

Gli obiettivi e la valutazione della performance in Istat

Andrea Umena

Membro esterno dell'Organismo Indipendente di Valutazione
della Performance (OIV) in Istat

L'incontro odierno è l'occasione per fare il punto - ad un anno dell'avvio operativo - degli effetti del cosiddetto decreto Brunetta, del suo impatto metodologico e di processo sulla struttura operativa dell'Istat e di come l'Istituto abbia operato per rispondere alla "sfida".

Si tratta necessariamente di effettuare una fotografia parziale dal momento che una prima verifica degli esiti dell'implementazione in Istat del sistema di misurazione e valutazione delle performance si potrà avere nella sua interezza solo a seguito dell'elaborazione della Relazione della performance che vedrà la luce nel giugno 2012.

Trattando di tematiche di valutazione della performance non si può non fare un richiamo al d.lgs 150/2009 la cui finalità consiste, in grandissima sintesi, nel focalizzare l'attenzione delle strutture della PA e dei suoi "clienti" sui risultati conseguiti dalla Pubblica Amministrazione, risultati intesi sia come performance individuali al fine di premiare i migliori, far emergere le eccellenze, che come performance organizzativa che qualifichi al meglio l'azione posta in essere dalla PA, le finalità percorse, la destinazione delle risorse finanziarie in un rinvigorito rapporto "cliente-fornitore".

In questo contesto, è previsto, è chiesto, che le pubbliche amministrazioni valutino annualmente la performance organizzativa ed individuale, costituendo una struttura preposta a fornire supporto all'organo di governo (l'Organismo Indipendente di Valutazione che eredita ampliandole e rafforzandole le competenze che erano dei Servizi di Controllo Interno) ed adottando un Sistema di misurazione e valutazione della performance.

Questo con il rispetto di una tempistica definita che prevedeva appunto (art. 30, comma 3, del decreto n. 150/2009) che i Sistemi di valutazione della performance fossero pienamente operativi a

decorrere dal 1 gennaio 2011: le amministrazioni erano tenute ad adottare il Sistema entro il 31 dicembre 2010.

L'evoluzione del 2011

Nel corso del 2011 lo scenario normativo si è evoluto modificando uno dei capisaldi della riforma Brunetta ovvero quello delle risorse finanziarie destinate a premiare il merito. A seguito dell'intesa sottoscritta il 4 febbraio tra governo ed alcune sigle sindacali (Cisl, Uil, Ugl, Cida, Confsal e Usae), si è infatti stabilito che "le retribuzioni complessive conseguite dai lavoratori nel 2010, comprensive della parte accessoria, non devono diminuire, per effetto dell'applicazione (dell'art. 19) del d.lgs. n. 150 del 2009".

La stessa intesa precisava che per l'applicazione del predetto art. 19, co.1, potranno essere utilizzate esclusivamente le risorse aggiuntive, derivanti dai risparmi di spesa (c.d. "dividendo dell'efficienza")

Con il decreto legislativo 1 agosto 2011 n. 141 (entrato in vigore il 6 settembre 2011), recante "modifiche ed integrazioni al decreto legislativo n. 150" si interviene (art.6) anche sul secondo importante tassello della riforma: quello della differenziazione retributiva in fasce.

La nuova disposizione al co. 1 prevede infatti che "la differenziazione retributiva in fasce prevista dall'art. 19 co. 2 e 3 del decreto legislativo n. 150 si applica a partire dalla tornata di contrattazione collettiva successiva a quella relativa al quadriennio 2006-2009".

Per l'applicazione dell'art. 19 potranno essere utilizzate le eventuali economie aggiuntive, intendendosi come tali le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente.

Ad ogni buon conto, queste due importanti variazioni sul tema non inficiano l'innovatività della norma che la CIVIT aveva ben recepito con la delibera 111 dell'ottobre 2010 (delibera 111).

Con questa delibera la CIVIT infatti nel sottolineare che "le amministrazioni sono tenute ad operare la valutazione individuale del personale dirigenziale e non dirigenziale, anche indipendentemente dalle conseguenze di ordine economico", stabiliva che le stesse amministrazioni "devono procedere alla definizione e adozione dei Sistemi di misurazione e valutazione anche della performance individuale e a darne concreta applicazione nei termini legislativamente previsti."

