

Misurazione e trasparenza delle performance nelle Amministrazioni Pubbliche

“Non abbassare le tue aspettative per rendere
soddisfacenti le tue *performance*.
Aumenta il livello delle tue performance per soddisfare le
tue aspettative.”
Ralph Marston



1. Concetto di performance



2. Perché si valuta la performance nella PA?



3. Teorizzazione del concetto di performance



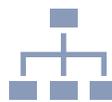
4. Criteri di valutazione



5. Normativa di settore



6. Ciclo della performance



7. Ambiti di osservazione



8. Conclusioni



La *performance* misura l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e le competenze di un'organizzazione nella realizzazione del proprio scopo.

Viene definita come la capacità dell'amministrazione di **rispondere alle attese** dei molteplici portatori di interesse (utenti, cittadini, dipendenti).

Misurare e valutare la performance permette di:

- definire la **qualità delle prestazioni** erogate dalle PA e favorire la **crescita delle competenze professionali**;
- raccogliere e rendere disponibili, attraverso appositi strumenti e processi, le informazioni sulla *performance* realizzata. Dall'ottica manageriale, consente di chiarire le **relazioni** intercorrenti **tra gli obiettivi** di un'istituzione pubblica, **le risorse** (o *input*) impiegate per il raggiungimento di tali obiettivi e **i risultati** raggiunti, sia in termini di servizi erogati e attività svolte (*output*) che di **impatti generati** (*outcome*).

Attraverso i dati reperiti dalla misurazione si potrà attuare la **gestione della performance** o "*performance management*". Componenti essenziali di questa attività sono:

- definizione degli obiettivi (**planning**);
- misurazione dei fenomeni (**measurement**);
- valutazioni di merito (**evaluation**).

Queste tre attività andranno a costituire il «ciclo di gestione della *performance*», metodologia operativa la cui finalità è garantire un sistema che, attraverso **strumenti e leve gestionali**, fornisca ai soggetti, interni ed esterni, informazioni operative sulle funzioni amministrative svolte.

La performance è «un *mix* tra il risultato dell'agire e l'agire che ha portato a tale risultato».
Corveillac e Bourguignon

Perché si valuta la performance nella PA? 1/2



Per rispondere a questo quesito, risulta utile considerare alcuni elementi di contesto che negli ultimi decenni hanno mutato radicalmente l'operare della PA, rendendo inevitabile una normativa che ne prevedesse la valutazione dell'operato.

I cambiamenti possono essere ricondotti a fattori esterni ed a fattori interni.

Fattori Esterni
- Cittadini che necessitano di un servizio "personalizzato"
- Imprese con richieste di servizi di qualità sempre più alta che possano stare al passo coi cambiamenti della società contemporanea
- Istituzioni internazionali con l'imposizione di condizioni, limiti di spesa e pressioni



Fattori Interni
- Maggiori competenze richieste per anticipare i bisogni dell'utenza
- Strumenti adeguati grazie all'ausilio della tecnologia. L'utenza sottopone i servizi al confronto con quelli dei privati
- Vincoli di finanza pubblica che riducono le risorse disponibili



La combinazione di questi fattori ha spostato l'attenzione dal funzionamento della PA da una prospettiva tutta interna, basata sulla conformità procedurale ai limiti dell'autoreferenzialità, ad una più aperta che si concentra sulla qualità del servizio e sugli impatti generati.

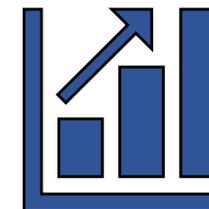
L'idea di fondo è che le PA possano funzionare meglio se maggiormente sottoposte a una valutazione esplicita di cosa producono per la comunità, sia per favorire un **giudizio dei cittadini** come elettori degli organi di rappresentanza democratica (**valutazione partecipativa**), sia per favorire sistemi di **responsabilizzazione interna** alle amministrazioni e fra queste e la politica.

