

dicembre
2011

ANALISI DEI SISTEMI DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA *PERFORMANCE*

CiVIT

COMMISSIONE INDIPENDENTE PER LA VALUTAZIONE,
LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ
DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI



INDICE

1	PREMESSA.....	2
2	LA METODOLOGIA ADOTTATA NELL'ANALISI	3
3	L'ANALISI SVOLTA.....	4
4	I RISULTATI GENERALI DELL'ANALISI	5
5	COMPLIANCE	8
6	QUALITA'	8
6.1	BILANCIAMENTO DEI SISTEMI DIMISURAZIONE DELLA <i>PERFORMANCE</i> ORGANIZZATIVA E INDIVIDUALE.....	10
6.2	SISTEMI DI MISURAZIONE DELLA <i>PERFORMANCE</i> ORGANIZZATIVA.....	12
7	MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA <i>PERFORMANCE</i> INDIVIDUALE	14
8	MACRO-CRITICITÀ E CONCLUSIONI	20

1 PREMESSA

L'analisi dei Sistemi di misurazione e valutazione della *performance* inviati dalle Amministrazioni (d'ora in avanti: "Sistemi"), è parte delle attività di **monitoraggio** e **accompagnamento**¹ della Commissione ed è incentrata sulla verifica della corretta adozione e applicazione degli strumenti individuati dal D. Lgs. n. 150/2009 e dei relativi indirizzi formulati dalla Commissione (si vedano in particolare le delibere CiVIT nn. 88, 89, 104, 105, 112 e 114 del 2010).

L'obiettivo principale dell'attività di monitoraggio e accompagnamento è quello di valutare lo stato di attuazione della riforma nei suoi vari ambiti e fornire alle Amministrazioni ulteriori e più mirati indirizzi, che tengano conto delle criticità riscontrate, nonché di buoni esempi (in questa fase ancora anonimi): senza peraltro fornire graduatorie di alcun tipo, ma semplici posizionamenti.

L'analisi svolta dalla Commissione è pertanto sia quantitativa che qualitativa, supportata da una precisa e rigorosa metodologia che, a differenza di altri monitoraggi già svolti, non prevede per il momento flussi di ritorno e commenti alle singole Amministrazioni, ma una rappresentazione generale differenziata, laddove ritenuto opportuno, per singoli comparti.

¹ Ai sensi del D. Lgs. n. 150/2009, la Commissione definisce «i parametri e i modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*» (art. 13, comma 6, lett. d), e fornisce «supporto tecnico e metodologico all'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della *performance*» (art. 13, comma 6, lett. a).

2 LA METODOLOGIA ADOTTATA NELL'ANALISI

Dopo una ricognizione preliminare sui documenti trasmessi dalle Amministrazioni alla CiVIT tramite gli Organismi indipendenti di Valutazione (OIV), la Commissione ha approvato e pubblicato sul proprio sito istituzionale, lo scorso mese di luglio 2011, i prospetti generali di analisi dei Sistemi, in forma di griglia di valutazione con relativi pesi².

Tale griglia, che può costituire per le Amministrazioni una ulteriore guida di supporto e di dettaglio in materia di Sistemi, è strutturata, sulle seguenti tre dimensioni:

1. **conformità** (*compliance*) alle disposizioni, relative ai Sistemi, contenute nel D. Lgs. n. 150/2009 e nelle delibere della Commissione;
2. **qualità** del Sistema, con particolare riferimento agli strumenti di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e della *performance* individuale;
3. **funzionamento** del Sistema, nel senso di effettiva operatività e maturità delle soluzioni adottate tramite il documento che ne descrive l'architettura generale.

Nel complesso le 3 dimensioni sono articolate in 18 criteri e 152 sottocriteri, cui è stato associato un sistema di pesi che tiene conto dell'importanza relativa dei singoli elementi.

Tale strumento di analisi risulta funzionale a:

- procedere ad una mappatura del livello di "maturità" delle Amministrazioni nella definizione ed utilizzo del Sistema;
- individuare le fondamentali criticità ed aree di miglioramento, sulle quali sarà possibile intervenire con successive modifiche ed integrazioni al Sistema;

Tenendo conto dell'attuale fase di avvio di adozione dei Sistemi, per la dimensione *compliance* si è ritenuto opportuno utilizzare un criterio "estensivo": ovvero, sono state valutate conformi (quando esplicitate) anche le semplici intenzioni di adottare strumenti pur non ancora operativi.

Tale criterio, se da un lato rende "accettabile" la *compliance*, è ovvio che incide negativamente sulla qualità. Infatti, le semplici intenzioni – prese in considerazione nella dimensione *compliance* – si riflettono in un valore basso nella dimensione qualità. Le Amministrazioni sono pertanto chiamate nell'immediato futuro ad intraprendere un percorso di crescita sia per quanto riguarda la *compliance* che la qualità.

² http://www.civit.it/wp-content/uploads/Presentazione_griglia_internet_sistema_21-07-2011.pdf

3 L'ANALISI SVOLTA

Oggetto dell'analisi sono i Sistemi pervenuti alla Commissione prima del 31/07/2011, che fossero stati approvati in via definitiva, anche dopo la scadenza fissata al 31 dicembre 2010. Non rientrano nell'analisi quei Sistemi che, pur essendo stati inviati alla data del 30 settembre 2010 in versione provvisoria, non sono risultati pervenuti nella versione definitiva prima del 31/07/2011.

Eventuali modifiche ai Sistemi stessi sono state prese in considerazione, purché pervenute entro il 31/07/2011. Per i casi in cui modifiche ai Sistemi dovessero essere intervenute (o comunicate) successivamente a tale data, la Commissione si riserva di richiedere un aggiornamento sullo stato dei Sistemi, allo scopo di perfezionare il monitoraggio.

Sono stati, dunque, analizzati 58 Sistemi definitivi pervenuti alla Commissione entro il 31/07/2011, su un totale di 88 Amministrazioni che avrebbero dovuto inviare il proprio Sistema, per una frazione corrispondente pertanto al 66%. In Allegato, si riporta l'elenco delle Amministrazioni che devono ancora inviare il Sistema o che lo hanno inviato in forma non definitiva; per questi ultimi casi, oltre ad essere evidente l'inadempienza rispetto a quanto previsto dalla normativa, si sottolinea come di fatto queste Amministrazioni si siano chiamate fuori dal processo di monitoraggio e di gradualità che poteva essere particolarmente utile per garantire il miglioramento continuo in questi primi anni di realizzazione della riforma. Pertanto, le Amministrazioni che non hanno inviato il documento sul Sistema, oltre ad essere inadempienti verso la norma e perdere l'opportunità offerta dal monitoraggio, hanno perso anche un anno prezioso, ampliando così la distanza tra loro e quel 66% delle amministrazioni che invece, pur con tutte le difficoltà del caso legate alla novità, hanno intrapreso da subito la via del miglioramento continuo previsto dallo spirito della riforma.

Ciascun Sistema è stato esaminato utilizzando la griglia di valutazione pubblicata sul sito *web* della Commissione, con l'eccezione della terza dimensione della griglia (analogamente a quanto fatto nel caso dei Programmi triennali per la Trasparenza e l'Integrità e dei Piani della Performance), quella relativa al funzionamento del Sistema, che non è desumibile dalla semplice lettura dei documenti, e che quindi verrà analizzata con il supporto degli OIV dopo il primo anno di operatività del Sistema, dopo che *compliance* e qualità avranno trovato un loro assestamento metodologico.

Considerato il livello di complessità ed i possibili margini di soggettività delle valutazioni, si è ritenuto opportuno procedere, come è avvenuto già in occasione di altre analisi condotte dalla Commissione (ad esempio, nel caso dell'analisi dei Piani della *performance*), a due prime valutazioni parallele effettuate in modo indipendente da due differenti analisti della Commissione, seguite da una terza valutazione "di secondo livello" (che è stata condotta anche nel caso in cui le

prime due valutazioni risultassero pressoché coincidenti) eseguita da un terzo analista, il tutto sotto la supervisione del Commissario relatore. La previsione di tre livelli di analisi svolti da analisti diversi ha consentito di limitare il margine di soggettività dell'analisi.

Un elemento che va evidenziato, e che è emerso dal confronto dei documenti analizzati, riguarda la “ampia sovrapposibilità” dei documenti di alcuni gruppi di Amministrazioni, appartenenti anche a comparti diversi. Ciò lascia immaginare un approccio “scolastico” e da “manuale teorico” più che operativo, adottato evidentemente per rispondere a un adempimento, piuttosto che per soddisfare una reale esigenza operativa, che fosse sentita e collegata alla diversità organizzativa delle singole Amministrazioni.

4 I RISULTATI GENERALI DELL'ANALISI

I risultati dell'analisi dei Sistemi sono rappresentati in Tabella 1, dove la prima informazione di carattere generale che emerge, indipendentemente dalla tipologia di amministrazione, riguarda l'elevata differenza esistente tra il valore generale di *compliance* pari al 74% e quello della qualità pari invece al 30%; ciò denota la possibilità di ampi margini di manovra lungo il percorso di miglioramento dei Sistemi. I punteggi sono stati calcolati utilizzando il sistema di pesi descritto nelle griglie di valutazione precedentemente illustrate, senza introdurre fattori correttivi connessi alla “complessità del contesto” delle singole Amministrazioni (dimensioni, distribuzione territoriale, etc.).

