

Area 3 - Le caratteristiche del lavoro pubblico

Modulo 3 – La valutazione: il ciclo delle performance

Lezione 3.3.4 – Misurare, valutare e premiare la performance

Introduzione

In questo video presenteremo il ciclo della performance che è stato introdotto per tutte le Pubbliche Amministrazioni italiane dal D.Lgs. 150/09.

Il ciclo prevede tre macro-fasi:

1. la prima relativa alla pianificazione;
2. la seconda alla misurazione-valutazione;
3. mentre la terza utilizza i risultati della performance

Al centro del ciclo, quindi, si collocano misurazione e valutazione, che spesso vengono intese in modo indifferenziato, ma che invece sono due attività che vanno ben distinte.

Dopo aver illustrato la funzione e gli “oggetti” della misurazione, metteremo in mostra alcune ambiguità normative che generano delle criticità applicative da tener presenti.

Passeremo quindi ad affrontare il tema della valutazione, che va intesa come un’attività più ampia e complessa rispetto alla misurazione. In questo modo emergerà chiaramente che la finalità principale della gestione del ciclo di performance è prevalentemente “organizzativa” – diretta cioè a creare “valore” per la collettività – mentre l’uso a fini premiali degli esiti della valutazione è evidentemente “individuale”.

In conclusione, riepilogheremo l’intero ragionamento, mostrando schematicamente a cosa serve pianificare e valutare la performance, in riferimento alle sue dimensioni organizzative e individuali.

Le fasi del ciclo di performance

Come abbiamo già detto, intorno al ciclo della performance ruota il nuovo paradigma di funzionamento della Pubblica Amministrazione introdotto dal D.Lgs. 150/09.

La performance è la prestazione realizzata da una data organizzazione, grazie al contributo di ciascuna delle sue strutture. Queste ultime possono essere di diverso livello gerarchico e rappresentano la suddivisione a scopi funzionali di tutte le unità di personale.

La performance, pertanto, ha una componente organizzativa e una individuale, che non possono essere nettamente separate tra loro, semplicemente perché la prima è realizzata grazie al contributo della seconda.

Secondo quanto previsto dal Decreto, la pianificazione della performance si fonda sulla definizione di obiettivi, indicatori e target, che vanno collegati alle risorse necessarie per raggiungerli.

Una volta avviato il ciclo della performance, dovrà essere svolto un monitoraggio intermedio sull’andamento delle prestazioni e un’attività conclusiva di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale.

A valle della valutazione, poi, è previsto “l’utilizzo dei sistemi premianti” mediante criteri di valorizzazione del merito e la rendicontazione dei risultati agli organi interni dell’Amministrazione, ai cittadini, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

La misurazione della performance

Pur essendo affiancate in un’unica fase del ciclo di performance, la misurazione e la valutazione sono due attività distinte, non sovrapponibili.

Nel linguaggio del management misurare una prestazione rappresenta l’atto di rilevare un valore, possibilmente quantitativo, che mostri il grado di perseguimento degli obiettivi stabiliti in fase di pianificazione.

Per compiere tale misurazione si utilizzano degli indicatori, anch’essi dichiarati preventivamente, che rilevano il raggiungimento o l’eventuale distanza dai valori attesi prefissati, denominati target.

Se ne deduce che, la misurazione nel ciclo di performance è la rilevazione della distanza che intercorre tra obiettivi e risultati, attraverso gli indicatori.

Misurare chi e cosa

Come abbiamo visto, nei sistemi di performance si misurano i risultati attraverso indicatori associati ad obiettivi. Naturalmente, questa misurazione deve prendere in considerazione sia gli obiettivi riferiti alle performance organizzative, che a quella individuale.

In sostanza, nei Piani della performance dovrebbero essere facilmente riconoscibili gli obiettivi:

- dell’Amministrazione nel suo complesso;
- delle unità organizzative;
- e (eventualmente) dei singoli individui.

Il Decreto, tuttavia, non fornisce indicazioni chiare sul collegamento tra obiettivi e dimensioni della performance. Per quanto attiene la performance organizzativa, l’art. 10 prevede soltanto che nel Piano siano individuati gli “obiettivi strategici e operativi”, senza esplicitarne le finalità d’utilizzo. Ad ogni modo, si può assumere che i primi siano attribuibili all’Amministrazione nel suo complesso e i secondi alle strutture.

Gli “obiettivi individuali”, invece, sono chiaramente collocati tra gli ambiti di misurazione della performance individuale. Tali obiettivi evidentemente riguardano le singole persone, anche se poi con la stessa finalità vengono introdotti – relativamente al solo personale senza incarichi – anche gli “obiettivi di gruppo”.