Perché si valuta la performance nella PA? 2/2



Le finalità della valutazione della *performance* sono molteplici, sebbene sostanzialmente legate da un unico filo conduttore: **il miglioramento**.

La valutazione è, infatti, finalizzata a:



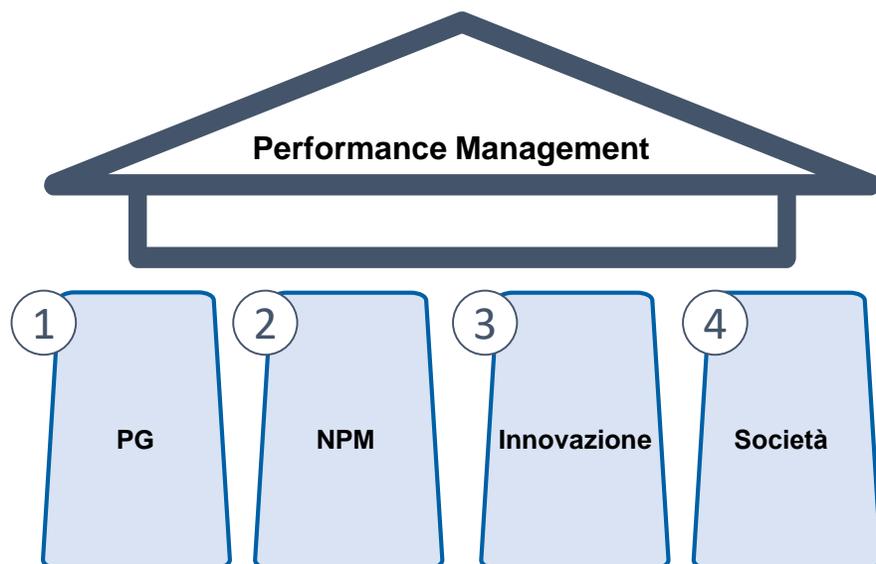
- favorire la **crescita professionale** delle persone, attraverso l'individuazione dei propri punti di forza e di debolezza;
- **migliorare i comportamenti organizzativi**, anche con il supporto di specifici interventi formativi;
- **sviluppare** nei responsabili **le capacità manageriali** finalizzate allo sviluppo professionale dei collaboratori;
- **valorizzare il ruolo** e il contributo di ciascun dipendente;
- facilitare **il confronto e il dialogo** fra responsabili e collaboratori;

- migliorare il clima organizzativo attraverso la condivisione e il lavoro di gruppo;
- sostituire la logica dell'adempimento con una **cultura gestionale basata su obiettivi e risultati**;
- **responsabilizzare** a tutti i livelli;
- garantire il **riconoscimento del merito** e dell'impegno individuale e/o di gruppo;
- **correlare l'erogazione di compensi economici** all'effettiva prestazione e al miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi.

Teorizzazione del concetto di performance 1/3



La tematica del buon funzionamento delle PA non è recente e si è sviluppata in Italia dagli anni '90 con l'affermarsi dei paradigmi del **New Public management (NPM)** e della *governance* che hanno posizionato la gestione della *performance* al centro del dibattito. La tendenza è stata, ovviamente, favorita dai bruschi cambiamenti sociali e dalle importanti innovazioni tecnologiche.



La teoria di Kaplan e Norton adattata a contesti di **public governance (PG)** indica quattro prospettive che vengono “piegate” per consentire di osservare un’organizzazione pubblica in relazione alla sua missione principale, vale a dire la produzione di utilità sociale:

- la prospettiva dell'**efficienza e economicità**;
- la prospettiva degli **utenti**;
- la prospettiva dei **processi interni**;
- la prospettiva dell'**apprendimento e crescita**.



Nella normativa italiana sembrerebbe che il **d.lgs. 150/2009** (la cd. Riforma Brunetta) abbia posto al centro dell'attenzione la «*performance*» come elemento chiave per dare alla pubblica amministrazione quell'efficienza che – assiomaticamente – non avrebbe.

