

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
ENTI LOCALI

Leonardo Falduto
Marco Rossi

Il sistema della performance dopo il D.Lgs. 74/2017

QUESTO VOLUME È ANCHE ONLINE

Consultalo gratuitamente ne "LA MIA BIBLIOTECA", la prima biblioteca professionale in the cloud con le pubblicazioni di **CEDAM, UTET Giuridica, IPSOA, ALTALEX**. Grazie ad un evoluto sistema di ricerca, puoi accedere ai tuoi scaffali virtuali e trovare la soluzione che cerchi da PC o tablet. Ovunque tu sia.

Per conoscere le modalità di accesso al servizio e consultare il volume online, collegati al sito **www.lamiabiblioteca.com**

La consultazione online viene offerta all'acquirente del presente volume a titolo completamente gratuito ed a fini promozionali del servizio "La Mia Biblioteca" e potrebbe essere soggetta a revoca da parte dell'Editore.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2017 Wolters Kluwer Italia S.r.l Via Dei Missaglia, 97, Edificio B3, 20142 - Milano

ISBN: 978-88-217-6196-6

Il presente file può essere usato esclusivamente per finalità di carattere personale. I diritti di commercializzazione, traduzione, di memorizzazione elettronica, di adattamento e di riproduzione totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

La presente pubblicazione è protetta da sistemi di DRM. La manomissione dei DRM è vietata per legge e penalmente sanzionata.

L'elaborazione dei testi è curata con scrupolosa attenzione, l'editore declina tuttavia ogni responsabilità per eventuali errori o inesattezze.

PRESENTAZIONE

Il tema della misurazione e gestione della *"performance"* negli Enti locali (e più in generale nelle Pubbliche Amministrazioni) è da diversi anni centrale non solo nel dibattito dottrinale, ma anche nella prassi e nell'evoluzione normativa, che in ultimo si è tradotta nel D.Lgs. n. 74/2017 di modifica del D.Lgs. n. 150/2009.

Nonostante l'ampia produzione in materia (derivante altresì dal contributo dell'ex CIVIT), anche in termini di contributi tecnico-professionali, tuttavia, la *gestione della performance* sembra essere una "sfida" ancora in essere nell'ambito della Pubblica Amministrazione, alla luce delle difficoltà incontrate rispetto ad un'efficace implementazione dei metodi e degli strumenti richiesti.

Indubbiamente, la Pubblica Amministrazione e gli Enti locali presentano alcune caratteristiche (come la forte eterogeneità dei servizi resi e la natura istituzionale) che rendono piuttosto complessa l'introduzione delle logiche di *measurement* e *assessment della performance* in modo ampio e (ad oggi) senza un'esclusiva correlazione con l'applicazione degli istituti contrattuali incentivanti.

L'evoluzione normativa intercorsa, l'introduzione di organismi di valutazione con compiti sempre più incisivi, i riflessi tendenzialmente più importanti (dopo il D.Lgs. n. 74/2017) della "valutazione", i possibili risvolti in termini di responsabilità e le molteplici indicazioni dell'ex CIVIT, impongono – nondimeno – di proseguire nello sforzo già intrapreso di tendere all'incessante miglioramento dell'efficacia-efficienza della gestione, anche mediante la sistematica misurazione della *performance* conseguita, a livello di ente, a livello di singole unità organizzative ("*performance organizzativa*") e di singole unità di personale ("*performance individuale*").

Nel sinteticamente descritto contesto di riferimento complessivo si inserisce il presente volume, destinato a coloro che, a vario titolo (operatori degli Enti locali, Studiosi, Consulenti, Componenti di organismi di valutazione), intendono approfondire le tematiche legate alla misurazione e valutazione della *performance* soprattutto negli Enti locali, alla luce del quadro normativo e contrattuale esistente.

Nella prima parte, infatti, viene analizzato il contesto mediante un *excursus* sulle funzioni e sulle origini del *management* e della misurazione e valutazione della *performance* tenendo conto anche delle principali e più significative esperienze internazionali in materia, sempre nella prospettiva della direzione delle risorse umane e per obiettivi (MBO).

Successivamente, è delineato il quadro normativo vigente (rappresentato dal D.Lgs. n. 150/2009 come integrato e modificato dal D.Lgs. n. 74/2017) anche in funzione della genesi progressiva da cui è scaturito, approfondendo il "ciclo della *performance*" nelle fasi e negli strumenti che lo caratterizzano, con ampie

indicazioni di carattere metodologico, utili per la più efficace introduzione dei meccanismi necessari.

A seguire, con un approccio sistematico, sono analizzati il ruolo, i compiti e le funzioni degli organismi di valutazione, le cui competenze sono cresciute nel corso del tempo arricchendosi fortemente anche nell'ambito dell'attuazione della disciplina anticorruzione e trasparenza, oltre che nel presidio del sistema di misurazione e valutazione della *performance* e nella certificazione (validazione) della relazione sulla *performance* annuale, nelle sue articolazioni e componenti.

Viene poi focalizzata l'attenzione sulla programmazione in *cascading*, quale presupposto fondamentale di implementazione delle logiche della misurazione e di efficace predisposizione del piano esecutivo di gestione, mediante la derivazione e strutturazione degli obiettivi operativi (da assegnare agli incaricati di posizione organizzativa ed al restante personale) dagli obiettivi di *performance* (tipicamente assegnati al ruolo dirigenziale/apicale).

Completa poi il volume, sempre con un approccio metodologico rigoroso e con schemi e utili indicazioni operative, la trattazione di alcuni temi che sono strettamente interconnessi con il più ampio ambito della *performance*, essendo correlati alla disciplina anticorruzione e trasparenza (con l'importante ruolo assegnato agli OIV dal D.Lgs. n. 97/2016), alle fattispecie normativamente previste che comportano responsabilità di risultato in caso di inadempimento ed agli strumenti contrattualmente previsti per l'incremento dei fondi incentivanti del personale dipendente, con le criticità che ne conseguono in termini applicativi.

Il volume, che nasce dall'esperienza non solo accademica, ma anche operativa degli autori (da anni impegnati quali componenti di organismi di valutazione nell'implementazione delle logiche della *performance*), si basa sulla forte convinzione che i sistemi analizzati possano contribuire fortemente allo sviluppo della Pubblica Amministrazione in Italia, nella prospettiva di tendere al migliore conseguimento della propria ragion d'essere, in termini di migliore soddisfacimento dei bisogni della collettività amministrata.

Tracciando un *fil rouge* tra metodi, strumenti, scelte, responsabilità, ruoli, norme e loro applicazione l'obiettivo è offrire un quadro sistematico sul tema della "*performance*" nelle Pubbliche Amministrazioni locali, auspicando che il lavoro svolto possa non solo concorrere ad aiutare coloro che a vario titolo sono impegnati sul "campo", ma altresì a sensibilizzare gli attori interessati affinché il sistema della *performance* diventi una componente essenziale della gestione degli Enti locali.

Leonardo Falduto
Marco Rossi

PROFILO AUTORI

Leonardo Falduto

Professore Associato di Economia Aziendale e Docente di Programmazione e Controllo della Amministrazioni Pubbliche presso l'Università del Piemonte Orientale (DIGSPES - Alessandria) e p/c del Master in Innovazione della Pubblica Amministrazione di Genova e del Master in City Management di Forlì (UNIBO) – Formatore e Consulente negli ambiti del Risk e performance management e del Controllo di gestione - Componente di organismi di valutazione (collegiali e monocratici).

Marco Rossi

Dottore commercialista in Genova – Giornalista pubblicitista – Professore a.c. all'Università di Genova - Revisore e consulente di enti pubblici e di società pubbliche – Componente di Nuclei di valutazione ed organismi indipendenti di valutazione – Autore di numerosi articoli pubblicati su riviste di rilevante diffusione – Formatore in materia di contabilità pubblica, società partecipate, personale e sistemi di misurazione e valutazione della performance - Consulente tecnico dell'autorità giudiziaria – Sindaco di società a partecipazione pubblica.

SOMMARIO

Presentazione	III
Profilo Autori	V
Capitolo 1 - Management e direzione delle risorse umane	
1.1. Le funzioni e le origini del management	1
1.2. La valutazione come leva di direzione delle risorse umane	4
1.3. Elementi di gestione delle risorse umane	6
1.4. La motivazione e i sistemi di MBO	8
1.5. Il Sistema normativo vigente di valorizzazione delle risorse umane	11
1.6. La struttura retributiva e i sistemi di pay for performance	13
1.6.1. Strutture retributive nel mondo	14
1.7. I dirigenti e la valutazione	19
1.8. CIVIT e le competenze	24
1.9. Focus	27
Focus 1 - Taylorismo	27
Focus 2 - Harryngton Emerson	28
Focus 3 - Modernizzazione della Pubblica Amministrazione italiana	29
Focus 4 - Manuale di performance management del Dipartimento del Commercio USA Capitolo 11 "Relationships of Performance Appraisals to Other Personnel Actions"	30
Focus 5 - Legislazione statunitense vigente in relazione alla basilarietà della valutazione per qualunque step di gestione delle risorse umane	31
Focus 6 - Il bilancio delle riforme F. Bassanini, relazione presentata al Convegno su Le riforme amministrative a dieci anni dalla Riforma Bassanini, organizzato dall'Università di Roma Tre, Roma, 30-31 gennaio 2008	32
Focus 7 - Nascita e sviluppo di strutture retributive contenenti trattamenti accessori del tipo pay for performance/performance-related pay	33
Focus 8 - Il paper OECD	34
Focus 9 - Rapporto GAO-17-627T	35
Focus 10 - Il momento di appraisal	36
1.10. Allegati	37
1.10.1. Allegato 1 - Policy del Dipartimento del Commercio degli USA In tema di Performance Management System	37
1.10.2. Allegato 2 - Developing Competencies Città di Milwaukee Tasks and Knowledge, Skills, and Abilities (KSAs)	43

1.10.3. Allegato 3.1 - "Dizionario delle Competenze e Comportamenti per la valutazione del personale dirigente: struttura del portafoglio e pesi"	47
1.10.4. Allegato 3.2 - "Dizionario delle Competenze e Comportamenti per la valutazione del personale dirigente: repertorio e scala valutativa"	48

Capitolo 2 - Il performance management

2.1. Gli USA e le origini del performance management.....	61
2.2. Il New Public Management	64
2.3. Gli elementi e il ciclo del performance management.....	70
2.4. Il recepimento nell'ordinamento italiano del performance management: la Legge Brunetta	79
2.5. Focus.....	82
Focus 1 - New Public Management.....	82
Focus 2 - New Public Management: riflessioni critiche e tarature.....	83
Focus 3 - Art. 7, D.Lgs. n. 150/2009 come modificato dal D.Lgs. n. 74/2017	84
2.6. Allegati.....	85
2.6.1. Allegato 1 - Performance Improvement Plan	85
2.6.2. Allegato 2 - Discipline & Performance Improvement Guide - City of Idaho Falls	89

Capitolo 3 - Il sistema di misurazione e valutazione della performance

3.1. Il sistema della performance e gli ambiti di misurazione.....	94
3.2. La performance organizzativa	98
3.3. La performance individuale.....	101
3.4. La capacità di valutazione dei collaboratori	103
3.5. Il ciclo di gestione della performance	110
3.6. La definizione degli obiettivi.....	114
3.7. Gli indicatori di performance.....	120
3.8. La rendicontazione mediante la relazione sulla performance.....	123
3.9. La misurazione e valutazione della performance individuale della dirigenza	126

Capitolo 4 - L'organo di valutazione: compiti, funzionamento e responsabilità

4.1. L'organo di valutazione nel quadro evolutivo	129
4.2. L'alternativa tra OIV e nucleo dopo il D.Lgs. n. 150/2009.....	131
4.3. L'OIV dopo il D.Lgs. n. 74/2017	137
4.4. Le funzioni dell'organismo indipendente di valutazione (OIV).....	139

4.5. Le funzioni di monitoraggio dell'OIV	141
4.6. Le funzioni di certificazione/attestazione dell'OIV	147
4.7. Le funzioni di valutazione della dirigenza	148
4.8. Le funzioni di validazione	150
4.9. Le funzioni di interlocuzione sistematica con soggetti esterni	154
4.10. Le funzioni residuali e discrezionali	155
4.11. I componenti degli organismi indipendenti di valutazione	156
4.12. L'organismo di valutazione negli Enti locali dopo il D.Lgs. n. 74/2017...	160
4.13. Le forme di responsabilità dell'organismo di valutazione	161

Capitolo 5 - Il sistema di programmazione e controllo in cascading

5.1. Dal PEG agli obiettivi di performance	163
5.2. Dagli obiettivi di performance agli obiettivi operativi	167
5.2.1. Il Programma Operativo: PiO	167
5.3. Performance individuali (qualitative e quantitative)	171
5.4. Indicatori, target, grading e score	175
5.5. Focus	181
Focus 1 - Cascading	181
Focus 2 – Programma operativo - PIO	182

Capitolo 6 – Sistema di misurazione e valutazione della performance e sistema di gestione del rischio di corruzione

6.1. Il contesto di riferimento	183
6.2. L'approccio anti-corruzione	185
6.2.1. I principi	188
6.2.2. La struttura	189
6.2.3. Il processo	189
6.3. Lo strumento di prevenzione della corruzione: il PTPC	191
6.4. Risk e performance management	192
6.5. I red flag indicator	195

Capitolo 7 – La responsabilità di risultato nell'ambito delle diverse disposizioni e la loro applicazione

7.1. Premessa	205
7.2. Le finalità della previsione normativa	207
7.3. Le tipologie di obbligo	210
7.4. L'accertamento delle violazioni	212

Capitolo 8 – Gli strumenti di ulteriore incentivazione delle premialità

8.1. Gli strumenti contrattuali a disposizione	214
8.2. Le caratteristiche degli istituti ed il loro utilizzo	215

8.3. Il rapporto con gli altri istituti premianti.....	218
8.4. L'accertamento da parte degli organismi di valutazione	224
Capitolo 9 – Conclusioni	226

1. Management e direzione delle risorse umane

di Leonardo Falduto

1.1. Le funzioni e le origini del management

Tra la fine del '800 e l'inizio del '900 F. W. Taylor [⇒ **FOCUS 1**] con l'ideazione di alcuni principi organizzativi avvia di fatto un percorso di identificazione della figura del *manager* in termini non più spontaneistici o di luogotenenza della proprietà, ma di individuazione di attributi specifici del ruolo e di compiti propri. Impone alla direzione d'impresa di parcellizzare il lavoro, di specializzare sempre più i compiti, di razionalizzare i processi lavorativi al fine di determinare i tempi e i modi migliori per aumentare la produttività e diminuire la conflittualità con i lavoratori.

Quasi contemporaneamente, Harryngton Emerson [⇒ **FOCUS 2**] assegna il primo posto tra i 12 principi di efficienza organizzativa agli "ideali chiaramente definiti", per cui da un *management* esclusivamente proteso a controllare e ad organizzare, si cerca di passare ad un management più attento agli obiettivi d'impresa e alle strategie utili a perseguirli.

Nel '25, poi, Henri Fayol¹, pur affermando che il compito della direzione consiste soprattutto nell'amministrare bene ciò che già esiste, aggiunge che il *manager* deve anche preoccuparsi di: programmare, organizzare, coordinare, controllare e comandare (c.d. compiti funzionali).

In un'organizzazione non accentrata, in cui il potere direttivo è stato distribuito dal vertice verso il basso tali responsabilità, che prima era solo dell'imprenditore, si riversano così anche sul *management*. In realtà, non si potrebbe propriamente parlare di *manager* senza il conferimento di tale potere direttivo e degli accennati primari compiti funzionali.

Venendo ai nostri giorni al comando si è sostituito il concetto di guida (*leading*) e il concetto di coordinamento è stato riassorbito dal più generale concetto di organizzazione², risultandone salienti, quindi, compiti di *programmazione, organizzazione, guida e controllo*; il tutto finalizzato a perseguire e raggiungere gli obiettivi dell'organizzazione in termini efficaci ed efficienti, cioè una *performance* ottimale.

Con riferimento ad un contesto nativamente di aziende private si può ritenere di attribuire al *management* i seguenti significati.

¹ Si tratta del noto testo *Direzione Industriale e Generale*, del 1925, ripubblicato da F. Angeli nel 1973.

² Vedasi R. Daft, *Organizzazione Aziendale*, Apogeo, 2004.

- **Programmazione:** definizione di mete per le performance organizzative future e decisione su quali attività avviare e sull'uso delle risorse necessarie per raggiungerle. La programmazione implica quattro elementi:
 - 1) valutazione dei vincoli ambientali e delle risorse organizzative;
 - 2) determinazione di un insieme di mete dell'organizzazione;
 - 3) sviluppo di strategie e piani per raggiungere le mete prefissate;
 - 4) formulazione di un processo decisionale.
- **Organizzazione:** funzione manageriale per essere certi che ci siano le risorse necessarie per sviluppare un piano. L'organizzazione comporta l'assegnazione di compiti, il raggruppamento di compiti all'interno di dipartimenti e l'allocazione delle risorse a ciascun dipartimento. I *manager* devono associare individui e compiti così da essere certi dell'impiego effettivo delle risorse per svolgere attività/compiti. L'organizzazione si basa su tre elementi:
 - 1) sviluppare la struttura dell'organizzazione;
 - 2) acquisire e formare risorse umane;
 - 3) stabilire codici di comunicazione e reti.
- **Guida:** condurre significa usare l'influenza per motivare i dipendenti a raggiungere le mete organizzative. I *manager* devono essere in grado di persuadere gli impiegati a raggiungere le mete aziendali. Tre sono gli elementi costitutivi:
 - 1) motivare i dipendenti;
 - 2) influenzare i dipendenti;
 - 3) formare gruppi effettivi di lavoratori.
- Ed, infine, il concetto di **Controllo:** la fase finale del processo di *management* è il controllo, che significa monitorare le attività svolte dagli impiegati, determinare se l'organizzazione sta raggiungendo le sue mete e correggere se del caso. Il controllo assicura che, attraverso una guida efficace, ciò che è stato programmato e organizzato per farlo in essere sia efficacemente ed efficientemente posto in essere. Tre elementi costituiscono le funzioni basilari del controllo:
 - 1) sistema di controllo;
 - 2) valutazione e ricompensa delle *performance* dei dipendenti;
 - 3) controllo dei dati finanziari, non finanziari e delle risorse fisiche.Il controllo è un processo continuo in divenire per verificare se l'organizzazione è in procinto di raggiungere gli obiettivi prefissati o se è necessario effettuare correzioni.

La nascita e l'affermazione dei principi dello *scientific management* abbinata all'esigenza di affermare il principio della dicotomia politica-amministrazione in aggiunta ad un concetto di amministrazione riduttivo rispetto a quello maturato

nell'Economia Aziendale³ hanno reso naturale il tentativo di trasporre proprio lo *scientific management* alla Pubblica Amministrazione per definire un c.d. "ap-proccio manageriale alla gestione della Pubblica Amministrazione"⁴.

L'estremizzazione dell'accennata dicotomia ha portato, nella prima metà del novecento, a privilegiare un concetto di amministrazione di tipo "esecutivo", quindi finalizzata ad essere efficiente nello svolgimento delle operazioni gestionali, tralasciando l'attenzione all'economicità e all'efficacia, non in quanto secondarie, ma in quanto scontatamente frutto delle prerogative di scelta politica, quindi non imputabili o conferibili né come obiettivi, né come responsabilità alla sfera manageriale della Pubblica Amministrazione.

Come frutto emblematico di un tale processo di applicazione intersettoriale degli studi di *management* si deve qui ricordare l'opera di un noto studioso statunitense⁵ che a cavallo della metà del secolo scorso ha messo a fuoco "le funzioni del responsabile dell'amministrazione di qualsivoglia azienda, anche pubblica" identificandole nelle seguenti: *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*.

L'acronimo conseguente (POSDCORB) ha costituito per molto tempo il simbolo dell'esigenza di principi (scientifici) per il *management* della Pubblica Amministrazione.

Ma la crisi economica degli anni '30, la seconda guerra mondiale e i piani di ricostruzione post-bellici, riaffermando la nevralgicità dello Stato come centro decisionale, indussero un progressivo smantellamento del principio riformatore che distinguendo politica da amministrazione ne affermava la necessaria separazione.

A tale smantellamento - e all'affermarsi dell'interesse prevalente della Scienza Politica rispetto alle Amministrazioni Pubbliche, soppiantando di fatto le discipline aziendali - hanno contribuito sicuramente gli studi di H. A. Simon, incentrati sull'amministrazione intesa non tanto come *management* della Pubblica Amministrazione, quanto come processo decisionale⁶.

Si può in conclusione affermare che quasi tutto il terzo quarto del secolo scorso sia stato un periodo buio per gli studi (internazionali) di *management* pubblico e che a partire dalla fine degli anni '60 siano via via riaffiorati nell'ambito

³ Come riportato da R. Mussari, W. Wilson considera come "Amministrazione" la dettagliata esecuzione dei grandi piani di azione governativa, non anche l'elaborazione degli scenari e delle strategie sottese ai medesimi grandi piani. In *Direzione e Controllo gestionale nelle aziende pubbliche*, R. Mussari, Monografia della Collana Quaderni di Istituto, Siena, 1990) a pag. 54.

⁴ Per una completa disamina di tali fasi evolutive negli studi e nelle applicazioni di *management* vedasi di R. Mussari, *ibidem*, Capitolo Secondo.

⁵ Si tratta di L. Gulick e dei suoi due lavori; il primo del 1937 *Papers on the Science of Administration*, New York, il secondo *Notes on the theory of Organization in Perspectives on public Burocracies*, terza edizione, 1981, Cambridge.

⁶ Si veda di H.A. Simon, *Administrative Behavior*, terza ed., New York, 1976. Per un approfondimento si consulti di R. Mussari, *ibidem*, in particolare il par. 4 del Capitolo 2.

dell'economia aziendale importanti contributi⁷, coincidenti temporalmente con il filone del *new public management* (di cui si dirà oltre) e sicuramente considerabili come la fonte scientifica [⇒ **FOCUS 3**] del processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione italiana, formalmente avviato alla fine degli anni '80. Naturalmente, tale movimento scientifico non si può certo ritenere responsabile dell'eventuale perfettibilità e a tratti contraddittorietà del corpus normativo vigente, né tantomeno si può ricondurre esclusivamente alla carenza normativa il margine di miglioramento del processo di aziendalizzazione ancora presente, in quanto la disseminazione delle logiche aziendali non avviene sicuramente solo a mezzo di norme, ma anche grazie alla creazioni di cultura e pratiche aziendali nei processi formativi e consulenziali rispettivamente delle risorse umane e degli Enti stessi, oltreché in presenza di ricambi generazionali nelle nomenclature della P.A. che in Italia stentano a prodursi, a differenza di quanto accade invece in altri Paesi occidentali, per il persistente fenomeno della "gerontocrazia".

Vi sono non rare trattazioni del tema del presente Capitolo, ma la presente vuole da una parte costituirne una versione originale per il profilo strategico con il quale si cercherà di affrontarlo, dall'altra rappresentare un riferimento moderno, costruttivo e ottimistico per le applicazioni di origine normativa, che comunque ne scandiscono l'attualità, causando spesso "ansie" amministrative anche relativamente alla *compliance*.

1.2. La valutazione come leva di direzione delle risorse umane

La valutazione del personale della P.A. se da un lato costituisce un disposto normativo-contrattuale di recente innovato⁸, dall'altro rappresenta una tradizionale leva motivazionale, anch'essa oggetto di rivisitazioni pratico-dottrinali fina-

⁷ Ci limitiamo a ricordare, oltre a quelli già citati, tra tutti: G. Ferrero, *Impresa e Management*, Giuffrè, 1980; O. Volpato, *Amministrare oggi l'Ente Locale*, Giuffrè, 1987; A. Guarini, *Le aziende pubbliche di produzione. Prime proposizioni*, Venezia, 1967; E. Borgonovi, *L'impresa pubblica*, Milano, 1979; G. Bruni, *Le imprese pubbliche in economia d'azienda*, Verona, 1968.

⁸ Ci riferiamo, come noto, alla legge n. 15/2009 (art. 2) e al D.Lgs. n. 150/2009 (art. 1), recentemente modificato dal D.Lgs. n. 74/2017, che - sia negli aspetti innovativi inerenti tematiche precedentemente riservate alla contrattazione nazionale e decentrata, sia negli aspetti modificativi della previgente normativa (principalmente del D.Lgs. n. 165/2001) - affermano alcuni principi innovatori della P.A. tra cui: l'introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli *standard* internazionali di qualità e al miglioramento delle qualità percepita da parte dell'utente; la valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali per i singoli dipendenti sulla base dei risultati conseguiti dalle relative strutture amministrative; la definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici; l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa; la selettività e concorsualità nelle progressioni di carriera; il riconoscimento di meriti e demeriti; la selettività e valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali; il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza e l'ampliamento della responsabilità disciplinare verso gli esiti della valutazione.

lizzate a renderla maggiormente coerente e funzionale al modello del *New Public Management* (NPM)⁹, di cui si tratterà nel successivo Capitolo 2.

Si tratta, cioè, in considerazione del paradigma che riguarda oggi le Pubbliche Amministrazioni occidentali (vieppiù in tempi di crisi finanziaria ed economica), di considerare utilmente necessario non soltanto selezionare, assumere, formare/addestrare e remunerare persone a svolgere compiti del profilo ricoperto - più o meno ampi, ripetitivi, complessi e con un contenuto non solo banalmente adempimentale bensì con una quota di responsabilità non meramente amministrativa, ma anche gestionale - ma altresì di motivarle a sentirsi ingaggiate nelle mete che l'organizzazione si prefigge e che la legittimano socialmente in termini istituzionali.

La motivazione dell'ingaggio non nasce esclusivamente dal possibile coinvolgimento nella definizione di piani, programmi e strategie, ma anche da una parziale immedesimazione soggettiva dei lavoratori nel successo che l'Organizzazione Pubblica deve programmare e raggiungere, costituito dall'efficace capacità di soddisfare i bisogni e/o di svolgere le funzioni istituzionali, misurabili in termini quali-quantitativi e, quindi, in grado di stimolare le risorse umane necessarie per (contribuire a) produrre direttamente o indirettamente (creandone i presupposti, ad es. in termini di attivazione funzionale di strumenti - infrastrutture tecnologiche) le condizioni di successo dell'organizzazione¹⁰.

La valutazione dei dipendenti (*Performance Appraisal*) di un'Organizzazione Pubblica, in quanto leva direzionale, deve quindi costituire uno *step* obbligatorio per ogni lavoratore relativamente a tutta una serie di *azioni gestionali* (positive o negative) riguardanti la Risorsa Umana (*Work Unit*) [⇒ **FOCUS 4 e 5**].

Come noto il concetto di "valutazione in ambito organizzativo" si abbina a differenti scopi e applicazioni. L'orientamento del presente scritto finalizza la trattazione del tema valutativo alla gestione diretta delle risorse umane, presumendo cioè che qualunque lavoratore necessiti di conoscere il suo grado di funzionale adeguatezza relativamente al ruolo sostanzialmente agito all'interno di un'organizzazione per contribuire concretamente al perseguimento di successo della missione istituzionale¹¹, così come che l'organizzazione debba disporre di un metodo efficace per *catalogare* i propri lavoratori in termini di *performance*

⁹ La parola chiave di tali innovazioni è **performance** e le declinazioni maggiormente legate a quanto affermato sono: *Performance Management*, *Performance Measurement*, *Performance Contracting* e *Pay for Performance* (o *Performance Related Pay*).

¹⁰ Tale logica motivazionale riverbera il metodo di programmazione a cascata (*cascading*) di cui si tratterà nel Capitolo 5. Metodo suggerito anche dall'United States Office of Personnel Management (OPM) nel recente Manuale *A Handbook for Measuring Employee Performance* (marzo 2017).

¹¹ È pur vero che aspetti organizzativi indirettamente inerenti la risorsa umana, quali la "pesatura" della posizione ricoperta e/o delle Responsabilità specifiche temporaneamente assegnate, comportano un evidente effetto motivazionale da non trascurare, ma non si vuole qui concentrare l'attenzione della trattazione su tali elementi in quanto non strettamente aderenti il processo di riforma qui trattato in termini di disamina teorico-applicativa.

individuali rese. A tale proposito è bene ricordare che prima di etichettare con il termini di *performance* l'ambito valutativo individuale di un lavoratore, la pratica e la dottrina hanno sviluppato - negli ultimi 30 anni - l'approccio secondo cui oggetto della valutazione di un lavoratore dovrebbero essere le **competenze possedute e utilmente applicate**, palesate dai comportamenti agiti, così che la valutazione definisca il presupposto per il loro sviluppo virtuoso, non solo stimolando il lavoratore a migliorarne il portafoglio, ma anche impegnando l'organizzazione a supportarne la crescita con adeguate soluzioni organizzative di vario tipo. Tale approccio è definito "*competence management*"¹².

1.3. Elementi di gestione delle risorse umane¹³

La gestione delle risorse umane è definita come il processo attraverso cui attrarre, sviluppare e trattenere una forza lavoro dotata e partecipativa per sostenere la mission, gli obiettivi e le strategie dell'organizzazione.

La tematica della gestione delle risorse umane (HRM – *Human Resource Management*) si è sviluppata negli Stati Uniti nel primo dopoguerra con le teorie sull'organizzazione sviluppate da Taylor e in precedenza richiamate.

Solo negli anni '70, però, gli studiosi di organizzazione mettono in luce la sostanziale importanza degli aspetti cosiddetti "soft" dell'organizzazione, passando da una visione direttiva, secondo cui i dipendenti devono essere trattati con "umanità", ad una visione d'insieme per la quale gli stessi devono essere coinvolti nella gestione aziendale. Vengono, quindi, sviluppati dei nuovi concetti quali: delega, motivazione, supervisione, controllo e valutazione.

Negli anni '80, con l'affermarsi anche in occidente delle teorie del *Total Quality Management*, si sono aggiunti ulteriori aspetti nella gestione delle risorse umane, ossia: la relazione con i dipendenti e lo spirito di gruppo. Tali aspetti hanno arricchito ulteriormente le tematiche legate alla motivazione, alla condivisione della *mission* aziendale, alla comunicazione ed al lavoro per obiettivi.

¹² Con particolare riferimento all'applicazione del *Competence Management* ai *Public Service* si veda ad es. quanto definito dalla Città di Milwaukee

(<http://city.milwaukee.gov/ImageLibrary/User/jkamme/CompensationServices/Career-Ladders/DevelopingCompetencies.pdf>) e i riferimenti bibliografici seguenti da loro indicati: 1. Campion, Michael, Fink, Alexis A., Ruggeberg, Brian J., Carr, Linda, Phillips, Geneva M. & Odman, Ronald B.; *Doing Competencies Well: Best Practices In Competency Modeling*; Personnel Psychology, 2011, 64, 225 – 262. 2. Shippmann, Jeffery S., Et Al; *The Practice of Competency Modeling*, Personnel Psychology, 2000, 53, 703 – 740. 3. *Handbook of Workplace Assessment, Evidence-Based Practices for Selecting and Developing Organizational Talent*, Publication of the Society for Industrial and Organizational Psychology, Published by Jossey-Bass, 2010. 4. Gatewood, Robert D., Field, Hubert S., *Human Resources Selection*, The Dryden Press, Harcourt Brace College Publishers, 1994. Per una puntuale trattazione del tema si rinvia al Capitolo 4 del Libro *Elementi di Management e Valutazione negli Enti locali*, L. Falduto, Giappichelli, 2009. Infine, vedasi l'Allegato 2 al Capitolo quale documento esemplificativo dell'applicazione del concetto "**competenze**" alla gestione delle risorse umane.

¹³ Questo paragrafo, come altri ivi contenuti, sono tratti dal Capitolo 43, di L. Falduto, all'interno del Volume *Ordinamento e gestione contabile-finanziaria degli enti locali* (a cura di G. Astegiano), IPSOA, 2012.

Un ulteriore e fondamentale elemento introdotto alla fine degli anni '90 è il concetto di "cambiamento", ossia in ambienti sempre più complessi ed in continuo mutamento, le aziende hanno necessità di persone in grado di gestire ed utilizzare il cambiamento come opportunità, specialmente a livello manageriale. Nelle Pubbliche Amministrazioni odierne stenta ancora ad affermarsi, però, un vero e proprio processo di gestione delle R.U., specialmente in tutti quegli Enti di piccole dimensioni, dove la massa critica non viene superata, riscontrando ancora oggi, spesso, solamente precarie attività di *amministrazione del personale*. Eppure, la fase di cambiamento che ci si ritrova a vivere - e che le riforme Basanini [⇒ **FOCUS 6**] hanno avviato ormai trent'anni fa - richiederebbe proprio una particolare attenzione non solo alla spesa per il personale e al suo controllo, ma anche all'investimento (patrimonio) che il personale rappresenta e, quindi, alla sua *valorizzazione e manutenzione evolutiva*.

Ecco, quindi, che quando si legge la delibera CIVIT n. 114/2010 e la confronta con le realtà conosciute ci si rende conto che il patrimonio, non solo di sensibilità professionali, ma anche di cultura manageriale e di disponibilità intellettuale a ragionare in tali termini è sostanzialmente rarefatto. Si afferma, infatti, che "l'adozione di un dizionario delle competenze è un passo necessario al fine di rendere la metodologia di valutazione dei comportamenti manifestati dall'individuo il più possibile basata su criteri condivisi e omogenei. Inoltre, da un lato, il dizionario delle competenze facilita l'attività del valutatore che dovrà scegliere, tra un insieme predefinito di competenze (o, in fase iniziale, di comportamenti attesi), quelle più idonee per valutare il singolo individuo; dall'altro, quest'ultimo avrà la possibilità di essere valutato sulla base di un insieme di voci comuni a tutti gli altri individui appartenenti all'amministrazione". E ciò, per due principali ordini di motivi.

Il **primo** è la quasi totale inesistenza di ruoli organizzativi dedicati alla *Gestione delle Risorse Umane* (GRU), nella maggioranza degli Enti locali, sicuramente in tutti i c.d. piccoli Comuni (cioè con popolazione inferiore a 5.000 abitanti) che, su un totale di 8.094 Comuni, sono 5.693; mentre sotto i 30.000 abitanti sono complessivamente circa 7.800.

Considerando una media di un dipendente comunale circa ogni 110 abitanti e considerando che gli abitanti nei piccoli Comuni sono circa 10,3 milioni su circa 60,4 milioni complessivi, si ricava che circa 120.000 dipendenti degli Enti locali lavorano in piccoli Comuni, derivandone un dato medio di 21 dipendenti per (piccolo) Ente!

È chiaro che tali dimensioni (statistiche) non favoriscono certo lo sviluppo dei servizi di *staff* come la GRU, ma contemporaneamente non creano neanche il presupposto per alcune condizioni di miglioramento dei servizi di *line* al cittadino, tutti motivi aggiuntivi per definire con maggiore decisione un processo di aggregazione (fusione), se del caso forzata, degli Enti locali (delle loro tecnostrutture) per raggiungere dimensioni ottimali anche da tale punto di vista.

Il **secondo** ordine di motivi consiste nel fatto che le risorse umane sono state diffusamente considerate o come Spese/Costi da ridurre al minimo, magari con progetti di informatizzazione spinta sull'onda dell'obiettivo strategico di "riduzione del c.d. *digital divide*"; oppure, come soggetti di clientelismo politico-sindacale in virtù del loro elettorato attivo, quindi più da irretire e sedurre che valorizzare meritocraticamente. In realtà, il capitale umano rappresentato dalle R.U. di un'Organizzazione Pubblica dovrebbe essere, innanzitutto, considerato in ottica di valorizzazione proprio dalla stessa tecnostruttura che, con l'alternarsi dei diversi mandati elettivi, dovrebbe stipulare una sorta di accordo di mandato, "mettendosi, quindi, al servizio del perseguimento delle politiche amministrative"; ponendo cioè a disposizione dell'Amministrazione subentrante l'intero patrimonio costituito dal capitale umano, al fine di dare il migliore contributo alla realizzazione del mandato elettivo, definito dalle Linee Programmatiche di Mandato.

La gestione strategica e attenta del capitale umano dovrebbe essere, perciò, innanzitutto un "problema" della stessa Tecnostruttura e non già degli Amministratori, tanto meno del Sindacato.

1.4. La motivazione e i sistemi di MBO

La motivazione può essere definita come un "processo dinamico che funzionalizza l'attività di un organismo verso una meta tramite l'attivazione di energie operative che stimolano, regolano e sostengono le principali azioni compiute dalla persona"¹⁴.

I primi studi sulla motivazione sono stati di tipo classificatorio e hanno fornito elenchi e gerarchie di bisogni:

- fisiologici, o primari;
- psicologici e sociali o secondari;
- esistenziali (autorealizzazione, fedeltà agli ideali, giustizia, ecc.).

L'applicazione delle teorie motivazionali alle organizzazioni ha visto una progressiva evoluzione dalla teoria dei bisogni, che ponevano l'accento di quanto vi è nella motivazione di spinta ad un interesse, alla teoria degli obiettivi, nei quali si evidenzia la capacità degli attori di prospettarsi stati futuri più soddisfacenti di quelli presenti, proteggere i fini individuati dai potenziali concorrenti, controllare le azioni utilizzando strategie cognitive raffinate.

Nell'ambito lavorativo, la motivazione può manifestarsi in:

- Energia: le persone dimostrano tenacia e costanza nello sviluppare le proprie mansioni e nel raggiungere i propri obiettivi.
- Identificazione: ossia coinvolgimento attraverso la condivisione degli obiettivi aziendali.

¹⁴ G.P. Quaglino, C.G. Cortese e P. Ronco, *Manuale di organizzazione aziendale*, di G. Costa e R.C.D. Nacamulli, Vol. 3, Utet, 1997, pag. 3.

- **Competenza:** la motivazione porta alla ricerca di un apprendimento continuo fuori e dentro l'organizzazione.
- **Innovazione:** quando le persone sono motivate utilizzano il cambiamento a proprio vantaggio.
- **Lealtà:** se i dipendenti trovano soddisfazione dei propri bisogni all'interno dell'organizzazione, essi sviluppano sentimenti di fiducia ed appartenenza.

Uno dei fattori di motivazione è costituito dal c.d.: *goal setting*. A tal proposito, si ricorda tra gli altri che Vroom¹⁵ elabora la "*Teoria delle aspettative*", fondata su tre concetti:

- la sequenza comportamentale, cioè il corso di azioni che tende verso un certo obiettivo;
- la ricompensa, cioè l'ammontare dei benefici che si ottengono raggiungendo l'obiettivo;
- la motivazione, cioè l'insieme delle energie mobilitate per la messa in atto del corso di azioni.

L'Autore ritiene possibile prevedere il livello di attivazione motivazionale connesso con ciascuna sequenza comportamentale, perché esso è funzione di tre variabili:

- la valenza, cioè la misura di quanto intensamente si desidera conseguire una certa ricompensa;
- le aspettative, cioè la probabilità che la prestazione consenta il raggiungimento degli obiettivi;
- la strumentalità, cioè la stima del legame tra raggiungimento degli obiettivi da un lato e ottenimento della ricompensa dall'altro.

Da cui, semplicemente, la motivazione si manifesta come il prodotto di *valenze*, *aspettative* e *strumentalità*. L'approccio di Vroom incoraggia i *manager* a progettare un vero e proprio clima motivazionale capace di stimolare i comportamenti lavorativi appropriati, chiarire le percezioni dei dipendenti e utilizzarle nella pratica gestionale. La tavola 1.1 evidenzia proprio il concetto che la "*capacità*" (*capability*), rappresentata dal capitale umano, necessita della presenza di alcuni fattori per essere orientata al perseguimento di *performance* elevate.

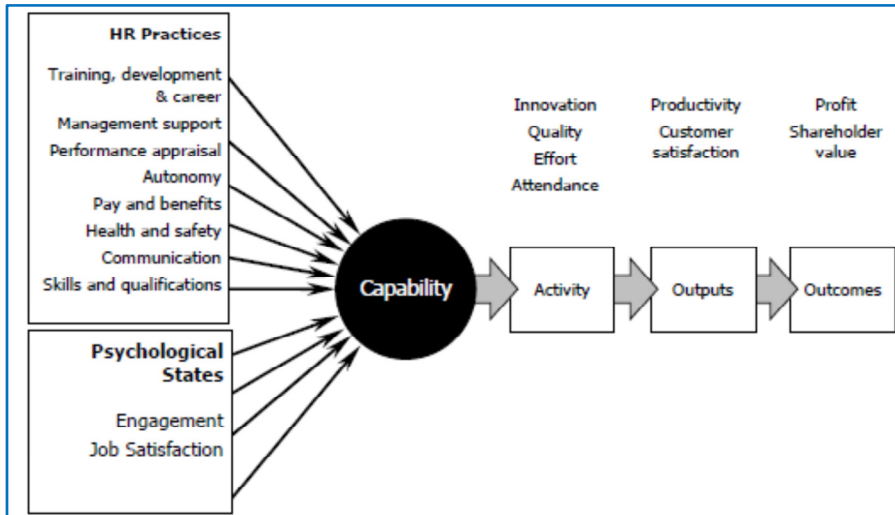
La teoria del *Goal Setting* (che oggi si direbbe del *Performance Management – Perf Mgt*, vedasi il Capitolo 2) fondava proprio in termini motivazionali la tecnica dei Sistemi di Direzione per Obiettivi (MbO/DpO), in quanto:

- gli obiettivi ben specificati permettono prestazioni adeguate;
- gli obiettivi difficili (*target* ambiziosi), ma realizzabili, permettono migliori prestazioni;
- il coinvolgimento nella definizione degli obiettivi migliora la prestazione, assumendo un ruolo importante nell'avviare e sostenere il processo motivazionale;
- il *feedback* di colleghi e superiori influenza il livello di motivazione.

¹⁵ Vedasi il testo *Work and Motivation*, Wiley, 1964.

Tra le esemplari applicazioni evolutive dell'originale concetto di DPO citiamo quella del Dipartimento del Commercio USA, cui rinviamo per gli eventuali approfondimenti applicativi.¹⁶

Tavola 1.1 – I fattori di impatto sulla performance



Tratta da: *The Contribution of Skills to Business Performance – Institute for employment studies, London, 2005.*

Tavola 1.2 – Performance management

Performance bonus for exceeding performance targets

The performance management mechanism provides excellent tools for the implementation of institution-level targets in its units. Annual control focuses on the importance of effectiveness, revenue, costs, result, output and quality. Performance-related pay, used since the early 1990s, is an essential part of internal performance management. The performance agreement includes a performance matrix in which the indicators and criteria for each component category are defined. If a unit exceeds its performance targets, it can be paid a performance bonus amounting to between 1.5% and 4.5% of annual pay. The performance matrix can be used to promote the attainment of desired targets by weighting the indicators related to the most important targets that particularly need to be attained.

Tratta da: *Handbook on Performance Management – Ministero delle Finanze - Public management Department - Finlandia, 2006*

¹⁶ Vedasi il seguente link: www.osec.doc.gov/opog/dmp/daos/dao202_430.html, da cui è possibile scaricare la *Policy* in tema di *Performance Management System* allegata al Capitolo, mentre il Manuale per la creazione del "Sistema di Perf. Mgt" è scaricabile dal seguente link: http://hr.commerce.gov/Practitioners/PerformanceManagementandAwards/DEV01_006173.

Ne riportiamo qui, soltanto, l'eloquente definizione del sistema manageriale in questione, tratta dalla relativa Policy:

"This Order establishes a performance management system which integrates performance, and awards systems to improve individual and organizational effectiveness in the accomplishment of the Department of Commerce's mission and goals. This system is designed to improve the Department's ability to build and sustain a results-oriented performance culture throughout the Department of Commerce".

1.5. Il Sistema normativo vigente di valorizzazione delle risorse umane

Il sistema normativo vigente per le c.d. Autonomie Locali è rappresentato da un insieme di fonti normative di diverso livello (Leggi¹⁷ e CCNL) e da un nuovo insieme di principi che modificano contemporaneamente le regole della contrattazione¹⁸. Inoltre, la situazione ad oggi è tale per cui i CCNL vigenti non sono coerenti con gli accennati principi, la cui piena ed effettiva coerenza è, perciò, non pacificamente acclarata. Ci si augura, perciò, che l'ormai prossima tornata contrattuale nazionale permetta il necessario allineamento.

Ci riferiamo al fatto che i contratti vigenti definiscono dei tipici istituti di natura premiale che:

- per il personale del comparto sono rappresentati dalla c.d. Produttività e dalla Progressione Economica;
- per gli Incaricati di Posizione Organizzativa si tratta di Retribuzione di Risultato e della Progressione Economica;
- per i dirigenti si tratta della Retribuzione di Risultato.

La "nuova" impostazione che i citati artt. 54 e 57 nel D.Lgs. n. 150/2009 definiscono, modificando gli artt. 40 e 45 del D.Lgs. n. 165/2001, differisce dalla situazione attuale, non solo per il tipo di istituti contrattuali legati ai trattamenti economici accessori previsti (art. 45, comma 3, D.Lgs. n. 165/2001), ma anche per la modalità di finanziamento - che si individua possibile - dei trattamenti legati "al merito e il miglioramento della *performance*" (art. 45, comma 3-*bis*, del citato Decreto) che, peraltro, si completa e si indirizza per gli effetti sia del c.d. "Premio per l'efficienza" (art. 27 del D.Lgs. n. 150/2009), sia del principio che afferma la previsione di "destinare in sede di contrattazione collettiva integrativa al trattamento economico accessorio collegato alla *performance* individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato" (di cui all'art. 40-*bis*, comma 3-*bis*, del D.Lgs. n. 165/2001).

Si ritiene, comunque, necessario nell'attuale fase procedere nelle valutazioni annuali secondo l'innovata disciplina così da costituire un fascicolo valutativo utilmente spendibile ai fini dei vari trattamenti accessori di natura incentivante,

¹⁷ Ci si riferisce al combinato disposto degli artt. 20, 29 e 31 del D.Lgs. n. 150/2009.

