

Misurare per decidere

Maria Fernanda Barile
incaricata USR Veneto per progetto
«Qualità e Autovalutazione»
Mestre, 17 Aprile 2012

D.LGS. N. 150/2009 Struttura

Il Decreto di riforma è composto da 74 articoli divisi in cinque Titoli:

TITOLO I: Principi generali

TITOLO II: *Misurazione, valutazione e trasparenza della performance*

Capo I: *Disposizioni generali (da art. 2 a art. 3)*

Capo II: *Il ciclo di gestione della Performance (da art. 4 a art. 10)*

Capo III: *Trasparenza e rendicontazione della performance (art. 11)*

Capo IV: *Soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance (da art. 12 a art. 16)*

TITOLO III: *Merito e premi*

Capo I: *Disposizioni generali (da art. 17 a art. 19)*

Capo II: *Premi (da art. 20 a art. 28)*

Capo III: *Norme finali, transitorie e abrogazioni (da art. 29 a art. 31)*

TITOLO IV: *Nuove norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*

Capo I: *Principi generali (da art. 32 a art. 37)*

Capo II: *Dirigenza pubblica (da art. 37 a art. 47)*

Capo III: *Uffici, piante organiche, mobilità e accessi (da art. 48 a art. 52)*

Capo IV: *Contrattazione collettiva nazionale e collettiva (da art. 53 a art. 66)*

Capo V: *Sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici (art. 67 a art. 73)*

TITOLO V: *Norme finali e transitorie (art. 74)*

Art. 3 Principi generali

comma 1: La misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati conseguiti dai singoli e dalle unità organizzative [...] ⇒ perché

comma 2: Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare e 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, secondo modalità conformi alle direttive impartite dalla Commissione di cui all'articolo 13 ⇒ chi

comma 4: Le amministrazioni pubbliche adottano metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e quella organizzativa, secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi ⇒ come

art. 3 Principi generali

Misurazione e valutazione della performance per il miglioramento del servizio

Valorizzazione del merito attraverso l'erogazione di premi per i risultati conseguiti dal singolo e dalle unità organizzative

Obbligo di misurazione e valutazione della performance secondo modalità previste dalla Commissione di cui all'art.13

Trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento

Obbligo di adottare strumenti di comunicazioni idonei a garantire la massima trasparenza sulle informazioni concernenti la misurazione e la valutazione della performance

Centralità della customer satisfaction per la valutazione delle performance individuali ed organizzative

art. 5 Obiettivi

- Ottimizzare l'organizzazione del lavoro all'interno della pubblica amministrazione
- Assicurare elevati standard qualitativi dei servizi resi ai cittadini
- Introdurre la cultura della valutazione della performance ai diversi livelli
- Incrementare l'efficienza del lavoro pubblico e contrastare la scarsa produttività e l'assenteismo
- Promuovere e garantire le pari opportunità
- Assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa a garanzia della legalità e dell'integrità

art. 11 Trasparenza

E' principio ispiratore della riforma e va inteso come:

- accessibilità totale delle informazioni
- livello essenziale delle prestazioni

La performance è:

il contributo (risultato e modalità di raggiungimento) che un soggetto (sistema, organizzazione, unità organizzativa, team, singolo individuo) apporta, attraverso la propria azione, al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita

F.Monteduro

La performance può essere definita ciò che le organizzazioni pubbliche ottengono, intendendo sia gli esiti delle attività realizzate sia l'utilizzo adeguato e conforme delle risorse (umane, finanziarie, tecnologiche...) impiegate

G.Vecchi

La multidimensionalità della performance

Ci sono due aspetti che rendono il concetto di performance “multidimensionale”:

- la sua ampiezza
- la sua profondità

Dato il suo carattere di multidimensionalità si parla delle performance più che della performance: questo è anche l'approccio del D.Lgs. 150/2009