La riforma della *performance* nella PA tende alla creazione di un sistema affine a quello privato basandosi sull'equivalenza, tipica del NPM, privatizzazione uguale efficienza.

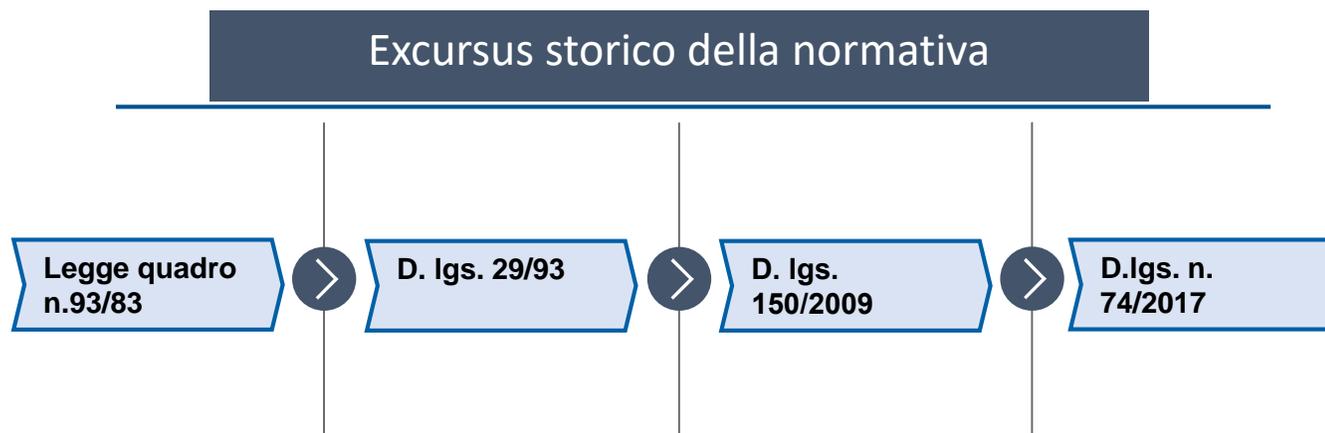
In realtà, il tema **della valorizzazione del merito** e della *performance* era già emerso in passato come un elemento importante.

La legge quadro n. 93 del 1983 affidava all'allora neonato Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) «il controllo sulla efficienza e la economicità dell'azione amministrativa anche mediante la valutazione della produttività e dei risultati conseguiti».

Con il d.lgs. 29/1993 il legislatore torna ad esprimersi, stabilendo la soppressione degli automatismi salariali che caratterizzavano il pubblico impiego. A tale soppressione corrispose l'introduzione della distinzione tra trattamento economico fondamentale e trattamento accessorio, collegando il secondo al conseguimento di obiettivi specifici

Lo stesso DFP, in relazione alla tematica della *performance* contenuta nella riforma del 2009, sottolineava che la misurazione della *performance* esprime qualcosa di ontologicamente **insito nella sua mission**.

