 8, co. 1 del d.lgs. n. 150/2009. Tali effetti si traducono in termini di incidenza percentuale sulla valutazione della *performance* organizzativa e di partecipazione dei soggetti alla riorganizzazione del servizio o dell'attività (mappatura dei processi e ri-progettazione in chiave migliorativa del servizio, al fine di co-creare valore pubblico per il cittadino/utente insieme al cittadino/utente).
METODOLOGICI	3) **ANNUALITÀ**: la valutazione partecipativa deve essere effettuata con cadenza annuale. 4) **INCLUSIONE:** l'amministrazione pubblica deve garantire che la partecipazione al processo di valutazione sia il più possibile accessibile, inclusiva e aperta, assicurando uguale possibilità di partecipare a tutte le persone interessate. 5) **RESPONSABILIZZAZIONE**: il modello deve consentire la riconoscibilità dei valutatori e, quindi, la loro responsabilizzazione. 6) **PRIVACY E SICUREZZA**: il modello deve garantire il rispetto della privacy e della sicurezza per tutti i valutatori. 7) **VERIFICABILITÀ**: il modello deve consentire la verificabilità dei dati da parte dell'OIV. 8) **RILEVANZA:** il modello deve assicurare che siano oggetto di valutazione partecipativa le attività e i servizi selezionati secondo i criteri di cui al successivo par. 5.2
TECNOLOGICI	9) **SUPPORTO DIGITALE**: il modello deve essere dotato di un supporto digitale che favorisca la migliore e più veloce attuazione dei requisiti metodologici.
INFORMATIVI	10) **TRASPARENZA:** le fasi, gli esiti e i costi del processo di valutazione sono resi pubblici, non solo per la platea dei diretti interessati alla materia oggetto di consultazione, ma per tutti i cittadini.

Come anticipato, le amministrazioni possono migliorare progressivamente e gradualmente il proprio modello di valutazione partecipativa, adottando i requisiti minimi previsti dai diversi passaggi della scala di sviluppo della valutazione partecipativa.

Tabella 2 - Scala di sviluppo della valutazione partecipativa (le "X" indicano la fase nella quale il requisito deve essere introdotto nel SMVP)

REQUISITI		FASE DI AVVIO (I ANNO)	FASE DI SVILUPPO INTERMEDIO (II ANNO)	FASE DI SVILUPPO AVANZATO (III ANNO)
CONTENUTISTICI	1) ESPLICITAZIONE MODELLO NEL SMVP	X		
	2) EFFETTI	X (PO)	X (riprogettazione servizio o attività)	X (altri effetti decisi dall'amministrazione)
METODOLOGICI	3) ANNUALITÀ	X		
	4) INCLUSIONE		X	
	5) RESPONSABILIZZAZIONE		X	
	6) PRIVACY E SICUREZZA	X		
	7) VERIFICABILITÀ	X		
	8) RILEVANZA	X attività/servizi selezionati per prima attuazione	X ulteriori attività/servizi	X tutte le attività/servizi
TECNOLOGICI	9) SUPPORTO DIGITALE			X
INFORMATIVI	10) TRASPARENZA		X	X

Ad esempio, l'amministrazione dovrebbe:

- esplicitare il modello di valutazione (Requisito 1) già in fase di avvio (nello specifico, in sede di aggiornamento del SMVP);
- attivare l'effetto della valutazione partecipativa sulla *performance* organizzativa (Requisito 2) già in fase di avvio, rimandando gli effetti sulla riprogettazione di servizi e attività e altri possibili effetti alle fasi di sviluppo;
- digitalizzare il modello (Requisito 10) entro la fase di sviluppo avanzato, potendo peraltro anticiparne la realizzazione nelle fasi precedenti;
- dichiarare nell'aggiornamento del SMVP le attività e i servizi da sottoporre a valutazione partecipativa a decorrere dall'anno in cui la modifica acquista efficacia, chiarendo l'arco temporale, al massimo di 3 anni, entro il quale valutare tutte le attività e tutti i servizi.

In sede di parere vincolante sul SMVP, l'OIV verifica in quale fase della scala di sviluppo si colloca l'esperienza, dandone evidenza nel parere.

L'OIV, inoltre, nella Relazione annuale sul funzionamento complessivo del sistema, suggerisce all'amministrazione quali azioni adottare per favorirne il miglioramento progressivo.

4 Gli attori chiave

I principali soggetti coinvolti nel processo di valutazione partecipativa sono il DFP, l'amministrazione valutata, l'OIV e il cittadino/utente valutatore:

- il **DFP**, con il supporto tecnico e metodologico della **CTP**, svolge un ruolo di regia nell'indirizzo e coordinamento delle amministrazioni. Il DFP fornisce indicazioni metodologiche e supporta le amministrazioni nell'attuazione degli indirizzi forniti, anche mediante l'organizzazione di appositi laboratori specialistici per la condivisione di buone pratiche;

- l'**amministrazione** definisce il modello di valutazione partecipativa che intende adottare, costruisce la mappa degli *stakeholder*, individua attività e/o servizi da valutare, le dimensioni di *performance* e i soggetti valutatori; ha, inoltre, un ruolo chiave nelle attività di formazione e comunicazione, valutazione, utilizzo dei dati;
- l'**OIV** è chiamato a verificare l'adeguatezza del modello di valutazione partecipativa esplicitato dall'amministrazione nel proprio SMVP e a verificarne l'effettivo rispetto al fine di presidiare la corretta applicazione del principio di partecipazione dei cittadini e degli utenti. L'OIV, in particolare, deve verificare la previsione dei requisiti minimi delineati dalle presenti linee guida. L'OIV deve anche assicurarsi che il processo di valutazione partecipativa delineato nel SMVP possa garantire la regolare messa a disposizione delle informazioni necessarie ai fini della valutazione della *performance* organizzativa complessiva e della validazione della Relazione annuale sulla *performance*;
- **i cittadini e/o utenti** sono chiamati a svolgere un ruolo attivo, con un investimento di tempo ed energie, sia nelle attività preparatorie (inclusa l'attività di comunicazione volta a ridurre le asimmetrie informative, facendo conoscere meglio il servizio/attività oggetto della valutazione e il contesto in cui sono erogati) che nella valutazione delle attività e dei servizi. Il loro ruolo lungo il ciclo della *performance* può essere limitato alla sola valutazione oppure comprendere anche la selezione dei servizi oggetto di valutazione e dei criteri di analisi delle *performance* e, ulteriormente, estendersi alla definizione di piani di miglioramento a valle del processo di valutazione e, dunque, alla fase di ri-progettazione del servizio con la definizione degli *standard* qualitativi e quantitativi del servizio.

Oltre a tali soggetti principali, poi, potrebbe essere utile prevedere:

- in caso di amministrazioni particolarmente grandi e/o complesse, nell'ambito delle quali il modello di valutazione partecipativa viene applicato a numerose attività e servizi, anche molto diversi fra loro, l'individuazione di un responsabile/coordinatore della valutazione partecipativa che si occupi di supportare le diverse unità organizzative nella corretta applicazione del modello stesso;
- nel caso in cui il servizio o l'attività oggetto di valutazione partecipativa siano trasversali a più unità organizzative, la costituzione di un gruppo di lavoro dedicato che preveda la partecipazione di dirigenti e funzionari appartenenti alle diverse unità organizzative coinvolte, accanto a cittadini/ utenti.

5 Il processo di valutazione partecipativa

Il processo di valutazione può essere suddiviso nelle seguenti fasi:

1. mappatura degli *stakeholder* dell'amministrazione;
2. selezione dei servizi e delle attività oggetto di valutazione e delle corrispondenti modalità e strumenti di coinvolgimento;
3. selezione dei cittadini e/o degli utenti;
4. definizione delle dimensioni di *performance* organizzativa per la valutazione dei servizi e delle attività selezionati;
5. motivazione dei cittadini e/o degli utenti nonché dei dipendenti coinvolti nella valutazione;
6. valutazione delle attività e/o dei servizi;
7. utilizzo dei risultati ai fini della valutazione della *performance* organizzativa.

5.1 Mappatura degli stakeholder

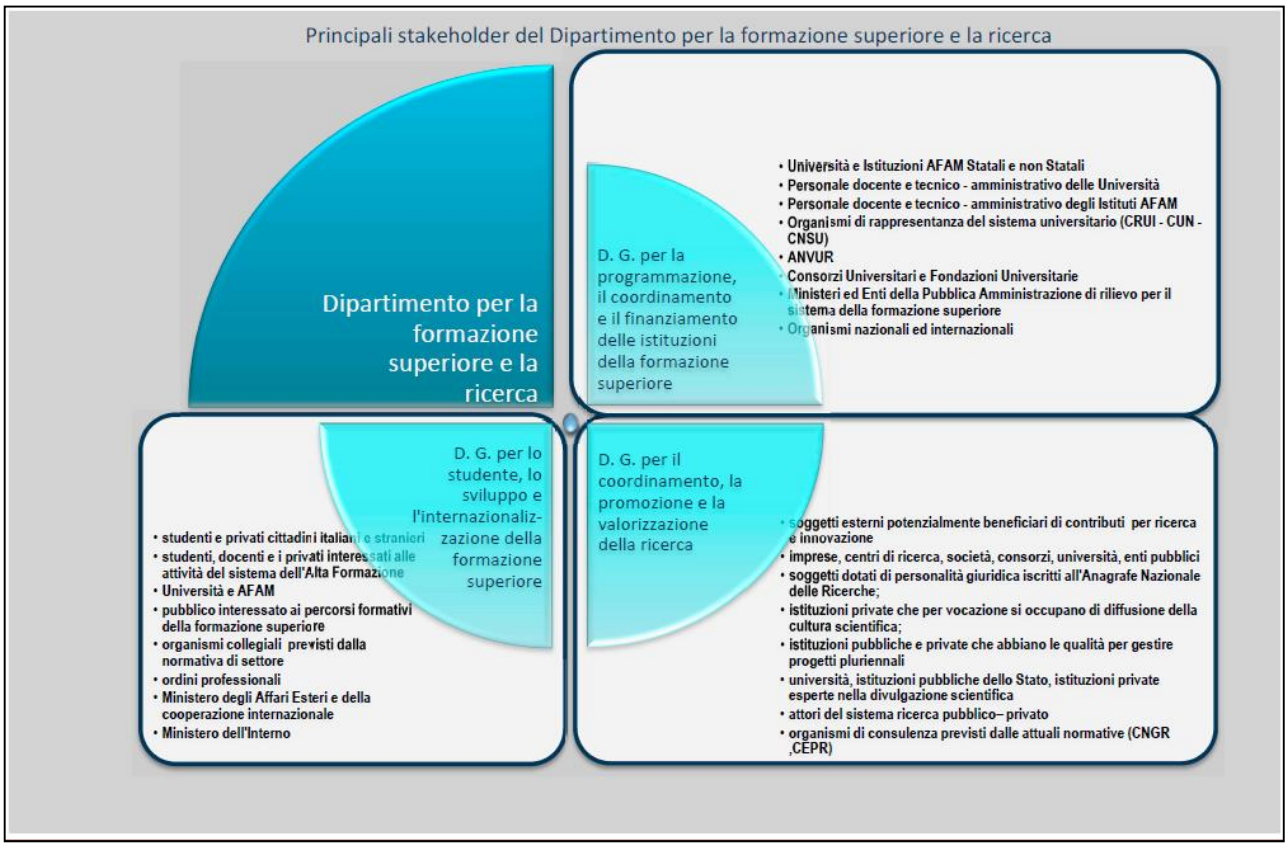
Il punto di partenza del processo di valutazione partecipativa è la realizzazione di una mappa degli *stakeholder* (portatori di interesse) che fa parte di qualunque processo di pianificazione strategica e riguarda l'amministrazione nel suo complesso. Si tratta di individuare tutti coloro che sono interessati all'attività e agli obiettivi dell'amministrazione e/o che possono condizionarne il raggiungimento. Una volta effettuata l'identificazione degli *stakeholder* e la loro classificazione, si tratta di decidere quali coinvolgere nella valutazione partecipativa e con quali modalità, in base alle caratteristiche di ciascuno.
Per la realizzazione di un'adeguata mappatura degli *stakeholder* può essere utile partire dalla individuazione di alcune macro-categorie per poi passare, a seconda dei casi, ad un maggiore livello di dettaglio.

A titolo di esempio non esaustivo, si possono individuare le seguenti macro-categorie di *stakeholder* più rilevanti per le pubbliche amministrazioni:

a) cittadini, utenti effettivi o potenziali dei servizi e beneficiari delle attività dell'amministrazione, in forma singola o associata;
b) dipendenti pubblici e organizzazioni sindacali;
c) fornitori di beni e servizi;
d) imprese destinatarie dei servizi resi dall'amministrazione;
e) altre amministrazioni;
f) media e organi di informazione;
g) utenti interni alla stessa amministrazione.

L'individuazione delle macro-categorie è solo il punto di partenza della mappatura degli *stakeholder*. L'amministrazione dovrà svolgere un'attività di analisi che porti a classificare gli *stakeholder* così come a differenziarne le modalità di coinvolgimento.

Figura. n. 1 – La Mappa degli *stakeholder* del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca – Dipartimento per la formazione superiore e la ricerca (fonte: Piano della *Performance* 2019-2021).



Per l'identificazione degli *stakeholder*, una pubblica amministrazione può avvalersi di tanti strumenti, spesso usati in maniera consequenziale per raffinare la conoscenza delle caratteristiche degli *stakeholder* stessi e scegliere le modalità di coinvolgimento più efficaci.
Il processo di mappatura si compone di quattro fasi:

1. attività di *brainstorming* volta a definire una prima lista di *stakeholder;* si parte normalmente da un gruppo ristretto interno all'amministrazione che, svolgendo un esercizio di *brainstorming*, individua i principali gruppi di *stakeholder*; in questa fase può essere utilizzata la matrice potere-interesse (descritta di seguito);
2. discussione della prima mappatura nell'ambito di un gruppo più ampio che comprende i rappresentanti dei principali *stakeholder;* la finalità di questa seconda fase è quella di identificare ulteriori *stakeholder* e di esplicitare meglio la natura dell'interesse dei soggetti verso l'obiettivo strategico e/o la loro fonte di influenza (ossia, il contributo che possono dare al raggiungimento dell'obiettivo e al miglioramento delle *performance* del servizio o dell'attività); viene, quindi, predisposta una scheda per ciascun *stakeholder*, contenente: le caratteristiche principali, le dimensioni di *performance* verso cui lo *stakeholder* ha un interesse maggiore, e la percezione che ne ha (ivi incluse quelle del servizio / attività che sarà oggetto della valutazione partecipativa), nonché le aspettative dello *stakeholder* verso l'amministrazione;
3. definizione del livello di valutazione/percezione delle *performance* da parte di ciascun *stakeholder* selezionato; in questa fase può essere utile l'utilizzo di colori (verde, giallo, rosso) per indicare i diversi livelli;
4. identificazione degli interventi che possono soddisfare le diverse tipologie di *stakeholder*.

La matrice *potere/influenza – interesse* è uno dei modelli più diffusi per la classificazione degli *stakeholder* e per pianificarne il coinvolgimento. La matrice suddivide gli *stakeholder* in quattro gruppi, ottenuti incrociando due dimensioni: il potere di condizionare o influenzare (positivamente o negativamente) il raggiungimento degli obiettivi dell'amministrazione e l'interesse verso servizi e/o attività specifici dell'amministrazione stessa. I quattro gruppi sono:

- *stakeholder* chiave: livello di potere/influenza alto – interesse alto;
- *stakeholder* influenzatori del contesto: livello di potere/influenza alto – interesse basso;
- *stakeholder* deboli: livello di potere/influenza basso – interesse alto;
- *stakeholder* marginali: livello di potere/influenza basso – interesse basso.

Tabella 3: Matrice potere / influenza-interesse

		POTERE/INFLUENZA	
		BASSA	*ALTA*
INTERESSE	*BASSO*	***Stakeholder* marginali** Possono essere esclusi dalle strategie di coinvolgimento in quanto non centrali per l'amministrazione	***Stakeholder* influenzatori del contesto dell'amministrazione e delle sue *performance*** Andrebbero sensibilizzati al fine di aumentare il loro interesse verso l'amministrazione (ad esempio, legislatore, finanziatori, ecc.)
	ALTO	***Stakeholder* deboli** Si tratta di utenti effettivi o potenziali del servizio, loro famiglie o la comunità di riferimento. L'amministrazione deve mirare ad aumentare la loro influenza attraverso un maggiore coinvolgimento	***Stakeholder* chiave** Sono al centro delle strategie di coinvolgimento e di partecipazione, sia nelle fasi di assunzione delle decisioni sia in quelle successive di attuazione e valutazione

La matrice *potere/influenza – interesse* è utile all'amministrazione nell'identificazione degli *stakeholder* e fornisce indicazioni rispetto all'ordine di priorità con cui coinvolgerli nonché sulle finalità perseguite. Tale strumento, quindi, può essere utilizzato per individuare gli *stakeholder* decisivi e quelli non decisivi. I primi sono centrali rispetto al processo, mentre i secondi, pur essendo stati classificati e presi in considerazione, non lo sono. Nel Box 2 sono riportati alcuni esempi di possibili esiti dell'utilizzo della matrice.

Box 2: Uso degli esiti della classificazione potere/influenza-interesse

Esempio 1 - Con riferimento al servizio di erogazione delle pensioni (servizi a cittadini e/o imprese), l'Istituto di Previdenza Sociale classificherà: *stakeholder* deboli i pensionati/lavoratori che possono vantare un interesse alto e una capacità di incidere bassa; *stakeholder* influenzatori il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; *stakeholder* chiave i sindacati dei lavoratori e le imprese; *stakeholder* marginali i giovani non lavoratori.

Esempio 2 - Per quanto riguarda i trasferimenti in materia di tutela dei beni culturali da parte del MIBACT agli enti locali questi possono essere considerati *stakeholder* chiave; mentre i cittadini residenti, le cooperative e associazioni culturali *stakeholder* deboli; potenziali finanziatori privati sono *stakeholder* influenzatori.

Esempio 3 - Con riferimento all'attività di regolazione, a titolo esemplificativo, può essere menzionata l'attività finalizzata alla diffusione del digitale nelle amministrazioni svolta dall'AGID. Saranno *stakeholder* chiave di tale attività le amministrazioni destinatarie della regolazione; *stakeholder* deboli i dipendenti pubblici delle singole

Box 2: Uso degli esiti della classificazione potere/influenza-interesse (segue)
amministrazioni e gli utenti che potenzialmente usufruiranno di servizi erogati per via digitale dalle amministrazioni; la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il DFP rappresentano *stakeholder* in grado di influenzare il contesto.
Esempio 4 – Per l'attività di trasferimento, tipica di alcune amministrazioni pubbliche, un esempio può essere il sostegno della produzione agricola da parte dell'Unione Europea attraverso l'erogazione, ai produttori, di aiuti, contributi e premi. Tali erogazioni sono gestite, in Italia, dall'Agea (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) che svolge funzioni di Organismo di Coordinamento di regioni e province autonome e di Organismo pagatore nelle regioni dove questo non è istituito. Anche per l'AGEA è utile la mappatura, la classificazione e il coinvolgimento degli *stakeholder*: questi includeranno, tra gli altri, i produttori agricoli (presumibile elevato interesse e bassa influenza), i Servizi della Commissione Europea (al contrario, elevato potere e basso interesse specifico in un paese membro), nonché il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, le Regioni, gli Organismi pagatori regionali ed altre pubbliche amministrazioni.
Benché normativamente regolate, le funzioni di autorizzazione, esecuzione e contabilizzazione dei pagamenti possono beneficiare del coinvolgimento di utenti finali e intermedi nella valutazione.
Gli utenti agiscono sia in forma individuale sia in forma associata (ad esempio, attraverso i Centri di Assistenza Agricola che svolgono le attività di supporto nella predisposizione delle domande di ammissione ai benefici comunitari e nazionali su mandato degli imprenditori interessati).
Nel suo Piano di Performance 2019-2021, l'Agea riconosce nel coinvolgimento degli *stakeholder* un efficace strumento per la concreta riduzione dei margini di errore e delle anomalie in cui i produttori e gli operatori istituzionali possono incorrere nel momento in cui entrano in rapporto con l'Amministrazione.