La performance: ampiezza e profondità



Art. 4 Ciclo di gestione della performance

comma 1: [...] le amministrazioni pubbliche sviluppano, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della performance

comma 2: Il ciclo di gestione della performance si articola nelle seguenti fasi:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi, rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, da raggiungere in termini di risultati attesi;
- b) definizione dei rispettivi indicatori;
- c) collegamento tra obiettivi e risorse;
- d) monitoraggio in itinere ed attivazione di eventuali correttivi;
- e) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- f) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- g) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

art. 7 Valutazione della performance

- Il decreto 150/2009 sancisce il passaggio dalla cultura dei mezzi (input) a quella dei risultati (output ed outcome) al fine di realizzare un tangibile miglioramento delle performance delle pubbliche amministrazioni.
- Per realizzare questo passaggio il cittadino-cliente viene messo al centro della programmazione degli obiettivi, grazie alla customer satisfaction, alla trasparenza e alla rendicontazione.
- La funzione di misurazione e valutazione è svolta da:
 - Gli Organismi indipendenti di cui all'art. 14, D.Lgs. 150/2009 per ciascuna struttura amministrativa
 - La Commissione di cui all'art. 13, D.Lgs. 150/2009
 - L'organo di indirizzo politico-amministrativo
 - I dirigenti di ciascuna amministrazione

Che cos'è la misurazione della performance

- Processo formalizzato, che mira ad ottenere ed esprimere informazioni descrittive riguardo alle proprietà di un oggetto (ad es. un processo, un'attività...).
- Il sistema di misurazione svolge le funzioni di acquisizione, analisi e rappresentazione di informazioni.

P.Micheli

art. 8 Performance organizzativa

E' relativa all'efficacia complessiva di un'organizzazione ed è influenzata da una serie di fattori organizzativi interni, i cosiddetti fattori abilitanti del Modello CAF

Si tratta di un approccio derivato dal settore privato che risponde ad alcune esigenze:

- a) l'esigenza di rendicontare sull'utilizzo delle risorse impiegate in rapporto ai compiti istituzionali e agli obiettivi fissati;
- b) Il governo e lo sviluppo delle organizzazioni (pianificazione strategica e direzionale);
- c) la possibilità di rappresentare e rendere visibili le entrate e costi sostenuti;

Art. 9 Performance individuale

La misurazione della performance individuale appartiene alla politica di gestione delle risorse umane ed ha lo scopo di motivare e valorizzare il contributo e le capacità dei singoli (e delle unità organizzative) attraverso :

- incentivi monetari e non
- progressioni di carriera
- varie tipologie di riconoscimento

- La valutazione della performance è un processo che ha lo scopo di dare un valore al lavoro svolto da una persona all'interno dell'organizzazione.
- In senso meno generico, consiste nell'apprezzamento del valore che un individuo riveste per l'organizzazione di cui fa parte, espresso periodicamente secondo una precisa procedura e svolto da una o più persone appositamente incaricate e che conoscano l'individuo da valutare e il suo lavoro.

Da molti anni ormai numerose PA sono impegnate nel misurare le proprie:

- performance economico-finanziarie
- performance organizzative

in riferimento a

- utilizzo risorse ➡ introduzione di sistemi di programmazione e controllo di gestione
- qualità dei servizi erogati ➡ indagini di customer satisfaction
- qualità dei processi organizzativi ➡ esistenza di sistemi informativi adeguati verso i portatori di interesse ➡ strumenti di comunicazione appropriati verso:
- rispondere ai bisogni del cittadino per
- creare valore pubblico ➡ bilancio sociale
- realizzare politiche pubbliche efficaci
- svolgere un ruolo chiave di governance.