¹⁸ Si tratta di quanto innovato con gli artt. 54 e 57 del D.Lgs. n. 150/2009.

quando le regole inerenti saranno definite secondo gli appropriati schemi di relazione sindacale e quando saranno terminati gli effetti deprimenti, da questo punto di vista, della c.d. *manovra estiva del noto D.L. 78/2010*.

Il vigente D.Lgs. n. 150/2009 afferma, peraltro, il principio generale dell'ordinamento secondo cui "le amministrazioni pubbliche promuovono il merito e il miglioramento della *performance* organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzano i dipendenti che conseguono le migliori *performance* attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera", ed è in relazione a ciò che la citata manovra attuata dal D.L. n. 78/2010 (ex art. 9 comma 21) - addivenendo al c.d. blocco triennale (poi diventato pluriennale) degli stipendi e delle progressioni economiche (da soli due anni eliminato in virtù della Legge di Stabilità del 2015) - ha finora depotenziato la portata della riforma "Brunetta".

Invero, il recente D.Lgs. n. 74/2017 è intervenuto sul D.Lgs. n. 150/2009 apportando alcune modifiche, anche specificamente relative al tema di cui infra; tra le quali rinveniamo la *precisazione* che, per i dirigenti, la valutazione della *performance* individuale e organizzativa rileva ai fini della corresponsione della Retribuzione di Risultato (ex art. 13 modificativo dell'art. 19 del D.Lgs. n. 150/2009). Così come sono anche rilevanti ai nostri fini le ulteriori seguenti novazioni introdotte dal D.Lgs. n. 74/2017, in tema di:

- allineamento degli Obiettivi di *Performance* (individuali) con la Mission istituzionale e, in base al principio della sussidiarietà verticale, anche con le Politiche Nazionali si evidenzia l'art. 3, modificativo dell'art. 5 del D.Lgs. n. 150/2009, che prevede di affiancare agli specifici obiettivi che ciascuna P.A. definirà con il Piano delle *performance*, degli obiettivi generali, che identificano - in coerenza con le priorità delle politiche pubbliche nazionali nel quadro del programma di Governo e con gli eventuali indirizzi adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri - le priorità strategiche delle Pubbliche Amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati, anche tenendo conto del comparto di contrattazione di appartenenza e in relazione anche al livello e alla qualità dei servizi da garantire ai cittadini.
- Valutazione negativa, in relazione alla previsione del nuovo comma 5-bis dell'art. 3 del D.Lgs. n. 150/2009: "La valutazione negativa, come disciplinata nell'ambito del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, rileva ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e ai fini dell'irrogazione del licenziamento disciplinare ai sensi dell'articolo 55-*quater*, comma 1, lett. f-*quinquies*), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ove resa a tali fini specifici nel rispetto delle disposizioni del presente decreto".

- Monitoraggio delle *performance*, ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. n. 150/2009 che prevede quanto segue: "gli Organismi indipendenti di valutazione, anche accedendo alle risultanze dei sistemi di controllo strategico e di gestione presenti nell'amministrazione, verificano l'andamento delle *performance* rispetto agli obiettivi programmati durante il periodo di riferimento e segnalano la necessità o l'opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio all'organo di indirizzo politico-amministrativo, anche in relazione al verificarsi di eventi imprevedibili tali da alterare l'assetto dell'organizzazione e delle risorse a disposizione dell'amministrazione. Le variazioni, verificatesi durante l'esercizio, degli obiettivi e degli indicatori della *performance* organizzativa e individuale sono inserite nella relazione sulla *performance* e vengono valutate dall'OIV ai fini della validazione di cui all'art. 14, comma 4, lettera c)."

1.6. La struttura retributiva e i sistemi di pay for performance

La struttura retributiva del Personale del Comparto degli Enti locali si può considerare costituita da un trattamento fondamentale e da un trattamento accessorio, distinto in una componente fissa e continuativa e in una di carattere straordinario¹⁹.

In particolare, in relazione al **trattamento fondamentale**, si evidenziano:

- stipendio tabellare (comprensivo della indennità integrativa speciale);
- retribuzione individuale di anzianità (R.I.A.), se acquisita;
- maturato economico ex art. 35, comma 1, lettera b), del CCNL del personale dirigente del 10/4/1996;
- progressione economica orizzontale;
- eventuali assegni *ad personam*;
- tredicesima mensilità.

Per quanto attiene, invece, alle voci **fisse e continuative del trattamento accessorio**, i principali elementi retributivi sono di seguito specificati, compresi quelli collegati al consolidamento conseguente ad una specifica previsione contrattuale:

- indennità di comparto;
- indennità ex art. 37, comma 4, del CCNL del 6/7/1995;
- indennità specifiche categorie A e B1;
- indennità centralinisti non vedenti ex legge n. 113/1995;
- retribuzione di posizione Incaricati di Posizione Organizzativa o di Alta Professionalità;
- indennità di docenza ex art. 37, comma 1, lett. e) CCNL 6/7/1995;
- compensi per particolari responsabilità;
- indennità di disagio;

¹⁹ Vedasi a tal proposito la nota della Conferenza Regioni e delle Province Autonome n. 10/133/CR6/C1.

- indennità di maneggio valori;
- indennità di rischio;
- indennità di turno;
- indennità di reperibilità.

Per quanto attiene, infine, alle voci di **carattere straordinario del trattamento accessorio**, esse possono considerarsi le seguenti:

- compensi di produttività;
- retribuzione di risultato degli Incaricati di Posizione Organizzativa/Alta Professionalità (e dei Dirigenti);
- eventuali arretrati, ad es.: ex rinnovi contrattuali e/o attribuzione istituto contrattuale con decorrenza retroattiva;
- conseguimento funzioni diverse in corso d'anno, ad es.: assegnazione incarichi – dirigenziale a termine, di posizione organizzativa; innalzamento livello (pesatura) struttura dirigenziale e/o di P.O. per accrescimento funzioni; assegnazione a struttura con orario di lavoro a turni e/o ad area di pronto intervento con servizio di pronta reperibilità; impiego allo svolgimento di prestazioni lavorative che comportano esposizione continua e diretta a rischio, di attività in condizioni particolarmente disagiate, di servizi continuativi che comportano maneggio valori di cassa, di compiti che comportano specifiche responsabilità, ipotesi di diversa/maggiore articolazione della prestazione di servizio a turni e/o di pronta reperibilità, ecc.;
- missioni svolte in Italia ed all'estero, relativamente al rimborso spese trasporto, vitto e alloggio.

Per le missioni all'estero il rimborso delle spese sarà definito nelle misure e nei limiti che saranno definiti con decreto del Ministero degli Affari esteri di concerto con il MEF, stante la recente abolizione delle specifiche diarie, ad esclusione delle missioni internazionali di pace;

- corresponsione indennità di vacanza contrattuale nelle misure previste a decorrere dall'anno 2010 e destinazione risorse ex art. 64, comma 9 del D.L. n. 112/2008 al settore scolastico;
- compensi per attività di pianificazione/progettazione ex art. 113, del D.Lgs. n. 50/2016 (Codice degli appalti);
- compensi per l'esercizio del patrocinio legale ex R.D. n. 1578/1933;
- lavoro straordinario.

1.6.1. Strutture retributive nel mondo

Per comprendere appieno il fenomeno, legato alle strutture retributive fuori dal modello italiano meritano di essere analizzate le figure di seguito riportate. La prima (tavola 1.3), in particolare, evidenzia alcuni esempi internazionali di incentivi stabili e *una tantum*, la seconda (tavola 1.4) permette, invece, di cogliere quanto è differenziata la situazione nel mondo, dal punto di vista della struttura retributiva [⇒ **FOCUS 7**].

Tavola 1.3 - Incentivi stabili e una tantum

Merit increments		Bonuses
Canada	Progression of 5% per year, up to 3 years.	10-25% bonus lump sum (managerial level).
Ireland		Bonuses for assistant secretaries of up to 20% of salary.
Korea	For senior civil servants, up to 7% of the base salary for those rated excellent.	Bonuses vary in size from 100% to 40% of the monthly base salary.
Switzerland	Merit increments: 4.1-6% for outstanding performance (ranked A++). Increase of 3% if assessment is A (good performance)	Bonuses: can reach 12% of salary for outstanding performance.

Tratta da: *Paying for Performance, Policy Brief, OECD, 2005*

Ne emerge la diffusa esiguità delle quote retributive collegate alla *performance*. Come il *paper* OECD riporta [⇒ **FOCUS 8**], le *performance* più che determinare un incentivo economico stipendiale (la cui aleatorietà potrebbe rappresentare un fattore di destabilizzazione dell'appartenenza all'Ente), sarebbe meglio determinasse effetti sulla carriera e sugli incarichi, ovviamente particolarmente riferibili ai livelli medio-alti (di tipo dirigenziale e/o funzionariale). Ad esempio, valutazioni positive sulle *performance* potrebbero determinare accelerazione della carriera e/o progressioni orizzontali + frequenti (per il Comparto) e/o la conferma degli incarichi assegnati (alla scadenza o periodicamente/annualmente) o l'allungamento della durata (dopo un primo periodo minimo), il tutto con evidente/possibile coerenza con il procedimento di incarico e valutazione sia degli I.P.O., che dei dirigenti.

Dalla terza delle tavole in questione (tavola 1.5) emerge la possibilità che gli Incentivi non siano esclusivamente di tipo finanziario (monetario), ma che possano anche costituirsi come tali dei "benefici" di varia natura (da un "periodo sabbatico" ad una forma di particolare flessibilità di lavoro finanche a periodi/corsi di formazione/studio).

Modalità/possibilità (seppur presenti in altri sistemi pubblici occidentali), però, che in assenza di esplicite statuizioni contrattuali nazionali si vede difficile possano, ad oggi, essere stabilite nell'ambito della contrattazione decentrata, senza rischiare di incappare in qualche censura delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti, se non per l'eventuale attrazione delle fattispecie al c.d. *welfare aziendale*, su cui si sta avviando a consolidarsi una moderna corrente di interessante novazione normativa.

Tavola 1.4 - Strutture retributive nel mondo

	Basic salary (including seniority premium):	“Guaranteed” supplements/benefits:	Performance-related pay:
Australia	77%	20%	3%
Germany	Currently: 99%; planned 92%	-	Currently: 1%; planned to rise to 8%
Ireland	98%	1%	1%
Italy	Basic pay is the most important part of total remuneration, also if in some administrations the "administration allowance", that is different among ministries, can reach 35% of the basic pay.		
Japan	86.6%	13.4%	0%
Korea	48%	51%	1%
Mexico	20%	80%	0%
Netherlands	90%	7%	3%
Spain	The present pay structure for civil servants is as follows: - Basic salary: the same within each administrative group. - Post remuneration: according to the general level of the post. - Specific remuneration: aimed at paying the special difficulty of a determined post. - Performance appraisal system: Nowadays there is only remuneration based on productivity of the employee. In the future, when the Basic Statute of Public Employees is approved, there will be a wider appraisal system.		
Sweden	99.3%	0.7%	0%
Switzerland	94%	0%	increase of 0-6%; on reaching salary class maximum a performance-related bonus of up to 12% may be paid
United Kingdom	Pay systems and settlements are now so diverse that any averages are meaningless or not applicable		
United States	21 77%	22%	1%

Tratta da: Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences, OECD Working Papers on Public Governance, 007/05, OECD Publishing, 2005

Tavola 1.5 - Tipologie di incentivi

<p>1. Financial</p>	<p>A. Pay</p> <p>B. Other direct financial benefits:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pensions • Illness/health/accident/life insurance • Clothing/accommodation allowance • Travel allowance • Child care allowance <p>C. Indirect financial benefits:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subsidized meals/clothing/accommodation • Subsidized transport • Child care subsidy/crèche provision
<p>2. Non financial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Holiday/vacation • Flexible working hours • Access to/support for training and educations • Sabbatical, study leave • Planned career breaks • Occupational health/counselling • Recreational facilities

Tratta da: Pay and Non-pay Incentive - Performance and Motivation, prepared for WHO's December 2000 Global Health Workforce Strategy, 2000

Concludiamo le considerazioni inerenti i sistemi retributivi dando conto del dibattito in corso in questo recente e attuale periodo proprio nel luogo di origine delle innovazioni di cui trattiamo nel presente lavoro: gli USA.

È, infatti, da molti anni all'attenzione del GAO²⁰, nell'ambito dell'individuazione delle diverse aree critiche oggetto di analisi e progetti di riforma federale²¹,

²⁰ The U.S. Government Accountability Office (GAO) is an independent, nonpartisan agency that works for Congress. Often called the "congressional watchdog," GAO investigates how the federal government spends taxpayer dollars. The head of GAO, the Comptroller General of the United States, is appointed to a 15-year term by the President from a slate of candidates Congress proposes. Gene L. Dodaro became the eighth Comptroller General of the United States and head of the U.S. Government Accountability Office (GAO) on December 22, 2010, when he was confirmed by the United States Senate. He was nominated by President Obama in September of 2010 from a list of candidates selected by a bipartisan, bicameral congressional commission. He had been serving as Acting Comptroller General since March of 2008. <http://www.gao.gov/about/index.html>.

²¹ Si tratta di 34 Aree come emerge dal recente Rapporto al Congresso di febbraio 2017 (<http://www.gao.gov/assets/690/682765.pdf>), su almeno 15 delle quali esercita un'influenza dominante proprio la carenza di personale adeguatamente "skillato" e motivato a perseguire le performance istituzionali. Così dal recente Rapporto GAO (maggio 2017) "FEDERAL WORKFORCE Sustained Attention to Human Capital Leading Practices Can Help Improve Agency Performance": "High-performing organizations have found that the full life-cycle of human capital management activities - including workforce planning, recruitment, on-boarding, compensation, engagement, succession planning, and retirement programs - need to be fully aligned and focused on the cost effective achievement of an organization's mission. However, despite some improvements in the federal government's management of its personnel in recent years, strategic human capital management - and more specifically, the need for the Office of Personnel Management (OPM) and agencies to ad-

proprio il tema del processo di gestione delle risorse umane nel suo intero ciclo (*"workforce planning, recruitment, on-boarding, compensation, engagement, succession planning and retirement programs"*). In particolare emerge - proprio negli USA - come siano anacronisticamente presenti sistemi retributivi ancora prevalentemente composti di ricompense dell'anzianità lavorativa, più che *"performance-oriented"*.

"The government has not transformed, in many cases, how it motivates and compensates its employees to achieve maximum results within available resources and existing authorities. Even though people are critical to any agency's successful transformation, define its culture, develop its knowledge, and are its most important asset, a number of agencies still try to manage this asset with a "onesize-fits-all" approach. For example, employees are compensated through an outmoded system that (1) rewards length of service rather than individual performance and contributions, (2) automatically provides across-the-board annual pay increases, even to poor performers, and (3) compensates employees living in various localities without adequately considering the local labor market rates for these employees. To address these problems and provide the services the public expects, the federal civil service system must be reformed government wide, and this reform must be guided by a set of consistent principles, criteria, and practices. How should the federal government update its compensation systems to be more market-based and performance-oriented? For example, should poor performers be guaranteed pay increases? How can these systems ensure pay comparability and provide reasonable annual pay adjustments while also competing for critical occupations or in higher cost locations? In addition, how can the government make an increasing percentage of federal compensation "at risk" or dependent on achieving individual and organizational results by, for example, providing more compensation as one-time bonuses rather than as permanent salary increases?"

Pare interessante riprendere alcuni passaggi del citato Rapporto GAO di maggio 2017 [⇒ **FOCUS 9**], in particolare le considerazioni di pagina 5 che individuano, tra l'altro, i seguenti due elementi critici, incidentalmente anche relativi al processo di riforma (c.d. "Madia" o post "Brunetta") in atto nella P.A. italiana:

- "Pay system: Employees are compensated through an outmoded system that (1) rewards length of service rather than individual performance and

dress skills gaps in mission critical occupations - continues to be a GAO high risk area. Importantly, the impact of skills gaps goes beyond the occupations themselves and can adversely affect the performance of an entire organization. For example, of the 34 areas on our 2017 High-Risk list (excluding strategic human capital management), skills gaps played a role in making 15 areas high-risk, and included information technology management, and acquisitions, and veterans' health care, among others". Criticità, peraltro, già presenti nell'analogo Rapporto GAO del 2005 "21st Century Challenges Reexamining the Base of the Federal Government" come testimoniato dal brano in inglese riportato nel testo successivo al rimando alla presente nota.

contributions, and (2) automatically provides across the-board annual pay increases, even to poor performers.

- Performance management: Developing modern, credible, and effective employee performance management systems and dealing with poor performers have been long-standing challenges for federal agencies."²²

1.7. I dirigenti e la valutazione

I dirigenti degli Enti locali nell'ambito del processo di valutazione svolgono il duplice ruolo di valutati e valutatori. Valutati, perché ai sensi sia del vigente CCNL, sia del D.Lgs. n. 150/2009 sono assoggettati ad un duplice processo valutativo:

- inerente i *Risultati annuali* ai fini della corresponsione della Retribuzione di Risultato (ai sensi dell'art. 14 del CCNL 23/12/1999) o dell'adozione dell'atto di recesso (ai sensi dell'art. 3 del CCNL 22/2/2010), più recentemente espressi dal concetto di *performance* ;
- inerente il comportamento, ai fini della verifica dell'assenza di elementi di violazione degli obblighi connessi (ai sensi degli artt. 4 e 5 del citato CCNL 22/2/2010)²³.

Sono valutatori, in quanto dovranno operare la valutazioni (come previsto dall'art. 17 del D.Lgs. n. 165/2001) relative al "personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti."

In tale profilo, appare chiaro coinvolgere utilmente i dirigenti medesimi nella progettazione dei sistemi valutativi e incentivanti, così da ridurre il rischio di mera applicazione e non anche dell'utilizzo dei sistemi incentivanti ai fini della valorizzazione delle risorse umane e del miglioramento dei servizi erogati e delle attività svolte.

Potremmo, quindi, affermare che dato un sistema valutativo - che ai sensi del D.Lgs. n. 150/2009 prevede alcuni fattori di valutazione²⁴ di natura qualitativa e discrezionale - sarà necessario raccogliere elementi informativi atti a valutare i singoli fattori in questione e a poterli successivamente archiviare e provare, anche a eventuali fini giudiziari. Ci riferiamo al fatto che ciascun dirigente dovrà comporre - in termini di stratificazione temporale - un fascicolo valutativo del personale da lui dipendente, strettamente inerente i fattori di valutazione, così

²² Per ulteriori approfondimenti si rinvia al già citato Rapporto GAO-17-627T, che potrebbe costituire a buon titolo parte delle finalità orientative della concreta applicazione dei principi riformatori presenti nella Legge Delega 124/2015 .

²³ Vedasi per eventuali approfondimenti di M. Rossi e L. Falduto, "Licenziamento disciplinare: ampliato l'impatto della 'valutazione'" in *Moltocomuni*, 10 marzo 2017 al sito (<http://www.moltocomuni.it/rubriche/gestione-del-personale/licenziamento-disciplinare-ampliato-limpatto-della-valutazione/>).

²⁴ Ci si riferisce all'art. 9 comma 2 del D.Lgs. n. 150/2009 che definisce quali fattori di valutazione, tra gli altri: la qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, le competenze dimostrate ed i comportamenti professionali e organizzativi.

da poter evitare errori valutativi tipici, quali ad es. il ricondurre la valutazione a fatti e questioni recenti e non pertinenti l'effettivo periodo di riferimento della valutazione. Per tali metodi organizzativi è indubbio il ruolo che possono avere l'organismo di valutazione, il responsabile del personale e lo stesso segretario/direttore generale.

La presenza delle Posizioni Organizzative (in enti con la dirigenza) permetterebbe, inoltre, di coadiuvare i dirigenti nella valutazione del personale del comparto non incaricato di P.O., anche in virtù del principio *della diretta conoscenza del valutato*. Tale scelta, da esplicitare naturalmente nel Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi/Sistema di valutazione della *performance*, contribuirebbe anche ad affermare l'identità degli Incaricati di P.O. che, negli Enti con la dirigenza, costituiscono talvolta delle soluzioni poco organizzative, bensì quasi esclusivamente delle gratifiche personali.

Con riferimento, invece, all'ambito quantitativo della valutazione del personale assegnato - specificamente al "raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali"²⁵ - si tratterà, eventualmente, di giustificare possibili scostamenti evidenziati oggettivamente dal sistema di controllo di gestione (adibito a tali elaborazioni e rappresentazioni numeriche nell'ambito del sistema di misurazione della *performance* che ciascun Ente deve definire) e non attribuibili alle responsabilità personali dei valutati, così da rettificare in positivo la valutazione medesima.

Naturalmente, il processo di valutazione assorbe tempo anche per la necessità di svolgere un monitoraggio periodico infra-annuale utile a poter verificare con ogni valutato il percorso valutativo compiuto e le eventuali criticità che il dirigente comunicherà nel corso del momento di *appraisal* [⇒ **FOCUS 10**].

Criticità che periodicamente dovrebbero determinare la definizione di *Piani di Miglioramento Individuali* utili a colmare le lacune e permettere un percorso di progressiva costruzione di un profilo di competenze idoneo a ricoprire il ruolo attuale e in previsione, persino futuro. Doti e abilità per essere un buon valutatore, nell'ambito dei colloqui di *appraisal*, sono:

- capacità di fare domande (aperte e di indagine e/o verifica)
- capacità di ascolto del valutato
- capacità di dare *feed-back* al valutato nel corso del colloquio.

Dai dirigenti degli Enti locali in quanto valutati ci si aspetta, invece, la capacità di rendicontazione (anche pubblica) delle "loro" *performance* (dell'area di specifica responsabilità) e di auto-correzione del loro agire, cosicché la valutazione finale possa riscontrare non solo un certo grado di conseguimento degli obiettivi di pertinenza, ma anche la "tensione" al relativo perseguimento e l'ottimale impiego delle risorse e leve gestionali e organizzative a ciò assegnate e finalizzate.

Si attende, inoltre, un atteggiamento pro-attivo finalizzato a disporre e predisporre tutte le condizioni di base per condurre la gestione e le risorse asse-

²⁵ Previsto dalla lett. a) comma 2 del ricordato art. 9 del D.Lgs. n. 150/2009.

gnate al perseguimento di elevate performance. Tra queste, rileviamo: le iniziative formative che vedrebbero come destinatari sia loro stessi che i collaboratori, le iniziative di micro-organizzazione dell'area di loro responsabilità (quali: distribuzione carichi di lavoro, specializzazione dei compiti, rotazioni, comunicazione interna, coordinamento, gestione dei conflitti, ...) e il coordinamento tra i diversi dirigenti. In aggiunta, ci si aspetta che ogni dirigente dimostri la determinazione necessaria a valutare in termini selettivi i propri collaboratori, così da smantellare approcci falsamente equanimi con esiti valutativi *massificati* e, quindi, poco stimolanti e adoperare, invece, comportamenti virtuosi e innovativi. A completamento del profilo valutativo dei dirigenti vi è proprio una componente qualitativa che già nel CCNL vigente è presente e che il D.Lgs. n. 150/2009 e smi ha confermato come centrale: si tratta del c.d. "*portafoglio delle competenze*".

Infatti, il CCNL 23/12/1999 così dispone all'art. 14 - *Verifica dei risultati e valutazione dei dirigenti*: "1. L'articolo 23 del CCNL del 10/4/1996 è sostituito come segue:

"1. Gli enti, con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti autonomamente assunti in relazione anche a quanto previsto dall'art. 1, comma 2 e 3 del D.Lgs. n. 286/99, definiscono meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dai dirigenti, in relazione ai programmi e obiettivi da perseguire correlati alle risorse umane, finanziarie e strumentali effettivamente rese disponibili.

2. Le prestazioni, le competenze organizzative dei dirigenti e il livello di conseguimento degli obiettivi assegnati sono valutati con i sistemi, le procedure e le garanzie individuate in attuazione del comma 1 sulla base anche dei risultati del controllo di gestione, o da quelli eventualmente previsti dagli ordinamenti degli enti per i dirigenti che rispondano direttamente all'organo di direzione politica.

3. Gli enti adottano preventivamente i criteri generali che informano i sistemi di valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti nonché dei relativi risultati di gestione. Tali criteri, prima della definitiva adozione sono oggetto di concertazione ai sensi dell'art. 8. I sistemi di valutazione sono comunicati ai dirigenti prima dell'inizio dei relativi periodi di riferimento." Mentre, l'art. 9 comma 1 del D.Lgs. n. 150/2009 così recita:

"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 è collegata:

- a) agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità;
- b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- c) alla qualità del contributo assicurato alla *performance* generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate;
- d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi."

Che le competenze siano denominate *organizzative* o, invece, *manageriali* e *professionali* non rileva, il principio è costituito dal fatto che le *performance* individuali non attengono solo ai risultati, ma anche al percorso per ottenerli e alle modalità che, trattandosi di servizi, vedono le risorse umane come il fattore principalmente caratterizzante (tecnologia a parte). In tale prospettiva, valutare i dirigenti significa di fatto confrontare il profilo atteso delle competenze di ruolo e il profilo effettivamente posseduto dal soggetto ricoprente il ruolo. Dal *gap* eventuale deriveranno non solo valutazioni parzialmente positive, ma anche percorsi di miglioramento e di formazione/apprendimento tali da favorirne l'annullamento, almeno parziale²⁶.

Nella successiva tavola 1.6 si riporta un esempio di tale approccio²⁷, invero relativo ad una figura del Comparto, ma che *mutatis mutandis* è riferibile ai dirigenti.

Naturalmente le competenze richieste al personale della Pubblica Amministrazione sono estremamente differenziate e possono essere variamente classificate, determinandosi così molti tipi di portafogli (di competenze).

Adottando una possibile impostazione, vi possono essere delle competenze di carattere *generale*, connesse alla generica posizione alle dipendenze della Pubblica Amministrazione, delle competenze *specialistiche* di tipo professionale, legate all'attività lavorativa specificamente svolta (si pensi alla differenza tra il settore economico-finanziario ed il settore tecnico-manutentivo) e delle competenze *gestionali/manageriali*.

Peraltro, il profilo/portafoglio delle competenze da assumere, anche ai fini della valutazione, presenta ampia dinamicità, in funzione dell'evoluzione che caratterizza generalmente la Pubblica Amministrazione, la quale implica il progressivo adeguamento anche degli elementi che sono da prendere in considerazione e che sono strettamente legati alle logiche premianti. In ogni caso, la valutazione delle competenze presuppone la definizione di un apposito catalogo o dizionario delle competenze da prendere in considerazione per la composizione del portafoglio di ciascun valutato. Tale dizionario si può definire secondo due possibili approcci: euristico ed eteronomo.

²⁶ A tale proposito si veda di L. Falduto *Sistemi di Controllo e Valutazione*, AA. VV., Capitolo VIII – "La Gestione e la Valutazione delle risorse umane" e Capitolo IX – "La valutazione delle competenze organizzative", Giuffrè, 2000 e del medesimo Autore anche *Elementi di Management e Valutazione negli Enti locali*, Giappichelli, 2009.

²⁷ Si tratta del metodo applicato nel Comune di Moncalieri (TO), da cui è tratta la tavola 1.6.

Tavola 1.6 – Griglia di valutazione delle Competenze per finalità valutative e formative

Posizione di lavoro: <u>Referente amministrativo</u>	Profilo professionale Funzionario amministrativo	Categoria D1
Cod. + Conoscenza		Livello Richiesto
2	Conoscenza sistemi informativi	Elevato
5	Conoscenza delle logiche di programmazione, gestione e controllo dei servizi	Medio
9	Conoscenza delle logiche di bilancio pubblico	Elevato
14	Conoscenza delle tecniche di comunicazione interpersonale	Base
18	Conoscenza delle norme e dei regolamenti riguardanti il servizio	Specialistico
20	Conoscenza della struttura e delle attribuzioni organizzative del Comune	Specialistico
22	Conoscenza delle procedure amministrative di competenza	Elevato
23	Conoscenza delle principali procedure applicative richieste da specifiche attività	Medio
24	Conoscenza delle norme e dei regolamenti che regolano l'Ente locale (Dir. amministrativo, Dir. degli EELL)	Medio
Cod. + Capacità		Livello richiesto
1	Capacità di utilizzare i principali supporti informatici specialistici	Base
2	Capacità di utilizzare i principali strumenti di <i>office-automation</i>	Elevato
6	Capacità organizzative	Medio
7	Capacità di redigere atti amministrativi	Medio
8	Capacità di decisione quotidiana	Medio
10	Capacità di gestire e mediare conflitti interpersonali	Medio
12	Capacità di delega	Base
14	Capacità di coinvolgere e motivare i gruppi e le persone gestite, infondendo il senso di utilità	Elevato
19	Capacità di interagire con l'utenza per risolvere positivamente i disservizi	Base
21	Capacità di sviluppare gli altri	Elevato
28	Pensiero sistemico	Medio
Cod. + Atteggiamenti		Livello Richiesto
1	Disponibilità all'apprendimento e all'innovazione continua	Medio

2 Orientamento alla soddisfazione dell'utenza esterna/interna	Medio
3 Orientamento al risultato- Motivazione al servizio - Fermezza	Elevato
6 Flessibilità, polivalenza	Medio
7 Autonomia e iniziativa, nel rispetto delle procedure e degli <i>standard</i> definiti (di servizio e organizzativi)	Medio
12 Impegno verso l'organizzazione, attitudine al lavoro di gruppo, disponibilità all'ascolto	Medio
14 Rispetto degli <i>standard</i> di servizio e interni definiti, per evitare errori e disservizi	Medio
16 Autocontrollo e riservatezza	Medio
19 Accuratezza e precisione, per evitare errori e disservizi	Elevato

1.8. CIVIT e le competenze

A proposito di Competenze pare utile ricordare quanto CIVIT raccomandava nella deliberazione n. 114/2010.

“In fase di introduzione e sviluppo dei Sistemi di misurazione e valutazione della performance individuale, il dizionario delle competenze può concentrarsi semplicemente sui comportamenti attesi. In successive fasi evolutive, deve considerare le determinanti dei comportamenti stessi, ovvero conoscenze, capacità e attitudini. L'adozione di un dizionario delle competenze è un passo necessario al fine di rendere la metodologia di valutazione dei comportamenti manifestati dall'individuo il più possibile basata su criteri condivisi e omogenei. Inoltre, da un lato, il dizionario delle competenze facilita l'attività del valutatore che dovrà scegliere, tra un insieme predefinito di competenze (o, in fase iniziale, di comportamenti attesi), quelle più idonee per valutare il singolo individuo; dall'altro, quest'ultimo avrà la possibilità di essere valutato sulla base di un insieme di voci comuni a tutti gli altri individui appartenenti all'amministrazione. Il dizionario delle competenze dovrà comprendere le voci riguardanti le competenze professionali, manageriali o organizzative a seconda che siano riferite al personale dirigente o non dirigente: tali tipologie di voci riguardano i contenuti del dizionario, mentre la loro effettiva classificazione può seguire raggruppamenti o sotto-raggruppamenti adatti alle caratteristiche dell'amministrazione. Inoltre, è opportuno associare a ciascun comportamento un descrittore del giudizio ad esso associato, in maniera tale da garantire una comune semantica ed una maggiore uniformità nei giudizi dei diversi valutatori. A partire dai ruoli necessari all'amministrazione, le competenze individuali oggetto di valutazione devono essere aggiornate periodicamente in maniera coerente con gli obiettivi organizzativi.”

In allegato 3 (3.1 e 3.2) al Capitolo si riportano, altresì, il Dizionario/Repertorio delle Competenze definito dalla Regione Liguria e dall'ARPAL che viene applicato secondo le logiche descritte nel seguito, con riferimento ai dirigenti.

Valutazione delle competenze e dei comportamenti organizzativi dei Dirigenti	
<p>La valutazione delle Competenze e dei comportamenti dei dirigenti avviene sulla base di sette (fattori di) Competenze/Comportamenti, di cui cinque previste obbligatoriamente per tutti e due scelti/e tra i/le restanti da parte del superiore, in base all'ambito gerarchico di appartenenza di ciascun dirigente, tenendo conto del Profilo professionale effettivamente agito.</p> <p>Le due Competenze/comportamenti scelti sono mantenuti fissi per almeno un biennio e sono comunicati al valutato entro il 15 del mese di gennaio del primo anno del nuovo periodo di mantenimento, in assenza di comunicazioni in merito si deve intendere valido il portafoglio di competenze vigente l'anno precedente.</p> <p><i>La descrizione di ogni singolo fattore di Competenza e del relativo peso sono illustrati negli Allegati 3.1 e 3.2 al Capitolo. Nell'Allegato 3.2 sono, inoltre, riportati alcuni elementi esemplificativi di ogni fattore valutativo.</i></p>	
FATTORE VALUTATIVO DI COMPETENZA/COMPORAMENTO	
1. Orientamento al risultato	
2. Integrità e osservanza delle regole	
3. Valorizzazione e gestione risorse umane	
4. Dominio digitale	
5. Competenze specialistiche tipiche dell'incarico	
6. Relazioni e integrazioni	2 a scelta fra questi 6 fattori valutativi di Competenza
7. Organizzazione e programmazione	
8. Iniziativa e autonomia	
9. Flessibilità e gestione cambiamento	
10. Risoluzione problemi e innovazione	
11. Negoziazione e gestione conflitti	

Il fattore valutativo “Valorizzazione e Gestione Risorse Umane” comprende il riscontro del livello di differenziazione delle valutazioni effettuate, relativamente alle R.U. specificamente assegnate.

Ciascuna competenza viene valutata attribuendovi un punteggio, secondo una predefinita scala, sulla base di specifici descrittori comportamentali definiti nel Dizionario delle competenze e comportamenti per la valutazione del personale dirigente (Allegato 3.2), che possono essere eventualmente ponderati per i diversi ruoli professionali/funzioni.

La valutazione di ciascuna competenza è effettuata con riferimento alle attese associate a ciascun ruolo organizzativo assegnato e secondo una predefinita scala di punteggi. Il punteggio complessivo delle competenze/comportamenti organizzativi è determinato dalla media ponderata dei punteggi riportati per ogni singola competenza valutata.

La valutazione delle competenze/comportamenti organizzativi è considerata negativa nell'ipotesi in cui la media conseguita sia inferiore a “X”. In tal caso non si dà luogo a nessuna corresponsione di incentivi economici connessi alla performance individuale (Retribuzione di Risultato). Il valutatore presta particolare attenzione all'inserimento nella scheda valutativa individuale di indicazioni per lo sviluppo delle competenze e il miglioramento dei comportamenti del valutato.

L'Ente verificherà la possibilità di prevedere forme di valutazione dei singoli dirigenti che tengano conto delle osservazioni, non anonime, fornite dai componenti della Struttura di cui hanno la responsabilità oltreché da parte dei “clienti” interni ed esterni.

1.9. Focus

FOCUS 1

TAYLORISMO

Frederick Winslow Taylor ideò la nota teoria, chiamata poi taylorismo, riguardante il management ed esposta nella sua monografia del 1911, *The Principles of Scientific Management* (L'organizzazione scientifica del lavoro). Taylor si proponeva di organizzare il modello lavorativo secondo tre fasi:

- analizzare le caratteristiche della mansione da svolgere
- creare il prototipo del lavoratore adatto a quel tipo di mansione
- selezionare il lavoratore ideale, al fine di formarlo e introdurlo nell'azienda.

Il punto chiave è il secondo, in base al quale Taylor aveva proposto di identificare per ogni mansione da svolgere un lavoratore adatto al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Questo avveniva negli anni immediatamente successivi alla rivoluzione industriale, quando il fermento tecnologico era un'immediata conseguenza e c'era il rischio di non riuscire ad organizzare nella maniera adeguata il processo produttivo delle nuove industrie. A seguito dell'alienazione, nella quale all'individuo non era richiesta una specifica conoscenza, né una competenza particolare, poiché era semplicemente chiamato ad interagire con una macchina che avrebbe svolto per lui le funzioni prestabilite; c'era un estremo bisogno di una figura che portasse delle effettive soluzioni a tali scompensi sociali, quali il malessere lavorativo, lo stress quotidiano, il malcontento e la scarsa resa produttiva. Tali concetti si sono concretizzati storicamente durante la rivoluzione industriale, dove spesso, la mancanza di una abilità necessaria a compiere il lavoro prefissato, faceva sì che i proprietari dell'industria prediligessero l'uso di donne e bambini, i quali potevano essere pagati di meno e risultavano più docili.

(tratto da: *Wikipedia*)

FOCUS 2

HARRINGTON EMERSON

Ci si riferisce al libro *The Twelve Principles of Efficiency*, 1912, ripubblicato nel 2003 da Kessinger Publishing. "Harrington Emerson (1853-1931) was one of America's pioneers in industrial engineering and management and organizational theory. His major contributions were to install his management methods at many industrial firms and to promote the ideas of scientific management and efficiency to a mass audience. One of the most erudite and cosmopolitan personalities associated with the scientific management movement, Emerson established a modestly successful consulting business as an "efficiency engineer," an author of books on industrial efficiency, and a promoter and popularizer of the movement. Nearly two hundred companies adopted various features of the Emerson Efficiency system, which included production routing procedures, standardized working conditions and tasks, time and motion studies, and a bonus plan which raised workers' wages in accordance with greater efficiency and productivity. In conjunction with his consulting work, Harrington Emerson evolved an elaborate philosophy of efficiency and disseminated his ideas in books and periodicals. As a writer and lecturer, he broadened the public understanding of scientific management and defined a larger social role for engineers beyond the solution of technical problems. Emerson enjoyed growing stature in the engineering profession. He was identified as one of the pioneers of modern management and industrial engineering, along with Taylor, H. L. Gantt, and Frank Gilbreth. Emerson joined these and other progressive engineers in founding the Society of Industrial Engineers in 1917." Tratto da: University Libraries - The Pennsylvania State University - Special Collections Library - Historical Collections and Labor Archives (www.libraries.psu.edu/speccolls/). Peraltro, E. Harrington è stato analizzato anche da Egidio Giannessi nel testo *Harrington Emerson*, Pisa, Corsi 1966.

FOCUS 3

MODERNIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA

Per poter comprendere l'impegno che l'Accademia Italiana di Economia Aziendale ha profuso per tale scopo si rinvia, in termini rappresentativi, agli atti del Seminario Nazionale svoltosi a Venezia il 23 e 24 settembre 1983 intitolato: *Pubblica Amministrazione – prospettive aziendali di analisi e intervento*, CLUEB, Bologna. Sono particolarmente illuminanti, ai giorni nostri, le considerazioni di G. Costa su *Produttività, retribuzione e relazioni sindacali*. In particolare, l'Autore osserva il rischio di incoerenza tra sistemi organizzativi burocratici (meccanici) tipici della Pubblica Amministrazione e sistemi retributivi innovativi viranti verso un rapporto di lavoro a prestazione esplicita, la cui retribuzione – nella componente variabile addizionale - è rivolta al passato ed è funzione della prestazione "negoziata", in un generale assetto di negoziazione multilaterale. Inoltre, l'Autore osserva che il lavoratore d'oggi non è solo reattivo (sensibile) alla retribuzione, ma alle generali condizioni dell'esperienza sociale (bisogni e aspettative) e dell'esperienza lavorativa (retribuzione, incentivi, contesto organizzativo, contenuto del lavoro in termini di autonomia, responsabilità e professionalità, oltretutto possibilità di sviluppo professionale e di carriera). Quindi, si può ritenere di ottenere incrementi di produttività (individuale) solo agendo nel contesto combinato delle condizioni esperienziali suddette, ideando però, anche, i percorsi affinché dal livello individuale si possa pervenire al livello aggregato, al fine di poter far sì che il cliente finale o l'organizzazione stessa possano coglierne un vantaggio tangibile, in termini di *performance*.

FOCUS 4

MANUALE DI PERFORMANCE MANAGEMENT DEL DIPARTIMENTO DEL COMMERCIO USA CAPITOLO 11 "RELATIONSHIPS OF PERFORMANCE APPRAISALS TO OTHER PERSONNEL ACTIONS"

"Introduction

Performance appraisal results may be used as a basis for making personnel decisions on training, rewarding, reassigning, promoting, reducing in grade, retaining and removing employees, and granting within-grade increases.

Performance Awards

Performance awards, when granted, must be based on an employee's performance rating of record for the appraisal period for which the award is granted. This does not preclude management from giving other recognition whenever warranted in accordance with the criteria specified in this Handbook.

Quality Step Increase

A quality step increase (QSI) may be granted only to an employee who receives a Level 5 summary performance rating.

Within-Grade Increase (WGI)

- Federal Wage System. An employee who is otherwise eligible receives a within-grade increase if his or her performance is Level 3 or above, as provided in 5 U.S.C. 5343; i.e. the employee's most recent rating of record is Level 3 or higher.

- General Schedule. An employee who is otherwise eligible receives a within-grade increase when his or her performance is at Level 3 (acceptable level of competence). This means that during the period of time since that rating the employee has continued to perform his or her responsibilities in a manner warranting an increase in basic pay.

Impact of Ratings of Record on Within-Grade Increase Determination

Rating examples for purposes of WGI determination:

- An employee with less than a Level 3 rating at the end of the appraisal cycle has improved performance up to or higher than a Level 3 by the within-grade due date. Outcome: The improvement is documented in accordance with the cycle for review provided in the denial notification and the WGI is granted.

- An employee with a Level 3 or higher rating at the end of the appraisal cycle whose performance has dropped below the Level 3 by the within-grade due date. Outcome: After a performance review with employee documenting deficiencies, WGI is denied.

- An employee does not have a rating of record as recent as the completion of the latest appraisal cycle. Outcome: WGI granted.

- An employee whose performance improves to a Level 3 or higher following the delay of a within-grade increase determination as provided by 5 CFR 531.409(c). Outcome: WGI granted.

- A rating given after the minimum appraisal period when an employee is unratable at the end of the appraisal cycle. Outcome: WGI granted.

Promotion Actions

- Competitive Promotions. Selecting officials may give consideration to the performance appraisals of job applicants in making selection decisions under the Merit Assignment Program.

- Career Ladder Promotions. To receive a career ladder promotion, an employee's most recent performance rating of record must be Level 3 or higher.

Probationary Periods (See DAO 202-315, Probationary and Trial Periods)

- Initial Appointments. Supervisors of probationary employees serving initial appointments must determine if the probationers' performance warrants retention in the position beyond the probationary period. Supervisors must evaluate probationers' performance with reference to the critical elements and standards of the position.

- Initial Appointments to Supervisory/Managerial Positions. An evaluation of Level 3 or higher on all critical elements of the performance plan is required for retention in the supervisory position beyond the probationary period.

Actions Based on Level 1 (Unacceptable) Performance

Employees whose performance is Level 1 (unacceptable) may be reassigned, changed to a lower grade, or removed, only after they have been provided with a performance improvement period."

FOCUS 5

LEGISLAZIONE STATUNITENSE VIGENTE IN RELAZIONE ALLA BASILARITÀ DELLA VALUTAZIONE PER QUALUNQUE STEP DI GESTIONE DELLE RISORSE UMANE

§ 430.312 Using performance results.

- (a) Agencies must use performance appraisals as a basis for adjusting pay, granting awards, retaining senior executives, and making other personnel decisions. Performance appraisals also will be a factor in assessing a senior executive's continuing development needs.
- (b) Agencies are required to provide appropriate incentives and recognition (including pay adjustments and performance awards under part 534, subpart D) for excellence in performance.
- (c) A career executive may be removed from the SES for performance reasons, subject to the provisions of part 359, subpart E, as follows:
- (1) An executive who receives an unsatisfactory annual summary rating must be re-assigned or transferred within the SES, or removed from the SES;
 - (2) An executive who receives two unsatisfactory annual summary ratings in any 5-year period must be removed from the SES; and
 - (3) An executive who receives less than a fully successful annual summary rating twice in any 3-year period must be removed from the SES."

FOCUS 6

IL BILANCIO DELLE RIFORME

F. BASSANINI, RELAZIONE PRESENTATA AL CONVEGNO SU *LE RIFORME AMMINISTRATIVE A DIECI ANNI DALLA RIFORMA BASSANINI, ORGANIZZATO DALL'UNIVERSITÀ DI ROMA TRE, ROMA, 30-31 GENNAIO 2008*

“È dunque vero che alcune parti della riforma amministrativa degli anni Novanta sembrano ormai essersi consolidate in modo irreversibile, che alcune delle innovazioni di quegli anni hanno resistito, che sopravvivono ancora esperimenti di eccellenza, *best practices* di notevole qualità. Ma dubito che l'OCSE reitererebbe oggi l'entusiastica (e forse troppo generosa) valutazione del suo rapporto del 2001. Le analisi svolte da grandi organizzazioni internazionali - ancorché non sempre svolte con metodologie accurate e attendibili - indicano ancora oggi nella bassa qualità media delle prestazioni e dei servizi delle amministrazioni pubbliche e nell'alto livello dei costi da regolazione e burocratici due tra i principali fattori del declino della competitività italiana. Il costo del personale pubblico rispetto al PIL è tornato a crescere, pur restando ancora (di poco) inferiore alla media dei Paesi OCSE. Un federalismo incompiuto ha generato sovrapposizioni e conflitti di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali, sprechi di risorse, esasperato contenzioso. Lo “spacchettamento” dei ministeri ha prodotto effetti analoghi nelle amministrazioni centrali dello Stato e ha soprattutto ingenerato la convinzione che l'organizzazione amministrativa non sia il prodotto di una razionale progettazione degli strumenti di attuazione delle politiche pubbliche, ma una variabile dipendente dalle esigenze di sistemazione di un ceto politico pletorico e assetato di incarichi e di prebende. Il piano di *e-government* è rimasto al palo. Il lavoro di semplificazione dei carichi regolativi e burocratici, appena avviato, si è fermato, cedendo il passo a un ritorno alla cultura della iper-regolazione. Responsabilità, merito, valutazione delle *performance* restano l'eccezione, non la regola; e sono state travolte da pratiche di *spoil system*, dalla distribuzione di incentivi a pioggia, dall'esplosione dei costi della politica, dalle resistenze di una cultura burocratica dura a morire, dal conservatorismo degli organi di controllo contabile, dalla incapacità del ceto politico di pensare le politiche pubbliche in termini di strategie, obiettivi e risultati quantificabili e misurabili.”

