

# QUALITA' NELLA PA

## e delibere CIVIT (n. 88, 89 e 104 del 2010)

Giovanni Mattana

Nel numero 1-2010 di Qualità, sia nell'editoriale che in Q dal Mondo, avevamo riferito sul **DECRETO LEGISLATIVO 27 ottobre 2009, n. 150, ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico ed efficienza e trasparenza delle PA**, di Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15.

Nei principi generali (art. 3, comma 2) si stabilisce che

- *“Ogni amministrazione pubblica è **tenuta a misurare e a valutare la performance** con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti”.*
- *Il modello su cui si basa la valutazione viene definito, nel decreto legislativo, **Sistema di misurazione e valutazione della performance**.*
- *Tale Sistema deve essere stabilito da ciascuna amministrazione in accordo alle linee guida fornite dalla CIVIT Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche.*
- *In sede di prima attuazione **spetta agli OIV, Organismi Indipendenti di Valutazione** di ciascuna amministrazione pubblica **definire il Sistema di misurazione e valutazione della performance** (D.lgs 150, art. 30).*

In attuazione di quel decreto è stato costituito l'organismo **CIVIT - Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche**, che ha già emesso varie delibere. Nel seguito presentiamo e sintetizziamo alcuni contenuti delle delibere 88/2010 e 89/2010 e 104/2010.

### La riforma della Pubblica amministrazione: una sfida epocale

Negli ultimi 20-30 anni quasi tutti i Paesi si sono dovuti misurare con la necessità di una trasformazione radicale della propria PA: quella di passare da una **logica degli adempimenti** ad una **logica dell'efficacia**, congiunta ad una logica di **priorità delle risorse** (divenute, nel contempo sempre più limitate e controllate).

Si può citare, negli Usa, l'uscita del volume D. Osborne e T. Gaebler *'Reinventing Government'*, 1992, o quello di H. Guillome et Al. *'Gestion Publique- L'Etat et la performance'*, 2002 che considera anche l'evoluzione in vari Paesi.

La seguente figura A2 mostra il percorso della Gran Bretagna con riferimento alla misurazione delle performance; la Tab. A1 mostra, per vari Paesi, le peculiarità degli organismi incaricati delle valutazioni; la fig. A1 un esempio (Francia) di catena logica del sistema di misurazione delle performance.

## La sfida /Gli obiettivi/Gli strumenti

Figura A.2: cronologia evolutiva dei Sistemi di misurazione e gestione della *performance* nel Regno Unito