Tipologia Enti	Num.	Media Compliance	Media Qualità	Dispersione Compliance (Deviazione Standard)	Dispersione Qualità (Deviazione Standard)	Correlazione Compliance vs Qualità (Pendenza scalata)
Ministeri	11	86%	37%	4%	8%	37%
Enti Previdenziali	4	89%	44%	6%	14%	70%
Enti di Ricerca ³	14	74%	29%	17%	13%	20%
Enti Parco	14	65%	23%	11%	9%	10%
Altri Enti	15	71%	31%	21%	16%	21%
TOTALE	58	74%	30%	17%	13%	21%

Tabella 1 : *Compliance - Qualità dei Sistemi di misurazione e valutazione della performance*

³ Con riferimento agli Enti di Ricerca, si ricorda che l'analisi si riferisce alle sole attività gestionali, dal momento che, ai sensi dell'art. 74, comma 4, del D. Lgs. n. 150 del 2009, i Titoli II e III di tale decreto non sono direttamente applicabili ai tecnologi e ai ricercatori di tali Enti.

I risultati dell'analisi di cui in Tabella 1, risultano alquanto differenziati per le diverse tipologie di Amministrazioni:

- i **valori medi** risultano complessivamente più elevati per Enti previdenziali e Ministeri, seguiti da altri Enti e Enti di ricerca e, quindi, Enti parco.
- la **dispersione** risulta più elevata per il gruppo degli altri Enti, vista anche la loro eterogeneità; seguono poi gli Enti di ricerca e previdenziali (questi ultimi in prevalenza sulla dimensione qualità, a differenza degli altri gruppi), mentre Ministeri ed Enti parco risultano essere alquanto compatti;
- la **correlazione** tra *compliance* e qualità risulta alquanto elevata per gli Enti previdenziali e per i Ministeri, mentre è più bassa per gli altri gruppi.

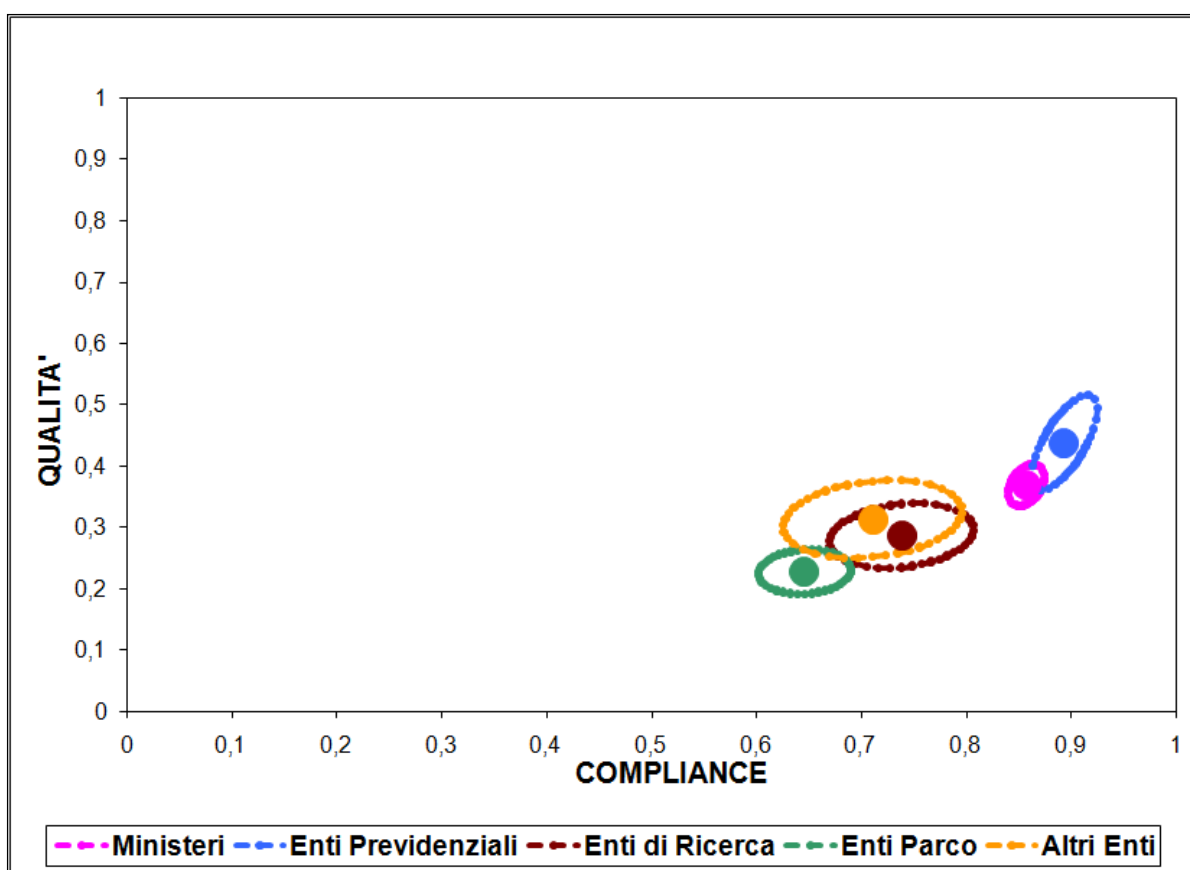


Figura 1: Diagramma generale *Compliance* - Qualità dei Sistemi di misurazione e valutazione della *performance*

Che i risultati siano alquanto differenziati per le diverse tipologie di amministrazioni, emerge in maniera ancora più chiara dalla Figura 1, dove sull'asse orizzontale viene riportato il punteggio relativo alla valutazione della *compliance* e sull'asse verticale quello relativo alla qualità. In Figura 2, invece, si riporta, in forma anonima, il diagramma analitico che permette di avere un quadro

globale del posizionamento delle singole amministrazioni⁴. Ogni triangolo rappresenta il posizionamento di ciascuna Amministrazione ed il colore distingue le diverse tipologie di amministrazioni, come da legenda.

Nel diagramma di Figura 2 sono tracciate due linee blu, una orizzontale e una verticale, corrispondenti al valore medio di ciascuna dimensione. Tali linee dividono il quadrante in quattro aree: l'area in alto a destra individua le Amministrazioni con punteggio al di sopra della media per entrambe le dimensioni; l'area in basso a sinistra rappresenta le Amministrazioni con punteggio inferiore alla media per entrambe le dimensioni; nelle altre due aree, sono collocate le Amministrazioni con un punteggio superiore alla media esclusivamente in una delle due dimensioni.

Da notare una discreta e soddisfacente concentrazione nel quadrante in alto a destra, per un 45% del totale, con punte del 60% - 68% di qualità, e del 90% - 98% di *compliance*.

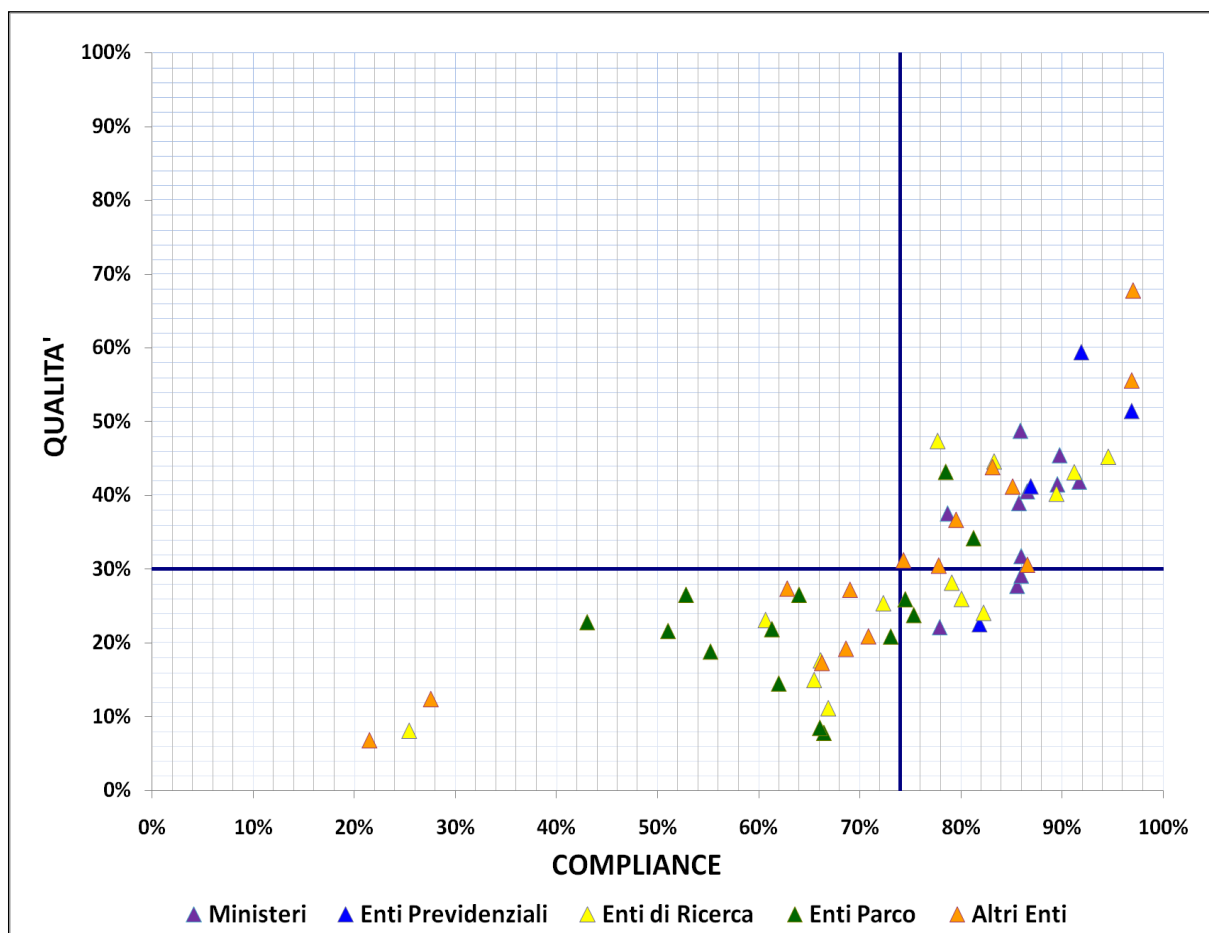


Figura 2: Diagramma analitico Compliance – Qualità dei Sistemi di misurazione e valutazione della performance

⁴ Si ribadisce che il posizionamento non equivale a una graduatoria.

