



Ministero della Salute

**Sistema di misurazione e valutazione della performance
del Ministero della Salute**

Allegato al Decreto Ministeriale del 30 dicembre 2010

Sommario

1. Introduzione.....	3
1.1 Ratio del d.lgs. n. 150/2009	3
1.2 La prima applicazione del d.lgs. n. 150/2009	3
2. Descrizione del sistema.....	4
2.1 Caratteristiche distintive del Ministero della salute.....	4
2.2 Metodologia adottata per la misurazione e la valutazione della performance organizzativa	4
2.3 Metodologia adottata per la misurazione e valutazione della performance individuale ..	7
2.4 Modalità per garantire la trasparenza totale del sistema	8
2.5 Modalità di realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo.	9
2.6 Modalità per promuovere il miglioramento continuo del sistema	10
3. Processo di misurazione e valutazione della performance	11
3.1 Pianificazione strategica e operativa	11
3.2 Programmazione dell'attività istituzionale	13
3.3 Misurazione e valutazione del raggiungimento degli obiettivi programmati	15
4. Procedure di conciliazione	17
5. Modalità di raccordo e integrazione con i sistemi informativi e di controllo esistenti	19
6. Modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio	20

1. Introduzione

1.1 Ratio del d.lgs. n. 150/2009

Il d.lgs. n. 150/2009 si segnala per il dichiarato obiettivo di contrasto alle inefficienze della P.A. che pesano sull'intero sistema economico. Proprio in forza della stretta relazione con il sistema economico, la P.A. può assumere una funzione trainante, se riesce a realizzare la sua grande riserva di produttività inespressa. L'obiettivo strategico del d.lgs. n. 150/2009 mira, in sostanza, a creare anche all'interno delle P.A. una pressione competitiva, in modo da incentivarne l'efficienza e la produttività, surrogando quella che nel settore privato è la funzione svolta dal mercato e dalla concorrenza.

L'idea portante è l'attribuzione dei benefici economici e di carriera, in modo da premiare i capaci e i meritevoli, affermando la cultura della valutazione, che può definirsi, secondo le indicazioni delle scienze aziendali ed amministrative, come l'attitudine a predisporre in modo organico e sistematico procedure idonee a individuare periodicamente, secondo criteri omogenei, il rendimento e le caratteristiche professionali dei dipendenti. L'obiettivo ultimo della disciplina di cui al d.lgs. n.150 è il raggiungimento di *standard* qualitativi ed economici elevati nelle attività che la P.A. svolge e nei servizi che rende al suo esterno.

La misurazione e la valutazione della *performance* devono avvenire in conformità alle direttive della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche (Civit), istituita ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n.150.

1.2 La prima applicazione del d.lgs. n. 150/2009

Ai sensi dell'art. 30, comma 3, del D.lgs. n. 150, in sede di prima applicazione del decreto stesso, l'OIV deve provvedere a definire un "Sistema di misurazione e valutazione della *performance*", sulla base degli indirizzi forniti dalla CIVIT (si tratta, in particolare, delle delibere nn. 89, 104, 111, 112, 114 e 123 del 2010), in modo da assicurarne la piena operatività a decorrere dal 1° gennaio 2011.

2. Descrizione del sistema

2.1 Caratteristiche distintive del Ministero della salute

Gli ambiti di attività del Ministero concernono la tutela della salute umana, il coordinamento del Sistema sanitario nazionale, la sanità veterinaria, la tutela della salute nei luoghi di lavoro, l'igiene e la sicurezza degli alimenti (D.Lgs. n. 300/1999). Per quanto concerne le caratteristiche distintive dell'organizzazione del Ministero della salute riferite ai principi contenuti nell'art. 7 del decreto legislativo 150 del 2009, in via preliminare si rappresenta come le strutture amministrative sono articolate a livello centrale e del territorio con dotazione di profili professionali estremamente diversificati e ciò implica riflessi nella proposizione di sistemi di valutazione della *performance*, anche a livello individuale. Si intende sottolineare come alcune unità organizzative, siano esse semplici o complesse, realizzano attività a valenza tecnica o programmatoria, altre erogano servizi al cittadino, come pure la dirigenza, oltre ad articolarsi nei tre livelli di Capo dipartimento, Direttore generale e Dirigente di secondo livello (con titolarità di Ufficio con valenza sia interna che esterna) si caratterizza per la presenza di professionalità sanitarie.

Particolare rilievo verrà dato alla definizione degli *outcome* del Ministero della salute non semplificabili ma da costruire in un'ottica nuova che dovrà tener conto dei reali bisogni dei cittadini, da condividere con gli altri attori del processo a livello regionale. Nel documento sono descritte anche le procedure che consentono di potenziare i sistemi per una migliore accessibilità alla comprensione dello stato della *performance* agli stakeholder interni ed esterni all'Amministrazione. In definitiva, il sistema di misurazione e valutazione della *performance* di seguito descritto viene definito *ex novo*, non avendo finora l'Amministrazione adottato alcuno strumento utile a questi scopi.

2.2 Metodologia adottata per la misurazione e la valutazione della *performance* organizzativa

Il sistema si ispira ai modelli presenti in letteratura, tenendo conto delle specificità del contesto pubblico che hanno comportato necessariamente delle personalizzazioni.

In particolare, i modelli di riferimento sono la *Balanced Scorecard*¹ (BSC) e il *Performance Prism*², puntando ad un'integrazione delle due metodologie in modo da inserire nella prima una prospettiva specifica incentrata sugli stakeholder.

