

Bibliografia e sitografia

Delibera n. 04/2010: Definizione dei requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione (artt. 13, comma 6, lett. g e 14 decreto legislativo n. 150/2009), Civit.

Delibera n. 13/2010: Parere della Commissione sulla richiesta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione (art. 14, co. 3, decreto legislativo n. 150/2009), Civit.

Delibera n. 37/2010: In tema di applicabilità dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 150/2009 agli Enti di ricerca, Civit.

Delibera n.71/2010: in tema di costituzione dell' Organismo indipendente di valutazione negli Ordini professionali, Civit.

Delibera n. 104/2010 – definizione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance entro il 30 settembre 2010, Civit.

Delibera n. 105/2010 – Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (articolo 13, comma 6, lettera e, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150) , Civit.

Delibera n. 107/2010 Possibilità di nomina della stessa persona a componente di più organismi indipendenti di valutazione presso enti di ridotte dimensioni e con problematiche affini – integrazione della delibera n. 4/10, Civit.

Delibera n. 112/2010 – “Struttura e modalità di redazione del Piano della performance” (articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150) , Civit.

Delibera n. 114/2010 – Indicazioni applicative ai fini della adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articolo 30, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150) , Civit.

Delibera n. 122/2010 – in tema di misurazione e valutazione della performance nelle amministrazioni con personale contrattualizzato e non contrattualizzato, Civit.

Delibera n. 123/2010 – in tema di valutazione della dirigenza, Civit.

Il Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 "ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni." - ISTRUZIONI PER L'USO.

www.civit.it

www.formez.it

www.istat.it

www.riformabrunetta.it

www.ssipa.it

PAGINA BIANCA

APPENDICE

DELIBERA N 88/2010: "LINEE GUIDA PER LA DEFINIZIONE DEGLI STANDARD DI QUALITÀ (ARTICOLO 1, COMMA 1, DEL DECRETO LEGISLATIVO 20 DICEMBRE 2009, N. 198)"**PREMESSA**

Il processo per la definizione e misurazione degli standard di qualità va collocato all'interno dell'impianto metodologico che le amministrazioni pubbliche devono attuare per sviluppare il ciclo di gestione della performance e, più in generale, per attuare quanto previsto dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di "Misurazione, Valutazione e Trasparenza della Performance". Tale impianto si basa, in particolare, sulla 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 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.

1. FINALITA' E DEFINIZIONI

La presente delibera, emanata ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, costituisce il primo passo verso la costruzione di un sistema di controllo diffuso della qualità dell'azione amministrativa e ha le finalità di:

- a) proporre un metodo per la misurazione della qualità dei servizi, coerente con le previsioni di cui al dlgs. n. 150/2009;
- b) indicare, in particolare, alle amministrazioni il percorso volto alla definizione di standard di qualità ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del dlgs. n. 198/2009, salvo un successivo e ulteriore intervento da parte della Commissione (ai sensi dell'articolo 13, comma 6, lettera f, del dlgs. n. 150/2009, anche per adempiere a quanto previsto, in linea più generale, dall'articolo 28 del citato decreto). Tale definizione è finalizzata a consentire ai cittadini l'esercizio dei diritti di azione giudiziaria di cui allo stesso dlgs. n. 198/2009, nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, comma 2, lettere l e m della Costituzione.

Sono esclusi dalla presente delibera gli standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione e al controllo del settore, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, dlgs. n. 198/2009.

Ai fini della presente delibera, si intende per:

a) amministrazioni pubbliche: le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", e quindi "tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300";

b) servizio pubblico: l'attività con cui, mediante l'esercizio di un potere autoritativo o l'erogazione di una prestazione, un'amministrazione pubblica rende un servizio al pubblico, e soddisfa un interesse giuridicamente rilevante, direttamente riferibile ad un singolo soggetto ed omogeneo rispetto ad una collettività differenziata di utenti;

c) utente: il soggetto, individuale o collettivo, che ha diritto di usufruire o che comunque richiede di usufruire del servizio pubblico di cui alla lettera b);

d) standard di qualità: i livelli di qualità che i soggetti erogatori del servizio devono assicurare. I livelli di qualità possono riguardare l'insieme delle prestazioni afferenti al servizio (o una loro quota, ad esempio l'x per cento dei passaporti deve essere rilasciato entro n giorni lavorativi) ovvero le singole prestazioni (ad esempio, lo standard per il rilascio di un passaporto è pari a n giorni lavorativi). Gli standard di qualità sono misurati attraverso indicatori, per ognuno dei quali deve essere definito, e pubblicizzato, un "valore programmato", che consenta di verificare se un servizio o una prestazione possa essere considerata di qualità, essendo stato rispettato lo standard previsto. Preliminari al concetto di standard di qualità sono i concetti di qualità dei servizi, di qualità effettiva, di dimensione della qualità, di indicatore della qualità e di valore programmato;