5 COMPLIANCE

Dall'analisi della Figura 3, emerge un livello di *compliance* rispetto al D. Lgs. n. 150 del 2009 che in media raggiunge l'87%, con una differenziazione a favore di Ministeri e Enti previdenziali. La *compliance* rispetto alla delibera CiVIT n. 89/2010 raggiunge invece il 56% con delle punte pari a circa 83% per gli Enti previdenziali che infatti, come emergerà in seguito, presentano un migliore sviluppo dei sistemi di misurazione della *performance* organizzativa. Abbastanza omogenei sono invece i dati relativi alle delibere CiVIT nn. 104 e 114/2010 che si attestano in media rispettivamente al 74% e 72% con un valore in entrambi i casi più alto per i Ministeri.

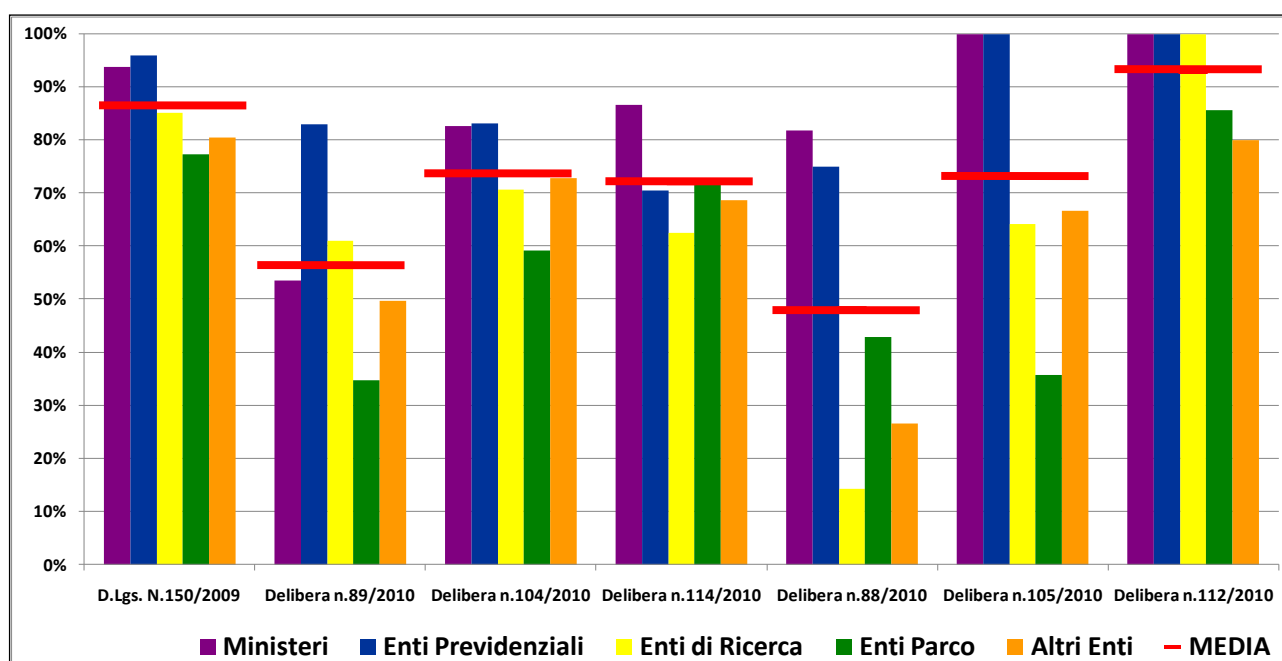


Figura 3: Compliance dei Sistemi di misurazione e valutazione della performance

In Figura 3 è possibile rilevare anche il livello di *compliance* concernente le altre tre delibere non direttamente rivolte ai Sistemi di misurazione e valutazione ma necessariamente integrate con esso, ovvero le delibere nn. 88, 105 e 112/2010, relative rispettivamente a *Standard* di Qualità, Programma triennale per la Trasparenza e l'Integrità e Piano della *performance*; il livello di *compliance* risulta elevato soprattutto per Ministeri e Enti Previdenziali mentre per gli altri gruppi sono evidenti delle criticità relative soprattutto agli *Standard* di Qualità.

6 QUALITA'

La dimensione qualità (come rappresentata in Figura 4) presenta, come già rilevato, una generale tendenza verso livelli sensibilmente più bassi rispetto alla *compliance* (la quale risente del "criterio estensivo" menzionato nel paragrafo 2).

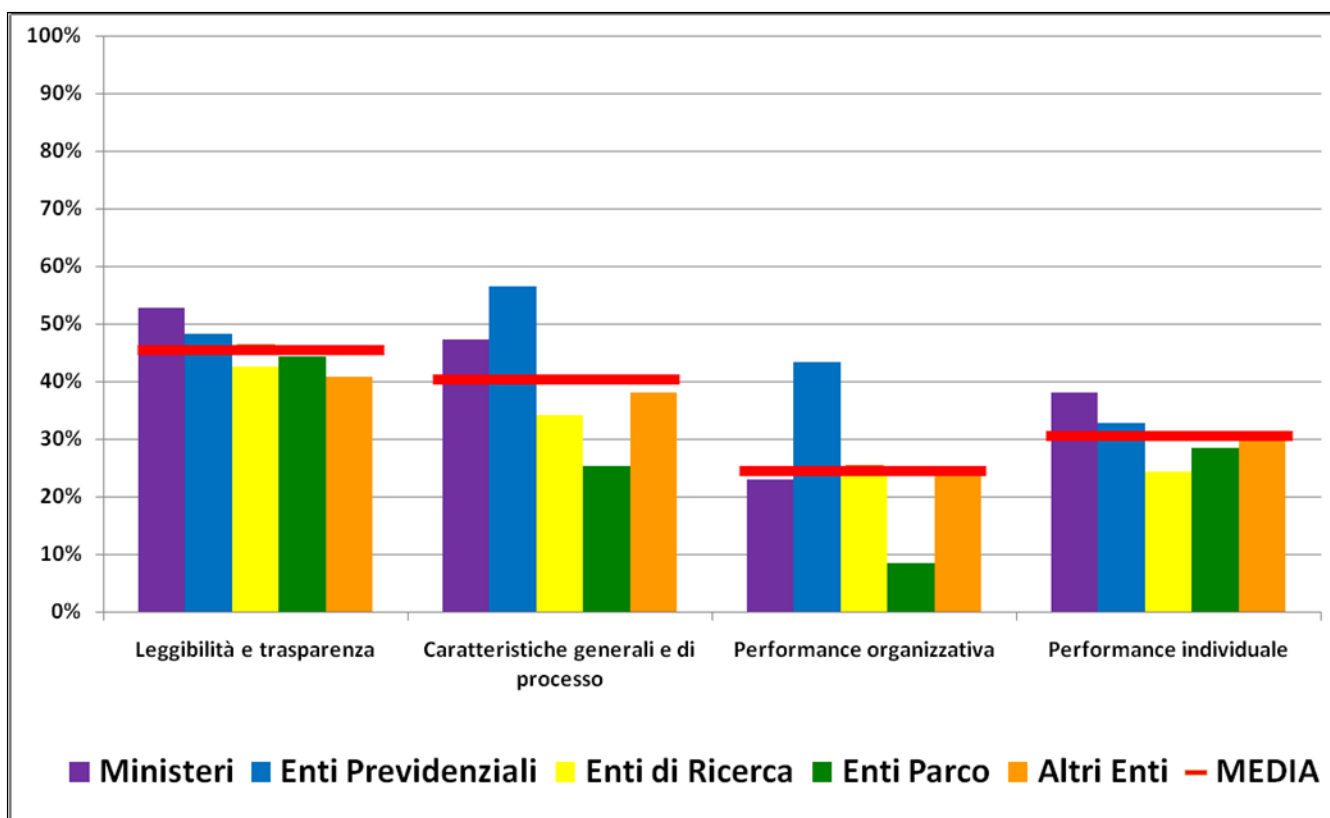


Figura 4: Qualità dei Sistemi di misurazione e valutazione della performance

In Figura 4, i valori relativamente più alti si registrano sulla dimensione della **leggibilità e trasparenza**: in media, attorno al 46% (con valori massimi per Ministeri e Enti previdenziali pari rispettivamente a 53% e 48%). Si tratta di valori comunque migliorabili, in ragione del fatto che la leggibilità risulta un elemento di indubbia importanza pur se il Sistema è rivolto soprattutto a *stakeholder* interni all'Amministrazione a differenza del Piano della *performance* e del Programma triennale della trasparenza, che si rivolgono a tutta la platea degli *stakeholder*.

