

Formazione permanente

Albo nazionale dei Segretari comunali e provinciali

Titolo dell'intervento formativo

Valutazione e gestione della prestazione

Roma, 18/09/2023

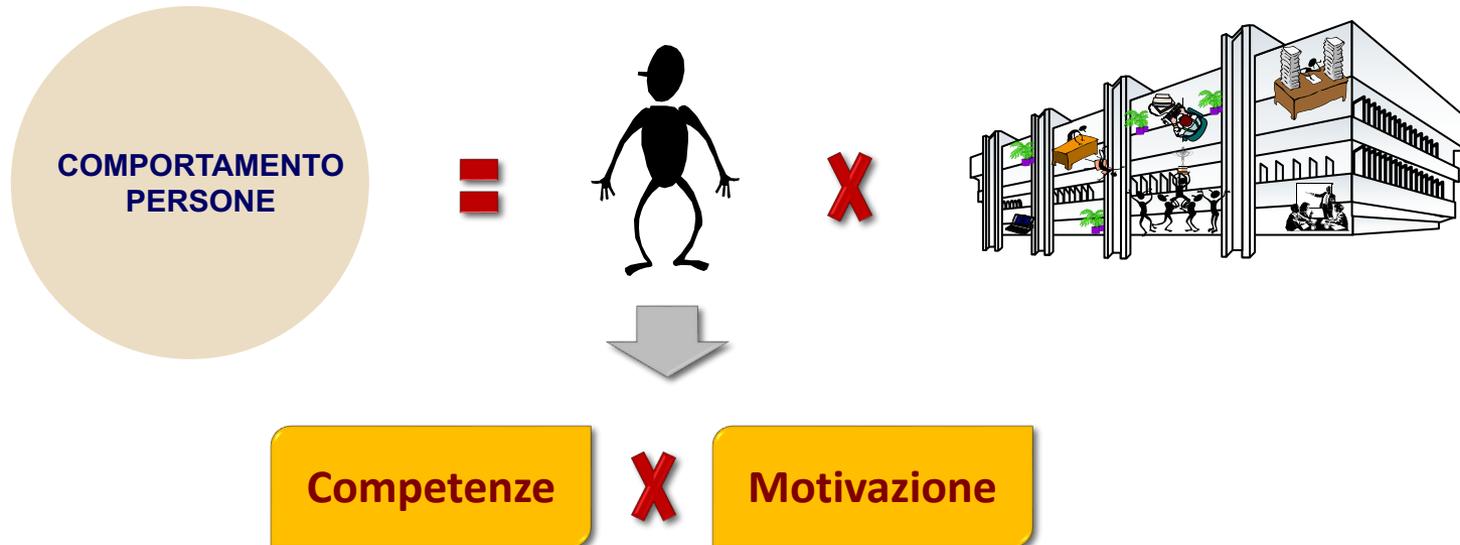
ALESSANDRO HINNA

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "TOR VERGATA"

Comportamento e competenze: note introduttive

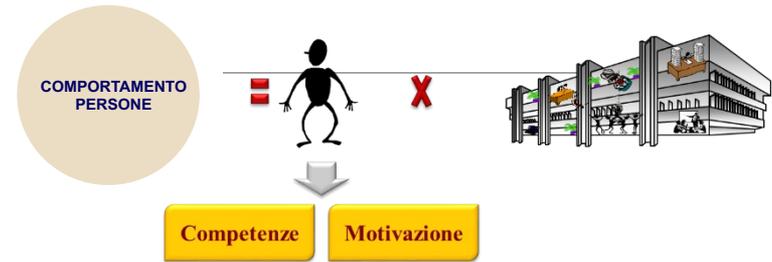
PRIMA PARTE

Il concetto di competenza individuale



Competenze = Caratteristiche che rendono una persona efficace a svolgere determinate attività

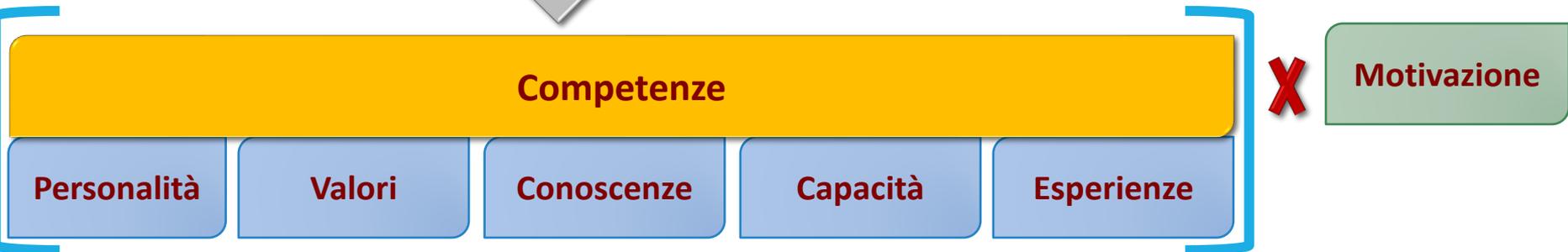
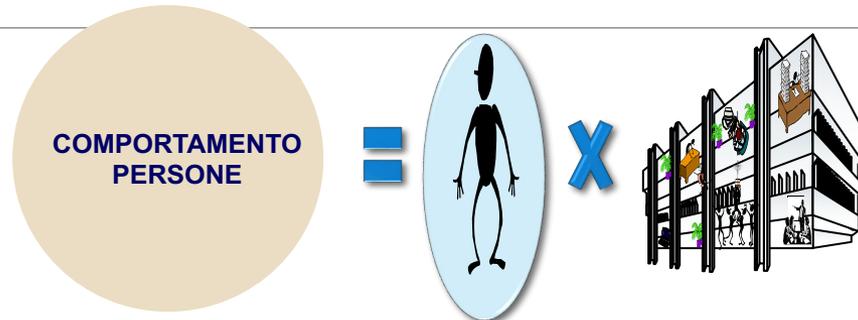
Il concetto di competenza individuale



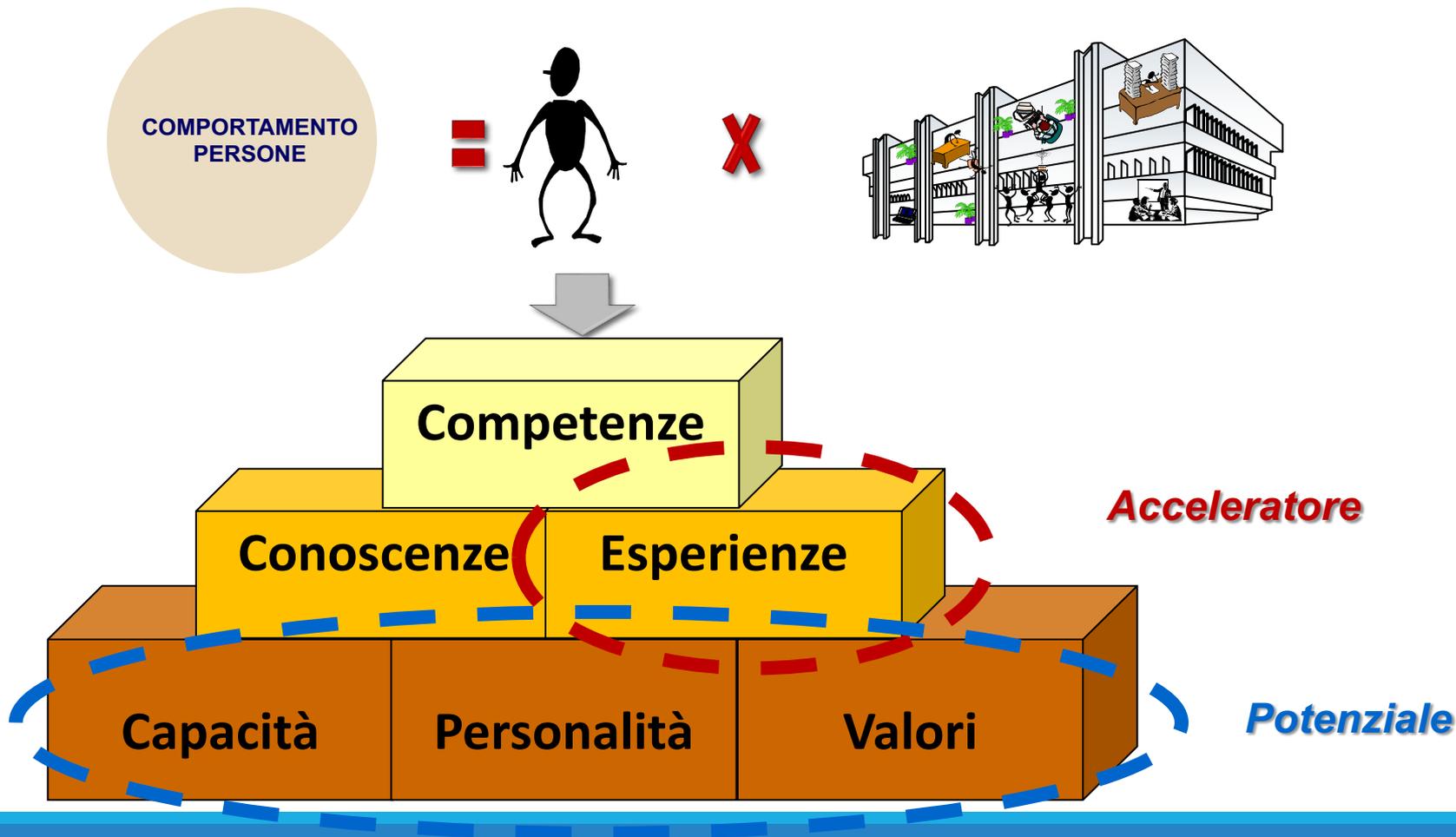
La competenza è:

1. multifattoriale, frutto dell'interazione di elementi diversi;
2. causalmente correlata a una prestazione efficace, determinando una prestazione migliore di quella che può manifestare una persona che non possieda quella specifica competenza;
3. finalizzata a una specifica mansione o situazione
4. «invisibile», in quanto tale: la competenza non esiste, esistono un insieme di comportamenti osservabili.

Il concetto di competenza individuale



Gli elementi costitutivi della competenza individuale



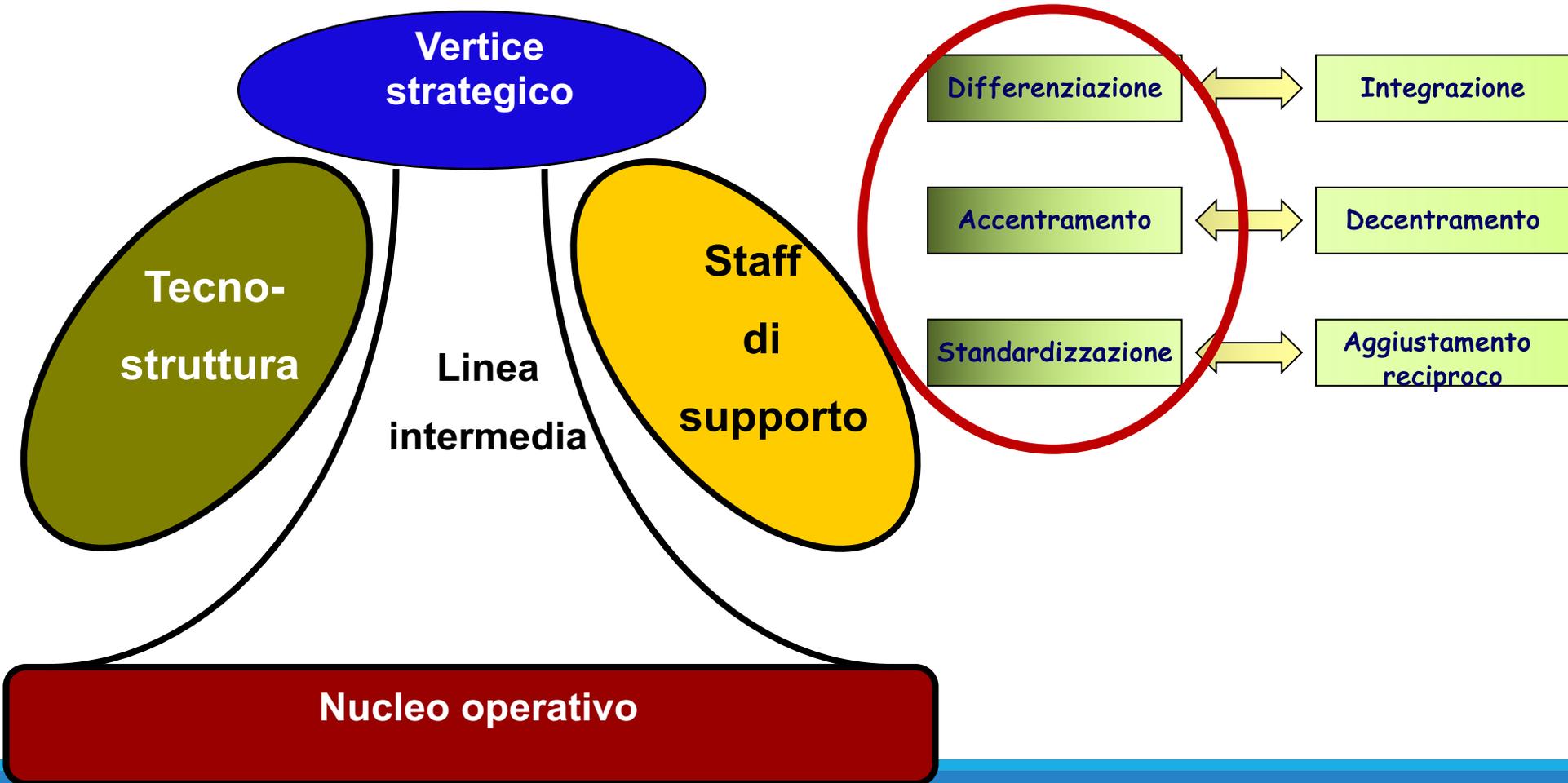
Comportamento e competenze: note introduttive

SECONDA PARTE

Partiamo da una idea di performance ...

Capacità nel tempo di raggiungere risultati
che siano il più possibile vicini
agli obiettivi programmati

Elementi «performativi» della burocrazia classica (1/2)



Elementi «performativi» della burocrazia classica (2/2)

Formalizzazione

- Precisione
- Univocità
- Uniformità
- Prevedibilità

Definizione di diritti, doveri e gerarchia

- Rapidità di reazione

Divisione del lavoro e attribuzione delle posizioni

- Economie di specializzazione
- Crescita specialistica

I limiti esterni alla performance della burocrazia classica (meccanica)

La burocrazia meccanica è adatta in ...

- Ambienti stabili e semplici
- Aziende mature
- Dimensione medio – grande
- Controllo esterno

La burocrazia meccanica non è ...

- Adatta in ambienti dinamici e/o complessi
- Per attività che richiedono pensiero e innovazione
- Per prendere decisioni condivise all'interno e all'esterno della organizzazione

I **limite interni** alla performance della burocrazia classica (meccanica)

MERTON

- L'addestramento alla rigidità
- Spirito di corpo

GOULDNER

- Norma come strumento di negoziazione informale
- Conservazione dell'apatia

SELZNICK

- "Spirito di casta":
- Divaricazione degli interessi (costruzione di fini propri potenzialmente in conflitto con quelli dell'organizzazione)

CROIZER

- L'uomo è un attore strategico che "gioca" nei margini di incertezza

La riforma amministrativa in Italia:

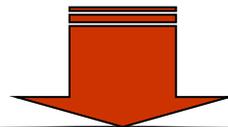
il “big bang” degli anni 90’e le spinte per una nuova performance

- ✓ generalizzata crisi dei principali aspetti del modello di Stato social burocratico, trasformatosi, nel corso degli anni ‘80, da promotore ad ostacolo dello sviluppo economico e sociale
- ✓ debito pubblico ormai giunto a livelli di insostenibilità
- ✓ profonda crisi di fiducia nelle istituzioni, alla quale i primi governi tecnici di inizio decennio hanno iniziato a dare una risposta, gettando le basi per quel che fu, poi, il riordino generale del sistema amministrativo italiano;
- ✓ processo di globalizzazione quale fattore di ulteriore pressione sui singoli Stati chiamati ora alla duplice funzione di (1) protezione dei cittadini e (2) supporto alle imprese attraverso la riduzione degli oneri a loro carico