e) qualità del servizio: uno degli ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa (come indicato dall'articolo 8 del dlgs. n. 150/2009). In termini generali, il concetto di qualità del servizio è di natura multidimensionale, e la stessa qualità di un servizio dipende da molteplici fattori, alcuni dei quali empiricamente rilevabili altri non empiricamente rilevabili, comunque variamente connessi tra loro. Al fine di assicurare una rappresentazione per quanto possibile oggettiva e omogenea dei servizi erogati al pubblico, la Commissione ritiene che le amministrazioni siano tenute all'individuazione di standard idonei a rilevare la qualità effettiva dei servizi erogati. Tale scelta è funzionale all'azionabilità della violazione degli standard, ai sensi del dlgs. n. 198/2009, ed è coerente con le previsioni in materia di qualità dei servizi contenute nel dlgs. n. 150/2009;

f) qualità effettiva di un servizio reso al pubblico: l'insieme delle dimensioni rilevanti e delle proprietà che devono caratterizzare l'erogazione del servizio. La qualità effettiva rappresenta un tratto costitutivo dell'efficacia del servizio ed è riconducibile agli effetti positivi, prodotti da alcune specifiche iniziative organizzative sul processo di erogazione del servizio. L'analisi della qualità effettiva di un servizio indica in che modo e in che misura un'organizzazione eroga servizi di qualità, che danno cioè una risposta pronta, coerente ed esauriente alle richieste potenziali degli utenti e minimizza il disturbo, il numero dei passaggi necessari, i disagi o gli imprevisti provocati da disservizi. L'approccio alla qualità effettiva, individuato per la definizione degli standard di qualità, non è assimilabile né alla valutazione della qualità dei processi di "produzione" che precedono l'erogazione del servizio finale, né alla valutazione della qualità percepita dall'utente del servizio;

g) dimensioni della qualità: la qualità effettiva dei servizi è rappresentata ricorrendo a molteplici dimensioni. Ai fini della definizione degli standard di qualità ne sono individuate quattro ritenute essenziali: accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia. Oltre queste i soggetti erogatori dei servizi possono individuare ulteriori dimensioni, che contribuiscano a rappresentare in modo più completo la qualità effettiva dello specifico servizio erogato. Ogni dimensione è misurata attraverso gli indicatori;

h) indicatori di qualità e valore programmato: gli indicatori sono quantificazioni, misure o rapporti tra misure in grado di rappresentare in modo valido, pertinente ed affidabile un certo fenomeno di interesse (ad esempio una dimensione della qualità effettiva). Ad ogni indicatore è associato un "valore programmato". La definizione dell'indicatore e del valore programmato determina lo standard;

i) portatori di interessi (stakeholder): l'insieme dei soggetti, anche collettivi, interessati, direttamente o indirettamente, al buon funzionamento e ai risultati del servizio pubblico.

2. IL PERCORSO METODOLOGICO PER L'INDIVIDUAZIONE DEGLI STANDARD DI QUALITÀ

Va, a questo punto, chiarito il percorso occorrente alla definizione degli standard di qualità.

Sono evidenziati, in particolare, la sequenza delle fasi in cui si articola il processo, gli aspetti metodologici e i nessi con l'impianto più in generale previsto dal dlgs. n. 150/2009. La definizione delle soluzioni organizzative (ossia i processi, le procedure, i sistemi di monitoraggio e controllo necessari) è, invece, demandata alle scelte che ogni amministrazione deve compiere in base al proprio contesto di riferimento.

2.1 La definizione della mappa dei servizi

La prima azione è l'esatta individuazione dei servizi erogati. Tale azione è propedeutica non solo alla misurazione della qualità dei servizi pubblici, ma anche all'attivazione dell'intero impianto, previsto dagli articoli 7 e 8 del dlgs. n. 150/2009, in materia di "Sistemi di misurazione e valutazione della performance".

In sostanza l'amministrazione deve individuare i processi di propria pertinenza, che comportano come risultato finale (output) l'erogazione di un servizio al pubblico. Per ogni tipologia individuata occorre analizzare:

- le principali caratteristiche dei servizi erogati;
- le modalità di erogazione;
- la tipologia di utenza che usufruisce del servizio.

Tale analisi fornisce i dati e le informazioni necessarie per l'attuazione delle successive azioni finalizzate all'elaborazione degli standard di qualità.

2.2 Le dimensioni della qualità

Ai fini dell'individuazione degli standard occorre, innanzitutto, definire le dimensioni rilevanti per rappresentare la qualità effettiva dei servizi. 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.

Per ognuna delle dimensioni individuate viene di seguito riportata la definizione operativa:

- a) Per accessibilità si intende la disponibilità e la diffusione di un insieme predefinito di informazioni che consentono, a qualsiasi potenziale fruitore, di individuare agevolmente e in modo chiaro il luogo in cui il servizio o la prestazione possono essere richiesti, nonché le modalità per fruirne direttamente e nel minore tempo possibile. Ad esempio, l'accessibilità si persegue dotandosi di strutture fisiche e/o virtuali e fornendo al pubblico, con mezzi appropriati, adeguate informazioni sulle modalità di fruizione del servizio.