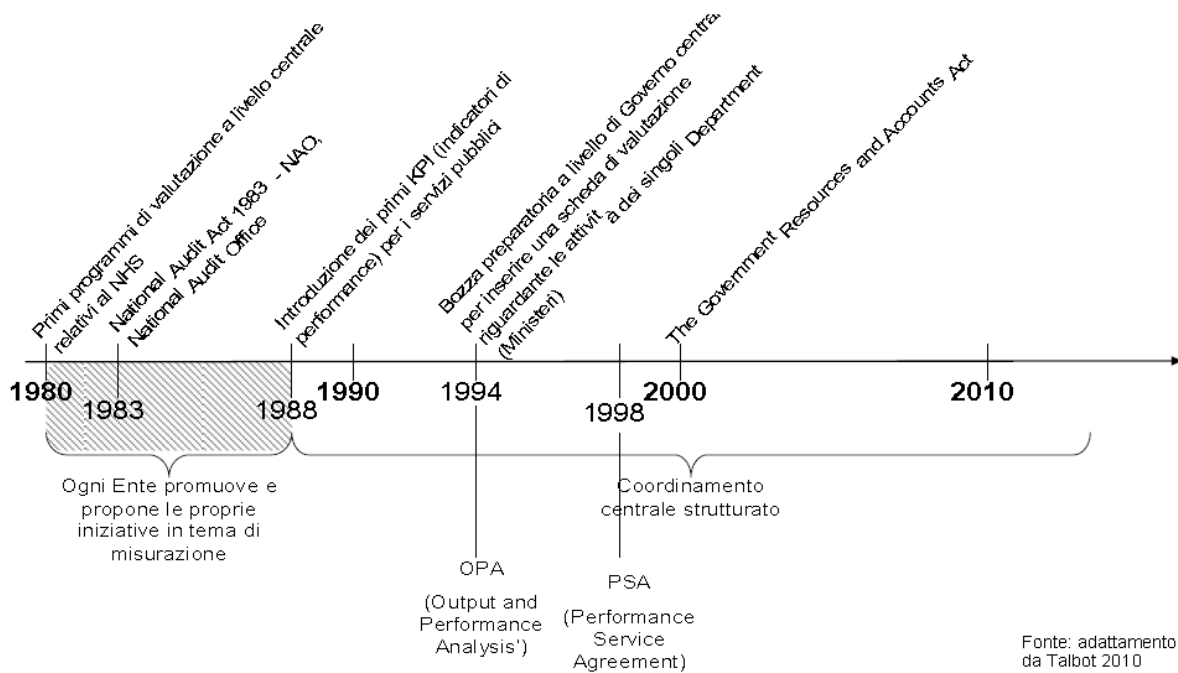
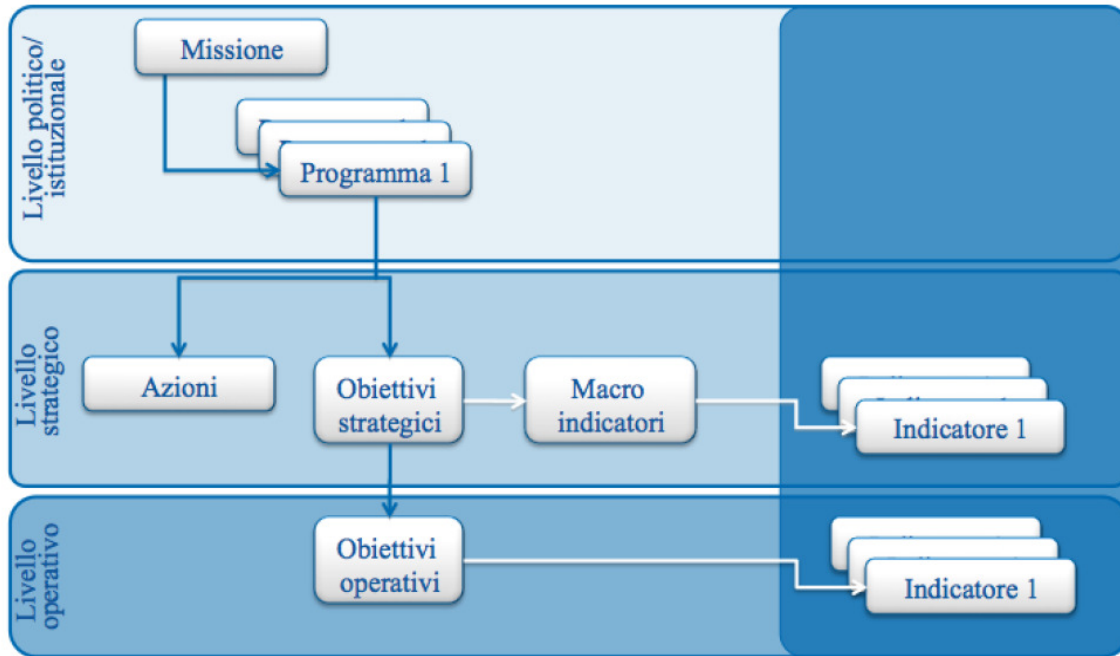


