



OGGETTO: Aggiornamento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP) e delle relative Schede di valutazione.

Sommario

1. Premessa e richiamo alle Schede di valutazione.....	1
2. La performance organizzativa e la relativa scheda.	2
3. La performance individuale e le relative schede.....	3
4. La correlazione tra performance organizzativa e performance individuale.	5
5. La correlazione tra performance organizzativa e performance individuale - segue.....	6
6. Considerazioni conclusive.....	8

1. Premessa e richiamo alle Schede di valutazione.

Se non si misurano i risultati, non è possibile distinguere i successi dai fallimenti.

Se non si distinguono i successi, non è possibile premiarli.

Se non è possibile riconoscere gli insuccessi, non è possibile correggerli.

Se si possono dimostrare i risultati, si può guadagnare il supporto dell'opinione pubblica.

Su questi principi, in varie occasioni enunciati anche dal Dipartimento della Funzione Pubblica, il D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (d'ora semplicemente "Decreto"), impone a tutte le amministrazioni pubbliche di adottare metodi e strumenti idonei a **misurare, valutare e premiare** (ricordiamoci di tenere sempre ben distinti questi tre aspetti) la performance individuale e quella organizzativa (art. 3, comma 4, del Decreto)

Questi concetti sono ripresi e rinforzati dall'art. 7 del Decreto, dove si ribadisce che *"Le amministrazioni pubbliche valutano annualmente la performance organizzativa e individuale. A tale fine adottano e aggiornano annualmente, previo parere vincolante dell'Organismo indipendente di valutazione, il Sistema di misurazione e valutazione della performance."*

Come insegna l'esperienza, però, affinché un SMVP possa funzionare è indispensabile che siano ben definiti, compresi e condivisi i tre aspetti fondamentali della performance:

- 1) la performance organizzativa,
- 2) la performance individuale
- 3) la correlazione tra performance organizzativa e performance individuale.

Diciamo pure che, la straordinaria eterogeneità dei sistemi adottati dalle varie amministrazioni e la complessità dei commenti al Decreto, talora anche molto sofisticati ma quasi sempre lontani dalla realtà operativa di Comuni delle nostre dimensioni, rendono disagevole questa operazione di comprensione e condivisione.

Noi ci proviamo comunque con questo aggiornamento del SMVP del nostro Comune, ormai non più rinviabile, puntando soprattutto sulla revisione e semplificazione delle Schede di valutazione, che sono lo strumento operativo da utilizzare non solo per applicare in concreto la nuova metodologia, ma anche per verificarne all'atto pratico l'efficacia e la duttilità di impiego.

Su quest'ultimo punto forse è meglio essere più chiari.

Come abbiamo appena detto, l'obiettivo dichiarato di questa revisione è suscitare interesse e partecipazione verso il SMVP per valorizzarlo come occasione di crescita dell'organizzazione e miglioramento dei servizi ai cittadini.

Anche il regolamento si ispira a questa logica perché, pur avendo mantenuto la sua consistenza (in tutto 41 articoli), in realtà è stato concepito, soprattutto nel titolo IV (articoli da 13 a 38), come una guida pratica, vere e proprie "istruzioni per l'uso", per la compilazione e l'applicazione delle schede, sulle quali con questa revisione si punta in modo deciso per raggiungere i risultati auspicati.

D'altro canto bisogna anche considerare che la chiarezza e la semplicità di gestione del sistema deve trovare il giusto compromesso tra una complessità esasperata della metodologia e una versione tanto semplificata da rischiare di banalizzare il sistema e privarlo della capacità di favorire il progressivo miglioramento dei processi di programmazione, gestione, correzione e verifica dei risultati attesi.

2. La performance organizzativa e la relativa scheda.

Come abbiamo appena detto, performance organizzativa, performance individuale e correlazione tra performance organizzativa e performance individuale sono i tre concetti sui quali dobbiamo sviluppare e condividere la nostra analisi.

Per le ragioni che adesso chiariremo, prendiamo l'avvio dalla performance organizzativa.