La BSC si caratterizza precipuamente per una visione multidimensionale che risulta particolarmente efficace nella misurazione e valutazione dell'attività di un'amministrazione centrale, evitando di concentrarsi unicamente su una prospettiva economico – finanziaria e introducendo misure che considerano anche

¹ Kaplan, R.S. and Norton, D.P., (1992), *'The Balanced Scorecard - Measures that drive performance'*, in *Harvard Business Review*, Vol. 70, No. 1, pp.71-79.

² Neely, A., Adams, C. and Kennerley, M. (2002), *The Performance Prism: The scorecard for measuring and managing business success*, in London: Financial Times Prentice Hall.

l'orientamento al cliente, la gestione dei processi (con un'impostazione *Activity Based Costing* e *Activity Based Management*) e lo sviluppo futuro dell'organizzazione.

Le quattro prospettive della BSC (creazione del valore, orientamento al cliente, gestione per processi e sviluppo futuro dell'organizzazione), benché sviluppate, come è noto, in un contesto *profit*, sono state tuttavia adattate a quello specifico del Ministero della salute, individuando quindi delle viste diverse attraverso cui può essere misurata e valutata la *performance* ai vari livelli (Ministero nel suo complesso, Dipartimenti, Direzioni generali, uffici, persone). In particolare le prospettive che, partendo da quelle previste dalla BSC, sono state adottate per la misurazione e la valutazione della *performance* organizzativa sono:

- **Controllo strategico**, in cui monitorare l'attuazione di piani e programmi, ovvero misurare l'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, puntando, attraverso l'opportuna valutazione dei feed-back, alla progressiva modernizzazione e al miglioramento qualitativo dell'Amministrazione e delle competenze professionali e delle capacità di attuazione di piani e programmi;
- **Portafoglio delle attività e dei servizi**, attraverso cui misurare e valutare la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati, nonché rilevare il grado di soddisfazione dei destinatari, attraverso modalità interattive;
- **Stato di salute dell'Amministrazione**, nel cui ambito misurare e valutare l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento dei costi;
- **Impatti dell'azione amministrativa**, in cui misurare e valutare l'attuazione delle politiche attivate mirate alla soddisfazione finale dei bisogni della collettività, nonché 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.

Per ognuno dei macro-ambiti sopra richiamati viene di seguito descritta la metodologia adottata per la misurazione e la valutazione della *performance* organizzativa, individuando gli strumenti già disponibili e il percorso evolutivo da seguire per quelli di nuova introduzione.

Controllo strategico

Il sistema di riferimento in questo ambito è quello già utilizzato a partire dalla direttiva per l'azione amministrativa per l'anno 2010 denominato "Monitoraggio della Direttiva", che prevede il coinvolgimento dell'OIV, dei Dipartimenti e delle DD.GG. per effettuare all'inizio di ogni anno la programmazione strategica e operativa partendo dalle priorità politiche espresse dal Ministro nell'atto di indirizzo.

Il processo di misurazione e valutazione in questo ambito verrà dettagliatamente descritto nella specifica parte del documento ad esso dedicata. Qui è utile sottolineare che il sistema si articola in obiettivi strategici

/ obiettivi operativi / piani di azione / indicatori del grado di realizzazione, venendo altresì in via preventiva esplicitate le scadenze entro cui ci si attende che le diverse fasi debbano essere realizzate, andando successivamente a verificare in corso d'anno con cadenza trimestrale il loro effettivo raggiungimento.

Portafoglio delle attività e dei servizi

In questo ambito il Ministero ha effettuato una dettagliata mappatura delle proprie attività, individuando per ciascun ufficio dirigenziale di livello non generale le linee di attività e i prodotti ad esse collegati. Tale mappatura risentirà evidentemente del processo di ri-organizzazione in corso che prevede una diversa distribuzione dei compiti tra le strutture e la mappa dovrà essere aggiornata di conseguenza. L'impianto tuttavia non subisce sostanziali modifiche e il sistema informativo di riferimento è integrato con quello di gestione del personale.

Allo stato attuale, bimestralmente i responsabili di ciascun ufficio rilevano all'interno del sistema denominato Monitoraggio dei Centri di Costo (MCC) sia la ripartizione dell'attività di ciascun dipendente tra le linee di attività afferenti all'ufficio di appartenenza, sia i prodotti realizzati, ove già individuati. E' attualmente in corso l'attività di potenziamento del predetto sistema attraverso il completamento dell'individuazione dei prodotti e l'estensione agli uffici periferici dell'Amministrazione. Le rilevazioni quantitative sui volumi di prodotti verranno integrate con informazioni sulla qualità degli stessi e sui tempi necessari per realizzarli, adottando in prima istanza modalità manuali di raccolta dei dati e puntando progressivamente all'integrazione tra sistemi già disponibili o in fase di realizzazione. Un'ulteriore fase di sviluppo riguarderà l'adozione di sistemi interattivi per la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari attraverso l'impiego più evoluto del sito web istituzionale.

Stato di salute dell'Amministrazione

Questa prospettiva di misurazione e valutazione della *performance* viene supportata tra l'altro dal sistema informativo per il controllo di gestione (SICdG), in via di implementazione. Il Ministero, infatti, ha aderito a partire da aprile di quest'anno all'accordo quadro di DigitPA (ex CNIPA), sottoscrivendo un contratto triennale per lo sviluppo di un sistema informativo che integri i tre strumenti tradizionali del controllo di gestione: budget, contabilità analitica e reporting direzionale. E' opportuno sottolineare che allo stato attuale il sistema non è ancora operativo e che tuttavia il progetto ha ricevuto un forte impulso per addivenire entro l'anno alla realizzazione delle fasi preliminari necessarie per consentire l'avvio delle rilevazioni con riferimento al 2011. Ai fini della misurazione e valutazione della *performance*, all'interno del SICdG verranno integrate le informazioni provenienti dall'altro sistema in uso denominato Monitoraggio dei Centri di Costo (MCC). I dati rilevati in questo sistema, con particolare riguardo alla ripartizione delle risorse

umane sulle diverse linee di attività, consentiranno l'individuazione del numero di FTE (*Full Time Equivalent* – tempi pieni equivalenti) da impiegare come *driver* di ripartizione nel sistema informativo per il controllo di gestione, allo scopo di rappresentare i costi secondo un'impostazione *activity based*.