FOCUS 7

NASCITA E SVILUPPO DI STRUTTURE RETRIBUTIVE CONTENENTI TRATTAMENTI ACCESSORI DEL TIPO PAY FOR PERFORMANCE/PERFORMANCE-RELATED PAY

Riportiamo il seguente brano tratto da *Paying for Performance, Policy Brief*, OECD, 2005, riferito alla nascita e allo sviluppo di strutture retributive contenenti trattamenti accessori del tipo *Pay For Performance/Performance-related Pay*: "The first wave of PRP policies were put in place in OECD countries in the 1980s. The governments of Canada, Denmark, the Netherlands, New Zealand, Spain, Sweden, the United Kingdom and the United States were among the first to adopt PRP in one form or another. A second round started in the early 1990s, with the adoption of PRP policies in Australia, Finland, Ireland and Italy. Most recently, countries such as Germany, Korea, and Switzerland, as well as some in Eastern Europe (the Czech Republic, Hungary, Poland and the Slovak Republic), began to put PRP mechanisms in place. In 2004, France started experimenting with PRP for top level civil servants (director's level) in six pilot ministries. More than two-thirds of OECD countries have now introduced performance-related pay for at least part of their civil service. Mostly, countries which have developed the strongest links between performance appraisals and pay as employee incentives are those which have the highest delegation of responsibility for human resources and budget management – usually position-based systems. However, this has started to change and PRP policies have now been introduced into some career-based systems such as Hungary and Korea. There are wide variations in the degree to which PRP is actually applied. In many cases, PRP concerns only managerial staff or specific ministries. Only a handful of member countries can be considered to have an extended, formalised PRP policy (Denmark; Finland; Korea; New Zealand; Switzerland; the United Kingdom). Elsewhere, the coverage of PRP varies greatly. In Canada, Ireland, Italy, and Norway, PRP is applied only at management level, Ireland, Norway and France, in pilot ministries, having it for the most senior officials. Sometimes, however, top managers are excluded from PRP (e.g. Finland). One reason is to avoid assessing the performance of those who are political appointees. Also, many government organisations claim to have PRP, but in practice there is often a gap between the existence of a so-called "performance-related pay scheme" and its concrete functioning, which may be barely linked to performance."

Tratto da Paying for Performance, Policy Brief, OECD, 2005.

FOCUS 8

IL PAPER OECD

“1 The use of fixed-term position-specific contracts can be a tool to increase incentives for performance within a career-based system. While practitioners noted that there had been very limited increase in the use of short-term contracts for senior civil servants, there is an increasing use of arrangements in which civil servants have an open-ended employment “contract” within the public service, but are appointed to a specific position for a limited period prior to returning to their prior position. These fixed term appointments to specific positions can be linked with performance criteria and targets.

2 Practitioners noted that the single largest driver of performance within the public sector is easily overlooked. This regards the retention of skilled and competent staff. A continuing loss of good staff will more than cancel out any gains from performance management arrangements. Thus retaining good staff through adequate compensation, terms and conditions is particularly significant.

3. Predictability in remuneration encourages competent staff to remain in a secure position; in most OECD public services, base salary and guaranteed benefits provide over 95% of total compensation.”

FOCUS 9

RAPPORTO GAO-17-627T

Il Rapporto GAO-17-627T (<http://www.gao.gov/assets/690/684709.pdf>) evidenzia in apertura i seguenti elementi deduttivi delle analisi compiute:

"GAO's prior work has shown that implementing a market-based and more performance-oriented federal pay system is both doable and desirable, and should be part of a broader strategy of change management and performance improvement initiatives.

In 2005, GAO identified the following key themes that highlight the leadership and management strategies high-performing organizations collectively considered in designing and managing a pay system that is performance oriented, affordable, and sustainable. Specifically, they: 1. Focus on a set of values and objectives to guide the pay system. 2. Examine the value of employees' total compensation to remain competitive in the labor market. 3. Build in safeguards to enhance the transparency and ensure the fairness of pay decisions. 4. Devolve decision-making on pay to appropriate levels. 5. Provide clear and consistent communication so that employees at all levels can understand how compensation reforms are implemented. 6. Build consensus to gain ownership and acceptance for pay reforms. 7. Monitor and refine the implementation of the pay system. While the federal compensation system may need to be re-examined, Congress has already provided agencies with tools and flexibilities to build and maintain a high-performing workforce. They include, for example:

Hiring process. GAO reported in 2016 that the Office of Personnel Management (OPM) and selected agencies had not evaluated the effectiveness of hiring authorities. By evaluating them, of which over 100 were used in 2014, OPM and agencies could identify ways to expand access to those found to be more effective, and eliminate those found to be less effective.

General Schedule (GS) classification system. The federal government has become more highly skilled and specialized than the GS classification system was designed to address at its inception in 1949. OPM and stakeholders should examine ways to make the classification system consistent with attributes GAO identified of a modern, effective classification system, such as internal and external equity.

Performance management. Credible and effective performance management systems are a strategic tool to achieve organizational results. These systems should emphasize "a line a sight" between individual performance and organizational success, and use core competencies to reinforce organizational objectives, among other things.

Human resources capacity. The human resources specialist occupation is a mission critical skills gap area. Chief Human Capital Officers have reported that human resources specialists do not have the skills to lead strategic human capital management activities. Strengthening this capacity could help agencies better meet their missions."

FOCUS 10

IL MOMENTO DI APPRAISAL

Si tratta di un'importante fase del processo di gestione delle risorse umane che viene così schematizzata dal CIPD (Chartered Institute of Personnel and Development, febbraio 2010): "The five key elements of the performance appraisal are:

1) *Measurement* – assessing performance against agreed targets and objectives.
2) *Feedback* – providing information to the individual on their performance and progress.

3) *Positive reinforcement* – emphasising what has been done well and making only constructive criticism about what might be improved.

4) *Exchange of views* – a frank exchange of views about what has happened, how appraisees can improve their performance, the support they need from their managers to achieve this and their aspirations for their future career.

5) *Agreement* – jointly coming to an understanding by all parties about what needs to be done to improve performance generally and overcome any issues raised in the course of the discussion.

There is no one right way to conduct an appraisal. Some companies develop an appraisal form with space for appraisers to rate appraisees on aspects of their work such as their contribution to the team, role development, effectiveness, etc. The approach will depend on the nature of the business and the people involved. However as a minimum it is helpful to have a form to collect consistent information on the appraisal. This may be in the form of a free dialogue from appraisers with the opportunity for appraisees to reply and comment."

Il brano prosegue identificando le risultanze di un buon *appraisal* e di un *appraisal* non riuscito: "A good and constructive appraisal meeting is one in which:

- appraisees do most of the talking
- appraisers listen actively to what they say
- there is scope for reflection and analysis
- performance is analysed not personality
- the whole period is reviewed and not just recent or isolated events
- achievement is recognised and reinforced
- ends positively with agreed action plans.

A bad appraisal meeting:

- focuses on a catalogue of failures and omissions
- is controlled by the appraiser
- ends with disagreement between appraiser and appraisee."

1.10. Allegati

1.10.1. Allegato 1 - Policy del Dipartimento del Commercio degli USA In tema di Performance Management System

PERFORMANCE MANAGEMENT SYSTEM

Number: DAO 202-430

Effective Date: 2006-05-15

SECTION 1. PURPOSE

01 This Order establishes a performance management system which integrates performance, and awards systems to improve individual and organizational effectiveness in the accomplishment of the Department of Commerce's mission and goals. This system is designed to improve the Department's ability to build and sustain a results-oriented performance culture throughout the Department of Commerce.

02 More detailed information on the specifics of the system may be found in the Performance Management Handbook, including additional definitions of terms used in this policy.

03 This revision changes the word "may" to "must" in Section 6.01n in order to comply with an Office of Personnel Management requirement.

SECTION 2. DEFINITIONS

01 Appraisal is the act or process of evaluating the performance of an employee against the prescribed performance standard(s).

02 Critical Element is a component of an employee's position consisting of one or more duties and responsibilities which contributes toward accomplishing organizational goals and objectives, and which is of such importance that unacceptable performance on the element would result in unacceptable performance in the position.

03 Generic Performance Standards are performance standards that can be applied to all employees covered by the 5-level performance management system.

04 Performance is an employee's accomplishment of assigned work as specified in the critical elements and as measured against standards of the employee's position.

05 Performance Plans are the documentation of performance expectations communicated to employees by supervisors. Plans define the critical elements and the performance standards by which an employee's performance will be evaluated.

06 Performance Standards are statements of the expectations or requirements established by management for a critical element at a particular rating level. A

performance standard may include, but is not limited to, factors such as quality, quantity, timeliness, and manner of performance.

07 Rating is the written record of the appraisal of the employee's performance in each critical element, and the assignment of a summary rating.

08 Summary Rating (or Rating of Record) is the overall performance rating for the most recent performance year. This rating is established by combining the individual ratings on each element to arrive at an overall evaluation of an employee's performance for an appraisal period.

SECTION 3. LEGAL REQUIREMENTS AND AUTHORITIES.

01 This Order details the performance management requirements of law and Office of Personnel Management (OPM) regulations. Department of Commerce performance management requirements are documented in OPM Form 1631, Performance Appraisal System Description.

02 This document implements provisions of the following authorities:

- a. Performance Appraisal, 5 U.S.C. Chapter 43; 5 CFR Part 430
- b. Official Personnel Folder, 5 CFR Part 293, Subpart C

03 The following citations are related to this document:

- a. Agency Administrative Grievance System, 5 CFR Part 771
- b. Federal Employees' Health and Counseling Programs, 5 CFR Part 792
- c. Adverse Actions, 5 U.S.C. Chapter 75, 5 CFR Part 752
- d. Incentive Awards, 5 U.S.C. Chapter 45; Awards, 5 CFR Part 451
- e. Pay Rates and Systems, 5 U.S.C. Chapter 53; Pay Under the General Schedule, 5 CFR Part 531; Grade and Pay Retention, 5 CFR Part 536; Pay Administration (General), 5 CFR Part 550
- f. Actions based on unacceptable performance, 5 U.S.C. 4303; and Performance Based Reduction in Grade and Removal Actions, 5 CFR Part 432
- g. Probationary and Trial Periods, DAO 202-315

04 The establishment and content of performance expectations set forth in individual Performance Plans are not negotiable under 5 U.S.C. 7106(a)(2)(A) and (B). Exclusive representatives of bargaining units may bargain on the impact and implementation of performance management systems under 5 U.S.C. 7106(b)(2) and (3).

SECTION 4. GENERAL POLICY

01 The Department of Commerce Performance Management System covers General Schedule employees (or equivalent), Wage Marines, and Federal Wage System employees. The system will be governed by the following general policies:

- a. Critical elements will be established for each position covered by this system, which will, to the maximum extent feasible, permit the accurate evaluation of job performance on the basis of objective criteria related to the position.

- b. Each covered employee will receive an annual rating based on the established critical elements and performance standards.
- c. Critical elements will be developed by cascading organizational goals to individual performance plans.
- d. Employees will be encouraged to participate in the development of their performance plans.
- e. The results of performance appraisals may be used as a basis for training, rewarding, reassigning, promoting, reducing in grade, retaining, and removing employees.
- f. Employees demonstrating a high level of performance may be recognized and rewarded for such performance.
- g. Performance awards will be linked to overall performance based on accomplishment of organizational goals.
- h. Employees will be given assistance in improving Level 1 (unacceptable) and Level 2 performance.
- i. After an opportunity to improve, employees whose performance remains unacceptable (Level 1), will be reassigned, reduced in grade, or removed.
- j. Ratings and awards recommended by rating officials are not considered final until approved by the responsible approving official.
- k. In accordance with CFR 430.208(c), the method for deriving and assigning a summary level may not limit or require the use of particular summary levels (i.e., establish a forced distribution of summary levels).

SECTION 5. ROLES AND RESPONSIBILITIES

01 Performance management is an inherent responsibility for those in leadership positions. Those being rated, developed, and recognized through the performance management system also have significant roles. The individuals involved in the performance management process and their roles include:

- a. Heads of Operating Units or Departmental Offices: Ensure fair and consistent application of this regulation in compliance with governing laws, rules, and regulations.
- b. Approving Officials: Ensure that performance plans are linked to organizational goals; approve performance plans created by the rating officials; and approve final performance ratings and awards.
- c. Rating Officials: Ensure that employees are informed of the Department's mission and the organization's goals and objectives; develop performance plans for individual employees; conduct progress reviews; conduct final appraisals and prepare the final ratings; provide copies of the rating of record at the end of the appraisal cycle to employees; and recommend recognition as appropriate.
- d. Employees: Participate in development of performance plans; document work accomplishments for both the progress review(s) and the final appraisal; and participate in the progress review(s) and the final appraisal process.

e. Human Resources Offices: Communicate to supervisors, employees, and appropriate exclusive bargaining unit representatives the purpose and procedures of the performance management system and its relationship to the overall management of human capital.

SECTION 6. SYSTEM FEATURES

01 The Department's performance management system for covered employees consists of the following components.

a. Five rating levels will be used: Level 5, Level 4, Level 3, Level 2, and Level 1. Level 5 represents the highest level of performance and Level 1 represents performance that is unacceptable.

b. The system uses one of three annual appraisal cycles: October 1 through September 30, June 1 through May 31 (Office of Inspector General only), or November 1 through October 31 (Wage Marines only).

c. The minimum appraisal period is 120 days.

d. Performance plans must be established and approved and provided to the employee within 60 days of the beginning of the appraisal cycle or within 60 days of an employee entering a covered position.

e. Performance plans and ratings must be documented on Form CD-430, Performance Management Record.

f. Employees will have a mandatory element for Customer Service. In addition, all supervisory (or lead) employees will have a mandatory element for Leadership.

g. Each individual employee's performance plan will contain a minimum of three and a maximum of five elements.

h. Elements in the performance plan must be critical; noncritical elements are no longer used in the plan.

i. Elements will be linked to organizational goals.

j. Elements must be weighted; no element may be weighted less than 15 percent; and the sum of all elements must equal 100 percent.

k. One mandatory progress review will be conducted at approximately the midpoint of the appraisal cycle. Additional reviews are optional. Employees performing below Level 3 are expected to have additional progress reviews.

l. Employees will be asked to submit written documentation of accomplishments for both the progress review(s) and the final appraisal.

m. No fractional scores or weights may be used.

n. The generic performance standards are applicable to all performance elements. Supervisors must create supplemental performance standards that focus on results for individual elements.

o. Rating officials must provide either an overall narrative justification of the summary rating or a written justification for each element rating. They must do one or the other, and may do both. A written justification is required for any element rated below Level 3.

- p. Employees are ratable if they occupy a covered position on the last day of the appraisal cycle and have served the minimum appraisal period.
- q. Rating officials must conduct a final appraisal meeting. Rating officials will consider employee provided accomplishments/results achieved as tied to organizational goals and objectives.
- r. Summary ratings must be derived by multiplying the rating level by the assigned element weight to achieve an element score. The element scores are added to achieve a summary rating score.
- s. Performance awards are linked to the summary rating for the most recent appraisal cycle. Other awards may be granted throughout the year (e.g., Special Act Awards, Cash-in-Your-Account Awards).
- t. Service credit for reduction in force purposes is linked to the rating level:
 - Level 5 = 20 years
 - Level 4 = 16 years
 - Level 3 = 12 years
 - Level 2 = 0 years
 - Level 1 = 0 years
- u. When an employee has spent the minimum appraisal period in a covered position (120 days) and then moves to another covered position less than 120 days before the end of the appraisal cycle, an interim rating must be prepared.
- v. There is no minimum required period during which a supervisor must be in place before completing an employee's appraisal, as long as that supervisor was in place on the last day of the appraisal cycle.
- w. Departing supervisors must complete interim ratings for employees who have been under a performance plan for the minimum appraisal period (120 days).
- x. A supervisor/manager's failure to meet performance appraisal deadlines and responsibilities will be reflected in his/her progress review and appraisal.
- y. Employees are considered unratable if they did not work the minimum appraisal period (120 days) in one or more covered positions during the appraisal cycle or were placed on a Performance Improvement Plan. Examples of other situations in which employees may be deemed unratable may be found in the Performance Management Handbook.
- z. An employee may request informal or formal reconsideration of his or her rating. An employee may request reconsideration of his or her rating by attempting to resolve the disagreement informally with the rating official. However, formal reconsideration requests must be processed under the appropriate negotiated grievance procedure, if applicable, or under the Department's Administrative Order 202-771, titled Administrative Grievance Procedures.
- aa. The Head of the Operating Unit or Departmental Office will ensure that the Employee Performance File including the performance ratings of record and the performance plans on which those ratings were based, are retained for four years.

SECTION 7. APPLICABILITY OF OTHER LAWS AND ORDERS.

The provisions of this Order are subject to modification by changes in pertinent statutes and OPM regulations. In these cases, the applicable provision or provisions of this Order shall be considered automatically amended or superseded and effective on the dates specified in the statute or regulation.

SECTION 8. EFFECT ON OTHER ORDERS

This Order supersedes Department Administrative Order 202-430, "Performance Appraisal," dated October 13, 2005.

Signed by: Director for Human Resources Management

Approved by: Chief Financial Officer and Assistant Secretary for Administration

Office of Primary Interest: Office of Human Resources Management.

1.10.2. Allegato 2 - Developing Competencies Città di Milwaukee Tasks and Knowledge, Skills, and Abilities (KSAs)

Competencies evolve from the identification of KSAs and other characteristics. KSAs are developed after identifying important job tasks.

DEFINITIONS:

Tasks – are a coordinated succession of work activities used to produce a distinguishable and discernable output that can be independently used or consumed.

Knowledge – is a body of information, usually of a factual or procedural type, that is applied directly to the successful performance of a task.

Skill – describes a present observable capability or competence to perform a job operation with precision. Performance is usually based on a learned psychomotor act and implies a standard that is required for effective performance.

Ability – describes a more general capability or competence to perform an observable behavior or a behavior that is necessary to perform a job function resulting in an observable product.

WRITING TASK STATEMENTS:

- Describe activities (not knowledge, skills, and abilities)
- Have a certain beginning and end
- Represent activities performed by an individual worker
- Have an identifiable output or consequence
- Should be stated as not too broad or too specific

WRITING KSA STATEMENTS:

- What is required; knowledge of what; skill at what; ability to do what?
- How is the KSA applied on the job; to what effect or in what context?
- Level at which or how much of or to what degree of accuracy is the KSA needed?
- Knowledge statements should include what, effect/context, and degree/level of knowledge needed.
- The degree/level of skill or ability can usually be inferred from the effect/context and may not need to be stated.

EXAMPLES OF TASK STATEMENTS:

- Evaluate manhole condition to provide information to be used in the development of an annual manhole repair and replacement program.
- Use design software and drawing tools such as AutoCADD and Microstation to prepare engineering designs and plans.
- Uncover sewer pipes using a backhoe to locate leak and efficiently and effectively complete a repair.

EXAMPLES OF KSA STATEMENTS:

- Knowledge of advanced AutoCADD or Microstation software functions to design and draw plans for street repaving.
- Skill to operate a backhoe to safely remove earth from around damaged manhole conduit.
- Ability to communicate clearly and effectively with supervisors, co-workers, contractors, elected officials, and the public in order to outline and describe upcoming projects.

COMPETENCIES

Competencies - are the measurable, organizationally relevant, and behaviorally based capabilities of people. In this respect, they can be thought of as reflecting the evolution of knowledge, skills, abilities, and other characteristics to descriptors that have become more specific, behavioral, and useful.

General or Core Competencies – are competencies that are required across a group of jobs or job families. They may or may not be attained through specialized training or experience.

Technical Competencies – are competencies that are required for a smaller number of jobs in a job family and are usually acquired through specialized training.

DISTINGUISHING COMPETENCY LEVELS

Scope:

- Span of control (internal and/or external; large or narrow)
- Number of people affected by the work product
- Whether work product directly affects customers/stakeholders or not

Complexity:

- Work is routine vs. customized
- Level/amount of professional/technical standards that exist and must be accounted for to complete work
- Amount of coordination that is required across people, departments, and/or the organization to complete work
- The number and variety of sources that must be consulted during and to complete work
- Degree of revision or change that the work is subject to
- Number of and level of demands/responsibilities that someone is held accountable for during and after work is completed
- Length and scope of the project(s)

Things to Remember when Creating Competency Models

- Job analysis techniques are used to identify key competencies and associated critical work behaviors.
- Determine the number of sets of competencies and performance standards that need to be developed.
- Novice developers often include too many competencies for an evaluation of reasonable length.
- A good approach for developing a competency model is to define a set of core competencies and a common set of performance standards to be used across all jobs. Then a specialized set of technical competencies can also be defined for individual job groups if necessary.
- Organizations usually identify 5 to 10 key competencies that are linked to their strategic objectives.
- It is important to articulate clearly how expectations change at different job levels as well as reflect more or less effective job performance at each level.
- Defining competencies behaviorally provides a solid basis for differentiating between employees who are performing more or less effectively than others.
- The primary advantage of defining competencies in terms of behavioral performance standards; 1) helps employees understand what is expected of them 2) to provide uniform standards that can be applied during evaluations.
- The competencies should be defined to reflect different levels of responsibilities, complexity and difficulty that characterize employees' jobs at different levels in the organization.

Competencies for Performance Evaluations

- Behavioral expectations – how an employee goes about getting the job done in conjunction with others, the team, the organization.
- Results expectations – goals for employees based on the organizations strategy (level specific). Account for developmental needs also.
- Inclusion of performance standards to guide ratings is considered a best practice in developing an effective performance management system.
- The most effective process is to establish a hierarchy of goals where each level supports goals relevant to the next level; based on an organizations strategic direction and priorities.
- Employees' commitment to goals is highly important and goals must be: Clearly defined with a direct and obvious link to the factors that make the organization successful, stretch the employees' limits and be achievable, limited to 3 areas at a time.
- Have effective and ongoing performance conversations.

COMPETENCIES – CORE AND TECHNICAL

Core Competency Example:

These sub-items can be combined into Communication. Each area may not be relevant for every job. These are examples of what items may make-up communication.

Communication:

- Conflict management – manages and resolves conflict or disagreement in a constructive manner.
- Customer service – Works and communicates with internal and external customers to assess needs, provide information/assistance, and resolve problems.
- Interpersonal – develops and maintains effective relationships with others, relates well to people from varied backgrounds, situations, cultures, ethnicities, gender, and disabilities, shows understanding friendliness, and sociability, effectively deals with difficult individuals.
- Oral – expresses information to individuals or groups effectively, asks and answers questions, practices active listening, recognizes non-verbal cues.
- Written - recognizes or uses correct English grammar, punctuation, and spelling; communicates information in a clear, accurate, succinct and organized manner.
- Reading - Understands and interprets written material, including technical material, rules, regulations, instructions, manuals, reports, charts, graphs, or tables; applies what is learned from written material to specific situations.

TECHNICAL COMPETENCY EXAMPLE:

Technology:

- Applying and Using Technology - Uses machines, tools, or equipment effectively; uses technology to work more efficiently and improve work processes and products.
- Computers - Uses computers and various computer applications to analyze and communicate information in the appropriate format.

1.10.3. - Allegato n. 3.1 - "Dizionario delle Competenze e Comportamenti per la valutazione del personale dirigente: struttura del portafoglio e pesi"

La valutazione delle competenze e dei comportamenti del personale dirigente avviene sulla base di sette competenze/comportamenti, di cui cinque previste obbligatoriamente per tutti e due indicate tra le restanti da parte del superiore nell'ambito gerarchico di appartenenza di ciascun dirigente, tenendo conto del Profilo professionale effettivamente agito.

Fattore di Competenza		peso
1) orientamento al risultato	obbligatoria	20
2) integrità e osservanza delle regole	obbligatoria	20
3) valorizzazione e gestione risorse umane	obbligatoria	15 (di cui 5 sul livello di differenziazione delle valutazioni)
4) dominio digitale	obbligatoria	10
5) competenze specialistiche di dominio	obbligatoria	15
6) relazioni e integrazione	2 scelti, tra questi	Ciascuno con peso 10
7) organizzazione e programmazione		
8) iniziativa e autonomia		
9) flessibilità e gestione cambiamento		
10) risoluzione problemi e innovazione		
11) negoziazione e gestione conflitti		

1.10.4. - Allegato n. 3.2 - “Dizionario delle Competenze e Comportamenti per la valutazione del personale dirigente: repertorio e scala valutativa”

Il sistema prevede i seguenti 11 fattori di valutazione delle competenze e comportamenti dei dirigenti:

1)

ORIENTAMENTO AL RISULTATO	Capacità di orientare il proprio lavoro, il proprio impegno e competenze al raggiungimento degli obiettivi sia individuali che organizzativi assicurando un livello di prestazione coerente alla natura e importanza degli obiettivi stessi anche in presenza di criticità ed incertezza	NON ADEGUATO	Non persegue efficacemente gli obiettivi assegnati. L'attenzione ai risultati è superficiale e prevalgono atteggiamenti burocratici. Non contribuisce a delineare seriamente gli obiettivi della struttura. Non ha una visione chiara dei risultati correlati alle funzioni della struttura. L'attività è organizzata e svolta esclusivamente per singoli adempimenti/atti e non per obiettivi.
		MIGLIORABILE	Attua i programmi e persegue gli obiettivi limitando il suo impegno al raggiungimento di <i>standard</i> minimi. Non svolge un ruolo proattivo nei confronti della struttura. Considera ancora prevalente l'adempimento rispetto al raggiungimento del risultato finale.
		ADEGUATO	Mette al centro della propria azione il raggiungimento degli obiettivi previsti. Ha un atteggiamento di verifica continua sulla reale efficacia delle procedure e sull'utilità delle prassi amministrative. Si attiva con tutti i soggetti con cui si relaziona per favorire il raggiungimento degli obiettivi della struttura
		ELEVATO	L'orientamento al risultato contraddistingue tutta la sua attività. Traduce le direttive strategiche in obiettivi e azioni sfidanti per se e per i propri collaboratori. Svolge un ruolo proattivo e di traino nei confronti non solo della struttura ma anche di altri soggetti per il conseguimento di <i>standard</i> di risultato sempre più elevati

2)

<p>INTEGRITÀ E OSSERVANZA DELLE REGOLE</p>	<p>Capacità di garantire nello svolgimento del ruolo e delle responsabilità assegnate la massima integrità e l'osservanza delle normative, delle regole e delle scadenze assicurando un costante impulso e controllo nei confronti dei propri collaboratori anche con riferimento alla normativa anticorruzione, trasparenza ed al codice di comportamento</p>	<p>NON ADEGUATO</p>	<p>Non rispetta normative e regole connesse alla propria attività e funzioni. Non cura la verifica degli obblighi contrattuali nei confronti del personale assegnato. Nella maggior parte dei casi non rispetta le scadenze richieste per lo svolgimento delle funzioni e delle attività organizzative interne.</p>
		<p>MIGLIORABILE</p>	<p>Si adegua alle norme e regole con atteggiamento formalistico e non sempre costruttivo. Non considera prioritario svolgere un ruolo di controllo e impulso dell'osservanza delle regole nei confronti del personale. Ha qualche difficoltà nel rispetto delle scadenze.</p>
		<p>ADEGUATO</p>	<p>Sa conciliare l'osservanza dei vincoli normativi e delle regole con l'attività della struttura e con l'efficace perseguimento degli obiettivi. Periodicamente verifica l'osservanza delle regole da parte del personale assegnato. Rispetta tutte le scadenze richieste.</p>
		<p>ELEVATO</p>	<p>Fa dell'osservanza delle norme e delle regole una caratteristica trasversale e un valore aggiunto nell'attività della struttura. Svolge un ruolo di continua verifica e impulso affinché il personale assegnato curi l'osservanza delle regole anche quale fattore professionalizzante. Considera le scadenze non solo un vincolo regolamentare e normativo ma quale elemento di qualità del lavoro.</p>

3)

VALORIZZAZIONE E GESTIONE RISORSE UMANE	Capacità di as- solvere corret- tamente alle funzioni, re- sponsabilità e prerogative di- rigenziali nella gestione del personale. Capacità di va- lutare con obiettività e orientamento meritocratico i propri collabo- ratori.	NON ADEGUATO	Non svolge, se non sporadicamente, l'attività di indirizzo, guida e coordinamento del personale assegnato. Non condivide obiettivi e finalità della struttura e non incoraggia i collaboratori a sviluppare capacità e competenze. Considera la direzione per obiettivi e la valutazione un mero ed inutile adempimento burocratico e trasmette in maniera esplicita ed implicita tale atteggiamento ai propri collaboratori. Si sottrae alle proprie responsabilità dirigenziali e per quieto vivere tende ad accogliere anche richieste ingiustificate e consente all'interno della struttura una cattiva distribuzione del lavoro ed inefficienze.
		MIGLIORABILE	Percepisce l'importanza di una buona gestione del personale ma a volte non riesce a coordinare la struttura e coinvolgere i singoli collaboratori. Di norma controlla l'attività del personale ma spesso è poco efficace nel prendere provvedimenti correttivi. In caso di imprevisti o conflitti interni ha qualche difficoltà nella risoluzione delle problematiche organizzative e gestionali che tende a ricondurre a fattori esterni
		ADEGUATO	Valuta il personale assegnato. Controlla l'attività ed esige il rispetto degli obiettivi con atteggiamento meritocratico. Conosce i propri collaboratori e cerca di valorizzare ognuno di essi per il contributo che può fornire alla struttura promuovendo l'efficacia del gruppo. Interviene nell'ambito della propria autonomia organizzativa per migliorare l'attività in caso di imprevisti e problematiche (es. carenze di organico, nuovi compiti ecc..).

1. Management e direzione delle risorse umane

		ELEVATO	<p>Afferma e rafforza nei confronti del proprio personale il prestigio della propria organizzazione.</p> <p>Nell'esercizio del ruolo dirigenziale e delle proprie scelte organizzative sa essere indipendente senza farsi condizionare da logiche di amicizia o appartenenza.</p> <p>Valorizza capacità e competenze dei collaboratori sapendo individuare per ognuno di essi punti di forza e fattori da migliorare. Sa essere un leader autorevole che svolge un'attività costante di promozione e assistenza per il miglioramento dei risultati e del clima interno alla struttura nonostante imprevisti e nuovi carichi di lavoro.</p>
--	--	---------	--

4)

DOMINIO DIGITALE	Capacità di utilizzare con dimestichezza e spirito critico le tecnologie dell'informazione per il lavoro e le relative applicazioni gestionali. Sono quindi competenze utili a favorire l'interazione con cittadini con competenze digitali e a sfruttare il potenziale di efficientamento e speditezza che le tecnologie digitali permettono alla gestione dei processi di ciascuna PA, sia nei confronti dei cittadini/stakeholders, che in termini di interoperabilità tra PA.	NON ADEGUATO	Dimostra di non possedere alcuna abilità di base nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICTs), in termini sia di uso del PC per reperire, valutare, conservare, produrre, presentare e scambiare dati e informazioni, sia per comunicare e partecipare a reti collaborative tramite Internet.
		MIGLIORABILE	Dimostra di possedere alcuna abilità di base nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICTs), in termini sia di parziale sfruttamento delle potenzialità del PC per reperire, valutare, conservare, produrre, presentare e scambiare dati e informazioni, sia di non elevata inclinazione a comunicare e partecipare a reti collaborative tramite Internet.
		ADEGUATO	È preparato e applica quando possibile/necessario tutte le ICTs e le relative applicazioni rese disponibili dall'Amministrazione valorizzandone il vantaggio personale e organizzativo, curando altresì l'auto-formazione e l'aggiornamento professionale personale.
		ELEVATO	È preparato e applica quando possibile/necessario tutte le ICTs e le relative applicazioni rese disponibili dall'Amministrazione valorizzandone il vantaggio personale e organizzativo. Si rende disponibile ad applicazioni sperimentali di nuove tecnologie/applicazioni stimolando la crescita delle competenze digitali dei propri colleghi e collaboratori, curando altresì l'auto-formazione e l'aggiornamento professionale personale e dei propri collaboratori.

5)

COMPETENZE SPECIALISTICHE DI DOMINIO	Capacità di applicare e approfondire le conoscenze specialistiche e tecniche necessarie allo svolgimento della propria attività e al raggiungimento degli obiettivi. Capacità di aggiornamento e autoformazione nelle materie relative all'ambito disciplinare di competenza	NON ADEGUATO	Si dimostra poco preparato e competente. È restio ad approfondire le materie di competenza. Non cura la formazione e l'aggiornamento.
		MIGLIORABILE	Ha una conoscenza non sempre approfondita delle materie della struttura. Considera la formazione e l'aggiornamento professionale un elemento positivo ma non prioritario.
		ADEGUATO	È preparato e competente nelle materie connesse alla propria attività. Riconosce l'importanza e cura la formazione e l'aggiornamento professionale.
		ELEVATO	Sa conciliare il ruolo di dirigente organizzatore con quello di specialista della materia. Cura costantemente la formazione e l'aggiornamento. Dimostra di avere una conoscenza ampia, approfondita e di scenario che gli consente di usufruire e valorizzare le competenze specialistiche dei propri collaboratori.

6)

RELAZIONI E INTEGRAZIONE	<p>Capacità di creare e mantenere una rete di relazioni professionali efficaci e costruttive dimostrando empatia e capacità di ascolto.</p> <p>Capacità di orientare la propria azione verso il soddisfacimento dei bisogni dell'utenza interna ed esterna.</p> <p>Capacità di integrarsi con le altre strutture, contribuire al lavoro di gruppo e favorire la circolazione delle informazioni</p>	NON ADEGUATO	<p>Non cura la qualità delle relazioni interpersonali. Provoca frequenti conflitti interpersonali. Ha un atteggiamento nei confronti dei propri interlocutori ostile e difensivo "a prescindere" che fa sì che i soggetti esterni si rivolgano ad altri componenti della struttura. Non fornisce la necessaria collaborazione alle altre strutture. Non si pone dal punto di vista del destinatario del servizio e non si cura dei bisogni dei clienti interni ed esterni.</p>
		MIGLIORABILE	<p>Gestisce in maniera soddisfacente le relazioni interpersonali ma a volte si trincerava in atteggiamenti difensivistici divenendo poco disponibile all'integrazione e alla collaborazione. Ha un atteggiamento poco proattivo nei gruppi di lavoro limitandosi a salvaguardare la propria posizione. Non appare particolarmente attento ai bisogni dell'utenza interna ed esterna.</p>
		ADEGUATO	<p>Svolge il proprio ruolo con particolare attenzione per le relazioni interpersonali.</p> <p>Sa integrare efficacemente la struttura con l'esterno consapevole dei bisogni dell'utenza interna o esterna. Fornisce la necessaria collaborazione ad altri soggetti e nei gruppi di lavoro.</p>
		ELEVATO	<p>È particolarmente abile nella gestione delle relazioni interpersonali e sa gestire l'insorgere di eventuali conflitti. Riesce a far divenire tale capacità un valore aggiunto dell'attività della struttura. Fornisce senza indugio e secondi fini la massima collaborazione ad altri soggetti e nei gruppi di lavoro. Promuove l'integrazione della propria struttura nell'ambito dell'Ente e verso i clienti esterni ed interni.</p>

7)

<p>ORGANIZZAZIONE E PROGRAMMAZIONE</p>	<p>Capacità di organizzare, pianificare e programmare efficacemente la propria attività e le funzioni della struttura attraverso l'utilizzo ottimale delle risorse umane, economiche e strumentali disponibili. Capacità di migliorare l'organizzazione del lavoro anche attraverso una corretta assegnazione dei compiti ed equilibrata distribuzione dei carichi di lavoro</p>	<p>NON ADEGUATO</p>	<p>Svolge la propria attività senza alcuna programmazione di medio e lungo periodo. Non cura l'organizzazione interna alla struttura lasciando il personale ad autogestirsi. Non attribuisce importanza all'organizzazione del lavoro affidandosi di volta in volta a singole direttive.</p>
		<p>MIGLIORABILE</p>	<p>Organizza e programma il lavoro del personale e le attività della struttura solo in occasione di compiti particolarmente complessi e della definizione degli obiettivi.</p>
		<p>ADEGUATO</p>	<p>Sa organizzare in maniera efficace la struttura individuando priorità e programmando le attività necessarie al perseguimento degli obiettivi. Cura l'organizzazione del lavoro ponendo attenzione alla distribuzione dei carichi di lavoro.</p>
		<p>ELEVATO</p>	<p>Impronta tutta l'attività della struttura ad un'attenta organizzazione di ruoli, compiti e carichi di lavoro. Realizza una programmazione dettagliata di tutte le funzioni della struttura. Innova i metodi di lavoro e le procedure alla ricerca costante del miglioramento del servizio.</p>

8)

INIZIATIVA E AUTONOMIA	Capacità di assumere iniziative ed agire concretamente al fine di svolgere al meglio le proprie attività e superare le criticità. Capacità di agire autonomamente e proattivamente senza attendere input da altri soggetti.	NON ADEGUATO	Non prende iniziative e agisce solo su sollecitazione esterna oppure quando la situazione è molto critica. Non agisce in maniera autonoma e attende sempre istruzioni dal superiore gerarchico.
		MIGLIORABILE	Assume iniziative ma stenta a mantenerle e portarle al risultato. La sua autonomia si limita alla gestione ordinaria.
		ADEGUATO	Ha capacità di iniziativa senza bisogno di sollecitazioni esterne. Agisce in maniera autonoma pur nel rispetto dei diversi ruoli organizzativi. Agisce nella giusta autonomia a seconda del ruolo svolto.
		ELEVATO	Assume una costante iniziativa anche nei confronti di soggetti esterni alla struttura.

9)

<p>FLESSIBILITÀ E GESTIONE CAMBIAMENTO</p>	<p>Capacità di adattare il proprio lavoro alle diverse situazioni e alle nuove esigenze organizzative. Capacità di interpretare e gestire le problematiche derivanti dall'evoluzione del contesto esterno in cui opera la struttura e da mutamenti, normativi ed organizzativi</p>	<p>NON ADEGUATO</p>	<p>Resta ancorato al proprio punto di vista che non è disponibile a rimettere in discussione, senza comprendere la complessità del contesto. È per principio ostile ad ogni cambiamento e non collabora all'introduzione di innovazioni nelle funzioni/procedure</p>
		<p>MIGLIORABILE</p>	<p>La capacità di comprensione del contesto non risulta sempre adeguata. Aderisce ai cambiamenti in modo più formale che sostanziale</p>
		<p>ADEGUATO</p>	<p>È aperto e disponibile al cambiamento cercando di adeguare il proprio ruolo e i compiti della struttura alla nuova situazione. È in grado di cogliere la complessità del contesto. Sa gestire gli indirizzi di cambiamento e le conseguenze sulle azioni della struttura.</p>
		<p>ELEVATO</p>	<p>Ha una visione strategica dell'Amministrazione e sa anticipare i cambiamenti e i possibili sviluppi futuri. Recepisce gli indirizzi di cambiamento promossi dall'Amministrazione e sa tradurli in azioni concrete</p>

10)

<p>RISOLUZIONE PROBLEMI E INNOVAZIONE</p>	<p>Capacità di proporre soluzioni efficaci e concrete alle problematiche sottoposte con approccio proattivo e analitico. Capacità di introdurre innovazioni nell'organizzazione e nelle procedure della struttura.</p>	<p>NON ADEGUATO</p>	<p>Poco incline ad adottare nuove prospettive e ricercare il miglioramento. Non risolve adeguatamente i problemi che si pongono oppure propone soluzioni scarsamente innovative o palesemente inefficaci.</p>
		<p>MIGLIORABILE</p>	<p>Cerca una soluzione solo quando i problemi si sono manifestati in tutta la loro consistenza. Propone delle soluzioni non sempre efficaci e poco innovative. Fatica a perseguire le soluzioni individuate di fronte alle difficoltà.</p>
		<p>ADEGUATO</p>	<p>È in grado di inquadrare con chiarezza il problema. Dimostra capacità di risoluzione anche di problematiche caratterizzate da complessità ed interdipendenza. È propenso a individuare soluzioni innovative tenendo presente la fattibilità e la tempestività</p>
		<p>ELEVATO</p>	<p>Intravede in anticipo i problemi e mette in moto le strategie per risolverli spesso in maniera innovativa. Dimostra una elevata capacità di risoluzione dei problemi posti anche di fronte a situazioni particolarmente complesse e cronicizzate.</p>

11)

NEGOZIAZIONE E GESTIONE CONFLITTI	Capacità di affrontare positivamente il confronto e il negoziato con i propri interlocutori cercando soluzioni vantaggiose per le parti. Capacità di risolvere e gestire con equilibrio i conflitti riducendone gli effetti negativi.	NON ADEGUATO	Non riesce ad affermare il proprio punto di vista se non facendo ricorso alla parte emotiva, nel difendere le proprie posizioni si irrigidisce inutilmente e non riesce a gestire il potenziale conflitto.
		MIGLIORABILE	Si impegna nel confronto e nella negoziazione ma con risultati scarsi. Il suo ascolto nei confronti degli interlocutori appare di mera formalità. Sottovaluta i conflitti interni ed esterni.
		ADEGUATO	Sa condurre con equilibrio il confronto e la negoziazione. Dimostra attenzione e sensibilità non formali nei confronti delle posizioni altrui. Riesce a limitare e gestire i conflitti con efficacia.
		ELEVATO	Affronta con successo il confronto aggregando consenso e condivisione alle soluzioni prospettate. Dimostra grande abilità nel condurre e concludere il negoziato. Affronta sul nascere i potenziali conflitti riconducendo le parti a posizioni equilibrate e non strumentali.

**SCALA DEI PUNTEGGI PER LA VALUTAZIONE DELLE SINGOLE COMPE-
TENZE E DEI SINGOLI COMPORAMENTI ORGANIZZATIVI**

La valutazione delle singole competenze e dei singoli comportamenti organizza-
tivi viene effettuata con l'attribuzione di un punteggio in trentesimi nell'ambito
dei giudizi indicati nella sottostante tabella:

giudizio	descrittore	Score
ELEVATO	Le competenze ed i comportamenti professionali ed organizza- tivi dimostrati, nel periodo di riferimento, relativamente al pattern esemplificato in ciascuna Scheda di Fattore: sono elevati e di particolare rilievo rispetto al livello di qualità ed alle esigenze richieste; risultano superiori alle attese rispetto al ruolo ed alle funzioni assegnate; sono garantiti anche in situazioni talvolta critiche e complesse.	da 28 a 30
ADEGUATO	Le competenze ed i comportamenti professionali ed organizza- tivi dimostrati nel periodo di riferimento, relativamente al pattern esemplificato in ciascuna Scheda di Fattore: sono apprezzabili rispetto al livello di qualità ed alle esigenze richieste; risultano pienamente adeguati al ruolo ed alle funzioni asse- gnate; sono garantiti, di norma, senza necessità di intervento e/o as- sistenza di superiori e/o colleghi.	da 22 a 27
MIGLIORABILE	Le competenze ed i comportamenti professionali ed organizza- tivi dimostrati nel periodo di riferimento, relativamente al pattern esemplificato in ciascuna Scheda di Fattore: non sono del tutto soddisfacenti rispetto al livello di qualità ed alle esigenze richieste; risultano solo parzialmente adeguati al ruolo ed alle funzioni assegnate; necessitano di frequenti interventi e/o assistenza di superiori e/o colleghi.	da 15 a 21
NON ADEGUATO	Le competenze ed i comportamenti professionali ed organizza- tivi dimostrati nel periodo di riferimento, relativamente al pattern esemplificato in ciascuna Scheda di Fattore: sono carenti (talvolta in maniera grave) rispetto al livello di qualità ed alle esigenze richieste; risultano frequentemente inadeguati al ruolo ed alle funzioni assegnate; necessitano di continui interventi e/o assistenza di superiori e/o colleghi.	da 0 a 14

2. Il performance management

di Leonardo Falduto

2.1. Gli USA e le origini del performance management

Il primo tentativo di istituire un sistema di gestione delle *performance* nel governo federale statunitense è fondato su una *raccomandazione* della *prima Commissione Hoover del 1949*. La Commissione ha raccomandato che gli impiegati statali ricevessero un aumento economico periodico (non di carriera, ma una progressione economica orizzontale) solo quando il superiore gerarchico avesse certificato che la *performance* del dipendente poteva "garantire/giustificare l'aumento".

Nel 1950, invece, il *Performance Rating Act* ha richiesto ad ogni Agenzia/Ente di sviluppare un sistema di valutazione delle prestazioni che includesse tre livelli di *rating* (valutazione) riepilogativi: *Outstanding*, *Satisfactory* e *Unsatisfactory*. Lo scopo di questa norma era quello di identificare i migliori e peggiori dipendenti e migliorare le relazioni tra superiore gerarchico e dipendente. Non c'era alcuna disposizione relativamente alle somme (*una tantum*) e nessuna connessione obbligatoria tra la valutazione e la retribuzione. Le Agenzie/Enti hanno risposto a tale norma sviluppando forme generiche e basate su schede che i superiori compilavano una volta all'anno. Questi moduli richiedevano al superiore di barrare caselle e di assegnare una valutazione globale.

I premi in denaro sono stati poi autorizzati per i dipendenti a seguito del *Government Employees' Incentive Awards Act* del 1954. I superiori avrebbero potuto concedere premi in denaro (*una tantum*) in conseguenza di risultati superiori, suggerimenti, invenzioni o altri sforzi personali dei subordinati. Non c'era alcun stretto legame tra i premi-incentivi e le valutazioni delle *performance*. Di conseguenza, questa facoltà è stata generalmente utilizzata per progetti speciali al di fuori dei normali compiti di lavoro.