Il dato relativo alle **caratteristiche generali e di processo** presenta un valore medio del 40%, con livelli più elevati per Enti previdenziali e Ministeri, pari rispettivamente a 57% e 47%.

I valori specifici relativi alla **performance organizzativa e individuale** risultano, invece, in generale più bassi, con uno sbilanciamento che vede migliori, anche se di poco, i valori relativi alla *performance* individuale.

6.1 BILANCIAMENTO DEI SISTEMI DIMISURAZIONE DELLA *PERFORMANCE* ORGANIZZATIVA E INDIVIDUALE

Le aree oggetto del sistema di misurazione sono diverse, e nell'ambito della multidimensionalità, due elementi, fra i tra tanti, sono fortemente correlati tra loro: il sistema di misurazione della *performance* organizzativa e quello della *performance* individuale. E' chiaro che i due elementi sono strettamente correlati e si completano a vicenda.

L'analisi condotta evidenzia un maggiore sviluppo degli aspetti relativi alla *performance* individuale rispetto alla *performance* organizzativa, anche in ragione di una prassi maggiormente consolidata negli anni precedenti. E' auspicabile che nel tempo tali due sottosistemi tendano a bilanciarsi.

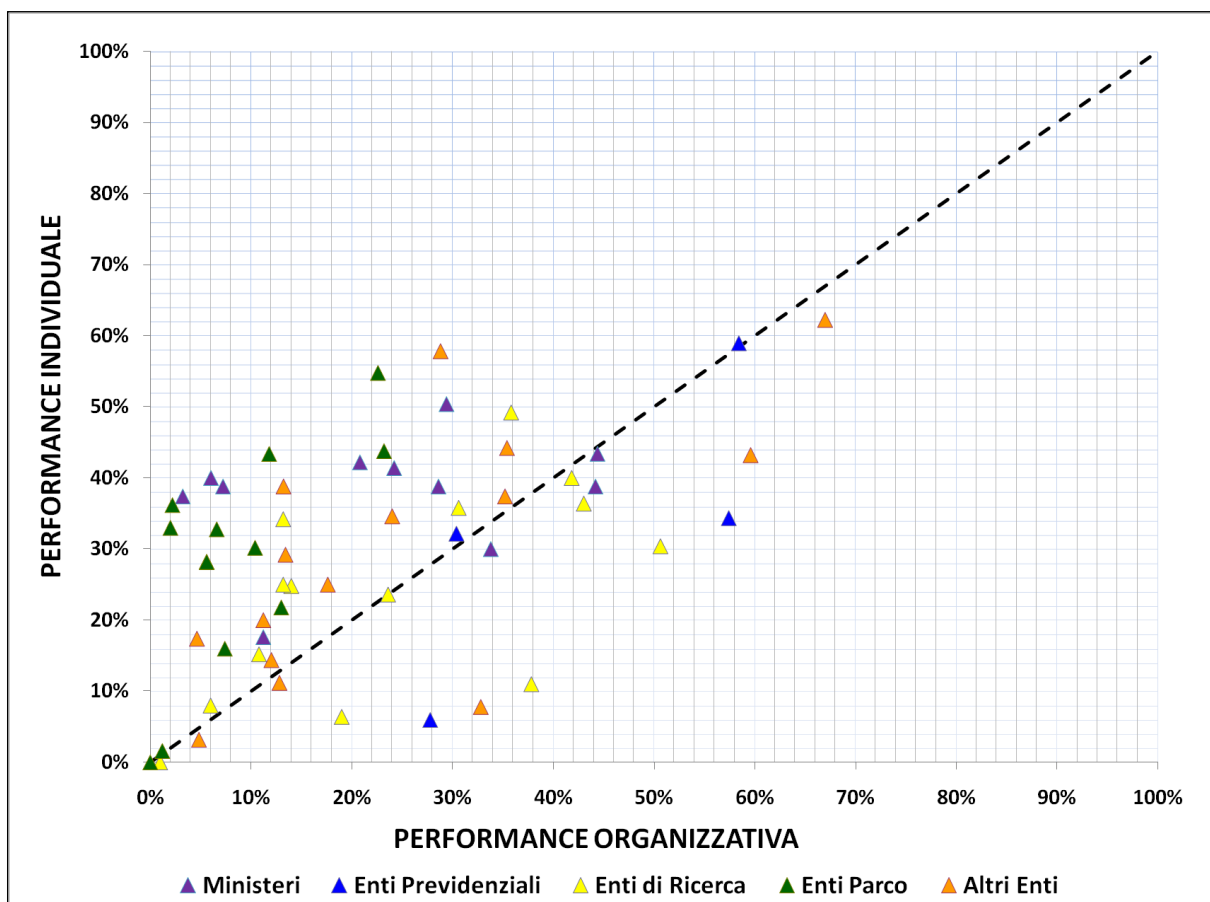


Figura 5: Qualità dei Sistemi: Diagramma analitico del bilanciamento dei sistemi di misurazione della performance organizzativa e di quella individuale

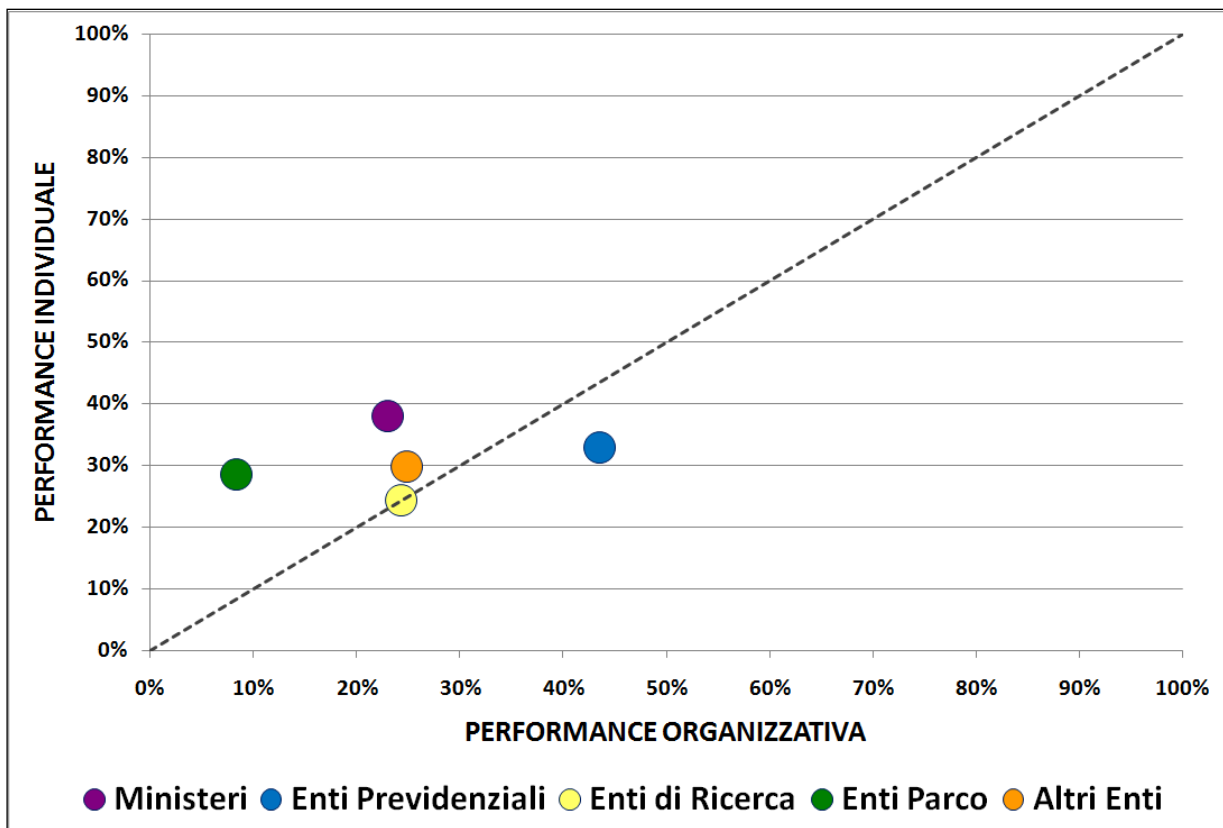


Figura 6: Qualità dei Sistemi: Diagramma sintetico per categorie di enti del bilanciamento dei sistemi di misurazione della Performance Organizzativa e di quella Individuale

La relazione fra *performance* organizzativa e individuale viene dettagliata nelle Figure 5 e 6: nella parte in alto rispetto alla bisettrice, si posizionano le Amministrazioni che presentano valori relativamente più elevati per la *performance* individuale rispetto alla organizzativa; viceversa, nella parte in basso si posizionano quelle Amministrazioni i cui Sistemi presentano valori più elevati nella *performance* organizzativa.

In particolare, in Figura 5, è riportato il diagramma analitico che ospita tutte le Amministrazioni, mentre in Figura 6 quello sintetico per singoli comparti.

Come si può vedere in Figura 6, l'unico comparto che presenta valori relativamente più alti per la *performance* organizzativa è quello degli Enti Previdenziali e ciò lascia intuire, per questi Enti, una più radicata esperienza in materia di controllo di gestione, e di dotazione di conseguenti strumenti di rendicontazione dei risultati ottenuti a livello di Amministrazione e di singola unità organizzativa.