Gli anni 90 ed nuovi paradigmi dell'azione amministrativa (1/2)

Premesse del “New Public Management”

- Ammorbidire le fattezze burocratiche e monopolistiche delle amm. Statali
- Abbandonare gli “schemi rigidi” e ricercare “flessibilità”
- Abbandonare la “cultura prescrittiva”
- Spostare l’enfasi di attenzione dagli input agli output
- Porre il cittadino al centro delle politiche e delle strategie



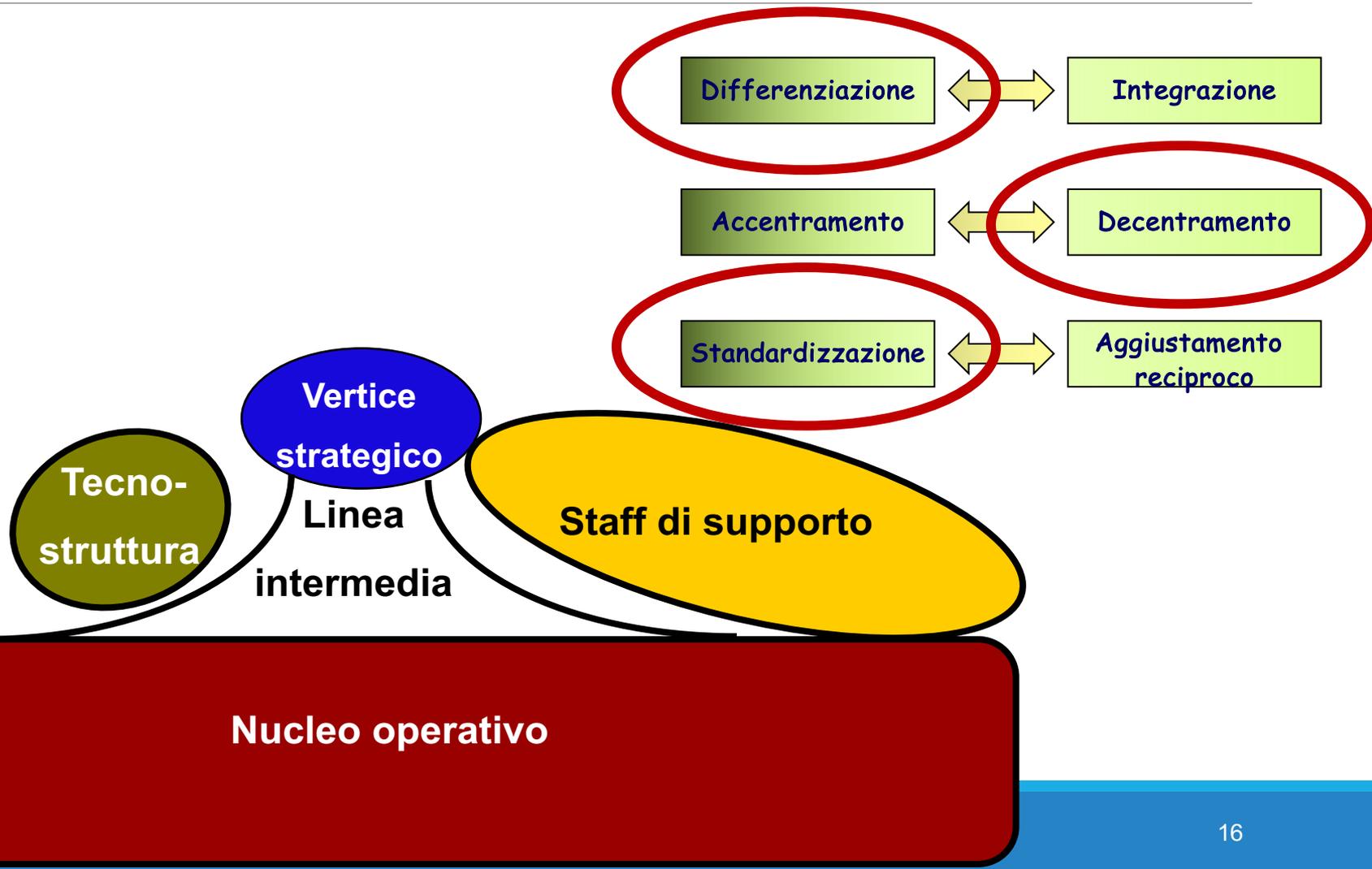
“Reinventing government”

Gli anni 90 ed nuovi paradigmi dell'azione amministrativa (1/2)

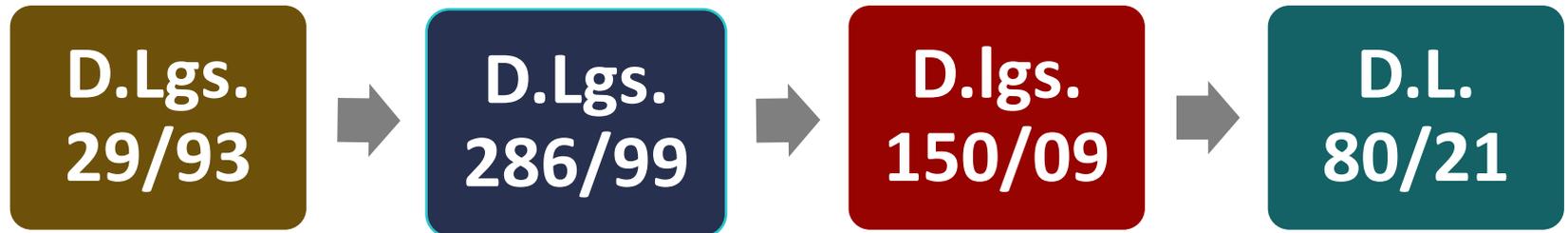
La modernizzazione delle PA nelle raccomandazioni OCSE - Rapporto Governance in Transition (1995)

- orientamento ai risultati e alle performance;
- maggiore autonomia al management;
- attenzione all'accountability e orientamento ai "clienti";
- introduzione della competizione e di meccanismi di tipo mercato;
- evoluzione della natura dei rapporti fra livelli di governo;

Il (necessario) passaggio dalla Burocrazia classica alla Burocrazia professionale



Le «tappe» fondamentali della evoluzione della valutazione della performance nella PA italiana



Principali innovazioni del D.Lgs. 29/93

Con il **D.Lgs. 29/93**, tra le altre cose, si introducono alcune innovazioni in materia di controlli interni. In particolare:

- **responsabilizzazione dei dirigenti** per i **risultati** dell'attività svolta
- istituzione di **nuclei di valutazione** o servizi di controllo interno
- **posizione di autonomia** di questi uffici che rispondono solo agli organi di indirizzo politico
- possibilità di **composizione mista** di detti uffici



Principali innovazioni del D.Lgs. 286/99 (1/3)

Alla luce delle problematiche applicative del D.Lgs. 29/93, il **Dlgs. 286/99** si pone, tra l'altro, l'obiettivo di:

- **individuare le attività** da demandare alle strutture di controllo interno
- prevedere l'affidamento di tali attività a **strutture tra loro distinte**
- fissare criteri di **incompatibilità fra le diverse funzioni** di controllo interno
- rafforzare il principio già introdotto con il D.Lgs. 29/93 in materia di responsabilità dirigenziale per i risultati dell'attività svolta, nella misura in cui oltre ad essere enunciata viene anche **valutata**



Principali innovazioni del D.Lgs. 286/99 (2/3)

Il Dlgs. 286/99 definisce alcuni principi organizzativi che le amministrazioni dovranno seguire nel disegno del sistema dei controlli interni. In particolare:

- si richiama la pertinenza delle **strutture di controllo** agli organi cui è strumentale la loro attività
- si precisa che le strutture di **controllo strategico** svolgono anche l'attività di **valutazione dei dirigenti**
- si fa **divieto** di affidare alle strutture di controllo menzionate la verifica di regolarità amministrativa e contabile
- si fa **obbligo** agli addetti al controllo strategico ed al controllo di gestione di riferire esclusivamente agli organi di vertice (politico-amministrativi) per i quali svolgono la loro attività
- i **compiti di controllo** interno devono essere esercitati in modo integrato

D.Lgs.
29/93

D.Lgs.
286/99

D.lgs.
150/09

D.L.
80/21

Principali innovazioni del D.Lgs. 286/99 (3/3)