Tabella A.1: generalità degli Stati considerati

| Nome dello Stato    |                        | Francia  | Inghilterra             | Australia                     | USA  | Canada                                 |
|---------------------|------------------------|--|-------------------------|-------------------------------|--|--|
| Stato               | Tipo di Governo        | Repubblica semipresidenziale                                     | Monarchia parlamentare  | Sistema parlamentare federale | Repubblica presidenziale federale costituzionale | Sistema federale parlamentare          |
|                     | Popolazione            | 65.447.374   | 61.113.205              | 21.472.900                    | 303.824.640                                      | 33.098.932                             |
| Enti di valutazione | Nome                   | Court des Comptes  | NAO                     | ANAO                          | GAO  | Treasury Board                         |
|                     | Legge di attuazione    | Costituzione della Repubblica francese                           | National Audit Act 1983 | Auditor General Act 1997      | Budget and Accounting Act 1921                   | Financial Administration Act 1985      |
|                     | Status                 | Indipendente dal parlamento, dalla camera e dal potere giuridico | Indipendente            | Indipendente                  | Indipendente                                     | Dipendente dal Presidente della Camera |
|                     | Performance Audit      | No   | Si                      | Si                            | Si   | Si                                     |
|                     | Financial Audit        | Si   | Si                      | Si                            | Si   | Si                                     |
|                     | n. di persone          | 1.751  | 850                     | 354                           | 3.141  | 1.179                                  |
| Spese annue totali  | 116,96 milioni di Euro | n.d.   | n.d.                    | 538,6 milioni di Dollari      | n.d.   |  |

Figura A.1: catena logica del Sistema di misurazione della *performance* - Francia



ITALIA - Le prescrizioni del **DECRETO LEGISLATIVO 27 ottobre 2009, n. 150**

#### Scadenze temporali

- **30 settembre 2010** per la definizione del Sistema di misurazione e valutazione della performance da parte degli OIV e trasmissione alla CIVIT e
- **1° gennaio 2011** per l'adozione formale dello stesso sistema da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo.
- Entro **dicembre 2010** gli Organi individuino le linee strategiche ed operative, in coerenza con i documenti della programmazione finanziaria e di bilancio;
- **entro gennaio 2011** gli Organi di indirizzo presentino alla CIVIT il cosiddetto "Piano della performance 2011-2013", un documento programmatico triennale che individua indirizzi, obiettivi strategici e operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali e intermedi e alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione e gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori (art. 10 del D.lgs 150/09);
- **a cascata** gli Organi assegnino gli obiettivi strategici a ciascuna struttura, corredati dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori (individuali e organizzativi);
- **durante l'anno** gli Organi di indirizzo, con il supporto dei dirigenti, monitorino l'andamento della performance rispetto agli obiettivi programmati e propongano eventuali interventi correttivi.

I **requisiti minimi del Sistema** debbono contenere:

- *chiara definizione degli obiettivi*
- *presenza di indicatori di output e di outcome (impatto e risultato ultimo sugli stakeholder)*

- *specificazione dei legami tra obiettivi, indicatori e target*
- *caratterizzazione degli indicatori secondo il formato proposto dalla CIVIT*
- *rilevazione effettiva della performance, secondo la frequenza e le modalità definite nello schema di caratterizzazione degli indicatori. (delibera CIVIT n. 89/2010).*

**Elementi indispensabili** sono costituiti da (**delibere CIVIT n. 88, 89 e 104 del 2010**) :

- **Descrizione del Sistema**
  - Descrizione delle caratteristiche distintive dell'organizzazione
  - Metodologia adottata per la misurazione e la valutazione della *performance complessiva*
  - Metodologia adottata per la misurazione e valutazione della *performance individuale*
  - Modalità con cui verrà garantita la *trasparenza* totale del Sistema e della sua applicazione
  - Modalità con cui si intendono realizzare *indagini sul personale dipendente* (benessere organizzativo, grado di condivisione del Sistema e valutazione del proprio superiore)
  - Modalità con cui l'amministrazione intende *promuovere* progressivamente il miglioramento del Sistema
- **Processo. La definizione del processo dovrà contenere: Fasi, Tempi, Modalità di attuazione** (con particolare importanza all'integrazione delle risorse umane e strumentali)
- **Soggetti e responsabilità:** soggetti chiamati a svolgere la funzione e soggetti consultati come stakeholder esterni ed interni
- **Procedure di conciliazione** (in caso di conflitti nell'ambito della valutazione della performance individuale)
- **Modalità raccordo e integrazione con i documenti di programmazione e di bilancio**