Il posizionamento "sulla bisettrice" degli Enti di Ricerca, apparentemente ottimale, necessita di un ulteriore approfondimento. Innanzitutto, è vero che, per questi Enti, vi è un sostanziale equilibrio tra le due dimensioni, ma, indipendentemente dal bilanciamento, i valori assoluti non sono comunque elevati, e, soprattutto, sono parziali. Infatti, non deve essere trascurato il fatto che, per il

momento, sono stati sviluppati sistemi di misurazione con riferimento alle sole attività gestionali, ed è atteso un grado ulteriore di maturazione non appena sarà possibile integrarli con la valutazione delle attività di ricerca; sinora, infatti, sono mancati, in materia, sia i previsti decreti attuativi, sia indirizzi da parte dell'ANVUR, Agenzia costituita solo da pochi mesi.

Il valore più elevato sulla *performance* individuale si registra, invece, per i Ministeri: un risultato che probabilmente risente dell'esperienza pregressa di tali Amministrazioni nell'ambito della valutazione individuale (seppur storicamente limitata al personale dirigente) legata alla esigenza di erogare premialità individuali. Per motivazioni probabilmente analoghe, si registra un valore più alto per i sistemi di misurazione della *performance* individuale sia per gli Enti Parco che per gli Altri Enti (anche se con proporzioni diverse).

In conclusione, le Figure 5 e 6 mostrano come l'attenzione delle Amministrazioni sia incentrata sulla misurazione della *performance* individuale, con motivazioni facilmente intuibili. Tuttavia, va rilevato che i Sistemi di misurazione della performance individuale vanno integrati con i Sistemi di misurazione della *performance* organizzativa, che sono propedeutici rispetto ai primi, e con i quali va cercata necessariamente una integrazione. L'analisi condotta evidenzia, invece, uno sbilanciamento, che certamente nel tempo andrà riequilibrato.

6.2 SISTEMI DI MISURAZIONE DELLA *PERFORMANCE* ORGANIZZATIVA

Uno degli elementi qualificanti dei Sistemi è costituito dai modelli di misurazione della *performance*. Nell'ambito dell'attività di monitoraggio si è ritenuto opportuno analizzare l'adozione e la definizione di tali modelli.

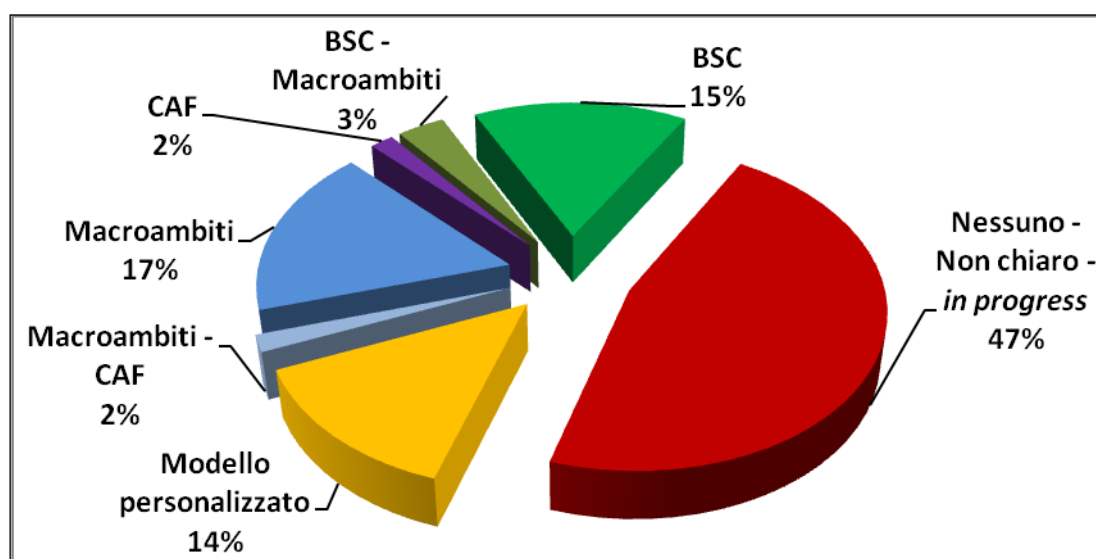


Figura 7: Modelli di misurazione previsti nel Sistema di misurazione e valutazione della performance

Nella Figura 7, si riporta un primo focus sui principali modelli di misurazione della *performance* presenti all'interno dei Sistemi. Una criticità che emerge è che quasi la metà delle Amministrazioni (47%) non prevede, o non delinea chiaramente, un esplicito modello di misurazione della *performance*. Il 17% delle Amministrazioni prevede i macroambiti come da delibera CiVIT n. 104/2010, il 15% di esse adotta la *Balanced Scorecard* (BSC)⁵, il 14% prevede modelli personalizzati e la restante parte una combinazione di modelli che tuttavia non sembra fondata su criteri sistematici.

Al fine di verificare l'effettivo sviluppo dei modelli rispetto a quanto dichiarato nel Sistema, sono stati quindi incrociati i dati emersi dalla presente analisi con quanto emerge dall'analisi dei Piani della *performance* a suo tempo condotta. I risultati di tale verifica sono illustrati in Figura 8, dove si può verificare come in un 10% di casi i modelli adottati nel Sistema sono stati effettivamente sviluppati nel Piano. La percentuale bassa evidenzia ciò che è più volte emerso in altri contesti, ovvero la necessità di una maggiore integrazione tra Piani e Sistemi.

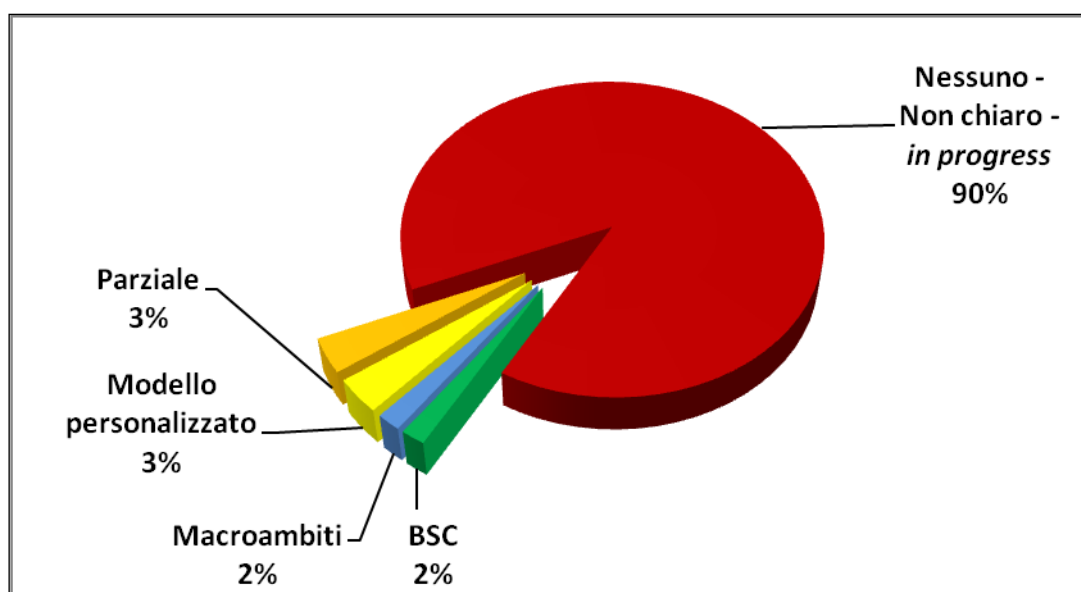


Figura 8: Modelli di misurazione sviluppati nel Piano della performance

E' opportuno inoltre considerare che la percentuale pari al 90% della Figura 8, comprende al suo interno un vasto insieme di situazioni:

- ci sono Amministrazioni, anche se in numero limitato, le quali mancano *in toto* di sviluppare un effettivo modello di misurazione nel Piano;

⁵ Per approfondimenti relativi a tale modello di misurazione si rimanda alla Delibera CiVIT n.89/2010.

- una cospicua parte di Amministrazioni prevede un successivo sviluppo del modello di misurazione, intuibile dall'individuazione di aree strategiche suddivise per *outcome* o categoria di *stakeholder*, come richiesto dalla delibera CiVIT n. 89/2010.

La conclusione è che i modelli adottati e sviluppati appaiono ancora “*in progress*”; e questo è un aspetto da tenere nella massima evidenza, in futuro, per assicurare quell'orientamento al miglioramento continuo più volte richiamato.

7 MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE

Per quanto riguarda la misurazione e la valutazione della performance individuale, l'analisi condotta si è avvalsa di una ulteriore fase istruttoria, basata sulla raccolta di informazioni aggiuntive, fornite da un campione significativo di Amministrazioni a seguito della nota formulata dalla Commissione in data 11 ottobre 2010, con la quale si disponeva l'invio di osservazioni in merito ad alcuni aspetti relativi alla valutazione individuale. Tali relazioni sono state inviate da tutti i Ministeri, e da oltre la metà (58%) delle 58 Amministrazioni cui si fa riferimento nella presente analisi.