D.Lgs.
29/93

D.Lgs.
286/99

D.lgs.
150/09

D.L.
80/21

Prime considerazioni di sintesi:

D.Lgs. 29/93 vs D.Lgs. 286/99 (1/2)

D.Lgs. 29/93	D.Lgs. 286/99
Istituzione di servizi di controllo interno o nuclei di valutazione	Istituzione del controllo: <ul style="list-style-type: none">◦ amm. e contabile◦ gestione◦ strategico◦ valutazione del personale
	Integrazione delle diverse tipologie di controllo
Posizione di autonomia dei servizi o nuclei che rispondono solo agli organi di indirizzo politico	Distinzione degli organi che rispondono al livello politico amministrativo e alla dirigenza
Responsabilizzazione dei dirigenti sui risultati dell'attività	Responsabilizzazione e valutazione della dirigenza
	Qualità dei servizi pubblici

Prime considerazioni di sintesi:

D.Lgs. 29/93 vs D.Lgs. 286/99 (2/2)

Il sistema complessivo delle riforme dei controlli interne degli anni 90' lascia alcuni nodi irrisolti:

- ci si riferisce a problematiche inerenti efficienza ed efficacia dell'amministrazione pubblica, tralasciando in parte il presidio di problemi relativi alla **rilevanza** e dunque agli impatti dell'azione amministrativa
- si pone enfasi sul necessario orientamento ai risultati attesi (obiettivi) determinando il rischio di un orientamento al **breve periodo**
- vi è la mancanza di un chiaro collegamento tra **valutazione dirigenziale** e **valutazione organizzativa**
- si tende ad sovrapporre l'attività di **misurazione** dei risultati con l'attività di **valutazione** della prestazione individuale
- si tende a **collegare** la valutazione della prestazione unicamente al **sistema di retribuzione**
- non viene esplicitato il **collegamento** tra **accountability interna e esterna**



Il concetto di performance nel D.lgs. 150/2009

La “performance” è:

- il **contributo** (risultato e modalità di raggiungimento del risultato)
- 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.

D.Lgs.
29/93

D.Lgs.
286/99

D.lgs.
150/09

D.L.
80/21

L'integrazione tra programmazione e controllo nel D.lgs. 150/2009

La norma prevede che ogni amministrazione realizzi (con una metodologia appropriata stabilita nel decreto stesso):

a) Un sistema di **misurazione** e **valutazione** della performance: si tratta di un documento in cui è contenuta tutta la metodologia, il processo, le fasi e gli strumenti della misurazione e valutazione delle performance a livello sia organizzativo sia individuale.

b) Un **ciclo della performance** che dà origine a:

- **piano triennale delle performance** (che contiene gli obiettivi, gli indicatori ed i target per tutto l'Istituto, per le unità organizzative e per i dirigenti),
- **relazione di performance**: è un rendiconto sul livello di raggiungimento degli obiettivi e deve essere non solo pubblicata ma anche presentata agli stakeholders.



La misurazione nell'ambito del ciclo di gestione delle performance:

LG n.2/2017 Dip. Funz. Pubblica



Gli elementi di discontinuità del D.lgs. 150/2009 (1/3)

Oggetto - Art 2 del D.lgs. n. 150/2009

- **Valutazione** delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche al fine di assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio **tramite** la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa e individuale.

Scopo della valutazione - Art 3 del D.lgs. n. 150/2009

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 perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative,
- in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.

D.Lgs.
29/93

D.Lgs.
286/99

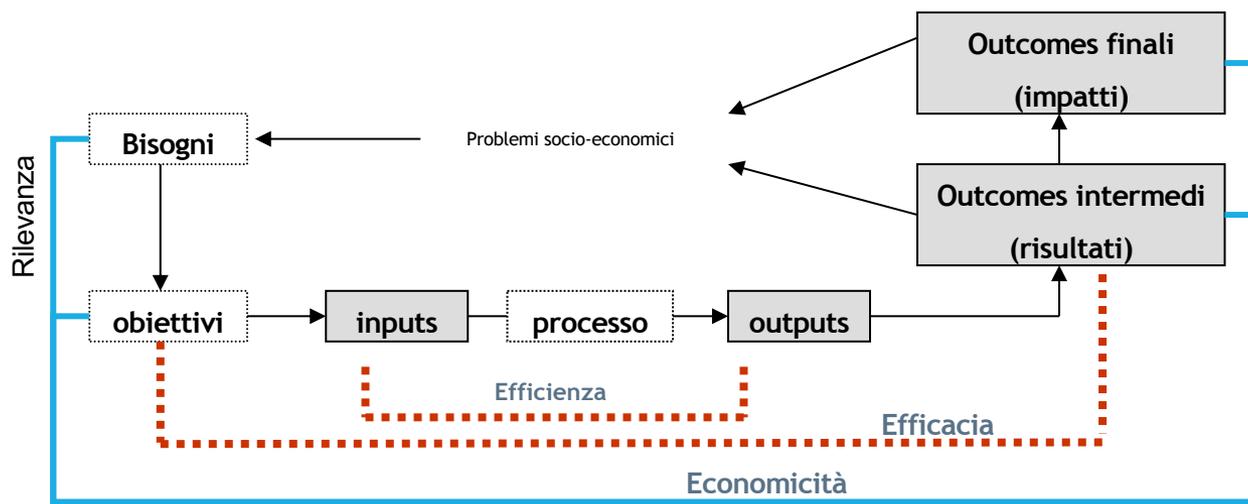
D.lgs.
150/09

D.L.
80/21

Gli elementi di discontinuità del D.lgs. 150/2009 (3/3)

I criteri - Art 3 del D.lgs. n. 150/2009

- 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.



Tratto da: Pollitt C., Bouckaert G., Public Management Reform: a Comparative Analysis, 2004

D.Lgs.
29/93

D.Lgs.
286/99

D.lgs.
150/09

D.L.
80/21

Il D.L. 80/2021 - PIAO

Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR,

articolo 6 del decreto legge n. 80/2021 -> Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO).

- **nuovo documento di programmazione** deve essere adottato da tutte le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, entro il 31 gennaio di ogni anno.
- «**assorbe**» una serie di documenti programmatici che finora le amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre annualmente: performance, fabbisogni del personale, parità di genere, lavoro agile, anticorruzione.

D.Lgs.
29/93

D.Lgs.
286/99

D.lgs.
150/09

D.L.
80/21

La struttura del PIAO secondo le linee guida

SEZIONE 1. SCHEDA ANAGRAFICA DELL'AMMINISTRAZIONE

SEZIONE 2 VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE

- Sottosezione Valore pubblico
- Sottosezione Performance
- Sottosezione Rischi corruttivi e trasparenza

SEZIONE 3 ORGANIZZAZIONE E CAPITALE UMANO

- Sottosezione Struttura organizzativa
- Sottosezione Organizzazione del lavoro agile Sottosezione Piano triennale dei fabbisogni di personale

SEZIONE 4. MONITORAGGIO

D.Lgs.
29/93

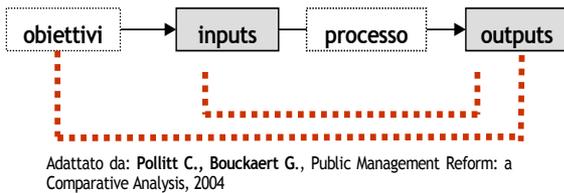
D.Lgs.
286/99

D.lgs.
150/09

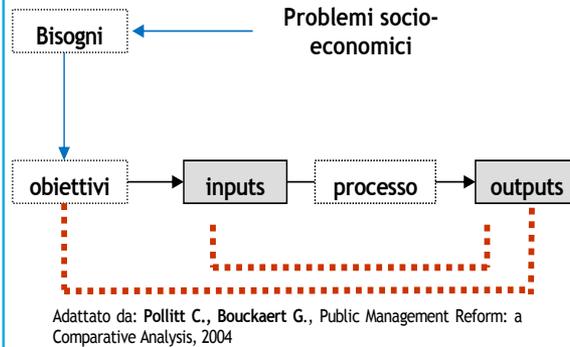
D.L.
80/21

La strada percorsa e non ancora conclusa: prima sintesi

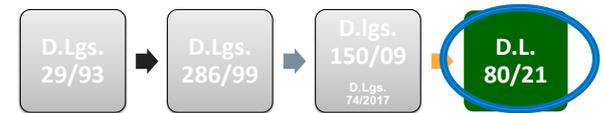
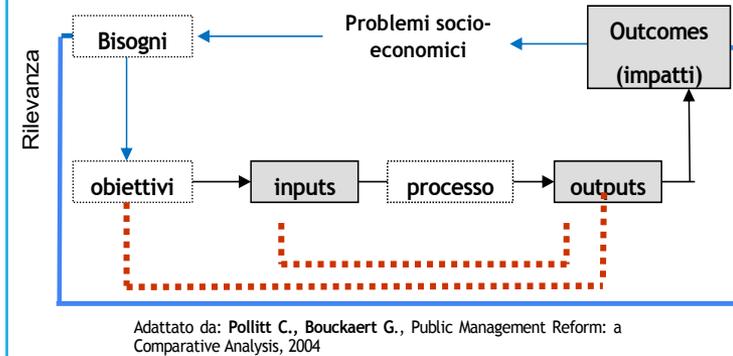
Orientamento al controllo....