Come spiegato dal Dipartimento della Funzione Pubblica (Linee Guida n. 2 del dicembre 2017, pag. 12):

“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.*

Muovendo da premessa sembra lecito sostenere che nella elaborazione del Piano della performance, la parte fondamentale sia rappresentata proprio dalla performance organizzativa, per almeno quattro ordini di ragioni:

- a) come si desume dall'art. 9 del Decreto, è sulla performance organizzativa che si costruiscono gli obiettivi della performance individuale, sia per i responsabili delle unità organizzative che per gli altri dipendenti;
- b) il Nucleo di Valutazione è chiamato a valutare, in via esclusiva e diretta, la performance organizzativa (art. 7, comma 2, lett. a) del Decreto), mentre per la performance individuale le competenze del Nucleo di Valutazione si arrestano alla proposta di valutazione e attribuzione dei relativi premi, indirizzata all'organo di indirizzo politico – amministrativo (art. 7 citato e art. 14, comma 4, lett. e) del Decreto);
- c) è sulla performance organizzativa che si sviluppa la partecipazione dei cittadini nella valutazione della performance, in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione (art. 7, comma 2, lett. c) del Decreto);
- d) come insegna l'esperienza, la contrattazione collettiva integrativa tende a privilegiare la destinazione delle risorse decentrate disponibili alla performance organizzativa, limitando la quota riservata alla performance individuale alle percentuali minime previste dal CCNL.

Per le ragioni appena indicate, è stata notevolmente rivista l'impostazione della scheda per la misurazione e valutazione della performance organizzativa (che è diventata l'allegato n. 1 del nuovo regolamento), la cui tempestiva e completa compilazione risulta utile per:

- l'individuazione chiara e ben definita degli obiettivi di performance dell'ente e delle unità organizzative coinvolte;
- la successiva elaborazione degli obiettivi di performance individuale;
- il sistematico e puntuale monitoraggio dello stato di attuazione di detti obiettivi organizzativi;
- la misurazione e valutazione, ad esercizio concluso, della performance organizzativa realizzata durante il ciclo di gestione.

Come detto, i contenuti e le modalità di compilazione della scheda, sia nella fase di elaborazione che in sede di misurazione e valutazione, sono illustrati in modo minuzioso nel nuovo regolamento e nelle istruzioni riportate nella stessa scheda, la cui applicazione è ulteriormente agevolata dalle formule che vi sono riportate, se la scheda verrà compilata, come si auspica, facendo uso di excel.

3. La performance individuale e le relative schede.

La Funzione Pubblica definisce la performance individuale come il *“Contributo fornito da un individuo, in termini di risultato e di comportamenti agiti, nel raggiungimento degli obiettivi dell'amministrazione.”* (in *“Glossario alle Linee Guida n. 1/2017 - Giugno 2017”*).

Quando si parla di performance individuale bisogna distinguere tra misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti (o titolari di funzioni dirigenziali) e quella degli altri dipendenti dell'Amministrazione.

In coerenza con questa fondamentale distinzione, l'art. 9 del Decreto dedica a queste due categorie, due commi diversi.

Il comma 1 del richiamato art. 9, infatti, così dispone:

La misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità, secondo le modalità indicate nel sistema di cui all'articolo 7, è collegata:

a) agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità, ai quali è attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva;

b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;

c) alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate nonché ai comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate;

d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

Il comma 2 dello stesso art. 9 si occupa invece del personale non dirigente, disponendo che:

La misurazione e la valutazione svolte dai dirigenti sulla performance individuale del personale sono effettuate sulla base del sistema di cui all'articolo 7 e collegate:

a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;

b) alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

Dai due commi appena ritrascritti emerge l'altra importante distinzione di cui occorre tener conto in tema di performance individuale: gli obiettivi e i comportamenti.

Seguendo la logica di intervenire, in questo lavoro di aggiornamento, soprattutto sulle schede, abbiamo rivisto la struttura e l'impostazione:

- della scheda di valutazione della performance individuale dei titolari di incarichi di elevata qualificazione (allegato n. 2);
- della scheda di valutazione della performance individuale dei dipendenti assegnati alle singole unità organizzative (dipendenti non collocati in posizione di elevata qualificazione) (allegato n. 3);
- della scheda di valutazione della performance individuale del Segretario Comunale (allegato n. 4).

Anche i contenuti e le modalità di compilazione di queste schede, sia nella fase di elaborazione che in sede di misurazione e valutazione, sono chiaramente specificati nel nuovo regolamento e nelle istruzioni riportate nelle stesse schede, la cui applicazione è ulteriormente agevolata se le schede vengono compilate, come detto, facendo uso di excel.