Integrando, pertanto, le risultanze del sistema di Monitoraggio dei Centri di Costo sui volumi di prodotto realizzati e quelle derivanti dal controllo di gestione in termini di ore lavorate e costi, sarà possibile individuare opportuni indicatori di efficienza ed economicità.

Impatti dell'azione amministrativa

La prospettiva degli *outcome* (impatti) risulta al momento del tutto assente nelle rilevazioni effettuate dal Ministero, anche se sono state attivate diverse iniziative che potranno sicuramente fornire elementi utili anche a questo scopo (es.: progetto servizi). Considerata la complessità del contesto in cui il Ministero si trova ad operare, soprattutto per il concorso di livelli diversi di governo nella soddisfazione dei bisogni di salute dei cittadini, riveste particolare importanza l'adozione in tempi rapidi di una mappa strategica dettagliata che includa nel processo tutti gli attori coinvolti con i rispettivi ambiti di competenza (Ministero, Regione, ASL, etc.) per poter conseguentemente individuare obiettivi, indicatori e target significativi da impiegare nel piano della *performance* a partire quanto meno dal 2012.

I meccanismi impiegati per la valutazione della *performance* organizzativa vengono dettagliatamente descritti nell'allegato 1 recante il manuale operativo del sistema di valutazione del personale ai diversi livelli (titolari dei CdR, DD.GG., dirigenti di 2° fascia e delle professionalità sanitarie, personale del comparto), in quanto la valutazione della *performance* organizzativa è parte integrante di quella individuale.

In particolare, la sfera della *performance* organizzativa costituisce la parte preponderante del più ampio sistema di valutazione del personale, all'interno del quale, oltre all'analisi dei risultati ottenuti dalle unità organizzative ai diversi livelli, vengono considerati pure i comportamenti organizzativi agiti ed eventuali obiettivi individuali che il dirigente può decidere di assegnare ai propri collaboratori (singolarmente o in gruppo).

2.3 Metodologia adottata per la misurazione e valutazione della performance individuale

Anche in questo ambito per il dettaglio sulla metodologia adottata si rimanda all'allegato 1 recante il manuale operativo del sistema di valutazione del personale.

E' opportuno, tuttavia, specificare che il sistema integra il modello di valutazione finora adottato per il personale dirigente (titolari di CdR, DD.GG., dirigenti di 2° fascia e delle professionalità sanitarie), modificando alcuni aspetti ed estendendolo anche al personale del comparto.

Il sistema è sinteticamente rappresentato dallo schema seguente:

IL VALUTATO	COSA SI VALUTA			CHI VALUTA	SUPPORTO METODOLOGICO
TITOLARE DI CDR	Obiettivi strategici Peso: 50%	Obiettivi istituzionali Peso: 30%	Comport.ti organizzativi Peso: 20%	MINISTRO	ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE DIREZIONE GENERALE PERSONALE, ORGANIZZAZIONE E BILANCIO
DIRETTORE GENERALE	Obiettivi strategici Peso: 40%	Obiettivi istituzionali Peso: 40%	Comport.ti organizzativi Peso: 20%	MINISTRO + TITOLARE DI CDR	
DIRIGENTE II FASCIA	Obiettivi di struttura (strategici e istituzionali) Peso: 70%		Comportamenti organizzativi Peso: 30%	DIRETTORE GENERALE	
DIRIGENTE PROFESSIONALITA' SANITARIA	Obiettivi di struttura Peso > 35%	Obiettivi individuali (eventuali) Peso < 30%	Comport.ti organizzativi Peso: 35%	DIRETTORE GENERALE SENTITO IL DIRIGENTE DI II FASCIA	
PERSONALE NON DIRIGENZIALE AREA III	Obiettivi di struttura Peso > 40%	Obiettivi individuali (eventuali) Peso < 20%	Comport.ti organizzativi Peso: 40%	DIRIGENTE RESPONSABILE DI STRUTTURA	
PERSONALE NON DIRIGENZIALE AREA II e I	Obiettivi di struttura Peso: 60%	Comportamenti organizzativi Peso: 40%		DIRIGENTE RESPONSABILE DI STRUTTURA	

2.4 Modalità per garantire la trasparenza totale del sistema

Per garantire la trasparenza del sistema di misurazione e valutazione delle *performance*, l'Amministrazione intende procedere con la più ampia diffusione delle informazioni, sia sul fronte interno (personale) che sul fronte esterno (utenza).

In particolare, per garantire pari opportunità di accesso alle informazioni per il personale dell'Amministrazione che opera presso le diverse sedi centrali e periferiche, verrà resa disponibile sulla *Intranet* un'apposita sezione informativa. Tale sezione conterrà la documentazione di carattere generale relativa al sistema di misurazione e valutazione e, per ciascun anno, gli obiettivi di *performance* e i report periodici. Inoltre, poiché l'Amministrazione dispone di una piattaforma *web based* per l'erogazione di formazione a distanza, potrà essere possibile prevedere, soprattutto per le fasi di avvio del sistema, la messa a disposizione di uno o più corsi on line con relativa verifica dell'apprendimento.