Ne sono sottodimensioni:

- l'accessibilità fisica: accessibilità a servizi/prestazioni erogati presso sedi/uffici dislocati sul territorio;
- l'accessibilità multicanale: accessibilità a servizi/prestazioni erogati ricorrendo a più canali di comunicazione.

- b) La tempestività è rappresentata dal tempo che intercorre dal momento della richiesta al momento dell'erogazione del servizio o della prestazione. Una prestazione o un servizio è di qualità se il periodo di tempo necessario all'erogazione è inferiore o uguale ad un limite temporale predefinito. Più precisamente, un determinato servizio è erogato con la massima tempestività qualora esso sia effettivamente erogato a ridosso del momento in cui la richiesta è espressa. La tempestività è, invece, minima o nulla qualora l'erogazione del servizio previsto sia effettuata al limite od oltre un certo lasso di tempo, fissato precedentemente, trascorso il quale, sempre convenzionalmente, si valuta che il servizio - anche se successivamente erogato - non sia stato erogato tempestivamente.

c) La trasparenza è caratterizzata dalla disponibilità/diffusione di un insieme predefinito di informazioni che consentono, a colui che richiede il servizio o la prestazione, di conoscere chiaramente a chi, come e cosa richiedere e in quanto tempo ed eventualmente con quali spese poterlo ricevere. Ad esempio, l'erogazione di un servizio è trasparente qualora siano resi noti, ai fruitori, utilizzando appropriati strumenti comunicativi, aspetti come: i costi associati all'erogazione del servizio richiesto; chi è il responsabile dell'ufficio o del procedimento che la richiesta consente di avviare e come entrare in contatto con lo stesso; i tempi di conclusione del procedimento; il risultato atteso; in che modo esso sarà messo a disposizione del richiedente e come potranno essere superati eventuali disservizi o anomalie riscontrate.

d) L'efficacia è qualificabile come la rispondenza del servizio o della prestazione erogata a ciò che il richiedente può aspettarsi dallo stesso. Una prestazione si ritiene efficace se è erogata in modo formalmente corretto, è coerente con le aspettative fornite all'interessato al momento del contatto con l'ufficio, al quale è stata presentata la richiesta, e quindi rispetta compiutamente l'esigenza espressa dal richiedente medesimo. In particolare, ne costituiscono sotto-dimensioni rilevanti la:

- conformità: è la corrispondenza del servizio o della prestazione erogata con le specifiche regolamentate o formalmente previste nelle procedure standard dell'ufficio (ad esempio, l'ammontare di una prestazione previdenziale o assistenziale deve essere esattamente calcolata, secondo quanto è previsto nelle norme di riferimento, entro i tempi e con gli effetti previsti);
- affidabilità: concerne la coerenza del servizio o della prestazione erogata con le specifiche programmate o dichiarate al cliente/fruitori (ad esempio, se è richiesta una lista puntuale di analisi cliniche, ci si aspetta che venga fornita una serie altrettanto puntuale di risultati o dati clinici, per altro ottenuti, talvolta, secondo un protocollo diagnostico specificato ex ante);
- completezza: riguarda l'eshaustività del servizio o della prestazione erogata rispetto alle esigenze finali del cliente/fruitori (ad esempio, l'erogazione di un generico pagamento con un codice fiscale o un codice IBAN, o con altro identificativo rilevante incoerente o errato).

Le amministrazioni possono integrare le dimensioni proposte con altre che più compiutamente rappresentano la qualità effettiva.

2.3 Le modalità di individuazione ed elaborazione degli indicatori di qualità

La successiva azione consiste nell'elaborazione degli indicatori per la misurazione del livello di qualità dei servizi erogati.

A tale fine, gli indicatori elaborati devono rappresentare compiutamente le dimensioni della qualità effettiva. Dovrà essere individuato, in particolare, un adeguato numero di indicatori - almeno tre o quattro per ciascuna dimensione - selezionati in modo da fornire informazioni distintive, rilevanti e tali da rendere espliciti i livelli della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate.

Per aversi indicatori appropriati, si deve tenere conto di sei requisiti che gli indicatori sulla qualità dei servizi devono soddisfare:

- Rilevanza: è rilevante un indicatore che si riferisce in modo coerente e pertinente alla dimensione oggetto di misurazione.
- Accuratezza: si riferisce al grado di approssimazione del valore fornito dall'indicatore al valore reale (di solito sconosciuto) della dimensione osservata. Ai fini della valutazione dell'accuratezza è importante che i dati siano confrontabili nel tempo, mantenendo costante il metodo di rilevazione.
- Temporalità: è importante che gli indicatori siano prodotti con cadenze regolari e con puntualità, in modo da risultare confrontabili in momenti successivi.
- Fruibilità: riguarda la tempestività e la trasparenza con le quali le fonti originarie rendono disponibili i dati e i metadati (le variabili in uso), comunicando pubblicamente sia che i dati sono disponibili, sia come e dove ottenerli e con quali costi.
- Interpretabilità: rappresenta la facilità di comprensione, di utilizzo e di analisi dei dati utilizzati nella costruzione dell'indicatore, ivi compresa la disponibilità di informazioni sui vincoli di carattere metodologico che ne limitano l'uso.