La matrice *potere/influenza – interesse* può essere ulteriormente articolata nelle fasi successive di mappatura come illustrato nella tabella successiva. Una mappatura articolata come nella Tabella 4 fornisce informazioni fondamentali sugli *stakeholder* individuati, che possono essere utilizzate tanto in fase di pianificazione che di implementazione delle attività dell'amministrazione. Tale strumento consente di dividere gli *stakeholder* in due macro-categorie: gli *stakeholder* "sostenitori", che possono contribuire a migliorare la *performance* dell'amministrazione e gli *stakeholder* "oppositori", che si prevede, per cause diverse, abbiano comportamenti ostativi rispetto alle strategie dell'amministrazione. Per ciascuno di essi si individuano informazioni aggiuntive che possono essere utili a comprendere le modalità di coinvolgimento e l'impatto potenziale.
Di particolare interesse risulta essere la colonna in cui sono esplicitate le potenziali implicazioni per la buona riuscita del processo di valutazione partecipativa, rispetto al ruolo di ogni *stakeholder* individuato.

Tabella 4. Classificazione degli stakeholder

Stakeholder	Interesse (B/M/A)*	Risorse su cui possono contare	Canali di intervento accessibili agli *stakeholder*	Probabilità e modalità di partecipazione	Influenza (risorse + partecipazione)*	Implicazioni per la valutazione partecipativa	Modalità di coinvolgimento adottata
Stakeholder sostenitori							
…							
Stakeholder oppositori							
…							

*Basso, medio, alto

5.2 Selezione dei servizi, delle attività e delle modalità di coinvolgimento

La presenza di una mappatura degli *stakeholder* consente all'amministrazione di proseguire con la selezione delle attività e/o dei servizi che saranno oggetto della valutazione partecipativa e, più in generale, di orientare l'azione amministrativa verso l'attuazione di interventi mirati a soddisfare gli interessi e le aspettative degli *stakeholder*.
Come già indicato in premessa (cfr. par. 1), in sede di prima attuazione, l'amministrazione potrà individuare le attività e/o servizi su cui applicare il modello di valutazione partecipativa in modo graduale, definendo, però, al contempo un arco temporale, non superiore al triennio, entro cui il coinvolgimento dei cittadini/utenti riguarderà tutte le attività e i servizi erogati.
A tale scopo, potrebbe essere utile recuperare quanto le amministrazioni hanno già fatto in merito alla definizione degli *standard* di qualità dei servizi. Si rammenta, infatti, come la delibera CIVIT n. 3/2012, che aggiornava la delibera n. 88/2010, prevedesse, per ogni tipologia di servizio erogato dall'amministrazione, l'individuazione:

- delle principali caratteristiche dei servizi erogati;
- delle modalità di erogazione;
- della tipologia di utenza che usufruisce del servizio.

Tali informazioni, infatti, rappresentano un utile supporto per la corretta individuazione dei servizi ai quali applicare il modello di valutazione partecipativa.
Inoltre, nel selezionare le attività e/o i servizi da valutare, è opportuno tener conto dei seguenti criteri:

- ambiti dove persistono basse *performance* o alta conflittualità con l'utenza (reclami, contenziosi, ecc.);
- ambiti di elevata rilevanza per gli utenti e per la collettività;
- ambiti di elevata rilevanza rispetto alla missione istituzionale dell'amministrazione.

Una volta selezionate le attività e/o i servizi da valutare, l'amministrazione deve scegliere il metodo e gli strumenti di coinvolgimento più idonei per ciascun caso specifico.
A tale proposito, con riferimento alla classificazione delle tipologie di attività prevista nelle LG n. 1/2017, si riportano di seguito alcune indicazioni.
Come già segnalato in premessa, si rammenta, infine, come il processo di valutazione partecipativa dovrà comunque gradualmente interessare tutti i servizi e/o le attività dell'amministrazione.
Si precisa che, una volta a regime, nel caso di amministrazioni particolarmente grandi e/o complesse nel SMVP possono essere previsti meccanismi di rotazione in base ai quali la valutazione partecipativa riguarderà annualmente solo una parte delle attività e dei servizi erogati.

Servizi diretti a cittadini o imprese

Le amministrazioni pubbliche intervengono per soddisfare i bisogni degli individui tramite la produzione diretta di servizi o finanziando soggetti esterni (aziende for-profit e non-profit) affinché si occupino della produzione e dell'erogazione degli stessi. Si tratta della tipologia di attività che maggiormente si presta alla valutazione partecipativa. L'interesse dei cittadini è maggiore verso i servizi diretti rispetto alle attività amministrative o di *policy making* e la misurabilità delle *performance* più agevole.
Si distingue tra servizi di *back office* (dei quali si valuteranno le dimensioni di *performance* relative all'efficienza e all'efficacia quantitativa/qualitativa) e servizi di *front office* (da valutare secondo le dimensioni relative a efficacia quantitativa/qualitativa e impatto).

Funzioni di trasferimento

Tali funzioni prevedono il trasferimento di risorse a enti o soggetti terzi per promuovere finalità di interesse pubblico (finanziamenti di strutture di servizio, erogazione di incentivi, ecc.). Le attività relative a trasferimenti di risorse realizzate dai ministeri ad altri soggetti possono rappresentare una delle modalità di attuazione di una politica di competenza dell'amministrazione. In particolare, si può far riferimento a due categorie: risorse tramite le quali l'amministrazione realizza direttamente politiche pubbliche con allocazione diretta ai soggetti destinatari (ad esempio, incentivi alle imprese, contributi di sostegno al reddito delle famiglie erogati direttamente dal Ministero); risorse tramite le quali l'amministrazione realizza indirettamente (secondo una funzione di indirizzo e/o vigilanza e/o controllo) politiche pubbliche con allocazione presso soggetti intermedi che costituiscono una filiera, più o meno complessa, che permette l'attuazione delle politiche (ad esempio, i trasferimenti del Ministero del Lavoro agli enti vigilati e agli enti territoriali finalizzati al sostegno dell'occupazione).

Funzioni di regolazione

Attraverso tali funzioni, le amministrazioni pubbliche definiscono normative e standard, concedono autorizzazioni, licenze, concessioni, definiscono il quadro giuridico che regola i diritti e i doveri delle persone nonché gli spazi d'azione delle amministrazioni pubbliche stesse. A tal fine si crea un sistema di regole che definisce in primo luogo le tipologie di legami tra amministrazioni pubbliche e le rispettive competenze e, simultaneamente, gli spazi di azione della funzione potestativa. Tale sistema di regole è funzionale anche alla regolazione del sistema economico a livello macro e micro. La funzione di regolazione macroeconomica è sempre più affidata a soggetti istituzionali sovranazionali. A livello microeconomico, invece, la funzione di regolazione della pubblica amministrazione sta assumendo un'importanza sempre maggiore. I principali "prodotti" di questa funzione sono di natura legale: leggi, decreti, circolari, regole tecniche, linee guida e disposizioni.
Sebbene la valutazione partecipativa si applichi più agevolmente ai servizi aventi un'utenza diretta, il modello può portare importanti benefici anche alle attività di regolazione, tipiche di alcune amministrazioni. A titolo di esempio, nel caso della misurazione degli oneri amministrativi si prevede esplicitamente la consultazione sia dei dipendenti sia dei destinatari (cittadini e imprese) dell'attività di regolazione nella valutazione degli oneri che ne conseguono. A questo riguardo, particolare importanza assume la predisposizione di forme di consultazione pubblica, che facciano uso di piattaforme digitali facilmente accessibili dagli *stakeholder*.
Anche in questo ambito, può risultare complesso individuare quali soggetti coinvolgere nella fase di valutazione partecipativa. Con riferimento alle modalità di coinvolgimento, inoltre, può essere utile fare riferimento anche allo *Standard Cost Model* (SCM) descritto nel Box 3.

Box 3 – La partecipazione nello Standard Cost Model

Lo SCM si compone di 4 fasi principali: una fase preliminare di identificazione degli oneri amministrativi generati all'interno di una specifica funzione di regolazione; una seconda fase di consultazione dei dipendenti pubblici in cui si analizzano le procedure legate alle attività ritenute gravose per precise categorie o gruppi di cittadini; una terza fase in cui si definiscono modifiche di miglioramento e riduzione degli oneri, anche grazie alla consultazione diretta dei cittadini su cui grava il carico degli oneri amministrativi; un'ultima fase in cui, sulla base delle informazioni raccolte, si attuano le modifiche proposte, coinvolgendo attivamente anche i dipendenti pubblici.

Esperienze

Il processo descritto prevede il coinvolgimento diretto e attivo dei cittadini, anche attraverso consultazioni pubbliche. Alcune esperienze straniere rappresentano da questo punto di vista un utile riferimento.

Il **Governo dell'Olanda**, tra i primi ad adoperare lo SCM, lo ha utilizzato per ridurre complessivamente del 25% gli oneri amministrativi a carico dei cittadini. A tal fine sono stati individuati e coinvolti differenti gruppi di cittadini. Le consultazioni hanno evidenziato come alcuni gruppi subiscano maggiori oneri amministrativi rispetto ad altri (ad esempio, le persone con disabilità e malati cronici, anziani, richiedenti prestazioni etc.).

Box 3 – La partecipazione nello Standard Cost Model (segue)

Una volta individuati gli oneri amministrativi per ciascun gruppo, i cittadini hanno fornito informazioni in merito alla percezione dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni. Tale analisi ha fatto emergere i seguenti dati:

- solo il 20% delle norme è causa dell'80% degli oneri;
- gli obblighi di informazione sono quelli percepiti come più irritanti per i cittadini;
- è necessario individuare quali siano gli obblighi di informazione per ognuno dei gruppi target consultati.

Anche nel **Regno Unito** lo SCM è stato utilizzato con l'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi derivanti dall'attività di regolazione. L'attività di riduzione degli oneri amministrativi a carico dei cittadini si inserisce in un più ampio movimento che tra il 2004 e il 2005 ha visto il Governo dedicarsi con forza a ridurre gli oneri della regolazione per le imprese. In particolare, l'uso dello SCM ha coinvolto l'attività normativa di 17 Dipartimenti.

La misurazione degli oneri ha coinvolto circa 8.500 imprese, i cui dipendenti sono stati intervistati da consulenti esterni del Governo al fine di stimare il tempo impiegato per adempiere a specifici oneri nei confronti del sistema pubblico. Al termine della rilevazione, ogni Dipartimento ha formulato un proprio piano per la semplificazione e negli anni successivi più di 500 esperienze mirate sono state attivate. La grande mole di informazioni raccolte consultando in modalità diretta le imprese ha reso l'esperienza inglese particolarmente ambiziosa.

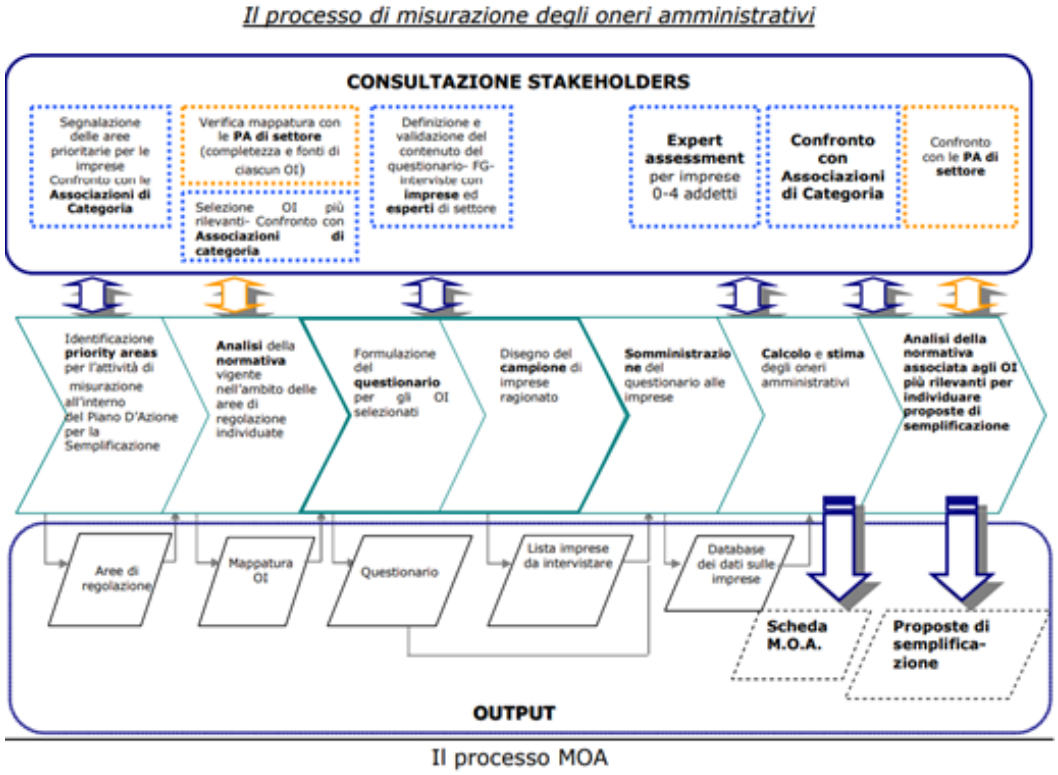
A livello nazionale, in **Italia**, un interessante caso di applicazione di questo tipo di metodologia è costituito dalle attività di consultazione realizzate, da diversi anni, dal Dipartimento della funzione pubblica per la ***Misurazione degli oneri amministrativi (MOA)***. Le modalità impiegate sono di due tipi:

1. la consultazione mirata di soggetti singoli e organizzazioni (esperti, operatori, associazioni rappresentative) attraverso strumenti come focus group, *expert assessments*, indagini statistiche e gruppi di lavoro;
2. la consultazione pubblica, aperta a tutti coloro che hanno avuto esperienze di adempimenti amministrativi, attraverso appositi questionari online.

La consultazione mirata, destinata a soggetti specifici individuati dall'Ufficio per la semplificazione, è svolta principalmente in funzione della quantificazione del peso degli adempimenti amministrativi sulle singole imprese e sui cittadini (misurazione degli oneri amministrativi). Tra il 2007 e il 2019, sono state realizzate più di 20 iniziative strutturate di consultazione (tra *expert assessments* e rilevazioni), per un totale di oltre 10.000 soggetti coinvolti. Queste rilevazioni sono state realizzate anche in collaborazione con Istat e/o affidate tramite gara a società specializzate.

La consultazione pubblica ha invece lo scopo di favorire una più ampia e variegata partecipazione nelle attività di semplificazione. A titolo di esempio, dal 2009 al 2013 l'Ufficio ha svolto una consultazione online denominata "*Burocrazia: diamoci un taglio*!". La consultazione, svolta con moduli compilabili su un sito web dedicato, consisteva in due domande '*core*' a risposta aperta, con caratteri contingentati (circa 2.500 e 1.500), con le quali si chiedeva di descrivere storie di complessità burocratica e possibili soluzioni innovative di semplificazione. Sono pervenute nella consultazione pubblica 2.164 contributi. In totale, le consultazioni pubbliche sulla semplificazione hanno coinvolto più di 5.000 tra cittadini e imprese.

Box 3 – La partecipazione nello Standard Cost Model (segue)



Il processo MOA

Per maggior informazioni sul MOA:
http://www.funzionepubblica.gov.it/i-risultati-del-programma-di-misurazione-degli-oneri-2007-2012
www.italiasemplice.gov.it
http://rete.italiasemplice.gov.it/

Funzioni di amministrazione generale

Questa tipologia di funzioni interviene a supporto del funzionamento di strutture e servizi interni alle stesse amministrazioni ed è comune a tutte le tipologie di organizzazioni.
In questo caso, quindi, i soggetti da coinvolgere nella valutazione partecipativa sono prevalentemente "interni" all'amministrazione stessa, ma "esterni" rispetto all'unità organizzativa responsabile della specifica attività.

In relazione a ciascuna delle diverse tipologie di attività svolte dalle amministrazioni è possibile individuare gli strumenti più adatti ad assicurare il coinvolgimento di soggetti esterni. Nel box seguente si forniscono alcuni esempi.

Box 4 – Gli strumenti da utilizzare per il coinvolgimento

La scelta del metodo/strumento più idoneo da utilizzare per il coinvolgimento dipende da diversi fattori:

- tipologia di attività da valutare;
- tipologia di amministrazione;
- contesto di riferimento;
- selezione dei valutatori (cfr. paragrafo 5.3).

Rinviando alla vasta letteratura esistente in materia per una descrizione analitica dei principali strumenti di coinvolgimento, si riporta di seguito, a titolo di esempio, un elenco delle principali tipologie di strumenti unitamente

Box 4 – Gli strumenti da utilizzare per il coinvolgimento (segue)
ad una prima indicazione di massima in merito a quali possono essere i servizi o le funzioni che più si prestano al rispettivo utilizzo.

Strumento di coinvolgimento	Servizi diretti a cittadini o imprese	Funzioni di trasferimento	Funzioni di regolazione	Funzioni di amministrazione generale
Questionario	X			X
Focus group	X	X		X
Panel di esperti		X	X	
Interviste CATI – CAPI – CAWI - MAWI	X	X	X	
Standard Cost Model			X	

5.3 Selezione dei cittadini/valutatori

La selezione dei cittadini e degli utenti dell'attività oggetto di valutazione deve portare ad una soluzione ottimale del *trade-off* tra esperienza e rappresentatività. Da un lato è fondamentale coinvolgere cittadini e utenti che abbiano una conoscenza dell'amministrazione e dei suoi servizi. É presumibile che esistano differenze in termini di capacità tra i cittadini. Solitamente, i cittadini più informati sono utenti abituali che hanno interazioni frequenti con l'amministrazione. Dall'altro lato, l'amministrazione è responsabile di bisogni collettivi più ampi dell'utenza attuale. A titolo di esempio, si possono menzionare cittadini che avrebbero bisogno del servizio oggetto di valutazione ma che non riescono ad accedere allo stesso (si pensi ai servizi della sanità o della cultura); oppure categorie di cittadini inattivi e non-utenti, rilevanti per la definizione di politiche come l'ambiente e la cultura, quali ad esempio le generazioni future. Il coinvolgimento di associazioni di categoria o di settore può contribuire a sopperire a questa esigenza di rappresentatività.
Un'ulteriore esigenza di cui tenere conto nella selezione dei cittadini/utenti è la loro disponibilità di tempo e la motivazione a collaborare (su questo aspetto si rinvia al successivo paragrafo 5.5).
Ultimo elemento di cui tener conto nella selezione dei valutatori è, inevitabilmente, quello della sostenibilità. Come già ricordato, infatti, il processo di coinvolgimento dei valutatori in un'ottica di valutazione partecipativa è sicuramente oneroso per le amministrazioni che dovranno, quindi, contemperare anche l'esigenza di rendere il processo compatibile con le risorse effettivamente disponibili, pur senza intaccare la significatività e il rigore metodologico della valutazione.
Le amministrazioni che usano abitualmente strumenti come la mappatura degli *stakeholder* nel proprio ciclo di *performance* sono dotate di una migliore conoscenza dei cittadini e della comunità di riferimento e, dunque, avvantaggiate nell'identificazione dei cittadini/valutatori.