Il Decreto in sostanza non definisce chiaramente quali tipi di obiettivi si utilizzano per misurare le diverse dimensioni della performance.

Sono almeno tre le conseguenze negative di questa ambiguità, tutte riscontrabili in modo piuttosto evidente nei Piani della performance pubblicati dalle PA italiane in questi anni, e cioè:

1. una proliferazione non necessaria di attributi assegnati agli obiettivi (“organizzativi”, “di progetto”, “di miglioramento”, “di funzionamento”, ecc.);
2. una sovrapposizione sottaciuta tra performance organizzativa della struttura e performance individuale del suo Responsabile, che invece è sempre bene distinguere;
3. una omissione diffusa della misurazione della performance organizzativa dell’Amministrazione nel suo complesso, che rende poco comprensibile il collegamento con gli obiettivi operativi.

È bene prendere coscienza di tali criticità, perché all'atto pratico rischiano di rendere inefficace l'intera gestione del ciclo di performance.

La valutazione della performance

Prima di indicare le fasi del ciclo della performance, il D.Lgs. 150/09 introduce i "principi generali", tra i quali viene stabilito che "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".

Il Decreto nelle sue premesse, dunque, scandisce tre momenti distinti: quello della misurazione, quello della valutazione e quello dell'attribuzione del premio, ciascuno in riferimento alle due componenti della performance, organizzativa e individuale.

Se la misurazione è la rilevazione della distanza tra obiettivi e risultati, la valutazione è un'operazione analitica più complessa, che non può prescindere dalla presa d'atto dei risultati, ma che necessita di qualche elemento in più.

Le modifiche al D.Lgs.150/09 introdotte con il D.Lgs. 74/17 vanno proprio in questa direzione, stabilendo che la valutazione della performance organizzativa, oltre alla misurazione degli obiettivi strategici e operativi, debba tener conto anche:

- delle evidenze prodotte da agenzie di valutazione, laddove previste;
- ma soprattutto della rilevazione della soddisfazione degli utenti e dei cittadini, che deve avvenire mediante una loro attiva partecipazione.

Per quanto riguarda la performance individuale dei Dirigenti e del personale con incarico, il D.Lgs. 150/09, già dalla sua prima emanazione prevede un'attività valutativa più ampia, composta da:

- misurazione degli obiettivi di struttura (denominati "indicatori"), con un intervento del D.Lgs. 74/09 a rafforzarne la rilevanza;
- misurazione degli obiettivi individuali;
- considerazione delle competenze professionali e manageriali dimostrate;
- capacità di valutazione dei collaboratori.

Anche la valutazione della performance del personale senza incarico va oltre la sola misurazione di obiettivi individuali o di gruppo, perché vi associa "la qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza" (evidentemente valutata dal Responsabile), le competenze dimostrate e i comportamenti professionali e organizzativi agiti.

Possiamo concludere, in estrema sintesi, che la misurazione è un'attività necessaria, ma non sufficiente per valutare tanto la performance organizzativa, quanto quella individuale.

L'erogazione del premio

L'articolo del Decreto che definisce i "principi generali" della norma, dopo aver indicato i tre momenti del ciclo (vale a dire misurazione, valutazione e erogazione del premio), fornisce alcune indicazioni su quest'ultimo punto.

La valutazione della performance, infatti, "è condizione necessaria per l'erogazione di premi". Con le modifiche del D.Lgs. 74/2017 vengono associati a questi ultimi anche tutte le altre possibili "componenti del trattamento retributivo legate alla performance" e si aggiunge che la valutazione della performance



“rileva ai fini del riconoscimento delle progressioni economiche, dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale, nonché del conferimento degli incarichi dirigenziali”.

Se la finalità ultima della valutazione della performance è prettamente “organizzativa”, perché mira a rilevare il contributo di ciascuna Amministrazione all’interesse generale, l’uso che se ne fa è invece tutto orientato alla sua dimensione individuale. In altre parole, ciò che interessa ai cittadini e alle imprese è sapere come sono utilizzate le risorse provenienti dalla tassazione, piuttosto che l’ammontare del premio erogato al singolo dipendente pubblico.

Conclusioni e Riepilogo

In questo video abbiamo parlato delle attività:

- di pianificazione della performance (mediante obiettivi);
- e di valutazione (inclusa la misurazione).

Abbiamo anche sottolineato come l’attività di pianificazione sia funzionale a quella di valutazione, ragion per cui senza pianificazione non si può avere alcuna valutazione.

Prima di chiudere, ti segnalo che all’interno dei materiali ho creato una Scheda in cui, attraverso delle domande e delle risposte, ho chiarito alcuni concetti chiave sul tema: “A cosa serve valutare le performance”