- Coerenza: alcuni indicatori possono essere molto simili tra loro concettualmente o metodologicamente. Il criterio di coerenza richiede che gli indicatori siano identici solo nel caso in cui essi misurino, allo stesso modo, identiche proprietà dell'oggetto osservato e, viceversa, che le denominazioni siano diverse qualora si riferiscano a proprietà differenti o a misure effettuate secondo metodologie distinte.

2.4 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. Gli standard di qualità devono essere definiti per ogni indicatore selezionato al fine di rappresentare e misurare le dimensioni della qualità effettiva. Lo standard di qualità si basa sulla nozione di qualità effettiva dei servizi e si compone di due elementi:

- un indicatore di qualità, così come definito nei paragrafi precedenti;
- un valore programmato, che rappresenta il livello di qualità da rispettare ogni volta che il servizio viene erogato.

Per la definizione del valore programmato si devono verificare preliminarmente:

- le previsioni di termini fissati da leggi o regolamenti;
- gli standard di qualità già determinati all'interno della Carta dei Servizi o in altri provvedimenti adottati in materia.

Il valore programmato, stabilito per l'elaborazione dello standard di qualità, non può essere peggiorativo dei suddetti termini o degli standard determinati nella Carta dei servizi o in altri provvedimenti adottati in materia.

Rispettando questi elementi di base, l'elaborazione del valore programmato deve basarsi sull'equilibrio ottimale tra l'effettiva capacità dell'amministrazione di raggiungerli e la spinta verso l'incremento del livello di qualità dei servizi erogati all'utenza. A tale fine sarà utile il ricorso a:

- misure che consentano di seguire l'andamento dei fenomeni nel tempo e di confrontare i livelli di qualità raggiunti in amministrazioni diverse;
- l'attivazione, laddove possibile, di confronti sistematici (benchmarking) con altre amministrazioni.

Per assicurare la maggiore rispondenza possibile tra le scelte operate dall'amministrazione e gli effettivi bisogni dell'utenza, vanno previste forme di coinvolgimento attivo dei "portatori di interesse" (stakeholder) nella fase di definizione degli standard di qualità. Infine, è utile che l'amministrazione, all'atto di definizione degli standard, indichi la struttura organizzativa interna deputata a ricevere la diffida ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del dlgs n. 198/2009.

L'articolo 1, comma 1, ultima parte, del dlgs n. 198/2009 prevede che gli standard siano definiti entro le scadenze temporali di cui al dlgs n. 150/2009. A tal fine, viene in rilievo il termine del 31 gennaio 2011, previsto per l'adozione del Piano della performance, che contiene anche gli indicatori di misurazione e valutazione (articolo 10, dlgs n. 150/2009). Ne consegue che ministeri ed enti pubblici nazionali devono adottare gli standard entro la scadenza del 31 dicembre 2010, posta l'esigenza di prevedere almeno un mese ai fini dell'adeguamento e inserimento degli standard nel Piano. Tale termine appare, peraltro, sia ragionevole in considerazione dell'attività occorrente alla definizione degli standard, sia coerente con la tempistica delineata dalla normativa vigente per gli altri adempimenti collegati alla definizione di standard o di indicatori di qualità.

Le presenti linee guida valgono anche per le regioni e gli enti locali, in coerenza con le richiamate scadenze temporali di cui al dlgs n. 150/2009 e attesa la previsione di cui all'art. 7 del dlgs n. 198/2009.

Resta fermo che, come già indicato nella delibera n. 1/2010 di questa Commissione, nelle more della definizione degli standard o nel caso della loro mancata adozione tempestiva, trovano applicazione i tempi di conclusione dei procedimenti stabiliti da leggi o regolamenti e gli obblighi e standard contenuti in Carte di servizi o provvedimenti analoghi.

Gli standard definiti saranno poi soggetti a revisione annuale, sulla base del monitoraggio relativo all'andamento dei risultati ottenuti nell'erogazione dei servizi.

La mancata definizione e adozione degli standard di qualità, nonché il loro mancato rispetto nell'erogazione del servizio, possono, altresì, esporre l'amministrazione all'esperimento dei rimedi ordinari previsti dalla legge a fronte dell'inadempimento della pubblica amministrazione e integrare la fattispecie di cui al comma 1 dell'articolo 2 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, così come modificata dalla legge 18 giugno 2009, n. 69.

2.5 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, in linea con i principi contenuti nell'articolo 11 del dlgs. n. 150/2009 in materia di trasparenza, devono pubblicare i dati sul sito istituzionale, nonché attivare tutte le altre azioni idonee a garantire la trasparenza.

Gli utenti devono, in particolare, accedere alle informazioni e ai dati riguardanti il livello di qualità che viene garantito per ogni standard al fine di verificarne il rispetto in relazione al servizio ricevuto o richiesto ed eventualmente, in caso di violazione, agire in giudizio ai sensi dell'articolo 1 del dlgs. n. 198/2009.

Analoga trasparenza deve essere garantita anche per le azioni di miglioramento che l'amministrazione ha attuato o intende attuare per aumentare il livello di qualità dei servizi erogati.