Dall'analisi qualitativa di tali informazioni, è stato possibile confermare le risultanze dell'analisi condotta sui Sistemi. I principali elementi emersi possono essere sintetizzati nei seguenti argomenti:

- *la catena valutatore-valutato* (con la quale si individuano i soggetti valutatori e i rispettivi soggetti valutati);
- *i criteri adottati per la valutazione e l'adeguatezza degli indicatori;*
- *il processo di valutazione;*
- *le procedure di conciliazione;*
- *il collegamento con i sistemi premianti;*
- *l'individuazione dei soggetti deputati all'assegnazione delle fasce.*

Per quanto riguarda la *catena valutatore-valutato*, il modello-base (adottato con varie “personalizzazioni”) è riassumibile con la seguente formula:

- L'organo di indirizzo politico, su proposta dell'OIV, valuta i Dirigenti di vertice, i quali a loro volta valutano i Dirigenti di I livello o generali, e, a caduta, questi ultimi valutano i Dirigenti di II livello, che a loro volta valutano il Personale non dirigenziale.

Questa formula è certamente valida per i Ministeri in quanto rilevati al 100%; per le altre tipologie di Enti, limitatamente a un campione, si può evidenziare come la catena valutatore-valutato si articola invece nel seguente modo:

- L'organo di vertice, su proposta OIV, valuta il Direttore Generale, che a sua volta valuta i Dirigenti, e questi ultimi valutano il Personale non dirigenziale.

Con riferimento ai *criteri adottati per la valutazione*, il modello prevalente è quello che vede l'attribuzione di un peso maggiore al conseguimento degli obiettivi di risultato nella parte alta della catena, mentre, man mano che si percorre "verso il basso" la catena valutatore-valutato, si tende a riconoscere sempre maggior peso ai comportamenti organizzativi e alle competenze.

Tale gradazione appare corretta e ragionevole; tuttavia, risulta alquanto variabile il livello di dettaglio nella descrizione del "*dizionario delle competenze*", ovvero della "lista" di competenze (conoscenze, capacità e attitudini) o, più semplicemente, dei comportamenti, utilizzabile ai fini della valutazione della *performance* individuale.

A questo proposito dalla Figura 9, che evidenzia il livello di descrizione del "*dizionario delle competenze*", emerge - utilizzando i valori considerati nella griglia di valutazione adottata nell'analisi - la seguente situazione:

- il 33% delle Amministrazioni non ha sviluppato alcun "*dizionario delle competenze*";
- tra quante lo hanno fatto:
 - nel 33% dei casi, la descrizione non appare del tutto adeguata (rilevando punteggi di 0,2 o 0,4, ottenuti in base al metodo di valutazione, adottato nelle griglie di analisi dei Sistemi);
 - nel 27% dei casi, la descrizione del "*dizionario delle competenze*" è apparsa sufficiente (punteggio di 0,6);
 - nel 7% dei casi, infine, è apparsa ben dettagliata (punteggio 0,8).

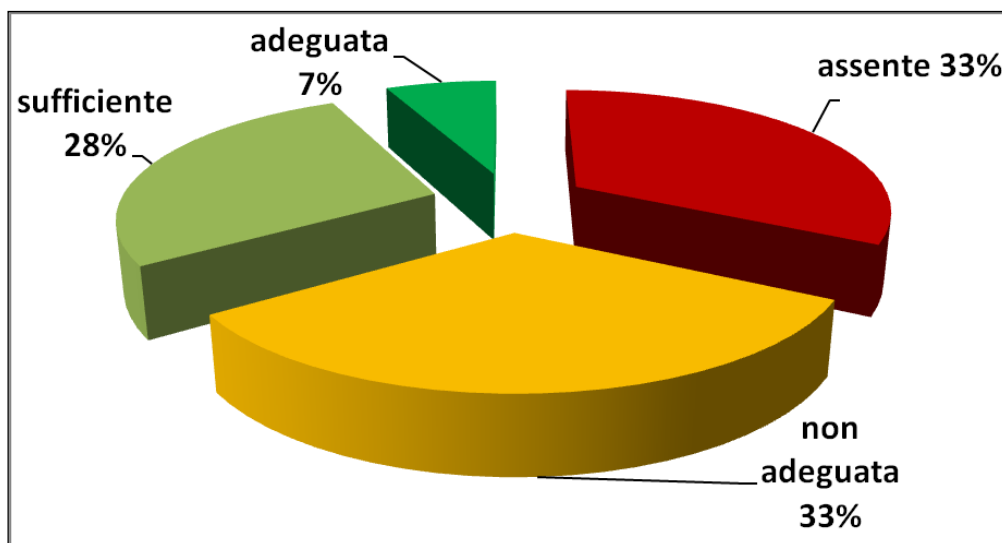


Figura 9: Livelli di descrizione del "*dizionario delle competenze*"

Per quanto concerne l'adeguatezza degli indicatori adottati per valutare la capacità di *differenziazione dei giudizi* dei valutatori, dalla Figura 10 emerge che:

- nella maggior parte dei casi (62%), manca completamente nel Sistema il riferimento a questo criterio per la valutazione individuale.
- Dove invece tali indicatori sono presenti, la loro definizione è:
 - poco adeguata nel 19% dei casi (punteggi di 0,2 e 0,4 nelle griglie di analisi dei Sistemi);
 - sufficientemente adeguata, nel restante 14% dei casi (punteggi di 0,6);
 - ben adeguata, nel 5% dei casi (punteggio 0,8).

A tal riguardo, occorre sottolineare che la capacità di differenziazione è comunque legata alla modalità di distribuzione del personale in fasce, che, nel caso in cui tale distribuzione avvenga direttamente da parte del valutatore, risulta essere facilmente misurabile. Va infine rilevato che, nella maggior parte dei casi, tali indicatori vengono ricompresi nell'ambito del “*dizionario delle competenze*”, senza però riportare indicazioni quantitative sulle modalità effettive di calcolo.

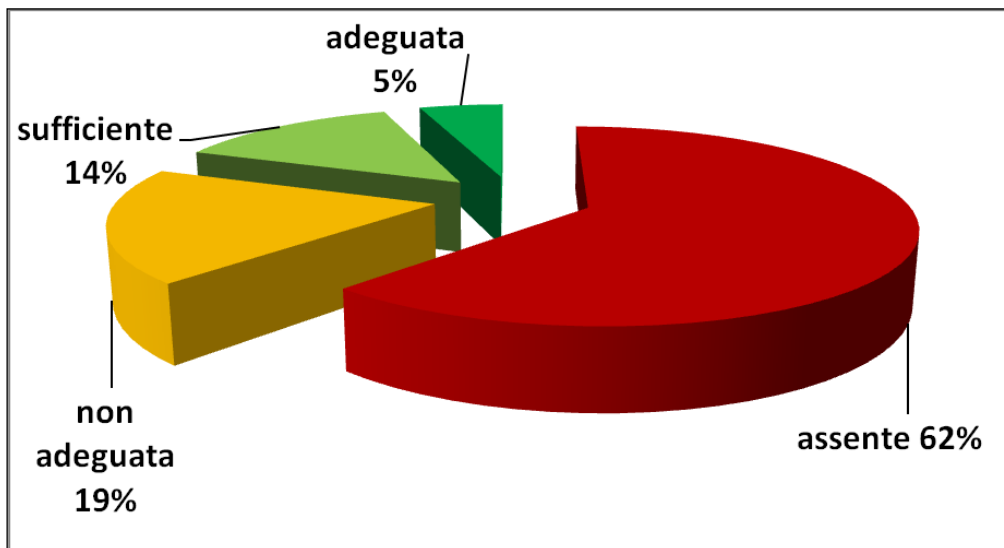


Figura 10: Adeguatezza degli indicatori per la valutazione della capacità di differenziazione dei giudizi

In merito al *processo di valutazione* ⁶, i Sistemi forniscono informazioni con un livello di dettaglio molto variabile:

⁶ Per ulteriori approfondimenti si rimanda alle relazioni sulla ricognizione delle problematiche relative alla valutazione della *performance* individuale emerse in occasione dell'incontro con gli OIV tenutosi in data 8 novembre 2011.

- in alcuni casi ci si limita all'indicazione delle sole scadenze di legge previste dal D. Lgs. n. 150 del 2009, o dalle delibere CiVIT;
- poche Amministrazioni prevedono una descrizione anche delle fasi intermedie (monitoraggio) del processo di valutazione della *performance* individuale;
- ancor meno ricorrente è la descrizione circostanziata della fase di valutazione finale.

Per quanto riguarda le **procedure di conciliazione**, come mostra la Figura 11 il quadro che emerge è il seguente:

- l'83% delle Amministrazioni ha formalmente previsto le procedure di conciliazione: tuttavia, tale formalizzazione, a volte, è costituita da una semplice dichiarazione d'intenti non accompagnata da una descrizione adeguata;
- alcune Amministrazioni (il 5%) hanno previsto procedure di conciliazione solo per alcune categorie di personale (ad esempio, solo per i dirigenti, o solo per il personale non dirigenziale);
- il 12% delle Amministrazioni, infine, non fa affatto menzione alle procedure di conciliazione.