Orientamento alla performance....



Orientamento al valore....



Finalità, attori, fasi e strumenti del processo di valutazione della prestazione

TERZA PARTE

Gli elementi di discontinuità del D.lgs. 150/2009

Oggetto - Art 2 del D.lgs. n. 150/2009

- **Valutazione** delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche al fine di assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio **tramite** la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa e individuale.

Scopo della valutazione - Art 3 del D.lgs. n. 150/2009

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 perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative,
- in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.



Gli elementi di discontinuità del D.lgs. 150/2009 (2/3)

I livelli - Art 3 del D.lgs. n. 150/2009



- Ogni amministrazione pubblica è tenuta a **misurare** ed a **valutare** la performance con riferimento:
 - all'amministrazione nel suo complesso,
 - alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola
 - ai singoli dipendenti

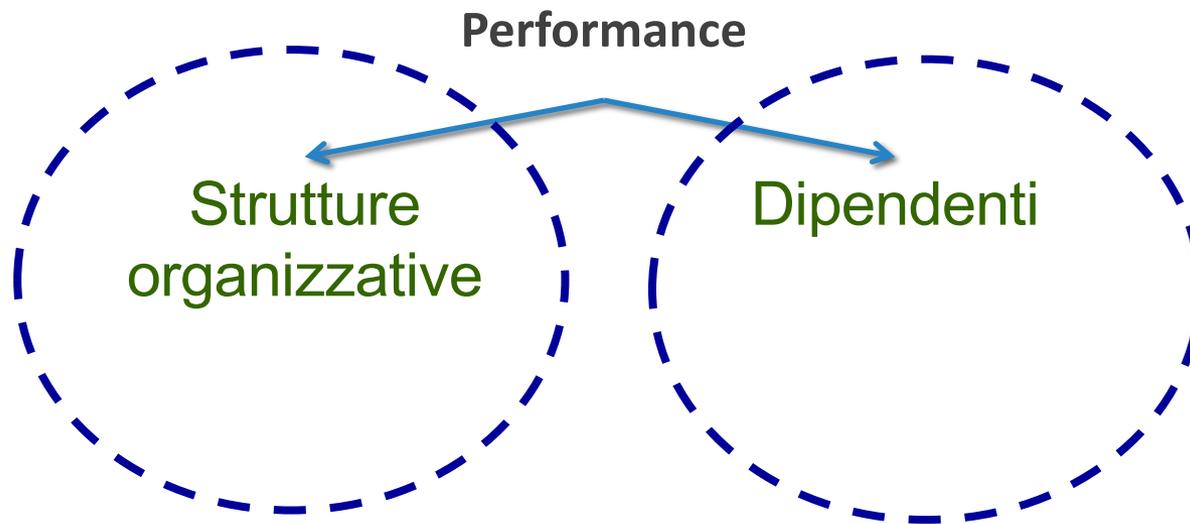
D.Lgs.
29/93

D.Lgs.
286/99

D.lgs.
150/09

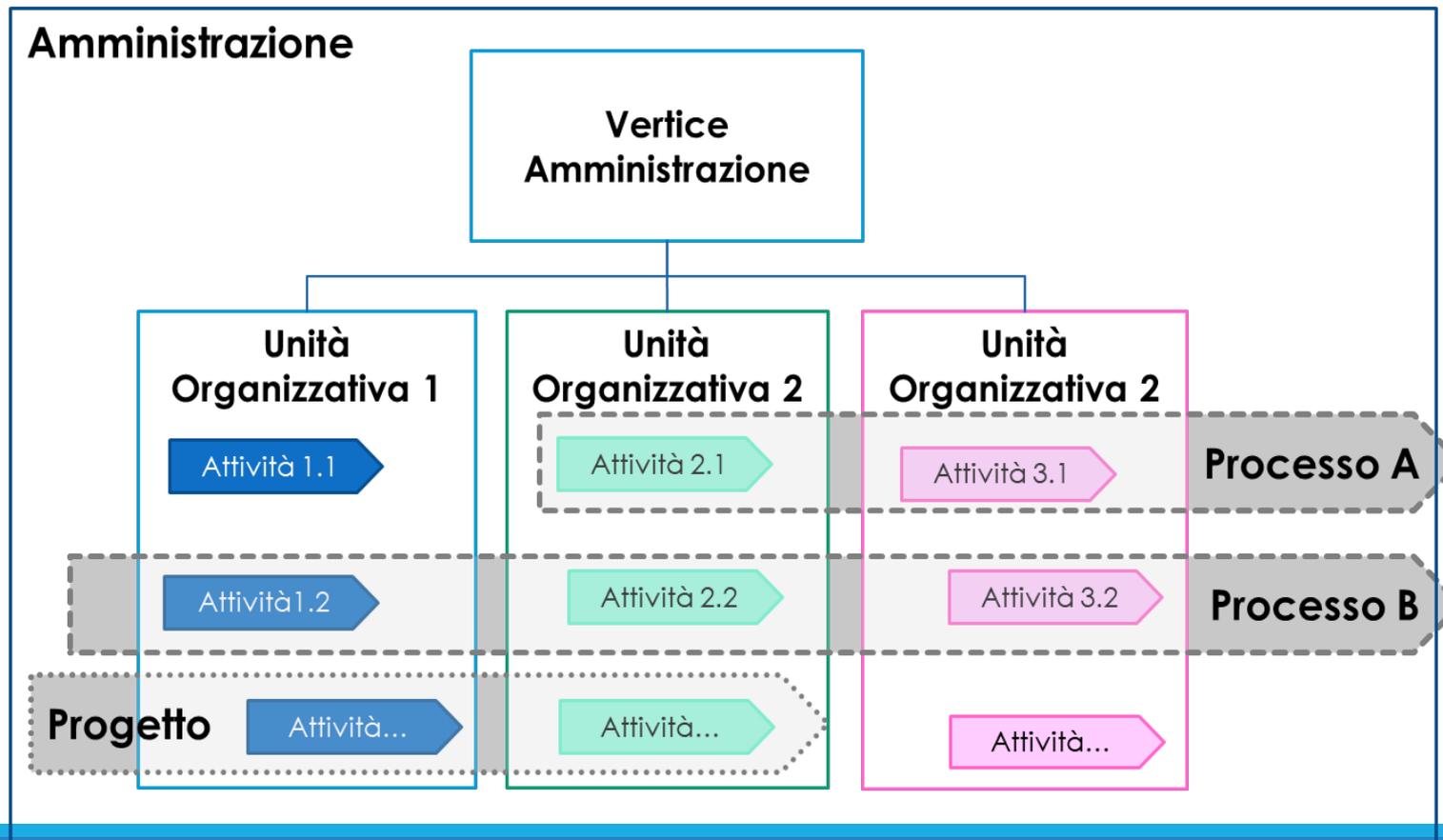
D.L.
80/21

Gli ambiti del sistema di misurazione e valutazione (sintesi)