5.4 Dimensioni di performance

Dopo aver selezionato i servizi e/o le attività che sono oggetto della valutazione, occorre identificare le dimensioni di *performance* sulle quali i cittadini/utenti sono chiamati ad esprimersi.
La scelta di dimensioni interessanti e rilevanti per i cittadini/utenti è favorita dall'utilizzo di indicatori di *performance* organizzativa multidimensionali all'interno dei piani della *performance*. Avvalendosi delle indicazioni contenute nelle LG n. 1/2017 e n. 2/2017, l'amministrazione potrebbe utilizzare, per ciascuna tipologia di servizi e/o attività, almeno le seguenti dimensioni per la valutazione partecipativa, da intendersi a titolo esemplificativo e non esaustivo:

A. **servizi di front office, a favore degli utenti esterni e finali:** efficacia quantitativa erogata (es. quantità *output* esterni); efficacia qualitativa erogata (rispetto degli *standard* di qualità dichiarati, ad esempio sui tempi erogativi, sulla trasparenza, ecc.); efficacia qualitativa percepita (es. rilevazione del grado di soddisfazione, cortesia del personale); impatti (es. effetto sul livello di benessere del cittadino/utente rispetto al periodo precedente all'erogazione del servizio);
B. **servizi di back-office e attività di amministrazione generale, a favore degli utenti interni:** efficacia quantitativa erogata (es. quantità *output* interni); efficacia qualitativa erogata (rispetto standard di qualità dichiarati, ad esempio rispetto dei tempi di svolgimento del processo interno, ecc.); efficacia qualitativa percepita (es. rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti interni, cortesia del personale); efficienza temporale (es. tempi di svolgimento del processo interno); efficienza economica (es. costi di svolgimento del processo interno);
C. **attività di regolazione e di trasferimento:** efficacia qualitativa erogata (rispetto *standard* di qualità dichiarati, ad esempio rispetto dei tempi di svolgimento, ecc.); efficacia qualitativa percepita (es. rilevazione del grado di soddisfazione); efficienza temporale (es. tempi di svolgimento); efficienza economica (es. complessità delle informazioni, costi di svolgimento).

È ragionevole supporre che i cittadini saranno maggiormente interessati ad alcune tipologie di indicatori in grado di descrivere in modo opportuno la qualità dei servizi valutati. Per tale motivo è auspicabile che la scelta delle dimensioni della *performance* organizzativa da sottoporre a valutazione partecipativa sia effettuata insieme agli utenti o a loro rappresentanti. Con particolare riferimento ai servizi erogati, inoltre, le amministrazioni potranno tenere in considerazione quanto già stabilito in sede di definizione degli standard di qualità e/o delle carte dei servizi.

5.5 Motivazione dei cittadini/valutatori e dei dipendenti pubblici

Un aspetto critico per il successo della valutazione partecipativa è come mantenere gli attori – sia cittadini/utenti sia dipendenti coinvolti nella valutazione – motivati e attivamente impegnati nel corso di tutto il processo.
Nei processi di valutazione partecipativa, infatti, l'azione di valutazione coesiste necessariamente con la mobilitazione delle persone in merito a un dato problema, la condivisione trasparente di informazioni, la formulazione di un giudizio rispetto al problema e la partecipazione nell'identificazione e nell'attuazione di possibili soluzioni. Il cittadino/utente valutatore è sempre e comunque un cittadino/utente attivo e interessato al cambiamento della società.
Allo scopo di mantenere elevati livelli di motivazione le amministrazioni possono adottare tre "strumenti" principali:

- la comunicazione;
- la formazione;
- la socializzazione.

La **comunicazione** deve accompagnare l'intero processo:

- nella fase iniziale per spiegare chiaramente gli obiettivi e le modalità e per fornire le informazioni necessarie affinché si attivi una partecipazione consapevole e responsabile;
- nella fase di valutazione vera e propria, per incoraggiare la partecipazione e fornire *feedback* intermedi;
- nell'ultima fase per rendicontare, in modo trasparente ed oggettivo, gli esiti e gli impatti.

I canali di comunicazione devono essere individuati in relazione alla tipologia di soggetti ai quali l'amministrazione intende rivolgersi. Se, per esempio, un servizio oggetto del processo di valutazione partecipativa riguardasse le pensioni, sarebbe opportuno utilizzare anche media tradizionali, oltre a quelli *broadcast* e digitali.
Il tono della comunicazione deve porre l'accento su un nuovo modo di amministrare la cosa pubblica, un modello nel quale amministrazione e cittadini/utenti collaborano per generare valore pubblico.

L'attività di **formazione** dovrebbe essere rivolta, in prima istanza, ai cittadini valutatori, al fine di ridurre le asimmetrie informative tra loro e i dipendenti pubblici. Una seconda attività di formazione dovrebbe riguardare i dipendenti pubblici, interni all'amministrazione, al fine di porli in condizione di gestire e coordinare le fasi del processo di valutazione e le interazioni con i cittadini/utenti. La formazione ai dipendenti pubblici assolve anche un secondo fine, quello di garantire una maggiore consapevolezza degli addetti ai lavori in merito agli obiettivi ultimi del processo e ai relativi benefici sia interni che esterni all'amministrazione che si intendono perseguire.

La **socializzazione** può essere favorita, in modo meno oneroso, indirettamente, coinvolgendo associazioni di cittadini e utenti anziché singoli. Essa è incentrata sull'informare i cittadini/utenti dell'importanza del proprio ruolo all'interno del processo e sul rafforzamento di una identità di gruppo. La socializzazione può consistere anche nell'attribuzione di posizioni/deleghe di responsabilità, nel riconoscimento dell'impegno dei cittadini valutatori da parte dei media o di altri cittadini, nell'organizzazione di eventi ufficiali; ciò favorisce una partecipazione attiva dei cittadini/utenti al processo.

5.6 Valutazione delle attività e/o dei servizi

Questa fase è il cuore del processo e va progettata su misura delle esigenze dell'amministrazione e delle caratteristiche dell'oggetto di valutazione. Si ricorda che le informazioni relative a chi valuta (soggetti e ruoli), cosa e quanto (oggetti e dimensioni della *performance* organizzativa), come (fasi e sub-fasi del processo, strumenti e metodi), quando (tempi) e perché (finalità) costituiscono il requisito contenutistico n. 1, sono definite nel modello di valutazione partecipativa e vanno esplicitate nel SMVP.
Quindi, nel modello vanno definite anche le seguenti sub-fasi della valutazione (cfr. Tabella 1):

- raccolta dei dati prodotti sia dall'intervento diretto dei cittadini/utenti sia da altre fonti (da realizzare nel rispetto dei requisiti metodologici n. 3-8, del requisito tecnologico n. 9, del requisito informativo n. 10);
- elaborazione, analisi e interpretazione dei dati (da realizzare nel rispetto del requisito metodologico n. 8, del requisito tecnologico n. 9);
- comunicazione dei risultati della valutazione (da realizzare nel rispetto del requisito informativo n. 10).

5.7 Utilizzo dei risultati della valutazione

Uno degli aspetti chiave per il successo delle iniziative di coinvolgimento dei cittadini e/o degli utenti nella valutazione dei servizi o delle attività è rappresentato dalla capacità dell'amministrazione di utilizzarne al meglio gli esiti, con particolare riferimento a:

- effetti sulla valutazione della *performance* organizzativa;

- ri-progettazione in chiave migliorativa dei servizi e/o delle attività tenendo conto delle esigenze ed aspettative del cittadino/utente, al fine di creare valore pubblico.

La valutazione partecipativa, infatti, analogamente a tutti gli strumenti di valutazione della *performance*, diventa importante solo nella misura in cui i suoi esiti incidono su:

- **servizi**: consentendo una riprogettazione complessiva, più efficace ed efficiente del servizio pubblico;
- **decisioni e politiche pubbliche**: contribuendo, attraverso il supporto ai decisori politici, al miglioramento delle decisioni future di intervento che tengano conto dei bisogni dei cittadini/utenti;
- **comportamenti**:
    - mettendo i cittadini/utenti in grado di produrre un cambiamento culturale e sociale e di stimolare processi di apprendimento collettivo e di accrescimento del senso di comunità;
    - innescando meccanismi di premialità/sanzione:
        - premi per le comunità di riferimento che rafforzano anche l'identità e l'appartenenza a un gruppo;
        - "bonus civici" da utilizzare per decidere le priorità in fase di ri-progettazione del servizio, premi reputazionali, ecc.

A tal fine, pertanto, è fondamentale prevedere momenti di discussione, analisi e interpretazione condivisa dei risultati della valutazione tra i vertici della *governance* e i cittadini/valutatori.
Il corretto utilizzo dei *feedback* risulta essenziale anche per non deludere le aspettative dei cittadini e/o degli utenti coinvolti ed accrescere la loro fiducia nelle istituzioni: è evidente, infatti, che chi partecipa a questo tipo di iniziative si aspetta di generare "effetti concreti" sull'operato dell'amministrazione. Diventa, quindi, di fondamentale importanza restituire un *feedback* sulle iniziative realizzate, pubblicando sul sito istituzionale, un *report* che abbia l'obiettivo di restituire il lavoro fatto, di informare i soggetti coinvolti e promuovere il processo anche con chi non è stato coinvolto.
Tale *report*, tuttavia, costituisce solo il riscontro minimo al quale devono fare seguito effetti più concreti e rilevanti in termini di **co-valutazione** e **co-progettazione**.
Con riferimento alla valutazione della performance organizzativa, ad esempio, l'amministrazione stabilisce nel proprio Sistema di misurazione e valutazione quale percentuale della *performance* organizzativa complessiva dipende dagli esiti della valutazione partecipativa (cittadino/utente co-valutatore).
Analogamente, ove l'amministrazione intenda enfatizzare la partecipazione alla ri-progettazione in chiave migliorativa del servizio, nel Sistema si può prevedere che la partecipazione ad ogni iniziativa di valutazione partecipativa dia diritto ad un pacchetto di "bonus civici" utilizzabili per esprimere preferenze e priorità in sede di riprogettazione del servizio da parte dell'amministrazione stessa (cittadino/utente co-progettatore). In questo caso, tra l'altro, diventa ancora più importante assicurare una corretta e rigorosa individuazione definizione della mappa degli *stakeholder* onde evitare che siano esclusi dalla fase di "co-progettazione" soggetti particolarmente rilevanti.
In questa ottica, infine, appare opportuno che il processo di valutazione partecipativa preveda anche l'impostazione e la condivisione di un **piano di miglioramento** che includa la definizione degli ambiti di intervento, le corrispondenti azioni e l'impostazione di un sistema di monitoraggio.

6 Prospettive evolutive

La valutazione partecipativa sarà tanto più efficace quanto più l'intero ciclo di *performance* e tutta l'amministrazione si ispireranno a un modello di *governance* aperto all'esterno. A titolo di esempio, la valutazione dei risultati da parte dei cittadini funziona meglio se gli stessi cittadini hanno contribuito all'identificazione delle caratteristiche del servizio e/o dell'attività oggetto di valutazione, in base alle quali sono stati, poi, definiti gli obiettivi e i relativi indicatori. Inoltre, se il ruolo dei cittadini e/o degli utenti è limitato alla sola valutazione anziché riguardare anche la fase successiva di riprogrammazione e cambiamento organizzativo, la motivazione degli stessi ne sarà negativamente influenzata.

Come anticipato nelle premesse di queste Linee guida, il modello di *valutazione partecipativa* riguarda principalmente il coinvolgimento del cittadino nella fase della valutazione; ma può essere un primo passo per potenziarne il ruolo anche rispetto alle altre fasi del ciclo della *performance,* a cominciare dalla programmazione.

Un approccio più complessivo che consente di mettere a sistema i diversi strumenti di partecipazione è la co-produzione: attraverso la collaborazione tra cittadini/utenti e dipendenti pubblici nella definizione delle strategie, nella progettazione, nella gestione e nella erogazione dei servizi si genera valore pubblico per i cittadini e la comunità.

In una prospettiva evolutiva dei sistemi, quindi, ripensare la valutazione partecipativa dei servizi come un tassello della catena del valore pubblico significa aumentare la capacità delle amministrazioni pubbliche di gestire e realizzare in modo proattivo e partecipato i diversi interventi che mirano ad accrescere il benessere della collettività, valorizzando il ruolo del cittadino come:

a. cittadino co-valutatore;
b. cittadino co-progettatore;
c. cittadino co-produttore.

Box 5 – Le consultazioni pubbliche

Il Dipartimento della funzione pubblica è da tempo impegnato nella promozione di un sempre maggior ricorso a forme di ascolto di cittadini ed utenti e del loro diretto coinvolgimento nella "vita" delle amministrazioni.

Le consultazioni pubbliche sono, infatti, destinate ad assumere un ruolo chiave nel funzionamento delle amministrazioni e nel rafforzamento della loro capacità amministrativa, in quanto rappresentano lo strumento attraverso il quale individuare le esigenze, focalizzare i bisogni collettivi da soddisfare, determinare con maggiore precisione le caratteristiche che dovranno essere possedute dai servizi da erogare piuttosto che i contenuti che dovranno caratterizzare i provvedimenti da emanare. Inoltre, le attività di consultazione consentono alle amministrazioni di rispondere a una richiesta di coinvolgimento nei processi decisionali pubblici che proviene da cittadini e imprese e quindi di migliorare il rapporto di fiducia con le Istituzioni.

Le consultazioni pubbliche, quindi, potrebbero rappresentare il punto di partenza per ulteriori forme di partecipazione dei cittadini anche nelle fasi co-progettazione e/o co-produzione dei servizi e delle attività e, soprattutto, nella fase di valutazione dei risultati ottenuti. Proprio la fase di valutazione è quella che potrebbe beneficiare maggiormente di un'adeguata gestione di strumenti di consultazione pubblica in quanto in questo modo risulta possibile confrontare i risultati ottenuti con quelli desiderati ai fini della formulazione di giudizi più mirati ed affidabili.

A questo proposito sono in via di predisposizione nuove linee guida sulla consultazione: un vero e proprio manuale pratico, che sia di ausilio concreto per gli amministratori che vogliano fare consultazioni. Le linee guida forniscono indicazioni su tutti gli aspetti della consultazione: strumenti da utilizzare, modalità operative e procedure da adottare, soggetti da coinvolgere, errori da evitare, ecc.

Particolarmente importante per le amministrazioni diventa la capacità di gestire le consultazioni attraverso piattaforme informatiche che consentano di gestire in tempi rapidi e con grande flessibilità grandi quantità di informazioni.

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica
Ufficio per la valutazione della *performance*

Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della *performance*

Ministeri

N. 2
Dicembre 2017

Queste linee guida sono redatte ai sensi del d.lgs. 150/2009 e dell'articolo 3, comma 1, del dPR n. 105 del 2016 che attribuiscono al Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) le funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio in materia di ciclo della performance, avvalendosi del supporto tecnico e metodologico della Commissione Tecnica per la Performance (CTP) di cui all'articolo 4 del citato dPR.

In questa sede, in particolare, si intendono delineare le modifiche al precedente quadro degli indirizzi così come definito dalle delibere CIVIT/ANAC, relativamente al Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance di cui all'art. 7 del d.lgs. 150/2009.

Le presenti linee guida sostituiscono, per i ministeri, le seguenti Delibere CIVIT/ANAC:

1. *Delibera n. 89/2010;*
2. *Delibera n. 104/2010;*
3. *Delibera n. 114/2010;*
4. *Delibera n. 1/2012, paragrafi 3 e 4*.

INDICE

1 Introduzione alle linee guida 4
2 Il ciclo della *performance* e il Sistema di Misurazione e Valutazione 5
3 Misurazione e valutazione della *performance* 10
4 La misurazione e valutazione della *performance* organizzativa 12
4.1 Le unità di analisi della misurazione 12
4.2 Gli indicatori 15
4.3 Dalla misurazione alla valutazione 20
4.4 La partecipazione dei cittadini e degli utenti 22
5 La misurazione e valutazione della *performance* individuale 24
5.1 Elementi di riferimento per la misurazione e valutazione della performance individuale 24
5.1.1 I risultati 26
5.1.2 I comportamenti 27
5.1.3 Chi valuta la *performance* individuale 28
5.2 Il processo di programmazione, misurazione e valutazione della performance individuale 29
5.2.1 La differenziazione delle valutazioni e la condivisione delle metodologie 31

1 Introduzione alle linee guida

Queste linee guida forniscono indicazioni in ordine alla progettazione e alla revisione annuale del Sistema di Misurazione e Valutazione della *Performance* (nel seguito SMVP) che ogni amministrazione adotta ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 150/2009.

Nella consapevolezza che le amministrazioni hanno già maturato esperienza in materia, avendo già adottato il proprio SMVP, l'approccio metodologico sotteso a queste linee guida può essere così sintetizzato:

- affronta alcuni aspetti emersi come particolarmente critici dall'analisi dei SMVP attualmente in uso, nonché dall'esperienza maturata all'interno dei laboratori sulla *performance*[1] attivati nel corso del 2017, quali la differenza tra misurazione e valutazione ed il collegamento tra *performance* organizzativa e *performance* individuale;
- consente alle amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia, di declinare i SMVP nella maniera più funzionale alle proprie esigenze organizzative;
- non fornisce indicazioni dettagliate e vincolanti sui singoli contenuti dei SMVP; l'esperienza ha insegnato che un approccio eccessivamente prescrittivo rischia di limitare la capacità di personalizzazione di strumenti, quali quelli legati alla misurazione e valutazione della *performance*, che, per essere efficaci, richiedono una forte coerenza con il contesto organizzativo in cui sono chiamati ad operare.

Coerentemente alla scelta di rilascio modulare operata con le linee guida n. 1/2017, anche queste linee guida si rivolgono ai ministeri, in ragione delle specifiche caratteristiche che il ciclo della *performance* assume in tali organizzazioni.

Resta fermo che gli indirizzi metodologici e le indicazioni di carattere generale sono applicabili anche alle altre amministrazioni dello Stato, che potranno adeguarvisi in sede di revisione dei propri SMVP.

Il seguito del documento si articola come segue: il capitolo 2 si riferisce al ciclo della *performance*, il capitolo 3 alle attività di misurazione e valutazione, il capitolo 4 alla misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e, infine, il 5 si riferisce alla misurazione e valutazione della *performance* individuale.

[1] Come già indicato nelle linee guida n. 1/2017 il Dipartimento della Funzione Pubblica e la Commissione tecnica per la *performance* hanno attivato dei laboratori con sei ministeri (Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo, Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca, Ministero per le infrastrutture e i trasporti, Ministero per il lavoro e le politiche sociali e Ministero dello sviluppo economico). Il confronto con le amministrazioni e l'attività di accompagnamento lungo tutto il processo di pianificazione, misurazione e valutazione della *performance* consente di condividere buone pratiche ed individuare criticità comuni da affrontare.