Una parte di tutte le schede sopra richiamate (ma lo stesso discorso vale anche per la scheda della performance organizzativa) è dedicata al monitoraggio dello stato di attuazione degli obiettivi assegnati. Siamo fermamente convinti che la periodica e sistematica verifica dello stato di avanzamento delle attività programmate e degli obiettivi individuati sia essenziale per il successo del SMVP, come pure siamo consapevoli che la scarsa presa che i sistemi hanno avuto finora presso le amministrazioni sia da imputare in larga parte alla limitata attenzione dedicata a questi momenti del ciclo della performance.

4. La correlazione tra performance organizzativa e performance individuale.

A questo punto la relazione illustrativa della revisione del SMVP potrebbe considerarsi conclusa, se non si ponesse la necessità di soffermarsi sull'aspetto più delicato della nostra breve analisi: la correlazione tra performance organizzativa e performance individuale, concetto che, soprattutto negli ultimi tempi, viene richiamato con crescente frequenza nelle circolari del Ministro per la pubblica amministrazione

Si tratta di una tematica di non agevole comprensione e applicazione che, tuttavia, dobbiamo cercare di chiarire perché è indispensabile per la corretta individuazione e distinzione tra obiettivi organizzativi e obiettivi individuali e per la conseguente compilazione delle schede che abbiamo finora illustrato.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica si sofferma con molta attenzione su questo tema, sviluppando alcune considerazioni (che di seguito si ritrascrivono) alle quali è utile dedicare uno sforzo di comprensione.

*“ 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).

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.””

Per illustrare meglio i concetti sopra esposti, le richiamate Linee Guida propongono questo esempio, che può agevolare il nostro sforzo di comprensione.

“” 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). “”

5. La correlazione tra performance organizzativa e performance individuale - segue.

Correlare performance organizzativa e performance individuale significa trovare il modo per raccordare, collegare, rendere coerente la *performance* organizzativa attesa e la *performance* individuale dei dirigenti.

Le considerazioni sopra richiamate riprendono indicazioni che il citato Dipartimento aveva fornito già nelle Linee guida n. 1/2017 (pagg. 20 e 21), ponendo l'accento sugli accorgimenti da utilizzare per evitare la "confusione sulle dimensioni della valutazione" sopra richiamata e per evitare altresì di far confluire nel Piano della performance "*tutti gli obiettivi individuali assegnati ai dirigenti, provocando un notevole appesantimento del documento a scapito della sua fruibilità*".

In termini operativi il percorso per definire la *performance* individuale, in modo coerente con la *performance* organizzativa, prevede che venga posta attenzione all'incrocio tra responsabilità/progetti affidati alla struttura e responsabilità individuali dei dirigenti.

Le richiamate Linee Guida propongono, quindi, tre modalità tecniche per la declinazione degli obiettivi di *performance* individuale, che possono anche essere compresenti in funzione delle diverse situazioni concrete.

1) Riallocazione top-down.

La *performance* organizzativa attesa viene riallocata "a cascata" nelle strutture dirigenziali, in modo sequenziale e senza personalizzazioni. Questo approccio è indicato nei casi in cui si abbia a che fare con obiettivi semplici e ben quantificabili (ad esempio, riduzione dell'assenteismo, recupero delle ferie arretrate, riduzione di determinate voci di costo): questi vengono riallocati presso le strutture con parametri automatici senza tenere conto di elementi specifici delle situazioni (nel caso dell'assenteismo, ad esempio, non tenendo conto dell'età delle persone; nel caso delle ferie arretrate, senza tenere conto che nelle unità aperte al pubblico è in genere più difficile pianificare le ferie e gestire i picchi di lavoro). I vantaggi di questo approccio sono: la semplicità nella riallocazione lungo la linea gerarchica e l'allineamento chiaro verso alcuni obiettivi.

Per contro questo approccio è poco applicabile nel caso di obiettivi complessi che richiedono una riflessione articolata sui progetti e sulle attività che contribuiscono a migliorare la *performance*.

Inoltre la sua applicazione frequente nelle amministrazioni pubbliche ha messo in luce due rischi: l'eccessiva moltiplicazione e frammentazione di obiettivi; la mancata considerazione di criticità e situazioni particolari rilevanti sotto il profilo organizzativo (ad esempio, problemi di clima nell'unità organizzativa, criticità di rapporto con l'esterno da migliorare, ecc.).