## Processo

La definizione del processo dovrà contenere:

- *Fasi* (da inquadrare nel ciclo di gestione della performance indicato dall'art. 4 del D.lgs 150/09)
- *Tempi* (la programmazione delle tempistiche dovrà garantire il rispetto delle scadenze imposte per legge e l'ottimizzazione dei tempi interni)
- *Modalità di attuazione* del processo (con particolare importanza alla integrazione delle risorse umane e strumentali)

**Ambiti** a cui si dovrà fare riferimento (art. 8 del D.lgs 150/09 e delibera CIVIT n. 104/2010):

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

## LA MISURAZIONE DELLA PERFORMANCE: ATTORI COINVOLTI (art. 7 del D.lgs 150/09)

- Le funzioni di misurazione e valutazione della performance sono svolte, con il coordinamento della CIVIT, da:
- OIV: a regime agli OIV spettano il controllo sul funzionamento complessivo del Sistema e la valutazione della performance complessiva (dell'ente nel suo complesso). In sede di prima attuazione del decreto agli stessi OIV è demandata anche la definizione del Sistema di misurazione e valutazione della performance (art. 30 del D.lgs 150/09).
- Dirigenti: cui compete la misurazione e valutazione della performance individuale del personale dipendente assegnato alla propria struttura, nel rispetto del principio di merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti;
- Organi di indirizzo politico-amministrativo: cui compete il monitoraggio in corso d'anno

## DELIBERA N. 88/2010: "Linee guida per la definizione degli standard di qualità"

Definizione e adozione:

- a) del **"Sistema di misurazione e valutazione della performance"**: è il documento dove le amministrazioni pubbliche esplicitano le caratteristiche del modello complessivo di funzionamento alla base dei sistemi di misurazione e valutazione;
- b) del **"Piano della Performance"**: è l'ambito in cui le amministrazioni pubbliche esplicitano gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e, quindi, i relativi indicatori e valori programmati per la misurazione e la valutazione dei risultati da conseguire.
- c) della **"Relazione sulla performance"**, in cui le amministrazioni pubbliche evidenziano i risultati organizzativi ed individuali raggiunti rispetto ai target attesi, definiti ed esplicitati nel Piano della Performance.
- d) delle misure in materia di **"Trasparenza e Rendicontazione della Performance"**, ossia l'attivazione di tutte quelle azioni e strumenti che consentono ai cittadini di accedere agevolmente alle informazioni circa il funzionamento dell'ente e i risultati raggiunti.

### La finalità

La finalità dell'intero impianto è di dotare le amministrazioni pubbliche di un sistema attraverso il quale attivare un processo di miglioramento continuo delle performance.

Questo sistema deve assicurare, in prospettiva :

- il miglioramento della qualità dei servizi pubblici, attraverso una revisione periodica e, quindi, un innalzamento progressivo degli standard di qualità;
- l'ottimizzazione dei costi dei servizi erogati, da operare attraverso il progressivo miglioramento degli standard economici.

## IL PERCORSO METODOLOGICO PER L'INDIVIDUAZIONE DEGLI STANDARD DI QUALITÀ'

### 1 La definizione della mappa dei servizi

### 2 Le dimensioni della qualità

Nella presente delibera ne sono individuate quattro, il cui peso specifico deve essere valutato in relazione alla tipologia del servizio: l'accessibilità, la tempestività, la trasparenza e l'efficacia.

.....

### 3 Le modalità di individuazione ed elaborazione degli indicatori di qualità

Per aversi indicatori appropriati, si deve tenere conto di sei requisiti che gli indicatori sulla qualità dei servizi devono soddisfare: 1. Rilevanza: 2. Accuratezza: 3. Temporalità 4. Fruibilità: 5. Interpretabilità: 6. Coerenza

#### **4 Le modalità di definizione degli standard**

Il passaggio successivo consiste nella definizione degli standard di qualità del servizio erogato, ossia il livello di qualità che l'amministrazione si impegna a mantenere.

.....