Degli standard adottati verrà, altresì, data comunicazione a questa Commissione, anche al fine di assicurare la conoscenza, il raffronto e la comparabilità tra standard ai fini della loro revisione.

La presente delibera ha efficacia immediata. La Commissione si riserva, anche sulla base delle eventuali osservazioni e proposte, di procedere a eventuale riesame e integrazione della delibera medesima.

Della presente delibera, pubblicata sul sito istituzionale della Commissione, verrà data notizia sulla Gazzetta Ufficiale.

Roma, 24 giugno 2010

Il Presidente

Antonio Martone

DELIBERA N. 89/2010 - INDIRIZZI IN MATERIA DI PARAMETRI E MODELLI DI RIFERIMENTO DEL SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE (ARTICOLI 13, COMMA 6, LETT. D) E 30, DEL DECRETO LEGISLATIVO 27 OTTOBRE 2009, N. 150).

PREMESSA

La presente delibera è adottata, ai sensi degli articoli 13, comma 6, lett. d) e 30 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (di seguito decreto), all'esito dell'esame delle osservazioni pervenute con riferimento al precedente testo *"Indirizzi – sottoposti a consultazione - in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance"*.

Questa delibera si concentra sulla misurazione della performance a livello organizzativo di cui all'articolo 8 del decreto.

La misurazione della performance organizzativa è un presupposto indispensabile per una compiuta valutazione della performance sia organizzativa che individuale. Tali attività si collocano nel più ampio ambito del ciclo di gestione della performance tra la fase della pianificazione degli obiettivi (Piano della performance) e quella relativa alla rendicontazione (Relazione sulla performance).

La Commissione si riserva, pertanto, di fornire ulteriori indirizzi e documentazione di supporto operativo, con riferimento alla misurazione e valutazione della performance individuale di cui all'articolo 9 del decreto, ai modelli per la valutazione organizzativa, nonché alle modalità di adozione del Piano e della Relazione sulla performance.

In ogni caso, le amministrazioni sono tenute ad adottare i Sistemi di misurazione e valutazione della performance entro il 30 settembre 2010 - in coerenza con il decreto, nonché secondo gli indirizzi contenuti nella presente delibera e le ulteriori indicazioni della Commissione - in modo tale da assicurarne l'operatività a decorrere dal 1° gennaio 2011.

Questa delibera, in considerazione delle diverse caratteristiche delle amministrazioni, utilizza una terminologia e un metodo idonei ad essere adottati in una pluralità di contesti. Indicazioni pratiche su come procedere nell'implementazione dei Sistemi di misurazione sono fornite anche attraverso strumenti generali utili allo sviluppo di indicatori di performance con riferimento agli ambiti di cui all'articolo 8 del decreto (ed, in particolare, all'outcome), tenendo conto dei diversi profili di maturità dei sistemi adottati.

I Sistemi di misurazione della performance sono strumenti essenziali per il miglioramento dei servizi pubblici e, se appropriatamente sviluppati e implementati, possono svolgere un ruolo fondamentale nella definizione e nel raggiungimento degli obiettivi strategici, nell'allineamento alle migliori pratiche in tema di comportamenti, attitudini e performance organizzative.

I Sistemi di misurazione assumono un carattere ancora più rilevante in situazioni di ciclo economico negativo, a fronte del quale il legislatore ha assunto le misure urgenti previste nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78. Tali misure, infatti, richiedono l'effettiva implementazione di un Sistema di misurazione della performance per almeno due ordini di ragioni: la prima relativa alla soddisfazione delle esigenze dei cittadini e la seconda relativa alla migliore capacità di scelta e di selezione da parte delle autorità competenti in ordine all'allocazione delle risorse. Quanto al primo profilo, il Sistema di misurazione della performance delle pubbliche amministrazioni deve essere orientato principalmente al cittadino; la soddisfazione e il coinvolgimento del cittadino costituiscono, infatti, il vero motore dei processi di miglioramento e innovazione. Quanto al secondo profilo, la misurazione della performance consente di migliorare l'allocazione delle risorse fra le diverse strutture, premiando quelle virtuose e di eccellenza e riducendo gli sprechi e le inefficienze.

Per questo motivo, la presente delibera si concentra sul concetto di outcome ovvero sul valore pubblico prodotto dalle amministrazioni nell'erogazione dei servizi per la collettività.

La rilevanza dell'approccio basato sull'outcome risulta evidente anche dall'analisi comparata di esperienze estere ed italiane [33, 34, 36]. Innanzitutto, le pratiche utilizzate in Italia risultano alquanto distanti dagli approcci adottati nei Paesi considerati, sia per appropriatezza che per sofisticazione: questo evidenzia la necessità, al fine di migliorare la produttività e l'efficacia nel settore pubblico, di aggiornare ed estendere le metodologie secondo gli indirizzi di questa delibera. Inoltre, le esperienze maturate in vari Paesi dimostrano come i Sistemi di misurazione della performance possano essere introdotti con successo anche in periodi di recessione economica, perché risulta valorizzata la loro capacità di concentrare gli sforzi e di selezionare le soluzioni più efficienti.