2 Il ciclo della *performance* e il Sistema di Misurazione e Valutazione

Il SMVP è un insieme di tecniche, risorse e processi che assicurano il corretto svolgimento delle funzioni di programmazione, misurazione, valutazione e rendicontazione della *performance*, ossia del ciclo della *performance*.

Sulla base del d.lgs. 150/2009, modificato dal d.lgs. 74/2017, le amministrazioni pubblicano e aggiornano annualmente un documento che ne descrive il funzionamento; in tale documento, ciascuna amministrazione, tenuto conto del quadro normativo di riferimento, nonché degli indirizzi forniti dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), riporta anche i ruoli e le responsabilità di ciascuno dei soggetti coinvolti nelle diverse fasi di programmazione, misurazione, valutazione e rendicontazione.

Nella figura 1 è rappresentata la sequenza temporale di tutte le fasi del ciclo della *performance* con orizzonte triennale. Sull'asse orizzontale è riportato il calendario relativo al triennio di riferimento (N-1 – N+1). Il posizionamento temporale delle fasi è indicativo e tiene conto della loro complessità, nonché del contesto normativo.

L'asse verticale riporta invece la sequenza dei cicli a cui si riferiscono le singole attività realizzate. Le linee verticali tratteggiate consentono di visualizzare come le amministrazioni sono chiamate a svolgere in parallelo attività relative a cicli della *performance* di anni diversi. Ad esempio, ad aprile 2017 è iniziata la fase di pianificazione riferita al ciclo 2018-2020; contestualmente sono state messe in atto le attività di monitoraggio/misurazione relative all'anno in corso (ciclo 2017-2019) e sono stati elaborati gli esiti delle misurazioni riferite al ciclo precedente (2016-2018) per la valutazione e la predisposizione della Relazione sulla *performance* relativa al 2016.

I tre cicli sono connessi l'uno all'altro: i risultati, anche se preliminari, riferiti ad un anno influenzano la pianificazione relativa a quelli successivi.

La figura 2 entra invece nel dettaglio del ciclo annuale di pianificazione e programmazione, che si avvia dopo la presentazione alle Camere del Documento di Economia e Finanza (DEF) e termina con la pubblicazione del Piano della *performance*, entro il 31 gennaio dell'anno successivo. La figura mostra come, nell'arco temporale che va all'incirca da aprile dell'anno di riferimento (N) al mese di gennaio dell'anno successivo (N+1), i diversi soggetti interagiscono, a quale livello (organo di indirizzo politico, dirigenti apicali, dirigenti di II fascia/titolari di posizioni organizzative) e per la definizione di quali contenuti del Piano (obiettivi specifici, obiettivi annuali, obiettivi individuali, etc.).

Anche in questo caso la collocazione temporale delle attività è indicativa e finalizzata a fornire un riferimento per le diverse attività del ciclo della *performance*. Ogni amministrazione può "personalizzare" il flusso delle attività nel rispetto delle scadenze definite dal d.lgs. 150/2009.

Inoltre, nella figura 2 sono evidenziati i diversi attori coinvolti.

Figura 1 – Sequenza temporale delle fasi del ciclo della performance

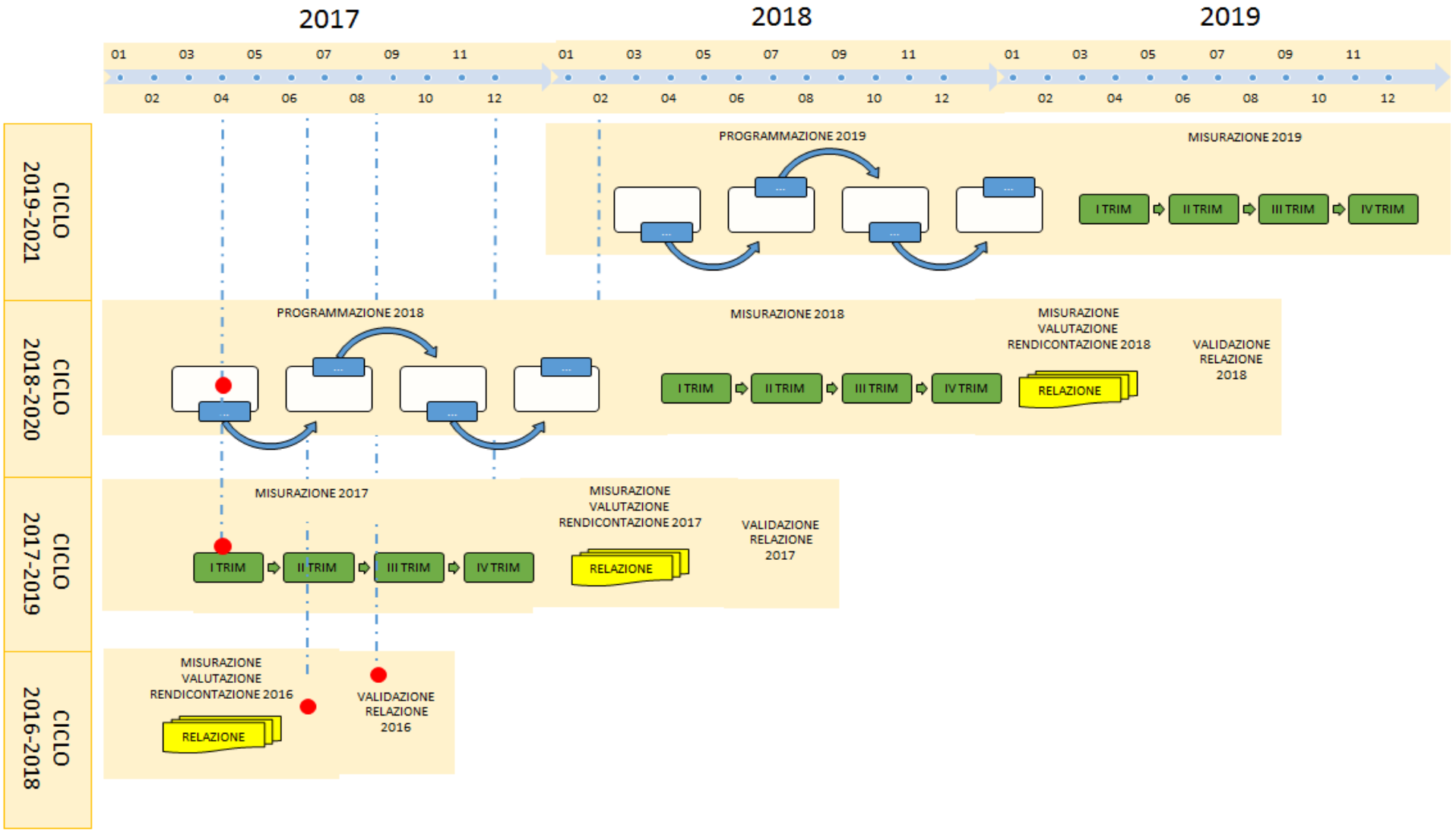
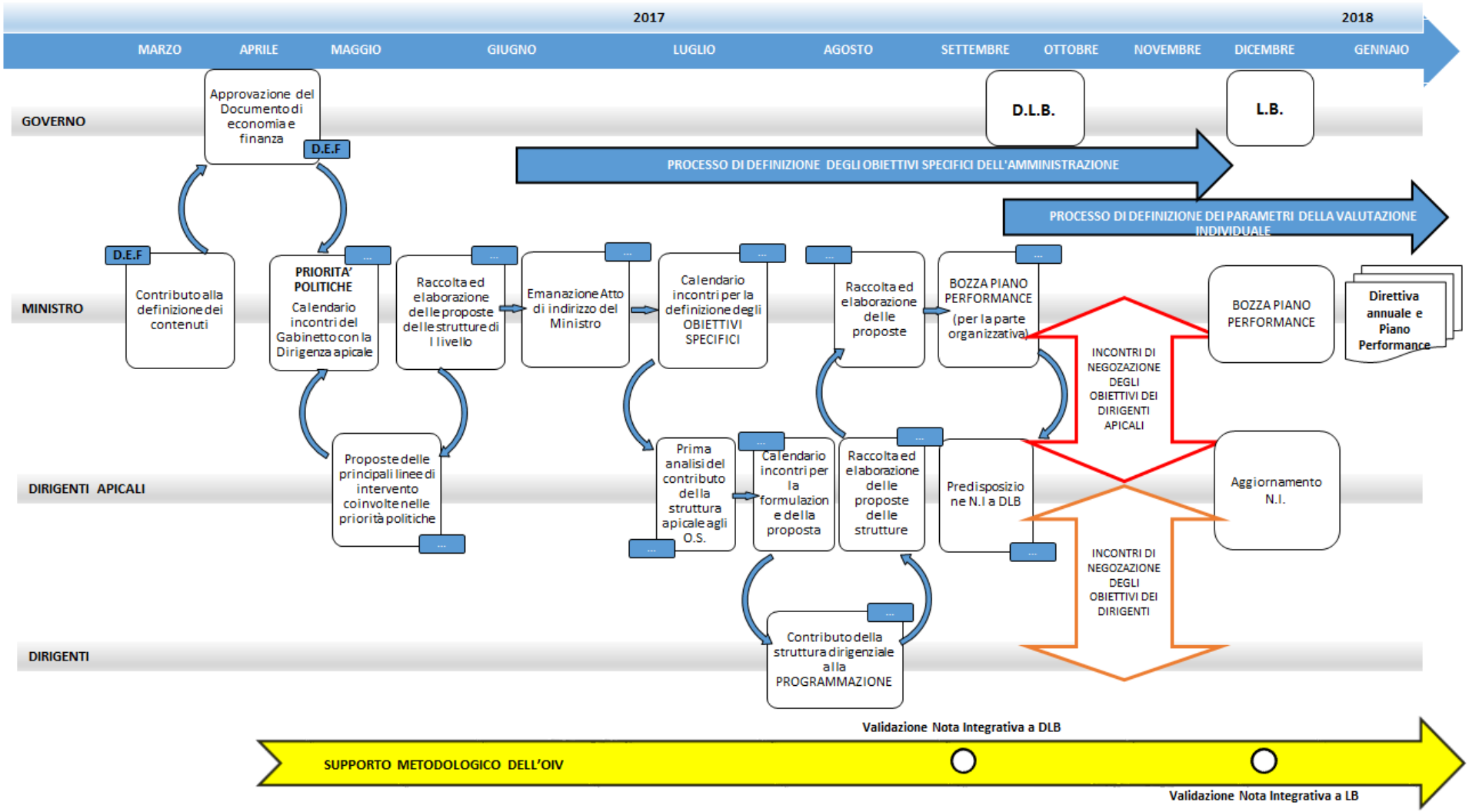


Figura 2 – Dettaglio della fase di pianificazione e programmazione del ciclo della performance



La schematizzazione riportata nella figura 2 consente anche di richiamare l'attenzione sul disegno delle responsabilità, delle funzioni e dei ruoli dei diversi soggetti nell'ambito del SMVP: tale disegno è una delle componenti essenziali per l'efficace funzionamento del SMVP ed il suo effettivo utilizzo nei processi decisionali e gestionali dell'amministrazione.

Le soluzioni organizzative che possono essere adottate da ciascuna amministrazione sono molteplici e dipendono dalla storia, dal contesto interno dell'amministrazione e dalle scelte ritenute più adeguate.

Il ciclo della *performance* vede in prima linea i decisori politici e amministrativi. Nello specifico:

- l'organo di indirizzo politico-amministrativo, al quale compete l'esercizio della funzione di indirizzo e la definizione degli obiettivi da perseguire e dei programmi da attuare;
- i dirigenti apicali, titolari di Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA), cui compete la responsabilità univoca dei programmi di bilancio assegnati ai CRA medesimi e la responsabilità dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati;
- i dirigenti e i titolari di posizioni organizzative, che partecipano al processo di programmazione, contribuendo a definire risorse e obiettivi nella fase *top down* e successivamente in quella *bottom up*, al processo di monitoraggio e infine alla valutazione, sia come soggetti valutatori che come soggetti valutati.

Gli OIV forniscono, lungo tutto il ciclo, un supporto metodologico volto ad assicurare efficacia, solidità e affidabilità al SMVP. Più nel dettaglio, anche alla luce della disciplina introdotta con il d.lgs. 74/2017, le funzioni attribuite agli OIV sono:

- *presidio tecnico metodologico* del SMVP che si esprime prevalentemente attraverso la formulazione del parere vincolante sul SMVP (vedi Box 1), la validazione della Relazione sulla *performance* e la Relazione annuale sul funzionamento del Sistema;
- *valutazione della performance organizzativa*, effettuata nel rispetto degli indirizzi espressi in queste linee guida;
- *monitoraggio della performance organizzativa*, ovvero verifica dell'andamento della *performance* dell'amministrazione rispetto agli obiettivi programmati e segnalazione all'organo di indirizzo politico dell'esigenza di interventi correttivi;
- *proposta di valutazione* annuale dei dirigenti di vertice e trasmissione all'organo di indirizzo politico-amministrativo.

In riferimento al ruolo dell'OIV, è opportuno che il disegno del SMVP tenga conto di due requisiti essenziali per la sua efficacia:

- condivisione, fra OIV e amministrazione, delle modalità ottimali per consentire all'OIV il pieno e autonomo accesso alle informazioni rilevanti e alla conoscenza dei fenomeni gestionali e amministrativi;
- dotazione di un'adeguata struttura tecnica, in possesso delle conoscenze e delle competenze professionali necessarie per il supporto delle funzioni proprie dell'OIV (quali, ad esempio, conoscenza della struttura organizzativa dell'amministrazione, capacità di analisi dei processi, conoscenza dei sistemi di pianificazione e controllo, utilizzo dei sistemi informativi, etc.) e individuazione, all'interno dell'amministrazione, della collocazione più adeguata per tale struttura, al fine di garantire l'indipendenza funzionale e operativa dell'OIV.

L'interazione fra OIV e amministrazione deve portare benefici reciproci in termini di scambio di informazioni, costruzione di una visione sistemica condivisa, segnalazione tempestiva di scostamenti e definizione appropriata di interventi correttivi, sia nei processi di amministrazione attiva, sia nei processi di supporto e controllo di gestione.

È bene comunque sottolineare che non devono confondersi le responsabilità proprie dell'OIV con quelle proprie dei dirigenti. I dirigenti sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

Box 1 – Il parere vincolante sul SMVP da parte dell'OIV

L'OIV esprime il proprio parere sul SMVP valutando la coerenza delle scelte operate dall'amministrazione con il quadro normativo vigente e lo specifico contesto interno (organizzativo) ed esterno (*policy* e *stakeholders*) dell'amministrazione di appartenenza.

A tal fine, in relazione alle modalità di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa, l'OIV considera in particolare la corretta declinazione della dimensione temporale (orizzonte strategico pluriennale collegato alla dimensione di *outcome* e orizzonte annuale collegato alle unità di analisi della *performance* organizzativa illustrate al par. 4.1), le fonti e tipologie di indicatori (vedi par. 4.2), le modalità di raccordo con il ciclo del bilancio, i sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione di cittadini e utenti adottati dall'amministrazione, la dettagliata descrizione di tutte le fasi del ciclo e la chiarezza dei ruoli attribuiti ai diversi soggetti nelle varie fasi illustrate nella precedente figura 2.

Nell'esprimere il proprio parere sul SMVP, l'OIV tiene conto del contesto organizzativo e delle risorse dell'amministrazione.

Se ad esempio un'amministrazione non utilizza un sistema di contabilità analitica, gli indicatori di costo ed efficienza economica collegati ai processi saranno probabilmente poco significativi; in tal caso, è opportuno che l'OIV suggerisca all'amministrazione un percorso graduale e sostenibile di adeguamento del SMVP entro scadenze prefissate. I progressi realizzati lungo tale percorso dovranno essere presi in considerazione in sede di Relazione annuale sullo stato del SMVP.

In relazione alle modalità di misurazione e valutazione della *performance* individuale, l'OIV formula un parere con particolare riferimento ai parametri che compongono la *performance* individuale e alla correttezza metodologica delle misure adottate (vedi par. 5.1), al processo della valutazione individuale e alla chiarezza delle modalità con cui viene formulata la valutazione finale (vedi par 5.2) e alle procedure di conciliazione a garanzia dei valutati.

Anche riguardo alla misurazione e valutazione della *performance* individuale, nella formulazione del parere, l'OIV deve tener conto dello specifico contesto per assicurare la sostenibilità degli eventuali cambiamenti suggeriti.

Tali suggerimenti, in coerenza con la previsione di aggiornamento annuale del SMVP da parte dell'amministrazione, sono contenuti nella Relazione annuale sul funzionamento del SMVP, che è il documento nel quale l'OIV rende conto del funzionamento complessivo del SMVP e formula proposte e raccomandazioni ai vertici dell'amministrazione, al fine di aiutare l'amministrazione nell'introduzione di modifiche migliorative.

3 Misurazione e valutazione della *performance*

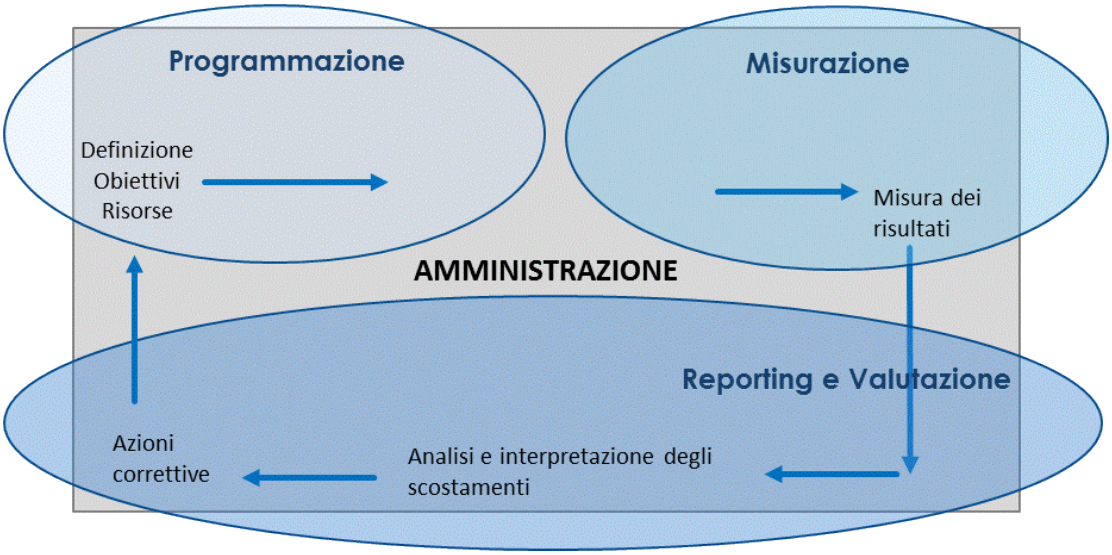
Per le finalità di queste linee guida è utile definire e distinguere le *attività di misurazione* da quelle *di valutazione*.

Per *misurazione* si intende l'attività di quantificazione del livello di raggiungimento dei risultati e degli impatti da questi prodotti su utenti e *stakeholder*, attraverso il ricorso a indicatori.