L'uso delle informazioni (che devono diventare patrimonio dei diversi decisori) derivanti dalla misurazione della performance servono per:

- guidare i processi decisionali
- migliorare la formulazione di politiche e strategie
- migliorare la programmazione operativa e l'erogazione dei servizi
- avviare i processi di miglioramento organizzativo
- aprire il confronto e il dialogo con gli stakeholder

Nella attività pubblica è più difficile definirla (e misurarla) perché:

- le PPAA operano in assenza di mercato
- i servizi erogati sono difficili da quantificare
- sui risultati dell'attività pubblica incidono molti fattori
- bisogna bilanciare le attese dei diversi stakeholder (ex. per i manager efficienza economica, per i cittadini facilità di accesso ai servizi, cortesia...)
- le PPAA devono utilizzare bene le risorse pubbliche, erogare il miglior servizio possibile, garantire la trasparenza (⇒ complessità)

art. 10 PIANO DELLA PERFORMANCE

Le Amministrazioni pubbliche redigono annualmente

- Il Piano della performance, un documento programmatico triennale che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi e definisce gli indicatori per la misurazione e valutazione della performance dell'amministrazione
- Per le amministrazioni dello Stato il Piano della performance contiene la direttiva annuale, di indirizzo politico-amministrativo, del Ministro.
- In caso di mancata ottemperanza agli obblighi inerenti l'adozione del "Piano delle Performance", è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso a tale inadempimento e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione

Evoluzione del concetto di performance

Anni '80

- cultura dell'adempimento normativo
- orientamento al compito
- enfasi sulle risorse utilizzate
- PA autoreferenziale
- ruolo passivo del cittadino
- focus sul controllo di legittimità
- performance inquadrata in termini di rispetto delle norme
- accountability burocratica

Anni '90

- introduzione di logiche manageriali nella PA
- cittadino destinatario del servizio e cliente della PA
- cultura della efficienza manageriale
- enfasi sui beni/servizi prodotti
- focus sull'efficienza e qualità del servizio
- performance in termini di efficienza, efficacia, economicità
- accountability interna

Anni 2000

- cultura del valore pubblico
- decentramento delle funzioni/competenze amministrative
- orientamento ai risultati
- focus sugli outcome
- cittadini e stakeholder partner nell'erogazione del servizio (co-ideatori, co-decisor, co-produttori, co-valutatori)
- accountability esterna
- open government , modello di governance basato su modelli, strumenti e tecnologie che consentono alle amministrazioni di essere disponibili e trasparenti nei confronti dei cittadini al fine di garantire anche un controllo pubblico sull'operato

art. 8

- rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive (comma c)
- 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 (comma e)
- qualità e quantità delle prestazioni e dei servizi erogati (comma g)

La Customer Satisfaction

Un'amministrazione che ha sviluppato la cultura della Customer Satisfaction sa di poter fruire, per migliorare i propri servizi, del sapere e della forza dei cittadini (empowerment) per:

- acquisire punti di vista diversi
- capire meglio le necessità e le modalità d'uso dei servizi
- dar voce a tutti (anche a chi non ha rappresentanze forti)
- limitare/gestire potenziali conflitti
- condividere responsabilità anche razionalizzando risorse
- conoscere i motivi di insoddisfazione/soddisfazione

È importante stabilire come, quando e perché rendere partecipi i cittadini per:

- renderli più soddisfatti, responsabilizzandoli
- migliorare il servizio loro reso
- migliorare la relazione cittadino - PA
- condividere l'impegno, anche delle risorse

Tutto ciò comporta

- Avere chiarezza circa il ruolo istituzionale della propria organizzazione (qual è lo scopo, al momento, della nostra organizzazione? regola, controlla, tutela diritti....)
- Avere chiarezza circa le proprie strategie (quali sono le priorità che ha ora la nostra amministrazione?)
- Conoscere la disponibilità delle proprie risorse (di cosa disponiamo in termini di persone, tempo, denaro, normativa, tecnologie, cultura organizzativa...?)
- Avere chiara la relazione tra servizio erogato e bisogni ai quali si offre risposta (a quale bisogno stiamo rispondendo? a quale segmento della popolazione? ci sono altri bisogni da attenzionare? sulla base di quali criteri offriamo le risposte?)