#### **5 La pubblicizzazione degli standard della qualità dei servizi**

Gli standard della qualità dei servizi devono essere agevolmente accessibili agli utenti. In tal senso le amministrazioni devono pubblicare i dati sul sito istituzionale, nonché attivare tutte le altre azioni idonee a garantire la trasparenza.

### **[Delibera n. 89/2010 - Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance](#)**

#### **Tre elementi fondamentali del Sistema di misurazione della performance**

Un Sistema di misurazione della performance si compone di tre elementi fondamentali:

1. indicatori
2. target
3. infrastruttura di supporto e processi.

Un indicatore di *performance* è lo strumento che rende possibile l'attività di acquisizione di informazioni.

Un *target* è il risultato che un soggetto si prefigge di ottenere, ovvero il valore desiderato in corrispondenza di un'attività o processo.

Il terzo elemento di un Sistema di misurazione è rappresentato *dall'infrastruttura di supporto* e dai soggetti responsabili dei processi di acquisizione, confronto, selezione, analisi, interpretazione e diffusione dei dati, garantendone la tracciabilità. Un'infrastruttura di supporto può variare da semplici metodi manuali per la raccolta dati a sofisticati sistemi informativi, sistemi di gestione della conoscenza e procedure codificate per l'analisi e rappresentazione dei dati.

#### **Sviluppo di indicatori e target**

- Un indicatore di performance è lo strumento che rende possibile l'attività di acquisizione di informazioni.
- Affinché il processo di misurazione sia rilevante, gli indicatori devono essere collegati ad obiettivi e devono puntare a generare risultati adeguati a questi obiettivi e non valori 'ideali' o a valori 'veri' [1].
- Allo stesso tempo, il processo di misurazione deve essere trasparente e tendenzialmente replicabile;
- per questo gli indicatori devono essere strutturati considerando varie dimensioni [33, 34].

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

Tabella 4.3: test di validazione della qualità dell'indicatore

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

#### Un test dei target

Per ciascun target è altresì importante condurre un test che, al pari di ciascun indicatore, ne misuri la solidità dal punto di vista qualitativo. Il test sulla qualità può basarsi sulle variabili indicate nella tabella 4.4.

Tabella 4.4: test della qualità del target

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

### Scopi del Sistema di misurazione

Questo Sistema di misurazione renderà le organizzazioni capaci di [12]:

- acquisire informazioni relative agli obiettivi e monitorare i progressi ottenuti rispetto ai target individuati;
- legare le fasi di pianificazione, formulazione e implementazione della strategia allo svolgimento dei piani d'azione;
- comunicare obiettivi e risultati all'interno e all'esterno dell'organizzazione, nonché confrontare la propria performance in un'ottica di benchmarking nel caso in cui alcuni indicatori siano comuni a più organizzazioni;
- influenzare i comportamenti organizzativi;
- generare cicli di apprendimento [14].

### FASI

Il sistema si inserisce nell'ambito del ciclo di gestione della *performance* articolato, secondo l'articolo 4, comma 2, del decreto, nelle seguenti fasi:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) misurazione e valutazione della *performance*, organizzativa e individuale;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

### ESEMPI DI MODELLI DI MISURAZIONE ESISTENTI

La finalità di questa sezione non è suggerire l'implementazione di uno specifico modello di misurazione ma, attraverso un confronto tra alcuni di essi, indirizzare verso una scelta che rifletta le esigenze specifiche di ogni organizzazione. Si tratta di modelli multidimensionali che hanno trovato sovente applicazione nel settore pubblico anche in Italia. I modelli più diffusi sono:



**1 -Balanced Scorecard (BSC)** – probabilmente più noto, caratterizzato da un forte legame sia tra risultati, processi e risorse, nonché tra obiettivi, indicatori ed azioni [15];

**2 -Performance Prism** - meno conosciuto della BSC, ma interessante per la prospettiva incentrata sugli stakeholder [16];

**3 -Common Assessment Framework (CAF)** - utilizzato anche in alcune pubbliche amministrazioni italiane (principalmente negli enti locali) e ispirato ai sistemi di qualità (**EFQM**, European Foundation for Quality Management), si fonda sull’autovalutazione e utilizza una larga gamma di indicatori [17].