Excursus storico della normativa



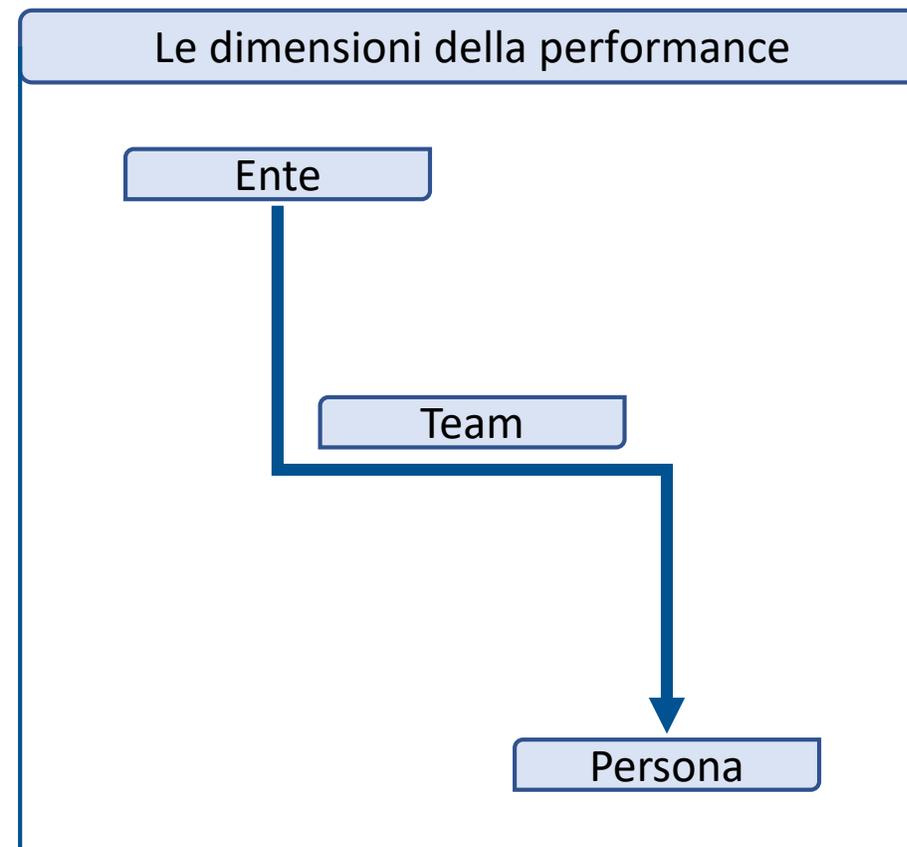


Nel d.lgs. 150/09 la valorizzazione del merito individuale assume un ruolo fondamentale per **garantire efficienza gestionale e produttività**.

Secondo i “principi generali” del Decreto, «*la misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle Amministrazioni Pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative*» (art. 3, comma 1).

Si riconoscono in questo articolo le **tre dimensioni della performance**: due di tipo organizzativo (quella **dell'Ente** nel suo complesso e quella **delle unità organizzative**) e una **individuale** (quella relativa **delle singole persone**).

Il dettato normativo dedica, quindi, diversi articoli alla definizione di premi e risultati individuali (l'intero Capo II).





Il d.lgs. n. 74/2017 non ha introdotto una disciplina *ex novo*, ma è intervenuto sul corpo normativo del d.lgs. n. 150/2009, mantenendone la struttura originaria ed altresì modificando e integrando talune disposizioni ivi contenute nel tentativo di **superare alcuni nodi** problematici attraverso:

- **il maggior ruolo attribuito alla programmazione;**

- **la maggiore attenzione a distinguere tra performance individuale e organizzativa;**
- riconoscimento di un ruolo attivo, nella valutazione della performance della PA, **anche ai cittadini** destinatari della stessa azione pubblica, che potranno quindi esprimere, per la prima volta, il loro parere sul servizio e sul personale amministrativo (**valutazione partecipativa**).



Ciclo della performance



La norma prevede che ogni amministrazione realizzi:

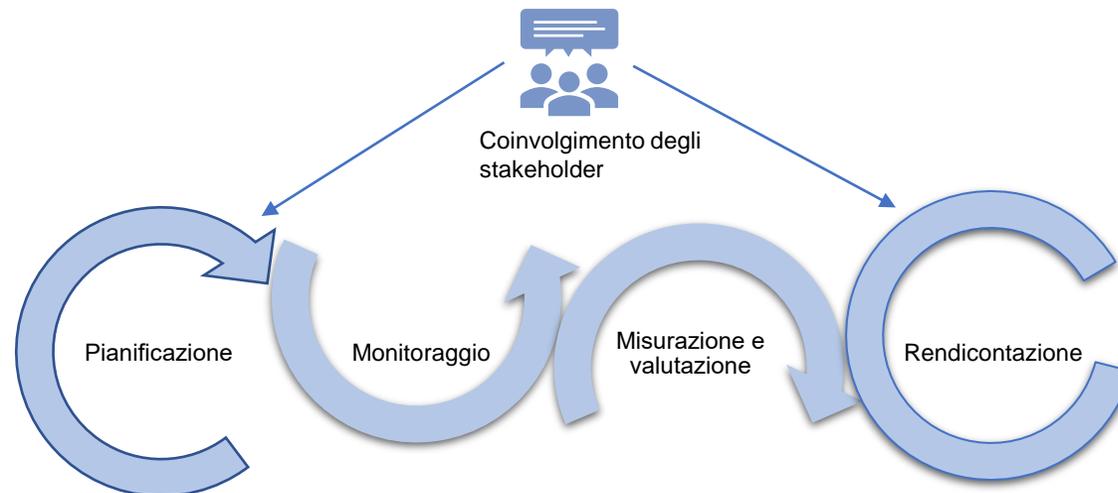
a) Un **sistema di misurazione e valutazione della performance**: documento in cui è contenuta tutta la metodologia, il processo, le fasi e gli strumenti della misurazione e valutazione delle *performance* a livello sia organizzativo sia individuale;

b) un **ciclo della performance** che dà origine:

- al piano triennale delle *performance*;
- alla relazione di *performance*.

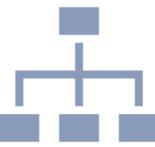
Il ciclo di gestione della *performance* prevede alcune fasi:

- 1) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- 2) **collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse.**



Definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei risultati attesi e dei rispettivi indicatori Collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse	PIANIFICAZIONE
Monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi	MONITORAGGIO
Misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;	MISURAZIONE E VALUTAZIONE
Rendicontazione dei risultati all'Organo di indirizzo politico, ai vertici amministrativi, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi	RENDICONTAZIONE

Ambiti di osservazione 1/4



Le Amministrazioni Pubbliche valutano annualmente la **performance organizzativa e individuale** e a tal fine adottano e aggiornano, previo parere vincolante dell'OIV, il SMVP.

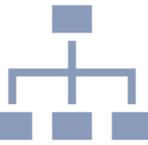
Ai fini della corretta misurazione e valutazione, rilevano tre fondamentali ambiti di osservazione:

- a) l'amministrazione nel suo complesso che presenta un'utilità sia in logica di **benchmarking esterno** sia nella prospettiva del controllo strategico, in relazione al conseguimento degli obiettivi di fondo legati alla *mission* dell'ente;
- b) le unità organizzative in cui si articola la struttura organizzativa, che concorrono alla performance di ente ed alla determinazione della performance individuale;
- c) i responsabili di moduli organizzativi ed il restante personale del comparto, con la conseguente correlazione con la distribuzione degli incentivi previsti dalla disciplina contrattuale.

I tre riferimenti indicati, per quanto distinti sul piano logico-concettuale, sono tra loro in **reciproca relazione**, come emerge chiaramente considerando che la *performance* organizzativa concorre a determinare quella individuale ed a fornire i dati utili a far emergere gli *outcome* per la valutazione partecipativa di quella di amministrazione.