Successivamente, la legge federale di riforma del salario (*Federal Salary Reform Act*) del 1962 ha permesso ai superiori di concedere incrementi consistenti agli *High Performer*, ma ancora non c'era alcun legame con uno strutturato e formale processo di *performance rating/appraisal*. Tale norma ha anche stabilito la determinazione/il concetto di "livello accettabile di competenza" per la concessione progressioni economiche (non di carriera), collegando così la remunerazione stabile a una valutazione globale di *performance* e non ad una valutazione specifica basata su *standard* di *performance*.

Giungendo agli anni '70, sono stati condotti diversi studi sui sistemi federali di valutazione delle *performance* dimostrando risorse di scarsa entità finalizzate, per i dipendenti e i superiori, da tali sistemi. Nello stesso periodo le aziende del

settore privato si consideravano come i precursori nell'utilizzo dei sistemi di *performance management*, anche in termini valutativi.

Nel 1977, il *rapporto sul Personnel Management Project* (rilasciato all'interno del *President's Re-organization Project*) ha raccomandato al governo di istituire un sistema premiale su criteri meritocratici oggettivi. Questo rapporto costituisce la base per il *Civil Service Reform Act* del 1978.

Tale norma ha determinato una modifica sostanziale dei sistemi di valutazione delle *performance* nel governo federale degli USA. Ciò ha comportato l'impiego di obiettivi, di *standard* e di *performance* correlati al lavoro svolto/profilo professionale per valutare i dipendenti. In aggiunta, ha stabilito la valutazione delle *performance* come base per aumenti salariali, premi, formazione, promozioni o riduzioni di grado e rimozioni/licenziamenti.

Il sistema premiale meritocratico stabilito dal *Reform Act* ha direttamente collegato gli aumenti salariali e gli obiettivi dell'Organizzazione/Ente ai risultati della valutazione delle *performance*. Tuttavia, la norma ha permesso alle Agenzie/Enti grande autonomia per definire un sistema premiale che riguardasse sia i superiori non *manager* (equivalenti ad IPO/IAP) e i *manager* (dirigenti), sia gli altri dipendenti.

In conseguenza, ci furono svariate sfumature applicative nella progettazione di sistemi di valutazione delle *performance*. Ad esempio, si riscontravano sistemi di valutazione delle *performance* di Enti che contenevano un numero molto variabile di livelli di *rating* finali, fino a 10-12. Oppure si riscontravano processi di ricompensa che funzionavano diversamente sia in termini di ammontare, che di modalità premiali, di modo tale che all'interno dello stesso Ente o tra Enti le differenze talvolta erano anche rilevanti.

Molte critiche emersero per tali sistemi premiali. Una delle principali consisteva nel fatto che i dipendenti ritenevano di essere costretti a competere per somme a loro già dovute, perché l'adeguamento salariale meritocratico in realtà assorbiva anche la metà dell'incremento salariale comunque spettante ad ogni dipendente pubblico in ragione dell'*annual comparability salary increase*¹ (una sorta di perequazione automatica del salario dei dipendenti pubblici per contenerne il divario rispetto al mercato del lavoro delle aziende private, relativamente a specifiche aree/segmenti del territorio degli Stati Uniti). Un'altra lamentela riguardava il fatto che il sistema costringeva i dipendenti a competere l'un con l'altro per contendersi quote di *budget* di risorse molto esigue. Infine, lamentele originavano anche per il trattamento ingiusto nel caso di mutamento del rapporto di lavoro: la ripartizione delle responsabilità retributive e delle competenze tra i due datori di lavoro erano estremamente complicate e molto difficili da amministrare, spiegare e comprendere.

¹ Per approfondimenti si veda il link:

http://hr.commerce.gov/Practitioners/CompensationAndLeave/DEV01_006192.

Nel 1984, il Congresso ha tentato di risolvere queste preoccupazioni unificando l'approccio, creando il *Performance Management and Recognition System* (PMRS) e applicandolo inizialmente ai *manager* federali di "mid level" e ai c.d. *supervisor*. Il PMRS ha mantenuto il principio di collegare il salario alla performance, ma standardizzando il processo di retribuzione e di valutazione in risposta alle denunce dei lavoratori in materia di disuguaglianza del trattamento retributivo. Il PMRS ha imposto che ogni sistema di valutazione avesse cinque livelli di *rating*, predefinisce i legami obbligatori tra i livelli di *rating* e le premialità e fissasse i livelli minimi e massimi di finanziamento per i *budget* (Fondi) da destinare a premiare le performance in ciascun Ente (Agenzia), in termini di premi in denaro una tantum. Era stato previsto un *budget* di premialità per ogni Ente pari al 1,5% del monte salari ed un premio individuale teorico massimo pari almeno al 2% della paga base individuale.

Nel 1989, il Congresso estende il PMRS e chiede che venga condotta un'analisi sulle applicazioni; nel 1991 il Consiglio Nazionale delle Ricerche dell'Accademia Nazionale delle Scienze pubblica un rapporto dal titolo: *Pay for Performance: Evaluating Performance Appraisal and Merit Pay*. Ne emerge che non è stata rinvenuta alcuna buona pratica di generale riferimento o risposta magica per collegare la retribuzione alle *performance*, nel settore federale. Il Congresso ha ulteriormente esteso il PMRS ed eliminato l'obbligo di assegnazione comunque di un premio, chiedendo un altro studio per monitorare l'impatto delle modificazioni.

Lo studio è stato condotto dal *PMRS Review Committee*, che comprendeva rappresentanti di dirigenti operativi, delle organizzazioni di *manager* e dirigenti delle risorse umane. Il comitato ha pubblicato la sua relazione nel 1993. Tale gruppo non ha trovato alcuna risposta alle questioni aperte e ha continuato a interrogarsi se un processo di *pay-for-performance* potesse funzionare nell'ambito federale. La relazione ha documentato crescenti preoccupazioni circa l'inflazione di *rating* elevati e la percezione generale che il processo valutativo potesse essere condizionato dagli effetti remunerativi individuali.

Il Comitato ha espresso preoccupazioni riguardo agli aumenti del costo dei salari, in quanto i *rating* elevati hanno fatto lievitare le retribuzioni molto più rapidamente di quanto non fosse in passato. Mentre c'era una certa condivisione sul fatto che il processo di definizione delle norme sulle *performance* aveva portato ad una maggiore comunicazione tra dipendenti e superiori, la prospettiva emergente consisteva nel fatto che il processo di valutazione fosse diventato un esercizio formale. Il Comitato ha, così, raccomandato che ogni Agenzia/Ente potesse avere la libertà di sviluppare un sistema personalizzato più coerente con la propria cultura.

Nel 1990 è stato istituito un altro comitato, il *Pay-for-Performance Labor Management Committee*, nell'ambito del *Federal Employees Pay Comparability Act*

(FEPCA). Questo Comitato è stato invitato a consigliare l'OPM² sulla progettazione e l'istituzione di sistemi per rafforzare il legame tra le performance dei dipendenti della c.d. *General Schedule(GS)*³ e della loro retribuzione. Si è concluso che (1) non vi erano sufficienti prove empiriche sul fatto che i programmi a pagamento per *performance* fossero uniformemente efficaci e (2) i programmi/sistemi di gestione delle *performance* devono essere adattati alla cultura delle agenzie federali e dei loro "sottocomponenti". Apprendo con ciò di fatto all'abolizione del PMRS che è poi avvenuta nel 1993 con l'adozione da parte del Congresso del *PMRS Termination Act* e il conseguente avvio dell'autonoma definizione di Sistemi di *performance management* da parte di ciascuna Agenzia/Ente.

2.2. Il New Public Management

A seguito di un processo innovativo originatosi circa 30 anni fa, non ancora del tutto compiuto, e noto come *New Public Management* – NPM [⇒ **FOCUS 1**] - così come è stato descritto in precedenza con riferimento alle fonti normative - anche in Italia come in molta parte del "mondo occidentale" è stata avviata la re-definizione (*re-engineering*) del ruolo del *management* nella Pubblica Amministrazione.

Si tratta di un modello gestionale e organizzativo che poggia su diversi pilastri:

- un'Amministrazione vicina ai "clienti" (utenti, cittadini e operatori economici) e ai "collaboratori" che impone una nuova cultura mirata a potenziare la responsabilità di tutti gli attori in campo (la Pubblica Amministrazione Centrale e Locale come fornitore di servizi e il cittadino/utente come cliente) e all'introduzione di stimoli all'indirizzo dei collaboratori;
- un'Amministrazione snella e orientata verso i criteri di qualità che esige l'esame di alternative organizzative e gestionali, come l'*outsourcing* e l'introduzione di criteri che misurano la qualità dei servizi prestati;
- l'elemento della concorrenza che richiede un approfondimento dei costi interni ed esterni (per la fornitura di servizi da parte di terzi estranei

² <https://www.opm.gov/about-us/>, l'OPM si può accostare al Dipartimento della Funzione Pubblica. Questa è la sua origine: "With the passage of the Civil Service Reform Act of 1978, the Civil Service Commission was abolished and reorganized into four new organizations:

the Office of Personnel Management, the Merit Systems Protection Board, including an office within the Board that would later become a fifth separate agency, the Office of Special Counsel; the Federal Labor Relations Authority; and the Office of Government Ethics. Each of these new organizations took over a portion of the Civil Service Commission's responsibilities, with OPM responsible, among other things, for personnel management of the civil service of the Government."

³ La maggior parte degli Impiegati pubblici statunitensi (circa il 70%) è inquadrato giuridicamente ed economicamente secondo questo sistema di classificazione, mentre i restanti impiegati e operai sono, invece, classificati o secondo il Federal Wage System (FWS - <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/pay-systems/federal-wage-system/>) o in base ad altri sistemi di classificazione *non-General Schedule*, tra i quali il *Senior Executive Service* and l'*Executive Schedule*.

all'amministrazione con mandati di prestazioni) e un confronto (*benchmarking*) con altre realtà simili;

- la costituzione di unità amministrative decentralizzate con l'attribuzione di poteri decisionali autonomi e lo svincolo da legami e percorsi burocratici tradizionali (Agenzie);
- infine, una conduzione finalizzata al raggiungimento di chiari obiettivi che può rispondere alle esigenze di una moderna gestione pubblica.

Tali pilastri avrebbero dovuto generare delle soluzioni applicative di vario tipo e ambito disciplinare la cui praticabilità reale, prima che abbisognare di infrastrutture normative, regolamentari e informatico-gestionali, si è riscontrato richiederebbe adeguamenti culturali ben lunghi dall'avvenire in tempi rapidi [⇒ **FOCUS 2**].

Ma l'innovazione relativa agli Enti locali conseguente all'impostazione NPM, non esaurisce l'evoluzione che riguarda la Pubblica Amministrazione (Centrale e Locale) che viene, invece, più generalmente rappresentata in termini emblematici dal termine *governance*, nel senso di nuova *governance* della Pubblica Amministrazione⁴.

A livello comunitario si sono definiti i cinque principi, riportati in tavola 2.1 seguente, fondanti il concetto di *public governance*.

⁴ G. Rebora in *Un decennio di riforme*, Guerini, 1999, nel Capitolo II, par. 2.3 tratta completamente dei paradigmi di ristrutturazione del Sistema Pubblico in Italia e, in tema di *governance*, osserva: "... non solo leggi, ma l'effetto combinato delle stesse e dei mutamenti politici e sociali, comportano modalità nuove e diverse dal passato per l'inserimento di amministratori e dirigenti pubblici nella rete di regole e di relazioni che impronta il funzionamento delle istituzioni", per *governance* "... intendiamo riferirci ai collegamenti tra gli assetti politico-istituzionali e le strutture organizzative degli enti." Pare opportuno considerare che il concetto di *governance* più moderno si estenda anche alle regole e alle modalità di relazione tra l'Ente locale e l'ambiente esterno, non solo in riferimento ai portatori di interesse (*stakeholders*), quindi alle regole di relazione rispettive tra la componente politica e la componente manageriale degli enti e i soggetti esterni stessi. In tal senso, vedasi di E. Padovani, il Capitolo Primo de *Il governo dei servizi pubblici locali in outsourcing. Il controllo dell'efficacia*, F. Angeli, 2004 e di M. Meneguzzo, "Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale", in *Azienda Pubblica*, 6/1997, pagg. 587-627.

Tavola 2.1 - I Principi della governance

APERTURA	Le istituzioni devono operare in modo più aperto: assieme agli Stati membri, devono adoperarsi attivamente per spiegare meglio, con un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico, che cosa fa l'Unione europea e in che consistono le decisioni che essa adotta. Questo principio riveste particolare importanza se si vuole accrescere la fiducia dei cittadini in istituzioni complesse.
PARTECIPAZIONE	La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche. Perché ci sia una maggiore partecipazione, è indispensabile che le amministrazioni centrali cerchino di interessare i cittadini all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione.
RESPONSABILITÀ	I ruoli all'interno dei processi legislativi ed esecutivi vanno definiti con maggiore chiarezza. Ogni istituzione dell'UE deve spiegare qual è il suo ruolo in Europa e deve assumersene la responsabilità. Ma vi è esigenza di maggiore chiarezza e maggiore responsabilità anche da parte degli Stati membri e di tutti coloro che partecipano, a qualsiasi livello, all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione.
EFFICACIA	Le politiche dell'UE devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base a obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e, ove possibile, delle esperienze acquisite in passato. Per la loro efficacia, è necessario inoltre che le politiche siano attuate secondo proporzionalità e le decisioni siano adottate al livello più opportuno.
COERENZA	Le politiche e gli interventi dell'Unione devono essere coerenti e di facile comprensione. Si avverte una crescente esigenza di coerenza: la gamma dei compiti da assolvere è andata ampliandosi; l'allargamento dell'Unione accentuerà le differenze; sfide quali il cambiamento climatico e il calo demografico superano i confini delle politiche settoriali sulle quali si è costruita l'Unione; le autorità regionali e locali sono sempre più coinvolte nelle politiche dell'UE. La coerenza richiede una <i>leadership</i> politica e una decisa assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni, così da assicurare un'impostazione coerente all'interno di un sistema complesso.

Fonte: Libro bianco sulla governance della Commissione delle Comunità europee, Bruxelles, 2001.

Secondo l'OECD,⁵ invece, raffrontando *government* con *governance*, "government is no longer an appropriate definition of the way in which populations and territories are organised and administered. In a world where the participation of business and civil society is increasingly the norm, the term "governance" better defines the process by which we collectively solve our problems and meet our society's needs, while government is rather the instrument we use."

Governance è un termine che assume diversi significati in relazione alla disciplina che lo impiega; "il concetto di *governance* usato in economia è altro da quello di cui si occupa la scienza della politica ed è ancora altro se riferito alla pubblica amministrazione. Ovviamente si tratta di concetti estremamente connessi, ma il cui significato è profondamente influenzato dal contesto cui si riferiscono e, all'interno del singolo contesto, tale espressione ha assunto significati differenti nel corso del tempo. È sì possibile rintracciare un nucleo comune di significato, trasversale a tutti i contesti, e tuttavia le differenze che permangono sono tali da rendere necessaria una contestualizzazione del concetto stesso."⁶

Il significato che più ci sembra attagliarsi al tema oggetto di trattazione è quello di "governo imprenditoriale",⁷ per il quale la *governance* è sinonimo di guida (*steering*). Il "governo imprenditoriale" si baserebbe su dieci differenti principi.

- 1) La maggior parte dei governi imprenditoriali, Locali e Centrali, promuovono la competizione tra i fornitori dei servizi.
- 2) Essi rafforzano i cittadini attribuendo il potere di controllo non più alla burocrazia, ma alla comunità.
- 3) Essi misurano la *performance* delle proprie strutture e articolazioni aziendali, non ponendo prioritaria attenzione alle risorse, ma ai risultati⁸.
- 4) Essi sono guidati dai loro scopi, dalla loro missione⁹, non da norme e regolamenti.

⁵ Si tratta della definizione data dall'OECD la cui evoluzione, nell'ottica del NPM, può essere considerata la *good governance*, cioè una "governance caratterizzata da: partecipazione, trasparenza, accountability, ruolo della legge, efficacia, equità, ecc.". Vedasi <http://stats.oecd.org/glossary>.

⁶ Tratto da uno studio a cura del Consorzio FORMSTAT.

⁷ Così definito da Rhodes R.A.W. e Marsh D., in "New directions in the study of policy networks", *European Journal of political research*, 1997, vol. 2 n. 3., sostenendo che questa definizione è legata alla teoria del "New Public Management".

⁸ Manin Carabba (Presidente Onorario Corte dei conti) osserva a tale proposito che "la monocultura giuridico-contabilista non è sufficiente, da sola, per guidare un processo di innovazione. Per dirla con uno *slogan*, il nostro problema è di costruire un sistema di "governo misurabile"; nella democrazia moderna, oltre al mondo delle garanzie per il rispetto delle "regole" si aggiunge l'esigenza di garantire alle istituzioni democratiche e ai cittadini la conoscenza delle "performance", cioè del costo e del rendimento delle Pubbliche Amministrazioni e dei risultati raggiunti in termini di servizi resi ai cittadini. L'orientamento verso i risultati integra la democrazia dello Stato sociale di diritto, senza sostituire, ovviamente, il mondo della legittimità e del rispetto delle regole, ma integrando i profili di garanzia con quelli di efficienza ed efficacia dell'azione pubblica."

⁹ Rispetto alle reali difficoltà per realizzare tale principio Manin Carabba osserva che "Presso il Ministero delle Finanze francese il Direttore della grande "amministrazione di missione" aveva a disposi-

- 5) Essi considerano i loro assistiti come clienti e offrono loro l'opportunità di scegliere.
- 6) Essi prevencono i problemi, piuttosto che offrire successivamente delle soluzioni.
- 7) Essi spendono le proprie energie per procurarsi risorse finanziarie e non semplicemente per spenderle.
- 8) Essi decentralizzano l'autorità, abbracciando la filosofia della gestione partecipativa.
- 9) Essi preferiscono i meccanismi del mercato a quelli della burocrazia.
- 10) Non si occupano semplicemente di fornire servizi pubblici, ma di coinvolgere tutti i settori – pubblico, privato e volontariato – nell'azione necessaria a risolvere i problemi della comunità (*sussidiarietà orizzontale allargata*).

Unendo gli aspetti suddetti con gli elementi innovatori riconducibili all'aziendalizzazione della Pubblica Amministrazione si ritiene possa emergere un modello di *governance manageriale*, contraddistinto dalle seguenti caratteristiche (rappresentate in tavola 2.2):

- partecipazione: le Amministrazioni devono aprirsi, sia nel momento decisionale che in quello operativo, alla collettività, la cui soddisfazione deve diventare fattore di guida;
- negoziazione: le Amministrazioni devono concordare scopi e mezzi dell'intervento pubblico con gli *stakeholders*;
- coordinamento: nel loro operato, al fine di ottimizzare i risultati, le diverse Amministrazioni coinvolte in un progetto, devono collaborare fattivamente per il raggiungimento degli obiettivi, travalicando i limiti di una gestione gerarchica e adottando nuovi modelli e approcci che consentano una più rapida ed efficace soluzione dei problemi;
- responsabilità: le Amministrazioni devono definire con maggiore chiarezza i ruoli all'interno dei processi legislativi, esecutivi ed amministrati-

zione 600 tecnici. Tale struttura lavorò per dieci anni, andando nelle amministrazioni, come una grande *consulting* potrebbe andare in un'impresa, nei suoi comparti e nelle sue società figlie. Certamente scrivere nelle carte della Gazzetta Ufficiale, un buon disegno normativo, elencare buoni precetti e direttive generali non significa automaticamente incidere sulla reale esperienza delle amministrazioni. È necessario investire risorse nelle tecniche e nelle tecnologie di amministrazione; e in questo senso i processi di formazione così come il mutamento delle procedure e dei meccanismi di reclutamento sono certamente essenziali. Naturalmente sappiamo che questi processi di ammodernamento, da ultimo quelli della Gran Bretagna (che ha attraversato sia le amministrazioni conservatrici che quelle guidate dai laburisti, con i progetti della *New Performance Review*) e quelli condotti negli Stati Uniti (con l'amministrazione Clinton-Gore) imperniati su una grande legge di bilancio come il *Result Act* del '93 sono stati guidati da amministrazioni di missione ampiamente dotati di risorse in termini di uomini, di tecniche e tecnologie di amministrazione. Negli USA il responsabile del progetto era il Vicepresidente Al Gore. A livello tecnico l'amministrazione di missione era diretta da un uomo venuto dall'università e prestato all'amministrazione (il professor Stone) e aveva a disposizione 200 analisti e specialisti delle varie discipline amministrative. Questa struttura statunitense, con la nuova sigla del *Reinventing Government* sta ancora lavorando con l'amministrazione Bush."

vi, in modo che sia sempre possibile individuare il soggetto da cui dipende la decisione e/o l'azione e gli strumenti organizzativi per premiare comportamenti responsabili;

- trasparenza: le Amministrazioni devono essere "permeabili", conoscibili ai cittadini;
- coerenza: le politiche e gli interventi della Pubblica Amministrazione devono essere coerenti, ovvero non in contraddizione tra di loro, e di facile comprensione;
- efficacia ed efficienza: le Pubbliche Amministrazioni devono adottare criteri e strumenti che consentano di perseguire razionalità nella programmazione e nella gestione oltreché di dare conto del loro operato, sia sotto il profilo del raggiungimento dei risultati, sia sotto il profilo dell'uso corretto del denaro pubblico (*accountability*).

La *governance* manageriale, dunque, all'interno della Pubblica Amministrazione, costituisce un nuovo modello di amministrazione, alternativo a quello politico-burocratico - basato sulla centralità dell'Autorità Pubblica, sull'isolamento e sulla omogeneità delle istituzioni di governo pubblico, sulla sovranità e superiorità dell'Autorità Pubblica, sulla importanza preminente degli aspetti costituzionali e legali - che esprime l'esigenza di allargare il consenso sociale, attraverso l'introduzione di meccanismi e prassi che rendano effettiva la partecipazione dei cittadini all'azione pubblica, in un contesto di trasparenza amministrativa, e che attribuisca chiaramente la responsabilità delle decisioni e delle azioni ai vari attori coinvolti, in modo da migliorarne l'efficacia e l'efficienza, nonché la coerenza e la responsabilità sociale.

Tavola 2.2 – Caratteristiche della governance e strumenti di attuazione



(Tratto da studio FORMSTAT)

Ne emergerebbe, quindi, un profilo di dirigente pubblico con una spiccata vocazione manageriale, molto meno autoreferenziale, che essendo inserito in un ambiente complesso e turbolento è obbligato a ripensare frequentemente le *routine* operativo-gestionali da lui gestite. Un dirigente che sempre più gestisce in un ambiente negoziale-contrattuale di mercato che si tratti delle risorse umane di cui si avvale o dei fornitori di servizi esternalizzati o, ancora, degli attori del gruppo economico che l'ente ha creato o, infine, dei clienti/portatori di bisogni/opportunità/istanze con cui l'ente si relaziona e rapporta.

Un dirigente che, in ultima istanza, dovrà dimostrarsi capace di aver gestito ottimalmente le risorse affidategli in termini di efficace ed efficiente impiego, in un quadro generale di sempre maggiore attenzione agli sprechi, alle alternative (*trade-off*) e agli immobilizzi infruttiferi, ma anche di esigenza di dimostrazione della capacità di perseguire in termini di successo gli obiettivi di assolvimento della *mission* istituzionale.

2.3. Gli elementi e il ciclo del performance management

In particolare, dall'inizio degli anni 2000, si è sviluppato nell'ambito dei servizi pubblici (sanitari e non) di molti Stati occidentali un approccio che risulta più che solamente valutativo: si tratta del c.d. *Performance Management*¹⁰ (*Perf. Mgt*).

Si intende universalmente, cioè, per *performance management* un processo sistematico articolato in cinque elementi¹¹:

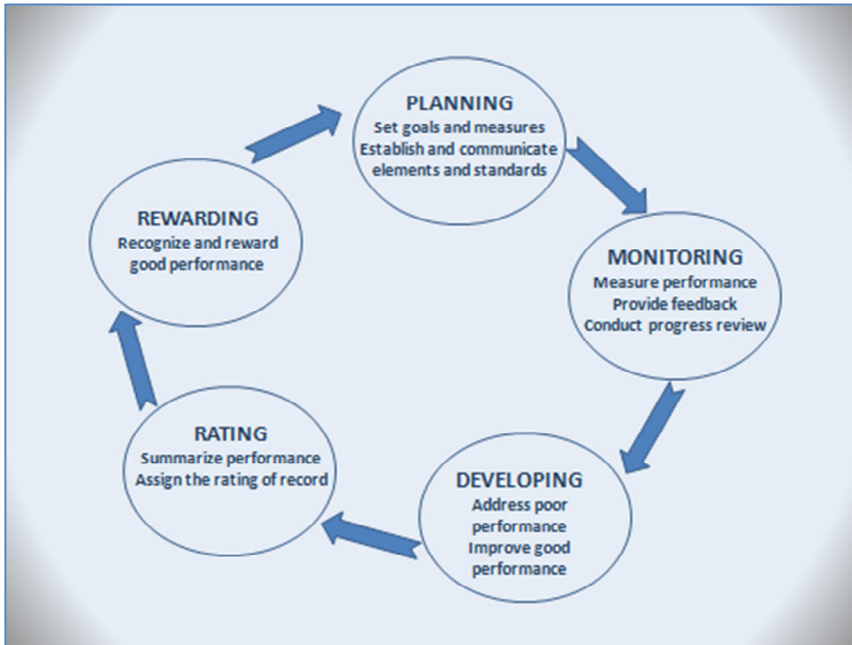
- **planning** work and setting expectations
- continually **monitoring** performance
- **developing** the capacity to perform
- periodically **rating** performance in a summary fashion
- **rewarding** good performance.

Sarebbe bello, già oggi anche in Italia, poter sottoscrivere quanto il Manuale statunitense afferma:

"Good managers have been speaking and practicing effective performance management all their lives, executing each key component process well. They not only set goals and plan work routinely, but they also measure progress toward those goals and give feedback to employees. They set high standards, but they also take care to develop the skills needed to reach them. They also use formal and informal rewards to recognize the behavior and results that accomplish their mission. All five components working together and supporting each other achieve natural, effective performance management".

¹⁰ Concetto definito e anche indagato da molte Istituzioni, Studiosi e Consulenti, tra cui anche l'OECD (tabella tratta da: A. Ketelaar, N. Manning and E. Turkisch (2007), "Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences", *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/5, OECD Publishing).

¹¹ Così nel recente *Handbook for Measuring Employee Performance, United States Office of Personnel Management*, marzo 2017.



In tema di *rewarding* è interessante riportare quanto il sistema normativo USA prevede¹²:

- ad esempio, riferendosi al soggetto che chiameremo genericamente “Organismo di valutazione”, il Codice delle Leggi Federali USA (CFR) al Title 5 > Chapter I > Subchapter B > Part 430 > Subpart C > Section 430.311 così disciplina il *Board di Controllo delle Performance* (PRB):

“§ 430.311 Performance Review Boards (PRBs).

Each agency must establish one or more PRBs to make recommendations to the appointing authority on the performance of its senior executives.

(a) Membership.

(1) Each PRB must have three or more members who are appointed by the agency head, or by another official or group acting on behalf of the agency head. Agency heads are encouraged to consider diversity and inclusion in establishing their PRBs.

(2) PRB members must be appointed in a way that assures consistency, stability, and objectivity in SES performance appraisal.

(3) When appraising a career appointee's performance or recommending a career appointee for a performance-based pay adjustment or per-

¹² Per ogni specifico approfondimento si segnala il link alla banca dati delle leggi USA e Federali: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/part-534/subpart-D>.

formance award, more than one-half of the PRB's members must be SES career appointees.

(4) The agency must publish notice of PRB appointments in the Federal Register before service begins.

(b) Functions

(1) Each PRB must consider agency performance as communicated by the oversight official through the performance appraisal guidelines when reviewing and evaluating the initial summary rating, any senior executive's response, and any higher-level official's findings and recommendations on the initial summary rating or the results of an alternative review. The PRB may conduct any further review needed to make its recommendations. The PRB may not review an initial summary rating to which the executive has not been given the opportunity to respond in writing, including through the use of automated systems.

(2) The PRB must make a written recommendation, including through the use of automated systems, to the appointing authority about each senior executive's annual summary rating, performance-based pay adjustment, and performance award.

(3) PRB members may not take part in any PRB deliberations involving their own appraisals, performance-based pay adjustments, and performance awards.”

- relativamente, invece, agli autonomi *sistemi di valutazione e premio (Appraisal System)* di ogni Agenzia (per noi ... Ente pubblico), la previsione di attribuzione determinati di livelli retributivi sconta l'interessante necessità di certificazione del sistema di valutazione e premio, come previsto:

- sia dal U.S. Code in più parti, tra le quali › Title 5 › Part III › Subpart D › Chapter 53 › Subchapter VIII › § 5382:

“(a) Subject to regulations prescribed by the Office of Personnel Management, there shall be established a range of rates of basic pay for the Senior Executive Service, and each senior executive shall be paid at one of the rates within the range, based on individual performance, contribution to the agency's performance, or both, as determined under a rigorous performance management system. The lowest rate of the range shall not be less than the minimum rate of basic pay payable under section 5376, and the highest rate, for any position under this system or an equivalent system as determined by the President's Pay Agent designated under section 5304(d), shall not exceed the rate for level III of the Executive Schedule. The payment of the rates shall not be subject to the pay limitation of section 5306(e) or 5373.

(b) Notwithstanding the provisions of subsection (a), the applicable maximum shall be level II of the Executive Schedule for any agency that is

certified under section 5307 as having a performance appraisal system which, as designed and applied, makes meaningful distinctions based on relative performance.”

- sia dal già richiamato Codice delle Leggi Federali (... il ns. TUEL) CFR al › Title 5 › Chapter I › Subchapter B › Part 534 › Subpart D › Section 534.40:

“(2) The maximum rate of basic pay of the SES (Senior Executive Service) rate range is set at the rate for level II of the Executive Schedule for senior executives in an agency who are covered by a performance appraisal system that makes meaningful distinctions based on relative performance, as certified by the Office of Personnel Management (OPM), with concurrence by the Office of Management and Budget (OMB), under 5 U.S.C. 5307(d) and 5 5 CFR part 430, subpart D. A senior executive's rate of basic pay may not exceed the maximum rate of the applicable SES rate range, except as provided in § 534.404(h)(2). The applicable maximum rate of basic pay for the SES rate range will increase with any increase in the rate for levels II or III of the Executive Schedule under 5 U.S.C. 5318.”

Certificazione che segue i principi definiti come segue dal Codice Federale › Title 5 › Chapter I › Subchapter B › Part 430 › Subpart D:

“§ 430.403 System certification.

(a) The performance appraisal system(s) covering senior employees must be certified by OPM, with OMB concurrence, as making meaningful distinctions based on relative performance before an agency may apply a maximum annual rate of basic pay for senior executives equal to the rate for level II of the Executive Schedule or apply an annual aggregate limitation on payments to senior employees equal to the salary of the Vice President under 5 U.S.C. 5307(d)). OPM, with OMB concurrence, will certify an agency's appraisal system(s) only when a review of that system's design, application, and administration reveals that the agency meets the certification criteria established in § 430.404 and has followed the procedures for certifying agency appraisal systems in § 430.405

§ 430.404 Certification criteria.

(a) To be certified, an agency's applicable appraisal system(s) for senior executives or senior professionals must make meaningful distinctions based on relative performance and meet the other requirements of 5 U.S.C. chapter 43, as applicable, in addition to the particular criterion cited here (i.e., consultation). Such system(s) must provide for the following:

(1) Alignment, so that the performance expectations for individual senior employees derive from, and clearly link to, the agency's mission, GPRA

strategic goals, program and policy objectives, and/or annual performance plans and budget priorities;

(2) Consultation, so that the performance expectations for senior employees meet the requirements of 5 CFR part 430, subparts B and C, as applicable, and/or other applicable legal authority; are developed with the input and involvement of the individual senior employees who are covered thereby; and are communicated to them at the beginning of the applicable appraisal period, and/or at appropriate times thereafter;

(3) Results, so that the performance expectations for individual senior employees apply to their respective areas of responsibility; reflect expected agency and/or organizational outcomes and outputs, performance targets or metrics, policy/program objectives, and/or milestones; identify specific programmatic crosscutting, external, and partnership-oriented goals or objectives, as applicable; and are stated in terms of observable, measurable, and/or demonstrable performance;

(4) Balance, so that in addition to expected results, the performance expectations for individual senior employees include appropriate measures or indicators of employee and/or customer/stakeholder feedback; quality, quantity, timeliness, and cost effectiveness, as applicable; and those technical, leadership and/or managerial competencies or behaviors that contribute to and are necessary to distinguish outstanding performance;

(5) Appropriate assessments of the agency's performance - overall and with respect to each of its particular missions, components, programs, policy areas, and support functions - such as reports of the agency's GPRA goals, annual performance plans and targets, program performance measures, and other appropriate indicators, as well as evaluation guidelines based, in part, upon those assessments, that are communicated by the agency head, or an individual specifically designated by the agency head for such purpose, to senior employees, appropriate senior employee rating and reviewing officials, and PRB members. These assessments and guidelines are to be provided at the conclusion of the appraisal period but before individual senior employee performance ratings are recommended, so that they may serve as a basis for individual performance evaluations, as appropriate. The guidance provided may not take the form of quantitative limitations on the number of ratings at any given rating level, and must conform to 5 CFR part 430, subpart B or C, as applicable;

(6) Oversight by the agency head or the individual specifically designated under paragraph (a)(5) of this section, who certifies, for a particular senior employee appraisal system, that

(i) The senior employee appraisal process makes meaningful distinctions based on relative performance;

(ii) The results of the senior employee appraisal process take into account, as appropriate, the agency's assessment of its performance

against program performance measures, as well as other relevant considerations; and

(iii) Pay adjustments, cash awards, and levels of pay based on the results of the appraisal process accurately reflect and recognize individual performance and/or contribution to the agency's performance;

(7) Accountability, so that final agency head decisions and any PRB recommendations regarding senior employee ratings consistent with 5 CFR part 430, subparts B and C, individually and overall, appropriately reflect the employee's performance expectations, relevant program performance measures, and such other relevant factors as the PRB may find appropriate; in the case of supervisory senior employees, ratings must reflect the degree to which performance standards, requirements, or expectations for individual subordinate employees clearly link to organizational mission, GPRA strategic goals, or other program or policy objectives and take into account the degree of rigor in the appraisal of their subordinate employees;

(8) Performance differentiation, so that the system(s) includes at least one summary level of performance above fully successful, including a summary level that reflects outstanding performance, as defined in § 430.402, and so that its annual administration results in meaningful distinctions based on relative performance that take into account the assessment of the agency's performance against relevant program performance measures, as described in paragraph (a) (6) of this section, employee performance expectations, and such other relevant factors as may be appropriate. Relative performance does not require ranking senior employees against each other; such ranking is prohibited for the purpose of determining performance ratings. For equivalent systems that do not use summary ratings, the appraisal system must provide for clear differentiation of performance at the outstanding level; and

(9) Pay differentiation, so that those senior employees who have demonstrated the highest levels of individual performance and/or contribution to the agency's performance receive the highest annual summary ratings or ratings of record, as applicable, as well as the largest corresponding pay adjustments, cash awards, and levels of pay, particularly above the rate for level III of the Executive Schedule. Agencies must provide for transparency in the processes for making pay decisions, while assuring confidentiality.

(b) Consistent with the requirements in section 3(a) of the Inspector General Act of 1978, an agency's Inspector General or an official he or she designates must perform the functions listed in paragraphs (a)(5) and (6) of this section for senior employees in the Office of the Inspector General."

Per concludere questo rapido *excursus* delle fonti dei sistemi di *performance management* e dei concetti chiave, viene utilmente da considerare che

l'intervento "centrale" (di certificazione del sistema di valutazione) è eccezionalmente previsto solo quando si vuole spingere molto la leva retributiva premiale. Inoltre, è interessante riprendere la considerazione che trattandosi, il performance management, di un sistema incentivante e non, di base, penalizzante, è giusto considerare che al termine di un ciclo annuale di performance management, in casi di *performance* individuali particolarmente critiche, si stabiliscano dei piani personalizzati di miglioramento delle *performance* (*Performance Improvement/Enhancement Plan* – PIP/ PEP), di estrema chiarezza e privi di ogni ambiguità¹³.

Nel riquadro si riporta quanto il GAO¹⁴ (*General Accounting Office*) degli USA affermava nel 2003, definendo contemporaneamente alcune pratiche chiave per una corretta implementazione a supporto dello sviluppo di adeguati e coordinati sistemi di valutazione e ricompensa del personale basati sulle *performance*.

Specificatamente si afferma che: "High performing organizations use competencies, which define the skills and supporting behaviors that individuals need to effectively contribute to organizational results, and are based on valid, reliable, and transparent performance management systems.

To this end, the Internal Revenue Service (IRS) implemented a performance management system in fiscal year 2000 that requires executives and managers to include critical job responsibilities with supporting behaviors (broad actions and competencies) in their performance agreements each year. The critical job responsibilities and supporting behaviors are intended to provide executives and managers with a consistent message about how their daily activities are to reflect the organization's core values."

WATH GAO FOUND

The need for results-oriented pay reform is one of the most pressing human capital issues facing the federal government today. To implement results-oriented pay reform, commonly referred to as "pay for performance," agencies must have modern, effective, credible, and validated performance management systems that are capable of supporting pay and other personnel decisions. Pay for performance works only with ad-

¹³ Si riporta, in Allegato 1 al Capitolo, una mini-guida alla predisposizione di un PIP tratta da una proposta di Renne Sloan Holtzman Sakai LLP – *november* 2014 e in Allegato 2 la Guida predisposta in merito dalla Città di Idaho Falls (USA).

¹⁴ Dal sito: "GAO is an independent, nonpartisan professional services agency in the legislative branch of the federal government. Commonly known as the audit and investigative arm of the Congress or the "congressional watchdog," we examine how taxpayer dollars are spent and advise lawmakers and agency heads on ways to make government work better. The mission is to support the Congress in meeting its constitutional responsibilities and to help improve the performance and ensure the accountability of the federal government for the benefit of the American people. For example, in fiscal year 2009 our work yielded \$43 billion in financial benefits across the government - a return of \$80 for every dollar invested in GAO - and over 1,300 nonfinancial improvements to government operations. These benefits helped to improve services to the public, change laws, and improve government operation."

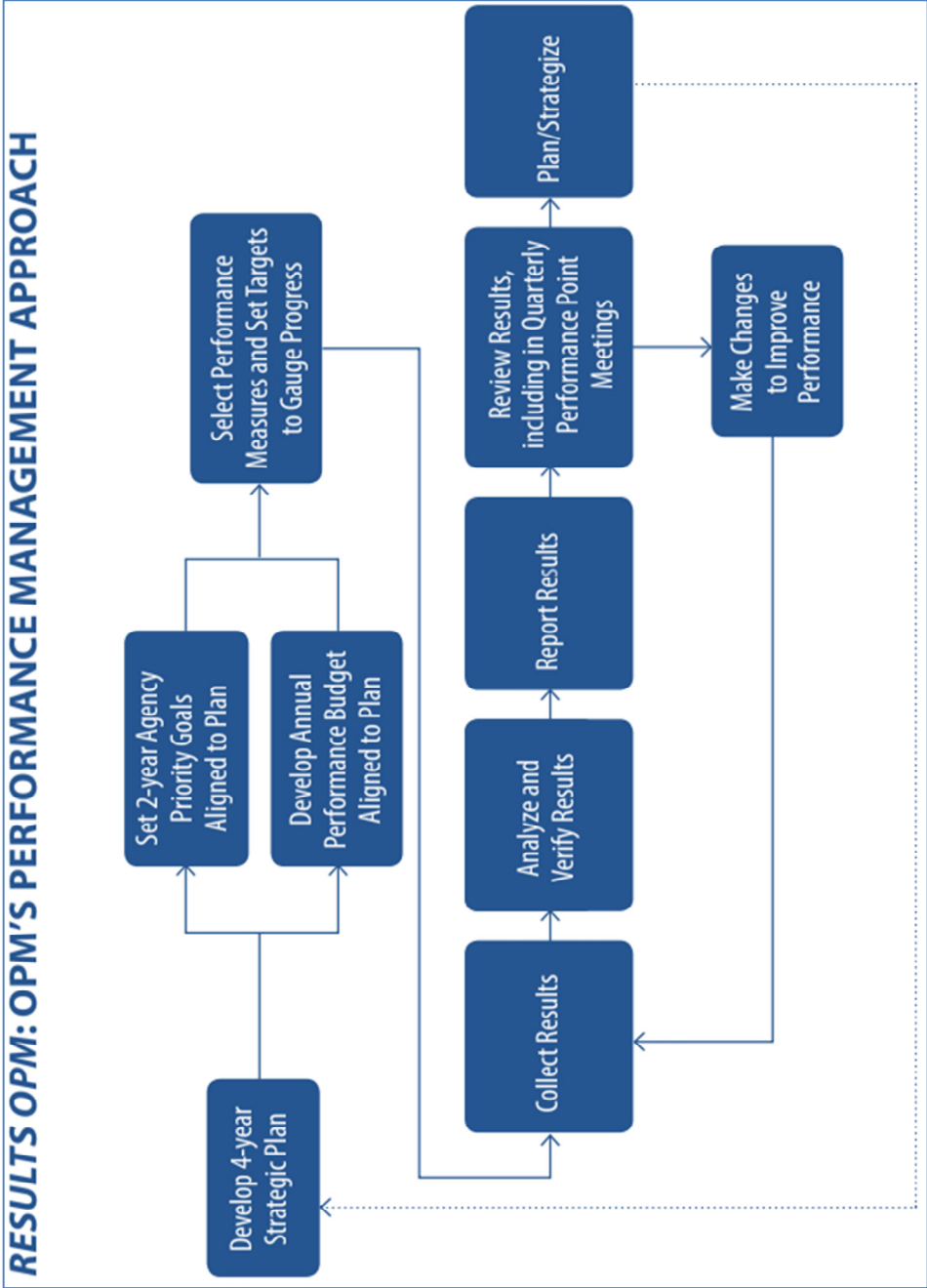
equate safeguards, including reasonable transparency and appropriate accountability mechanisms in place, to ensure its fair, effective, and responsible implementation. Modern performance management systems are the centerpiece of those safeguards and accountability.

Most federal agencies are a long way from meeting this test. All too often, agencies' performance management systems are based on episodic and paper intensive exercises that are not linked to the strategic plan of the organization and have only a modest impact on the pay, use, development, and promotion potential of federal workers. Leading organizations, on the other hand, use their performance management systems to accelerate change, achieve desired organizational results, and facilitate two-way communication throughout the year so that discussions about individual and organizational performance are integrated and ongoing. Effective performance management systems are not merely used for once- or twice-yearly individual expectation setting and ratings processes, but are tools to help the organization manage on a day-to-day basis.

GAO identified key practices leading public sector organizations both here in the United States and abroad have used in their performance management systems to link organizational goals to individual performance and create a "line of sight" between an individual's activities and organizational results. These practices can help agencies develop and implement performance management systems with the attributes necessary to effectively support pay for performance.

L'Università di Durban-Natal così definisce il *performance management*:

"Performance management should not be treated as a mechanistic system based on periodical formal appraisals and detailed documentation. It should rather be seen as a natural ongoing process of management that takes place throughout the year rather than an isolated event, focused in a performance assessment or evaluation. The focus of performance management should be on future performance planning and improvement rather than on retrospective performance appraisal. The process also provides the basis for regular and frequent dialogues between managers and employees about performance and development needs. The Performance management process is a cycle, with discussions varying year-to-year based on changing objectives."



2.4. Il recepimento nell'ordinamento italiano del performance management: la Legge Brunetta

Non vi è dubbio che la Legge delega n. 15/2009 e il relativo D.Lgs. n. 150/2009 costituiscano il formale recepimento nell'ordinamento italiano dei principi del *performance management*.

È bene, però, aver chiaro che la sperimentalità - che scontatamente si sarebbe dovuta accettare - necessitava di indirizzi continui e progressivamente specifici applicativi. La Legge Brunetta aveva, infatti, previsto a tale scopo, in termini di *soft law*, che non fosse tanto il Ministro della Funzione Pubblica mediante Circolari a definire e/o precisare le interpretazioni applicative "eventualmente" necessarie per il pieno successo della Legge, quanto la neo-costituita CIVIT¹⁵ a mezzo di apposite Direttive.

Nello specifico, da un lato si definisce normativamente - secondo l'art. 4, comma 2, D.Lgs. n. 150/2009 novellato (senza stravolgimenti) dal D.Lgs. n. 74/2017 - il ciclo di gestione della *performance* nelle seguenti fasi:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori ((, *tenendo conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente, come documentati e validati nella relazione annuale sulla performance di cui all'articolo 10*));
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) misurazione e valutazione della *performance*, organizzativa e individuale;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di ((*di controllo interni ed*)) indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi ((*di controllo interni ed*)) esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Inoltre, l'art. 7, oltre a definire l'obbligo per le amministrazioni di adottare un sistema di misurazione e di valutazione sulla base delle direttive della Commissione di cui all'art. 13 [⇒ **FOCUS 3**], chiariva due elementi importanti del ciclo di gestione della *performance*.

- 1) Il primo riguarda il ruolo dei tre attori, oltre al vertice politico-amministrativo, rispetto alle funzioni di misurazione e valutazione. La Commissione deve stabilire le direttive, cioè i criteri ai quali deve corrispondere un sistema di misurazione e di valutazione. L'Organismo indipendente di valutazione raccoglie le risultanze della misurazione e della valutazione delle strutture, i dirigenti valutano i dipendenti. Dall'art. 6, si desume con chiarezza che spetta al dirigente oltre che all'Organismo indipendente di valutazione, agire in caso di scostamento tra obiettivi e performance. Occorre, poi, tenere con-

¹⁵ Vedi art. 13 della Legge Brunetta.

to di due elementi presenti nell'art. 14 che costituiscono un cambiamento rilevante rispetto al sistema previgente con il D.Lgs. n. 286/1999. Gli OIV non valutano la dirigenza, ma propongono al vertice politico-amministrativo una valutazione della dirigenza basata sulle risultanze del sistema di misurazione e valutazione (comma 4, lettera e). Inoltre, gli OIV dovranno riferire direttamente (e non più in via riservata) agli organi di indirizzo politico-amministrativo sulle risultanze del controllo strategico (comma 2, vedi anche le abrogazioni al D.Lgs. n. 286/1999 contemplate nell'art. 30). Dirigenza ed OIV non lavorano quindi a compartimenti stagni, anzi, prefigurano una cooperazione continua tra questi due attori, concentrata nella corresponsabilità nel monitoraggio della *performance*.