Verso l'utenza esterna, l'Amministrazione intende procedere per fasi al fine di garantire immediato avvio del sistema e successivo affinamento della verifica della *performance* raggiunta anche con riferimento alla prospettiva degli *outcome*. In particolare, è stata individuata come prioritaria la costituzione del catalogo strutturato dei servizi pubblici erogati, anche sulla base di quanto previsto dalla delibera Civit 88/2010, catalogo da rendere disponibile sul portale internet del Ministero. Al riguardo si sottolinea che

l'Amministrazione ha già avviato la ricognizione organica dei propri servizi per la messa a punto della specifica mappa (cfr. 2.1 Delibera Civit 88/2010).

2.5 Modalità di realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo.

Relativamente alle indagini conoscitive sul personale in materia di benessere organizzativo, il Ministero della salute già dal 2005, a seguito della direttiva del Ministro della funzione pubblica del 24 marzo 2004, sulle misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni, ha aderito alla iniziativa Cantieri somministrando un questionario di rilevazione finalizzato all'acquisizione di elementi conoscitivi, utili ad attivare azioni volte all'introduzione e allo sviluppo di nuove politiche gestionali del personale. I risultati dell'indagine hanno rappresentato un utile feedback per l'amministrazione che, recependo e valutando le linee di tendenza statisticamente significative, ha promosso la diffusione della cultura del benessere organizzativo, consapevole che il processo di innovazione non può agire solo sul piano strutturale e procedurale, ma deve operare anche sulla gestione delle relazioni umane. In un complesso contesto quale è la pubblica amministrazione, dove il lavoro è di carattere prevalentemente intellettuale, le relazioni tra le persone rappresentano un importante strumento che concorre, quali/quantitativamente, al raggiungimento del risultato. Le *good practices* e le positive dinamiche relazionali che si attivano lungo tutta la scala gerarchica, infatti, contribuiscono al miglior rendimento nelle *performance*: da qui l'importanza di utilizzare strumenti di misurazione per accrescere i livelli motivazionali, il senso di appartenenza e di affezione al lavoro. Questi ultimi fattori, come ormai acclarato dalla letteratura in materia, producendo soddisfazione nei lavoratori, contribuiscono al benessere dell'intera organizzazione, garantendo, quindi, più elevati standard prestazionali.

Il Ministero della salute, pertanto, proseguendo nel percorso già avviato, intende effettuare, in via sperimentale, nel corso del 2011 ulteriori indagini finalizzate alla misurazione del benessere organizzativo, anche alla luce delle nuove indicazioni previste dal D.Lgs. n° 81/2008, in materia di prevenzione dei rischi trasversali, avvalendosi degli accordi di collaborazione già stipulati con le università, attraverso le seguenti fasi:

- indagine di clima: somministrazione di un apposito questionario anonimo - asse psicologico/relazionale e asse organizzativo - per sondare eventuali criticità presenti nell'amministrazione e promuovere azioni volte ad elevare e incrementare la motivazione e il rendimento;
- programmi di intervento mirati alla soluzione di eventuali problematiche comunicazionali, relazionali e/o organizzative, attraverso le matrici SD (Social Dreaming).

2.6 Modalità per promuovere il miglioramento continuo del sistema

Il sistema di misurazione e valutazione della *performance* sarà oggetto di successivi affinamenti nell'ottica del miglioramento continuo, tenendo conto dei feed back ricevuti dopo il primo periodo di applicazione.

In particolare verrà attivata una specifica indagine conoscitiva tra il personale dipendente, impiegando lo strumento del questionario in forma anonima tendente ad evidenziare gli eventuali aspetti critici che potrebbero necessitare variazioni.

Tale indagine verrà effettuata ogni anno nel periodo tra luglio e settembre, dopo il monitoraggio semestrale effettuato per la valutazione della *performance* organizzativa e individuale, in modo da poter ritardare il sistema prima dell'avvio del processo di programmazione dell'attività istituzionale che viene di seguito descritto al par. 3.2 del presente documento.

Dopo i primi tre anni di applicazione, la periodicità dell'indagine potrà essere più ampia, non prevedendo delle rilevazioni annuali, ma assumendo carattere eccezionale, in relazione ad eventi particolari che potrebbero implicare modifiche nel sistema, la cui valutazione è demandata all'OIV. Il cambiamento continuo della metodologia adottata, infatti, pregiudicherebbe la possibilità di effettuare confronti omogenei nel tempo.

La parte del sistema che dovrà essere integrata nel corso del primo anno di applicazione è quella relativa agli *outcome*, come specificato a proposito della misurazione e valutazione della *performance* organizzativa (par. 2.2). L'OIV, con il coinvolgimento di tutte le strutture interessate, curerà la realizzazione di una mappa strategica a livello di vertice che consenta di comprendere i driver di successo nel raggiungimento degli obiettivi, individuando in maniera chiara sia gli stakeholder di riferimento, sia gli impatti dell'azione amministrativa con relativi indicatori e target, da impiegare nel piano della *performance* 2012 - 2014.

3. Processo di misurazione e valutazione della *performance*

Le dimensioni di analisi della *performance* classificate nei quattro macro-ambiti prima individuati vengono misurate e valutate secondo il processo di seguito descritto che individua in particolare le fasi, i tempi, le modalità e i soggetti coinvolti, distinguendo l'ambito della pianificazione strategica e operativa da quello relativo alla programmazione delle attività istituzionali.

3.1 Pianificazione strategica e operativa

L'attività di pianificazione strategica prende avvio dall'individuazione delle linee guida espresse dal Ministro nell'atto di indirizzo emanato entro il mese di marzo di ogni anno.

La pianificazione strategica delle attività da realizzare nel corso di un esercizio ha inizio nel mese di gennaio dell'anno precedente.