Ambiti di osservazione: performance organizzativa 2/4

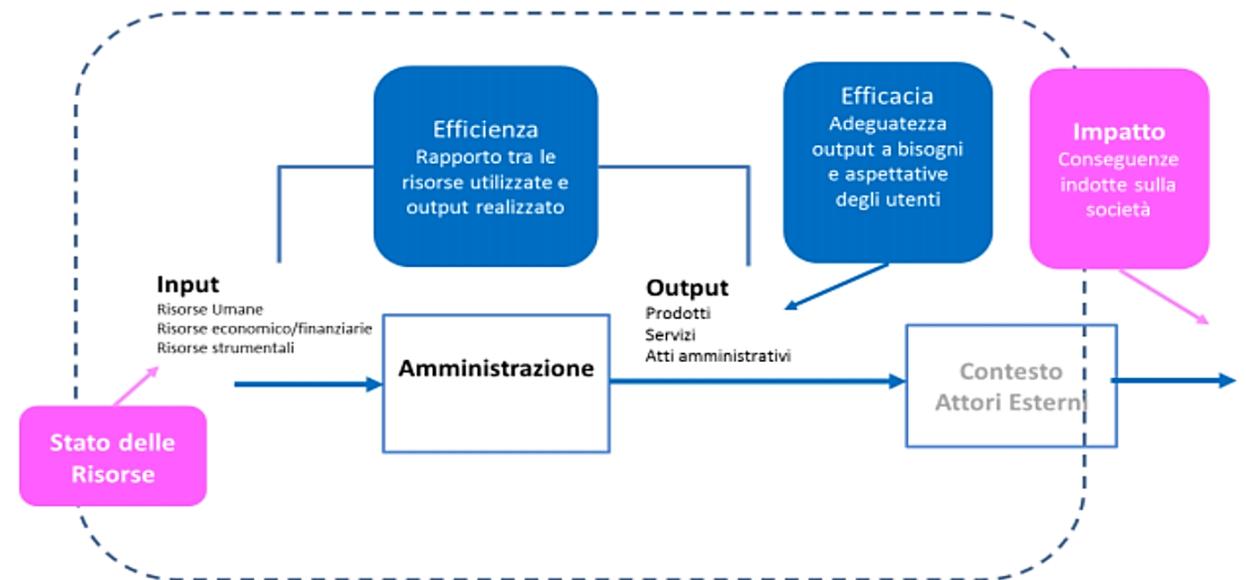


La misurazione della *performance* organizzativa si avvicina al **performance management** nel mondo privato.

Il lavoro viene orientato tramite sistemi di misurazione, valutazione e retro-azione tesi ad assicurare l'allineamento dei comportamenti rispetto agli obiettivi aziendali.

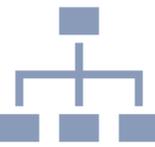
Proprio per questo, la *performance* organizzativa permette di programmare, misurare e poi valutare come l'organizzazione, consapevole della quantità e della qualità delle risorse a disposizione (stato delle risorse e salute dell'amministrazione) utilizza le stesse in modo economico (**economicità**) e razionale (**efficienza**) per erogare servizi adeguati alle attese degli utenti (**efficacia** ed **equità**), e migliorarne il livello di benessere sociale ed economico (**impatto**) al fine ultimo di creare **Valore Pubblico**.

La dimensione organizzativa si divide in interna ed esterna ed entrambe basano i proprio valori su indicatori di: efficienza, efficacia ed equità (correttezza).



Fonte: Linee Guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance n.2/2017

Ambiti di osservazione: performance individuale 3/4



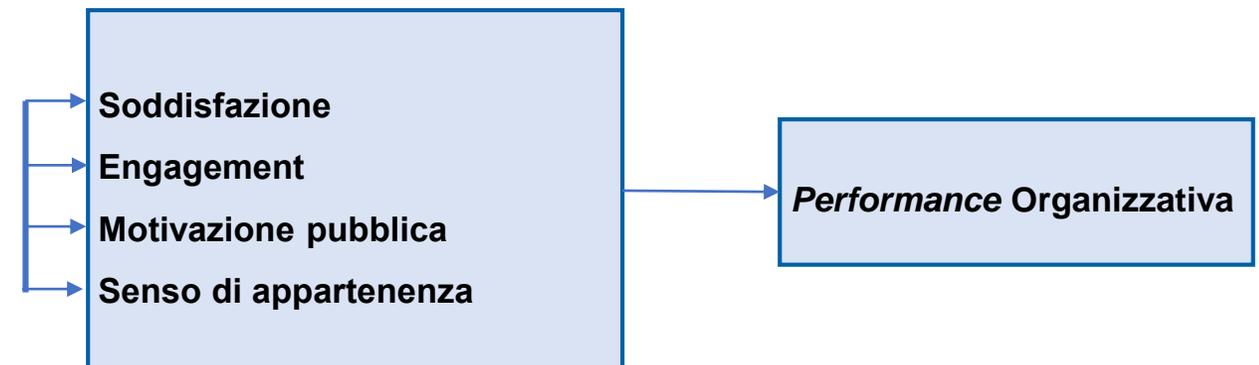
La misurazione della *performance* individuale riguarda le **persone** che operano nelle istituzioni.