Questo è lo scenario nel quale il 1 settembre 2010 si è insediato l'Organismo Indipendente di valutazione (OIV) dell'Istituto, struttura che è posta alle dirette dipendenze del Presidente ed è autonoma rispetto alle altre strutture. Vale la pena ripercorrere brevemente i compiti salienti dell'OIV cui spetta:

- l'esercizio delle attività di controllo strategico (verifica dell'effettiva attuazione dell'indirizzo strategico) ;
- la definizione del Sistema di misurazione e valutazione della performance e il monitoraggio del suo funzionamento e (più in generale) del sistema dei controlli interni;
- garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione;
- fornire supporto all'organo di governo per la valutazione annuale dei dirigenti generali;
- predisporre le graduatorie di valutazione;
- dare applicazione delle linee guida e delle metodologie predisposte dalla CIVIT.

La filiera della programmazione in ISTAT

Gli effetti del Decreto Brunetta e di conseguenza l'avvio operativo dell'attività dell'Organismo Indipendente di Valutazione si sviluppano

in ISTAT in un momento storico di forte innovazione e modernizzazione.

A partire dal 2009 l'Istituto ha innovato la missione e la visione aziendale, si è dotato di nuovi strumenti e sistemi di governance e, più di recente, è stato interessato da un importante e impegnativo processo di ridefinizione della struttura organizzativa.

E' in questo ambito e nella complessità organizzativa che caratterizza l'Istituto, che a partire dal 2009, sono state tracciate le nuove linee di indirizzo strategico dell'ISTAT (innovare i processi, accelerare il miglioramento della qualità dei processi e dei prodotti, innovare i prodotti, i servizi, l'immagina, definire le infrastrutture per la statistica del prossimo decennio, riformare il SISTAN, promuovere la cultura statistica) che costituiscono l'ambito di riferimento entro il quale si va a sviluppare la programmazione strategica e rispetto al quale l'Istituto intende riposizionarsi.

Ed è proprio la capacità di programmazione dell'Istituto, struttura innovativa e orientata alla massima efficacia, che accompagna efficacemente l'innesto degli effetti del d.lgs 150 e l'attività dell'OIV.

La programmazione in ISTAT si sviluppa nel solco di una tradizione consolidata, regolata da tre documenti principali:

- il Programma Statistico Nazionale (PSN), definito su base triennale e comprendente tutte le attività svolte dagli enti che partecipano al Sistan;
- il Piano Strategico Triennale (PST) documento base per orientare le scelte strategiche la cui formulazione per il triennio 2011-2013 ha inaugurato un nuovo modo di programmare le diverse attività dell'Istituto anche al fine di aumentare la coerenza dei piani settoriali ed agevolare l'acquisizione dei beni e servizi necessari alla loro realizzazione;
- il Programma annuale delle attività (PAA) che sviluppa e definisce, nell'ambito delle linee strategiche elaborate dal Consiglio ed espresse nel Piano Strategico Triennale, gli obiettivi operativi e le attività previste dalle strutture organizzative per l'anno di riferimento, nonché le risorse assorbite da ogni singolo obiettivo operativo consentendo di valutare l'impegno dell'Istituto secondo tre diverse chiavi di lettura: per finalità (obiettivo strategico), per area tematica e per centro di responsabilità (unità operative,

servizi, direzioni).

Gli esiti della programmazione (cui concorrono altri strumenti di pianificazione programmazione quali ad es. il piano triennale dei fabbisogni del personale, il piano triennale informatico, il programma di acquisto dei beni e servizi ecc.), sono ovviamente sviluppati in coerenza con il Bilancio di previsione annuale e pluriennale dell'istituto, e concorrono - a completamento della filiera della programmazione - alla predisposizione dei documenti di rappresentazione della performance: il Piano della Performance e la Relazione sulla performance.

I due documenti programmatici che raccolgono, sintetizzano e consuntivano le dinamiche registrati dagli obiettivi (organizzativi e individuali) della struttura di riferimento.

Il sistema di misurazione e valutazione delle performance

Naturalmente, non si può parlare di governo di una struttura, di programmazione pluriennale e annuale, di piano della performance senza che all'attività programmatoria si accompagni anche apposito sistema che consenta di valutare la performance effettiva rispetto ai programmi previsti. In altri termini senza quell'insieme di regole e strumenti che consentano una rappresentazione integrata ed esaustiva della performance attesa e realizzata.