Gli elementi chiave della performance

- individuazione di alcuni bisogni della collettività
- declinazione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi
- acquisizione delle risorse
- definizione dei processi e delle attività necessarie ai raggiungimenti degli obiettivi
- realizzazione degli output (beni/servizi) e degli outcome

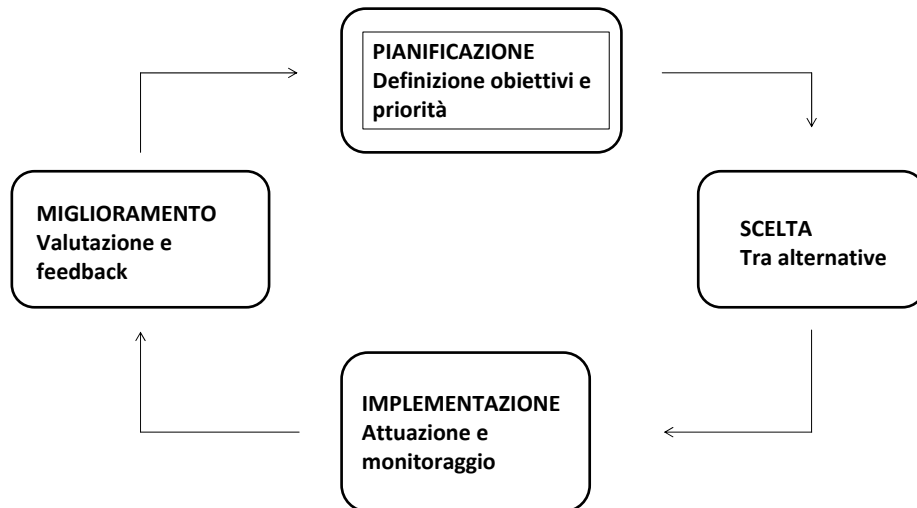
Gli aspetti fondamentali della performance

- rilevanza (coerenza tra obiettivi dell' organizzazione e bisogni della collettività)
- efficienza (impiego della minor quantità di risorse/realizzazione della massima quantità di output)
- efficacia (raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione)
- economicità (capacità, mantenuta nel tempo, di soddisfare i bisogni di pubblico interesse della comunità di riferimento prelevando un ammontare di ricchezza socialmente accettabile)

Prendere decisioni significa rispondere ai problemi/bisogni della collettività di riferimento individuando:

- le fonti di finanziamento
- la destinazione delle risorse
- quali servizi produrre
- in quale modo

Le fasi del processo decisionale



I tre livelli decisionali

Livello strategico

- problemi di benessere collettivo dei cittadini
- obiettivi strategici
- misurazione degli outcome
- efficacia strategica

Le decisioni prese a livello strategico sono caratterizzate da:

- alto livello di complessità (interazione di molteplici attori, condizioni di incertezza)
- impiego di processi decisionali di tipo politico, basati sulla negoziazione e la ricerca di consenso

La misurazione della performance diviene uno strumento per alimentare il dibattito e favorire il consenso.

Livello operativo

- traduzione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi
- programmazione delle attività e stanziamento delle risorse
- misurazione dell'output
- efficienza, efficacia, economicità
- processi interni all'amministrazione

Nelle decisioni operative, caratterizzate da condizioni di relativa certezza, prevale l'approccio analitico-razionale, in cui la misurazione della performance (che produce informazioni complete e analitiche) si avvale di strumenti matematici, statistici, informatici ed offre un supporto all'individuazione e valutazione delle alternative costruendo ipotesi riguardo al futuro.

Livello organizzativo

Ogni amministrazione necessita di un'organizzazione adeguata per raggiungere i propri obiettivi strategici e operativi

Nel livello organizzativo sono prese decisioni che mettono in relazione fattori organizzativi con ambiti della performance: qui sta il modello CAF

La capacità di una PA di raggiungere i propri obiettivi strategici e operativi dipende da molti fattori organizzativi che condizionano l'agire amministrativo

- il personale (le loro competenze e il loro ruolo)
- i sistemi interni di pianificazione e controllo
- l'assetto organizzativo
- le relazioni con gli stakeholder (cittadini, imprese...)
- la cultura dell'organizzazione (complesso di regole, prassi che determinano i processi e influenzano la qualità delle prestazioni all'interno dell'organizzazione)

Le decisioni prese a livello organizzativo si collocano all'incrocio tra il livello strategico e quello operativo, in quanto collegano le decisioni strategiche con la funzione di gestione e creano un ponte tra le decisioni operative collegate all'erogazione delle prestazioni e la funzione di governo come supervisione/controllo dell'operato.