Rilevano, soprattutto, i risultati associati all'unità organizzativa di appartenenza, gli obiettivi individuali specificamente assegnati, i **comportamenti** organizzativi e le **competenze**, allo scopo di migliorare il contributo dei singoli alla *performance* complessiva.

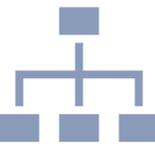
I sistemi di gestione del personale, di programmazione e controllo e i sistemi informativi a essi sottesi sono chiamati a riflettere la **centralità** del contributo alla *performance* e, pertanto, sono tesi a misurare l'apporto individuale al risultato intermedio e finale.

Si può immaginare che il dipendente pubblico ideale abbia caratteristiche quali: un elevato livello di soddisfazione derivante dal proprio lavoro; un forte *engagement* verso l'organizzazione; una grande motivazione data dal bisogno dell'utenza; un senso di appartenenza all'organizzazione derivato dal desiderio e dalla devozione e non dall'obbligo.

Avendo queste caratteristiche, i fattori a livello individuale possono positivamente influenzare la *performance* organizzativa.



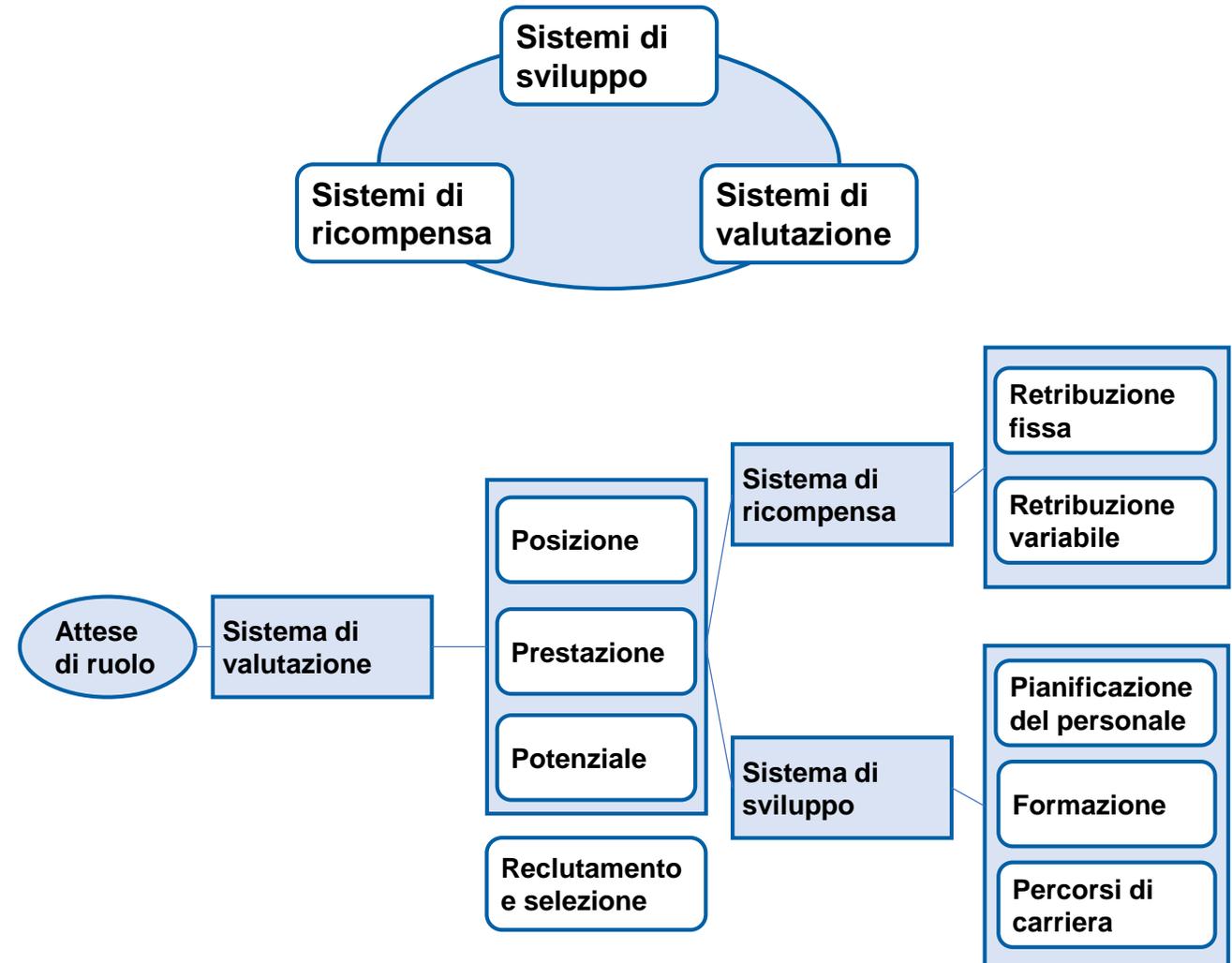
Ambiti di osservazione: performance individuale 4/4