L'OIV, sulla scorta del programma di Governo, della decisione di finanza pubblica, della legge di stabilità, del bilancio di previsione, delle direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'ultima direttiva del Ministro, procede ad una prima individuazione delle priorità politiche e alla predisposizione di una bozza dell'atto di indirizzo.

Nei mesi da gennaio a marzo, nella logica della programmazione partecipata, le priorità politiche e i criteri generali per l'allocatione delle risorse finanziarie – da effettuarsi in sede di formazione dello stato di previsione del Ministero – vengono anticipate, nel corso di appositi incontri di condivisione, ai titolari dei Centri di responsabilità amministrativa, di seguito "CRA", al fine di recepirne contributi e suggerimenti volti a garantire:

- la piena armonia tra gli obiettivi previsti dal Programma di Governo e quelli legati all'attività istituzionale del Ministero;
- l'assoluta coerenza fra il ciclo di programmazione strategica e il ciclo di programmazione finanziaria.

Alla fine del mese di marzo si conclude la "fase discendente": il Ministro emana l'atto di indirizzo concernente l'individuazione delle priorità politiche da realizzarsi nell'anno successivo.

Il periodo aprile - settembre è dedicato alla messa a punto degli obiettivi da parte dei titolari dei CRA – coadiuvati, nella logica della programmazione partecipata, dall'OIV – che, per garantire l'assoluta coerenza fra il ciclo di programmazione strategica ed il ciclo di programmazione finanziaria, provvedono alla predisposizione contestuale della Nota integrativa al bilancio di previsione, illustrandone i contenuti nel corso degli incontri di condivisione. La Nota integrativa, infatti, su iniziativa dell'OIV, la collaborazione dei CRA e la condivisione con l'Ufficio Centrale di Bilancio e la Ragioneria Generale dello Stato, costituisce lo strumento che consente di riconciliare le missioni ed i programmi del bilancio con gli obiettivi e gli indicatori di cui al decreto legislativo n. 150 del 2009, così come, peraltro, previsto dall'articolo 21, comma 11, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Gli indicatori da inserire nella nota integrativa, in particolare, sono scelti fra quelli contenuti nel piano della *performance* per lo stesso periodo che meglio rappresentano

l'obiettivo ed il programma cui si riferiscono. Sempre in tema di salvaguardia della coerenza fra il ciclo di bilancio ed il ciclo di programmazione, sono necessarie misure di coordinamento fra l'OIV ed il nucleo di analisi e di valutazione della spesa.

Entro la fine del mese di settembre è attuata la "fase ascendente": i titolari dei CRA propongono al Ministro gli obiettivi strategici destinati a realizzare le priorità politiche, indicando i conseguenti obiettivi operativi nonché, ove ricorra il caso, i programmi d'azione a questi correlati, previa verifica delle risorse umane, finanziarie, materiali e tecnologiche effettivamente disponibili, tenendo conto, per quanto attiene alle risorse finanziarie, dei dati contenuti nel progetto di bilancio annuale di previsione.

La proposta dei titolari dei CRA si sostanzia in un numero contenuto di obiettivi strategici, articolati su un orizzonte triennale. I correlati obiettivi operativi, che individuano le fasi dell'obiettivo strategico che si concludono nell'anno, sono corredati da indicatori che consentono una puntuale misurazione dei risultati conseguiti, fanno riferimento a tempi certi di realizzazione, esplicitano le linee di attività del sistema di monitoraggio dei centri di costo ad essi riferibili.

I mesi di ottobre e novembre sono dedicati alla fase di definitivo "consolidamento" degli obiettivi strategici, che vede impegnati, nella logica di programmazione partecipata, l'OIV e i CRA.

Il mese di dicembre è dedicato alla stesura della direttiva generale sull'attività amministrativa e la gestione per l'anno successivo. La fase di "consolidamento" e la fase di stesura della direttiva risentono dell'andamento dei lavori del disegno di legge di stabilità.

Entro 10 giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, il Ministro emana la direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, che conclude l'attività di pianificazione strategica e dà avvio all'attività di controllo dei risultati.

La direttiva generale definisce, nel quadro dei principi generali di parità e di pari opportunità previsti dalla legge, le priorità politiche delineate all'inizio dell'attività di programmazione, traducendole, sulla base delle risorse allocate nel bilancio approvato dal Parlamento, in obiettivi strategici delle unità dirigenziali di primo livello, articolati in obiettivi operativi da raggiungere attraverso programmi di azione e progetti, recanti l'indicazione delle fasi di realizzazione degli obiettivi, delle relative scadenze, delle strutture organizzative coinvolte, delle linee di attività del sistema di monitoraggio dei centri di costo interessate, delle risorse umane e finanziarie e degli indicatori; specifica i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e valutazione dell'attuazione; dà contezza dello stato di realizzazione degli obiettivi contenuti nella precedente direttiva.

La tabella che segue riepiloga le attività di programmazione sinora descritte.

Fasi	Risultati	Attori coinvolti	Normativa / strumenti	Scadenza
Fase discendente	Bozza di lavoro dell'atto di indirizzo	OIV	Programma di Governo Relazione MEF sull'economia e la finanza pubblica dell'anno precedente Atto di indirizzo precedente Legge di stabilità Bilancio di previsione	31 gennaio anno (n-1)
	Bozza definitiva dell'atto di indirizzo	OIV/CRA		28 febbraio
	Emanazione dell'atto di indirizzo	Ministro		31 marzo
Fase ascendente	Proposta obiettivi strategici, operativi, piani d'azione, indicatori e target	CRA/OIV	Compilazione schede Incontri di condivisione	30 settembre
Consolidamento	Definizione obiettivi strategici, operativi, piani d'azione, indicatori e target	OIV/CRA	Esame definitivo schede Incontri di condivisione	30 novembre
Emanazione direttiva	Predisposizione direttiva	Ministro OIV		15 dicembre
	Emanazione direttiva	Ministro	Atto di indirizzo, esiti della fase di consolidamento	10 gennaio (anno n)

3.2 Programmazione dell'attività istituzionale

In coerenza con i tempi e le fasi della pianificazione strategica, ha luogo la programmazione dell'attività istituzionale svolta dalle strutture amministrative.