E' in questo quadro che nel dicembre 2010 è stato approvato con delibera presidenziale (n. 20/2010) il Sistema di misurazione e valutazione della performance dell'Istituto, il quale nella sua applicazione operativa è previsto che possa attingere ai dati e agli indicatori disponibili in ciascuno degli strumenti di pianificazione sopra ricordati.

Il Sistema, ratificato dal Consiglio il 18 febbraio scorso che ne ha poi confermato la piena applicazione nella seduta del 31 maggio, si basa, ha ad oggetto i risultati realizzati con riferimento a quelli attesi.

Questo approccio “potrà subire adeguate successive modificazioni, sia in conseguenza dell’approvazione del nuovo regolamento di organizzazione dell’Istat e della conseguente definizione dell’assetto organizzativo dell’Istituto”, sia in conseguenza dell’intervento di modifiche normative che comportino la necessità di renderlo coerente con gli aggiornamenti normativi sopravvenuti.

In ogni caso, si prevede che l’applicazione del sistema avvenga “secondo una logica di gradualità e funzionalità” individuando tra i destinatari, oggetto della valutazione della performance, tutto il personale dell’Istituto.

Il processo valutativo è conseguentemente differenziato per tener conto della specificità di ciascuna categoria nell’ambito dell’organizzazione produttiva dell’Istituto. In questo senso:

- la valutazione dei responsabili di uffici dirigenziali generali (direttore generale, direttore di dipartimento, direttori centrali) e dei responsabili di strutture dirigenziali non generali discende dalle prestazioni realizzate e dalle competenze professionali e manageriali dimostrate. Le prestazioni realizzate (per il cui monitoraggio si usano dati del controllo di gestione ovvero dati e informazioni contenute in apposite relazioni da realizzare secondo format definiti) fanno riferimento agli obiettivi strategici assegnati e agli obiettivi operativi programmati (presenti nel Programma Annuale delle Attività).

La valutazione dei comportamenti pone l’accento sulle capacità espresse dal dirigente nel processo di realizzazione degli obiettivi, nella valorizzazione del capitale umano e di supporto al diretto superiore secondo uno schema predefinito dal sistema e supportato da descrittori sviluppato in 3 ambiti: capacità organizzativa (gestione e realizzazione), leadership e capacità di governo delle risorse (delle relazioni interne), orientamento strategico (al risultato).

- ciò che differenzia la valutazione del rimanente personale (livelli IV – VIII; livelli I – III) rispetto alle figure dirigenziali è la “semplificazione” della misurazione. Dal lato dei risultati vengono presi in esame gli obiettivi assegnati (individuali o di gruppo) cui si aggiunge il contributo fornito al raggiungimento degli obiettivi della unità organizzativa di riferimento. Dal lato

dei comportamenti, la valutazione attiene alle capacità e competenze espresse dal collaboratore nella realizzazione degli obiettivi.

In questo quadro, per ciascuna categoria di destinatari sono state sviluppate schede di valutazione distinte e differenziate in cui riportare per ogni obiettivo assegnato i risultati previsti, gli indicatori di performance, significativi, pertinenti, misurabili, semplici da interpretare, controllabili e confrontabili temporalmente.

Al di là comunque della *customizzazione* della componente comportamentale i pesi dei due elementi sono uguali indipendentemente dal livello di inquadramento ed in linea con un approccio tra i più diffusi: i risultati conseguiti valgono il 70% del totale mentre i comportamenti assorbono il restante 30% del punteggio.

variabili	Resp. uffici dirigenziali generali	Resp. unità organizzativ a (dir. 2[^] fascia)	Altro personale
Tempistica assegnazione 2011	gennaio	aprile	n.d.
Obiettivi strategici assegnati (e di gruppo solo per personale)	35%	35%	70%
Obiettivi da PAA	35%	35%	
Comportamenti professionali e manageriali	30%	30%	30%

Tempistica

Nel Sistema è fondamentale il raccordo con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio e con gli altri strumenti del ciclo di gestione della performance. Le informazioni rilevanti per il

funzionamento del Sistema sono infatti contenute in sistemi informativi centralizzati e in documenti di pertinenza di diverse strutture.