Le **finalità** organizzative della valutazione sono **molteplici**. Tradizionalmente, la prospettiva era unidimensionale avvalendosi di indicatori in grado di verificare i risultati dei singoli sul posto di lavoro. Era così utilizzata per definire la **competenza con cui gli individui agiscono e si comportano in relazione all'organizzazione**. Si parla anche di «prestazione tecnica» per designare ciò che ci si aspetta in quella posizione o funzione organizzativa.

La prospettiva è poi mutata muovendo verso una **prospettiva multidimensionale**, ossia correlando tematiche come: formazione; qualità dell'informazione, sistemi di ricompensa, comportamenti, *feedback*, motivazione e condivisione della conoscenza.

La *performance* va così a separarsi in due aspetti: compiti e contesto. Entrambi con propria dignità ma le cui caratteristiche dipenderanno fortemente dall'ambiente organizzativo.





Per riepilogare possiamo affermare che la *performance* è il **contributo** che un **soggetto** (sistema, organizzazione, unità organizzativa, *team*, singolo individuo) apporta mediante la propria **azione** al raggiungimento delle **finalità** e degli **obiettivi** organizzativi di un ente, e, in ultima istanza, alla **soddisfazione dei bisogni** degli utenti.

Inoltre, risulta chiaro che le diverse dimensioni di misurazione della *performance* - organizzativa e individuale - sono diverse ma fortemente interconnesse.

In particolare, permettono congiuntamente il raggiungimento di risultati migliori massimizzando l'efficienza, l'efficacia e l'impatto dell'organizzazione, consentendo al contempo di:

- evidenziare **l'importanza del contributo individuale** del personale valutato rispetto agli obiettivi dell'amministrazione nel suo insieme e della struttura organizzativa di appartenenza, **mostrando gli eventuali gap di competenza**;
- valutare la *performance* per premiare i risultati, attraverso opportuni **sistemi incentivanti**;
- promuovere una **corretta gestione delle risorse umane** anche al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità;
- contribuire a creare e mantenere un **clima organizzativo favorevole**.

“L’unico investimento veramente potente che possiamo fare nella nostra vita è un investimento su noi stessi, sull’unico strumento che abbiamo per destreggiarci e dare il nostro contributo. Noi siamo gli strumenti della nostra stessa *performance*.”

Stephen Covey