La possibilità di implementare efficaci Sistemi di misurazione della performance dipende non solo dai sistemi in quanto tali, ma anche, e soprattutto, da elementi organizzativi, quali la leadership – incaricata di promuovere e supportare il cambiamento – e la cultura organizzativa dei

dipendenti pubblici, orientata al miglioramento continuo dei servizi. Adeguati strumenti di supporto (ad es. sistemi informativi e informatici) concorreranno poi all'effettiva analisi, utilizzo e rappresentazione dei dati raccolti attraverso il Sistema di misurazione.

La presente delibera si articola nelle seguenti sezioni:

- quadro normativo di riferimento;
- elementi di base dei Sistemi di misurazione;
- modelli di Sistemi di misurazione esistenti;
- requisiti minimi per lo sviluppo dei Sistemi di misurazione;
- fasi di maturità dei sistemi con le quali le singole amministrazioni possono confrontarsi in ottica evolutiva;
- modalità di raccordo e integrazione dei Sistemi di misurazione con i sistemi di controllo esistenti e con il ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio.

Inoltre, in appendice sono riportati un elenco di parole chiave, volto a chiarire la terminologia adottata e teso ad evitare ambiguità nell'uso dei vari termini, nonché le fonti utilizzate (documenti, manuali, monografie, atti di convegno, rapporti). Al fine di sostanziare le conclusioni contenute nella presente delibera e di supportare le amministrazioni nello sviluppo dei Sistemi di misurazione della performance, si rinvia a due documenti di approfondimento. L'intero materiale utilizzato verrà costantemente aggiornato nell'ambito di un'apposita sezione del sito istituzionale www.civit.it.

L'utilizzo del formato elettronico della presente delibera consente l'apertura di alcuni collegamenti ipertestuali alla documentazione di altri Paesi, in lingua inglese o francese.

Sul sito istituzionale, sotto la sezione "approfondimenti delibere", è inoltre pubblicato un calendario degli adempimenti relativi al ciclo di programmazione previsti dal D. Lgs. n. 150/2009, dal D. Lgs. n. 286/1999, dalla L. n. 196/2009 e dal D.P.R. n. 97/2003.

La previsione di un'attività di accompagnamento consentirà una migliore attuazione e monitoraggio delle criticità e degli sviluppi del processo.

Quadro normativo di riferimento

La presente delibera trova applicazione immediata per i ministeri, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, con esclusione dell'Agenzia del Demanio e gli enti pubblici non economici nazionali. Costituisce linea guida per l'adeguamento degli ordinamenti di regioni, enti locali ed amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, da realizzarsi entro il 31 dicembre 2010. Il sistema è adottato dalle pubbliche amministrazioni con apposito provvedimento ai sensi dell'articolo 7, comma 1, del decreto, e deve essere pubblicato sul sito istituzionale nonché trasmesso alla Commissione.

In sede di prima attuazione del decreto, il Sistema di misurazione e valutazione della performance (di seguito sistema) è definito dagli Organismi indipendenti di valutazione (di seguito OIV) secondo gli indirizzi della presente delibera entro il 30 settembre 2010, in modo tale da assicurarne l'operatività a decorrere dal 1° gennaio 2011 (articolo 30, comma 3, del decreto).

La definizione del sistema rientra, infatti, nella competenza degli OIV ai sensi sia dell'articolo 30, comma 3, ove è previsto espressamente, sia dell'articolo 7, comma 2, del decreto. Quest'ultima disposizione normativa prevede che l'attività di misurazione e valutazione della performance sia svolta, innanzitutto, dagli OIV, riconoscendo in capo a tali organismi la titolarità di tale funzione in via generale. Questa disposizione scioglie, pertanto, le perplessità rappresentate in ordine all'esistenza di una competenza "permanente" dell'OIV nella definizione del sistema.

L'adozione in via formale del sistema spetta invece all'organo di indirizzo politico-amministrativo, che lo adotta con apposito provvedimento ai sensi del citato articolo 7, comma 1, del decreto.

In conformità agli articoli 7, comma 2, e 9 del decreto, la funzione di misurazione e valutazione della performance, con il coordinamento della Commissione, è svolta:

- dagli OIV, cui compete la misurazione e la valutazione della performance organizzativa nel suo complesso, nonché la proposta all'organo di indirizzo politico-amministrativo della valutazione individuale esclusivamente dei dirigenti di vertice ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lett. e) del decreto;
- dai dirigenti di livello generale, cui compete la misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti di livello non generale e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità;
- dai dirigenti di livello non generale cui compete la misurazione e la valutazione della performance individuale del personale.

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

- definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- 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.

Gli OIV monitorano il funzionamento complessivo del sistema e, a tal fine, elaborano una relazione annuale sullo stato dello stesso, ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lett. a), del decreto.

Ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del decreto, il sistema individua:

- le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance;
- le procedure di conciliazione relative all'applicazione del Sistema di misurazione e valutazione della performance;
- le modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo esistenti;
- le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

Relativamente alla performance organizzativa, l'articolo 8 del decreto individua gli ambiti che devono essere contenuti nel sistema:

- l'attuazione 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 e 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.