Per *valutazione* si intende l'attività di analisi e interpretazione dei valori misurati, che tiene conto dei fattori di contesto che possono avere determinato l'allineamento o lo scostamento rispetto ad un valore di riferimento.

Misurazione e valutazione della performance sono attività distinte ma complementari, in quanto fasi del più ampio **Ciclo della *Performance***. La figura seguente illustra il ciclo complessivo.

Figura 3 – Il ciclo della Performance nelle amministrazioni centrali dello Stato



Nella prima fase del ciclo (*programmazione*), l'amministrazione definisce gli obiettivi che si prefigge di raggiungere nel medio-lungo e nel breve periodo. La fase di programmazione serve ad orientare le *performance* individuali in funzione della *performance* organizzativa attesa e quest'ultima in funzione della creazione di valore pubblico, ovvero del miglioramento del livello di benessere dei destinatari delle politiche e dei servizi.

L'*output* della fase di programmazione non è unico, ma include diversi documenti di programmazione (anche in virtù delle diverse finalità degli atti di programmazione previsti dalle disposizioni normative vigenti), complementari l'uno all'altro in quanto tutti parte di un unico e più ampio processo di pianificazione e programmazione (vedi il box 2 riportato di seguito).

Box 2 – I documenti di programmazione nei ministeri e la loro collocazione nel ciclo della *performance*
Ai fini di una efficace gestione del processo di pianificazione e programmazione e di una sua corretta formalizzazione, sono fornite indicazioni in merito alle funzioni proprie dei tre documenti principali che, per i ministeri, sono:

1) Piano della *performance*;
2) Nota integrativa a Legge di Bilancio;
3) Direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione.

Box 2 – I documenti di programmazione nei ministeri e la loro collocazione nel ciclo della *performance* (segue)

Essi sono diverse rappresentazioni dei contenuti propri di un unico processo che prende avvio dalle priorità politiche del Ministro e dai documenti che descrivono le politiche generali del Governo. Sulla base di tali priorità e politiche sono individuati, in ciascuno dei documenti sopra elencati, gli obiettivi da perseguire.

In particolare, nel Piano della *performance* sono definiti: gli obiettivi specifici triennali, che descrivono la strategia e i traguardi di medio-lungo periodo che l'amministrazione intende raggiungere e che ne orientano il funzionamento complessivo; gli obiettivi annuali, che rappresentano la declinazione degli obiettivi specifici triennali, così come indicato nelle LG 1/2017.

Nella Nota integrativa sono riportati gli obiettivi strategici e strutturali assegnati ai CRA unitamente ai rispettivi stanziamenti di bilancio. La relazione fra Piano e Nota integrativa è già stata descritta nelle linee guida n. 1/2017.

Nella Direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione sono definiti gli obiettivi annuali di tutte le unità dirigenziali di primo livello (strutture di livello dirigenziale generale), compresi gli obiettivi che non sono direttamente riconducibili al livello triennale della programmazione.

La Direttiva costituisce un elemento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, in coerenza con l'art. 9 del d.lgs. 150/09 che prevede che "*La misurazione e valutazione della performance* individuale *dei dirigenti titolari degli incarichi di cui all'art. 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è collegata altresì al raggiungimento degli obiettivi individuati nella direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione […], nonché di quelli specifici definiti nel contratto* individuale*".*

Infine, per le strutture di livello dirigenziale non generale, i cui obiettivi, che per loro natura non sono inserti nella Direttiva, non fossero rappresentati neanche nel Piano in virtù della selettività di quest'ultimo, l'amministrazione prevede nel SMVP adeguate modalità per la loro rappresentazione e formalizzazione (schede assegnazione obiettivi, altro).

La Direttiva, nonché gli altri documenti all'interno dei quali sono formalizzati gli obiettivi assegnati al personale dirigente, costituiscono tutti elementi del ciclo della *performance*, con la conseguenza che:

- il monitoraggio previsto dall'art. 6 del d.lgs. 150/2009 ha per oggetto tutti gli obiettivi programmati durante il periodo di riferimento, sia quelli inseriti nel Piano che quelli individuati nella Direttiva, in relazione ai quali gli OIV devono segnalare la necessità o l'opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio all'organo di indirizzo politico-amministrativo;
- gli OIV in sede di redazione della Relazione annuale sul funzionamento complessivo del sistema analizzano le modalità di svolgimento del processo di misurazione e valutazione di tutti gli obiettivi programmati ovunque formalizzati (Piano, Direttiva, schede individuali) segnalando eventuali criticità riscontrate e formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi.

La fase di *misurazione* serve a quantificare: i risultati raggiunti dall'amministrazione nel suo complesso, i contributi delle articolazioni organizzative e dei gruppi (*performance* organizzativa); i contributi individuali (*performance* individuali).

La misurazione può essere realizzata in momenti differenti in relazione alle esigenze dei diversi decisori. Tipicamente, infatti, i sistemi prevedono delle misurazioni intermedie (monitoraggio) ed una misurazione finale alla conclusione del periodo (anno) di riferimento. La frequenza del monitoraggio può variare a seconda delle caratteristiche dei fenomeni oggetto di osservazione. In tutti i casi le attività di monitoraggio devono essere documentate mediante un efficace sistema di reportistica.

Nell'ultima fase, sulla base del livello misurato di raggiungimento degli obiettivi rispetto ai *target* prefissati, si effettua la *valutazione,* ovvero si formula un "giudizio" complessivo sulla *performance*, cercando di comprendere i fattori (interni ed esterni) che possono aver influito positivamente o negativamente sul grado di raggiungimento degli obiettivi medesimi, anche al fine di apprendere per migliorare nell'anno successivo.

In base al d.lgs. 150/2009 la fase di valutazione deve avere come *output* la **Relazione annuale sulla *Performance*** che, evidenzia, a consuntivo, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto agli obiettivi programmati e formalizzati nel Piano. Nella Relazione, l'amministrazione inoltre evidenzia le modalità secondo cui si è svolto, nell'anno di riferimento, l'intero processo di misurazione e valutazione.

È infine importante precisare che la misurazione e valutazione della *performance* si riferiscono ad unità di analisi differenti ma tra loro correlate:

1. *amministrazione nel suo complesso*, ad esempio il Ministero delle infrastrutture e trasporti (MIT) in modo unitario includendo sia le strutture centrali che periferiche;
2. *singole articolazioni dell'amministrazione,* lungo tutto la linea organizzativa, centrali o periferiche; con riferimento al MIT ad esempio: il Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici (I livello), la Direzione generale per la regolazione e i contratti pubblici (II livello), il Provveditorato alle opere pubbliche (articolazione territoriale), la Div. 1 - Affari generali della Direzione generale per la regolazione e i contratti pubblici (III livello);
3. *processi e progetti,* su cui si tornerà nel paragrafo 4.1;
4. *individui*.

Le unità di analisi 1, 2, 3 rientrano nel perimetro della *performance* organizzativa; mentre quando il *focus* si sposta sull'individuo si entra nel campo della *performance* individuale.

È evidente che *performance* organizzativa e *performance* individuale sono strettamente correlate in tutte le fasi del ciclo: solo l'azione programmata e coordinata degli individui consente infatti il raggiungimento di risultati organizzativi.

4 La misurazione e valutazione della *performance* organizzativa

In questo paragrafo si entra nel dettaglio del sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa, soffermandoci in particolare su quattro elementi: le unità di analisi della misurazione, gli indicatori, il passaggio dalla misurazione alla valutazione, la partecipazione di cittadini ed utenti.

4.1 Le unità di analisi della misurazione

La misurazione della *performance* organizzativa può essere riferita a tre diverse unità di analisi: (1) amministrazione nel suo complesso; (2) singole unità organizzative dell'amministrazione; (3) processi e progetti.

Le tre unità di analisi non sono necessariamente alternative nei SMVP, in quanto consentono di cogliere insiemi diversi di responsabilità, tra loro nidificati. Nel proprio SMVP ciascuna amministrazione deve indicare quali saranno le unità di analisi alle quali verrà fatto riferimento in sede di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa. Si ricorda, tra l'altro, che ai sensi del nuovo articolo 19 del d.lgs. 150/2009 alla retribuzione della performance organizzativa deve essere destinata una quota delle risorse del fondo relativo al trattamento economico accessorio.

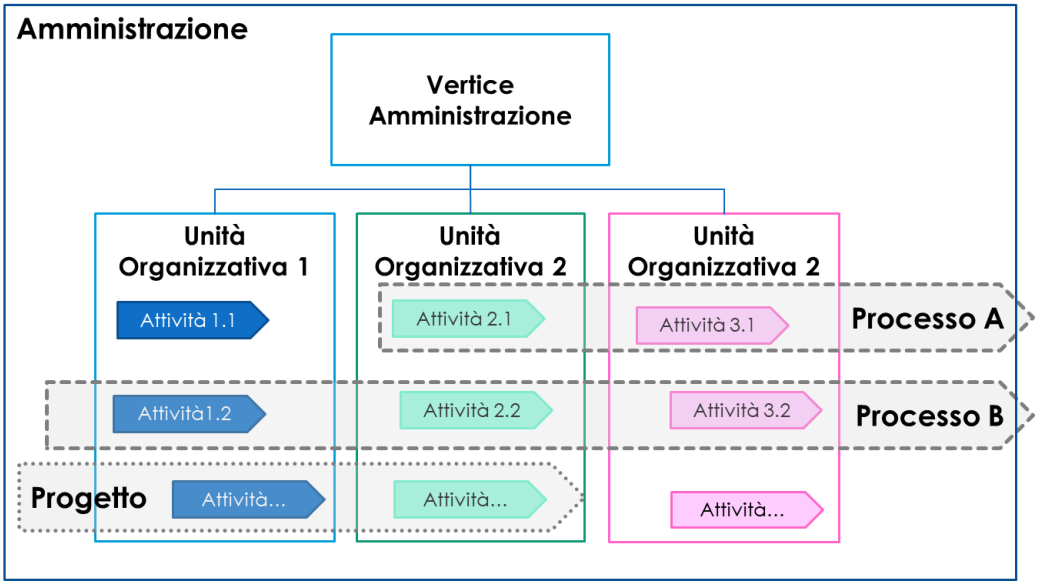
Un utile elemento di riferimento per tutte le tre unità di analisi è l'attività.

Per le finalità di queste linee guida col termine **attività** si intende un **insieme omogeneo di compiti, realizzato all'interno di una stessa unità organizzativa,** caratterizzato da:

- un *output* chiaramente identificabile, che per le amministrazioni può essere un prodotto o servizio (ad esempio erogazione di un beneficio, rilascio di un'autorizzazione o produzione di un atto normativo o amministrativo);
- *input,* ossia dalle risorse utilizzate per realizzare *l'output* che possono includere risorse umane, finanziarie o strumentali.

L'attività può essere vista come una unità elementare comune a tutte e tre le unità di analisi sopra declinate. La figura 4 illustra questo legame.

Figura 4 – Il legame tra le unità di analisi



L'attività è un utile elemento per la misurazione e valutazione della *performance* per diverse ragioni:

- l'attività è un elemento più stabile rispetto alla struttura organizzativa. Se la misurazione viene legata alle attività, nel momento di un cambiamento organizzativo è sufficiente trasferire la responsabilità della *performance* associata ad una data attività da un'unità organizzativa all'altra;
- le attività agevolano il confronto fra le amministrazioni. Nel caso dei ministeri, pur avendo ciascuno un insieme di attività specifiche legate alla propria missione, tutti hanno un insieme di attività comuni legate al supporto interno (contabilità, personale, approvvigionamenti, etc.). Misurare le attività sulla base di un comune glossario, consentirebbe di individuare buone pratiche nella gestione, favorendo il miglioramento della *performance*;
- lo schema per attività consente di avere un quadro di che cosa fa l'amministrazione.

Si precisa che per le finalità del SMVP, la mappatura delle attività deve essere selettiva in quanto finalizzata ad individuare le *performance* rilevanti per l'amministrazione nel suo complesso, di singole unità organizzative o di processi e progetti.

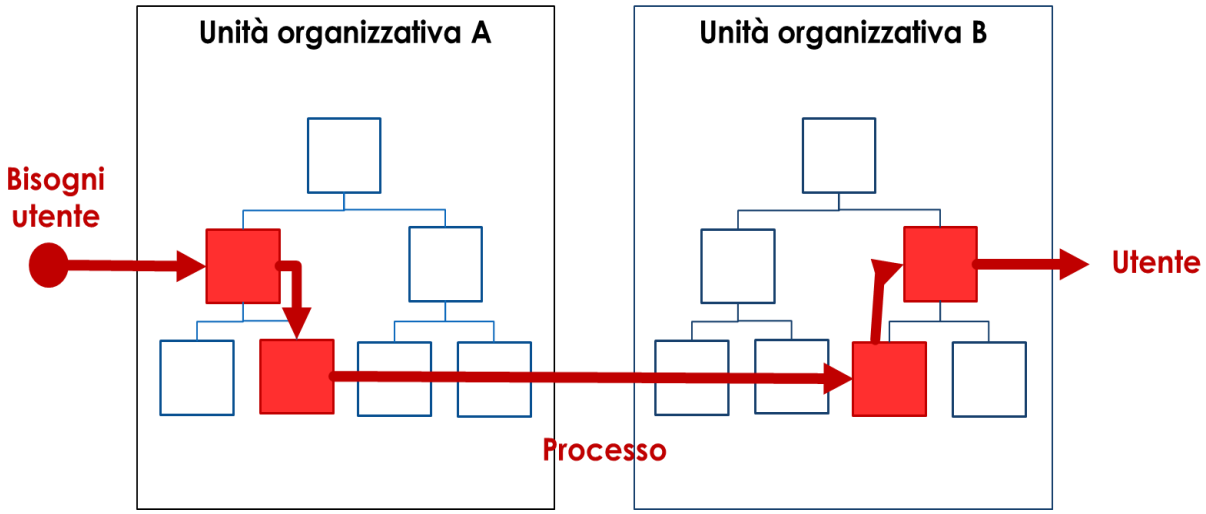
Particolare attenzione viene qui di seguito dedicata ai processi e ai progetti. Essi infatti solo raramente vengono tenuti in considerazione come unità di analisi per la misurazione della

performance organizzativa, mentre, invece, il loro corretto utilizzo potrebbe aiutare le amministrazioni ad una più efficace rappresentazione dei risultati.

Per le finalità di queste linee guida il **processo** è definito come una **sequenza organizzata di attività finalizzate alla creazione di un *output*** richiesto o necessario ad un **utente (interno o esterno)** che può attraversare più unità organizzative. Proprio la finalizzazione verso un utente rappresenta l'elemento chiave per una più efficace rappresentazione della *performance*.

La figura 5 illustra il concetto di processo (parte rossa dello schema), in un caso tipico in cui il processo attraversa più unità organizzative. Nei casi più complessi il processo può attraversare più amministrazioni.

Figura 5 – Illustrazione di un processo trasversale alle unità organizzative



Il *focus* sui processi consente di:

- misurare l'efficacia del servizio finale all'utente, sia erogata (ad esempio, i tempi di erogazione di un servizio) che percepita (soddisfazione rispetto alla cortesia del personale), andando a definire sin dalla fase di programmazione gli elementi rilevanti del servizio/prodotto;
- misurare l'efficienza del processo nel suo complesso e delle singole attività che lo compongono, mettendo eventualmente in relazione l'efficienza con l'efficacia;
- cogliere le *performance* trasversali alle unità organizzative. Si pensi, ad esempio, al processo di erogazione di incentivi. Questo processo è spesso trasversale a più unità organizzative, ognuna coinvolta in attività diverse, come la progettazione dello schema normativo, la regolamentazione delle modalità di accesso, la gestione finanziaria dell'erogazione o le attività di comunicazione all'esterno. La finalità è, tuttavia, comune, e consiste nell'erogazione efficace ed efficiente degli incentivi. L'analisi per processi consente di individuare indicatori di *performance* trasversali legati all'utente finale e di individuare, attraverso le attività, i contributi più specifici delle singole unità organizzative;
- agevolare la corretta individuazione degli *output* prodotti dall'amministrazione, con particolare riferimento ai servizi erogati e alla conseguente identificazione degli utenti (interni o esterni) a cui questi ultimi sono rivolti, rendendo più immediato il collegamento tra misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e gli esiti delle indagini sul livello di soddisfazione di cittadini e utenti rispetto ai servizi erogati;

- favorire una più corretta pianificazione delle "risorse" necessarie per realizzare gli *output*. Con particolare riferimento alle risorse umane questo approccio risulta anche coerente con le recenti modifiche normative in materia di pianificazione dei fabbisogni di profili professionali che non devono essere più legati alla dotazione organica;
- incentivare la collaborazione tra unità organizzative.

Infine è utile riprendere il concetto di **progetto** nel contesto di queste linee guida. Esso è un **insieme di attività finalizzato a realizzare un *output* ben preciso in un determinato intervallo di tempo**, differenziandosi in questo senso da un processo destinato, invece, a ripetersi nel tempo.

La misurazione dei progetti richiede uno sforzo di definizione delle attività specifiche legate al progetto, in genere aggiuntive rispetto alle attività ricorrenti. Si pensi, ad esempio, allo sviluppo di un sistema di *Open Data* per un Ministero: questo progetto richiede attività *ad hoc* di progettazione del sistema, la scelta delle modalità di implementazione, la definizione delle modalità di gestione. Queste attività sono aggiuntive rispetto a quelle ricorrenti, coinvolgono più unità organizzative ma è fondamentale che vengano pianificate, condivise, monitorate e poi valutate.

Il progetto richiede la definizione delle attività col fine ultimo di individuare:

- le risorse necessarie;
- i tempi attesi di completamento;
- l'*output* e l'efficacia attesi per le diverse attività e complessivamente per il progetto.

Rispetto a quanto accade per i processi, per i progetti è importante la tempificazione delle attività, ossia la definizione dei tempi attesi di inizio e fine: il rispetto dei tempi con i costi ipotizzati è infatti uno degli indicatori centrali della gestione per progetti.

4.2 Gli indicatori

Gli indicatori rappresentano un elemento cardine del sistema di misurazione.

Partendo dall'architettura del SMVP, ossia dalle unità di analisi che si decide di misurare, occorre innanzitutto decidere quali e quanti indicatori associare a ciascun obiettivo. In merito a quali indicatori utilizzare, si sottolinea come nelle linee guida n. 1/2017 si sia già auspicato l'utilizzo, in corrispondenza di ciascun obiettivo inserito nel Piano della *performance*, di un *set* di indicatori multidimensionale in grado di rappresentarne in modo efficace e completo la complessità.