- 2) Il secondo riguarda il contenuto del sistema di misurazione e di valutazione: il sistema di misurazione e valutazione che le amministrazioni devono adottare deve garantire sia l'affidabilità delle funzioni di misurazione e valutazione, sia il perimetro di questo sistema nei confronti dei controlli rimasti vigenti e definiti nel D.Lgs. 286/99. A questo fine, l'assorbimento delle funzioni di controllo da parte degli organismi indipendenti di valutazione deve poter garantire un raccordo ottimale tra sistema di misurazione e valutazione e funzioni di controllo (vedi art. 14, comma 2). Un ultimo punto riguarda il riconoscimento nei sistemi di misurazione e di valutazione delle interdipendenze tra unità organizzative all'interno delle amministrazioni.

Mentre in tema di direttive CIVIT, la deliberazione n. 89/2010¹⁶ (ancora di estrema attualità) apre la serie, essendo stata la prima a trattare complessivamente il tema della misurazione della *performance* (in particolare la *performance* organizzativa).

Logicamente conseguente alla delibera n. 89/2010 è la delibera n. 104/2010.

Tale deliberazione ha ad oggetto il Sistema di misurazione e valutazione delle *performance*, nel senso che stabilisce:

- 1) modalità e tempi di definizione ed adozione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* di cui all'art. 7 del decreto, affinché lo stesso possa essere effettivamente operativo a decorrere dal 1° gennaio 2011 (art. 30, comma 3, del decreto);
- 2) i principi del Sistema e relativi contenuti necessari che gli OIV devono definire entro il 30 settembre 2010 (art. 30, comma 3, del decreto);
- 3) il processo di perfezionamento nell'adozione del Sistema.

Tutti aspetti che ormai, dopo quasi un paio di lustri, dovrebbero essere stati soddisfatti, sebbene progressivamente, da ciascuna Amministrazione Pubblica sottoposta al D.Lgs. n. 150/2009. Anche grazie alla delibera n. 114/2010 che in-

¹⁶ https://performance.gov.it/system/files/Delibera-n-89_2010.pdf.

terviene proprio a valle delle due precedenti citate delibere, fornendo ulteriori indicazioni applicative necessarie per assicurare la conformità normativa dei sistemi nonché la loro correttezza da un punto di vista metodologico.

Di importanza miliare è la delibera n. 3/2012 "Linee guida per il miglioramento degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici", che qui si ricorda solo rinviando ai successivi capitoli per gli approfondimenti.

Per giungere, infine, alla deliberazione n. 6/2013 "Linee guida relative al ciclo di gestione della *performance* per l'annualità 2013" che ha inteso indirizzare l'avvio del *ciclo delle performance* puntualizzando la necessità che norme ormai cogenti, quali: la *spending review* e la digitalizzazione, l'armonizzazione contabile e la normativa sulla prevenzione della corruzione, debbano essere a tutti gli effetti "rintracciate" all'interno dei documenti dei sistemi di "*performance management*" delle Regioni ed Enti locali - nei limiti di cui all'art. 16 del D.Lgs. n. 150/2009 e salvi i protocolli già stipulati da CIVIT con ANCI, UPI - e delle Camere di commercio, sulla base del protocollo stipulato tra CIVIT e Unioncamere.

Concludiamo con la considerazione che il ricordato passaggio delle competenze in materia di *performance* al Dipartimento Funzione Pubblica (avvenuto nel 2014) non ha ancora consentito di predisporre ulteriori indicazioni applicative che, quindi, *mutatis mutandis* permangono ad oggi rappresentate esclusivamente dall'insieme delle deliberazioni CIVIT in materia.

2.5. Focus

FOCUS 1

NEW PUBLIC MANAGEMENT

Ci si riferisce al fatto che dagli anni '80 è emersa e si è formalizzata con differenti e vari contributi una spinta innovativa nella Pubblica Amministrazione del mondo occidentale identificata appunto con il termine *New Public Management* (NPM). Il NPM rappresenta "a marriage between economic theories (public choice theory, transaction cost theory and principal-agent theory) and a variety of private sector management techniques that have been successively introduced into the public sector. The former emphasises notions of user choice and transparency while the latter promotes the portability of professional managerial knowledge and the need to increase the freedom available to public service managers to generate results and improve organisational performance. Different parts of the model have been dominant in different English-speaking countries. In New Zealand public choice, transaction cost and principal agent theories have dominated; in Australia and Britain the focus has been on introducing private sector management techniques." Hood C., nel 1991, in *A Public Management for all Seasons*, Public Administration, 69 (1): 3-19, Spring, definisce sette elementi costitutivi del New Public Management:

- 1) "increasing the freedom of a professional elite of public sector managers to manage in place of the traditional concerns with policy skills;
- 2) a focus on measuring performance through the establishment of goals, targets and indicators that can be measured quantitatively;
- 3) increased control over outputs, with an emphasis on the results achieved rather than the process involved;
- 4) the breaking-up of parts of the public sector into agencies that relate to one another on a user-pays principle;
- 5) an emphasis on increased competitive pressures within the public sector through tendering processes, the development of quasi-markets for those areas not privatised and the introduction of short-term contracts of employment;
- 6) an increased emphasis on introducing management techniques and practices from the private sector and increasing management's ability to hire and fire and reward public service workers;
- 7) an emphasis on cost-cutting and rationalisation, or 'doing more with less'."

Inoltre, Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., e Pettigrew, A., nel 1996, in *The New Public Management in Action*, Oxford University Press hanno identificato quattro modelli distintivi del NPM:

- 1) "The Efficiency Drive", involves the introduction of private sector management practices into the public sector in Britain in the first half of the 1980s. The emphasis is on increased financial controls and the monitoring of performance, the introduction of bench-marking, a greater customer focus, a shift in power from professionals to management and attempts to marginalise trade unions.
- 2) 'Downsizing and decentralization', involves reducing workforce numbers, decentralisation of financial budgets and contracting-out. It also involves a more concerted focus on the introduction of quasi-markets and distinctions between purchaser and provider organisations.
- 3) 'In Search of Excellence', represents a focus on changing the organisational culture of the public sector. On the one hand, a 'top-down' approach views a public sector organisation's culture as malleable and capable of being altered by a charismatic leader espousing a new vision. An alternative 'bottom-up' approach emphasises introducing concepts from the organisational development literature such as the 'learning organisation'.

'Public Service Orientation', seeks to bring together a range of public and private sector management approaches. One variant of this involves Osborne and Gaebler's attempts to 'reinvent' the public sector by extolling managers to be more entrepreneurial, results-oriented and mission-driven (1992). This model also emphasises the provision of quality public services and total quality management initiatives. The focus is believed to be on citizens rather than customers, however, and proponents of the model are critical of the introduction of market-based solutions into the public sector. Returning power to elected rather than appointed local councils is advocated as is an awareness of the distinctiveness of public sector tasks and values."

FOCUS 2

NEW PUBLIC MANAGEMENT: RIFLESSIONI CRITICHE E TARATURE

È necessario rilevare che, mentre l'applicazione in Italia negli anni '90 dei principi del NPM - peraltro definita come "aziendalizzazione" della Pubblica Amministrazione - ha, seppur tardivamente, prodotto riforme importanti rappresentate da una serie di leggi e iniziative quali: Separazione politica e amministrazione (D.Lgs. n. 29/1993), Disegno organizzativo: Decentramento e semplificazione (L. n. 59/1997), Centri di responsabilità per servizi omogenei (L. n. 59/1997 e n. 94/1997), Riforma del controllo (L. n. 20/1994), Riforma del bilancio (L. n. 94/1997), Agenzie (D.Lgs. n. 300/1999) e Contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, nel mondo anglosassone - pioniere in tale processo di trasformazione - nel medesimo periodo si formulavano già le prime riflessioni critiche e tarature (di ciò, si è trattato ad esempio in termini comparativi in occasione del Ciclo di seminari sulle nuove tendenze della riforma dell'amministrazione pubblica organizzato dal MIPA i cui atti sono stati pubblicati dall'ISTAT nel Quaderno 1-2000 New Public Management).

A tal proposito, con riferimento all'Australia e all'implementazione dei principi innovatori, il paper "The New Public Management and Workplace Change in Australia" di M. O'Donnell, C. Allan e D. Peetz, nel febbraio 1999, rilevava criticamente quanto segue: "Over the last decade, a New Public Management (NPM) model has become increasingly dominant in the Australian public sector at state and federal levels. This approach focuses on the introduction of private sector management practices into the public sector, strengthening the prerogatives of managers, measuring performance, increasing competitive pressures and cost-cutting. In terms of labour management, the increased focus on private sector management practices in the Australian public sector has seen the introduction of initiatives such as decentralised wage bargaining, individual employment contracts, total quality management, performance-based pay and downsizing into those sections of the public sector not already privatised or contracted-out. There has also been concerted efforts over the last decade to introduce workplace reforms into the public sector to make previously routine jobs more rewarding through the provision of training, multi-skilling and new technology.

Despite the more optimistic expectations of workplace reform, the reality of workplace change for many public service workers has involved greater workloads, increased job-related stress and reduced job security. This suggests that the increasing emphasis on NPM reforms has promoted conflict, distrust and dissatisfaction at the workplace and has been retarding the growth of high trust and non-authoritarian approaches to labour management. Support for this argument is provided by analysing two major surveys undertaken by the former federal Department of Industrial Relations and involving over 30,000 employees between them. When comparing the responses of public and private sector employees, public sector employees claimed to be working under more stress, to be experiencing lower job security, less discretion in decision-making and increased dissatisfaction with their work/family balance than their private sector counterparts."

FOCUS 3

ART. 7, D.LGS. N. 150/2009 COME MODIFICATO DAL D.LGS. N. 74/2017

Il D.Lgs. n. 74/2017 ha modificato non marginalmente l'art. 7, in conseguenza sia dell'avenuta abolizione della CIVIT (conseguente alla trasformazione in ANAC), sia del passaggio delle competenze in tema di *performance* al Dipartimento della Funzione Pubblica (ai sensi dell'articolo 19 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114), sia dell'esperienza applicativa maturata in questi anni.

La nuova stesura dell'art. 7, D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 - che sarà ripreso nel prosieguo per alcuni aspetti di rilievo contenuti nel comma 2 - è la seguente:

1. Le Amministrazioni Pubbliche valutano annualmente la *performance* organizzativa e individuale. A tale fine adottano *(e aggiornano annualmente, previo parere vincolante dell'Organismo indipendente di valutazione,)* il Sistema di misurazione e valutazione della *performance*.

2. La funzione di misurazione e valutazione delle *performance* è svolta:

a) dagli Organismi indipendenti di valutazione della *performance* di cui all'articolo 14, cui compete la misurazione e valutazione della *performance* di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, nonché la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice ai sensi del comma 4, lettera e), del medesimo articolo;

(b) dai dirigenti di ciascuna amministrazione, secondo quanto previsto agli articoli 8 e 9;

c) dai cittadini o dagli altri utenti finali in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione, partecipando alla valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione, secondo quanto stabilito dagli articoli 8 e 19-bis.)

((2-bis. Il Sistema di misurazione e valutazione della performance, di cui al comma 1, è adottato in coerenza con gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'articolo 3, comma 2, e in esso sono previste, altresì, le procedure di conciliazione, a garanzia dei valutati, relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance e le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.))

2.6. Allegati

2.6.1. Allegato 1 - Performance Improvement Plan

The introduction will set the tone for the PIP. It is a good idea to emphasize the rehabilitative nature of the PIP. This will reassure the employee that the employer is entering into the plan in good faith with the intention to provide a meaningful opportunity for the employee to improve his or her performance. We recommend referencing any documents or conversations where the performance issues have been previously communicated to the employee.

{Performance Improvement Plan Communication Excerpt}

Dear Cynthia:

This is in follow-up to your annual review dated July 31, 2014 (attached) and the recent discussions we've had regarding your performance. As indicated in that review, while you are meeting some of the performance objectives of the Budget and Finance Analyst position, there are several areas where you have not met performance expectations consistently. As a valued member of our budget and finance team, we want to support you and help get you back on track. Accordingly, you are being placed on a Performance Improvement Plan.

Identify Performance Problems, Citing Examples

To give the employee an opportunity to improve, the PIP should focus on the employee's performance deficiencies that are critical elements of the employee's job performance. An employee will not be able to change or correct their behavior if they do not have a clear understanding of where and how they've gone wrong in the past.

The problematic behavior should be tied to examples of the employee's conduct. Connect the examples with details – e.g., dates, consequences of the behavior for the organization, how the manager learned about the behavior. Most jobs will entail both quantitative (objective) and qualitative (subjective) aspects and both should be included in the PIP.

{Performance Improvement Plan Communication Excerpt}

Identified Performance Deficiencies

Calculation and Data Entry Errors In Budget Spreadsheets

The agency appreciates your efforts over the past year to update the spreadsheets monitoring the budgets for the departments you have been assigned and to keep those spreadsheets up-to-date. However, in March, June, and again in October, we found formula errors in those spreadsheets that have resulted in erroneous calculations in the health department's and the IT department's budget trackers. Those

errors have made it difficult for those departments to make projections and to plan their budgets and have also caused them to lose trust in the budget data.

In June and July, we also uncovered a handful of data entry errors that you made in the budget spreadsheets. Thankfully, these errors were discovered in a timely manner, but they reflected a lack of conscientiousness in ensuring that information was properly entered. This has been a recurring performance issue for you - data entry errors have increased during the busy season of the fiscal year close-out. As we have discussed, we saw the same pattern last year.

Untimely & Incomplete Monthly Reconciliation of Purchasing Accounts

Over the last year there have been four times (December, March, July and September) that you have not resolved discrepancies in the purchasing accounts for your assigned departments in a timely manner. In these instances, I was required to intervene to ensure that all transactions were legitimate and properly approved. On several of these occasions, you initiated the research process but did not follow through to ensure resolution of the questionable transactions to complete the reconciliation in a timely manner.

Communicate Expectations, Focusing On Relevant Performance Objectives

The next step is to communicate the relevant performance expectations or objectives that are the focus of this improvement plan. A common mistake is to restate all of the expectations from job description out of an abundance of caution. While it's a good idea to acknowledge those expectations (see exemplar language below), the key to this step is to narrow the focus to the performance objectives where the employee is deficient. This will avoid the employee later claiming they he or she did not understand what they needed to do to achieve a successful rating.

A common error is to describe objectives using vague and subjective language such that it would be difficult to prove that the objective has been met. A good example of a vague and subjective objective is "improve communication skills" without further instruction or specifics. We often encourage employers to remember the commonly used Human Resources acronym "SMART" at this stage. The acronym stands for:

S Specific

M Measurable

A Achievable & Appropriate to the Job

R Reasonable and/or Realistic

T Time Bound.

Are the performance objectives or goals identified in your PIP communication SMART?

{Performance Improvement Plan Communication Excerpt}

Performance Expectations

This Performance Improvement Plan is designed to clarify performance expectations. It is a supplement to, not a replacement for, the Budget and Finance Analyst job description.

Ensure Budgetary and Financial Spreadsheets Are Properly Functioning

It is your responsibility to ensure that all budget and financial reporting spreadsheets for the departments assigned to you have properly operating formulas. You are expected to utilize the internal auditing procedures we discussed (attached) to ensure that all of your spreadsheets are functioning properly.

Ensure Accuracy of Data Entry into Budgets and Financial Reports

Budget spreadsheets and financial reports must accurately reflect department revenues and expenditures and must be kept up-to-date. You will utilize the internal auditing procedures we discussed (attached) to ensure that data has been correctly entered. During busy times in the fiscal year, you have agreed to meet with me in advance to ensure that you have sufficient support mechanisms in place to avoid errors resulting from workload pressures.

Timely Completion of Purchasing Account Reconciliations

You are expected to reconcile all monthly purchase accounts assigned to you by the 5th of the following month. You are also expected to complete the reconciliation process independently (i.e., without the intervention of your supervisor). Finally, during the term of this Performance Improvement Period you are directed to send me an email notification once you have completed the reconciliation process for the purchase accounts each month.

If you believe that you will be unable to complete a reconciliation in this timeframe, you are expected to bring those concerns to my attention at the earliest possible time so that we can work together to resolve any impediments to meeting this performance objective.

How Performance Will Be Measured & Assessment Timeframe

The next step is to clarify the standards by which the employee's performance will be evaluated and to identify who will be conducting the evaluation. Bring as much specificity as you can into identifying what will constitute successful performance under the performance expectations that you've identified. This section should also clearly state the duration of the PIP, in days or months. The best practice is to also include the actual end date for the PIP so that you and the manager can calendar the PIP period and schedule interim check-ins with the employee. We also recommend including language reserving the ability to change the duration of the time period.

{Performance Improvement Plan Communication Excerpt}
Performance Measurement and Period of Assessment

This agency must have confidence that as Budget and Finance Analyst you are able to build and maintain budget and finance documents that your assigned departments have confidence in and rely upon for planning. Further, the efficient running of our department requires timely and appropriate reconciliation of purchasing accounts.

To facilitate sustained improvement in the areas identified above, you will be placed on this Performance Improvement Plan for a period of 90 days (ending on February 6, 2015). This plan may be modified (including the duration) as necessary during this period, depending on your progress.

I will be evaluating your performance during this period on a continual basis and will do my best to communicate feedback relating to my assessment throughout this period.

Successful performance will be measured based on the following:

You will be evaluated, in part, based on your ability to implement and continually follow the internal audit procedures we have established;

I will be spot-checking your budget trackers and spreadsheets for formula accuracy and data entry accuracy;

I will be in communication with the budget contacts in the departments assigned to you to evaluate your performance under the identified criteria;

Finally, you will be evaluated based on the timeliness of your completion of the reconciliations (based in part on the email notifications to me), your ability to work independently to complete that process, and the accuracy/thoroughness of your research.

As part of my assessment, I will be seeking feedback from you on this plan (especially on the implementation of the internal audit protocols). Additionally, you are encouraged to schedule meetings with me to discuss your progress and to let me know how I can support you in meeting these performance expectations.

Identify Possible PIP Outcomes

In concluding the PIP, identify the possible outcomes of the PIP. This includes communicating what will happen if the employee successfully meets performance expectations during the PIP period. The conclusion should also explain the possible consequences if the employee does not improve performance during the evaluation period. The PIP communication should specifically reserve the employer's right to take disciplinary or corrective action, up to and including termination, regardless of any timelines specified in the PIP.

Finally, the communication should be signed by the supervisor and/or the Human Resources representative involved in drafting the PIP. We also recommend

including an acknowledgement of receipt of the PIP for the employee as reflected in the Appendix.

{Performance Improvement Plan Communication Excerpt}
Conclusion

Upon successful completion of this Performance Improvement Plan, you will continue in your current position of Budget and Finance Analyst. Please be advised that if immediate and sustained improvement in your performance is not demonstrated, you will be subject to further corrective action up to and including immediate termination of employment. Furthermore, the agency reserves the right to take additional action as appropriate regardless of the timeframes specified in this document.

2.6.2. Allegato 2 - Discipline & Performance Improvement Guide - City of Idaho Falls

In an effort to provide consistency in dealing with discipline and performance issues, this guide has been prepared to assist supervisors in carrying out the progressive discipline process to address employee performance or behavioral issues. Although each discipline issue will have its own unique components, using a consistent format across the City will ensure that everyone involved has a clear understanding of expectations.

Progressive discipline is a way to discipline employees for poor performance or inappropriate behaviors so that the severity of the discipline increases with the continuance of the performance or behavioral issue. It provides an opportunity for motivated employees to immediately correct an issue before it becomes too severe and provides the City with performance related documentation.

This guide is intended to help address both discipline issues for violations of the City's Code of Conduct policy, as well as job-specific performance issues. It is generally recommended that the progressive discipline process include:

Step 1: Informal Verbal Coaching/Warning

Step 2: Written Warning

Step 3: Work Improvement Plan

Step 4: Meets Performance Standards OR Demotion / Suspension / Termination

In addition to this guide, Human Resources is available to assist in constructing a discipline plan. If an issue is raised to the level of demotion, suspension or termination, your Division Director and Human Resources must be contacted prior to taking any action.

TABLE OF CONTENTS

General Progressive Discipline Guidelines

Progressive Discipline Steps

Example Template – General Discipline Warning

Example Template – Performance Improvement Plan

Example Template – Removing Employee from Warning

CITY OF IDAHO FALLS POLICIES

The City of Idaho Falls maintains policies regarding acceptable employee performance and conduct. These policies should be referenced when considering disciplinary action for an employee. The policies can be found in the Personnel Policy Manual at <http://www.idahofallsidaho.gov/city/city-departments/human-resources/policies-and-procedures.html>

MANAGEMENT DISCRETION

All employees of the City are employed “at will” and at the discretion of the Mayor and City Council (except as may be agreed in writing or in an approved collective bargaining agreement). The course of action to correct deficiencies in job performance or inappropriate behavior will depend on how management views the severity of the problem. Management has discretion to determine what steps of the progressive discipline process, if any, are appropriate in a particular case.

GENERAL GUIDELINES

Progressive discipline is the responsibility of the Supervisor with review by the Division Director, and in some cases, Human Resources. Employees may be provided with an opportunity to correct deficiencies in performance or behavior, when deemed appropriate by management. Some infractions of City policies/Code of Conduct will be cause for immediate termination. Factors to be considered in determining the course of action are:

- Whether the employee had notice of what was expected.
- The extent to which the employee was given an opportunity to correct the deficiency.
- The degree to which the employee had advance notice of the consequences of not meeting the expectations.
- An evaluation of the employee’s explanation of why expectations were not achieved.
- Consideration of proportionality: the relationship between the offense and the discipline imposed (eg. seriousness of the offense, employee’s past performance, circumstances surrounding the particular event, Division practice in similar events).

The Mayor or Division Director must approve all terminations. Contact Human Resources for more information.

DISCIPLINE PROCESS

It is generally recommended that the complete progressive discipline process include the following steps, but not all will be necessary for every situation:

Step 1: Informal Verbal Coaching/Warning

Step 2: Written Warning

Step 3: Work Improvement Plan

Step 4: Meets Performance Standards Or Demotion/ Suspension/Termination.

1) Informal Verbal Coaching/Warning

In most cases, informal coaching may be an ongoing part of the supervisor/employee relationship and problems can be addressed as they arise. Informal coaching may be carried out by the supervisor verbally discussing the problem with the employee and explaining that this is the first step in the improvement process:

- State the problem, refer to any previous discussions.
- Describe the poor performance/behavior and state why it is not acceptable.
- State clearly the performance expectations and the consequences of failure to improve (written warning, work improvement plan, demotion, suspension, termination).
- Set goals necessary to improve performance (goals should be S.M.A.R.T. – specific, measurable, achievable, results-oriented and bound by a timetable).
- Assure employee of interest and support in their success.

➤ *The supervisor should keep a written record of the discussion.*

2) 1. Written Warning

If improvement in an employee's performance or behavior is not apparent after the informal coaching/verbal warning, a formal written warning may be given. The purpose of the written warning is to impart to the employee the gravity of the situation and to document the performance expectations and the need for improvement. This is a written document and verbal discussion delivered by the employee's supervisor.

- The same points should be covered as those in the verbal warning, including referencing the verbal warning itself.
- If possible, have the employee sign the document simply as an acknowledgment that they have received the information, eg. "I am signing this letter to indicate that I have read and understand what is expected of me."

➤ *A copy of the letter should be provided to the employee and supervisor. The original letter should be placed in the employee's personnel file.*

3) Work Improvement Plan

If the performance or behavioral problem continues, despite the verbal and written warnings, a formal Work Improvement Plan may be appropriate. The

purpose of the Work Improvement Plan is to document a formal plan to improve performance, including a specified timetable by which the employee must meet acceptable performance or behavioral standards and consequences of not doing so.

- The same points should be covered as those in the verbal and written warnings.
 - A specific timetable should be established by which the improvements must be achieved.
 - All prior verbal and written warning documentation should be attached to and/or referenced in the Work Improvement plan.
- *A copy of the Plan should be provided to the employee and supervisor. The original Plan should be placed in the employee's personnel file.*

4) Meets Performance Standards OR Demotion/ Suspension/Termination

If the employee's performance or behavior improves sufficiently enough at the end of the Work Improvement Plan to meet all performance standards for the position that he or she holds, the employee can be removed from the Plan. If the performance or behavior does not improve sufficiently enough to meet performance standards, the next discipline step may include a job demotion, suspension or termination from employment.

- *Contact your Division Director and Human Resources to address a demotion, suspension or termination issue.*

Example Warning Letter

(red areas indicate areas to be completed by supervisor)

To: Name
From: Supervisor Name
CC: Division Director Human Resources
Date: Date
Re: Written Warning

This letter is a warning in your position of job title in the department of department name. (Discuss absenteeism, lack of productivity, increased workload for others, behavioral issue, etc.) This action is a result of your following behaviors:

Example (Habitual pattern of failure to report for duty at the assigned time and place.)

Example (Failure to perform the duties.)

We have previously discussed this on date and you have received reminders/counseling statements on date.

Your behavior must improve in the following ways:

Example (eg. No further tardiness or unexcused absence.)

Example (eg. Improve politeness to public customers.)

Lack of improvement in the cited areas may lead to further disciplinary action. I am confident that you can make a positive contribution to our department and we will meet (periodically, 30 days) in the future to discuss your work performance.

The City provides access to an Employee Assistance Program for your use. I recognize that this may be a difficult time for you and the Employee Assistance Program is available for support at

800-633- 3353. You are encouraged to utilize this program as a tool to achieve what is being required of you if you feel it would be of assistance.

I acknowledge that I have read and understand what is expected of me.

Employee Date

Supervisor Date

Example Work Improvement Plan

(red areas indicate areas to be completed by supervisor)

To: Name

From: Supervisor Name

CC: Division Director Human Resources

Date: Date

Re: Performance Improvement Plan

This is official notification that your overall performance is at an unacceptable level. This notification will be effective immediately and will remain in place for the next 60 calendar days at which time your performance will be reevaluated.

The performance deficiencies which have initiated this action are as follows:

(identify **SPECIFIC** performance items that have occurred, such as habitual absenteeism, insubordination, failure to follow operating procedures, etc.);

Throughout your employment with the department name, we have discussed the areas that need improvement on several occasions (cite dates of discussions and documents). These performance deficiencies are serious and need your immediate attention. Your performance must improve in the following ways over the next 60 days:

(identify **SPECIFIC** goals that must be achieved in the review period related to the items identified as needing improvement);

We will meet each (specify which day of the week) at (specify time) for the next 60 days to assess your progress towards meeting the expectations of your position. Your overall performance will be evaluated again in 60 days. At that time, your performance must be at an acceptable level. If it is not, I will make a recommendation for disciplinary action, which may include your dismissal.

(First Name), I appreciate the positive contributions you have made to our department. I am confident that over the next 60 days you will be able to bring your performance to an acceptable standard and continue to be a valued member of our team. I recognize that this may be a difficult time for you and the Employee Assistance Program is available for support at 800-633-3353. You are encouraged to utilize this program as a tool to achieve what is being required of you if you feel it would be of assistance.

I acknowledge that I have read and understand what is expected of me.

Employee Date

Supervisor Date

3. Il sistema di misurazione e valutazione della performance

di Marco Rossi

3.1. Il sistema della performance e gli ambiti di misurazione

La misurazione e gestione della *performance* è finalizzata ad un progressivo miglioramento delle condizioni di economicità (come sintesi delle condizioni di efficacia ed efficienza) nell'erogazione dei servizi alla collettività di riferimento e nella gestione sistematicamente realizzata.

Tale impostazione è del tutto esplicita nel D.Lgs. n. 150/2009 che le descritte logiche 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".

Nella medesima direzione si è, del resto, espressa la deliberazione n. 89/2010 della CIVIT, che aveva esplicitamente affermato che "*se appropriatamente sviluppato, un sistema di misurazione può rendere un'organizzazione capace di:*

- migliorare, una volta a regime, il sistema di individuazione e comunicazione dei propri obiettivi;
- verificare che gli obiettivi siano stati conseguiti;
- informare e guidare i processi decisionali;
- gestire più efficacemente sia le risorse che i processi organizzativi;
- influenzare e valutare i comportamenti di gruppi e individui;
- rafforzare l'*accountability* e le responsabilità a diversi livelli gerarchici;
- incoraggiare il miglioramento continuo e l'apprendimento organizzativo".

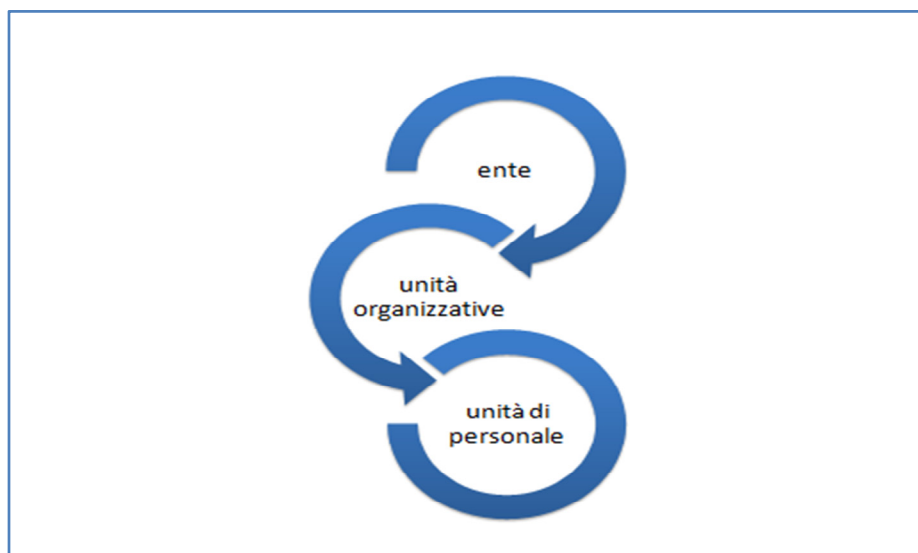
Ai fini della corretta misurazione e la valutazione della *performance*, rilevano tre fondamentali ambiti di osservazione:

- a) *l'amministrazione del suo complesso*, quale riferimento più ampio ed aggregato, che presenta una particolare utilità sia in una logica di *benchmarking* esterno sia nella prospettiva del controllo strategico, in relazione al conseguimento degli obiettivi di fondo legati alla ragion d'essere dell'ente;
- b) *le unità organizzative o aree di responsabilità* in cui si articola la struttura organizzativa, che concorrono alla *performance* di ente ed alla determinazione della *performance individuale*; si tratta del profilo che più si avvicina al tema del "controllo di gestione" nell'accezione tradizionale e che mira a riscontrare in modo sistematico le condizioni di effica-

cia/efficienza di svolgimento della gestione in vista del progressivo miglioramento;

- c) i *responsabili (dirigenti e non) di struttura ed il restante personale del comparto*, con la conseguente correlazione con la distribuzione degli incentivi previsti dalla disciplina contrattuale; in proposito, rilevano soprattutto i risultati associati all'unità organizzativa di appartenenza, gli obiettivi individuali specificamente assegnati ed i comportamenti organizzativi e le competenze, allo scopo di migliorare il contributo dei singoli alla *performance* complessiva.

Gli ambiti della misurazione



Ad essi corrispondono gli oggetti assunti dal legislatore (ma anche dalla disciplina contrattuale) per la strutturazione del sistema di misurazione e valutazione della *performance* e che presentano particolare rilevanza pure rispetto alla distribuzione degli incentivi.

Si tratta, rispettivamente, delle seguenti declinazioni "della" *performance*:

- i) *performance* di ente;
- ii) *performance* organizzativa;
- iii) *performance* individuale.

I tre riferimenti indicati (per quanto distinti sul piano logico-concettuale) sono tra di loro interrelati, come emerge chiaramente considerando che la *performance* organizzativa concorre a determinare la *performance* individuale e che la *performance* organizzativa – assumendo una logica inferenziale – può essere utilizzata per determinare la *performance* "di ente".

Correlazione tra “performance”



Ai fini delle descritte attività di misurazione devono anche essere sottolineate preliminarmente alcune scelte di fondo del provvedimento di cui al D.Lgs. n. 150/2009 (come modificato dal D.Lgs. n. 74/2017) correlate:

- 1) al forte accento posto sull'*outcome*, ossia sull'impatto delle politiche dell'ente rispetto alla soddisfazione delle esigenze ed ai bisogni della collettività di riferimento; l'obiettivo è verificare l'effetto ultimo dell'azione della Pubblica Amministrazione, senza limitarsi alla considerazione dei processi interni ovvero dell'output realizzato in termini di servizi erogati; merita sottolineare, tuttavia, che tale carattere incide in modo rilevante sulle informazioni necessarie, ampliando fortemente l'esigenza di disporre di elementi provenienti dall'esterno;
- 2) al superamento dell'autoreferenzialità, mediante il ricorso a comparazioni con *standard* di livello nazionale ed internazionale ma altresì con appropriati *benchmark* rappresentati da Amministrazioni che, in quanto omologhe e consimili, possono formare oggetto di appropriati paragoni;
- 3) alla pluralità dei livelli di misurazione, assumendo a riferimento, contestualmente, l'amministrazione del suo complesso, le diverse unità organizzative e le singole unità di personale, in quest'ultimo caso

con un'evidente collegamento con la distribuzione degli incentivi retributivi.

È importante altresì ricordare che, secondo la CIVIT¹ il processo di formazione e di realizzazione del sistema si articola in una serie di fasi fra loro strettamente collegate (definizione, adozione, attuazione e *audit*), in ognuna delle quali possono essere identificati i soggetti che vi partecipano, secondo le modalità seguenti:

Soggetti che concorrono alla definizione del sistema

Fase	Soggetti interni coinvolti
Definizione/aggiornamento del Sistema	Dirigenza, in particolare di vertice
Adozione del Sistema	Organo di indirizzo politico-amministrativo
Attuazione del Sistema	Organo di indirizzo politico-amministrativo Dirigenza Personale OIV (Struttura Tecnica Permanente)
Monitoraggio e audit del Sistema	OIV (Struttura Tecnica Permanente) Personale, dirigenziale e non

La stessa CIVIT ha anche fornito nel corso del tempo importanti indicazioni sia in ordine alle condizioni di efficacia del sistema di misurazione e valutazione della *performance* sia in ordine ai principali errori che dovrebbero essere evitati nella sua progettazione e nel suo funzionamento.

Rispetto alle condizioni di efficacia, rileva soprattutto la circostanza che *"ogni amministrazione dovrà dotarsi di un sistema di misurazione della performance che rispetti i seguenti requisiti minimi:*

- 1) *chiara definizione degli obiettivi;*
- 2) *presenza consistente di indicatori di outcome tra gli indicatori relativi ad obiettivi che hanno un impatto su stakeholder esterni;*
- 3) *specificazione dei legami tra obiettivi, indicatori e target;*
- 4) *caratterizzazione degli indicatori secondo le schede e i test proposti dalla Commissione ...;*
- 5) *rilevazione effettiva della performance, secondo la frequenza e le modalità definite nello schema di caratterizzazione degli indicatori".*

Avuto riguardo ai principali errori da evitare, invece, le indicazioni concernono precipuamente i seguenti aspetti, in parte culturali ed in parte di natura più tecnica:

- a) la genericità nella definizione degli obiettivi;
- b) lo scarso orientamento strategico degli obiettivi;
- c) l'assenza di indicatori associati agli obiettivi o indicatori poco chiari e atti-

¹ Delibera n. 1/2012.

- nenti;
- d) la mancata copertura di tutti gli ambiti rilevanti da parte degli indicatori di *performance*;
 - e) l'eccessivo utilizzo di indicatori binari o di stato di avanzamento del piano di azione;
 - f) l'assenza di *target* associati agli indicatori o *target* poco sfidanti;
 - g) la scarsa trasparenza ed accessibilità dei documenti contenenti gli obiettivi e gli indicatori;
 - h) lo scarso utilizzo del capitale informativo esistente;
 - i) l'assenza o carenza nell'attività di monitoraggio;
 - j) la scarsa integrazione dei processi di misurazione, controllo e valutazione;
 - k) scarso legame tra risorse impiegate e risultati ottenuti;
 - l) la scarsa considerazione delle risultanze dei sistemi di misurazione ai fini dell'attivazione di logiche di gestione del cambiamento.

3.2. La performance organizzativa

La *performance* organizzativa corrisponde, secondo quanto anticipato, al contributo delle diverse unità organizzative presenti all'interno dell'Ente locale al raggiungimento degli obiettivi di fondo dell'amministrazione.

Secondo il D.Lgs. n. 150/2009, più specificamente, il sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa concerne i seguenti profili rilevanti:

- l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività;
- l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli *standard* qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Per comprenderne appieno la portata di tali indicazioni è necessario rimarcare che le descritte dimensioni di analisi (e di misurazione) della gestione si presen-

tano fortemente eterogenee e non sempre collocate sul medesimo livello di analisi.

In alcuni ambiti, infatti, i fattori individuati corrispondono a logiche di efficacia esterna (è il caso del primo e del terzo), mentre in altri corrispondono all'efficacia interna (è il caso del secondo e del quarto); altri ancora sono di efficienza (come nell'ipotesi del sesto) e, in altre ipotesi ancora (ultimo), "puntano" al perseguimento di valori che corrispondono a specifiche scelte legislative.

Va ricordato, in proposito, per ogni migliore comprensione delle diverse dimensioni che, proprio la CIVIT, con la delibera n. 89/2010, aveva effettuato una loro classificazione, che trova sintesi e rappresentazione nella seguente tabella:

Classificazione dimensioni

Attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività (lettera a)	outcome
Attuazione di piani e programmi, ovvero misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli <i>standard</i> qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse (lettera b)	processi
Rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive (lettera c)	risultati
Modernizzazione e miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e capacità di attuazione di piani e programmi (lettera d)	processi
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 (lettera e)	processi
Efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi (lettera f)	input
Qualità e quantità delle prestazioni e dei servizi erogati (lettera g)	output
Raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità (lettera h)	processi

Si tratta di dimensioni tendenzialmente eterogenee che, nella fase della programmazione dell'attività e della misurazione della *performance*, dovrebbero essere adeguatamente bilanciate, nella prospettiva di garantire una visione equilibrata della gestione in relazione ai diversi ambiti in cui si sviluppa.

Congiuntamente, merita sottolineare come le dimensioni indicate, tenendo conto anche dell'evoluzione normativa intervenuta (oltre che del rinnovato contesto nel quale le Amministrazioni Locali si trovano ad operare), possono essere efficacemente integrate per rappresentare in modo esaustivo l'insieme dei profili gestionali più rilevanti, anche sul piano organizzativo, in vista della determinazione della *performance* di ente.

Per esempio, possono assumere rilievo:

- a) da una parte, la dimensione anticorruzione e trasparenza, considerato che, a seguito dell'approvazione della L. n. 190/2012 e di tutta la disciplina attuativa, tali aspetti hanno visto progressivamente crescere la loro rilevanza sul piano strategico-gestionale (basti pensare che, proprio per effetto delle novità recate dal D.Lgs. n. 97/2016, è necessario verificare *"la coerenza tra gli obiettivi previsti nel piano triennale per la prevenzione della corruzione e quelli indicati nel piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori"*);
- b) da una parte, la dimensione finanziaria, considerato che per il combinato effetto della progressiva riduzione delle risorse e delle crescenti regole europee di mantenimento degli equilibri di bilancio, un adeguato presidio delle dinamiche finanziarie costituisce un'imprescindibile attività a cui devono provvedere le Amministrazioni Pubbliche locali.

Rispetto alla misurazione della *performance* organizzativa, poi, hanno inciso le novità che sono state introdotte proprio dal D.Lgs. n. 74/2017, con l'obiettivo di superare approcci eccessivamente autoreferenziali.

Secondo la nuova formulazione dell'art. 19-*bis* D.Lgs. n. 150/2009, infatti, i cittadini, anche in forma associata, partecipano al processo di misurazione delle *performance* organizzative, anche comunicando direttamente all'organismo di valutazione il proprio grado di soddisfazione per le attività e per i servizi erogati, secondo le modalità stabilite dallo stesso organo.

Si apre, in altri termini, un apposito canale diretto finalizzato altresì a riscontrare il livello di soddisfazione degli utenti e dei cittadini in relazione alle attività e ai servizi erogati, favorendo ogni più ampia forma di partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi.

A loro volta, poi, gli utenti interni alle amministrazioni devono/possono partecipare al processo di misurazione delle *performance* organizzative in relazione ai servizi strumentali e di supporto secondo le modalità individuate sempre dall'organismo di valutazione.

3.3. La performance individuale

La *performance* individuale, invece, concerne il contributo dei singoli alle diverse unità organizzative e (più generalmente) all'ente complessivamente considerato ed è diversamente configurata e misurata in funzione dello specifico ruolo ricoperto dalla singola unità di personale.

Secondo il dettato normativo, infatti, in funzione del ruolo ricoperto la misurazione e valutazione della *performance* individuale avviene sulla base di fattori diversi che tengono conto del profilo di rispettiva appartenenza e che sono variamente modulati.

Con riferimento al personale incaricato della responsabilità di una struttura, infatti, la *performance* individuale è collegata (secondo quanto previsto dall'art. 9 del D.Lgs. n. 150/2009 riformato):

- a) agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità, ai quali (ed è questa una significativa novità recata dal D.Lgs. n. 74/2017) 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.

I fattori della valutazione individuale



È utile evidenziare, al riguardo, che il nuovo art. 9 del Decreto "Brunetta" precisa che agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità deve essere attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva, anche rispetto agli altri fattori previsti, che sono confermati rispetto alla disciplina precedente seppure con alcuni lievi aggiustamenti.

Tali fattori, in particolare, sono ancora rappresentati dal raggiungimento di specifici obiettivi individuali, dalla qualità del contributo assicurato alla *performance* generale della struttura, dalle competenze professionali e manageriali dimostrate, dai comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate nonché dalla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

È chiaro l'obiettivo perseguito dal legislatore con la descritta evoluzione, che mira ad assicurare, in sede di valutazione della *performance* individuale dei responsabili di struttura, un più rigoroso ed univoco collegamento con la *performance* organizzativa, anche allo scopo di evitare che si registri un riconoscimento rilevante della premialità in presenza di limitate condizioni di efficacia-efficienza nello svolgimento dei servizi erogati alla collettività di riferimento.

In altri termini, si vuole evitare il formarsi di una potenziale dicotomia tra i risultati effettivamente perseguiti (e rappresentati dalla *performance* organizzativa) dall'organizzazione ed il livello di incentivazione effettivamente attribuita al responsabile della struttura, nella prospettiva di utilizzare quest'ultima premialità realmente come stimolo incentivante per garantire – in ultima analisi – l'appropriato soddisfacimento dei bisogni della collettività di riferimento.

Del resto, il livello della *performance* organizzativa è tendenzialmente più vicino rispetto alla collettività di riferimento ed il peso crescente riconosciuto a tale aspetto dovrebbe assicurare il riconoscimento di una maggiore premialità in relazione proprio ad un effettivo impatto sul contesto nel quale è destinato ad operare l'Ente locale.

È interessante sottolineare anche, in proposito, che l'art. 9 costituisce esplicitamente una norma di diretta attuazione dell'art. 97 della Costituzione e rappresenta un principio generale dell'ordinamento al quale si adeguano le regioni e gli Enti locali.

La descritta evoluzione normativa presenta indubbiamente delle implicazioni per le amministrazioni locali, quantomeno da due punti di vista.

Da una parte, impone una verifica ed eventualmente una modifica dei sistemi di misurazione e valutazione della *performance* in uso, allo scopo di riscontrare se ed in quale misura i pesi ponderali attribuiti ai diversi macro-fattori di valutazione (essenzialmente corrispondenti a quelli previsti dalla norma) sono effettivamente rispettati, con l'obiettivo di garantire la piena conformità e legittimità alla distribuzione degli incentivi.

Dall'altra parte, impone di implementare effettivamente un sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa, riprendendo le logiche e gli strumenti del controllo di gestione, nella prospettiva di verificare, tra l'altro, la

capacità di attuazione dei piani e dei programmi, il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività, la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi e tutti gli elementi e profili che la qualificano.

Per accompagnare, nella fase applicativa, tale percorso gli enti sono, quindi, chiamati a migliorare ulteriormente lo svolgimento del ciclo della *performance*, a partire proprio dalla stessa fase di definizione degli obiettivi, i quali – a maggior ragione – dovranno supportare l'efficace misurazione della *performance* organizzativa, tenuto conto della circostanza che gli obiettivi generali saranno determinati con apposite linee guida adottate su base triennale ed affiancheranno gli obiettivi specifici.

Per quanto concerne, invece, il personale non incaricato della responsabilità di una struttura, rimane ferma la misurazione della *performance individuale* da parte dei dirigenti in funzione dei seguenti (due) elementi rilevanti:

- a) raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;
- b) qualità del contributo assicurato alla *performance* dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

In relazione a tale impostazione è interessante sottolineare come, secondo il legislatore, risulti fondamentale che la valutazione del risultato (anche dei soggetti non incaricati di responsabilità di struttura) avvenga contemplando comunque gli obiettivi, sia individuali (ossia assegnati in modo specifico a ogni dipendente) sia per gruppi (ovvero assegnati in modo aggregato ai diversi dipendenti) anche in relazione al personale che non è investito di una responsabilità di struttura. E che, ad evidenza, di tale aspetto dovrà tenersi conto adeguatamente nella fase della programmazione, garantendo l'attribuzione di obiettivi (e sub-obiettivi) ai diversi soggetti che partecipano alla gestione dell'Ente locale.