Come indicato in premessa, questa delibera si concentra sulla misurazione della performance a livello organizzativo.

Elementi costitutivi dei Sistemi di misurazione

Performance è un concetto centrale nel decreto che può assumere una pluralità di significati. Nel contesto del decreto, la performance è il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (organizzazione, unità organizzativa, gruppo di individui, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. Pertanto, il suo significato si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai risultati della stessa e alle modalità di rappresentazione e, come tale, si presta ad essere misurata e gestita.

Nella presente delibera, quindi, verranno esaminati e chiariti tramite esempi (cfr. Approfondimento 1 e 2) aspetti legati al processo, ai risultati e alle forme di comunicazione e coinvolgimento degli stakeholder.

Nel decreto la misurazione della performance è utilizzata come elemento fondamentale per il miglioramento dell'efficienza ed efficacia dei servizi pubblici. La misurazione della performance è essenzialmente un processo empirico e formalizzato, che mira ad ottenere ed esprimere informazioni descrittive delle proprietà di un oggetto tangibile o intangibile (ad es. un processo, un'attività, un gruppo di persone) [1]. Per effettuare la misurazione della performance, un'organizzazione deve dotarsi di un sistema che svolga le funzioni fondamentali di acquisizione, analisi e rappresentazione di informazioni. Se appropriatamente sviluppato, un Sistema di misurazione può rendere un'organizzazione capace di:

- migliorare, una volta a regime, il sistema di individuazione e comunicazione dei propri obiettivi;

- verificare che gli obiettivi siano stati conseguiti;
- informare e guidare i processi decisionali;
- gestire più efficacemente sia le risorse che i processi organizzativi;
- influenzare e valutare i comportamenti di gruppi e individui;
- rafforzare l'accountability e le responsabilità a diversi livelli gerarchici;
- incoraggiare il miglioramento continuo e l'apprendimento organizzativo [2, 7].

Un fattore fondamentale per l'uso efficace di un Sistema di misurazione della performance è il legame che deve sussistere tra il sistema e gli obiettivi. Questo aspetto ha infatti importanti implicazioni per quanto riguarda:

- la tipologia e varietà di decisioni prese a livello strategico [8];
- la completezza delle informazioni disponibili a livello di vertice politico-amministrativo [8];
- la comprensione da parte dei dirigenti di obiettivi a livello organizzativo e target, dei processi essenziali per il conseguimento di questi obiettivi e del ruolo che i dirigenti stessi svolgono all'interno dell'organizzazione [9].

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

- indicatori;
- target;
- infrastruttura di supporto e processi.

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]. Queste ultime fanno riferimento, in particolare, agli ambiti individuati dall'articolo 8 del decreto. A tal fine la Commissione fornirà, come evidenziato in premessa, ulteriore documentazione tecnica di supporto alla costruzione di Sistemi di misurazione e valutazione secondo la logica multidimensionale di cui all'articolo 8 del decreto.

Un target è il risultato che un soggetto si prefigge di ottenere, ovvero il valore desiderato in corrispondenza di un'attività o processo [10]. Tipicamente questo valore è espresso in termini di livello di rendimento entro uno specifico intervallo temporale. L'effetto positivo di fissare target rispetto ai risultati operativi è ampiamente documentato nella letteratura psicologica e manageriale [10, 11]. Questo principalmente perché l'introduzione di un target rappresenta un meccanismo molto efficace per monitorare, valutare e modificare i comportamenti; ancor più, attraverso un target si può dare un indirizzo ed uno stimolo al miglioramento. Affinché questo avvenga, però, è necessario che:

- il target sia ambizioso, ma realistico;
- il target sia quantificabile e misurabile;
- i soggetti incaricati di ottenerlo abbiano abilità e competenze sufficienti e che i processi sottostanti rendano il target effettivamente raggiungibile;
- siano presenti meccanismi di retroazione per dimostrare i progressi ottenuti rispetto al target;
- siano previste forme di riconoscimento (non necessariamente di tipo finanziario);
- ci sia supporto da parte di superiori e/o vertici organizzativi;
- il target sia accettato dall'individuo o dal gruppo incaricato di raggiungerlo [10].

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 [12].

Per rendere i Sistemi di misurazione ancor più efficaci un'organizzazione può dotarsi di una mappa strategica, potenzialmente sviluppabile a cascata in diversi livelli organizzativi [13]. Una mappa strategica serve a collegare obiettivi a indicatori, risorse intangibili a risultati tangibili e indicatori di consuntivo a indicatori previsionali. Inoltre, può essere utilizzata come mezzo per comunicare la strategia sia all'interno dell'organizzazione, sia dall'organizzazione ai principali stakeholder esterni. Nell'Approfondimento 1 (si veda figura A.8) è riportato l'esempio della mappa strategica dell'Agenzia del Territorio. Nella documentazione di supporto, che verrà pubblicata sul sito istituzionale www.civit.it saranno riportati ulteriori esempi di mappe strategiche.