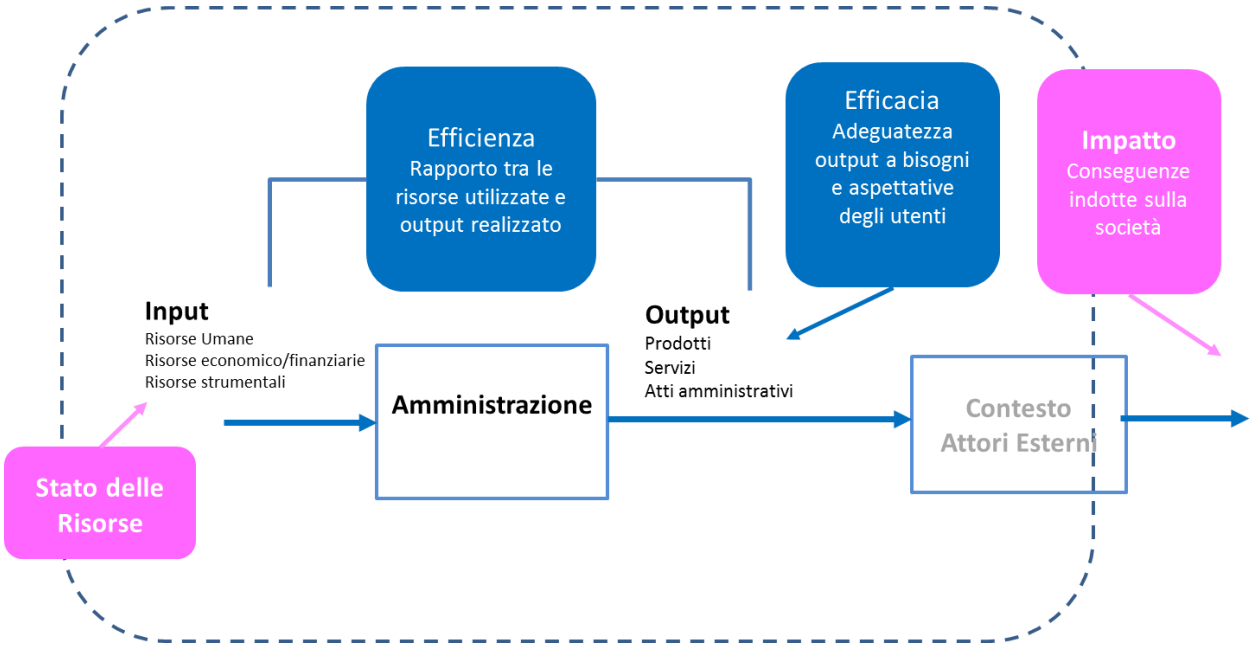
Le dimensioni della performance organizzativa

Nelle linee guida sul Piano della *performance* (alle quali si rimanda per la declinazione delle varie dimensioni) sono state introdotte le principali dimensioni di indicatori da utilizzare per la misurazione della *performance* organizzativa, che coprono tutti gli ambiti riportati dall'art.8, comma 1, del d.lgs. 150/2009 come modificato dal d.lgs. 74/2017. Esse sono:

- lo ***stato delle risorse***, come presupposto della *performance* organizzativa: come si può migliorare l'efficienza e l'efficacia di una struttura se non si conosce, non si tiene conto e non si migliora lo stato delle risorse dell'amministrazione a livello quantitativo ed a livello qualitativo?
- l'***efficienza*** e l'***efficacia***, che costituiscono il nucleo centrale della *performance* organizzativa in quanto misurano i risultati dell'azione organizzativa e individuale;
- l'***impatto***, quale orizzonte e traguardo ultimo della *performance* organizzativa.

Come si può vedere dalla figura 6, efficienza, efficacia e impatto si riferiscono alle attività dell'amministrazione e ai suoi risultati nel breve e nel lungo periodo. Lo stato delle risorse, invece, è riferito ad una fotografia delle risorse a disposizione dell'amministrazione.

Figura 6 – Stato delle Risorse, Efficienza, Efficacia e Impatto



Lo stato delle risorse

Gli indicatori sullo **stato delle risorse** misurano la quantità e qualità (livello di salute) delle risorse dell'amministrazione; le tre principali aree sono:

- stato delle risorse ***umane***: quantità (numero dipendenti, etc.) e qualità (competenze, benessere, etc.)[2];
- stato delle risorse ***economico-finanziarie***: quantità (importi, etc.) e qualità (valore del debito, etc.);
- stato delle risorse ***strumentali***: quantità (mq. spazi, n. computer, etc.) e qualità (adeguatezza *software*, sicurezza/ergonomia luogo di lavoro, etc.).

Box 3 – I sistemi informativi di supporto nella gestione delle risorse umane, dei processi e dei sistemi di indicatori. Linee evolutive e buone pratiche

Per un adeguato supporto all'attività di misurazione, sono necessari all'interno delle amministrazioni sistemi informativi relativi a:

- gestione delle risorse umane;
- analisi e rappresentazione dei processi;
- alimentazione del sistema degli indicatori.

[2] La conoscenza dello stato delle risorse umane favorisce una migliore pianificazione dei fabbisogni di profili professionali, in coerenza con il recente superamento della dotazione organica e la nuova disciplina del reclutamento del personale secondo fabbisogni programmati. La misurazione dello stato delle risorse umane, vista la sua importanza nelle amministrazioni, richiede l'utilizzo di sistemi informativi a supporto.

Box 3 – I sistemi informativi di supporto nella gestione delle risorse umane, dei processi e dei sistemi di indicatori. Linee evolutive e buone pratiche (segue)

Per quanto riguarda la gestione delle risorse umane, i sistemi informativi a disposizione delle amministrazioni centrali dello Stato sono più di uno. Tra gli altri è possibile utilizzare i dati del sistema del "conto annuale" gestito da RGS (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/SICO/Conto-annu/2016/). Esso raccoglie e rende disponibili in formato aperto numerose informazioni relative alla consistenza e composizione del personale ed alle corrispondenti spese sostenute dalle amministrazioni pubbliche, consentendo analisi di *benchmark* e confronti internazionali.
Sempre con riguardo alla gestione delle risorse umane, si segnala il processo di innovazione in atto nel sistema NOIPA, che attualmente costituisce il centro di gestione del *payroll* di una parte rilevante delle PA italiane. Con lo sviluppo del progetto "Cloudify NoiPA", il sistema potrà evolversi nel sistema di gestione del personale di tutta la pubblica amministrazione e divenire il luogo fisico dove risiederanno tutte le informazioni relative ad ogni dipendente pubblico: carriera, competenze, formazione, valutazione.
Per quanto riguarda l'analisi e rappresentazione dei processi organizzativi e l'alimentazione dei sistemi di indicatori, è opportuno segnalare i sistemi sviluppati dal Ministero dell'economia e finanze e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.
Il Ministero dell'economia e delle finanze, oltre ad aver sviluppato un sistema di controllo di gestione capace di gestire l'allocazione delle risorse sui processi, mappati per l'intera struttura, ha avviato il sistema SISP. Tale applicativo, nella sua funzione di supporto alla pianificazione, consente il dialogo tra sistema della *performance*, Direttiva e Nota Integrativa, raccogliendo in maniera sinottica tutte le informazioni utili ai cicli della pianificazione strategica, della programmazione finanziaria, della *performance* evitando duplicazioni e sovrapposizioni.
Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti utilizza il sistema informativo per il controllo di gestione SIGEST. Quest'ultimo è in grado di:

- calcolare l'efficacia, efficienza tecnica e l'efficienza economica di ogni struttura impostata come centro di costo finale;
- calcolare i costi dei prodotti e, per aggregazione, delle attività, dei compiti degli uffici, delle missioni di bilancio e dei programmi di spesa collegati;
- monitorare, con cadenza trimestrale, il livello di *performance* conseguito dagli uffici dirigenziali di livello non generale in relazione agli obiettivi assegnati;
- fornire la base dati necessaria per la compilazione della Relazione al conto annuale;
- fornire la base dati necessaria per il calcolo automatico dei tassi di assenza/presenza del personale.

Nel sistema convivono due modalità di acquisizione dei dati che ne alimentano la base dati: l'inserimento manuale e l'importazione automatica tramite altri sistemi informativi alimentanti. La mappatura delle attività di ogni ufficio è effettuata sulla base del decreto ministeriale di individuazione dei compiti degli uffici dirigenziali di livello non generale e viene aggiornata in funzione di eventuali modifiche organizzative o funzionali nel frattempo intervenute. Ogni prodotto, corredato degli opportuni indicatori, viene correlato all'attività nonché alla missione di bilancio e programma di spesa collegati. L'allocazione del personale è effettuata su ogni singolo ufficio dirigenziale di seconda fascia, centrale o periferico.

Box 4 – La contabilità analitica: il sistema SICOGE-COINT

Il SICOGE (https://sicoge.mef.gov.it/sezionesicoge/Pagine/default.aspx) è il sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria per i ministeri e per alcune amministrazioni autonome dello Stato.
Il SICOGE ha automatizzato la gestione della contabilità finanziaria delle amministrazioni statali, attraverso tutte le fasi di predisposizione e gestione del bilancio ed emissione degli atti di spesa (impegni, ordini di pagare, ordini di accreditamento, decreti di assegnazione fondi, ordinativi secondari di contabilità ordinaria) da sottoporre al riscontro e alla verifica di legittimità da parte delle ragionerie competenti (U.C.B. e R.T.S.).

Box 4 – La contabilità analitica: il sistema SICOGE-COINT (segue)

Nel corso degli anni, SICOGE si è progressivamente arricchito di nuove funzionalità relative alle registrazioni di contabilità di tipo economico-patrimoniale-analitico ed è ora il sistema informativo per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria che consente alle amministrazioni di effettuare sia le registrazioni di carattere economico-patrimoniale-analitico che quelle di tipo finanziario.
In sintesi il sistema ha tra le sue funzioni quelle di:

- supportare il processo di formazione e gestione del bilancio finanziario;
- alimentare in modo omogeneo, attendibile e tempestivo le scritture di contabilità economica analitica per centri di costo delle amministrazioni centrali dello Stato secondo la logica della partita doppia;
- fornire dati per il controllo di gestione.

Il sistema SICOGE è in uso in tutti i ministeri.
L'efficacia del SMVP necessita di una sempre maggiore integrazione tra programmazione strategica ed operativa, pianificazione finanziaria e contabilità analitica.
A questo scopo le amministrazioni possono utilizzare il piano dei conti economico di contabilità analitica di SICOGE-COINT come riferimento. Tale piano dei conti può essere progressivamente integrato con quello utilizzato nei sistemi di controllo di gestione. Le informazioni contabili possono essere integrate, a loro volta, con quelle dei sistemi di pianificazione e programmazione del SMVP, con particolare riferimento alle articolazioni organizzative, ai processi e ai progetti.

L'efficienza e l'efficacia

Il nucleo centrale della *performance* organizzativa è costituito dalle dimensioni di ***efficienza ed efficacia***.

La dimensione dell'***efficienza*** esprime la capacità di utilizzare le risorse (*input*) in modo sostenibile e tempestivo nel processo di produzione ed erogazione del servizio (*output*) o, in altri termini, la capacità di produrre beni e servizi minimizzando il tempo e/o le risorse impiegati.

La dimensione dell'***efficacia***, esprime l'adeguatezza dell'*output* erogato rispetto alle aspettative e alle necessità degli utenti (interni ed esterni). Per misurare l'efficacia dell'azione di una amministrazione, è quindi fondamentale individuare quali dimensioni siano rilevanti per gli utenti. L'insieme di queste dimensioni dipende dalla tipologia di amministrazione e dai suoi obiettivi, e proprio la loro definizione permette di specificare meglio il risultato atteso nei confronti dell'utenza. Ad esempio, per misurare l'efficacia di un servizio rivolto al pubblico è possibile prendere varie dimensioni: accessibilità; estetica/immagine; disponibilità; pulizia/ordine; comunicazione; cortesia; correttezza dell'*output* erogato; affidabilità; tempestività di risposta.

Definiti i parametri su cui si vuole misurare l'efficacia è poi necessario definire le modalità con cui misurare l'efficacia. Sono possibili due vie:

- efficacia oggettiva o erogata, andando a rilevare le sue caratteristiche reali, come la disponibilità del servizio, i tempi di attesa, il numero di errori commessi, la possibilità di accesso tramite *web*;
- efficacia soggettiva o percepita, andando a rilevare la percezione che gli utenti hanno del servizio, generalmente attraverso indagini di *customer satisfaction*, interviste o *focus group*.

L'impatto

La dimensione dell'***impatto*** esprime l'effetto generato da una politica o da un servizio sui destinatari diretti o indiretti, nel medio-lungo termine, nell'ottica della creazione di valore

pubblico, ovvero del miglioramento del livello di benessere rispetto alle condizioni di partenza. Gli indicatori di questo tipo sono tipicamente utilizzati per la misurazione degli obiettivi specifici triennali.

L'amministrazione crea valore pubblico quando persegue (e consegue) un miglioramento congiunto ed equilibrato degli impatti esterni ed interni delle diverse categorie di utenti e *stakeholder*: per generare valore pubblico sui cittadini e sugli utenti, favorendo la possibilità di generarlo anche a favore di quelli futuri, l'amministrazione deve essere efficace ed efficiente tenuto conto della quantità e della qualità delle risorse disponibili.

I requisiti degli indicatori

La definizione degli indicatori che l'amministrazione utilizza per programmare, misurare e poi valutare la *performance* è un'attività di importanza critica. Spesso obiettivi sfidanti vengono misurati in modo non adeguato, fornendo informazioni incomplete o addirittura fuorvianti ai decisori.

Il ruolo dell'OIV è fondamentale nel processo di definizione degli indicatori a due livelli. Innanzitutto nel verificare che la definizione degli indicatori sia il frutto di un confronto tra i decisori apicali e tutti i soggetti coinvolti in questo processo; in secondo luogo per fornire indicazioni sull'adeguatezza metodologica degli indicatori.

Il *set* di indicatori associato agli obiettivi dell'amministrazione deve essere caratterizzato da:

- *precisione*, o *significatività*, intesa come la capacità di un indicatore o di un insieme di indicatori di misurare realmente ed esattamente il grado di raggiungimento di un obiettivo. Fra i tanti indicatori possibili occorre quindi selezionare quelli che consentono di rappresentare meglio i risultati che si vogliono raggiungere. L'impatto e l'efficacia sull'utente interno e esterno sono un elemento guida per la precisione. Se, ad esempio, si pone come obiettivo il "miglioramento della mobilità sostenibile" e circoscrivendo la "mobilità sostenibile" al solo servizio di *car sharing*, misurare l'aumento del numero medio degli utenti giornalieri potrebbe essere più utile che misurare l'aumento totale del numero di utenti;
- *completezza*, ossia la capacità del sistema di indicatori di rappresentare le variabili principali che determinano i risultati dell'amministrazione. Riprendendo l'esempio del "*miglioramento della mobilità sostenibile*" non sarà sufficiente avere un indicatore che misura la quantità di incentivi erogati, ma si dovrà misurare anche l'aumento del numero di utenti dei servizi di mobilità sostenibile, l'aumento della disponibilità (in termini di numero di mezzi, numero e lunghezza delle linee, etc.) dei servizi di mobilità sostenibile, etc. Anche in questo caso l'impatto e l'efficacia sull'utente sono un elemento guida, da associare all'efficienza e efficacia dei processi o progetti che portano a determinare una migliore o peggiore *performance* sugli utenti.

L'incompletezza e la scarsa precisione hanno implicazioni sia sulla fase di pianificazione che su quella di misurazione e valutazione. In fase di pianificazione, infatti, esse possono portare ad una scelta errata delle modalità operative più efficaci da adottare per raggiungere l'obiettivo. In fase di misurazione e valutazione possono, invece, comportare una valutazione non corretta del grado di raggiungimento degli obiettivi e la mancata corretta identificazione dei motivi di uno scostamento tra valori *target* previsti e risultati effettivi.

Ciascun indicatore utilizzato, inoltre, deve possedere i seguenti requisiti:

- *tempestività,* intesa come la capacità di fornire le informazioni necessarie in tempi utili ai decisori; vi possono essere indicatori estremamente interessanti ma i cui valori sono resi disponibili solo con un certo ritardo rispetto al periodo al quale si riferiscono e questo li rende spesso inutilizzabili perché il processo di misurazione e valutazione deve completarsi con una tempistica predefinita;
- *misurabilità*: capacità dell'indicatore di essere quantificabile secondo una procedura oggettiva, basata su fonti affidabili. È fortemente sconsigliato, ad esempio, l'utilizzo di indicatori basati su giudizi qualitativi espressi del personale stesso. Poco appropriati anche indicatori quantitativi ma non presidiati dalle strutture di supporto alla programmazione. Si pensi, ad esempio, all'attività di vigilanza di un Ministero. In alcuni casi a questa attività è associato l'indicatore "n° schede elaborate". Questo indicatore oltre ad essere incompleto e impreciso (vedi sopra), è spesso misurato direttamente dalle strutture che lo gestiscono, non condividendo procedure e database con gli uffici di supporto alla programmazione. Più in generale l'affidabilità delle fonti interne (quindi legate a sistemi informativi strutturati) o esterne (fonti ufficiali) è centrale per la misurabilità. Le autodichiarazioni poco si sposano con questo requisito.

Box 5 Monitoraggio della *performance* organizzativa

La misurazione è funzionale al monitoraggio *in itinere* (o periodico) e alla valutazione al termine del periodo di riferimento.

Il monitoraggio è una funzione che deve essere svolta sia dall'amministrazione, nell'esercizio del controllo direzionale proprio delle responsabilità della dirigenza, sia dall'OIV, nell'esercizio delle funzioni richiamate al paragrafo 2.

Il SMVP deve quindi prevedere una reportistica adeguata per decisori e OIV, che consenta ai primi di modificare le proprie azioni a fronte dei risultati ottenuti e agli OIV di svolgere le funzioni prima declinate.

Per quanto riguarda il perimetro del monitoraggio, in coerenza con quanto illustrato nel box 2, esso non è circoscritto agli obiettivi formalizzati nel Piano della *performance*, ma deve estendersi anche agli obiettivi fissati nei documenti di programmazione complementari al Piano, segnatamente nella Direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione e nelle schede individuali dei dirigenti.

4.3 Dalla misurazione alla valutazione

La valutazione della *performance* organizzativa si basa sull'analisi e contestualizzazione delle cause dello scostamento tra i risultati effettivamente raggiunti dall'amministrazione e quelli programmati.

Per chiarire, si pensi, ad esempio, ad un progetto di reingegnerizzazione del processo di certificazione, la cui *performance* attesa è il miglioramento dell'efficienza, con una riduzione attesa del costo unitario da 20€/certificato a 10€/certificato. La misurazione durante o a fine anno consente di misurare il dato effettivo, (supponiamo pari a 15€/certificato) e determinare lo scostamento:

"Scostamento = *performance* a consuntivo - *performance* programmata"

Lo scostamento è pari a +5€/certificato, dato dalla differenza tra 15€/certificato (consuntivo) - 10 €/certificato (*target*).

Lo scostamento è la base numerica per avviare l'analisi dei fattori che hanno portato a variazioni significative[3], che possono essere legate a:

- fattori esogeni, ossia fattori non direttamente controllabili dall'amministrazione;

[3] I valori definiti in fase di programmazione non sono mai delle previsioni esatte, è quindi normale avere degli scostamenti tra *target* e consuntivo, è utile concentrare l'attenzione su scostamenti significativi.

- fattori endogeni, ossia variabili controllabili dall'amministrazione, che presentano valori diversi da quanto preventivato in fase di pianificazione.

Nell'effettuare l'analisi degli scostamenti è importante verificare la correttezza del sistema di indicatori e delle misure utilizzate. Prendendo ancora l'esempio precedente, lo scostamento rispetto al valore *target* (+ 5€) può essere dovuto ad un imprevisto aumento di voci di costo non direttamente (o solo parzialmente) controllabili dall'amministrazione (costo del lavoro, costo dei materiali/attrezzature utilizzate, etc.) oppure da fattori sotto la diretta responsabilità dell'amministrazione quali minore produttività del personale, cattiva gestione delle attrezzature ed infrastrutture disponibili, etc.).