I diversi livelli di misurazione e valutazione della performance organizzativa

LG n.2/2017 Dip. Funz. Pubblica

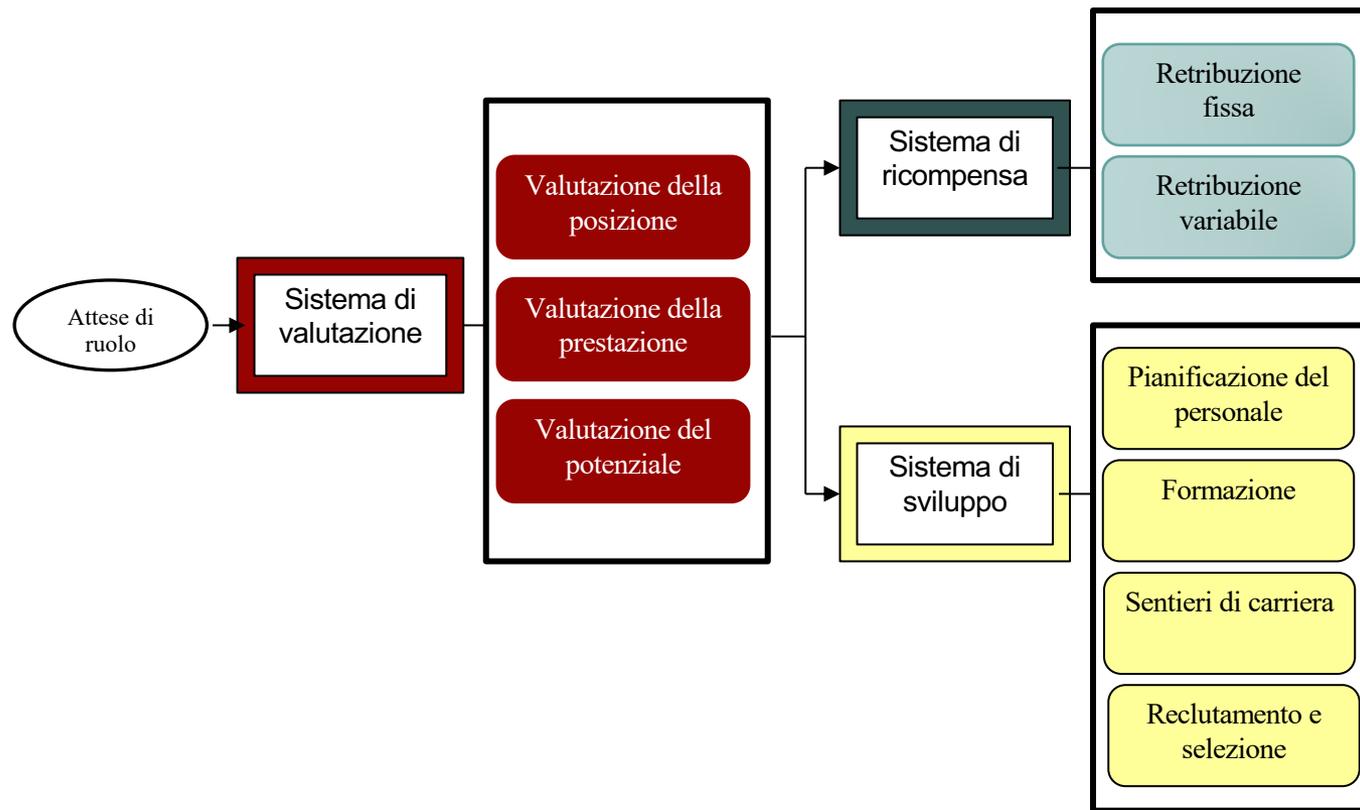


Art. 9 – Ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale

1. La misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità, secondo le modalità indicate nel sistema di cui all'articolo 7, è collegata:
 - a. agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità, **ai quali è attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva;**
 - b. al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
 - c. alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate, **nonché ai comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate;**
 - d. alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

2. La misurazione e la valutazione svolte dai dirigenti sulla performance individuale del personale sono effettuate sulla base del sistema di cui all'articolo 7 e collegate:
 - a. al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;
 - b. alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

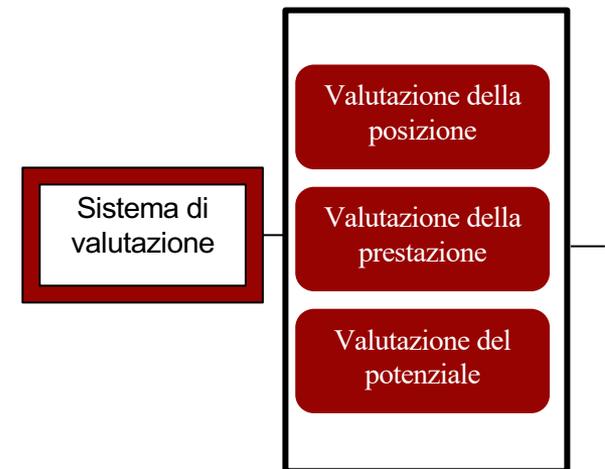
Valutazione del personale e (altri) sottosistemi di gestione del personale (focus)



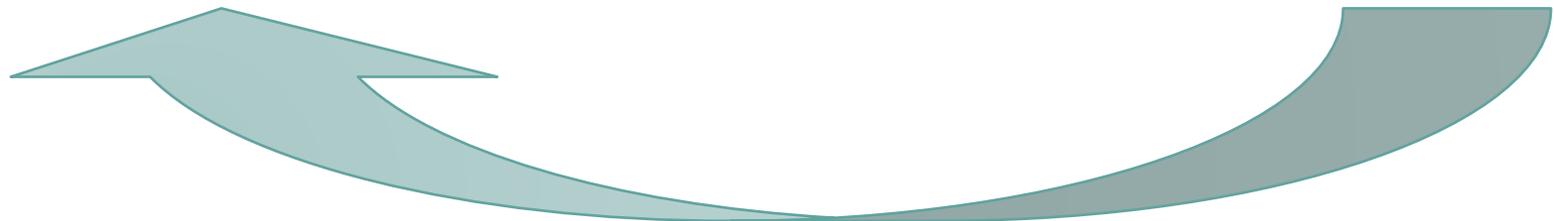
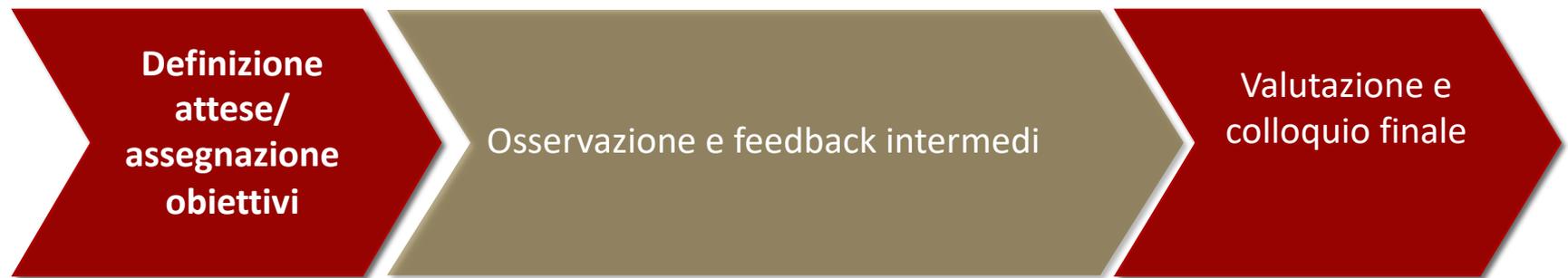
Le valutazioni (focus)

La gestione delle persone passa attraverso molteplici valutazioni, diverse per strumenti e per obiettivi:

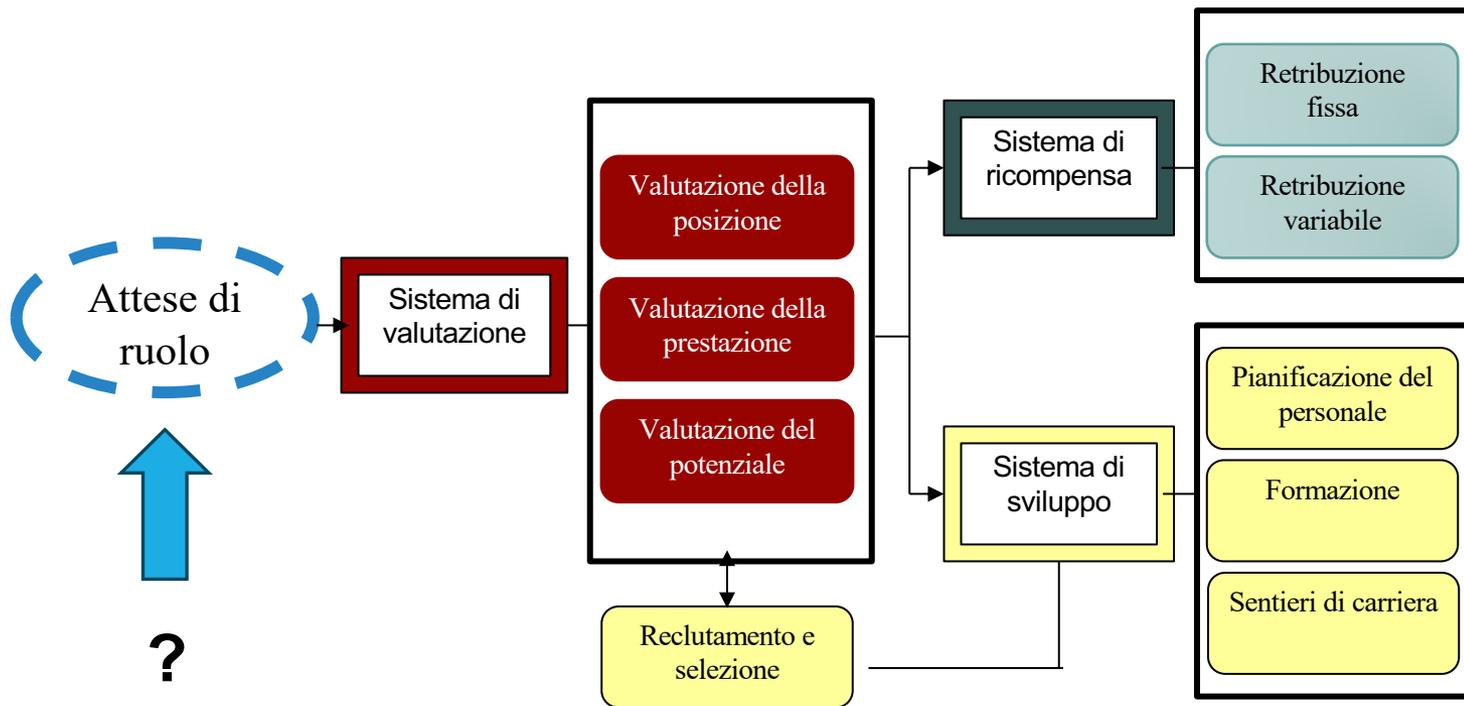
- a. Valutazione della **posizione**
- b. Valutazione della **prestazione**
- c. Valutazione del **potenziale**



La valutazione della prestazione: da azione a processo (le fasi in sintesi)



Valutazione del personale e (altri) sottosistemi di gestione del personale (focus)



Una possibile distinzione tra posizione e ruolo: gli strumenti di base

Nel descrivere la attività diviene importante andare oltre il semplice “COSA” e arricchirlo con indicazioni su:

- i comportamenti attesi (COME)
- le caratteristiche individuali (competenze) necessarie per realizzarli

«POSIZIONE»



Insieme delle attività e delle responsabilità che descrivono il contributo atteso dal titolare della posizione

«RUOLO»



Insieme delle attività e dei modelli di comportamento che soddisfano le esigenze dell'organizzazione nei confronti della persona che ricopre la posizione

Le condizioni di efficacia della valutazione della prestazione

- ❑ **SISTEMATICITÀ**: principi omogenei nel tempo e nei diversi contesti di operatività
- ❑ **CHIAREZZA**: gli elementi oggetto di valutazione devono essere oggettivi e osservabili
- ❑ **CONCRETEZZA**: gli elementi oggetto di valutazione devono riferirsi al contributo realizzato dai valutati

Dalla valutazione della prestazione alla gestione della prestazione: gli scopi dell'attività valutativa

QUARTA PARTE

La prime riforme dei controlli interni



La ricerca di un'amministrazione più **efficiente** ed **efficace**

L'applicazione pratica del sistema di riforma dei controlli interni degli anni 90' poneva in luce alcuni nodi irrisolti:

- si tendeva a focalizzare l'attenzione essenzialmente su problematiche inerenti l'efficienza ed l'efficacia dell'amministrazione pubblica, tralasciando il presidio di **problemi relativi alla rilevanza** e, dunque, alla qualità della **pianificazione e programmazione** dell'azione amministrativa
- l'enfasi sul necessario orientamento **ai risultati attesi (obiettivi)** determinava il rischio di un orientamento al breve periodo
- l'attività di **valutazione del personale** era inserita nel quadro del **di sistema integrato dei controlli interni**, determinandone di fatto la finalità
- si tendeva a **sovrapporre** l'attività di **misurazione** dei risultati con l'attività di **valutazione** della prestazione individuale
- si tendeva a collegare la **valutazione** della prestazione unicamente al sistema di **retribuzione**

D.Lgs. 29/93	D.Lgs. 286/99
Istituzione di servizi di controllo interno o nuclei di valutazione	Istituzione del controllo: <ul style="list-style-type: none"> ◦ amm. e contabile ◦ gestione ◦ strategico ◦ valutazione del personale
	Integrazione delle diverse tipologie di controllo
Posizione di autonomia dei servizi o nuclei che rispondono solo agli organi di indirizzo politico	Distinzione degli organi che rispondono al livello politico amministrativo e alla dirigenza
Responsabilizzazione dei dirigenti sui risultati dell'attività	Responsabilizzazione e valutazione della dirigenza
	Qualità dei servizi pubblici

La evoluzione verso sistema integrato di performance management



La ricerca di un amministrazione performante

Oggetto - Art 2 del D.lgs. n. 150/2009

- **Valutazione delle strutture e dei dipendenti** delle amministrazioni pubbliche al fine di assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati e della **performance organizzativa e individuale**

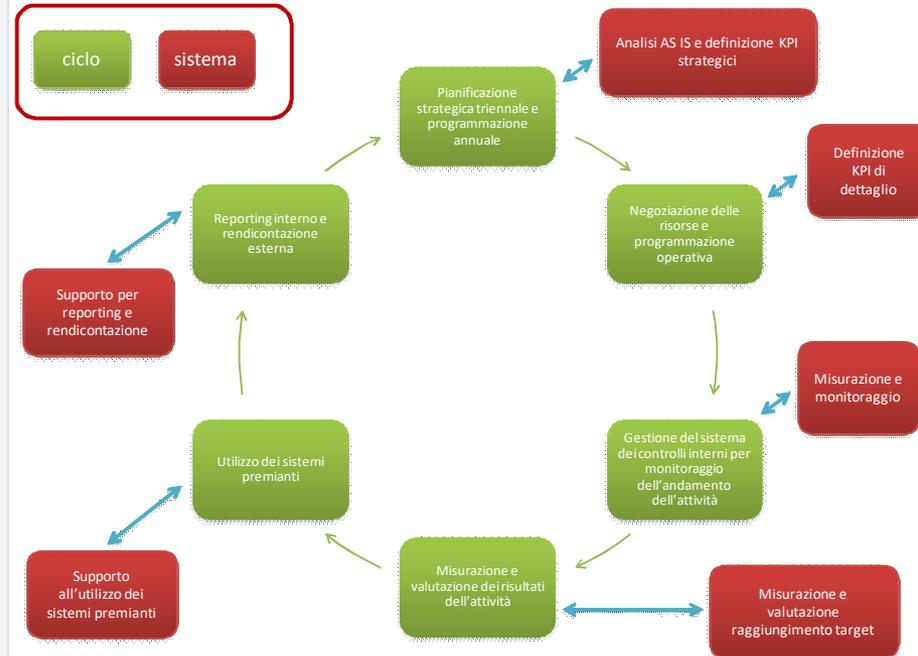
Scopo della valutazione - Art 3 del D.lgs. n. 150/2009

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**

Criteri - Art 3 del D.lgs. n. 150/2009

- 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



La evoluzione verso sistema integrato di performance management



La ricerca di un amministrazione performante

Oggetto - Art 2 del D.lgs. n. 150/2009

- **Valutazione delle strutture e dei dipendenti** delle amministrazioni pubbliche al fine di assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati e della **performance organizzativa e individuale**.