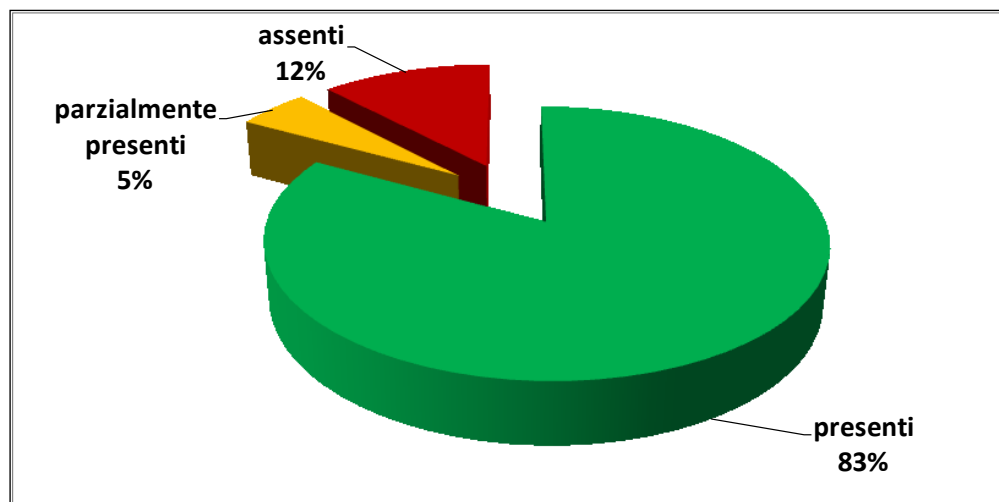


Figura 11: Presenza delle procedure di conciliazione

Nell'ambito delle Amministrazioni che hanno previsto integralmente o parzialmente le procedure di conciliazione, come emerge dalla Figura 12, si registrano le seguenti caratteristiche principali:

- nel 14% dei casi vi è un richiamo solo formale, senza riportare indicazioni sulle effettive caratteristiche di tali procedure;

- nel 31% dei casi si ricorre ad un organo collegiale, che a volte coincide con l'OIV, con una composizione abbastanza variegata a seconda delle singole Amministrazioni;
- nell'8% dei casi si fa ricorso all'istituto previsto dall'art. 410 del c.p.c.;
- il 22% delle Amministrazioni, con una netta prevalenza per i Ministeri, definisce le procedure di conciliazione alla stregua di procedure assimilabili ad un ricorso al superiore gerarchico. Anche se tale definizione delle procedure di conciliazione non appare corretta, in quanto il ricorso gerarchico appartiene alla fase di perfezionamento del processo di valutazione (mentre la procedura di conciliazione appartiene a una fase successiva), si rileva come, ai sensi della delibera CiVIT n. 124 del 2010, è sempre possibile, in ogni caso, svolgere le procedure di conciliazione tramite la procedura prevista dall'art. 410 c.p.c.;
- Infine, nel 25% dei casi si prevedono procedure parziali (ad esempio, solo per il personale dirigenziale o per quello non dirigenziale) o ibride (ad esempio, presenza sia di "ricorso gerarchico", sia di organo di conciliazione, distinti o per fasi o per tipologia di dipendenti).

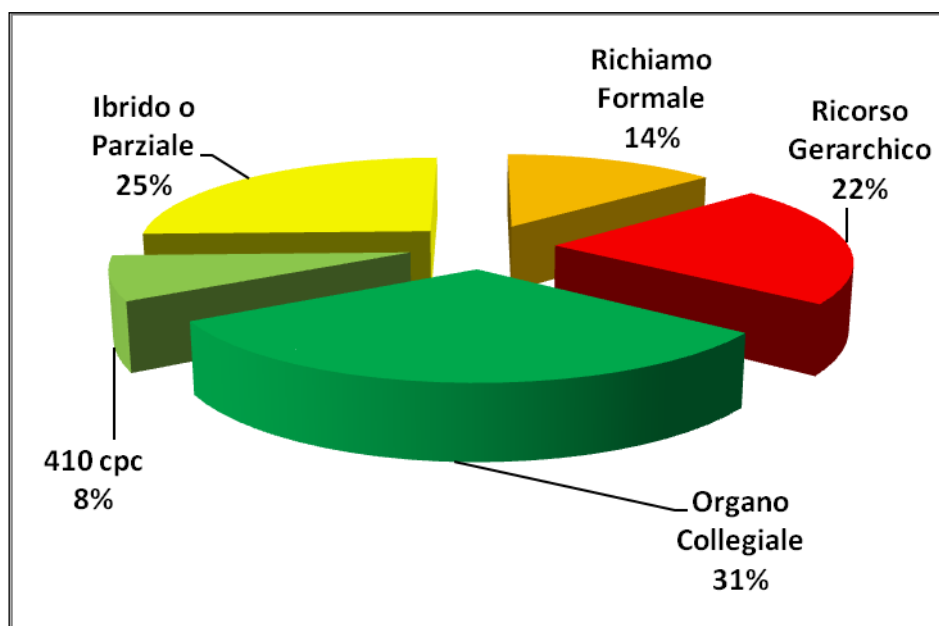


Figura 12: Caratteristiche principali delle procedure di conciliazione

Riguardo al *collegamento con i sistemi incentivanti*, va rilevato quanto rappresentato nella Figura 13, ovvero:

- le Amministrazioni si limitano o ad un mero richiamo formale (14%) senza descrivere effettivamente le modalità di collegamento, o addirittura non prevedono alcun riferimento (31%);
- nel 33% dei casi, si riporta invece il solo collegamento con il trattamento accessorio (art. 19 del D. Lgs. n. 150/2009);
- nel 5% dei casi, si citano i soli strumenti di premialità (progressioni di carriera, alta formazione, bonus, ecc.)
- nel 17% dei casi, vengono riportati entrambi gli aspetti.

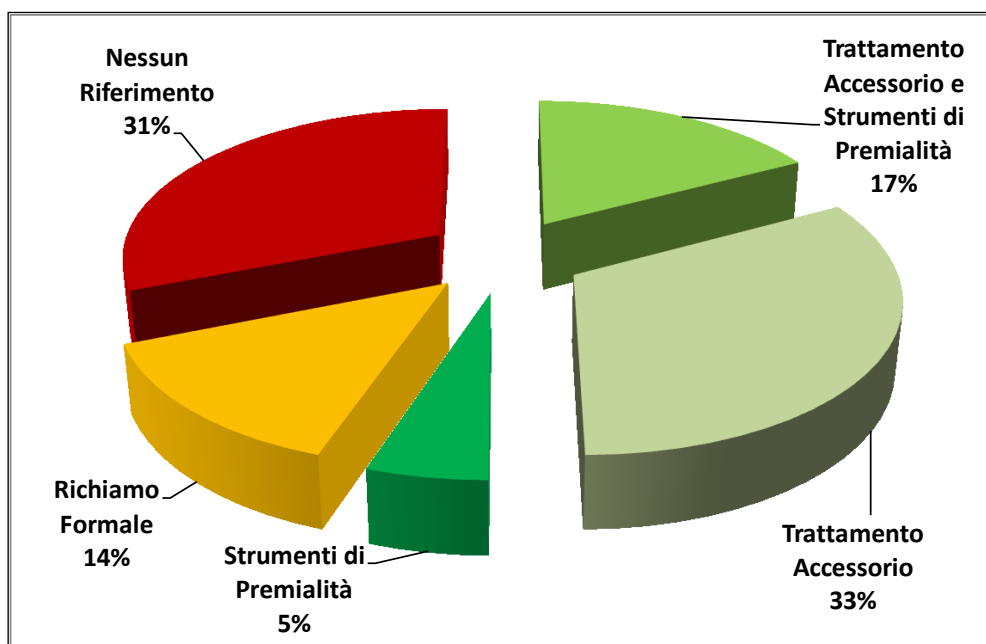


Figura 13: Collegamento con i sistemi incentivanti

Riguardo, infine, i *soggetti deputati alla distribuzione dei valutati nelle tre fasce*, nella successiva Figura 14, sono rappresentati i soggetti deputati alla distribuzione dei valutati nelle tre fasce previste dall'art. 19 del D.Lgs. n. 150/2009. I dati di maggior rilievo possono essere così sintetizzati:

- il 48% dei Sistemi analizzati, quindi quasi la metà, non fa alcun riferimento a tale aspetto: tale situazione è riscontrabile in 12 Enti Parco, 8 Enti di Ricerca, 7 Altri Enti e 1 Ministero;
- nel 16% dei casi, anche se si parla di graduatorie delle *performance*, non è individuato il soggetto che effettua la distribuzione dei valutati nelle fasce.
- nei restanti casi, invece, il soggetto valutatore è indicato secondo due modelli:

- nel 26% dei Sistemi analizzati, a provvedere alla distribuzione in fasce è lo stesso valutatore: la graduatoria è compilata dal soggetto valutatore, il quale suddivide in fasce il proprio personale di riferimento; dopo di che viene lasciato all'OIV di “assemblare” le graduatorie complessive,
- nel restante 10%, la graduatoria è compilata direttamente dall'OIV, sulla base dei punteggi sintetici individuali assegnati da ciascun valutatore ai propri valutati.