Entro la metà del mese di ottobre, il dirigente di seconda fascia, d'intesa col proprio personale, definisce le proposte di obiettivi da assegnare alla struttura e da perseguire nell'anno successivo, previo censimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili.

Tali proposte sono formulate tenendo conto delle linee di attività di maggiore rilevanza tra quelle svolte dall'unità organizzativa, desumibili dal sistema di Monitoraggio dei Centri di Costo (MCC). Può trattarsi di linee di attività correlate sia ad obiettivi istituzionali sia ad obiettivi strategici.

Le proposte sono presentate al dirigente di prima fascia e con lo stesso condivise entro la fine del mese di ottobre, con l'indicazione dei pesi rispetto ai quali è definito il calcolo per la valutazione dei risultati e dei target da raggiungere.

Entro il mese di novembre, i dirigenti di prima fascia consolidano gli obiettivi con i titolari dei CRA, procedendo, in particolare:

- alla verifica della significatività degli obiettivi proposti;
- alla individuazione di eventuali obiettivi trasversali, ovvero di obiettivi che abbiano implicazioni sulle attività svolte da altri;

- all'eventuale definizione, a partire dalle considerazioni precedenti, di un insieme di obiettivi nuovi e di obiettivi suscettibili di variazione, da rinegoziare con i dirigenti di seconda fascia;
- alla definitiva approvazione degli obiettivi.

Nel mese di dicembre, i titolari del CRA ed i dirigenti di prima fascia predispongono le bozze delle direttive per l'assegnazione di obiettivi e risorse, rispettivamente, ai dirigenti di prima fascia e ai dirigenti di seconda fascia (direttive di 2° e 3° livello).

Entro 10 giorni dall'emanazione della Direttiva ministeriale concernente gli indirizzi generali sull'attività amministrativa e sulla gestione, ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i titolari dei CRA emanano la direttiva per l'assegnazione delle risorse ai dirigenti di prima fascia, precisando, contestualmente, gli obiettivi oggetto di valutazione, i pesi e i target relativi (direttiva di 2° livello).

Entro 10 giorni dall'emanazione del decreto dei titolari dei CRA, i dirigenti di prima fascia emanano la direttiva per l'assegnazione delle risorse alle proprie unità organizzative, precisando gli indicatori degli obiettivi oggetto di valutazione, i pesi e i target relativi (direttiva di 3° livello).

Entro il successivo 31 gennaio, il Ministro emana il Piano della *performance*, di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), del d.lgs. 150/2009, che compendia gli obiettivi delle direttive di 1°, 2° e 3° livello emanate.

I medesimi obiettivi, corredati dagli indicatori, dai pesi e dai target corrispondenti, verranno a regime inseriti nel sistema di controllo di gestione per le successive fasi di monitoraggio, misurazione e valutazione. La tabella che segue riepiloga gli step di programmazione sinora descritti in riferimento all'attività istituzionale delle strutture amministrative.

Fasi	Risultati	Attori coinvolti	Scadenza
Fase ascendente	Proposta obiettivi istituzionali / indicatori / pesi / target	Dirigenti di 2° fascia	15 ottobre
	Approvazione obiettivi istituzionali / indicatori / pesi / target a livello di DG	DG	31 ottobre
	Approvazione obiettivi istituzionali / indicatori / pesi / target a livello di CRA	Capi Dipartimento	30 novembre
Fase discendente	Bozza di decreto di assegnazione obiettivi e risorse (bozza di direttiva di 2° livello)	Capi Dipartimento e DD.GG.	dicembre
	Decreto di assegnazione obiettivi e risorse a livello di Dipartimento (direttiva di 2° livello)	Capo Dipartimento	entro 10 gg dall'emanazione della direttiva del Ministro
	Decreto di assegnazione obiettivi e risorse a livello di DG (direttiva di 3° livello)	DG	entro 10 gg dall'emanazione del decreto di assegnazione da parte del Capo Dipartimento
Consolidamento	Piano della <i>performance</i>	Ministro / OIV	31 gennaio

3.3 Misurazione e valutazione del raggiungimento degli obiettivi programmati

Il processo di misurazione e valutazione degli obiettivi strategici è definito nelle linee guida allegate all'atto di indirizzo emanato dal Ministro entro il mese di marzo dell'anno antecedente a quello oggetto di valutazione.

L'OIV effettua il monitoraggio dell'attuazione della direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, acquisendo ogni trimestre, per il tramite del sistema di monitoraggio della direttiva, i dati necessari dai CRA.

Il monitoraggio rileva, nel corso dell'esercizio ed alla fine dello stesso, lo stato di realizzazione degli obiettivi, identificando gli eventuali scostamenti, le relative cause e gli interventi correttivi adottati, allo scopo di valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi e altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi raggiunti.



Nei mesi di aprile, luglio, ottobre e gennaio, l'OIV, nella logica della valutazione partecipata, sottopone gli esiti del monitoraggio di periodo a ciascun CRA, allo scopo di approfondire le cause degli scostamenti e le modalità degli interventi correttivi adottati, nonché al fine di acquisire la documentazione a sostegno ritenuta necessaria, prima di riferirne gli esiti al Ministro.