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:

- Balanced Scorecard (BSC) – probabilmente più noto, caratterizzato da un forte legame sia tra risultati, processi e risorse, nonché tra obiettivi, indicatori ed azioni [15];
- Performance Prism - meno conosciuto della BSC, ma interessante per la prospettiva incentrata sugli stakeholder [16];
- 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].

La differenza principale tra BSC e Prism risiede nello sviluppo della strategia, che precede l'identificazione degli indicatori: la BSC si fonda su un paradigma basato sulle risorse [18], mentre il Prism parte da una concezione basata sugli stakeholder [19, 20] dell'organizzazione.

A differenza di BSC e Prism, che sono primariamente dei Sistemi di misurazione strategici, il CAF è uno strumento di gestione della qualità. Il CAF si fonda sul principio che risultati eccellenti per i diversi stakeholder si ottengono attraverso una leadership che guidi politiche e strategie, nonché un'efficace gestione di personale, partnership, risorse e processi [17].

La tabella 3.1 confronta i tre modelli lungo le seguenti dimensioni:

- scala (settore, organizzazione, gruppo/individuo);
- gestione dei dati/supporto tecnologico richiesto;
- risorse umane richieste;
- scopo e risultati attesi (monitoraggio, reportistica, miglioramento, premialità, etc.);
- utilizzo delle informazioni (riportate all'interno, all'esterno, utilizzabili da un osservatorio, etc.);
- comparabilità dei dati o rappresentazione del contesto;
- principali punti di forza e di debolezza;
- possibile utilizzo congiunto con altri approcci.

Tabella 3.1: confronto tra Balanced Scorecard, Performance Prism e Common Assessment Framework

Aspetti / Modelli	Balanced Scorecard	Performance Prism	Common Assessment Framework
Scala	Applicabile a livello organizzativo e, a cascata, anche a livello di dipartimento, gruppo e individuo	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	Richiede software di diversa complessità, difficilmente reperibili sul mercato	Non richiede software sofisticati
Risorse	Consistenti, a tutti i livelli dell'organizzazione	Consistenti, soprattutto nella fase di sviluppo	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.	Coinvolgimento degli stakeholder, 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	Sia interno che esterno, soprattutto verso gli stakeholder principali	Prevalentemente interno, in quanto basato sull'autovalutazione, a meno che il processo di sviluppo non preveda il coinvolgimento di

Aspetti / Modelli	Balanced Scorecard	Performance Prism	Common Assessment Framework
			certificatori esterni
Comparabilità / Contesto	Entrambi	Entrambi, anche se maggiormente legato al contesto	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	Molto utile per coinvolgere gli stakeholder, nonché per comprenderne interessi e bisogni; lega esplicitamente gli indicatori alle fasi di definizione, esecuzione e revisione della strategia; richiede adeguate competenze; può enfatizzare eccessivamente il ruolo degli stakeholder	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 integrarsi con il CAF enfatizzando maggiormente il peso delle strategie basate sulle risorse interne	Possibilità di migrazione verso modelli più sofisticati che siano rivolti all'esterno

Sviluppo del Sistema di misurazione della performance

I requisiti minimi del Sistema di misurazione della performance

Nonostante la misurazione, nel contesto delle pubbliche amministrazioni, abbia sempre presentato profili di criticità, l'analisi condotta ha dimostrato l'esistenza di buone pratiche all'interno delle amministrazioni considerate (si vedano gli Approfondimenti 1 e 2); a livello ministeriale, ad esempio, emerge un divario sostanziale tra i Sistemi di misurazione della performance utilizzati in Italia rispetto a quelli più evoluti adottati in altri paesi esteri. Questo divario può essere colmato attraverso un percorso evolutivo (si veda la sezione 5) che prenda le mosse dall'adozione di un Sistema di misurazione della performance che rispetti alcuni requisiti minimi fondamentali e che, a tendere, si concentri in maniera più ampia sull'outcome. Seguendo le descrizioni sviluppate capitolo nella seconda sezione, ogni amministrazione dovrà dotarsi di un Sistema di misurazione della performance che rispetti i seguenti requisiti minimi:

- chiara definizione degli obiettivi;
- presenza consistente di indicatori di outcome tra gli indicatori relativi ad obiettivi che hanno un impatto su stakeholder esterni;
- specificazione dei legami tra obiettivi, indicatori e target;
- caratterizzazione degli indicatori secondo le schede e i test proposti dalla Commissione (si veda dalla sezione 4.2 in poi);
- rilevazione effettiva della performance, secondo la frequenza e le modalità definite nello schema di caratterizzazione degli indicatori.

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].

Alcuni frequenti errori da non commettere nella definizione dei Sistemi di misurazione sono (per una casistica più completa si rinvia alle tabelle A.3 e A.4 contenute nell'Approfondimento 1):

- 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 razionale di riferimento (si veda tabella 4.1);
- 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.

Tabella 4.1: scheda anagrafica dell'indicatore

Nome dell'indicatore	Titolo dell'indicatore
Descrizione dell'indicatore	Per evitare ambiguità nell'interpretazione, come si può descrivere più dettagliatamente l'indicatore?