2) Selezione e suddivisione:

A partire dalla *performance* organizzativa, vengono individuate le *performance* a cui le strutture dirigenziali, sulla base delle responsabilità affidate, possono contribuire.

Ad esempio un progetto può essere scomposto in sotto-progetti a cui contribuiscono diverse strutture; la *performance* individuale potrà includere le prestazioni attese delle attività/sotto-progetti legati alle specifiche responsabilità (ad esempio, nel caso di un progetto di digitalizzazione, una struttura risponderà della qualità dell'interfaccia, mentre un'altra della completezza del database a supporto). Questo secondo approccio ha vantaggi e svantaggi speculari al precedente. Il principale vantaggio è la possibilità di articolare obiettivi complessi

favorendo una migliore pianificazione e individuazione delle responsabilità specifiche. Per contro richiede una pianificazione e conoscenza accurata sia di progetti/attività sia delle responsabilità specifiche dei dirigenti. Anche a fronte di una pianificazione accurata, tuttavia, permane il rischio di frammentazione;

3) Integrazione e negoziazione.

Gli obiettivi sovraordinati vengono reinterpretati, personalizzati sulle sfide specifiche e calati nelle strutture dirigenziali.

È l'approccio metodologico che maggiormente consente di agganciare i due livelli di *performance*, dà enfasi alla prospettiva strategica e assicura la coerenza di sistema.

Lo svantaggio è la complessità di messa a punto del processo di confronto, che partendo dagli obiettivi dell'amministrazione dovrebbe poi coinvolgere tutta l'organizzazione e i dirigenti che contribuiscono al raggiungimento dei risultati.

Si ipotizzi, ad esempio, che l'amministrazione individui fra i propri obiettivi l'avvio della sperimentazione di forme di lavoro agile (c.d. *smart working*) e che si ponga come *performance* organizzativa attesa quella di assicurare, in tre anni, al 10% dei dipendenti in servizio la facoltà di utilizzare la modalità *smart working* migliorando l'efficienza e l'efficacia nell'erogazione dei servizi.

È opportuno, in sede di definizione degli obiettivi annuali da assegnare ai dirigenti, non procedere ad una riallocazione automatica che potrebbe creare situazioni di criticità. Ad esempio, per alcune linee di attività le modalità *smart* non sono facilmente attuabili: si pensi all'attività degli uffici di *front office*. Per queste ultime, sarà necessario rimodulare innanzitutto il progetto (implementazione tecniche per accessibilità da remoto; contestuale cambiamento organizzativo nelle modalità di svolgimento delle attività) e definire i risultati attesi (benessere organizzativo per il personale, ma anche miglioramento dell'efficacia ed efficienza). Questo approccio ha l'indubbio vantaggio di stimolare e supportare una riflessione articolata sui progetti e sulle attività che contribuiscono a migliorare la *performance*.

Di questo raccordo tra *performance* organizzativa e *performance* individuale nella scheda dei titolari di EQ si dà evidenza formale con la richiesta di indicare la natura dell'obiettivo, precisando se si tratta di obiettivo organizzativo, collegato cioè alla *performance* della struttura o di obiettivo individuale di esclusiva responsabilità del dirigente/dipendente, privo in quanto tale di questo collegamento (ad esempio uno o più incarichi *ad personam*).

6. Considerazioni conclusive.

Come abbiamo rilevato, impostare un SMVP equilibrato e utile per l'organizzazione, quindi, non troppo complesso ma nemmeno eccessivamente semplificato, è l'impegnativo risultato verso il quale è orientato questo aggiornamento.

Per riassumere graficamente le considerazioni sopra esposte abbiamo anche provato a rappresentare la *performance*, nelle sue due articolazioni di *performance* organizzativa e *performance* individuale, nello schema allegato, che si spera possa offrire un ulteriore contributo alla comprensione della documentazione finora illustrata.

I pregi e i difetti del lavoro svolto emergeranno dal confronto con i vari soggetti coinvolti e dall'applicazione pratica del sistema aggiornato e, per questa ragione, tutte le osservazioni critiche saranno molto apprezzate e attentamente valutate.

Maggio 2024

Il Nucleo di Valutazione

Mario De Vita