In coerenza con i tempi e le fasi della misurazione e valutazione degli obiettivi strategici, ha luogo la misurazione e valutazione degli obiettivi assegnati alle strutture organizzative nello svolgimento dell'attività istituzionale.

I responsabili delle unità organizzative, i dirigenti di prima fascia e i titolari dei CRA effettuano il monitoraggio degli obiettivi conferiti alle unità organizzative di competenza, acquisendo ogni semestre, per il tramite del sistema informativo per il controllo di gestione, i dati necessari.

All'esito del monitoraggio finale, l'OIV effettua la valutazione della *performance* organizzativa, estraendo i risultati dal sistema, in forma di percentuale di raggiungimento degli obiettivi programmati, ed attribuendoli:

- in via diretta, alle strutture organizzative cui si riferiscono;
- quale media dei risultati, alla Direzione generale cui afferiscono.

4. Procedura di conciliazione

In caso di disaccordo sul giudizio finale di valutazione, il Valutato potrà chiedere che siano prese in considerazione le sue ragioni ricorrendo ad un organo e ad una procedura di garanzia.

A tal fine dovrà essere costituita la “**Commissione di conciliazione per l’applicazione del sistema di valutazione della performance**” che, quale organo sussidiario, interviene obbligatoriamente soltanto su esplicita richiesta del Valutato qualora sorgano divergenze sul giudizio di valutazione.

La Commissione esprime pareri obbligatori ma non vincolanti; ha funzioni consultive e propositive. In particolare, verifica se esistono le condizioni per la revisione della valutazione; propone – previa discussione con il Valutatore - modifiche e/o integrazioni alla valutazione contestata, presidia la corretta applicazione della metodologia di valutazione.

E’ composta da:

- un dirigente della struttura tecnica permanente dell’OIV che la presiede con diritto di voto, un rappresentante per ciascun Dipartimento del Ministero (preferibilmente i tutor) e da un dirigente della Direzione generale del Personale, Organizzazione e Bilancio;
- per ogni membro e per il Presidente è nominato un supplente di pari fascia che interviene in caso di assenza o impedimento del rispettivo titolare ovvero nella ipotesi in cui sia coinvolto nella fattispecie oggetto di conflitto.

La commissione opera presso la DGPOB che fornisce il relativo supporto di segreteria.

I membri e il Presidente titolari e i relativi supplenti vengono nominati ogni due anni dal Direttore generale del personale, organizzazione e bilancio su designazione dei rispettivi Dipartimenti.

Il Valutato può farsi assistere, se lo ritiene, da un rappresentante delle organizzazioni sindacali cui aderisce o conferisce mandato o da un legale di propria fiducia.

La procedura di gestione del disaccordo sul giudizio valutativo che viene di seguito descritta dovrà concludersi entro 30 giorni lavorativi dalla sua attivazione.

Il Valutato, qualora non condivida in tutto o in parte la valutazione effettuata dal Valutatore:

- richiede a quest’ultimo, entro 10 giorni lavorativi dalla notifica della valutazione, una sospensione della valutazione;
- compila una nota di disaccordo individuando gli elementi che possono contribuire alla revisione della valutazione.

Il Valutatore:

- verifica la nota del Valutato;
- entro 10 giorni lavorativi dal ricevimento della nota di disaccordo, può rivedere la scheda e procedere alla revisione del giudizio precedentemente assegnato ed alla firma, o confermare la valutazione precedentemente espressa.



Il Valutato:

- prende visione della scheda e la firma, o qualora non concordi, può decidere di non procedere alla sottoscrizione;
- fermi restando gli ordinari rimedi per adire l'autorità giudiziaria a tutela dei propri diritti, entro 10 giorni lavorativi, può manifestare con nota scritta al Valutatore il proprio dissenso in ordine alla valutazione finale chiedendo l'attivazione della Commissione di conciliazione per approfondimenti supportando la propria richiesta con idonea documentazione.

La Commissione di conciliazione può:

- elaborare una proposta di modifica e/o integrazione alla valutazione, ricorrendone i presupposti;
- predisporre una eventuale nota informativa con la quale formula un parere in ordine alle criticità organizzative che hanno generato il disaccordo;
- confermare la valutazione del Valutato.

Il Valutatore può:

- accogliere le modifiche proposte dal Commissione di valutazione;
- confermare la propria valutazione motivando la decisione con nota scritta e consegnarla al Valutato per la firma di presa visione.



5. Modalità' di raccordo e integrazione con i sistemi informativi e di controllo esistenti

L'implementazione del sistema necessita di informazioni dislocate in diversi sottosistemi. Per massimizzare i risultati ottenibili, così come richiesto nella delibera Civit 104/2010, l'Amministrazione intende procedere utilizzando il patrimonio informativo disponibile, nonché dando attuazione al sistema di controllo di gestione.

I sistemi informativi coinvolti sono:

- Gespe (Gestione del personale) –che contiene l'anagrafe del personale e la relativa posizione organizzativa;
- Gespe - MCC (Monitoraggio dei Centri di Costo) - che consente di effettuare la rilevazione periodica dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali che operano per le diverse linee di attività di ciascuna unità organizzativa, nonché del numero di prodotti di ciascuna attività;
- Gespe – MCC Direttiva - che consente di gestire i dati relativi agli obiettivi strategici dei Dipartimenti, i relativi obiettivi operativi, completi di fasi e indicatori, e gli stati d'avanzamento, comprensivi delle risorse umane e finanziarie impegnate e utilizzate da parte delle Direzioni Generali.