3.4. La capacità di valutazione dei collaboratori

Un particolare approfondimento, nell'ambito dei fattori che incidono sulla *performance* individuale, merita di essere riservato all'elemento, del tutto specifico e peculiare, finalizzato a riscontrare la "capacità di valutazione dei propri collaboratori" incardinati nell'ambito della struttura diretta, rispetto alla quale il legislatore individua altresì l'aspetto da osservare per il suo apprezzamento, costituito dalla "significativa differenziazione dei giudizi".

In altri termini, la capacità di valutazione dei collaboratori è strettamente correlata al dato, tendenzialmente oggettivo (e quantitativo), della differenziazione dei giudizi nella valutazione dei collaboratori, che il D.Lgs. n. 150/2009 affida proprio agli stessi responsabili di struttura².

² M. Rossi, "La capacità di valutazione dei collaboratori nel D.Lgs. n. 150/2009: alcune proposte applicative", in *Azienditalia Il Personale*, n. 1/2014, pag. 7.

È interessante sottolineare come questo elemento abbia visto crescere la propria importanza proprio in funzione della modifica recata dal D.Lgs. n. 74/2017, come emerge osservando:

- da una parte, il rinnovato art. 19 D.Lgs. n. 150/2009, che assegna specificamente alla contrattazione nazionale il compito di fissare "criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi di cui all'art. 9, comma 1, lettera d), corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati";
- dall'altra parte, il rinnovato art. 14 D.Lgs. n. 150/2009 che assegna specificamente al soggetto investito della valutazione il compito di "garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione con particolare riferimento alla significativa differenziazione dei giudizi di cui all'art. 9, comma 1, lettera d) nonché dell'utilizzo dei premi".

È del tutto evidente l'obiettivo perseguito dal legislatore mediante l'introduzione della descritta corrispondenza: premiare i dirigenti e gli altri responsabili di struttura in funzione della capacità di valutazione dei propri collaboratori mediante la considerazione della differenziazione conseguita, evitando così approcci non efficaci e orientati ad un sostanziale "appiattimento" dei punteggi attribuiti, che potrebbero "minare" l'impatto complessivo del sistema di *performance* implementato.

L'impostazione accolta dal legislatore, peraltro, si presta a considerazioni di segno alterno anche in funzione delle possibili applicazioni in concreto.

In alcuni casi, infatti, la differenziazione è oggettiva e nasce da situazioni specifiche che connotano il personale sottoposto al processo valutativo, caratterizzato da elementi particolarmente critici ovvero da eccellenze, che inducono di per sé un'evidente eterogeneità dei giudizi.

In questo modo, si ottiene una premialità a prescindere da un'effettiva "capacità di valutazione" dei propri collaboratori, che può essere contenuta o, quantomeno, attenuata attraverso un apposito correttivo destinato a sterilizzare l'impatto dei punteggi marginali (ad esempio escludendo una percentuale di dipendenti con la valutazione più alta e la valutazione più bassa).

In altri casi la differenziazione è, invece, oggettivamente difficile, in quanto la realtà concreta evidenzia situazioni estremamente consimili, rispetto alle quali può risultare effettivamente complesso individuare elementi di significativa differenziazione. In questo caso, a ben vedere, la forte differenziazione potrebbe scaturire da una "forzatura", talora ingiustificata, del quadro di riferimento.

In altri casi ancora, poi, il beneficio indotto dalla differenziazione (sul trattamento del dirigente o responsabile di struttura) potrebbe determinare comportamenti tendenzialmente "speculativi" e destinati a raggiungere un'eterogeneità "ad ogni costo" dei punteggi attribuiti ai collaboratori sottoposti al processo valutativo.

Non va neppure dimenticato, in tale quadro di riferimento, come il livello della differenziazione attribuito in sede di valutazione sia fortemente condizionato dal

numero dei soggetti interessati, che influenza in modo rilevante la possibilità concreta di diversificare i punteggi attribuiti alle diverse unità di personale.

Nel caso, poi, non del tutto infrequente, che il responsabile di struttura non sia chiamato a valutare collaboratori, non sussistendone, il parametro risulta *ex se* del tutto privo di significato e, pertanto, il suo peso ponderale dovrebbe essere redistribuito sugli altri fattori.

Certamente, il collegamento determina una spinta forte (in funzione del peso di tale fattore) nella direzione di favorire una differenziazione nelle valutazioni del personale, considerando che, in questo caso, competono ad un soggetto interno - con responsabilità di struttura - invece che ad un organo tecnico, quale è l'organismo indipendente di valutazione della *performance*, come avviene nel caso delle figure dirigenziali e delle posizioni organizzative laddove non vi siano figure dirigenziali.

Rispetto a tale particolare fattore meritano di essere analizzate, dopo l'inquadramento effettuato, le concrete modalità con cui è possibile procedere alla considerazione dei livelli di differenziazione conseguiti attraverso la valutazione dei collaboratori, anche allo scopo di incidere sul trattamento di risultato del responsabile di struttura.

Chiaramente, le modalità devono essere verificate puntualmente nell'ambito della progettazione del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, tenendo conto delle caratteristiche dell'Ente e delle finalità che si intendono perseguire attraverso l'efficace funzionamento dei modelli prescelti.

Vi è, tuttavia, un'opzione preliminare riguardante la capacità di valutazione dei collaboratori, concernente l'individuazione del livello a cui collocare il fattore in questione.

In proposito, infatti, è possibile ipotizzare:

- a) da una parte, la considerazione distinta di tale fattore, al medesimo livello degli elementi legati ai risultati e degli elementi correlati ai comportamenti ed alle competenze, mediante l'attribuzione di uno specifico peso ponderale;
- b) dall'altra parte, la considerazione di tale fattore nell'ambito di uno degli item che conducono alla valutazione dei comportamenti e delle competenze (ad esempio l'*item* relativo alla capacità di gestione ovvero di valorizzazione delle risorse umane), eventualmente specificando che esso sarà valutato proprio in funzione della capacità di realizzare una differenziazione nella valutazione dei collaboratori.

Assumendo la prima soluzione, poi, si pone la questione di attribuire un peso ponderale al fattore, allo scopo di stabilirne il concorso alla determinazione della *performance* individuale del singolo responsabile di struttura.

La scelta non è di per sé scontata dovendo essere calata nello specifico contesto preso in esame in relazione anche al concorso che si intende riconoscere a questo specifico elemento su cui il legislatore si è soffermato puntualmente, defi-

nendolo in modo analitico, mediante un appropriato bilanciamento nel quadro del sistema di misurazione e valutazione della *performance* strutturato.

Rispetto alle concrete modalità di misurazione del fattore, da definire nell'ambito del regolamento sulla *performance* (eventualmente ricompreso nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi), le soluzioni adottabili sono diverse anche sulla base delle indicazioni della CIVIT.

Quest'ultima, infatti, ha però chiaramente espresso un'evidente preferenza³ per parametri numerici, affermando che, tra i requisiti minimi del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale, è possibile individuare la

“chiara esplicitazione degli indicatori quantitativi utilizzati per valutare la capacità di differenziazione dei giudizi da parte dei dirigenti nei confronti dei propri collaboratori”.

Del resto, si afferma ancora nella stessa delibera, che la “capacità di differenziare i giudizi è un aspetto molto importante soprattutto alla luce delle pratiche riscontrate in gran parte delle amministrazioni. Per misurare questa capacità, si propone l'adozione di indicatori quantitativi. Si possono, ad esempio, utilizzare indici statistici di variabilità, quali la varianza oppure lo scarto quadratico medio rispetto alla media dei giudizi di tutti i collaboratori valutati nel periodo di riferimento”.

In effetti, i due parametri (statistici) indicati costituiscono un fondamentale riferimento per determinare il livello di differenziazione introdotto nella valutazione dei collaboratori, la cui utilizzazione può essere facilitata attraverso i più comuni fogli di calcolo.

Lo scarto quadratico medio (o *deviazione standard*)⁴, infatti, è un efficace indice di dispersione rispetto alla media corrispondente alla radice quadrata della media dei quadrati degli scarti rispetto al valore medio. In altri termini, il valore è individuato calcolando dapprima la media ed il quadrato della differenza di ciascun valore rispetto alla stessa media. La somma di tali quadrati viene suddivisa per il numero dei valori ottenendo il valore medio degli scarti quadratici di cui si estrae la radice quadrata che, appunto, corrisponde alla *deviazione standard*.

La varianza è assai simile allo scarto quadratico medio, risultando corrispondente alla media dei quadrati degli scarti rispetto al valore medio, senza - però - effettuare la radice quadrata (è quindi espressa in unità al quadrato). Il significato, pertanto, è analogo a quello individuabile mediante lo scarto quadratico medio, seppure mediante il ricorso ad un diverso “metro” di misurazione dei livelli di dispersione.

³ Delibera n. 114/2010.

⁴ La formula matematica è la seguente: $\sqrt{\frac{\sum_{i=1}^N (x_i - \bar{x})^2}{N}}$, in cui, nel caso specifico: a) N indica il numero dei dipendenti interessati; b) x_i indica il punteggio conseguito da ciascun dipendente; c) \bar{x} indica il valore medio dei punteggi conseguiti dagli N dipendenti considerati.

3. Il sistema di misurazione e valutazione della performance

L'approccio numerico si presenta certamente efficace, anche in considerazione della circostanza che limita (ed eventualmente esclude) le possibili condizioni di discrezionalità nell'ambito dell'apprezzamento di tale importante elemento, collegato alla differenziazione delle valutazioni riconosciute ai collaboratori.

Trattasi di parametri oggettivi che nascono dalla considerazione puramente aritmetica dei valori dei punteggi attribuiti, attraverso appositi indicatori statistici, che forniscono una sintesi dei livelli di dispersione rispetto alla media.

Esempio

dipendenti	punteggi conseguiti		
	settore 1	settore 2	settore
Dipendente 1	100	100	95
Dipendente 2	98	100	96
Dipendente 3	97	85	100
Dipendente 4	99	80	78
Dipendente 5	100	91	74
Dipendente 6	100	95	96
Dipendente 7	100	98	85
Dipendente 8	89	99	74
Dipendente 9	98	92	95
Dipendente 10	94	100	99
Valore dello scarto quadratico medio	3,54	6,99	10,42

Una volta acquisito il dato della dispersione, poi, si pone il problema di individuare la correlazione in termini di punteggio attribuito alla capacità di valutazione dei collaboratori che concorre alla determinazione della *performance* individuale del responsabile di struttura.

Una prima soluzione (destinata ad assicurare una forte differenziazione) è puramente aritmetica e consente di utilizzare l'intero *range* assegnato a questo specifico fattore di valutazione.

Siffatta soluzione, infatti, si traduce – dopo avere determinato il valore dell'indicatore di dispersione – nell'attribuzione del punteggio massimo al responsabile di struttura che ha garantito la maggiore differenziazione e del punteggio minimo (eventualmente pari a zero) al responsabile che ha realizzato la minore differenziazione, operando una graduazione negli altri casi.

È così premiata, nel senso che determina l'attribuzione di un punteggio, la differenziazione eccedente rispetto al livello minimo realizzato dal responsabile di

struttura che ha valutato in modo meno variegato i propri collaboratori.

Esempio

Assumendo i dati precedenti e ipotizzando che il sistema di misurazione e valutazione della *performance* attribuisca (nell'ambito della valutazione del responsabile di struttura) 15 punti all'elemento della capacità di valutazione dei collaboratori, sulla base dell'intervallo minimo e massimo, il punteggio effettivamente riconosciuto sarebbe il seguente

responsabile di struttura	scarto quadratico medio	punteggio attribuito
Responsabile settore 1	3,54	0,00
Responsabile settore 2	6,99	7,52
Responsabile settore 3	10,42	15,00

Una seconda soluzione, anch'essa puramente aritmetica ma meno incisiva della precedente, valuta in modo rigorosamente proporzionale la differenziazione realizzata, attribuendo il valore massimo del punteggio al responsabile di struttura che ha conseguito il più elevato livello di dispersione dei giudizi (in sostanza ad ogni punto di differenziazione corrisponde un certo punteggio rilevante ai fini della valutazione).

In questo modo, è premiato (nel senso che determina comunque l'attribuzione di un punteggio) qualsiasi livello di differenziazione realizzato, determinandosi il riconoscimento di un punteggio pari a zero esclusivamente nel caso in cui sia nullo o largamente marginale il livello di varietà dei giudizi attribuiti.

Esempio

Assumendo i dati precedenti e ipotizzando che il sistema di misurazione e valutazione della *performance* attribuisca (nell'ambito della valutazione del responsabile di struttura) 15 punti all'elemento della capacità di valutazione dei collaboratori il punteggio effettivamente riconosciuto, con questa soluzione, sarebbe il seguente:

responsabile di struttura	scarto quadratico medio	punteggio attribuito
Responsabile settore 1	3,54	5,10
Responsabile settore 2	6,99	10,06
Responsabile settore 3	10,42	15,00

Una terza soluzione (che può consentire di attenuare l'impatto della differenziazione) si traduce nella considerazione del valore degli indicatori di dispersione attraverso apposite fasce predeterminate, che permettono di giungere all'individuazione del punteggio attribuito alla capacità di valutazione dei collaboratori.

Si tratta di una scelta meno "aritmetica" rispetto alle precedenti, che permette – nondimeno – una maggiore flessibilità nella considerazione del fattore, in fun-

3. Il sistema di misurazione e valutazione della performance

zione delle scelte compiute nell'ambito della definizione delle fasce, consentendo di realizzare politiche di più o meno rilevante incentivazione rispetto al "tema" della differenziazione.

È possibile, infatti, individuare una soglia di differenziazione ottimale al cui superamento si ottiene il punteggio massimo, operando una graduazione (in modo non necessariamente proporzionale) per i livelli intermedi ed inferiori di dispersione dei giudizi.

Esempio

Assumendo i dati precedenti e ipotizzando che il sistema di misurazione e valutazione della *performance* attribuisca (nell'ambito della valutazione del responsabile di struttura) i punti legati alla capacità di valutazione dei collaboratori secondo la seguente griglia:

scarto quadratico medio	punteggio attribuito
$SQM < 4$	0
$4 < SQM > 6$	3
$6 < SQM > 8$	6
$8 < SQM > 10$	9
$10 < SQM > 12$	12
$SQM > 12$	15

il risultato sarebbe il seguente:

responsabile di struttura	scarto quadratico medio	punteggio attribuito
Responsabile settore 1	3,54	0,00
Responsabile settore 2	6,99	6,00
Responsabile settore 3	10,42	12,00

Una quarta soluzione, ancora, può basarsi sul rapporto tra il livello di differenziazione effettivamente riscontrato in concreto (a seguito della valutazione) ed un livello di differenziazione ritenuto ottimale nello specifico contesto, ad esempio in funzione delle fasce di merito individuate ovvero del livello di incentivazione che si vuole ricollegare a questo fattore.

Questa soluzione, meramente aritmetica, permette di attribuire una quota parte del punteggio potenzialmente assegnato all'elemento della differenziazione in misura proporzionale ai livelli effettivamente conseguiti, non in modo discrezionale bensì proprio a partire dalla soglia di differenziazione che il sistema di misurazione e valutazione della *performance* ritiene appropriato.

Esempio

Assumendo i dati precedenti, e ipotizzando che il sistema di misurazione e valutazione della *performance* individui in 12 il valore ottimale dello scarto quadratico medio, il punteggio effettivamente riconosciuto sarebbe il seguente (max 15):

responsabile di struttura	scarto quadratico medio	punteggio attribuito
Responsabile settore 1	3,54	4,42
Responsabile settore 2	6,99	8,74
Responsabile settore 3	10,42	13,02

Una quinta soluzione (tendenzialmente più flessibile e discrezionale), poi, consiste nell'attribuzione in modo libero, a partire dai valori degli indici di dispersione, del punteggio legato alla considerazione dei livelli di differenziazione realizzati nella valutazione dei propri collaboratori. Soluzione che, indubbiamente, presenta maggiore elasticità e permette un'attribuzione del punteggio corrispondente in modo tendenzialmente destrutturato, semplicemente verificando – ad esempio – se la differenziazione è bassa, media o alta.

Esempio

Assumendo i dati precedenti e ipotizzando che il sistema di misurazione e valutazione della *performance* attribuisca (nell'ambito della valutazione del responsabile di struttura) 15 punti all'elemento della capacità di valutazione dei collaboratori, il nucleo di valutazione/organismo indipendente di valutazione potrebbe assegnare i seguenti punteggi per il fattore della differenziazione (previa motivazione, anche legata al contesto):

responsabile di struttura	scarto quadratico medio	punteggio attribuito
Responsabile settore 1	3,54	2,00
Responsabile settore 2	6,99	8,00
Responsabile settore 3	10,42	12,00

3.5. Il ciclo di gestione della performance

L'attuazione delle logiche in precedenza indicate, relative alla gestione della *performance* nei molteplici livelli in cui si articola, implica l'integrale implementazione del circuito/percorso che declina e concretizza lo svolgimento del ciclo della *performance* articolato nelle fasi in cui strutturalmente si articola.

È del tutto evidente (e pure scontato) che si rende necessario inizialmente una fase di individuazione, selezione e definizione degli obiettivi gestionali a cui fare seguire le fasi successive del riscontro sistematico (monitoraggio) e della determinazione e certificazione del livello di *performance* effettivamente conseguito in relazione ai diversi ambiti, anche in vista dell'applicazione degli istituti premianti.

Il ciclo di gestione della *performance* è disciplinato, nelle sue fasi caratterizzanti, dall'art. 4 del D.Lgs. n. 150/2009 riformato, che prevede le seguenti fasi rilevanti⁵:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori, tenendo conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente, come documentati e validati nella relazione annuale sulla *performance*;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) misurazione e valutazione della *performance*, organizzativa e individuale;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di controllo interni e di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi di controllo interni ed esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Ciclo della performance



Si tratta, ad evidenza, dell'applicazione del ciclo di programmazione e controllo, finalizzato al miglioramento progressivo e continuo della gestione attraverso (in

⁵ Per ulteriori indicazioni, anche di carattere dottrinale, si rinvia a F. Fontana, M. Rossi, *Il controllo interno*, Giuffrè, Milano, 2005.

sequenza) attraverso la verifica sistematica degli scostamenti e l'individuazione dei profili su cui intervenire.

Tale iter si avvia, in particolare, con la fase della programmazione con la quale si individuano:

- 1) gli obiettivi strategico-operativi da conseguire;
- 2) le attività da svolgere;
- 3) le risorse da impiegare.

Tale fase trova sintesi (e rappresentazione formale) nell'ambito del piano della *performance* disciplinato dall'art. 10 del D.Lgs. n. 150/2009, secondo il quale entro il 31 gennaio tale documento è definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'Amministrazione e secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica.

Il documento, più specificamente, individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi di cui e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse:

- a) da un lato, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'amministrazione, con un chiaro riferimento alle logiche della *performance* organizzativa;
- b) dall'altro lato, gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori, con un chiaro riferimento alle logiche della *performance* individuale.

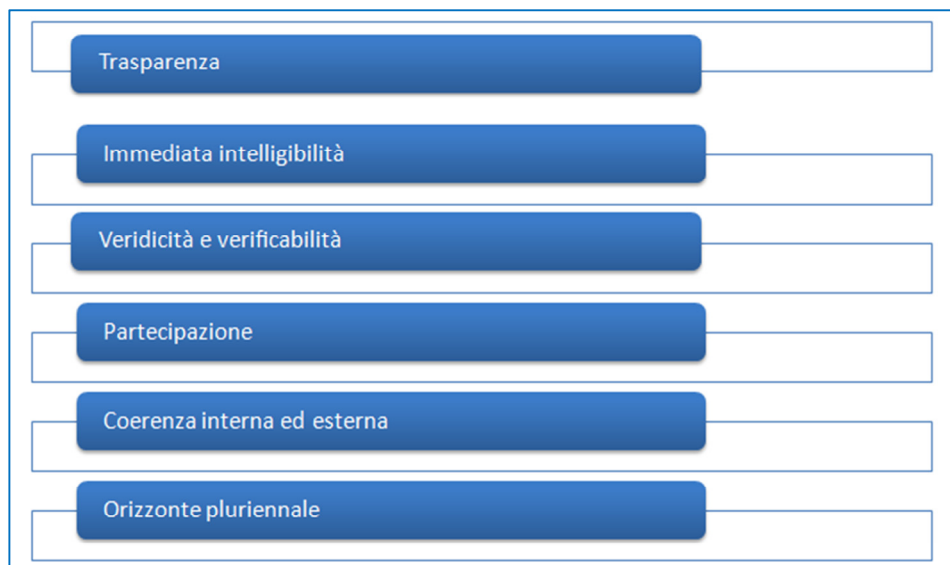
Nel caso puntuale degli Enti locali il piano della *performance* non deve essere individuato e costruito come un documento autonomo e distinto, ma coincide con il piano esecutivo di gestione, in forza di una specifica previsione contenuta nell'ambito dell'art. 169 del TUEL.

Quest'ultimo, infatti, afferma esplicitamente che il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'art. 108, comma 1 e il piano della *performance* sono unificati organicamente nel PEG, sia per evitare una progressiva moltiplicazione documentale sia per garantire la migliore coerenza complessiva tra i diversi documenti predisposti.

È rilevante ricordare, però, che per assicurare un'impostazione coerente e sistematica non solo tra i diversi documenti ma altresì tra i diversi livelli della programmazione/pianificazione è indispensabile assicurare un adeguato raccordo tra la programmazione effettuata proprio nell'ambito del Piano Esecutivo di Gestione (PEG) e la programmazione effettuata nell'ambito del Documento Unico di Programmazione (DUP)⁶.

⁶ Vedasi il Capitolo 5.

Principi generali del piano



Al di là della circostanza che una gestione aziendale efficace ed organizzata implica una programmazione delle attività e degli obiettivi è rilevante sottolineare come la definizione di tali aspetti in modo preventivo costituisce, ai sensi della nuova versione del D.Lgs. n. 150/2009, un fondamentale presupposto di legittimità rispetto alla distribuzione degli incentivi.

La questione era già presente e rilevante nella versione originaria del provvedimento, la quale esplicitamente stabiliva che, in caso di mancata adozione del Piano della *performance*, era fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che hanno concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti. Inoltre, l'amministrazione è impossibilitata a procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati⁷. La mancata adozione o il ritardo nell'adozione degli strumenti di programmazione, infatti, comporta un evidente effetto di svilimento dell'attuazione della logica della *performance*, dal momento che può determinare la formalizzazione di obiettivi già raggiunti e più impedire la definizione di *target* realmente sfidanti, i quali implicano un sistematico impegno nel corso dell'esercizio di riferimento. Non va neppure dimenticato che, in taluni casi, il consistente ritardo nell'impostazione della programmazione ostacola il ricorso ad alcuni istituti contrattuali che possono consentire l'incremento delle risorse dei fondi incentivanti che, in caso contrario, potrebbero tradursi in alcune forme di responsabilità a carico dei soggetti che li hanno disposti o comunque avallati.

⁷ M. Rossi, C. Orlando, "Riforma del D.Lgs. n. 150/2009, spinta sulla programmazione", *Il personale*, 20 giugno 2017.

In tale percorso (logico) di ragionamento si inserisce una prima importante modifica recata dal D.Lgs. n. 74/2017, che impone agli Enti territoriali, nel caso di differimento del termine di adozione del bilancio di previsione, di procedere comunque alla definizione di obiettivi specifici per garantire e consentire la continuità dell'azione amministrativa. Si tratta, del resto, di una prassi che da tempo si è diffusa e che si traduce nella predisposizione di un PEG/piano della *performance* provvisorio nell'ipotesi di tardiva approvazione del bilancio di previsione, per garantire l'impostazione di un'azione gestionale.

È interessante rimarcare, a partire dal testo della disposizione di legge, che si rende necessario individuare e selezionare degli obiettivi "specifici", finalizzati comunque ad assicurare la continuità dell'azione amministrativa, ovviamente da aggiornare poi successivamente all'approvazione del documento di programmazione finanziaria nella prospettiva di garantire la migliore coerenza tra i traguardi ricercati e le risorse a disposizione.

Inoltre, sempre nella medesima direzione, il nuovo testo introduce un'esplicita forma di responsabilità nei casi in cui la mancata adozione del piano (ma anche della relazione sulla *performance*) dipenda da omissione o inerzia dell'organo di indirizzo politico-amministrativo in relazione all'erogazione dei trattamenti premianti. Essa, in particolare, è destinata a "colpire" sia il titolare dell'organo che ne ha dato disposizione sia dell'organo che ha concorso alla mancata adozione del piano, in funzione dell'erogazione operata in assenza delle condizioni specificamente previste dalla legge.

A posteriori, invece, una volta che la gestione è realizzata rileva la relazione annuale sulla *performance*, che è approvata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e validata dall'organismo di valutazione, destinata ad evidenziare i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato. Si tratta, in altri termini, del documento che ha lo scopo di determinare e rappresentare congiuntamente:

- il livello di conseguimento degli obiettivi;
- il livello di economico-impiego delle risorse;
- il livello (o grado) di realizzazione delle attività programmate.

Merita sottolineare, richiamando una specifica previsione normativa, che per gli Enti locali, la relazione sulla *performance* può essere unificata al rendiconto della gestione di cui all'art. 227, nella prospettiva anche di garantire il migliore coordinamento tra i diversi documenti che costituiscono l'intero ciclo della *performance*.

3.6. La definizione degli obiettivi

La fase realmente cruciale del ciclo di gestione della *performance*, su cui oggettivamente le Amministrazioni Pubbliche locali (ivi incluse le Amministrazioni locali) hanno registrato tradizionalmente non poche difficoltà, è certamente costituita dalla individuazione, selezione e definizione degli obiettivi.

Anche perché, per essere realmente efficaci e puntualmente utilizzabili nel quadro del ciclo della *performance*, essi devono possedere determinati requisiti, che non solo li rendono fruibili dal punto di vista dello svolgimento delle attività di programmazione e controllo ma altresì pienamente legittimi pure rispetto agli effetti che ne scaturiscono, in relazione – ad esempio ma non solo – alla distribuzione degli incentivi a favore del personale. Tali requisiti sono ben delineati dall'art. 5 del D.Lgs. n. 150/2009, il quale esplicitamente afferma e precisa che gli obiettivi da individuare sono:

- a) rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione;
- b) specifici e misurabili in termini concreti e chiari;
- c) tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;
- d) riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno;
- e) commisurati ai valori di riferimento derivanti da *standard* definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- f) confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;
- g) correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

Rispetto alla fase di definizione degli obiettivi è rilevante sottolineare un'importante innovazione introdotta dal D.Lgs. n. 74/2017, finalizzata a distinguere gli obiettivi che sono ora suddivisi in due tipologie, anche per favorire una maggiore standardizzazione tra le pubbliche amministrazioni e garantire una maggiore possibilità di realizzare un vero e proprio *benchmarking*.

Il rinnovato art. 5 del D.Lgs. n. 150/2009 ora distingue:

- a) da una parte gli **obiettivi generali**, che identificano, in coerenza con le priorità delle politiche pubbliche nazionali nel quadro del programma di Governo e con gli eventuali indirizzi adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri, le priorità strategiche delle Pubbliche Amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati, anche tenendo conto del comparto di contrattazione di appartenenza e in relazione anche al livello e alla qualità dei servizi da garantire ai cittadini;
- b) **obiettivi specifici** di ogni Pubblica Amministrazione, individuati nel piano della *performance* ovvero nel piano esecutivo di gestione (PEG) nell'ambito delle Amministrazioni Pubbliche locali.

È fondamentale anche evidenziare, in proposito, che gli obiettivi di carattere generale sono definiti con apposite linee guida adottate su base triennale con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, mentre nel caso degli enti territoriali, lo stesso decreto è adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Gli obiettivi di cui alla seconda tipologia, invece, sono programmati, in coerenza con gli obiettivi generali, su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispet-

tivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative.

Gli obiettivi, inoltre, sono definiti in coerenza con gli obiettivi di bilancio indicati nei documenti programmatici ed il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa.

L'aggiornamento del D.Lgs. n. 150/2009 ha inoltre chiarito che, nell'ipotesi sussista una gestione associata di funzioni da parte degli Enti locali, su base volontaria ovvero obbligatoria gli obiettivi specifici relativi all'espletamento di tali funzioni sono definiti unitariamente.

L'esplicitazione degli obiettivi e il successivo riscontro del grado di loro raggiungimento rendono indispensabile l'individuazione di appropriati indicatori che li rendano misurabili mediante la fissazione di adeguati *target*.

Infatti, gli indicatori permettono, in sede di programmazione, la definizione del livello, ossia dell'entità o dell'intensità, del risultato atteso, sia esso uno *standard* elaborato internamente (sulla base delle specifiche condizioni operative in atto o attese) ovvero un *benchmark* di origine esterna (sulla base di analisi effettuate su realtà comparabili), e consentendo altresì, in sede di controllo, la determinazione del risultato conseguito e dell'eventuale scostamento registrato, favorendone l'analisi della natura e delle cause.

Ai fini della migliore gestione del ciclo della *performance* assumono particolare rilevanza, anche in termini pratici e concreti, i suggerimenti dell'Autorità che sin dall'inizio (nella sua originaria denominazione di CIVIT) ha insistito in modo rilevante sulla logica della misurazione⁸. Quest'ultima, infatti, ha sottolineato l'importanza:

a) dell'indicatore, inteso come "strumento che rende possibile l'attività di acquisizione di informazioni. Affinché il processo di misurazione sia rilevante, gli indicatori devono essere collegati ad obiettivi e devono puntare a generare risultati adeguati a questi obiettivi e non valori 'ideali' o a valori 'veri'";

b) del *target*, inteso come "il risultato che un soggetto si prefigge di ottenere, ovvero il valore desiderato in corrispondenza di un'attività o processo. Tipicamente questo valore è espresso in termini di livello di rendimento entro uno specifico intervallo temporale. L'effetto positivo di fissare *target* rispetto ai risultati operativi è ampiamente documentato nella letteratura psicologica e manageriale. Questo principalmente perché l'introduzione di un *target* rappresenta un meccanismo molto efficace per monitorare, valutare e modificare i comportamenti; ancor più, attraverso un *target* si può dare un indirizzo ed uno stimolo al miglioramento". Naturalmente, per garantire la migliore efficacia nel funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance* è indispensabile che gli indicatori siano correttamente caratterizzati e definiti, oltre che verificati nei requisiti di impiego. In tal senso si presentano sempre particolarmente

⁸ Delibera n. 89/2010.

te importanti le informazioni elaborate dalla CIVIT che, ad esempio, hanno chiarito quali sono gli elementi principali che dovrebbero caratterizzare la scheda anagrafica dell'indicatore (con l'adozione di alcune soluzioni che, nondimeno, possono essere adeguatamente semplificate sul piano applicativo):

Scheda anagrafica dell'indicatore

Nome dell'indicatore	Titolo dell'indicatore
Descrizione dell'indicatore	Per evitare ambiguità nell'interpretazione, come si può descrivere più dettagliatamente l'indicatore?
Razionale	Perché si vuole misurare questo aspetto?
Obiettivo (di riferimento)	A quale obiettivo si riferisce questo indicatore?
Legami con altri indicatori	Quali sono i collegamenti tra questo indicatore e gli altri?
Data di approvazione dell'indicatore	Quando si è iniziato a utilizzare l'indicatore?
Tipo di calcolo/Formola/Formato	Se quantitativo, come è calcolato? Qual è la formula (scala, se qualitativo)? Qual è l'unità di misura?
Fonte/i dei dati	Da dove si possono ottenere i dati necessari?
Qualità dei dati	Quali sono i problemi nella raccolta e analisi dei dati che si pensa emergeranno?
Frequenza di rilevazione	Quanto spesso è rilevato questo indicatore? Quanto costa la sua rilevazione?
Target (valore desiderato)	A che livello di <i>performance</i> si punta?
Processo di sviluppo	Su quali basi e da chi è stato concordato questo <i>target</i> ?
Responsabile dell'indicatore e del <i>target</i> se diverso	Chi ha l'incarico di controllare e rivedere la <i>performance</i> (rispetto al <i>target</i>) e di raccogliere i dati?
Responsabile della <i>performance</i> legata all'indicatore	Chi è responsabile per la <i>performance</i> rilevata tramite questo indicatore?
Che cosa sarà fatto?	Quale azione/comportamento vuole stimolare questo <i>target</i> /indicatore?
Reportistica	Dove vengono comunicate/pubblicate le informazioni?
Note:	

Parallelamente, è stato evidenziato che dovrebbe essere condotto, per ciascun indicatore, un *test* che ne misuri la fattibilità dal punto di vista informativo e uno che ne verifichi la solidità dal punto di vista qualitativo, proprio per garantire la

sua significatività ai fini del processo di misurazione e valutazione della *performance*.

A tale scopo, rilevano i seguenti elementi, che configurano (nel loro insieme) il test di fattibilità dell'indicatore:

Test di fattibilità dell'indicatore

Lista degli indicatori da valutare	Indicatore 1	Indicatore 2
Responsabilità dell'alimentazione dati		
Dato reperibile internamente (I) o esternamente (E) all'amministrazione		
Periodicità di rilevamento (giorni)		
Tempestività del dato (giorni)		
Verificabilità del dato (SI/NO)		
Esattezza "ex-ante" del dato (Scala 0 – 10)		
Esattezza "ex-post" del dato (Scala 0 – 10)		
Supporto informativo (cartaceo o elettronico)		
Applicativo a supporto		

Nell'ambito dello stesso percorso logico rileva altresì la verifica e validazione della qualità dell'indicatore, che deve basarsi sulle variabili di seguito indicate:

Test di validazione della qualità dell'indicatore

Attributi degli indicatori (valutazione su scala 0-10)		Indicatore 1	Indicatore 2
	Chiaro (chiaramente definito)		
	Contestualizzato		
COMPRESIBILITÀ	Concreto (misurabile)		
	Assenza di ambiguità circa le sue finalità		
	Si riferisce ai programmi		

3. Il sistema di misurazione e valutazione della performance

Attributi degli indicatori (valutazione su scala 0-10)		Indicatore 1	Indicatore 2
RILEVANZA	Utile e significativo per gli utilizzatori		
	Attribuibile alle attività chiave		
CONFRONTABILITÀ	Permette comparazioni nel tempo tra diverse organizzazioni, attività e <i>standard</i>		
	Fattibile a livello finanziario		
FATTIBILITÀ	Fattibile in termini temporali		
	Fattibilità in termini di sistemi informativi alimentati		
	Rappresenta accuratamente ciò che si sta misurando (valido, esente da influenze)		
AFFIDABILITÀ	Completa il quadro della situazione integrandosi con altri indicatori		
GIUDIZIO COMPLESSIVO	Si basa su dati di qualità		

Gli indicatori di *performance* individuati dovrebbero essere definiti quantomeno nei seguenti elementi rilevanti e caratterizzanti:

- codice, allo scopo di garantirne l'unica identificazione;
- denominazione, relativa alla descrizione sintetica utile anche per comprenderne il significato;
- formula di calcolo, ovvero la correlazione (matematica) tra le grandezze rilevanti considerate, che ne consente la effettiva determinazione o, in altri termini, il percorso che conduce all'individuazione del suo valore;
- valore atteso, ossia il *target* che occorre raggiungere per poter affermare il pieno conseguimento dell'obiettivo, da stabilire sicuramente in relazione alla conclusione del singolo esercizio annuale ma opportunamente anche in relazione ai diversi periodi infrannuali (trimestrali o semestrali);

- e) graduazione dei livelli di conseguimento, destinato a definire preventivamente la correlazione tra il livello di realizzazione del *target* ed il valore riconosciuto in termini di percentuale di conseguimento dell'obiettivo, particolarmente utile per rendere maggiormente significativa la determinazione del livello di *performance* raggiunto;
- f) peso ponderale, correlato all'incidenza del singolo indicatore rispetto alla determinazione del livello di conseguimento dell'obiettivo, indispensabile per favorire la migliore significatività delle determinazioni eseguite attribuendo un maggiore peso alle dimensioni che assumono più pregnanza (ad esempio potrebbe essere utile accentuare il peso della dimensione dell'efficacia esterna o dell'*outcome* rispetto alla dimensione dell'efficacia interna);
- g) classificazione dell'indicatore, finalizzata alla sua qualificazione sulla base della tassonomia prescelta dal sistema (ad esempio in termini di efficacia, qualitativa o quantitativa, o di efficienza, tecnica o economica), particolarmente utile anche nella prospettiva di garantirne la migliore ed univoca interpretazione degli esiti raggiunti.

3.7. Gli indicatori di performance

Nell'ambito della misurazione della *performance*, secondo quanto più volte ribadito, assumono decisiva rilevanza gli indicatori, che costituiscono lo strumento convenzionale di definizione, rilevazione e misurazione del livello di conseguimento degli obiettivi.

Si tratta di un tipico e tradizionale strumento del controllo di gestione che, mediante il ricorso ad informazioni ed elementi sintetici, critici e significativi, tende a garantire la misurazione dell'andamento del fenomeno o dall'ambito a cui è associato l'obiettivo oggetto del monitoraggio.

Naturalmente gli indicatori individuabili sono moltissimi, di varia tipologia e natura e ciascuno di essi, rispetto all'obiettivo a cui è associato, rappresenta un aspetto di osservazione, con la conseguenza che, volendo ampliare le prospettive ed i profili esaminati, si rende necessario estendere il numero e differenziare le caratteristiche degli indicatori assunti.

In altri termini, un indicatore fornisce una rappresentazione "fotografica" di un profilo di osservazione relativo ad un obiettivo, con la conseguenza che la moltiplicazione degli indicatori (soprattutto attraverso la loro adeguata ponderazione) consente di ampliare le prospettive osservate di ciascun obiettivo di riferimento.

A tal fine è essenziale evidenziare l'esigenza di procedere all'utilizzo ed all'impiego, nell'ambito che si sta delineando, di indicatori *performance* e non di attività, essendo i primi orientati a misurare il livello di conseguimento degli obiettivi mentre i secondi i volumi di attività sviluppati.

La distinzione assume rilievo realmente decisivo, dal momento che gli indicatori di *performance* evidenziamo realmente il "risultato" realizzato (in funzione del ri-

sultato atteso) da parte dell'ente mentre gli indicatori di attività dimensionano la quantità di attività svolta in un determinato arco temporale spesso in funzione di variabili e dinamiche che non sono sotto il dominio dell'ente (come il numero dei certificati emessi) e, pertanto, non risultano idonei a misurare la *performance*.

Gli indicatori rappresentano espressioni quantitative segnaletiche delle *performance* gestionali attese o conseguite. Può quindi trattarsi, a seconda dei casi, di:

- indicatori preventivi, definiti in sede di programmazione della gestione ed espressivi degli obiettivi tragsuardati;
- indicatori consuntivi, registrati in sede di controllo (concomitante o finale) della gestione ed espressivi dei risultati conseguiti;
- indicatori di realizzazione o di scostamento, determinabili per confronto tra i due precedenti ed espressivi del grado di raggiungimento o di mancato raggiungimento degli obiettivi tragsuardati.

In relazione alla varietà degli obiettivi perseguibili (strategici e operativi, finali e intermedi, generali e parziali, di medio-lungo e di breve termine, riferiti alle varie prospettive gestionali, vincolati e discrezionali, manovrabili e condizionati, di efficacia e di efficienza, innovativi e conservativi, di varia qualificazione e di vario dimensionamento della gestione), il sistema degli indicatori risulta a sua volta piuttosto ampio ed articolato.

Rispetto all'oggetto di riferimento, gli indicatori possono riguardare i singoli elementi costitutivi del ciclo della gestione dell'Ente locale e, specificamente:

- le risorse (umane, materiali, immateriali e finanziarie), esprimendone le condizioni di acquisizione e di impiego;
- i processi operativi (relativi ad attività ripetitive o progettuali, interne ed esterne), esprimendone le condizioni di svolgimento;
- i prodotti (ossia l'output dell'attività, sia esso rappresentato da beni, servizi od opere), esprimendone le condizioni di realizzazione;
- l'impatto operativo (ossia l'*outcome* dell'attività, in termini di soddisfacimento dei bisogni o di soluzione dei problemi), esprimendone le condizioni di conseguimento.

Rispetto all'ambito gestionale ed organizzativo di riferimento ed al grado di dettaglio delle informazioni contenute, gli indicatori possono essere distinti in:

- indicatori analitici (o elementari), qualora esprimano un'informazione elementare rispetto al fenomeno considerato (ad esempio il livello di *customer satisfaction* di uno specifico servizio);
- indicatori sintetici (o aggregati), peraltro determinabili su più livelli, qualora esprimano un'informazione aggregata rispetto al fenomeno considerato (ad esempio il livello medio di *customer satisfaction* dell'insieme di servizi prodotti nell'ambito di una stessa area di bisogno o funzione o, ancora, il livello medio di *customer satisfaction* dell'insieme generale dei servizi prodotti dall'ente).

Rispetto alla natura delle grandezze considerate, gli indicatori possono essere:

- quantitativi, esprimendo in valore assoluto o relativo il dimensionamento del fenomeno considerato (ad esempio, in valore assoluto è possibile esprimere: il volume delle risorse acquisite o impiegate, il volume delle attività realizzate, il volume dell'output prodotto, il volume dell'*outcome* conseguito; in valore relativo è possibile esprimere: la quota di risorse impiegate rispetto a quelle disponibili, la percentuale di attività realizzate o di servizi prodotti rispetto a quelli programmati, il grado di risposta rispetto alla domanda espressa);
- qualitativi, esprimendo in forma comunque misurabile le caratteristiche qualitative del fenomeno considerato (ad esempio, può trattarsi di indicatori riferiti al grado di rispondenza a *standard* qualitativi, al livello di difettosità, al volume di reclami, al livello del contenzioso, al grado di *customer satisfaction*);
- temporali, esprimendo le condizioni temporali di svolgimento della gestione, siano esse rappresentate da scadenze (ad esempio in termini di rispetto di cronogrammi, in particolare rispetto ad attività progettuali), ovvero da durate (ad esempio in termini di tempi di attivazione delle risorse, tempi di ciclo operativo, tempi di risposta, siano essi relativi ad attività progettuali o ripetitive);
- tecnici, esprimendo le condizioni tecniche di svolgimento della gestione, per confronto tra i volumi di prodotti realizzati e le quantità di risorse impiegate (si tratta, quindi, di indicatori di allocazione/assorbimento o di produttività riferiti alle varie classi di risorse ed ai diversi servizi dell'ente; si pensi, ad esempio, al n. di ore lavorate per prestazione o al n. di metri quadri di spazio per utente);
- monetari, esprimendo le condizioni economico-finanziarie di svolgimento della gestione, in termini di costi o spese, proventi o entrate e, ancora, risultato economico o saldo finanziario per risorse, processi, prodotti o impatti (si pensi, ad esempio, ai costi unitari di acquisto delle risorse, ai costi unitari di produzione dei servizi, al grado di autonomia economica o finanziaria dei servizi a domanda individuale, al livello di redditività dei servizi produttivi, e così via).

Combinando tra loro gli oggetti di analisi e le grandezze misurabili, è possibile costruire un quadro piuttosto articolato di indicatori, i quali, in ogni caso, sono riconducibili ad uno dei due criteri-obiettivo che devono informare la gestione dell'Ente locale ed a cui si è fatto riferimento in precedenza:

- il criterio dell'efficacia, espressivo della capacità di conseguimento degli obiettivi tragsuardati, che in ultima istanza si traduce nel grado di soddisfacimento, apprezzabile in termini sia quantitativi che qualitativi, dei bisogni pubblici dei cittadini amministrati e configura pertanto una condizione decisiva per realizzare la ragione d'essere dell'Ente;

- il criterio dell'efficienza, espressivo della capacità di acquisire in modo conveniente e di impiegare in modo produttivo le risorse, che si traduce nel rapporto, esprimibile in termini sia tecnici che economici, tra risorse utilizzate e risultati operativi conseguiti e che rappresenta così un criterio strumentale per l'ente, in quanto sebbene non coincidente con la sua ragione d'essere ne favorisce la migliore realizzazione.

A seconda del tipo di impatto operativo atteso, ossia a seconda che si preveda di migliorare, mantenere o contenere le condizioni di efficacia e di efficienza della gestione, è possibile ricorrere a diverse formulazioni degli indicatori, esprimendo:

- il livello atteso, qualora manchino o non siano rilevanti termini temporali o spaziali di riferimento, il che è possibile sia per gli obiettivi innovativi (che per loro natura non consentono confronti con la situazione preesistente), sia per gli obiettivi conservativi di mantenimento (per i quali non sono significativi né confronti con la situazione preesistente, né con la situazione di altre realtà comparabili);
- l'andamento atteso, qualora risulti possibile e significativo il confronto su base temporale con la situazione preesistente, il che può avvenire, in particolare, per gli obiettivi di miglioramento delle condizioni di efficacia e di efficienza della gestione;
- il posizionamento atteso, qualora risulti possibile e significativo il confronto su base spaziale con la situazione di altre realtà comparabili (può trattarsi di altri servizi dell'ente, ovvero di altri enti caratterizzati da condizioni operative confrontabili), il che può avvenire, anche in questo caso, per gli obiettivi di miglioramento delle condizioni di efficacia e di efficienza della gestione.

Il quadro complessivamente rappresentato dimostra la forte eterogeneità che caratterizza il sistema degli indicatori a cui occorre fare riferimento nella prospettiva della migliore determinazione e quantificazione del livello di *performance* conseguito, secondo le logiche del controllo di gestione ma anche l'esigenza di procedere ad un'attenta scelta e selezione dei parametri prescelti.

In tale quadro, infatti, emerge chiaramente la necessità di procedere all'individuazione degli indicatori in modo appropriato rispetto alle ricercate finalità di misurazione, considerando altresì gli elementi che incidono in modo significativo sull'efficacia dei parametri di volta in volta selezionati (affidabilità, economicità, possibilità di misurazione, ecc.).