Può esistere, infine, una terza casistica nella quale lo scostamento è principalmente dovuto a problemi/errori nella costruzione dell'indicatore in fase di programmazione, come il non aver considerato nella formulazione del valore atteso il costo d'ammortamento del *software* che consente il recupero di efficienza.

La fase di valutazione diviene, quindi, fondamentale per:

- identificare i fattori che hanno portato allo scostamento; in questa fase l'analisi dei rischi che le amministrazioni dovrebbero condurre in fase di programmazione diventa un utile strumento. I rischi sono infatti eventi che possono inficiare il raggiungimento degli obiettivi e che l'amministrazione decide di monitorare. Le cause degli scostamenti sono rischi che si sono verificati. L'analisi delle cause consente di migliorare il "catalogo" dei rischi per il futuro periodo di programmazione e, eventualmente, inserire il monitoraggio dei rischi nei sistemi di controllo;
- verificare se gli scostamenti sono dovuti ad un problema del sistema, con particolare riferimento alle fasi di programmazione e misurazione. In questo caso è utile tenere conto dei possibili miglioramenti del sistema valutando con attenzione il beneficio informativo del miglioramento del sistema rispetto al costo e alla sostenibilità dello stesso;
- analizzare se le cause di scostamento sono esogene o endogene; è qui importante sottolineare che la separazione tra fattori esogeni e endogeni non sempre è così netta: la riduzione di efficienza del personale, ad esempio, può essere un fattore esogeno se si considerano elementi accidentali (sostituzione per malattia del personale durante l'anno, con conseguente periodo di apprendimento sui processi) ma anche, anzi soprattutto, un fattore endogeno (legato ad errori in fase di progettazione del processo o in quella di gestione delle risorse umane).

La fase di valutazione si conclude, quindi, con la formulazione di un giudizio o con l'assegnazione di un punteggio (sulla base di metriche predefinite), che potranno essere utilizzati per diverse finalità, fra le quali si ricordano, a titolo di esempio non esaustivo:

- il miglioramento organizzativo;
- la ridefinizione degli obiettivi dell'amministrazione;
- la valorizzazione delle risorse umane, anche attraverso gli strumenti di riconoscimento del merito e i metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa previsti dalla normativa vigente.

Gli esiti del processo di valutazione della *performance* organizzativa devono essere documentati mediante reportistica appositamente definita dall'amministrazione e devono confluire nella Relazione sulla *performance* (le modalità di predisposizione della quale saranno oggetto di ulteriori linee guida) che rappresenta l'atto conclusivo del ciclo della *performance*.

4.4 La partecipazione dei cittadini e degli utenti

Le recenti modifiche normative hanno rafforzato il principio della partecipazione degli utenti esterni ed interni e, più in generale dei cittadini, al processo di misurazione della *performance* organizzativa, richiedendo alle amministrazioni di adottare sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione e di sviluppare le più ampie forme di partecipazione.

Tale partecipazione può essere espressa in due modalità:

- in modo sistematico ed organico attraverso le **indagini di *customer satisfaction*** volte a rilevare il grado di soddisfazione degli utenti in relazione ai servizi erogati dalla pubblica amministrazione. Le indagini devono essere personalizzate in ragione dello specifico contesto organizzativo, utilizzando il *benchmark* con altre amministrazioni come elemento di riferimento per il miglioramento. Il *benchmarking* può essere effettuato per unità territoriali che svolgono attività omologhe, ma più in generale per le attività di supporto che le amministrazioni svolgono in modo ricorrente (ad esempio approvvigionamenti di beni *standard*);
- in modo diffuso ed aperto attraverso la **comunicazione diretta degli utenti esterni ed interni agli OIV** secondo le modalità definite dagli stessi OIV per la raccolta delle segnalazioni (vedi box 6).

Si intende favorire la convergenza fra servizi erogati dall'amministrazione e bisogni dei cittadini e degli utenti, inserendo la rilevazione del punto di vista degli utenti sia nella fase di progettazione delle caratteristiche qualitative dei servizi, sia in fase di misurazione e di valutazione dei risultati di *performance* organizzativa conseguiti dall'amministrazione.

In relazione alla prima modalità, i passaggi utili per mettere in atto un processo adeguato e sostenibile richiedono:

- la definizione di una mappatura degli utenti esterni e interni ed individuazione del collegamento con attività, processi e progetti. L'approccio per processi ha il vantaggio di favorire l'individuazione dell'*output* finale di una serie di attività correlate e quindi anche dell'utente interno o esterno;
- l'identificazione delle modalità di interazione con gli utenti; ad esempio un'amministrazione può optare per un ascolto e una partecipazione diretta attraverso interviste oppure per un ascolto mediato da tecnologie digitali, come i *social media* o i questionari *online*;
- la pubblicazione annuale sul proprio sito degli esiti della rilevazione con una rappresentazione chiara ed intellegibile.

In tale contesto, gli OIV sono chiamati a presidiare l'applicazione del principio di partecipazione dei cittadini e degli altri utenti, verificando l'effettiva realizzazione delle indagini, l'adeguatezza del processo di interazione con l'esterno messo in atto nonché la pubblicazione dei dati.

L'OIV dovrà valutare l'adeguatezza dei percorsi di ascolto promossi dall'amministrazione e potrà fornire dei suggerimenti anche in merito all'effettiva sostenibilità degli stessi. Se ad esempio un'amministrazione decide di adottare una modalità diretta ed esplicita per raccogliere idee sul miglioramento del servizio, il lancio di questa iniziativa creerà aspettative nell'utente. Se l'amministrazione non sarà successivamente in grado di processare le richieste, rispondere agli utenti e infine migliorare il servizio, l'iniziativa di coinvolgimento potrebbe causare un peggioramento della relazione con l'utenza.

L'OIV, inoltre, dovrà dimostrare di aver tenuto conto di tali dati ai fini della valutazione della *performance* organizzativa dell'amministrazione e, in particolare, ai fini della validazione della Relazione sulla *performance.*

Box 6 - **Le segnalazioni degli utenti**

Per quanto riguarda, nel dettaglio, i compiti specificamente assegnati all'OIV per la definizione delle modalità di segnalazione si riportano alcune esemplificazioni.

A) ***La partecipazione dei cittadini e degli utenti esterni***

Gli OIV devono definire le modalità attraverso le quali i cittadini e gli utenti finali delle amministrazioni possono contribuire alla misurazione della *performance* organizzativa, anche esprimendo direttamente all'OIV il proprio livello di soddisfazione per i servizi erogati.

Modalità di trasmissione

La segnalazione deve essere trasmessa preferibilmente per via telematica.
Nel rispetto del principio del minor aggravio possibile, l'OIV deve assicurare la disponibilità sul sito internet dell'amministrazione – sezione OIV delle seguenti informazioni:

- le modalità da seguire per la trasmissione di una segnalazione;
- il nome o i contatti dell'ufficio competente a ricevere la segnalazione;
- due indirizzi di posta elettronica: uno di PEC collegato al sistema di protocollo e uno di posta ordinaria;
- un *format* di segnalazione che presenti i seguenti elementi: le generalità di chi fa la segnalazione, l'oggetto della segnalazione, la struttura organizzativa interessata, il periodo di riferimento, la descrizione sintetica dell'eventuale episodio di contatto con la amministrazione, la valutazione.

Identificazione di chi fa la segnalazione

L'identificazione di chi fa la segnalazione, sia esso una persona fisica, associazione, comitato o altra persona giuridica, è utile ai fini di una corretta gestione delle segnalazioni, sia per sollecitare, ove possibile, una eventuale risposta della unità organizzativa interessata, sia per individuare segnalazioni plurime da parte dello stesso soggetto. A tal fine occorre prevedere un sistema di registrazione dell'utenza.
Le segnalazioni anonime non sono prese in considerazione.

Monitoraggio delle segnalazioni

Gli OIV ricevono periodicamente le segnalazioni attraverso una reportistica predisposta dalla Struttura tecnica di supporto. La reportistica deve consentire agli OIV di analizzare le segnalazioni ricevute al fine di individuare le unità organizzative interessate, evidenziare le segnalazioni rilevanti, registrare quelle ricorrenti, identificare punti di forza e di debolezza della *performance* organizzativa. Nel caso di amministrazioni che presentano un'articolata struttura periferica, gli OIV si avvalgono del supporto degli uffici periferici, attraverso un sistema di reportistica.

Utilizzo dei dati

Gli esiti del monitoraggio sono comunicati, anche ai fini della pubblicazione di cui all'art. 19 bis, comma 4, sia agli organi di indirizzo politico-amministrativo che alla dirigenza apicale.
Di tali esiti gli OIV tengono conto in sede di:

- valutazione della *performance* organizzativa;
- validazione della Relazione sulla *performance;*
- Relazione sul funzionamento complessivo del sistema.

In coerenza con quanto indicato nel SMVP, l'OIV dovrà evidenziare quali sono i contributi dei quali ha tenuto conto nella formulazione della propria valutazione e come tali contributi hanno influito su di essa.

B) ***La partecipazione degli utenti interni***

Al fine di favorire la partecipazione degli utenti interni al processo di misurazione della *performance* organizzativa, gli OIV, con il supporto dell'amministrazione, utilizzano una mappa degli utenti interni che faccia riferimento ai servizi strumentali e di supporto offerti dall'amministrazione stessa.

Box 6 - **Le segnalazioni degli utenti (segue)**

A titolo di esempio non esaustivo, è possibile indicare le seguenti opzioni alle quali gli OIV potranno fare riferimento per la scelta della metodologia più appropriata al caso specifico:

- somministrazione di questionari appositamente predisposti ad un campione di utenti;
- realizzazione di interviste strutturate o semi-strutturate;
- organizzazione di *focus group*;
- organizzazione di colloqui individuali;
- raccolta di segnalazioni.

I fattori di valutazione da considerare sono principalmente i seguenti:

- rispetto delle tempistiche;
- affidabilità dei dati forniti;
- collaborazione e disponibilità;
- capacita di comunicazione.

5 La misurazione e valutazione della *performance* individuale

L'obiettivo di questo capitolo è fornire elementi di riferimento per il sistema di misurazione e valutazione relativamente alla *performance* individuale.

Per definire il sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale, si distingue tra:

- *gli elementi di riferimento*, che includono indicazioni su cosa e chi misura e valuta;
- *il processo*, che ripercorre le fasi in cui si articola il ciclo della *performance* individuale dalla programmazione alla valutazione.

5.1 Elementi di riferimento per la misurazione e valutazione della performance individuale

La *performance* individuale, anche ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 150/2009, è l'insieme dei risultati raggiunti e dei comportamenti realizzati dall'individuo che opera nell'organizzazione, in altre parole, il contributo fornito dal singolo al conseguimento della *performance* complessiva dell'organizzazione.

Le dimensioni che compongono la *performance* individuale sono:

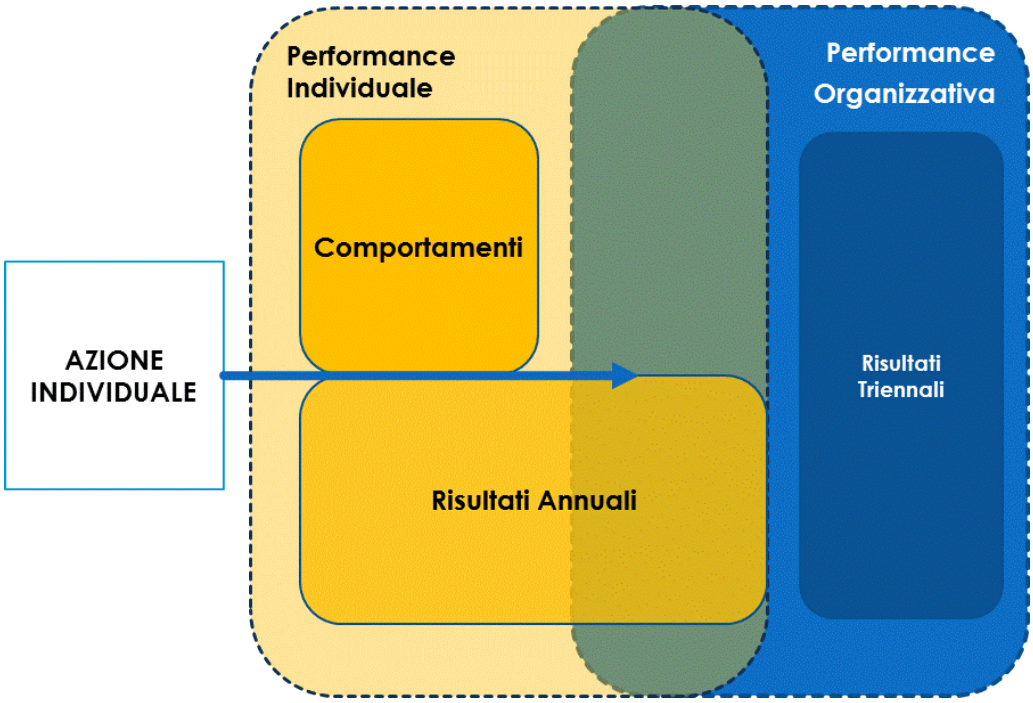
- ***risultati,*** riferiti agli obiettivi *annuali* inseriti nel Piano della *performance* o negli altri documenti di programmazione; essi sono a loro volta distinguibili, in base a quanto l'amministrazione indica nel proprio SMVP, in:
  - ✓ risultati raggiunti attraverso attività e progetti di competenza dell'unità organizzativa di diretta responsabilità o appartenenza;
  - ✓ risultati dell'amministrazione nel suo complesso o dell'unità organizzativa sovraordinata cui il valutato contribuisce;
  - ✓ risultati legati ad eventuali obiettivi individuali specificamente assegnati;
- ***comportamenti***, che attengono al "come" un'attività viene svolta da ciascuno, all'interno dell'amministrazione; nell'ambito della valutazione dei comportamenti dei dirigenti/responsabili di unità organizzative, una specifica rilevanza viene attribuita alla capacità di valutazione dei propri collaboratori.

La figura 7 illustra le dimensioni che compongono la *performance* individuale e la relazione con la *performance* organizzativa di cui al paragrafo 4.1. La parte gialla racchiude la *performance* individuale legata ai comportamenti e ai risultati annuali delle componenti declinate sopra. La

performance individuale contribuisce alla *performance* organizzativa complessiva (in blu) che si completa con i risultati degli obiettivi specifici triennali.

Per alcuni esempi concreti di come possano essere declinate le diverse dimensioni in varie situazioni si rinvia al box 8.

Figura 7 – La schematizzazione della performance individuale *e della relazione con la performance organizzativa*



Nel proprio SMVP ciascuna amministrazione deve specificare quali sono le dimensioni tenute in considerazione ai fini della misurazione e valutazione della *performance* individuale e quali siano i rispettivi pesi.

Il peso attribuito alle dimensioni della *performance* Individuale varia in relazione alle attività e responsabilità assegnate all'individuo, ossia con la sua posizione all'interno della struttura organizzativa.

Per la costruzione e il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale, la mappatura dei diversi ruoli organizzativi all'interno dell'amministrazione è quindi un elemento fondamentale. In particolare essa consente di individuare *cluster* omogenei di ruoli organizzativi (vedi box 7), posizionandoli rispetto al sistema gerarchico e operativo.

I paragrafi 5.1.1 e 5.1.2 entrano nel dettaglio delle dimensioni della *performance* individuale.

Nel SMVP, inoltre, devono essere specificate le modalità con le quali l'intero processo viene formalizzato, per esempio prevedendo la compilazione, in più fasi successive, di apposite schede di valutazione individuali (eventualmente personalizzabili per ciascun livello gerarchico/*cluster*) nelle quali annotare: gli obiettivi assegnati e corrispondenti *set* di indicatori con relativi *target*, i comportamenti che saranno oggetto di valutazione e, successivamente, gli esiti della misurazione e della valutazione.

Box 7 – Come utilizzare i sistemi di ponderazione

Un passaggio importante e delicato, nella fase di impostazione del sistema di valutazione della *performance* individuale, è la determinazione dei pesi attribuiti alle diverse dimensioni della *performance* individuale. Ciò richiede una riflessione sui seguenti aspetti:

- la scelta dei pesi è guidata dalla mappatura dei ruoli organizzativi presenti nell'amministrazione, tenendo conto della struttura organizzativa, della linea gerarchica e della tipologia di attività svolta;
- la scelta dei pesi orienta l'azione delle persone e dei gruppi in quanto momento di "comunicazione" delle aspettative.

In relazione a questo secondo aspetto si sottolinea che l'attribuzione dei pesi deve essere quanto più possibile contestualizzata e rispondente ai criteri di specificità e coerenza con la strategia dell'amministrazione.

L'utilizzo delle ponderazioni infatti veicola messaggi specifici. Ad esempio:

- prevedere un peso significativo per i risultati dell'organizzazione comunica alle persone che si intende sollecitare uno sforzo comune verso traguardi collettivi, incentivando la collaborazione e il lavoro di gruppo;
- assegnare invece un peso significativo a obiettivi individuali comunica che lo sforzo della persona deve essere innanzitutto diretto al contesto lavorativo di sua diretta responsabilità;
- dare un peso elevato ai comportamenti pone enfasi sul "come" vengono svolte le attività.

5.1.1 I risultati

Come già accennato anche nelle linee guida n. 1/2017, appare opportuno che i risultati considerati ai fini della *performance* individuale siano riferiti agli obiettivi *annuali* inseriti nel Piano della *performance.* Nel caso in cui l'amministrazione abbia adottato un piano selettivo, la definizione dei risultati individuali deve essere riferita anche agli altri documenti di programmazione di cui al paragrafo 3.

Le linee guida n. 1/2017 hanno infatti introdotto la possibilità per le amministrazioni di avere un Piano selettivo, ossia che non copra tutte le attività e progetti svolti dall'amministrazione. È opportuno precisare che invece i SMVP devono essere completi; le amministrazioni devono quindi prevedere le specifiche modalità di assegnazione, misurazione e valutazione degli obiettivi (sia organizzativi che individuali) a tutte le unità organizzative e a tutto il personale, dirigente e non.

Come accennato nel paragrafo precedente, l'amministrazione indica nel proprio SMVP, quali sono i risultati che, per ciascun livello gerarchico/*cluster*, sono tenuti in considerazione per la misurazione e valutazione della *performance* individuale.

Si sottolinea, inoltre, l'importanza che le amministrazioni si dotino di modalità operative ed organizzative adeguate per la misurazione degli indicatori legati ai risultati onde assicurare l'attendibilità dei dati utilizzati e la coerenza con la performance organizzativa (vedi par. 4.2). L'OIV contribuisce a verificare che anche a livello individuale siano rispettati i requisiti del sistema di indicatori.

Il box 8 illustra alcuni esempi di come possono essere definite le dimensioni della *performance* individuale per i diversi ruoli organizzativi.

Box 8 – Le dimensioni della *performance* individuale

Esempio n. 1- Dirigente apicale (Segretario Generale o Capo Dipartimento), la performance individuale può essere composta da:

- risultati:
  - ✓ risultati legati agli obiettivi annuali assegnati all'unità organizzativa di diretta responsabilità (ufficio dirigenziale di livello generale)
  - ✓ risultati del ministero nel suo complesso;
  - ✓ eventuali risultati relativi ad altri obiettivi individuali assegnati al Dirigente apicale;
- comportamenti.