L'Amministrazione ha aderito al Contratto quadro CNIPA n.4/2008 per l'affidamento in modalità ASP di un servizio per la contabilità analitica, il controllo strategico ed il controllo di gestione. Verso tale sistema confluiranno i dati rilevati anche da sistemi esterni quali:

- SPT per il costo del personale;
- GERIP sistema per la gestione delle presenze, che l'Amministrazione ha affidato all'esterno in modalità ASP, per i dati relativi alle ore lavorate e ai buoni pasto.

Inoltre, poiché l'Amministrazione dispone di altri sistemi informativi per alcune delle proprie attività istituzionali, sarà possibile effettuare determinazioni di misure di indicatori utili al monitoraggio della *performance* ricorrendo ad estrazioni automatiche dei dati anche a partire da questi sistemi informativi.

6. Modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio

Nel rinnovato quadro normativo delineato dal combinato disposto della legge di riforma del bilancio (L. 196/2009) e del d.lgs. 150/2009, il ciclo della *performance* descritto dal sistema di misurazione e valutazione di cui al presente documento si interseca con quello della programmazione finanziaria e di bilancio ed è necessario quindi individuare modalità di raccordo ed integrazione tra piano della *performance* e nota integrativa al bilancio di previsione.

In particolare, i contenuti dei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio devono necessariamente raccordarsi ed integrarsi con il processo sopra descritto per la misurazione e la valutazione della *performance*, anche al fine di recepire nelle note integrative allo stato di previsione del bilancio, di cui all'art. 21, comma 11, lett. a), della legge 196/2009, gli stessi indicatori di natura economico-finanziaria individuati per la misurazione della *performance*.

La scadenza entro cui tale raccordo deve avvenire è il 15 ottobre di ogni anno, termine per la presentazione del disegno di legge di bilancio annuale di previsione con allegata nota integrativa e scheda illustrativa di ogni programma (art. 21, in particolare co. 11, L. 196/2009).

Come sopra specificato, la fase ascendente del processo di pianificazione strategica e operativa con la proposta da parte dei CRA di obiettivi strategici, operativi, piani di azione, indicatori e target viene conclusa il 30 settembre e contestualmente è necessario effettuare una prima complessiva previsione delle risorse necessarie alla realizzazione sia degli obiettivi strategici/operativi, sia dell'attività istituzionale, attraverso la compilazione della nota integrativa al bilancio, in cui vengono rappresentati gli obiettivi riferiti a ciascun programma di spesa in termini di livello di servizi e di interventi.

La nota integrativa infatti prevede, con riferimento alla spesa, una sezione in cui va indicato il piano degli obiettivi correlati a ciascun programma e i relativi indicatori di risultato, al fine di programmare l'impiego delle risorse pubbliche per il triennio di riferimento del bilancio e diventa pertanto lo strumento con il quale vengono illustrati i criteri di formulazione delle previsioni, gli obiettivi da raggiungere e gli indicatori per misurarli.

La sezione di cui sopra contiene le informazioni relative al quadro di riferimento in cui l'amministrazione opera, illustra le priorità politiche, espone le attività e indica gli obiettivi riferiti a ciascun programma di spesa, che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, in coerenza con il programma generale dell'azione di Governo. Ulteriore elemento fondamentale per il raggiungimento di detti obiettivi è l'indicazione delle risorse finanziarie destinate alla realizzazione degli obiettivi, unitamente agli indicatori di realizzazione, ai criteri e ai parametri utilizzati per la loro quantificazione. In merito agli indicatori, la Ragioneria generale dello Stato (circ. 28/2010) ha sottolineato

l'importanza e l'opportunità che gli obiettivi contenuti nelle note integrative vengano associati ad un sistema completo di indicatori finanziari, di realizzazione, di risultato ed impatto.

I Nuclei di analisi e valutazione della spesa, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera f, del decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 22 marzo 2010, possono inoltre effettuare proposte per l'adozione di indicatori misurabili appropriati a rappresentare gli obiettivi intermedi o finali dei programmi di spesa da associare alle previsioni di bilancio in collegamento con la nota integrativa di cui all'articolo 21 della L. n. 196 del 2009 e del corrispondente rapporto sui risultati che accompagna il rendiconto di cui all'articolo 35 della medesima legge.

La nota integrativa al bilancio si inserisce quindi, nell'ampio processo di programmazione che prende avvio, come già detto, dalla definizione generale degli obiettivi di Governo ed è correlata ai vincoli e agli obiettivi di finanza pubblica, secondo le precise istruzioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze e contenute nella legge di bilancio e si conclude con l'emanazione della direttiva annuale generale da parte del Ministro, che diviene parte integrante del piano della *performance* da emanare entro il 31 gennaio di ogni anno.

In particolare, pur nel rispetto della rigorosa azione di contenimento della spesa pubblica (da ultimo stabilita con il DL 78/2010 convertito nella legge n. 122/2010), in sede di formulazione delle proposte di bilancio, per motivate esigenze, per il triennio 2011-2013 lo stesso D.L. 78 (art. 14, comma 2) stabilisce che le dotazioni delle spese rimodulabili possono essere compensate, non solo all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione, ma anche tra le missioni di ciascun stato di previsione.

Proprio per ottimizzare il coordinamento delle attività per la realizzazione degli interventi e obiettivi individuati, la realizzazione di ciascun programma di spesa è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativo.

Per garantire infine il massimo coordinamento tra OIV e nucleo di analisi e valutazione della spesa, con particolare riguardo alla definizione di indicatori significativi che potranno essere impiegati sia nella nota integrativa al bilancio di previsione sia nel piano della *performance* è prevista la partecipazione di un componente della struttura tecnica permanente dell'OIV alle riunioni del citato nucleo.