Per questo motivo, il Sistema definisce un timing integrato, in cui le fasi della misurazione e valutazione della performance sono connesse e collegate con quelle della pianificazione e programmazione. Per ciascuna fase sono descritti contenuti e caratteristiche, nonché i responsabili ed i soggetti coinvolti.

Il piano delle performance

L'associazione degli esiti dell'attività di programmazione e di rendicontazione insieme agli elementi di modellizzazione del Sistema di misurazione e valutazione e alla forte tradizione dell'istituto nell'individuazione e misurazione analitica di indicatori di attività e di prodotto trovano sintesi nella predisposizione del Piano della Performance 2011-2013.

Nello sviluppo del Piano, al termine del processo di pianificazione e programmazione appena delineato ed in coerenza con le risorse assegnate, sono infatti esplicitati gli obiettivi, gli indicatori ed i target secondo una articolazione ad "albero" che parte dalla definizione degli obiettivi strategici (10 con 35 sotto obiettivi) e dal piano delle attività e trova attuazione nella definizione degli obiettivi operativi.

Gli obiettivi operativi che compongono il piano si qualificano per una serie di ulteriori informazioni, prime fra tutte quelle sulla responsabilità di attuazione, i costi e gli output previsti.

Il loro grado di raggiungimento è l'elemento base per la valutazione dei dirigenti responsabili delle strutture deputate al loro svolgimento e alla valutazione della performance individuale e di gruppo del resto del personale.

Periodo	Attività/evento
Autunno 2009	Definizione della <u>Missione, della Visione e degli Obiettivi strategici</u> dell'Istituto
Marzo 2010	<u>Conferma degli Obiettivi strategici</u> di lungo periodo e di breve per il triennio 2011-2013
Aprile 2010	<u>Approvazione Piano Strategico Triennale 2011-2013</u> e Costituzione OIV
Novembre 2010	Approvazione del Bilancio di previsione 2011 e Pluriennale 2011-2013; <u>approvazione del Programma Annuale di Attività 2011</u> (obiettivi operativi e risorse); costituzione struttura di progetto "Implementazione del Piano della Performance e del Programma per la Trasparenza e l'Integrità dell'Istat
Dicembre 2010	Costituzione Gruppo di lavoro incaricato di fornire elementi di supporto alla Struttura di progetto precedente. Deliberazione del Sistema di misurazione e salvezza della performance.
Gennaio 2011	<u>Definizione obiettivi assegnati al personale dirigenziale</u> ; completamento del Programma Annuale di Attività con Azioni, Tempi e Indicatori e Redazione del Piano vers. 1.0
Aprile 2011	Revisione del Piano in relazione all'inserimento di personale ex ISAE - versione 2.0

In questo scenario, il processo di pianificazione si è sviluppato nel solco delle linee guida del 2009 e degli *obiettivi strategici di lungo periodo* confermati dal Consiglio d'Istituto nel 2010, conseguenza operativa dell'analisi del contesto in cui l'Istat opera e "griglia" di riferimento per la preparazione dei documenti di programmazione:

1. valutare le esigenze informative attraverso un dialogo continuo con gli utenti;
2. produrre informazione statistica rilevante per gli utenti nazionali e internazionali secondo i più elevati standard qualitativi e rigorosi principi etico-professionali;
3. condurre ricerche metodologiche e applicate allo scopo di migliorare i processi di produzione dell'informazione statistica e

contribuire alla conoscenza della realtà ambientale, economica e sociale dell'Italia;

4. sviluppare il Sistema Statistico Nazionale per accrescere l'offerta e la qualità dell'informazione statistica fornita alla collettività, massimizzando il coordinamento e l'efficienza del sistema;
5. favorire lo sviluppo coordinato dei sistemi informativi della p.a. e la loro utilizzazione per fini statistici, così da accrescere l'informazione disponibile, massimizzando l'integrazione delle fonti e minimizzando il carico statistico sui rispondenti;
6. contribuire allo sviluppo del Sistema Statistico Europeo e favorire la cooperazione internazionale in campo statistico;
7. diffondere e comunicare in modo efficace l'informazione statistica e le analisi realizzate per favorire la conoscenza della realtà economica, sociale ed ambientale dell'Italia e migliorare i processi decisionali dei soggetti privati e delle istituzioni pubbliche;
8. promuovere la formazione in campo statistico e la cultura statistica per migliorare la comprensione, a livello istituzionale e dei singoli cittadini, dell'informazione prodotta sulla realtà ambientale, economica e sociale dell'Italia e per favorire un suo corretto utilizzo;
9. sostenere la produzione statistica attraverso processi amministrativi e gestionali di elevata qualità.
10. sviluppare il capitale umano e migliorare le condizioni di lavoro del personale.