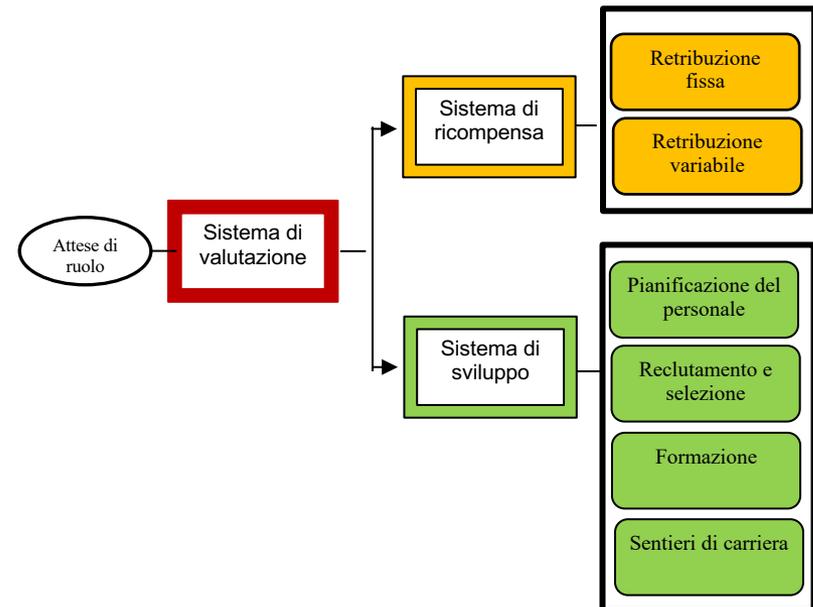
Scopo della valutazione - Art 3 del D.lgs. n. 150/2009

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**,

Criteri - Art 3 del D.lgs. n. 150/2009

- 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.

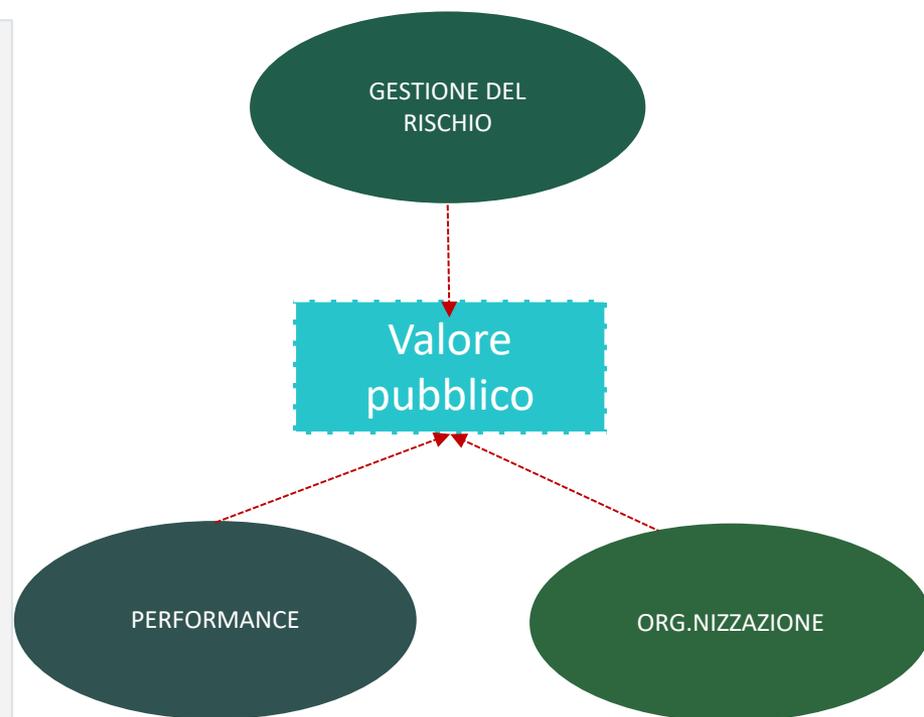


Dalla integrazione dei controlli alla integrazione della programmazione



La ricerca di un'amministrazione che crei e tuteli il **valore pubblico**

- Misure urgenti per il **rafforzamento della capacità amministrativa** delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR
- Articolo 6 del decreto legge n. 80/2021 -> Piano integrato di attività e organizzazione (**PIAO**).
 - **nuovo documento di programmazione** deve essere adottato da tutte le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, entro il 31 gennaio di ogni anno.
 - «**assorbe**» una serie di documenti programmatici che finora le amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre annualmente: **performance**, **fabbisogni** del personale, **parità di genere**, **lavoro agile**, **anticorruzione**.



I possibili «fini» dell'attività di valutazione della prestazione

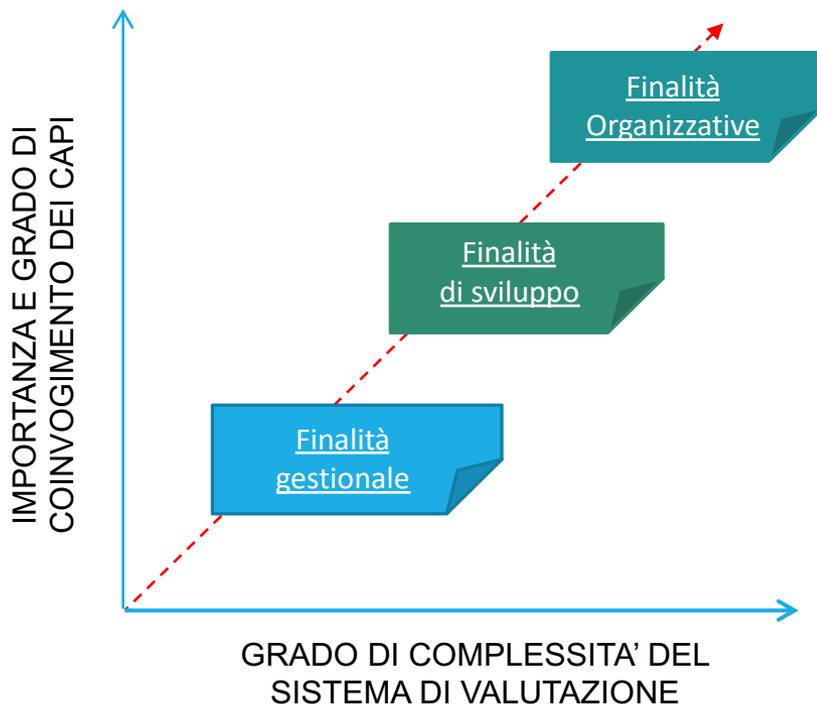


Dal punto di vista teorico e pratico gli studi di management tendono ad evidenziare le seguenti finalità (alternative o complementari) dell'attività di valutazione della prestazione:

Tipo di finalità	Elemento caratterizzante
<u>Organizzativa</u> : guidare i comportamenti	Definizione dinamica delle attese e responsabilità di ruolo e, dunque, dei criteri e degli oggetti di valutazione
<u>Di sviluppo</u> : valorizzazione e miglioramento del competenze	Definizione delle aree nelle quali la persona manifesta delle carenze, andando ad alimentare percorsi di sviluppo
<u>Gestionale</u> : ricompensare in modo differenziato e selettivo	Definizione di una ricompensa di natura variabile connessa al contributo fornito dall'individuo

I possibili «fini» dell'attività di valutazione della prestazione (2/2)

Dal punto di vista teorico e pratico le diverse finalità dell'attività valutativa determinano una diversa configurazione di **ruoli agiti** e un diverso grado di **complessità applicativa**



Le diverse finalità del sistema determinano in particolare:

- aumento del numero di valutatori
- aumento del grado di responsabilità dell'azione valutativa
- aumento del grado di eterogeneità degli oggetti di valutazione
- aumento del grado discrezionalità intrinseco al sistema di valutazione
- aumento del grado di relazionalità dell'azione valutativa

Gli elementi caratterizzanti e distintivi delle scelte operate dalla Legislatore italiano : sintesi

La evoluzione del sistema di valutazione tende alla incrementalità dei fini

Tipo di finalità	Rif. legislative anni 90'	Rif. legislative post anni 90'
<u>Organizzativa</u>		
<u>Di sviluppo</u>		
<u>Gestionale</u>		