3.8. La rendicontazione mediante la relazione sulla performance

Il ciclo della *performance* si conclude con la predisposizione ed approvazione della relazione (sulla *performance*) finalizzata a determinare e rappresentare in sequenza:

- a) il livello di conseguimento degli obiettivi, sulla base degli indicatori preventivamente individuati e selezionati nella loro configurazione e nel loro

livello atteso;

- b) il livello di economico impiego delle risorse, sulla base dell'effettivo svolgimento della gestione e tenuto conto delle evoluzioni effettivamente intervenute nel corso dell'esercizio;
- c) il livello di realizzazione delle attività, sulla base del rispetto delle tempistiche inizialmente previste e degli indicatori definiti per la misurazione.

Oltre che fase che chiude il ciclo di gestione della *performance* la relazione sulla *performance* rappresenta un elemento di fondamentale rilevanza in considerazione del fatto che:

- costituisce uno strumento di comunicazione, mediante il quale l'amministrazione illustra ai cittadini e a tutti gli altri *stakeholder*, interni ed esterni, i risultati ottenuti nel corso dell'anno precedente;
- costituisce il collegamento, nell'ambito del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, tra il sottosistema della *performance* organizzativa (legato essenzialmente alle logiche della programmazione e del controllo) ed il sistema della *performance* individuale (legato essenzialmente alle logiche della valutazione del personale e dell'applicazione degli istituti premianti, anche disciplinati contrattualmente).

È del tutto evidente che l'aspetto centrale è sicuramente costituito dalla determinazione del livello della *performance* effettivamente conseguita, sulla base degli indicatori di *performance* adottati e che ne dovrebbero garantire una misurazione oggettiva anche in vista della successiva validazione da parte dell'organo di valutazione.

Opportunamente, l'art. 10 del D.Lgs. n. 150/2009 sottolinea che la relazione sulla *performance* "evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato" e che "per gli Enti locali, ferme restando le previsioni di cui all'art. 169, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la Relazione sulla *performance* ... può essere unificata al rendiconto della gestione di cui all'art. 227 del citato decreto legislativo".

È importante sottolineare che la relazione sulla *performance*, in quanto tale, dovrebbe assumere a riferimento e considerare i tre livelli di *performance* a cui si è fatto inizialmente cenno, anche sulla base dei legami che sussistono tra essi.

A titolo esemplificativo, si potrebbe ipotizzare di desumere il livello di *performance* dell'ente (complessivamente considerato) a partire dal grado di conseguimento degli obiettivi indicati nel piano della *performance* e previa loro ponderazione.

Ciò consente, in altri termini, e tenuto conto della rinnovata crescente importanza riconosciuta dalla riforma alla *performance* organizzativa, di focalizzare su quest'ultima la programmazione, desumendo il livello di realizzazione degli obiettivi complessivamente intesi sulla base dell'aggregazione.

È importante, poi, sottolineare come la rendicontazione in questione dovrebbe riportare e sviluppare un'attenta analisi degli scostamenti, delle loro cause e del

3. Il sistema di misurazione e valutazione della performance

loro impatto complessivo sulla gestione dell'Ente locale, soprattutto per comprendere le motivazioni che li hanno generati.

Quest'ultimo aspetto, poi, assume decisiva rilevanza tanto nella fase della successiva programmazione (per tenere conto dei minori livelli di conseguimento degli obiettivi) quanto nella fase dell'introduzione dei possibili interventi correttivi sul fronte della gestione, nella prospettiva di tendere all'incessante e progressivo miglioramento dei risultati effettivamente conseguiti.

È importante sottolineare, poi, anche in vista di rispettare la sequenza formale di approvazione dei documenti, che la relazione della *performance* deve essere oggetto di approvazione da parte dell'organo esecutivo e deve essere sottoposta successivamente alla validazione dell'organismo di valutazione che, così facendo, attesta la corrispondenza dei contenuti, previa apposita istruttoria.

Naturalmente, la relazione sulla *performance* può essere liberamente predisposta, in termini di formato e di struttura, a condizione (ovviamente) di rispettare i contenuti essenzialmente che caratterizzano e connotano questo particolare documento, oggetto anche di specifiche indicazioni delle delibere dell'Autorità⁹. A titolo di esempio, il modello prescelto per la reportistica inerente gli obiettivi strategici può essere configurata come segue:

Modello

Descrizione obiettivo	Ambito obiettivo	Risorse finanziarie	Indicatori	Target	Valore Consuntivo Indicatori	Grado di raggiungimento obiettivo (valore compreso tra 0 e 100%)	Note
Descrizione Obiettivo 1	Ambito 1	Risorse 1	Indicatore 1.1	Target 1.1	Valore con 1.1	Grado ragg. 1	
Descrizione Obiettivo 2	Ambito 2	Risorse 2	Indicatore 2.1	Target 2.1	Valore con 2.1	Grado ragg. 2	
			Indicatore 2.2	Target 2.2	Valore con 2.2		
			Indicatore 2.n	Target 2.n	Valore con 2.n		
...

⁹ Delibera n. 5/2012.

3.9. La misurazione e valutazione della performance individuale della dirigenza¹⁰

Sulla base di quanto anticipato, il livello di realizzazione degli obiettivi della gestione costituisce uno degli elementi decisivi che, sulla base di quanto previsto dall'art. 9, concorre a determinare il livello di *performance* individuale riconosciuto ai dirigenti e agli incaricati di posizione organizzativa, anche in vista dell'attribuzione degli incentivi previsti dalla disciplina contrattuale.

La citata previsione normativa, infatti, è estremamente puntuale, individuando e declinando i macro-fattori che concorrono alla misurazione e valutazione della *performance* individuale della dirigenza, tra l'altro (dopo l'intervento del D.Lgs. n. 150/2009) stabilendo alcuni vincoli in ordine al loro concorso.

Avuto riguardo al personale incaricato della responsabilità di una struttura, infatti, la *performance* individuale è collegata (secondo quanto previsto dall'art. 9 del D.Lgs. n. 150/2009 riformato):

- a) agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità, ai quali (ed è questa una significativa novità recata dal D.Lgs. n. 74/2017) 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.

Come emerge chiaramente osservando distintamente i diversi elementi, il legislatore ha inteso privilegiare (nell'ambito della valutazione della *performance* dirigenziale) gli elementi tendenzialmente oggettivi, legati ai risultati ed al livello di conseguimento degli obiettivi.

Del resto, non si può dimenticare, come tale componente sia strettamente coerente con il ruolo ed il profilo dirigenziale, dal momento che:

- i) da un lato, i dirigenti concorrono, nell'ambito della fase della negoziazione, alla definizione del livello degli obiettivi attesi nell'ambito dei documenti di programmazione dell'ente, in particolare del piano esecutivo di gestione, interfacciandosi con l'organo politico;
- ii) dall'altro lato, i dirigenti, per effetto delle scelte ordinamentali, hanno a disposizione una serie di rilevanti leve decisionali che costituiscono elementi e presupposti decisivi in vista dell'effettivo conseguimento degli obiettivi gestionali.

Nel descritto quadro, quindi, l'incidenza prevalente deve essere riservata alla *performance* organizzativa (ovvero, in modo più puntuale, agli indicatori di *per-*

¹⁰ Vedasi il paragrafo 5.3 per il naturale completamento della presente trattazione.

3. Il sistema di misurazione e valutazione della performance

formance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità) per garantire – secondo quanto anticipato – la migliore correlazione tra il livello qualitativo dei servizi erogati alla collettività di riferimento e gli incentivi concretamente riconosciuti alla dirigenza.

In secondo luogo, rilevano gli obiettivi specifici individuali, assegnati puntualmente a ciascun dirigente, finalizzati a superare il contesto organizzativo nel quale è strettamente incardinato e destinati a declinare dei risultati attesi specificamente per effetto dell'attività del singolo dirigente.

Concorrono, a seguire, gli elementi tendenzialmente soggettivi legati alle competenze ed ai comportamenti, finalizzati ad integrare la semplice considerazione dei profili più oggettivi legati agli obiettivi ed ai risultati. L'apprezzamento di questi profili non è tendenzialmente semplice, anche e soprattutto in presenza di un organismo di valutazione esclusivamente esterno, ma presenta pur sempre una certa rilevanza al fine di introdurre nel sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale alcuni aspetti più qualitativi e suscettibili di riflettere l'attività svolta.

In ultimo, vi è la componente legata alla differenziazione dei giudizi attribuito in funzione della valutazione operata da parte dei dirigenti in ordine ai propri collaboratori, allo scopo di garantire un approccio realmente differenziante nell'applicazione degli strumenti premianti.

Sul piano operativo ed applicativo, in vista della migliore introduzione degli strumenti di valutazione, si presenta di fondamentale importanza la fase della progettazione del sistema, con l'attuazione delle scelte che conducono a delineare e definire concretamente il sistema.

In primis, il sistema deve chiarire il concorso dei diversi fattori di valutazione, rispettando i dettami legislativi che impongono di attribuire un peso prevalente agli indicatori di *performance* relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità. Una razionale distribuzione del peso dei diversi elementi potrebbe essere ipotizzata nel modo seguente (ovviamente ferme le altre ipotesi pur sempre percorribili).

La distribuzione dei fattori



Si rende indispensabile, poi, definire il criterio e le modalità con le quali, a partire dal piano della *performance* (ovvero dal piano esecutivo di gestione), sono individuati/selezionati gli obiettivi a cui correlare la valutazione della *performance* individuale dei dirigenti. Naturalmente, dovranno concorrere gli obiettivi individuali, specificamente assegnati alla dirigenza, che costituiscono uno degli elementi che – per legge – sono destinati ad incidere sul risultato complessivamente attribuito. In aggiunta, rispetto alla componente legata alle competenze ed ai comportamenti è necessario definire essenzialmente:

- a) i micro-fattori da utilizzare, eventualmente da individuare in modo diversificato (ferme alcune componenti *standard* valevoli per tutte le figure) in funzione dei vari profili dirigenziali, con l'obiettivo di garantire la migliore coerenza tra il ruolo rivestito e gli item oggetto di apprezzamento;
- b) il peso relativo di ciascuno di essi, per discriminare il concorso dapprima al fattore e poi alla *performance* individuale complessiva, in funzione dell'incidenza riconosciuta agli aspetti comportamentali;
- c) gli attori che partecipano al processo valutativo, tenuto conto della circostanza che si tratta di elementi fortemente soggettivi e che implicano una verifica tendenzialmente sistematica e che non può essere generalmente garantita *ex se* da un organo di valutazione integralmente esterno.

Infine, vi è l'elemento della differenziazione, che pure costituisce un aspetto specificamente introdotto dal legislatore da cui non risulta possibile prescindere allo scopo di garantire la piena legittimità del percorso valutativo.

Questo particolare item dovrebbe essere ragionevolmente attribuito in modo aritmetico sulla base di appositi indicatori di dispersione (come la varianza o lo scarto quadratico medio) della valutazione prestazionale (non legata agli obiettivi) eseguita dei dipendenti, graduando il punteggio tra i diversi dirigenti in funzione del livello di differenziazione effettivamente conseguito tenendo conto esclusivamente della valutazione legata alla componente prestazionale.

4. L'organo di valutazione: compiti, funzionamento e responsabilità

di Marco Rossi

4.1. L'organo di valutazione nel quadro evolutivo

Il presidio in ordine all'efficace implementazione degli strumenti di *performance management* è stato attribuito dall'ordinamento ad appositi organismi istituiti in seno alle Pubbliche Amministrazioni che, nella loro forma più canonica e ricorrente, assumono la denominazione di organismi indipendenti di valutazione ovvero di nuclei di valutazione¹.

In proposito, non si può non rilevare come tali attori della valutazione hanno visto progressivamente crescere le proprie competenze, per effetto degli interventi normativi via via approvati, che hanno attribuito loro un ruolo sempre più incisivo, anche in materie ed ambiti che non sono strettamente riconducibili al profilo valutativo.

La configurazione originaria dell'organismo, quantomeno sul piano normativo, era fortemente focalizzata su quest'ultimo aspetto, dal momento che inizialmente il D.Lgs. n. 29/1993 aveva esplicitamente previsto che:

“nelle Amministrazioni Pubbliche, ove già non esistano, sono istituiti servizi di controllo interno, o nuclei di valutazione, con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa. I servizi o nuclei determinano almeno annualmente, anche su indicazione degli organi di vertice, i parametri di riferimento del controllo”.

È utile ricordare che il provvedimento in questione era relativo alla “Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego”, essendo orientato, come indicato nelle premesse, ad accrescere l'efficienza delle Amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi della Comunità Europea, anche mediante il coordinato sviluppo dei sistemi informativi pubblici, a razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta ed indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica ed a realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle Pubbliche Amministrazioni, curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti.

Da segnalare, poi, per effetto della delega contenuta nella L. n. 59/1999, è il D.Lgs. n. 286/1999 finalizzato a riordinare e potenziare “i meccanismi e strumenti

¹ Per ulteriori indicazioni si veda: AA.VV., *Sistemi di controllo e di valutazione*, Milano, Giuffrè, 2000.

di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle Amministrazioni Pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59", nella prospettiva (chiaramente individuata nella delega di "riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche").

Merita sottolineare, per completezza, che in forza di una specifica previsione contenuta nel D.Lgs. n. 267/2000, in particolare all'art. 147, la disciplina recata proprio dal D.Lgs. n. 286/1999 era ampiamente derogabile, dal momento che si affermava esplicitamente:

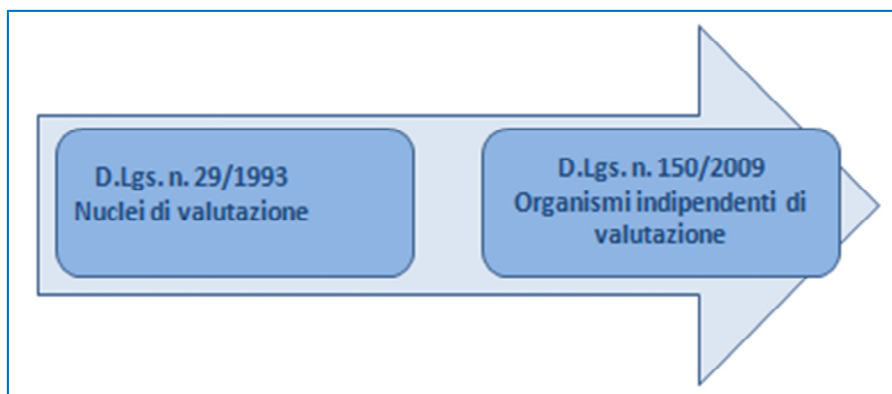
"nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli Enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, anche in deroga agli altri principi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e successive modificazioni".

Nel mentre la disciplina, o comunque l'intervento degli organi di valutazione, trovava conferma nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale (anche relativa alle Amministrazioni locali), come emerge dalla lettura del CCNL 1/4/1999 che fa ad essi riferimento almeno in due punti:

- a) da una parte, all'art. 15 disciplinando alcuni incrementi delle risorse destinate al trattamento accessorio, stabilendo che *"gli importi previsti dal comma 1, lettera b), c) e dal comma 2, possono essere resi disponibili solo a seguito del preventivo accertamento da parte dei servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti create a seguito di processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività ovvero espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità"*;
- b) dall'altra parte, all'art. 22 in materia di riduzione di orario, stabilendo esplicitamente che *"i servizi di controllo interno o i nuclei di valutazione, nell'ambito delle competenze loro attribuite dall'art. 20 del D.Lgs. n. 29 del 1993, verificano che i comportamenti degli enti siano coerenti con gli impegni assunti ai sensi del comma 1, segnalando eventuali situazioni di scostamento"*.

Certamente, il merito di avere definito una disciplina strutturata ed organica in ordine alle competenze, alla configurazione ed al ruolo degli organi di valutazione è da ascrivere al D.Lgs. n. 150/2009, che ha specificamente dedicato ad essi l'art. 14, introducendo altresì la denominazione specifica di *"organismi indipendenti di valutazione"*.

Evoluzione normativa



Tale innovazione normativa, indubbiamente di rilevante portata generale, non ha condotto al definitivo superamento del modello dei nuclei di valutazione, soprattutto nelle Amministrazioni locali, per le quali esplicitamente l'art. 14 non era di diretta applicazione (è sufficiente osservare, per avere conferma, le previsioni contenute negli artt. 16 e 74 proprio del D.Lgs. n. 150/2009).

Del resto, non si può certamente omettere in questo quadro di riferimento, come per gli Enti locali valesse il sistema dei controlli interni ridisegnato dal D.L. n. 174/2012, che era intervenuto proprio a ridisegnare il quadro di riferimento dopo il D.Lgs. n. 150/2009 riconoscendo così una specifica condizione di autonomia nell'impostazione.

Nel percorso evolutivo in atto, per comprendere anche le dinamiche che hanno interessato le competenze attribuite a tali soggetti, sono certamente da ricordare gli effetti scaturenti dalla disciplina anticorruzione e trasparenza (contenuta sia nella L. n. 190/2012 sia nel D.Lgs. n. 33/2013), che ha esplicitamente attribuito specifici compiti agli organismi indipendenti di valutazione.

Anche in questo caso si è trattato di un impatto di una certa rilevanza, pure in considerazione della circostanza che le materie che sono state ricondotte alla competenza degli organismi indipendenti di valutazione non sono strettamente legate alla "performance" ma nascono dall'esigenza di individuare un soggetto indipendente (ma incardinato nell'ambito della pubblica amministrazione) per attestare l'assolvimento di alcuni adempimenti anche di carattere formale.

Infine, è intervenuta la riforma più recente, attuata mediante il D.Lgs. n. 74/2017, che ha influito in modo rilevante sulle competenze, sulla composizione e sul funzionamento dell'organismo indipendente di valutazione, modificando l'originaria formulazione dell'art. 14 del D.Lgs. n. 150/2009.

4.2. L'alternativa tra OIV e nucleo dopo il D.Lgs. n. 150/2009

Dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 150/2009 le Amministrazioni Pubbliche locali si sono trovate a dover affrontare la scelta se mantenere la precedente con-

figurazione dell'organo di valutazione ovvero transitare integralmente alla nuova figura, in allora introdotta, dell'organismo indipendente di valutazione (il più delle volte individuato con l'acronimo OIV).

Come si è anticipato in precedenza, infatti, la scelta non era obbligata, dal momento che le disposizioni contenute nell'art. 14 non erano direttamente operanti nei confronti delle Amministrazioni locali, con l'evidente conseguenza che, queste ultime, avrebbero potuto tranquillamente mantenere la precedente impostazione degli organismi di valutazione.

Quest'ultima opzione, peraltro, ha comportato nella prassi operativa la proliferazione di denominazioni, che si sono progressivamente avvicinate alla formula dell'organismo indipendente di valutazione senza un recepimento totale ed integrale e che hanno progressivamente arricchito il quadro delle scelte concretamente effettuate (o effettuabili) da parte degli Enti locali.

Sono state così elaborate alcune formule alternative, intermedie tra l'iniziale assetto dei nuclei di valutazione e la rinnovata configurazione degli organismi indipendenti di valutazione, che hanno di volta in volta assunto la denominazione di nuclei indipendenti di valutazione, di organismi di valutazione della *performance*, di struttura indipendente di valutazione o scelte consimili.

Naturalmente, nell'ipotesi del ricorso al modello dell'OIV le Amministrazioni Pubbliche locali avrebbero dovuto applicare integralmente la disciplina prevista, anche in termini di composizione e competenze del soggetto valutatore appositamente incaricato.

In tale direzione, del resto, si sono espressi gli orientamenti anche ufficiali che hanno garantito alle Amministrazioni locali un'ampia facoltà di scelta, chiaramente previa motivazione, da eseguire in fase di adozione del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (previo indirizzo da parte dell'organo consiliare).

Di particolare interesse, in tale quadro di riferimento, si presenta ad esempio la deliberazione n. 23/2012 della CIVIT che sul punto si era espressa nei termini seguenti, favorendo un'evidente chiarezza sulla questione:

“le Regioni e gli Enti locali, stante il mancato rinvio dell'art. 16, comma 2, del D.Lgs. n. 150/2009 all'art. 14 dello stesso decreto, hanno la facoltà, e non l'obbligo, di costituire l'OIV, in quanto, nella loro autonomia, possono affidare ad altri organi i compiti previsti dai principi di cui alle disposizioni del D.Lgs. n. 150/2009 indicate nel citato art. 16; - qualora, invece, le regioni e gli Enti locali – in applicazione della normativa di adeguamento ai principi del D.Lgs. n. 150/2009 o, in mancanza di quest'ultima, per autonoma decisione - procedano alla nomina dell'OIV, dovranno individuare i componenti in conformità all'art. 14 del citato decreto e tenendo conto dei requisiti previsti dalla delibera n. 4/2010, come integrata dalla delibera n. 107/2010 del 29 settembre 2010”.

L'immediata conseguenza di tale indicazione è

“- che a tutte le nomine degli OIV devono trovare applicazione l'art. 14, D.Lgs. n. 150/2009 e le delibere n. 4/2010 e 107/2010; - che detto principio si applica, in primo luogo, in tutti i casi in cui le regioni, gli enti regionali e le amministrazioni del servizio sanitario nazionale procedano alla nomina degli OIV, sia nel rispetto delle previsioni di cui alla normativa regionale, sia, in mancanza di quest'ultima, per autonoma decisione; - che lo stesso principio deve trovare applicazione anche nei casi in cui le province e i comuni provvedano alla nomina dell'OIV”.

Peraltro, tale approccio ha trovato una successiva conferma nella delibera n. 12/2013, secondo cui:

“tutti gli Enti e le Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001, fermo restando quanto previsto dagli articoli 16 e 74 del D.Lgs. n. 150/2009, sono tenuti a nominare – entro la scadenza del mandato prevista dall'atto di nomina o, in mancanza, entro la scadenza del triennio dalla presa di possesso – i componenti dell'OIV, previo accertamento dei requisiti indicati nella presente deliberazione e la formulazione del parere favorevole della Commissione. Ai sensi della delibera n. 23/2012, le Regioni, gli Enti regionali, le Amministrazioni del servizio sanitario nazionale e gli Enti locali, stante il mancato rinvio dell'art. 16, comma 2, del D.Lgs. n. 150/2009 all'art. 14 dello stesso decreto, salvo quanto espressamente previsto dalla normativa di adeguamento, hanno la facoltà, e non l'obbligo, di costituire l'OIV, in quanto, nella loro autonomia, possono affidare ad altri organi i compiti previsti dai principi di cui alle disposizioni del D.Lgs. n. 150/2009 indicate nel citato art. 16. Qualora, però, detti enti procedano alla nomina dell'OIV – o in applicazione della normativa di adeguamento ai principi del D.Lgs. n. 150/2009, o per autonoma decisione – devono individuarne i componenti in conformità all'art. 14 dello stesso decreto e tenendo conto dei requisiti previsti dalla presente delibera, previo parere favorevole della Commissione”.

È importante sottolineare che la stessa delibera riconosce la competenza rispetto alla nomina in capo al sindaco ed evidenzia come, in caso di ricorso alla soluzione dell'organismo indipendente di valutazione, si renda altresì indispensabile il rispetto di tutte le condizioni previste (richiamate) inerenti l'età, l'esclusività, la formazione, le conoscenze linguistiche, ecc.

Nella stessa direzione si era espressa più volte anche la magistratura contabile, ad esempio con la deliberazione n. 325/2011 della Sezione Regionale di Controllo della Lombardia della Corte dei conti, secondo la quale:

“costituisce, pertanto, una facoltà e non un obbligo per gli Enti comunali l'adeguamento del proprio ordinamento alla previsione contenuta nell'art. 14 del D.Lgs. 150/2009. Qualora l'ente comunale dovesse optare

per la scelta di costituire l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), questo dovrà conformarsi ai principi dettati dall'art. 14 cit. Conseguentemente non possono essere nominati, quali componenti dell'OIV, soggetti legati all'organo di indirizzo politico amministrativo (come i segretari comunali e direttori generali) e le nomine dei componenti devono essere conferite 'senza nuovi o maggiori oneri' per la finanza dell'ente comunale".

Di conseguenza, gli Enti locali - successivamente all'introduzione del D.Lgs. n. 150/2009 - si trovavano di fronte alla possibilità alternativa:

- a) di aderire al modello *standard* configurato dallo stesso provvedimento, mutuandone non le solo le competenze ed i requisiti di nomina ma anche le procedure di soluzione, mediante la richiesta del parere vincolante alla commissione nazionale;
- b) di designare diversamente l'organo di valutazione sia in termini di denominazione sia in termini di competenze, sottraendosi così all'esigenza di rispettare gli stringenti requisiti di individuazione (tra cui il principio di esclusività) e la procedura di nomina (con parere della commissione nazionale). Va detto, peraltro, che quest'ultima scelta non esclude in toto le competenze ontologicamente in capo agli organismi indipendenti di valutazione, dal momento che, in alcune ipotesi (si pensi, per esempio, all'attestazione relativa alla trasparenza) le competenze sono comunque attribuite agli organi equipollenti insediati presso le diverse amministrazioni.

Requisiti per la nomina (Delibera 12/2013)

3. Requisiti generali

3.1. Cittadinanza

Possano essere nominati cittadini italiani e cittadini dell'Unione europea.

3.2. Età

L'età dei componenti deve essere tale da assicurare all'Organismo esperienza e capacità di innovazione.

Per queste ragioni, si deve evitare la scelta di componenti privi di una esperienza significativa o alla soglia del collocamento a riposo.

A tale riguardo, deve escludersi che possano essere nominati componenti che abbiano superato la soglia dell'età della pensione di vecchiaia.

Particolari deroghe possono essere ammesse in considerazione delle specificità organizzative dell'amministrazione, che possono riguardare la sua articolazione interna, la particolare natura delle attività svolte, o la appartenenza di dipendenti e dirigenti a diversi status professionali.

3.3. Equilibrio di genere

La scelta dei componenti deve essere tale da favorire il rispetto dell'equilibrio di genere, che deve essere promosso anche con riferimento alla struttura tecnica permanente.

Eventuali deroghe al suddetto principio possono essere ammesse solo se adeguatamente motivate.

3.4. Divieto di nomina

Ai sensi dell'articolo 14, comma 8, D.Lgs. n. 150/2009, i componenti dell'Organismo indipendente di valutazione non possono essere nominati tra soggetti che rivestano incarichi pubblici

elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni, ovvero che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti la designazione.

La Commissione ritiene, altresì, che, sulla base di una interpretazione sistematica delle disposizioni in tema di valutazione della *performance* e di quelle che identificano il ruolo dell'OIV nell'ambito del D.Lgs. n. 150/2009, il componente interno deve comunque cessare dalle funzioni precedentemente svolte, quando il contemporaneo esercizio di queste ultime potrebbe determinare una situazione di sovrapposizione della posizione di valutatore con quella di valutato e, in ogni caso, impedire il pieno e corretto svolgimento del ruolo che il legislatore ha assegnato all'OIV.

Non possono essere nominati, inoltre, associazioni, società e, in generale, soggetti diversi dalle persone fisiche, anche nell'ipotesi in cui il conferimento dell'incarico avvenga scindendo il rapporto personale con il candidato dal rapporto economico, prevedendo l'erogazione del corrispettivo ad una società per l'attività prestata dal singolo; si sarebbe in presenza, in tal caso, di un'ipotesi di interposizione, con riflessi anche sul principio della tendenziale esclusività.

3.5. *Conflitto di interessi e cause ostative*

In analogia con le previsioni della L. n. 190/2012 e tenendo conto dello spirito che la anima, la Commissione, in sede di formulazione dei criteri cui ispirerà le proprie decisioni, precisa che non esprimerà parere favorevole nei confronti di coloro che:

- a) siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del Codice Penale;
- b) abbiano svolto incarichi di indirizzo politico o ricoperto cariche pubbliche elettive presso l'amministrazione interessata nel triennio precedente la nomina;
- c) siano responsabili della prevenzione della corruzione presso la stessa amministrazione;
- d) si trovino, nei confronti dell'amministrazione, in una situazione di conflitto, anche potenziale, di interessi propri, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado;
- e) abbiano riportato una sanzione disciplinare superiore alla censura;
- f) siano magistrati o avvocati dello Stato che svolgono le funzioni nello stesso ambito territoriale regionale o distrettuale in cui opera l'amministrazione presso cui deve essere costituito l'OIV;
- g) abbiano svolto non episodicamente attività professionale in favore o contro l'amministrazione;
- h) abbiano un rapporto di coniugio, di convivenza, di parentela o di affinità entro il secondo grado con dirigenti di prima fascia in servizio nell'amministrazione presso cui deve essere costituito l'OIV, o con il vertice politico – amministrativo o, comunque, con l'organo di indirizzo politico – amministrativo;
- i) siano stati motivatamente rimossi dall'incarico di componente dell'OIV prima della scadenza del mandato;
- l) siano revisori dei conti presso la stessa amministrazione;
- m) presso gli Enti locali, incorrano nelle ipotesi di incompatibilità e ineleggibilità previste per i revisori dei conti dall'art. 236 del D.Lgs. n. 267/2000.

In ogni caso, l'assenza delle situazioni di cui al presente punto deve essere oggetto di una formale dichiarazione del candidato che deve essere trasmessa alla Commissione.

3.6. *Componenti interni ed esterni all'amministrazione*

Nel caso di organo collegiale, va assicurata la presenza sia di un componente che abbia un'adeguata esperienza maturata all'interno dell'amministrazione interessata, sia di componenti in possesso di conoscenze tecniche e capacità utili a favorire processi di innovazione all'interno dell'amministrazione medesima.

Nel caso di organo monocratico, deve essere comunque assicurata un'adeguata conoscenza dell'amministrazione interessata e la scelta deve essere comunque compensata, quanto alle

professionalità occorrenti, all'atto della costituzione della struttura tecnica permanente.

4. Requisiti attinenti all'area delle conoscenze

Ai fini della formulazione del parere, la Commissione terrà conto dei requisiti e degli elementi di seguito indicati, accertati dall'amministrazione, oltre che dagli elementi desumibili dal curriculum, anche mediante un colloquio e preferibilmente nell'ambito di una valutazione comparativa.

4.1. Titolo di studio

Il componente deve essere in possesso di diploma di laurea specialistica o di laurea quadriennale conseguita nel previgente ordinamento degli studi.

È valutabile il possesso di titoli riconosciuti equivalenti rilasciati in altri Paesi dell'Unione Europea.

4.2. Tipologia del percorso formativo

È richiesta la laurea in scienze economiche e statistiche, giurisprudenza, scienze politiche, o ingegneria gestionale.

Per le lauree in discipline diverse è richiesto, altresì, un titolo di studio post-universitario in profili afferenti alle materie suddette, nonché ai settori dell'organizzazione e della gestione del personale delle Pubbliche Amministrazioni, del *management*, della pianificazione e controllo di gestione, o della misurazione e valutazione della *performance*.

Sono ammessi anche titoli di studio universitario e post-universitario in discipline attinenti alle specificità della singola amministrazione.

In alternativa al possesso di un titolo di studio post-universitario, è sufficiente il possesso dell'esperienza, prevista dal paragrafo 5, di almeno cinque anni.

4.3. Titoli valutabili

Sono valutabili i titoli di studio, nelle materie di cui al paragrafo 4.2, conseguiti successivamente al diploma di laurea e rilasciati da istituti universitari italiani o stranieri o da primarie istituzioni formative pubbliche.

Sarà necessario distinguere, ai fini della ponderazione del titolo, tra titoli conseguiti all'esito di un percorso formativo di durata comunque superiore a quella annuale (dottorato di ricerca, master di II livello, corsi di specializzazione) e altri titoli di specializzazione.

4.4. Studi o stage all'estero

È valutabile, se afferente alle materie di cui al paragrafo 4.2, un congruo periodo post-universitario di studi o di stage all'estero.

5. Requisiti attinenti all'area delle esperienze professionali

I componenti devono essere in possesso di un'esperienza di almeno tre anni, in posizioni di responsabilità, anche presso aziende private, nel campo del *management*, della pianificazione e controllo di gestione, dell'organizzazione e della gestione del personale, della misurazione e valutazione della *performance* e dei risultati, ovvero nel campo giuridico – amministrativo, tenendo anche conto dei compiti che derivano dall'applicazione della l. n. 190/2012.

Ai fini del rinnovo o della nomina dell'OIV, assume rilievo l'esperienza già maturata nella stessa qualità, anche presso altra amministrazione, fermo restando quanto previsto dal punto 3.5, lett. i), in ordine alla rilevanza di una eventuale rimozione dall'incarico prima della scadenza.

6. Requisiti attinenti all'area delle capacità

I componenti devono possedere, anche in relazione alla natura e ai compiti dell'amministrazione, adeguate competenze e capacità manageriali e relazionali, dovendo promuovere i valori del miglioramento continuo della *performance* e della qualità del servizio, nonché della trasparenza e della integrità.

L'interessato deve essere chiamato ad illustrare, in una relazione di accompagnamento al curriculum, le esperienze che ritenga significative in relazione al ruolo da svolgere.

Qualora il candidato abbia già rivestito il ruolo di componente di OIV, anche presso altra amministrazione, deve darne indicazione nel curriculum e nella relazione di accompagnamento e illustrare l'attività precedentemente svolta nella qualità.

7. Requisito linguistico

Il componente deve avere una buona e comprovata conoscenza della lingua inglese.

Se di cittadinanza non italiana, deve altresì possedere una buona e comprovata conoscenza della lingua italiana.

Deroghe al requisito linguistico possono essere ammesse negli enti di piccole dimensioni.

8. Conoscenze informatiche

Il componente deve avere buone e comprovate conoscenze informatiche.

9. Esclusività del rapporto

Nessun componente può appartenere contemporaneamente a più Organismi indipendenti di valutazione o Nuclei di valutazione.

Il principio di esclusività può essere derogato nelle ipotesi in cui si tratti di incarichi in enti di piccole dimensioni che trattano problematiche affini e che operano nella stessa area geografica, anche in relazione alla valutazione complessiva degli impegni desumibili dal curriculum.

L'assenza o l'eventuale contemporanea presenza in altri Organismi indipendenti di valutazione o Nuclei di valutazione deve essere oggetto di dichiarazione sottoscritta dal candidato che deve essere trasmessa dall'amministrazione alla Commissione.

Si segnala l'opportunità di evitare che le amministrazioni procedano a nomine incrociate, nel senso che l'appartenente a una amministrazione sia nominato componente dell'OIV di un'altra amministrazione che ha come componente dell'OIV persona appartenente all'amministrazione del candidato.

10. Durata del mandato e eventuale revoca dell'incarico

Il mandato ha durata triennale, con decorrenza dalla data indicata nel provvedimento di nomina o, in mancanza, dalla presa di possesso.

A garanzia dell'indipendenza dell'Organismo, non può essere prevista l'automatica decadenza dei componenti dell'OIV in coincidenza con la scadenza dell'organo di indirizzo politico – amministrativo dell'amministrazione che li ha designati.

L'eventuale revoca dell'incarico prima della scadenza deve essere adeguatamente motivata e preceduta dal parere della Commissione.

4.3. L'OIV dopo il D.Lgs. n. 74/2017

A seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 74/2017 numerose sono le novità che caratterizzano l'organismo di valutazione nella sua forma più canonica e che sono andate ad incidere su un quadro normativo che, dal 2009 ad oggi, ha certamente inciso anche sull'assetto delle competenze.

Il rinnovato art. 14 del D.Lgs. n. 150/2009, infatti, evidenzia chiaramente la scelta di fondo dell'organismo indipendente di valutazione, affermando che ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata, si dota di un organismo indipendente di valutazione della *performance*.

Viene però fatto rinvio al Dipartimento della funzione pubblica allo scopo di assicurare la corretta istituzione e composizione degli organismi indipendenti di valutazione, sulla base di una disciplina che recentemente ha visto l'istituzione di un apposito elenco nazionale.

La composizione è di norma quella di un organo collegiale costituito da tre componenti, con un'indicazione che non era presente nel testo originario e che certamente favorisce sia l'indipendenza sia la ponderazione delle scelte ed attività che tipicamente competono a tale organismo.

Considerando le esigenze di contenimento degli oneri di funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni è però congiuntamente devoluto al Dipartimento della funzione pubblica il compito di stabilire i criteri sulla base dei quali le amministrazioni possono istituire l'organismo in forma monocratica anziché collegiale, considerando anche la forte differenziazione dimensionale delle Amministrazioni Pubbliche (in particolare locali).

Sempre per le medesime ragioni, e con le medesime finalità, il Dipartimento della funzione pubblica è chiamato ad individuare i casi in cui sono istituiti Organismi in forma associata tra più Pubbliche Amministrazioni, per garantire una migliore economicità.

Soprattutto, l'art. 14 D.Lgs. n. 150/2009 modificato definisce le principali competenze degli organismi indipendenti di valutazione, dal momento che non può certamente ritenersi esaustiva l'elencazione, in considerazione della circostanza che ulteriori e ben precisi ambiti di intervento sono stabiliti sia da altre disposizioni dello stesso D.Lgs. n. 150/2009 sia da altri provvedimenti.

Ne consegue che può tranquillamente affermarsi che quelle indicate costituiscono il nucleo essenziale delle funzioni spettanti agli organismi indipendenti di valutazione, ferme restando le diverse ed ulteriori indicazioni contenute nell'ordinamento.

Ai fini del loro svolgimento l'organismo di valutazione ha accesso a tutti gli atti e documenti in possesso dell'Amministrazione, utili all'espletamento dei propri compiti, nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali.

Inoltre, lo stesso organismo ha altresì accesso diretto a tutti i sistemi informativi dell'Amministrazione, ivi incluso il sistema di controllo di gestione, e può accedere a tutti i luoghi all'interno dell'amministrazione, al fine di svolgere le verifiche necessarie all'espletamento delle proprie funzioni, potendo agire anche in collaborazione con gli organismi di controllo di regolarità amministrativa e contabile dell'amministrazione.

La disposizione, ancora, chiarisce esplicitamente che i componenti dell'organismo indipendente di valutazione non possono essere nominati tra i dipendenti dell'amministrazione interessata o tra soggetti che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni, ovvero che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti la designazione.

Trattandosi di un organo collegiale (e non monocratico) esso è destinato ad operare secondo le modalità di funzionamento di questi ultimi, mediante una propria organizzazione interna (con l'individuazione del presidente a cura dell'Amministrazione in fase di nomina o degli stessi componenti) e mediante le consuete formalità (convocazione, ordine del giorno, verbalizzazione in particolare).

Rispetto al funzionamento, tra l'altro, è importante segnalare che, sulla base di quanto previsto dal D.Lgs. n. 33/2013 (art. 31) risulta necessaria, in adempimen-

to degli obblighi di trasparenza, procedere alla pubblicazione degli atti (anche laddove si tratti di nuclei di valutazione), procedendo all'indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti.

Per comprendere correttamente la portata dell'adempimento è importante ricordare che, sulla base di quanto affermato dall'ANAC², assumono rilievo gli atti conclusivi adottati dagli OIV, quali, ad esempio, a titolo meramente esemplificativo, la relazione annuale sullo stato del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità, la validazione della relazione sulla *performance* di cui all'art. 10 del D.Lgs. n. 150/2009 e l'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza da parte dell'Amministrazione/Ente.

Di conseguenza, non si rende indispensabile procedere alla pubblicazione di tutti i verbali dell'attività svolta, relativi – ad esempio – all'istruttoria progressivamente eseguita, dal momento che l'obbligo scatta esclusivamente per gli atti conclusivi dei singoli procedimenti di competenza dell'organismo di valutazione.

4.4. Le funzioni dell'organismo indipendente di valutazione (OIV)

Secondo quanto anticipato, gli organismi indipendenti di valutazione presentano oggi, anche per effetto di un rilevante percorso evolutivo compiuto dalla normativa di riferimento, un quadro di competenze estremamente ampio e diversificato che si è progressivamente arricchito nel corso del tempo.

In effetti, a ben vedere, le competenze originariamente attribuite erano più aderenti alla configurazione originaria dell'organismo, prevalentemente dedicato a garantire la correttezza dei processi di misurazione della *performance*, di certificazione dei livelli conseguiti e di proposta della valutazione annuale delle figure dirigenziali (o posizioni organizzative negli enti privi di dirigenza) al vertice dell'amministrazione.

Successivamente, il legislatore ha ritenuto di estendere le funzioni degli organismi soprattutto in relazione alla disciplina dell'anticorruzione e della trasparenza (recata dalla L. n. 190/2012), non solo avuto riguardo al riscontro del livello di conseguimento degli obiettivi specifici ma anche avuto riguardo all'attuazione delle misure, con conseguente obbligo di segnalazione all'ANAC³.

Provando ad operare una sistematizzazione delle competenze e delle funzioni è possibile evidenziare che, nell'attuale assetto ordinamentale, esse riguardano:

i) *attività di monitoraggio*, soprattutto in relazione al funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance* con predisposizione di un'apposita relazione con modalità da definirsi autonomamente;

² Delibera n. 1310/2016.

³ Si veda soprattutto il D.Lgs. n. 97/2016.

ii) *attività di certificazione/attestazione*, a fronte di alcuni adempimenti richiesti alle Pubbliche Amministrazioni (anche locali) oltre che per rendere possibili determinati incrementi ai fondi incentivanti;

iii) *attività di valutazione*, prevalentemente (ma non solo) in relazione ai dirigenti di vertice delle Amministrazioni Pubbliche, mediante apposita proposta al vertice dell'amministrazione interessata.

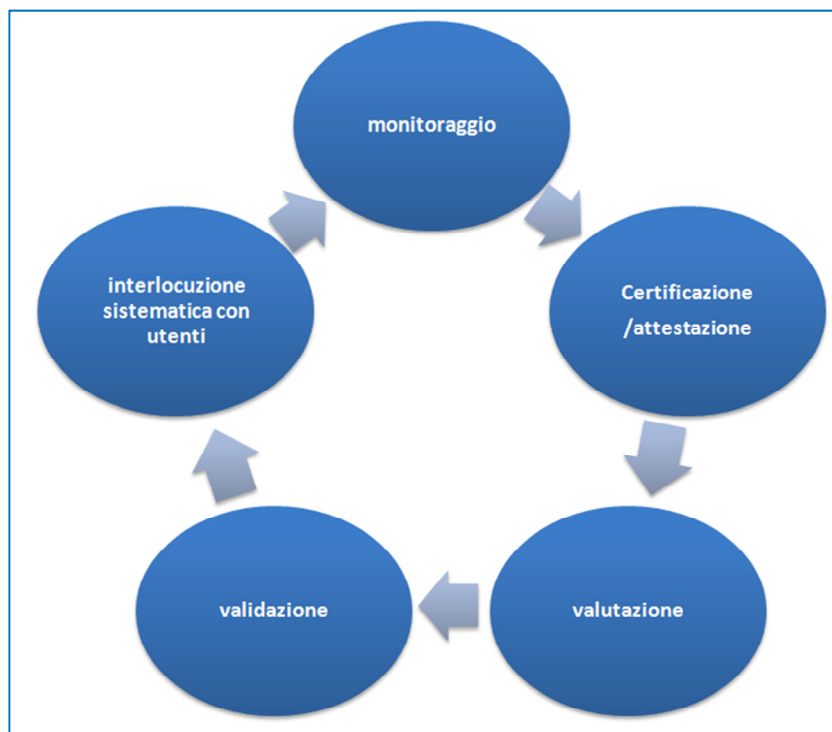
iv) *attività di validazione*, con riferimento sia alla relazione della *performance* (la cui validazione costituisce, *ex*, uno dei compiti principali degli organismi di valutazione) sia del sistema di misurazione e valutazione della *performance* attraverso il rilascio di uno specifico parere;

v) *attività di interlocuzione sistematica* con i cittadini in vista della migliore verifica del livello di qualità e di soddisfazione degli utenti, anche ai fini della validazione della relazione sulla *performance*;

vi) *attività ulteriori*, non strettamente richieste dalla normativa ma richieste all'organo di valutazione in forza di specifiche previsioni regolamentari o, comunque, nella prospettiva del migliore e più efficacemente funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*.

L'insieme di tali incombenze dimostra la delicatezza del ruolo assegnato a tali organi dall'ordinamento ma anche l'esigenza che, sia dal lato delle amministrazioni sia dal lato degli stessi organismi, si realizzi un'attenta e rigorosa programmazione delle attività da svolgere per assicurare il pieno assolvimento delle funzioni di propria competenza.

Funzioni dell'organismo di valutazione



4.5. Le funzioni di monitoraggio dell'OIV

Secondo quanto anticipato un gruppo importante di funzioni tipicamente caratterizzante l'organismo di valutazione è rappresentato dalle attività di monitoraggio e verifica, che possono determinare altresì una serie di conseguenti obblighi di segnalazione.

Tali attività concernono, in particolare:

- il monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni e la predisposizione di una relazione annuale sullo stato dello stesso, anche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi (art. 14 D.Lgs. n. 150/2009);
- la verifica dell'andamento delle *performance* rispetto agli obiettivi programmati durante il periodo di riferimento, da cui può scaturire la segnalazione della necessità o l'opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio all'organo di indirizzo politico-amministrativo, anche in relazione al verificarsi di eventi imprevedibili tali da alterare l'assetto dell'organizzazione e delle risorse a disposizione dell'amministrazione (art. 6 D.Lgs. n. 150/2009);
- la verifica richiesta, dal D.Lgs. n. 97/2016, di coerenza tra gli obiettivi

previsti nel piano triennale per la prevenzione della corruzione e quelli indicati nel piano della *performance*, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori, a fronte di una materia estremamente delicata e complessa.

- d) la definizione degli *standard* qualitativi richiesti dal D.Lgs. n. 198/2009 anche ai fini dell'individuazione dei riferimenti che legittimano, in caso di violazione, l'attivazione della *class-action* da parte degli utenti, nella prospettiva di garantire una verifica diffusa della qualità dell'azione amministrativa.

La prima fattispecie è tradizionalmente attribuita agli organismi indipendenti di valutazione, tanto è vero che l'ANAC ha approvato apposite delibere che concernono specificamente la descritta incombenza di monitoraggio, dal momento che ad essi spetta il controllo di prima istanza relativamente alla conformità, appropriatezza e effettività del ciclo.