#### Confronto tra alcuni aspetti del **CAF** e della **BALANCED SCORECARD**

| Asetti / Modelli                                     | Balanced Scorecard  | Common Assessment Framework  |
|--|---|--|
| Scala  | Applicabile a livello organizzativo e, a cascata, anche a livello di dipartimento, gruppo e individuo   | Applicabile a singole organizzazioni secondo un approccio olistico; in organizzazioni di grandi dimensioni anche in servizi o dipartimenti   |
| Gestione dei dati                                    | Richiede software abbastanza avanzati, utili Business Intelligence ed altri pacchetti software in organizzazioni complesse  | Non richiede software sofisticati  |
| Risorse  | Consistenti, a tutti i livelli dell'organizzazione  | Limitate, anche se coinvolgono soprattutto i vertici organizzativi   |
| Scopo/ Risultati attesi                              | Esecuzione della strategia, monitoraggio, valutazione risultati ottenuti vs. processi eseguiti e risorse impiegate, reportistica, miglioramento, premialità, etc.   | Autovalutazione in ottica di miglioramento continuo  |
| Utilizzo informazioni                                | Sia interno che esterno   | Prevalentemente interno, in quanto basato sull'autovalutazione, a meno che il processo di sviluppo non preveda il coinvolgimento di certificatori esterni  |
| Comparabilità/ Contesto                              | Entrambi  | Legato al contesto, in quanto consente la comparabilità solo all'interno   |
| Punti di forza e debolezza                           | Utilizzabile in vari modi e per diversi fini; può essere modificato a seconda delle esigenze; consente di introdurre indicatori generali e standard; ampiamente utilizzato all'estero sia nel privato che nel pubblico e anche nel contesto pubblico italiano; richiede adeguate competenze; comporta il rischio che si esaurisca in un mero sforzo di reporting; | Facile da usare come profilo di partenza; utile per avviare e promuovere il miglioramento continuo; utilizzato molto in Italia negli enti locali; comporta il rischio che rimanga in una fase iniziale non si sviluppi in piani d'azione orientati all'outcome |
| Possibilità di utilizzo congiunto con altri approcci | Possibilità di considerare maggiormente la partecipazione degli stakeholder (in modo potenzialmente simile al Prism), spingendo la relativa prospettiva fino all'individuazione degli outcome   | Possibilità di migrazione verso modelli più sofisticati che siano rivolti all'esterno  |

#### Alcuni frequenti errori da non commettere

- Genericità nella definizione degli obiettivi: un obiettivo deve essere chiaramente identificato, presentare una propria specificità e non essere sovrapposto ad altri obiettivi;
- scarso orientamento strategico degli obiettivi: la qualificazione di obiettivo strategico deve essere assegnata ad obiettivi che hanno una rilevanza elevata rispetto ai bisogni della collettività che l'amministrazione è chiamata a soddisfare;
- assenza di indicatori associati agli obiettivi o indicatori poco chiari e attinenti: ad ogni obiettivo deve essere associato almeno un indicatore la cui scelta sia chiarita da un rationale di riferimento ;