Consentono all'amministrazione di anticipare i problemi e reagire tempestivamente alle difficoltà incontrate nell'erogazione delle prestazioni, rafforzando, così, la capacità organizzativa, stimolando l'apprendimento organizzativo e producendo miglioramento organizzativo

NELLA SCUOLA

- a) dal Pof agli obiettivi strategici
- ➡ non sempre il Pof esplicita gli obiettivi strategici della scuola
- ➡ si presume che gli stakeholder abbiano esplicitato le attese
- b) dagli obiettivi strategici alla definizione di indicatori di performance (misure quantitative della strategia perseguita)
- c) dalla misurazione degli obiettivi alla definizione dei target, frutto di un'analisi storica (trend) della performance
- d) dagli obiettivi strategici alla decisione intorno a progetti, attività, iniziative che segnano l'operatività didattica, organizzativa, amministrativa (non sono i progetti a guidare le strategie, ma le strategie ispirano i progetti)
- e) allocazione delle risorse (rendere leggibile il legame tra obiettivi strategici, risorse impiegate e stakeholder)
- f) dalla misurazione dei risultati all'analisi degli scostamenti rispetto agli obiettivi strategici

Molti sono gli strumenti utilizzati per il miglioramento organizzativo:

- metodi di Autovalutazione della capacità organizzativa che mettono in rapporto fattori organizzativi con misure delle performance in termini di:
 - input
 - process
 - output
 - outcome
- partendo dal presupposto che l'impatto dei fattori organizzativi incide in modo significativo sulla qualità dei prodotti/servizi erogati e risultati conseguiti ➡ Modello CAF e EFQM, strumenti diagnostici.

Il CAF consiste:

- in un Modello composto di 5 criteri riferiti ai cosiddetti “fattori abilitanti” (cioè le funzioni organizzative da presidiare per supportare al meglio il raggiungimento degli obiettivi) e di 4 criteri concernenti i risultati, cioè gli esiti da monitorare per verificare se le funzioni organizzative sono state gestite in maniera ottimale.

L'ipotesi sottesa al modello è: presidiando le funzioni organizzative fondamentali (leadership, strategie, processi, risorse umane, partnership) i risultati dovrebbero migliorare e, in un circolo virtuoso, le criticità che emergono dall'analisi dei risultati dovrebbero indurre ad agire, intervenire sui fattori abilitanti

- in un Processo per l'applicazione del Modello che prevede la redazione di un Rapporto di A V basato su:
 - a) un percorso di raccolta di dati quali/quantitativi che dovrebbe coinvolgere tutti i livelli dell'organizzazione: i dati raccolti supportano la formulazione di un punteggio per ogni criterio
 - b) evidenziazione dei punti di forza e delle aree da migliorare per i criteri analizzati
 - c) realizzazione di uno o più Piani di Miglioramento
 - d) visita on site per validare i punteggi attribuiti e per elaborare un feedback report

Il Modello CAF prevede un ampio ricorso a misure di performance per l'analisi delle funzioni organizzative rilevanti (ex. rilevazione della qualità percepita dai clienti/utenti, misurazione degli outcome...)

Le performance si misurano al fine di

- formulare e comunicare gli obiettivi strategici, e verificare che questi siano stati conseguiti
- informare e guidare i processi decisionali
- migliorare la programmazione operativa e l'erogazione dei servizi
- gestire più efficacemente risorse e processi organizzativi
- influenzare e valutare i comportamenti di gruppi e individui
- rafforzare accountability e responsabilità a diversi livelli gerarchici
- incoraggiare il miglioramento continuo e l'apprendimento organizzativo
- verificare gli esiti delle politiche, coinvolgere i portatori di interesse, favorire processi di benchmarking...