Il Piano, coerentemente con quanto previsto dal sistema di misurazione e valutazione opera lungo due direttrici fondamentali: *performance organizzativa* da un lato e *performance individuale* dall'altro.

Dal lato della *performance organizzativa*, la sua misurazione è costituita dall'analisi dei risultati conseguiti nell'anno in rapporto alle

priorità fissate con l'adozione degli obiettivi strategici e tenuto conto dei punti di forza e di debolezza (art. 8 del d. Igs. 150/2009).

Questo approccio richiede una lettura dei risultati conseguiti dall'Istituto in un'ottica di sintesi integrata e multidimensionale e lo sviluppo di un approccio metodologico dedicato.

Tenuto conto anche dei suggerimenti della CIVIT ed in linea con quanto stabilito nel *Sistema di misurazione e valutazione* della performance, l'Istituto adotta come schema di riferimento quello della costruzione di un sistema di indicatori di rilevanza strategica che misuri le aree di generazione del valore aggiunto.

La misurazione della performance organizzativa rappresenta per l'Istituto come per altre realtà del panorama della PA un'attività innovativa rispetto alla quale le esperienze interne non sono ancora consolidate.

La tipicità della missione dell'Istituto e le caratteristiche dei processi gestiti lasciano facilmente immaginare che dal lato operativo sia necessaria una integrazione con strumenti di misurazione della "dimensione qualitativa" e prevedere una fase di sperimentazione e consolidamento della durata non inferiore al triennio.

Questa tempistica è ritenuta necessaria per affrontare e risolvere problemi strettamente connessi allo sviluppo di una strumentazione idonea a rappresentare la dinamica organizzativa dell'Istituto nei macro ambiti di riferimento individuati dal sistema di misurazione e valutazione delle performance che si riferiscono:

- al grado di attuazione della strategia,
- al portafoglio dell'attività e dei servizi,
- allo stato di salute dell'amministrazione.

Per tutti e tre i macro ambiti è stato definito un set di indicatori da rivedere alla luce della recente riorganizzazione dell'Istituto.

Ben diverso è lo stato dell'arte dal lato della *performance individuale*, area in cui il processo è sensibilmente più maturo.

Gli obiettivi strategici del Piano Triennale vengono infatti declinati nell'ambito del piano annuale delle attività ed assegnati al personale secondo quanto previsto dal Sistema di misurazione e valutazione in un processo a cascata illustrato in precedenza e composto per le figure dirigenziali - dal lato dei risultati - da un mix tra obiettivi strategici ed operativi derivanti dal Programma Annuale dell'Attività, ugualmente "pesati" (35%).

In conclusione, il processo di programmazione e di valutazione delle performance dell'Istituto è ben avviato, nel solco di quanto previsto dalla normativa attuale e delle disposizioni formulate dalla CIVIT.

La stessa CIVIT ha recentemente certificato la maturità del processo valutativo dell'Istituto, nell'ambito dell'attività di analisi dei Piani delle performance degli Enti Pubblici Nazionali.

In questa occasione la Commissione ha sottoposto a valutazione i Piani degli Enti a un esame relativo alla loro conformità rispetto alle norme e alle delibere della Commissione e alla loro qualità.

A seguito di una valutazione comparativa operata dalla Commissione mediante una attenta procedura di esame che sterilizzasse il più possibile elementi di soggettività, l'ISTAT si colloca tra le best practice in una griglia che mette a confronto 52 enti analizzati, al 2° posto tra quelli di ricerca.

E' un risultato lusinghiero che testimonia la bontà del percorso avviato, ancor più lusinghiero tenuto conto della complessità della macchina organizzativa e del poco tempo avuto per metterla a regime. E' in questo quadro che l'OIV con il contributo di tutta la struttura dell'Istituto fornirà il supporto necessario a migliorare ulteriormente il processo e la qualità della valutazione e monitoraggio delle performance.