- mancata copertura di tutti gli ambiti rilevanti da parte degli indicatori di performance: l'insieme degli indicatori deve coprire tutti gli ambiti di misurazione e valutazione di cui all'articolo 8 del decreto e, in particolare, le dimensioni dell'outcome e della soddisfazione dell'utenza;
- eccessivo utilizzo di indicatori binari o di stato di avanzamento del piano di azione: questa tipologia di indicatori non deve essere quella prevalente nel sistema e, in ogni caso, va accompagnata con altre tipologie di indicatori (tenendo conto degli ambiti di cui all'articolo 8 del decreto);
- assenza di target associati agli indicatori o target poco sfidanti: ad ogni indicatore deve sempre associarsi un target (al limite anche riferito ad un intervallo temporale pluriennale). Target che siano sistematicamente fissati al 100% possono essere sintomo di obiettivi poco sfidanti ed autoreferenziali. La fissazione dei target deve essere frutto di un processo di coinvolgimento interno ed esterno (stakeholder);
  - scarsa trasparenza ed accessibilità dei documenti contenenti gli obiettivi e gli indicatori (ex ante ed ex post): l'accessibilità e la conoscenza interna ed esterna di questi elementi non è solo un fattore di trasparenza, ma è una leva per il miglioramento del Sistema di misurazione ed in generale della performance;
- scarso utilizzo del capitale informativo esistente: i Sistemi di misurazione della performance devono essere progettati in maniera tale da ottimizzare l'acquisizione dei dati dai sistemi informativi interni esistenti. È necessario che la definizione degli obiettivi e degli indicatori sia frutto di un processo di coinvolgimento interno ed esterno finalizzato alla messa in comune delle informazioni disponibili;
- assenza o carenza nell'attività di monitoraggio: i Sistemi di misurazione devono prevedere periodi di monitoraggio la cui cadenza consenta l'adozione tempestiva di eventuali azioni correttive;
- scarsa integrazione dei processi di misurazione, controllo e valutazione: il Sistema di misurazione deve contenere una descrizione del collegamento con i sistemi di controllo di gestione, mantenendo però chiare le differenze tra controllo strategico e controllo di gestione (articolo 7, comma 3, lettera c), del decreto);
- scarsa o non coerente esplicitazione delle finalità del Sistema di misurazione della performance: deve essere chiaramente esplicitato che la finalità del Sistema di misurazione è di supporto ai processi decisionali al fine di promuovere un miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche (articolo 3, comma 1, del decreto) ed ha uno scopo di favorire la trasparenza e l'accountability;
- scarso legame tra risorse impiegate e risultati ottenuti: il legame tra risorse e risultati (input → attività → output) deve essere chiaramente evidenziato nel Sistema di misurazione della performance. A tal fine è necessario creare un Sistema di misurazione coerente con le finalità del decreto e con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio [33];
- scarsa considerazione delle risultanze dei Sistemi di misurazione ai fini dell'attivazione di logiche di gestione del cambiamento: le risultanze dei Sistemi di misurazione (ad esempio performance insufficienti) devono essere utilizzate effettivamente per intraprendere dei processi di cambiamento organizzativo, anche attraverso il corretto uso della leva della formazione.

### **Schemi di sviluppo di indicatori e target**

- La tabella 4.1 costituisce il riferimento metodologico per caratterizzare correttamente gli indicatori di performance, contestualizzandoli all'interno del modello proposto in questo documento. Tale riferimento costituisce uno schema per ragionare sui requisiti fondamentali di un indicatore sia per quanto riguarda le sue componenti anagrafiche, sia per le componenti di carattere organizzativo (da inserire opportunamente nei Sistemi di gestione della performance da parte di ciascuna amministrazione). Si raccomanda alle amministrazioni di seguire questo formato per la definizione degli indicatori principali di performance.
- Per ciascun indicatore, inoltre, è importante condurre un test che ne misuri la fattibilità dal punto di vista informativo e uno che ne verifichi la solidità dal punto di vista qualitativo. Il test sulla fattibilità è articolato nelle variabili indicate nella tabella 4.2.

### **-Fasi di maturità dei Sistemi di misurazione**

Questo percorso vuole non solo contribuire alla strutturazione di Sistemi di misurazione più “robusti”, ma soprattutto favorire la trasparenza, l’accountability e la qualità dei servizi erogati dalle amministrazioni.

**La prima fase** in questo percorso è costituita dai requisiti minimi previsti dalla Commissione; questi corrispondono essenzialmente alle condizioni necessarie per l’esistenza di un Sistema di misurazione [12], coniugate a indicazioni specifiche per lo sviluppo di indicatori di outcome.