Esempio n. 2 – Direttore generale, la *performance* individuale può essere composta da:

- risultati:
  - ✓ risultati legati agli obiettivi annuali assegnati all'unità organizzativa di diretta responsabilità (ufficio dirigenziale di livello generale);
  - ✓ risultati del ministero nel suo complesso o del dipartimento cui afferisce la direzione generale;
  - ✓ eventuali risultati relativi ad altri obiettivi individuali assegnati al Direttore generale;
- comportamenti.

Esempio n. 3 – Dirigente di ufficio di livello non generale, la *performance* individuale può essere composta da:

- risultati:
  - ✓ risultati legati agli obiettivi annuali assegnati all'unità organizzativa di diretta responsabilità (ufficio dirigenziale di livello non generale);
  - ✓ risultati della direzione generale e/o dipartimento di appartenenza;
  - ✓ eventuali risultati relativi ad altri obiettivi individuali assegnati al dirigente;
- comportamenti.

Esempio n. 4 – Personale non dirigente, la performance individuale può essere composta da:

Caso a)

- risultati dell'ufficio/gruppo di lavoro di appartenenza;
- comportamenti;

(non vengono considerati i risultati individuali).

Caso b)

- risultati:
  - ✓ risultati individuali legati a obiettivi relativi ad attività e progetti di specifica competenza del dipendente;
  - ✓ risultati dell'ufficio/gruppo di lavoro di appartenenza;
- comportamenti.

5.1.2 I comportamenti

I comportamenti sono azioni osservabili che l'individuo mette in atto per raggiungere un risultato.

Questa componente che attiene al "come" viene resa la prestazione lavorativa, spesso viene trascurata; è invece importante che sin dalla fase di programmazione, insieme all'assegnazione degli obiettivi di risultato, il valutatore comunichi e formalizzi anche i comportamenti attesi.

Per garantire un'adeguata omogeneità metodologica devono essere adottati **cataloghi (o dizionari o *framework*) di riferimento**. I cataloghi sono documenti in cui si individuano i comportamenti attesi per ciascun *cluster* di ruolo organizzativo. I cataloghi descrivono elementi utili a rendere esplicito, sia al valutato che al valutatore, quali comportamenti sono ritenuti determinanti per lo svolgimento dei compiti legati allo specifico ruolo ricoperto.

La costruzione del catalogo presuppone un'analisi delle caratteristiche dei diversi ruoli all'interno dell'organizzazione che consenta di individuare i comportamenti chiave, pervenendo ad una conseguente personalizzazione. In mancanza di questa personalizzazione si rischia, da un lato, che si perda la funzione di orientamento e stimolo nei confronti del valutato e che quest'ultimo non percepisca l'effettiva portata della valutazione e, dall'altro, che il valutatore effettui valutazioni eccessivamente soggettive in quanto non ancorate a parametri predefiniti.

Pur incentivando la personalizzazione dei cataloghi, in queste linee guida si delineano alcuni requisiti minimi da formalizzare e utilizzare nel SMVP:

- ***associazione tra comportamenti e mappa dei ruoli organizzativi***: è importante chiarire quali comportamenti sono utilizzabili per ciascun *cluster* di posizione. Ad esempio se l'amministrazione ha nel proprio catalogo la *leadership* come comportamento, questo sarà tipicamente utilizzabile per il personale di livello dirigenziale generale mentre potrebbe essere poco utile utilizzarlo per la valutazione del personale delle aree; in alternativa al medesimo comportamento potrebbero essere associati descrittori diversi (vedi punto successivo) in corrispondenza dei diversi *cluster*, per tener conto delle specificità di ciascuno di essi;
- ***descrittori dei comportamenti***: per ciascun comportamento (ad esempio: capacità di gestire le risorse umane) si descrivono una serie di azioni osservabili considerate significative per illustrare il comportamento atteso. Per la capacità di gestire le risorse umane, ad esempio, si possono declinare le azioni quali "coinvolge il gruppo nel lavoro, spiega cosa fare, come e perché"; "conduce le riunioni interne promuovendo la comunicazione e la partecipazione"; "distribuisce i carichi di lavoro sulla base delle specifiche competenze/capacità dei singoli e alla disponibilità di tempo che i soggetti hanno in quel determinato momento", etc. I descrittori sono utili sia al valutatore che al valutato per chiarire i comportamenti attesi. È utile avere descrittori diversi in corrispondenza delle diverse scale di giudizio: ciò chiarisce a valutatore e valutato i comportamenti in relazione ai diversi gradi di valutazione. Infine si suggerisce di includere anche azioni ritenute inadeguate e non solo positive;
- ***scale di valutazione***: per definire il livello di adeguatezza o meno del comportamento realizzato dal singolo, i cataloghi possono utilizzare scale di giudizio o di valutazione che consentano di "quantificare" in che misura (ad esempio, da eccellente a inadeguato o in una scala numerica da 1 a 5) o con quale frequenza (sempre, spesso, solo a volte, mai) un soggetto ha manifestato e dimostrato, nello svolgimento dei suoi compiti lavorativi, di possedere determinate caratteristiche.

5.1.3 Chi valuta la *performance* individuale

La valutazione della *performance* individuale è di responsabilità del superiore gerarchico, che può effettuarla con diverse modalità:

- *valutazione del solo superiore gerarchico*: è la modalità più classica di valutazione, la cui logica risiede nel fatto che il superiore, oltre a essere responsabile di tutte le attività dei collaboratori, dovrebbe essere la persona che ha tutte le competenze e informazioni per valutare;
- *valutazione del superiore gerarchico preceduta da autovalutazione*: è la modalità che prevede una fase iniziale di autovalutazione. Gli esiti dell'autovalutazione potranno essere utilizzati, durante i colloqui di valutazione, come ulteriore elemento di confronto e apprendimento tra valutato e valutatore;

- *valutazione del superiore gerarchico e altre parti*: in alcune situazioni il superiore gerarchico può non avere la possibilità di monitorare con continuità le prestazioni dei singoli individui; lo stesso avviene nel caso di collaboratori che svolgono attività molto specialistiche o che richiedano conoscenze e strumenti molto specifici (come quelle svolte nei centri di ricerca, oppure valutazione di collaboratori che utilizzino conoscenze e strumenti molto specifici). In queste situazioni può essere utile che il superiore gerarchico amplii le informazioni in suo possesso per la valutazione coinvolgendo anche figure intermedie a condizione che abbiano diretta visibilità sulla prestazione del valutato.

5.2 Il processo di programmazione, misurazione e valutazione della performance individuale

Definiti gli elementi di riferimento per la *performance* individuale, il modello viene attuato attraverso un processo che parte dalla fine dell'anno N-1 (novembre/dicembre) per chiudersi all'inizio dell'anno N+1 (febbraio/marzo).

Il processo, in tutte le sue fasi, è un percorso di sviluppo dell'organizzazione e delle persone, i cui attori principali sono i dirigenti e il personale non dirigenziale con funzioni direttive.

Per agevolare lo svolgimento del processo di programmazione, le amministrazioni devono predisporre un adeguato supporto, ad esempio, assicurando un'idonea tempistica dei colloqui; fornendo le informazioni rilevanti per i colloqui; raccogliendo a valle le schede di esito; raccogliendo i dati rilevanti per la valutazione delle due componenti di risultato (organizzativa ed individuale).

L'OIV verifica che l'intero processo sia svolto in modo conforme al SMVP e che i risultati e i comportamenti attesi siamo coerenti con gli obiettivi organizzativi.

Di seguito si illustrano le fasi del processo.

Programmazione

Nella fase di programmazione vengono definiti i comportamenti e i risultati attesi (individuali e organizzativi). Stabiliti gli obiettivi annuali, la definizione della *performance* individuale attesa avviene attraverso un colloquio tra il singolo e il suo superiore gerarchico. La fase di programmazione della *performance* individuale si concretizza nella formalizzazione da parte del valutatore di tutti gli obiettivi e comportamenti attesi assegnati a ciascun individuo (per esempio mediante l'utilizzo di apposite schede individuali).

Misurazioni e colloqui intermedi

Durante l'anno i valutatori e i rispettivi valutati analizzano i risultati intermedi raggiunti e i comportamenti messi in atto. Questo confronto è spesso continuo e informale, ma è opportuno che siano previsti anche colloqui intermedi formali di confronto. L'amministrazione, anche attraverso le misure organizzative citate in precedenza, assicura che siano messe a disposizione preliminarmente le informazioni necessarie ai valutatori relativamente ai risultati organizzativi e individuali. La presenza di questi momenti di interazione intermedi favorisce il coordinamento organizzativo, permette il confronto sulle motivazioni di eventuali scostamenti dalla *performance* attesa, consente il riallineamento a fronte di cambiamenti sostanziali del contesto di riferimento.

Valutazione conclusiva

La fase di valutazione conclusiva si articola in almeno tre momenti distinti:

- valutazione da parte dei valutatori (risultati e comportamenti), ricercando la massima trasparenza e dialogo nell'espressione della valutazione stessa. Soprattutto per quanto

riguarda i comportamenti, la valutazione viene talvolta condizionata dalla relazione complessiva tra valutato e valutatore, dai fatti accaduti nell'ultima parte dell'anno, da fattori individuali, etc. È necessario che i valutatori siano consapevoli di queste possibili deviazioni e le controbilancino opportunamente. Anche in questo caso è opportuno che siano rese preliminarmente disponibili per i valutatori, anche attraverso le modalità organizzative citate in precedenza, le informazioni relative ai risultati organizzativi e individuali conseguiti;

- colloquio di *feedback* e presa visione delle valutazioni da parte dei valutati, che deve essere gestito non solo come un momento di chiarificazione sulla prestazione del valutato, ma anche come momento di dialogo in cui valutatore e valutato individuano le modalità e le azioni di sviluppo organizzativo e professionale che consentano il miglioramento della prestazione stessa. Le finalità della valutazione sono infatti molteplici. Lo stesso d.lgs. 150/2009 enfatizza l'importanza della valutazione per i percorsi di progressione economica e di carriera, per il conferimento degli incarichi di responsabilità al personale, per il conferimento degli incarichi dirigenziali e relative proroghe. La valutazione, inoltre, può essere presupposto per l'implementazione di interventi formativi *ad hoc* o per modifiche organizzative che incidano positivamente sulle prestazioni;
- eventuale attivazione delle procedure di conciliazione.

Box 9 - I colloqui di *feedback*

Al fine di favorire una gestione strategica delle risorse umane, si raccomanda di prevedere sempre dei momenti di *feedback* attraverso la possibilità di svolgere dei colloqui intermedi fra valutatore e valutato aventi ad oggetto la possibilità concreta di raggiungere gli obiettivi, il proprio ruolo nella organizzazione, i margini di miglioramento individuale, il *management* della *performance.*

Oltre ai momenti di confronto previsti in sede di definizione degli obiettivi (colloquio iniziale), revisione (colloquio intermedio), valutazione conclusiva (colloquio finale) le amministrazioni possono prevedere ulteriori momenti di confronto per un'analisi più mirata di eventuali criticità.

Sempre allo scopo di dare voce ai valutati, è utile prevedere la somministrazione periodica di questionari sulla percezione del sistema di *performance management* da parte di tutto il personale.

Nella gestione del processo è molto significativo il supporto qualificato che viene dalla Direzione del personale anche nella predisposizione di sistemi informativi, con modelli e format *standard*, che riducano la produzione cartacea ed incrementino la efficienza del processo.

Il processo di valutazione è l'elemento chiave della valutazione individuale, il cui attore, e responsabile, principale è la dirigenza. Il processo, e in particolare i colloqui tra valutato e valutatore, consentono di chiarire le attese, evidenziare i punti di miglioramento a fronte di problemi, ma anche di fornire riscontri positivi in modo diretto.

Le amministrazioni hanno già sistemi di valutazione della *performance* individuale; spesso, però, nella pratica il processo non è coerente con quello sopradescritto, diminuendo la rilevanza della valutazione individuale nel processo di sviluppo delle risorse umane.

L'OIV ricopre un ruolo importante nella valutazione individuale a due livelli. Innanzitutto l'OIV effettua una verifica metodologica di adeguatezza del sistema di valutazione rispetto alla tipologia di amministrazione, alla sua storia ed evoluzione. In secondo luogo verifica il corretto svolgimento dei processi di misurazione e valutazione, il cui *output* è la valutazione del personale.

È infatti evidente che il corretto svolgimento dell'attività di valutazione è influenzato in primo luogo dalle modalità con cui sono stati selezionati ed assegnati gli obiettivi, dall'adeguatezza degli indicatori prescelti e dall'affidabilità delle fonti dei dati che li alimentano. Compito dell'OIV, quindi,

è quello di assicurare in tutte le fasi del ciclo, ed in particolare in fase di pianificazione e assegnazione degli obiettivi, il proprio supporto metodologico, segnalando all'amministrazione le criticità riscontrate ed i suggerimenti utili per il miglioramento del sistema.

L'OIV deve infine effettuare la proposta di valutazione dei dirigenti di vertice in base alle modalità operative definite dall'amministrazione nel proprio SMVP. Nello svolgimento di tale attività, deve garantire un'adeguata partecipazione dei valutati al processo di valutazione nonché la trasparenza e la tracciabilità dell'intero processo.

Molto rilevante, come più volte evidenziato, è l'esigenza che l'amministrazione assicuri il supporto al processo di programmazione e controllo mediante adeguate misure organizzative. A tale scopo, in assenza di una struttura dedicata, potrebbe essere opportuno prevedere l'individuazione di appositi gruppi di lavoro trasversali o di una "rete" di referenti presso le varie strutture in cui si articola l'amministrazione che facilitino la comunicazione ed il coordinamento tra tutte le fasi del processo.

In questa prospettiva, risulta molto utile anche il coinvolgimento delle strutture che si occupano della gestione delle risorse umane. Per una maggiore efficienza del processo è opportuno, infatti, che queste strutture offrano il proprio qualificato e coordinato contributo nelle seguenti attività:

- coordinamento ed indirizzo di tutto il processo della valutazione (predisposizione *format* delle schede individuali, calendarizzazione dei colloqui, eventuale gestione di piattaforme digitali, verifica del rispetto della tempistica, etc.);
- gestione degli incontri di calibrazione di tutti i livelli dirigenziali;
- gestione informatizzata del *dossier* personale dei dipendenti.

5.2.1 La differenziazione delle valutazioni e la condivisione delle metodologie

La differenziazione delle valutazioni costituisce una condizione di efficacia di tutto il sistema di misurazione e valutazione della *performance,* nonché un obbligo esplicitamente sancito a carico di tutti i valutatori dal d.lgs. 150/2009.

Se un sistema funziona bene, le valutazioni risultano necessariamente differenziate perché riflettono le diversità dei livelli di *performance* presenti nel mondo reale.

Al fine di assicurare la differenziazione occorre, in primo luogo, garantire la presenza dei presupposti necessari per la corretta applicazione del sistema. In particolare:

- gli elementi di riferimento per la misurazione e valutazione della *performance* individuale (risultati e comportamenti) devono essere chiari, costruiti secondo le modalità descritte in precedenza (vedi par. 5.1), comunicati in modo efficace e nei tempi previsti;
- i dati che alimentano gli indicatori devono, per quanto possibile, provenire da sistemi informativi centralizzati;
- il processo deve essere gestito correttamente da parte dei valutatori, soprattutto nelle fasi di definizione degli obiettivi e di monitoraggio; in questa ultima fase, in particolare, è necessario che i valutatori mantengano traccia scritta degli elementi utili a dare sostanza alla valutazione (eventi particolarmente significativi, situazioni critiche, etc.);
- deve essere svolta un'appropriata comunicazione e formazione sul sistema di valutazione per la creazione di una cultura manageriale in grado di utilizzare correttamente gli strumenti, anche negli aspetti concreti.

Occorre che la differenziazione diventi espressione di un orientamento organizzativo da condividere, in primo luogo, tra i soggetti valutatori e, in un momento successivo, con tutti gli altri attori presenti nel processo.

Molto utile in tal senso può essere anche la previsione di incontri destinati alla calibrazione degli approcci valutativi (vedi box 10) poiché lo sforzo di promuovere una condivisione metodologica attraverso l'interazione fra i valutatori incrementa l'attenzione sul sistema, favorisce un controllo incrociato sia sulla programmazione che sui risultati e contribuisce a prevenire il prodursi di distorsioni nel processo di valutazione.

Box 10 - Gli incontri di calibrazione

I SMVP possono prevedere dei momenti di confronto fra valutatori dello stesso livello organizzativo, finalizzati ad assicurare una maggiore equità e solidità dei sistemi.

Tali momenti di condivisione metodologica possono essere previsti tanto nella fase iniziale della programmazione, quanto in quella finale della valutazione, attraverso incontri di calibrazione.

Nel primo caso, gli incontri di calibrazione servono a garantire una ponderazione degli obiettivi in modo che dirigenti dello stesso livello abbiano lo stesso carico di responsabilità nel raggiungimento della *performance* organizzativa.

Nel secondo caso, gli incontri di calibrazione servono a ponderare le valutazioni finali all'interno della stessa amministrazione o articolazione organizzativa. In questo modo i dirigenti possono confrontarsi sugli stili di valutazione e su *standard* trasversali, con il fine di favorire una differenziazione dei giudizi e neutralizzare quegli effetti distorsivi tipici del processo valutativo.

In questi contesti, gli strumenti che consentono di mitigare il rischio di valutazioni fondate su metodologie disomogenee, sono in parte gli stessi che vengono utilizzati per ottenere una migliore qualità delle valutazioni, ma quello che aiuta maggiormente nel rendere omogenee le metodologie si realizza mediante la costruzione di una visione d'insieme e la realizzazione di confronti delle distribuzioni delle valutazioni assegnate.

Questa visione d'insieme, generalmente di competenza degli uffici responsabili della gestione delle risorse umane, si traduce in pratica nella raccolta delle valutazioni per aggregati omogenei. Ad esempio: tutte le valutazioni effettuate da diversi valutatori dello stesso livello organizzativo; oppure tutte le valutazioni attribuite alla stessa figura professionale da valutatori diversi, oppure in contesti territoriali diversi, etc.

Raffrontando le distribuzioni statistiche emergono talvolta delle tendenze ricorrenti che possono rappresentare una "spia accesa" della presenza di disomogeneità, sulle quali è opportuno intervenire. In questi casi, si può prevedere che siano gli uffici di gestione delle risorse umane a dare un feedback diretto al valutatore, fornendogli una serie di informazioni di confronto (sostanzialmente dei *benchmark*) sulle valutazioni di diretta responsabilità, inducendolo a una eventuale revisione (migliorativa o peggiorativa) delle valutazioni stesse.

In alternativa, i punti critici possono essere portati agli incontri di calibrazione, dove i valutatori si confrontano sulla omogeneità metodologica e sull'obiettivo della differenziazione. Questa seconda opzione, di grande utilità sotto il profilo della crescita della cultura della valutazione, dipende dal grado di maturità organizzativa; si richiede, infatti, una certa apertura mentale da parte dei valutatori, la disponibilità a scambiare informazioni sui propri collaboratori che normalmente verrebbero tenute riservate, nonché la consapevolezza di essere condizionati da altri nelle proprie valutazioni.

In entrambi i casi l'OIV deve presidiare il corretto svolgimento dei processi di misurazione e valutazione della *performance*.