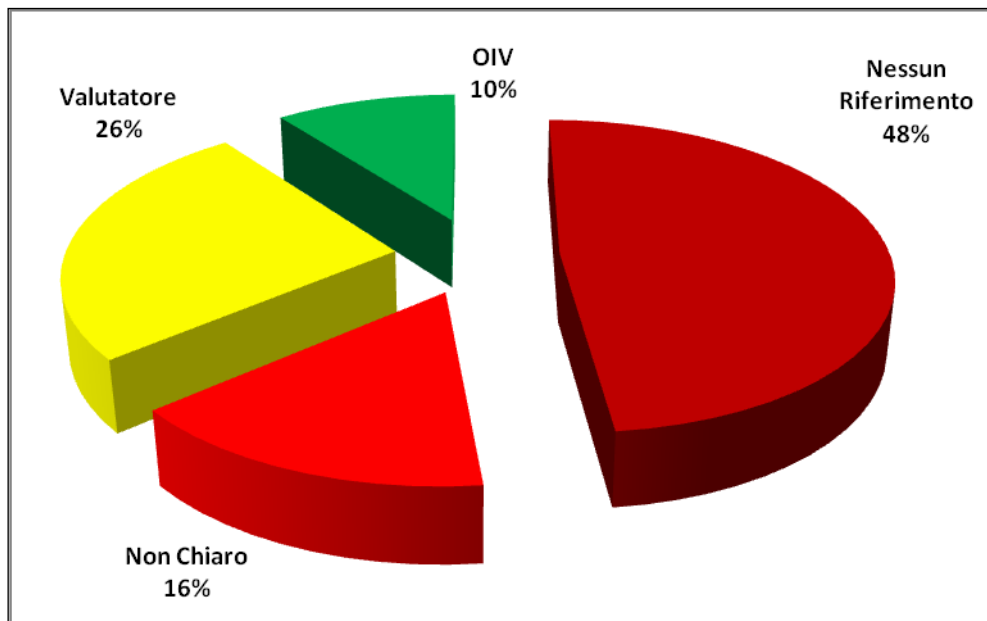


Figura 14: Soggetti deputati all'assegnazione delle fasce previste dall'art.19 del D. Lgs. n. 150/2009

8 MACRO-CRITICITÀ E CONCLUSIONI

Come accennato inizialmente, il primo, e più importante, dato che emerge dall'analisi è che il punteggio medio ottenuto nella dimensione qualità è significativamente più basso rispetto al punteggio medio relativo alla dimensione “*compliance*”, anche se è stato possibile riscontrare alcuni “buoni esempi”, anche se limitate a singoli aspetti, distribuite un po' in tutte le tipologie di Amministrazioni. Tali “buoni esempi”, verranno messi a disposizione di tutte le amministrazioni, in un momento successivo, al fine di favorire l'allineamento verso l'alto, mentre, a differenza del monitoraggio effettuato sui Piani della *performance* e sui Programmi triennali della trasparenza, nessun flusso di ritorno individuale per singola Amministrazione è stato previsto, anche se le schede di analisi costituiranno strumento di accompagnamento delle singole Amministrazioni.

In conclusione, dal monitoraggio si evince che:

- le Amministrazioni, in sede di prima adozione del Sistema – che costituisce lo strumento fondamentale per garantire il corretto funzionamento dell'intero ciclo di gestione della *performance* – hanno prestato maggiore attenzione al rispetto delle prescrizioni normative e alle delibere CiVIT, e hanno rinviato il potenziamento della qualità dei Sistemi adottati ad un momento successivo;
- per alcune Amministrazioni, tale processo di potenziamento appare attentamente pianificato, mentre in altri casi non è possibile rilevare una chiara pianificazione in tal senso.

Esistono, pertanto, ampi margini di miglioramento, e le azioni da intraprendere riguardano i seguenti elementi:

- il mancato adempimento: per quelle Amministrazioni che non hanno inviato il Sistema alla CiVIT e si sono sottratte alle opportunità offerte dal sistema di monitoraggio;
- la mancata conformità alla norma: in alcuni casi i Sistemi non prevedono, in maniera integrale o parziale e a prescindere dal loro livello di maturità, aspetti esplicitamente previsti dalle norme come, ad esempio, le procedure di conciliazione per la performance individuale, oppure aspetti relativi alla performance organizzativa;
- la bassa trasparenza e/o leggibilità: la pubblicazione del Sistema e la sua leggibilità in termini di chiarezza delle soluzioni adottate costituisce prerequisito imprescindibile per una corretta valutazione;
- la necessità di gestire il passaggio dalle “intenzioni alla realizzazione”, evitando in futuro l'utilizzo di espressioni imprecise quali “l'Amministrazione adotterà” o “l'Amministrazione intende adottare”, senza definire un arco temporale preciso delle fasi di realizzazione. Il Sistema, infatti, non può costituire una mera dichiarazione di intenti, ma deve configurarsi come il documento che descrive le soluzioni che l'Amministrazione adotta e rende operative a partire dalla data di entrata in vigore dello stesso. Il miglioramento del Sistema è una delle dimensioni della performance, e quindi si dovrà tenere conto di tale aspetto nel percorso di maturità;
- la mancata distinzione e integrazione tra Sistema e Piano: vi sono casi in cui elementi, che sarebbero propri del Piano, vengono invece inclusi nel Sistema (e viceversa). Ad esempio, alcuni Sistemi riportano non la metodologia di definizione degli obiettivi, ma gli specifici obiettivi dell'Amministrazione, con la conseguenza che un eventuale aggiornamento annuale degli obiettivi dovrebbe erroneamente comportare una modifica del Sistema stesso, snaturandone pertanto la sua natura di documento “regolatore” soggetto ad una periodicità di aggiornamento diversa da quella del Piano. Inoltre, alcuni aspetti progettati nel Sistema (si

veda l'esempio della BSC del paragrafo 6) non trovano alcun riscontro e sviluppo nel Piano e viceversa;

- la bassa qualità dei Sistemi: sebbene è possibile che l'adeguamento al complesso delle indicazioni fornite dalla Commissione segua un percorso graduale, ancorché auspicabilmente rapido, si deve tuttavia rilevare che in alcuni casi esso non risulti ancora nemmeno preliminarmente intrapreso. Anche tra le Amministrazioni che hanno avviato tale percorso, si segnalano comunque alcune criticità, relative in particolare a:
 - la metodologia di misurazione della performance organizzativa;
 - la metodologia di definizione e revisione di indicatori e target associati agli obiettivi;
 - il coinvolgimento degli *stakeholder*;
 - la definizione degli *outcome*;
 - le procedure di conciliazione;
 - il collegamento con i sistemi premianti;
 - l'individuazione del soggetto deputato ad assegnare il personale in fasce;
 - i piani di miglioramento individuali;
 - il dizionario delle competenze.

La Commissione, seguendo una metodologia di accompagnamento mirata per tipologia di amministrazioni, si riserva di sviluppare con apposite iniziative (delibere, approfondimenti tecnici, incontri e seminari) le criticità sopra evidenziate, in maniera tale da consentire a ciascuna Amministrazione di migliorare progressivamente il livello di maturità dei Sistemi di misurazione e valutazione della *performance*.

Va infine sottolineato, ancora una volta, come la fase della misurazione, alla luce dell'analisi illustrata, rischia di costituire l'anello debole dell'intero ciclo di gestione della *performance*. Se per le Amministrazioni che hanno già realizzato passi in avanti in materia di sistemi di misurazione, forse perché "partite prima", si rende necessario continuare tenacemente su questa strada; per tutte le altre si richiede un impegno maggiore.

Si sottolinea comunque l'opportunità, per tutte le Amministrazioni, di inserire nel Piano della *performance* anche gli obiettivi specifici di miglioramento del Sistema, in quanto il miglioramento è una delle dimensioni della *performance*.

ALLEGATO: Elenco delle Amministrazioni di cui non è stato valutato il Sistema di misurazione e valutazione della performance

Tipologia	Amministrazione
Enti di Ricerca	Accademia dei Lincei
Enti di Ricerca	Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione ⁷
Enti Parco Nazionale	Ente Parco Nazionale dell'Appennino Lucano, Val d'Agri Lagonegrese
Enti Parco Nazionale	Ente Parco Nazionale della Majella
Enti Parco Nazionale	Ente Parco Nazionale del Gargano
Enti Parco Nazionale	Ente Parco Nazionale dell'Aspromonte
Enti Parco Nazionale	Ente Parco Nazionale delle Cinque Terre
Enti Parco Nazionale	Ente Parco Nazionale dello Stelvio
Enti Parco Nazionale	Ente Parco Nazionale dell'Asinara
Altri Enti	Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione
Altri Enti	Comitato Olimpico Nazionale Italiano
Altri Enti	Istituto Nazionale per Studi ed Esperienze di Architettura Navale
Altri Enti	Lega Italiana per la Lotta contro i Tumori
Altri Enti	Museo storico della fisica e centro studi e ricerche Enrico Fermi
Altri Enti	Opera nazionale per i figli degli aviatori
Altri Enti	Lega Navale Italiana
Altri Enti	Unione Italiana Tiro a Segno
Altri Enti	Agenzia per le erogazioni in agricoltura
Altri Enti	Agenzia Nazionale Giovani

Tabella A1: Amministrazioni che non hanno inviato il Sistema di misurazione e valutazione della performance alla data del 31/07/2011

Tipologia	Amministrazione
Ministeri	Ministero dell'Interno
Enti di Ricerca	Istituto Nazionale di Economia Agraria
Enti di Ricerca	Istituto Italiano di Studi Germanici
Enti di Ricerca	Istituto Superiore di Sanità
Enti di Ricerca	Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale
Enti di Ricerca	Istituto Agronomico per l'Oltremare
Enti di Ricerca	Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente
Enti di Ricerca	Consiglio Nazionale delle Ricerche
Enti Parco Nazionale	Ente Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano
Enti Parco Nazionale	Ente Parco Nazionale dell'Alta Murgia
Altri Enti	Club Alpino Italiano

Tabella A2: Amministrazioni che non hanno inviato il Sistema di misurazione e valutazione della performance definitivo (solo proposta OIV al 30/09/2010)

⁷ Il Sistema dell'INRAN risulta inviato in data 7 novembre 2011.