**La seconda fase** di maturità presenta un Sistema di misurazione strutturato attorno a tutti gli obiettivi strategici e di outcome previsti. Inoltre, viene specificata una traiettoria di miglioramento per ogni obiettivo e la mappatura di processi e attività chiarisce come gli input e i processi di trasformazione contribuiscano al raggiungimento di output e outcome. Il sistema è strutturato su diversi livelli e le informazioni sono trasmesse efficacemente all’interno dell’organizzazione e dall’organizzazione ai suoi stakeholder principali. I dati in possesso dell’organizzazione sono di alta qualità nel senso di accuratezza, validità e affidabilità. Il vertice politico-amministrativo riceve questi dati e controlla l’andamento dell’organizzazione rispetto ai suoi obiettivi strategici.

**La terza fase** include l’utilizzo di una mappa strategica a livello di vertice. Questa mappa consente di comprendere più a fondo i fattori di successo dell’organizzazione e le modalità di raggiungimento degli obiettivi. Le responsabilità associate a target e indicatori sono trasparenti all’interno e all’esterno dell’organizzazione. I report pubblicati con cadenza semestrale o annuale sono di facile fruizione per un pubblico non specializzato, anche attraverso l’utilizzo di diversi sistemi di rappresentazione [21]. L’organo di indirizzo politico-amministrativo è coinvolto nel processo di valutazione della performance, di revisione e adeguamento periodico del Sistema di misurazione.

**La quarta fase** comprende ulteriori elementi rilevanti, in particolare la piena condivisione a tutti i livelli gerarchici degli obiettivi strategici e delle motivazioni sottostanti (razionale) all’utilizzo di target e indicatori. Attraverso mappe strategiche sviluppate a cascata, l’organizzazione riesce a legare processi e attività a livello di vertice, dipartimento, servizio, gruppo e individuo. Grazie a indicatori standardizzati è possibile confrontare la performance all’interno e all’esterno dell’organizzazione secondo una logica di benchmarking. I risultati ottenuti a livello di output, outcome e soddisfazione degli utenti sono collegati a dati economico-finanziari. Tutto questo è reso possibile da un appropriato sistema informativo.

**Nella quinta fase** di maturità i legami tra i fattori di successo e gli indicatori di performance sono validati e, quindi, l’organizzazione è in possesso di veri indicatori predittivi. La revisione del Sistema di misurazione perciò rafforza l’effettiva rilevanza degli indicatori e ne valuta il contributo informativo verso il raggiungimento dell’outcome. Questi aspetti sono efficacemente comunicati all’interno dell’organizzazione attraverso l’utilizzo di sistemi informativi sufficientemente sofisticati. La cultura organizzativa supporta appieno l’utilizzo dei Sistemi di misurazione e risulta presente una cultura della performance [23].

### **L’impegno organizzativo**

La traiettoria di miglioramento sottesa a queste fasi di maturità presuppone uno sforzo organizzativo che dipende solo in parte da aspetti di natura tecnica. Per un’efficace misurazione e gestione della performance devono essere considerate le seguenti dimensioni:

- tecnica - raccolta dati, sviluppo di obiettivi, target e indicatori, utilizzo di sistemi informativi, strumenti e tecniche di miglioramento, sviluppo di capacità, competenze e abilità del personale, etc.;

- manageriale - formulazione ed esecuzione della strategia, gestione dei processi, cambiamenti nella struttura organizzativa, allocazione delle risorse, promozione di un orientamento ai risultati, etc.;
- culturale - condivisione di valori comuni, allineamento di comportamenti e attitudini, sviluppo di pratiche condivise e routine, etc.;
- leadership - formulazione e comunicazione di una visione condivisa, supporto manageriale, coinvolgimento e crescita professionale dei dipendenti all'interno della struttura gerarchica, creazione di un ambiente di lavoro favorevole, orientamento all'innovazione, etc.;
- comunicazione – comunicazione sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione, utilizzo di sistemi di gestione della conoscenza, etc.

Oltre a considerare tali elementi, è importante ricordare come i ruoli degli stakeholder interni (vertice politico e amministrativo, dirigenza e dipendenti) devono mutare nel tempo, in relazione ai cambiamenti di sistema [14, 25, 26]. La tabella 5.1 riporta in modo sintetico tali ruoli. Gli OIV sono chiamati a interagire con questi soggetti, nelle modalità previste dal decreto (si veda la sezione 1 di questo documento).