L'obiettivo perseguito non consiste in un monitoraggio fine a sé stesso, bensì in un'azione di progressivo miglioramento e perfezionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, anche mediante aggiornamenti, in relazione ai diversi aspetti che assumono notevole rilevanza (ad esempio per il collegamento tra il ciclo della *performance* e la programmazione finanziaria e di bilancio).

Tale funzione è strettamente legata al compito, assegnato agli organismi sempre dal D.Lgs. n. 150/2009, di garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione con particolare riferimento alla significativa differenziazione dei giudizi nonché dell'utilizzo dei premi, secondo quanto previsto dal provvedimento, dai contratti collettivi nazionali, dai contratti integrativi, dai regolamenti interni all'amministrazione, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità.

La delibera n. 6/2013, in particolare, sottolinea opportunamente l'esigenza di realizzare una sistematica attività di monitoraggio con una frequenza che permetta di conoscere in maniera tempestiva eventuali criticità al fine di promuovere azioni correttive presso le sedi competenti, in coerenza con gli obblighi di segnalazione anch'essi di competenza.

La deliberazione n. 23/2013, invece, sofferma la propria attenzione sulle diverse fasi in cui si articola tale attività di monitoraggio e che concernono essenzialmente:

- a) le valutazioni sull'avvio del ciclo della *performance* in corso, a cui si è dato inizio con l'adozione del piano della *performance*;
- b) la redazione della relazione annuale sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione con riferimento al ciclo della *performance* precedente;
- c) le valutazioni sull'effettiva assegnazione degli obiettivi organizzativi e individuali del personale avvenuta durante il ciclo della *performance* in corso;

- d) la validazione della relazione sulla *performance* con riferimento al ciclo precedente;
- e) le valutazioni sull'applicazione selettiva degli strumenti di valutazione della *performance* individuale con riferimento al ciclo precedente.

Di notevole rilevanza si presenta, indubbiamente e correlatamente, la predisposizione della relazione sul funzionamento complessivo del sistema, nella quale l'organismo è chiamato a riferire sulle caratteristiche del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, mettendone in luce gli aspetti positivi e negativi. La finalità perseguita è, ad evidenza, quella di evidenziarne le criticità e i punti di forza, al fine di presentare proposte per svilupparlo e integrarlo ulteriormente.

Gli ambiti sui quali si deve focalizzare l'attenzione sono essenzialmente costituiti dai seguenti:

- A. *performance* organizzativa;
- B. *performance* individuale;
- C. processo di attuazione del ciclo della *performance*;
- D. infrastruttura di supporto;
- E. sistemi informativi e informatici a supporto dell'attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione;
- F. definizione e gestione degli *standard* di qualità;
- G. utilizzo dei risultati del sistema di misurazione e valutazione;
- H. descrizione delle modalità del monitoraggio dell'OIV.

In relazione ai diversi profili, nella relazione, sono riassunte le criticità riscontrate per ogni ambito nel corso delle proprie analisi e, alla luce di queste, sono proposti dei percorsi di possibile miglioramento.

Congiuntamente, la relazione valuta come le proposte contenute nella precedente Relazione si siano tradotte in azioni di miglioramento da parte dell'amministrazione e, più in generale, sono sottolineate le variazioni intervenute nell'effettivo funzionamento del sistema.

La stessa delibera, per fornire un supporto non solo metodologico ma anche pratico ed operativo propone anche una serie di carte di lavoro che possono guidare nell'attività di riscontro propedeutica alla predisposizione della relazione e che offrono un fondamentale contributo.

È importante, e decisivo, evidenziare che, anche dai riscontri indicati, potrebbero altresì scaturire delle segnalazioni che, proprio sulla base di una specifica previsione normativa, dovrebbero essere rivolte congiuntamente:

- a) ai competenti organi interni di governo ed amministrazione;
- b) alla Corte dei conti;
- c) al Dipartimento della funzione pubblica.

La terza fattispecie rientrante in questo ambito è strettamente consequenziale all'evoluzione normativa intervenuta per effetto della disciplina anticorruzione e trasparenza, che pure ha visto crescere la propria importanza negli ultimi anni.

Il D.Lgs. n. 97/2016 accentua, infatti, il ruolo degli organismi indipendenti di valutazione (OIV) rispetto alla prevenzione della corruzione, in particolare stabilendo che questi ultimi debbano verificare *"la coerenza tra gli obiettivi previsti nel piano triennale per la prevenzione della corruzione e quelli indicati nel piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori"*.

Nella stessa prospettiva, inoltre, la L. n. 190/2012 stabilisce ora che:

"l'organismo indipendente di valutazione verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza".

Non vanno neppure dimenticati in tale logica i compiti di verifica dei contenuti della relazione del responsabile per la prevenzione della corruzione (che deve essere specificamente trasmessa allo stesso organismo), anche allo scopo di riferire all'ANAC, con la possibilità di *"chiedere al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza le informazioni e i documenti necessari"* per realizzare efficacemente il riscontro.

È del tutto evidente la finalità perseguita attraverso le descritte modifiche normative, ossia garantire un'efficace integrazione tra le logiche dell'anticorruzione e della trasparenza e gli strumenti di programmazione e controllo, nella prospettiva di assicurare che questi ultimi favoriscano il migliore conseguimento degli obiettivi del piano triennale di prevenzione della corruzione.

Del resto, proprio la previsione dell'art. 44 del D.Lgs. n. 33/2013 (relativo al tema della trasparenza e che, a questo punto, contempla dei contenuti in termini di anticorruzione) spinge in tale direzione, nel momento in cui impone una valutazione in termini di "adeguatezza" degli indicatori utilizzati nella predisposizione del piano della performance a partire dal piano anticorruzione predisposto.

L'ultimo profilo che merita di essere ricordato in questo ambito concerne, infine, la verifica della definizione degli *standard* qualitativi, sulla base di quanto stabilito dal D.Lgs. n. 198/2009 e chiarito da una specifica deliberazione Ex-CIVIT⁴ che ha fornito importanti indicazioni.

Secondo l'art. 1 di tale disposizione normativa, infatti,

"al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori possono agire in giudizio ... se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una"

⁴ Delibera n. 88/2010.

legge o da un regolamento, dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi ovvero dalla violazione di *standard* qualitativi ed economici stabiliti ... per le Pubbliche Amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di *performance* contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, coerentemente con le linee guida definite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche”.

La delibera successivamente emanata definisce, ai fini dell'individuazione degli *standard*, le dimensioni rilevanti per rappresentare la qualità effettiva dei servizi, che sono costituite dalle quattro seguenti:

- a) *accessibilità*, in termini di disponibilità e diffusione di un insieme predefinito di informazioni che consentono, a qualsiasi potenziale fruitore, di individuare agevolmente e in modo chiaro il luogo in cui il servizio o la prestazione possono essere richiesti, nonché le modalità per fruirne direttamente e nel minore tempo possibile;
- b) *tempestività*, rappresentata dal tempo che intercorre dal momento della richiesta al momento dell'erogazione del servizio o della prestazione. Una prestazione o un servizio è di qualità se il periodo di tempo necessario all'erogazione è inferiore o uguale ad un limite temporale predefinito;
- c) *trasparenza*, caratterizzata dalla disponibilità/diffusione di un insieme predefinito di informazioni che consentono, a colui che richiede il servizio o la prestazione, di conoscere chiaramente a chi, come e cosa richiedere e in quanto tempo ed eventualmente con quali spese poterlo ricevere;
- d) *efficacia*, qualificabile come la rispondenza del servizio o della prestazione erogata a ciò che il richiedente può aspettarsi dallo stesso; una prestazione, infatti, può ritenersi efficace se è erogata in modo formalmente corretto, è coerente con le aspettative fornite all'interessato al momento del contatto con l'ufficio, al quale è stata presentata la richiesta, e quindi rispetta compiutamente l'esigenza espressa dal richiedente medesimo.

Le Amministrazioni possono integrare naturalmente le dimensioni proposte con altre che più compiutamente rappresentano la qualità effettiva, allo scopo di offrire un quadro maggiormente completo e coerente con la specifica realtà presa in considerazione.

È interessante solo sottolineare come si presenti di particolare rilevanza l'elemento della tempestività, avuto riguardo alle tempistiche, che costituiscono un elemento di notevole importanza in considerazione della natura erogatori di servizi delle Pubbliche Amministrazioni.

Le dimensioni indicate devono essere riferite alla generalità dei servizi erogati, i quali (in una prima fase) dovrebbero essere adeguatamente mappati, nella pro-

spettiva di realizzare un censimento degli ambiti di intervento attraverso l'individuazione dei processi di propria pertinenza.

In particolare, ciò può avvenire attraverso l'elaborazione degli indicatori per la misurazione del livello di qualità dei servizi erogati (la delibera suggerisce l'adozione di 3 o 4 indicatori per ciascuna dimensione), selezionati in modo da fornire informazioni distintive, rilevanti e tali da rendere espliciti i livelli della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate.

Giustamente è rimarcato che, per garantirne la funzionalità, gli indicatori della qualità dei servizi dovrebbero soddisfare i seguenti requisiti di efficacia:

Requisiti di efficacia degli indicatori



Avuto riguardo ad ogni indicatore selezionato, poi, occorre procedere alla definizione degli *standard* di qualità del servizio erogato, ovvero il livello di qualità che l'Amministrazione si impegna a mantenere, specificando il valore programmato, le previsioni di termini fissati da leggi e regolamenti e gli *standard* di qualità già determinati all'interno della carta dei servizi o in altri provvedimenti analoghi.

È abbastanza evidente che la definizione dello *standard* costituisce uno *step* tendenzialmente delicato e complesso, in quanto deve basarsi sul perseguimento di un equilibrio ottimale tra l'effettiva capacità dell'amministrazione di raggiungerli e la spinta verso l'incremento del livello di qualità dei servizi erogati all'utenza.

Con la conseguenza naturale di rendere particolarmente utile sia il ricorso a misure che consentano di seguire l'andamento dei fenomeni nel tempo e di confrontare i livelli di qualità raggiunti in amministrazioni diverse sia l'attivazione, ovviamente laddove possibile, di confronti sistematici con altre Amministrazioni.

4.6. Le funzioni di certificazione/attestazione dell'OIV

Oltre alle competenze in materia di monitoraggio e verifica sono sicuramente da segnalare le funzioni degli organismi di valutazione in termini di attestazione e certificazione, sia dell'assolvimento di alcuni adempimenti da parte delle Amministrazioni Pubbliche sia della sussistenza di taluni presupposti che legittimano, sulla base della disciplina contrattuale, determinati incrementi dei fondi incentivanti.

In questo caso la scelta è strettamente legata alla circostanza che trattasi di un organo dotato indubbiamente di terzietà e che, pertanto, anche in funzione delle competenze professionali da cui dovrebbe essere caratterizzato, può essere utilmente impiegato per accertare il corretto adempimento di taluni aspetti.

Le funzioni indicate si traducono essenzialmente nello svolgimento, da parte dell'organismo di valutazione (ma anche delle diverse figure similari presenti in seno alle Pubbliche Amministrazioni) delle attività legate:

i) da una parte, alla verifica del corretto adempimento degli obblighi di trasparenza, sulla base di quanto specificamente previsto dall'art. 45 del D.Lgs. n. 33/2013, che attribuisce all'ANAC il compito di controllare *"l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle amministrazioni pubbliche"* e che è stato tradotto in un obbligo di attestazione da parte proprio degli organi di controllo interno, tenuto conto anche della specifica indicazione in tale senso contenuta nell'art. 14;

ii) dall'altra parte, alla verifica dei presupposti che, sulla base di quanto disposto dall'art. 15 del CCNL 1/4/1999, consentono di inserire nella costituzione del fondo del personale del comparto delle risorse aggiuntive, ovviamente nei limiti dei vincoli che caratterizzano le dinamiche del salario accessorio.

Il primo adempimento (talvolta individuato con il termine di "griglia della trasparenza"), come indicato, attiene strettamente al tema della trasparenza e si traduce nel rilascio, da parte dell'organo di valutazione, di una specifica attestazione, in funzione di apposite istruzioni annualmente pubblicate (le ultime con la deliberazione n. 236/2017), da predisporre normalmente con riferimento alla data del 31 gennaio.

Non si tratta di un adempimento che mira ad un accertamento integrale del rispetto degli obblighi di trasparenza, essendo di anno in anno focalizzato su alcuni, in applicazione di un principio di rotazione che, nel corso degli anni, ha progressivamente consentito di esplorare quasi tutti gli obblighi di pubblicazione. Esplicitamente tale incombenza spetta agli organismi indipendenti di valutazione ed agli altri organismi con funzioni analoghe, a prescindere dalla denominazione e configurazione specificamente utilizzata, tra le molteplici soluzioni che la prassi ha progressivamente evidenziato (nuclei di valutazione, nuclei indipendenti di valutazione, organismi di valutazione della *performance*, ecc.), incardinati presso le Amministrazioni Pubbliche di cui al D.Lgs. n. 165/2001, le autorità

portuali e le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

È importante sottolineare come tradizionalmente l'adempimento è realizzato mediante la predisposizione e pubblicazione dell'attestazione vera e propria, della griglia destinata a guidare nell'attribuzione di un punteggio in funzione del livello di trasparenza riconosciuto e la scheda di sintesi, destinata ad offrire ulteriori indicazioni di carattere metodologico.

L'obbligatoria predisposizione e sottoscrizione della griglia della trasparenza può risultare particolarmente utile per l'organismo di valutazione allo scopo di focalizzare l'attenzione sul rispetto degli obblighi del D.Lgs. n. 33/2013, senza limitarsi esclusivamente agli aspetti che formano puntualmente oggetto dell'attestazione che viene richiesta.

Il secondo adempimento, invece, sul quale si ritornerà in seguito richiede ai nuclei di valutazioni ed organismi indipendenti di valutazione di attestare la sussistenza di determinati presupposti che permettono l'incremento delle disponibilità presenti nei fondi incentivanti del personale.

In particolare, secondo la contrattazione nazionale, tali incrementi

“possono essere resi disponibili solo a seguito del preventivo accertamento da parte dei servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti create a seguito di processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività ovvero espressamente destinate dall'Ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità”.

Di conseguenza, tenendo conto anche delle indicazioni applicative (elaborate soprattutto dall'ARAN), prima di rendere disponibili tali importi, è indispensabile acquisire tale attestazione che mira a verificare la sussistenza della necessaria copertura finanziaria, nel primo caso per effetto dei processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività.

Merita ricordare che si tratta di un'attestazione particolarmente rilevante, avendo dei riflessi in termini di incremento della spesa dell'ente (e conseguentemente dei risvolti di natura erariale) e, ovviamente, non sostituisce neppure parzialmente la verifica di compatibilità economico-finanziaria di competenza degli organi di revisione insediati presso gli Enti locali.

4.7. Le funzioni di valutazione della dirigenza

Fondamentale, poi, si presenta l'attività successiva che si traduce nella proposta all'organo di indirizzo politico-amministrativo, sulla base del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, della valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione delle conseguenti premialità.

Si tratta, ad evidenza, del compito “principale” che certamente e in modo sistematico viene svolto dall'organismo che, anzi, il più delle volte è istituito ed atti-

vato proprio per l'esigenza di procedere alla valutazione delle figure di vertice dell'amministrazione in vista dell'applicazione degli istituti contrattuali.

È interessante, al riguardo, inquadrare correttamente l'adempimento, sia dal punto di vista dei soggetti interessati sia dal punto di vista dei destinatari dell'attività dell'organismo di valutazione, a cui compete, in ultima analisi, la specifica determinazione e definizione degli incentivi spettanti.

Da una parte, infatti, merita sottolineare che la valutazione riguarda i dirigenti di vertice (e le figure eventualmente assimilate) delle Amministrazioni, con la conseguenza che l'intervento valutativo concerne essenzialmente:

- a) i dirigenti di vertice nell'ambito delle Amministrazioni Pubbliche con dirigenza, essendo – in tale ipotesi – esclusa la competenza rispetto alla valutazione degli incaricati di posizione organizzativa e, *a fortiori*, del restante personale dipendente;
- b) gli incaricati di posizione organizzativa negli Enti locali privi di figure dirigenziali, essendo esse individuabili come le posizioni apicali a cui si rivolge l'attività degli organismi di valutazione della *performance*.

Dall'altra parte, invece, è utile richiamare che la valutazione non è integralmente definita dall'organismo che, come evidenzia puntualmente il legislatore, predispone una proposta da sottoporre all'organo di indirizzo politico-amministrativo (sindaco, presidente della Provincia, presidente dell'Unione o presidente della Comunità montana nelle Amministrazioni locali).

Di conseguenza, il destinatario della proposta non è vincolato dalle indicazioni dell'organismo da cui può motivatamente discostarsi nella fase della decisione finale, da formalizzare mediante l'adozione di uno specifico provvedimento amministrativo.

Si tratta, *in primis*, della valutazione della *performance* individuale di cui all'art. 9 del D.Lgs. n. 150/2009 che individua in modo specifico quali sono i fattori da prendere in considerazione e da ponderare adeguatamente nel rispetto dei vincoli previsti legislativamente.

La proposta di valutazione a cui si fa riferimento, a ben vedere, costituisce il risultato dell'attività svolta dall'organo di valutazione precedentemente, dal momento che il presidio che deve essere assicurato sul sistema costituisce un fondamentale presupposto di legittimità proprio della proposta di valutazione elaborata dopo la chiusura dell'esercizio di riferimento.

È sufficiente richiamare, proprio a partire dalle puntuali indicazioni normative, in proposito che l'organismo è chiamato:

- a) a monitorare il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso, anche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi;
- b) a comunicare tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti e al Dipartimento della funzione pubblica;

- c) a garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione con particolare riferimento alla significativa differenziazione dei giudizi nonché dell'utilizzo dei premi;
- d) ad assicurare la corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dal Dipartimento della funzione pubblica.

Inoltre, e si tratta di un aspetto realmente decisivo, l'organismo è chiamato a validare la relazione sulla *performance*, che costituisce una condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti per premiare il merito ma anche una dei compiti principali.

L'insieme delle considerazioni precedenti pone l'esigenza di evidenziare come, anche da parte degli organismi di valutazione, l'approccio alla valutazione debba avvenire sulla base di una logica di processo e di sistema, finalizzata a garantire il presidio in ordine alla sussistenza dei presupposti che costituiscono un requisito di legittimità della valutazione annualmente effettuata.

In secondo luogo, in modo complementare rispetto alla valutazione della *performance* individuale, non si può dimenticare la questione della valutazione delle "posizioni", ossia della rilevanza del ruolo ricoperto nel quadro complessivo della struttura organizzativa dell'ente, sulla base di una metodologia specificamente definita.

Ancorché non esplicitamente indicata nell'ambito del D.Lgs. n. 150/2009 trattasi di una funzione e di una competenza che è tradizionalmente svolta dagli organi di valutazione anche nella prospettiva di assicurare la necessaria neutralità al percorso realizzato.

È utile evidenziare che si tratta altresì di una funzione che presenta normalmente un rilevante impatto retributivo, essendo finalizzata a definire il valore puntuale della retribuzione di posizione assegnata ad ogni figura sottoposta al percorso di valutazione all'interno del *range* (compreso tra un valore minimo ed un valore massimo) individuato dalla contrattazione nazionale collettiva.

4.8. Le funzioni di validazione

L'ordinamento, in aggiunta, assegna all'organismo di valutazione un ruolo fondamentale nella validazione di alcuni documenti, talvolta con un approccio essenzialmente di certificazione, ritenuti particolarmente significativi per il loro impatto sistematico.

Questa attività deve essere naturalmente garantita mediante un'adeguata istruttoria, eventualmente con il ricorso a carte di lavoro da conservare agli atti a titolo di dimostrazione del percorso realizzato per giungere alla definitiva sottoscrizione del documento o dei documenti di validazione.

Si tratta di adempimenti realmente rilevanti nel contesto del funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, dal momento che assicurano alcuni presupposti fondamentali per la legittima erogazione degli incentivi.

Assolutamente decisiva è la fase legata alla validazione della relazione sulla *performance* (che negli Enti locali può essere unificata al rendiconto della gestione), che costituisce condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti per premiare il merito e che rappresenta uno degli elementi fondamentali per la verifica del corretto funzionamento del ciclo della *performance*⁵.

È importante sottolineare, riprendendo le indicazioni dell'Autorità, che la validazione da parte dell'organismo costituisce uno *step* realmente decisivo nell'ambito del ciclo della *performance* in quanto:

- attribuisce efficacia alla relazione sulla *performance* che, preventivamente, deve essere approvata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, a cui fa seguito la certificazione dell'organo di controllo interno;
- il completamento del ciclo della *performance* con la verifica, e la conseguente validazione, della comprensibilità, conformità e attendibilità dei dati e delle informazioni riportate nella relazione, attraverso la quale l'Amministrazione rendiconta i risultati raggiunti (*accountability*);
- il punto di collegamento, formale e sostanziale, tra il processo di misurazione e valutazione e dalla rendicontazione dei risultati raggiunti e all'accesso ai sistemi premianti.

Secondo quanto anticipato, tale passaggio della validazione implica non solo una motivazione ma anche una preliminare attività di verifica, anche al fine di consentire all'amministrazione di ricercare idonee e future soluzioni volte a colmare le criticità evidenziate e favorire, così, un processo di miglioramento.

L'attività di validazione, in particolare, deve avvenire avuto riguardo ai seguenti elementi ed ambiti, in parte evidenziati dall'ANAC in parte desumibili dal provvedimento di riordino (di cui al D.Lgs. n. 74/2017):

- la conformità (*compliance*) rispetto alle disposizioni contenute nel decreto e alle indicazioni contenute dalla delibera n. 5/2012 concernente le linee guida relative alla redazione e adozione della relazione;
- l'attendibilità dei dati e delle informazioni;
- la comprensibilità della relazione, anche per i cittadini e le imprese, per favorire il controllo sociale diffuso sulle attività ed i risultati delle Amministrazioni;
- la coerenza con le risultanze delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini o degli altri utenti finali per le attività e i servizi rivolti, nonché, ove presenti, dei risultati prodotti dalle indagini svolte dalle agenzie esterne di valutazione e dalle analisi condotte dai soggetti appartenenti alla rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche;
- la chiarezza con la quale sono pubblicate le informazioni scaturenti dai sistemi di rilevazioni degli utenti interni e degli utenti esterni.

⁵ Delibera ANAC n. 6/2012.

Il percorso svolto per giungere alla validazione deve essere tracciabile, con la conseguenza che occorre dare evidenza dell'approccio metodologico utilizzato sulla base di un'adeguata documentazione ed evidenza dei controlli svolti e del processo seguito (anche per l'eventuale istruttoria di verifica ex post).

La documentazione in questione è essenzialmente rappresentata dalle carte di lavoro dell'organismo, che sono finalizzate, nel loro insieme:

- a comprovare l'avvenuta pianificazione e lo svolgimento del lavoro di validazione;
- comprovare l'avvenuta necessaria verifica per procedere alla validazione;
- costituire gli elementi probativi risultanti dal lavoro svolto a sostegno del giudizio espresso dall'OIV di validità, o non validità, della relazione.

Al termine del processo in questione, ovviamente, l'*iter* si conclude con la formulazione del giudizio di sintesi, espresso in termini di "validato o non validato", basato sulle evidenze e conclusioni raggiunte nelle carte di lavoro, che viene elaborato e, quindi, formalizzato nel documento di validazione (da pubblicazione nella sezione dell'amministrazione trasparente insieme alla vera e propria relazione).

Il documento di validazione è ovviamente a struttura libera anche se l'ANAC ha evidenziato l'insieme dei contenuti che devono essere garantiti (e che trovano poi rappresentazione nello schema di documento di validazione proposto):

- i destinatari del documento di validazione;
- l'oggetto della validazione, ossia la relazione;
- gli elementi "identificativi" della relazione (quali, ad esempio, la data di approvazione, protocollo e data di invio all'OIV);
- i riferimenti normativi e i documenti di cui si è tenuto conto nella validazione della relazione;
- la metodologia applicata e il lavoro svolto (in forma sintetica);
- il giudizio di sintesi espresso in termini di: validato o non validato. In caso di non validazione il giudizio deve essere adeguatamente motivato.

Sempre nel quadro delle attività di validazione, seppure non mediante uno specifico documentazione di attestazione bensì attraverso il rilascio di un apposito parere, è da segnalare il nuovo adempimento posto in capo agli organismi di valutazione dal novellato art. 7 comma 1 del D.Lgs. n. 150/2009.

Quest'ultimo, più in particolare, afferma che:

"le Amministrazioni Pubbliche valutano annualmente la *performance* organizzativa e individuale. A tale fine adottano e aggiornano annualmente, previo parere vincolante dell'organismo indipendente di valutazione, il sistema di misurazione e valutazione della *performance*".

Di tale disposizione, in particolare, vanno sottolineati gli elementi salienti, che la rendono peculiare e che sono essenzialmente costituiti dai seguenti profili rilevanti:

4. L'organo di valutazione: compiti, funzionamento e responsabilità

- la *novità*, in considerazione della circostanza che, in precedenza, l'organismo di valutazione non era chiamato a rilasciare pareri ma eventualmente a produrre attestazioni o ad effettuare segnalazioni, aventi però – ad evidenza – forme e caratteristiche diverse;
- la *periodicità* dell'aggiornamento del sistema, stabilita con riferimento al periodo annuale, con una frequenza che può risultare anche eccessiva nell'ipotesi in cui il sistema non richieda degli adeguamenti (ad esempio in funzione della normativa, anche contrattuale, sopravvenuta ovvero del mutato contesto organizzativo);
- la *natura del parere*, che è vincolante e non semplicemente obbligatorio, con l'esigenza – da parte dell'amministrazione interessata -, conseguentemente, di adeguarsi alle indicazioni/prescrizioni provenienti dall'organo tecnico nell'ipotesi che la soluzione prospettata non risulti (eventualmente in parte) condivisa.

È del tutto evidente come siffatto adempimento sia strettamente correlato alle importanti funzioni di presidio e di garanzia che competono all'organo di valutazione che ora sono ulteriormente rafforzate nella fase *ex ante*.

Se, infatti, in precedenza l'attenzione dell'organismo era prevalentemente focalizzata sul monitoraggio e sui conseguenti obblighi di segnalazione, con l'introduzione dell'obbligo di rilascio di uno specifico parere la stessa attenzione risale alla fase a monte, di adozione del sistema di misurazione e valutazione della *performance* dell'ente.

Peraltro, tale evoluzione normativa porta con sé anche un'evidente conseguenza legata all'attività che l'organismo individuato può svolgere nei confronti dell'amministrazione in cui incardinato, allo scopo di garantire la necessaria terzietà nei confronti del sistema che deve essere oggetto di validazione in fase di parere.

È del tutto evidente, infatti, che nel momento in cui l'organismo è chiamato a formulare un parere esplicito sull'idoneità del sistema a garantire efficacemente la misurazione e valutazione della *performance* non può certamente concorrere alla sua predisposizione e redazione, con la conseguenza che il modello dovrà essere elaborato direttamente dall'amministrazione (eventualmente avvalendosi di supporti esterni).

Documento di validazione

(Carta intestata con i riferimenti dell'organismo indipendente di valutazione)

Al (organo politico amministrativo)
e p.c. CIVIT - Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle
Amministrazioni Pubbliche
Piazza Augusto Imperatore, 32 - 00186 Roma (Rm)

Documento di validazione della relazione sulla performance

A. L'organismo indipendente di valutazione del (nome dell'Amministrazione), ai sensi dell'art. 14, comma 4, lett. c), del D.Lgs. n. 150/2009 e successive delibere n. 4/2012, n. 5/2012, ha preso in esame la relazione sulla *performance* approvata dall'Amministrazione in data xx/xx/xxxx, n. prot. xxx ed inviata all'organismo indipendente di valutazione in data xx/xx/xxxx.

B. L'OIV ha svolto il proprio lavoro di validazione sulla base degli accertamenti che ha ritenuto opportuno nella fattispecie, tenendo anche conto dei risultati e degli elementi emersi da:

- il monitoraggio della CIVIT sul piano della *performance* e sul programma triennale per la trasparenza e l'integrità;
- la relazione degli OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni.

C. La documentazione del processo di validazione e le motivate conclusioni raggiunte su ciascuno dei punti esaminati nel processo sono contenute in apposite sezioni delle carte di lavoro conservate presso l'OIV.

D. Caso 1. Tutto ciò premesso l'OIV valida la relazione sulla *performance*.

D. Caso 2. Tutto ciò premesso l'OIV non valida la relazione sulla *performance*. Una sintesi delle motivazioni e del processo alla base della decisione è riportata nell'allegato che è parte integrante del presente documento.

Data

(Nome e Cognome) _____ Firma
(Nome e Cognome) _____ Firma
(Nome e Cognome) _____ Firma

4.9. Le funzioni di interlocuzione sistematica con soggetti esterni

Ancora, tra le funzioni spettanti agli organismi di valutazione vi è sicuramente da registrare, anche alla luce delle novità intervenute per effetto del D.Lgs. n. 74/2017, un'attività di interlocuzione sistematica con i soggetti esterni (utenti), con l'obiettivo di acquisire significativi elementi conoscitivi anche in vista della vera e propria validazione della *performance*.

È il portato, soprattutto, del nuovo art. 19-*bis*, che prevede esplicitamente che tanto gli utenti interni quanto gli utenti esterni partecipino al processo di misurazione della *performance* organizzativa, anche comunicando direttamente con l'organismo di valutazione.

Di conseguenza, ciascuna Amministrazione è chiamata ad adottare sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini in relazione alle attività e ai servizi erogati, favorendo ogni più ampia forma di partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi.

È del tutto evidente e logica la finalità perseguita, legata all'esigenza di rendere più efficace il sistema di misurazione e valutazione della *performance*, di focaliz-

zarlo maggiormente sull'*outcome* e sugli utenti finali e di limitarne l'autoreferenzialità, che ne costituisce sovente una condizione di criticità.

In tale visione, si è ritenuto di tenere conto della prospettiva dei soggetti esterni e dei soggetti interni che, in questo modo, possono e devono partecipare ai meccanismi di misurazione e valutazione della *performance*, rendendoli così più idonei a rappresentare la reale capacità dei servizi di soddisfare le esigenze dei principali interlocutori.

A tale scopo, viene conferito un ruolo particolarmente importante agli organismi indipendenti di valutazione i quali devono, da un lato, stabilire le modalità con le quali i diversi soggetti partecipano al processo di misurazione della *performance* organizzativa, anche mediante comunicazione diretta con lo stesso OIV, e, dall'altro lato, verificare che le Amministrazioni attivino effettivamente i sistemi di rilevazione del livello di soddisfazione degli utenti e cittadini.

Per di più, tali risultati della rilevazione del grado di soddisfazione dei soggetti interni ed esterni, devono essere pubblicati, con cadenza annuale, nell'ambito del sito dell'amministrazione, integrando così un ulteriore obbligo di pubblicazione specificamente previsto.

Tra l'altro, proprio per garantire lo svolgimento dell'adempimento, l'organismo di valutazione deve verificare l'effettiva adozione di tali sistemi di rilevazione, assicurare la pubblicazione dei risultati in forma chiara e comprensibile e tenerne conto per la valutazione della *performance* organizzativa dell'amministrazione, anche ai fini della validazione della relazione sulla *performance*.

Indubbiamente, le novità introdotte presentano una finalità del tutto condivisibile, essendo orientate a migliorare un processo valutativo che, talvolta, evidenzia alcuni limiti e non poche criticità e che talora cade nella contraddizione di esiti rappresentati che non trovano riscontro dei destinatari finali delle attività e dei servizi della pubblica amministrazione.

Non si può non rilevare, tuttavia, come l'avvio e l'implementazione dei percorsi di comunicazione e di scambio ipotizzati comporti una certa complessità e la disponibilità di risorse (umane e strumentali), oltre che di competenze, che spesso risultano incoerenti con la ridotta dimensione delle amministrazioni pubbliche, in particolare locali.

4.10. Le funzioni residuali e discrezionali

Se quelle indicate sono le funzioni principali o tipiche degli organi di valutazione, è utile ricordare come allo stesso sia attribuibili, anche in funzione delle scelte dell'Amministrazione Pubblica (oltre che degli eventuali regolamenti adottati) ulteriori rilevanti funzioni, che assumono connotazione residuale.

Essendo pressoché impossibile censire tutti i compiti talvolta conferiti o conferibili è possibile individuare alcune fattispecie, tra quelle più ricorrentemente assegnate, che completano il ruolo dell'organo di valutazione nell'ambito del funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni.

Ad esempio, ancorché non specificamente richiesto, talora l'organo di valutazione è investito della validazione preventiva del piano degli obiettivi (negli Enti locali del piano esecutivo di gestione), non tanto per la verifica in sé del documento, quanto per l'attestazione della coerenza degli strumenti adottati (*in primis* gli obiettivi ed i correlati indicatori) con i requisiti definiti dalla normativa vigente.

La scelta ha una sua utilità ai fini dell'impostazione del documento e della verifica iniziale di una serie di condizioni che, se non soddisfatte, potrebbero determinare (proprio in capo all'organo di valutazione), nell'ambito dell'attività di monitoraggio che gli competono, una serie di segnalazioni o rilievi o addirittura determinare l'impossibilità di procedere alla distribuzione delle premialità riconosciute dalla contrattazione collettiva e nazionale.

In secondo luogo, rileva il possibile concorso degli organi di valutazione allo svolgimento (ovvero al supporto) del controllo strategico, finalizzato – secondo quanto previsto dall'art. 147 del D.Lgs. n. 267/2000 – a:

“valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti” ed ulteriormente declinato dall'art. 147-ter.

È chiaro che, in questo caso, trattasi di garantire un adeguato supporto metodologico finalizzato ad assicurare la correttezza dei processi di misurazione e rilevazione di questa importante forma di controllo che, invece, non è diffusamente praticata soprattutto nell'ambito delle Amministrazioni Pubbliche locali.

Ancora si registra sovente l'attribuzione all'organo di valutazione di compiti afferenti la gestione dei progetti a valere sul fondo incentivante del personale, non solo per quelli che, sulla base delle disposizioni contrattuali, consentono di procedere all'integrazione mediante il riconoscimento di somme aggiuntive.

Ad esempio, osservando la prassi, si può rilevare che l'organo di valutazione è investito della loro ponderazione sulla base di una specifica metodologia ovvero della loro quantificazione economica oppure, secondo un approccio diverso, è investito della validazione preventiva, allo scopo di formalizzare la sussistenza di tutti i presupposti e requisiti previsti dalla normativa contrattuale.

4.11. I componenti degli organismi indipendenti di valutazione

In linea generale, per l'individuazione dei componenti occorre fare riferimento all'apposito Elenco nazionale dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione tenuto ed aggiornato dal Dipartimento della funzione pubblica.

L'art. 14-bis del D.Lgs. n. 150/2009, infatti, esplicitamente prevede che

“la nomina dell'organismo indipendente di valutazione è effettuata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, tra gli iscritti all'elenco ... previa procedura selettiva pubblica”.

È da ritenere, quindi, che la titolarità della nomina (e selezione) sia attribuita al

sindaco o presidente della Provincia, con una soluzione che è stata sostenuta dalla CIVIT nell'ambito della deliberazione n. 21/2012⁶ che ha esplicitamente affermato che

“l'organo competente ad adottare il provvedimento di nomina dell'Organismo indipendente di valutazione, deve essere individuato nel Sindaco che, per questa funzione, è l'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'Ente locale”⁷.

È ancora affermato che la durata dell'incarico di componente dell'organismo indipendente di valutazione è di tre anni, rinnovabile una sola volta presso la stessa Amministrazione, ancora previa procedura selettiva pubblica.

Il meccanismo, tra l'altro, si presenta estremamente rigoroso, considerando posto che

“le nomine e i rinnovi dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione sono nulli in caso di inosservanza delle modalità e dei requisiti stabiliti” e che “il Dipartimento della funzione pubblica segnala alle amministrazioni interessate l'inosservanza delle predette disposizioni”.

Merita però segnalare, avendo questa indicazione carattere realmente decisivo, che come - chiarito dal Dipartimento della funzione pubblica⁸ - l'iscrizione nell'elenco nazionale è condizione necessaria per la partecipazione alle procedure comparative di nomina degli organismi presso le amministrazioni, agenzie ed enti statali, anche ad ordinamento autonomo.

Le altre Amministrazioni Pubbliche, ivi inclusi ad evidenza gli Enti locali, nell'ambito della propria autonomia e secondo i rispettivi ordinamenti, invece, valutano se richiedere il requisito dell'iscrizione all'elenco nazionale quale condizione per la nomina, aderendo conseguentemente alla corrispondente disciplina.

Ne consegue che le Amministrazioni locali possono procedere alla nomina degli organismi di valutazione (autonomamente) senza richiedere l'iscrizione all'apposito elenco nazionale, con una soluzione che a rigore dovrebbe disapplicare anche il limite quantitativo al numero di incarichi, considerando che tale disciplina (si veda l'art. 8 del decreto attuativo) è esplicitamente riferita ai soggetti che sono iscritti nell'elenco e che (come riportato nella medesima circolare in

⁶ Conformemente si è espresso, tra gli altri, il TAR Puglia con la Sentenza n. 3121/2014.

⁷ In senso contrario, peraltro, attraverso l'affermazione della competenza alla nomina del consiglio comunale, si era espresso il TAR Campania con la Sentenza n. 2347/2015 precisando che “questo Tribunale ha già avuto modo di precisare che, in base all'ordinamento degli Enti locali, è il Consiglio comunale l'organo d'indirizzo politico-amministrativo dell'Ente locale e che, conseguentemente, in base al combinato disposto dell'art. 14 comma 3 del D.Lgs. n. 150/2009 e dell'art. 42 comma 1 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, deve ritenersi spettare all'organo consiliare e non al Sindaco la competenza alla nomina del Nucleo di valutazione”.

⁸ Con la nota circolare del 19 gennaio 2017 n. 3550.

precedenza citata) il Dipartimento della funzione pubblica non rilascia più il parere originariamente previsto per la nomina.

La tenuta dell'apposito elenco è effettuata dal Dipartimento della funzione pubblica sulla base dei criteri e delle regole definite con il decreto del 2 dicembre 2016, destinato a definire la vera e propria disciplina attuativa.

È stato così stabilito che l'Elenco nazionale sia gestito attraverso una piattaforma online e pubblicato in una sezione dedicata del sito internet del Portale della *performance* del Dipartimento con effetti di pubblicità legale (al seguente indirizzo istituzionale <https://performance.gov.it>).

Tra l'altro, non è banale ricordare che i componenti degli organismi possono essere nominati solo tra i soggetti iscritti nell'elenco nazionale da almeno sei mesi. Sul piano soggettivo l'iscrizione nell'Elenco nazionale può essere chiesta esclusivamente dai soggetti in possesso dei seguenti requisiti:

a) generali:

1. essere cittadino italiano o di uno degli Stati membri dell'Unione Europea;
2. godere dei diritti civili e politici;
3. non aver riportato condanne penali e non essere destinatario di provvedimenti giudiziari iscritti nel casellario giudiziale. Le cause di esclusione di cui al presente numero operano anche nel caso in cui la sentenza definitiva disponga l'applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del Codice di procedura penale;

b) di competenza ed esperienza:

1. essere in possesso di diploma di laurea (vecchio ordinamento) o laurea specialistica o laurea magistrale;
2. essere in possesso di comprovata esperienza professionale di almeno cinque anni, maturata presso Pubbliche Amministrazioni o aziende private, nella misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale, nella pianificazione, nel controllo di gestione, nella programmazione finanziaria e di bilancio e nel *risk management*;

c) di integrità:

1. non essere stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati previsti dal libro secondo, titolo II, capo I del Codice penale;
2. non aver riportato condanna nei giudizi di responsabilità contabile e amministrativa per danno erariale;
3. non essere stati motivatamente rimossi dall'incarico di componente dell'OIV prima della scadenza del mandato;
4. non essere stati destinatari, quali dipendenti pubblici, di una sanzione disciplinare superiore alla censura.

I soggetti iscritti sono suddivisi in tre fasce professionali, in funzione essenzialmente delle conoscenze in determinate materie e dell'esperienza, misura in funzione del numero di anni per i quali è stata svolta l'attività di componenti di or-

ganismi di valutazione e della dimensione (in termini di dipendenti) delle amministrazioni per cui è stato svolto l'incarico precedentemente.

Le conoscenze scaturiscono dal possesso di comprovata esperienza professionale di almeno cinque anni, maturata presso Pubbliche Amministrazioni o aziende private, nella misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale, nella pianificazione, nel controllo di gestione, nella programmazione finanziaria e di bilancio e nel *risk management*.

La classificazione nell'ambito delle fasce professionali avviene, in particolare, sulla base della seguente combinazione di requisiti:

- a) Fascia 1 - esperienza professionale di almeno cinque anni negli ambiti indicati;
- b) Fascia 2 - esperienza professionale di almeno otto anni negli ambiti indicati, di cui tre come componente di organismo indipendente di valutazione della *performance* o nuclei di valutazione con funzioni analoghe;
- c) Fascia 3 - esperienza professionale di almeno dodici anni negli ambiti indicati, di cui tre come componente di organismo indipendente di valutazione della *performance* o nuclei di valutazione con funzioni analoghe in amministrazioni con almeno duecentocinquanta dipendenti.

La permanenza dell'iscrizione dell'elenco nazionale, tra l'altro, è condizionata nel tempo dal conseguimento di determinati crediti formativi (quaranta nel triennio precedente al rinnovo), con l'obiettivo di tendere al miglioramento delle competenze professionali dei soggetti e di garantirne l'allineamento metodologico nell'esercizio delle funzioni di competenza degli organismi, mediante la partecipazione a corsi, convegni, seminari organizzati da istituzioni pubbliche o private accreditate.

È interessante sottolineare che la perdita dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco comporta altresì la cessazione dell'incarico ed analogo effetto si produce nell'ipotesi di decadenza o cancellazione dall'Elenco nazionale ovvero in caso di mancato rinnovo dell'iscrizione all'Elenco medesimo.

Secondo il provvedimento attuativo la collocazione dell'ambito delle fasce previste incide pure sull'assetto dell'organismo, in considerazione del fatto che l'incarico di presidente di OIV o titolare di OIV monocratico può essere affidato esclusivamente:

- d) a soggetti iscritti nella fascia professionale 3, nelle Amministrazioni con più di duecentocinquanta dipendenti;
- e) a soggetti iscritti nelle fasce professionali 2 e 3, nelle altre Amministrazioni.

Le Amministrazioni, nella scelta dei componenti dell'OIV istituito in forma collegiale, favoriscono il rispetto dell'equilibrio di genere. Eventuali deroghe al suddetto principio possono essere ammesse solo se adeguatamente motivate.

Sono anche definiti, con il provvedimento attuativo, alcuni agli incarichi di valutatore che possono essere rivestiti, dal momento che è esplicitamente previsto che ciascun soggetto iscritto nell'Elenco nazionale e in possesso dei requisiti

previsti può appartenere a più OIV per un massimo di tre (per i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni il limite è però pari ad uno così come per i componenti degli organismi incardinati in amministrazioni con oltre mille dipendenti).

4.12. L'organismo di valutazione negli Enti locali dopo il D.Lgs. n. 74/2017

Analizzato il quadro di riferimento concernente gli organismi indipendenti di valutazione (alla luce della versione originaria del D.Lgs. n. 150/2009 ma altresì delle modifiche introdotte con il D.Lgs. n. 74/2017) merita, di seguito, effettuare una sintesi degli effetti del quadro normativo in essere così come delle scelte concretamente spendibili da parte delle amministrazioni locali ai fini della configurazione dell'organismo.

A tale scopo è necessario ricordare che le disposizioni che regolano l'assetto (e le competenze) dell'organismo sono contenute negli artt. 14 e 14-*bis* del D.Lgs. n. 150/2009 novellato, che si occupano rispettivamente delle competenze (ancorché in modo non esclusivo) e della composizione, in quest'ultimo caso facendo ampio rinvio al previsto provvedimento attuativo.

Entrambe le disposizioni non sono, però, tra quelle richiamate negli artt. 16 e 31 del D.Lgs. n. 150/2009 che individuano le norme, tra quelle contemplate all'interno del provvedimento, a cui le regioni e gli enti territoriali (tra cui anche gli enti del servizio sanitario nazionale) devono adeguarsi in termini di principio. Di conseguenza, opera il particolare regime stabilito ancora dall'art. 16, a mente del quale per l'attuazione delle restanti disposizioni si procede attraverso uno specifico accordo da sottoscrivere in sede di Conferenza Stato-Città e Autonomie locali, il quale – appunto – dovrà determinare se ed in quale misura le amministrazioni locali dovranno adeguarsi, quantomeno in termini di principio, agli specifici dettami riportati nell'ambito del D.Lgs. n. 150/2009.

In attesa della definizione dei contenuti di quest'ultimo accordo, fatti salvi gli adeguamenti del caso, è del tutto evidente che le amministrazioni locali (che spesso hanno *budget* di spesa limitati e dimensioni estremamente contenute) non sono di per sé obbligate ad introdurre nei propri ordinamenti l'organismo indipendente di valutazione, mutuandone integralmente la disciplina dall'art. 14 del D.Lgs. n. 150/2009.

Di conseguenza, in forza della riconosciuta autonomia (si veda anche la circolare del Dipartimento della funzione pubblica del 19 gennaio 2017, che conferma ampiamente tale logica) le amministrazioni locali possono optare motivatamente per soluzioni alternative, destinate ad incidere:

- sulla *denominazione*, potendo optare per formule e denominazioni diverse tra quelle che progressivamente la prassi ha elaborato anche per effetto dell'esperienza "sul campo";
- sulla *configurazione e l'assetto delle competenze*, non essendo necessario attribuire all'organo di valutazione specificamente tutti compiti che il

D.Lgs. n. 150/2009 attribuisce agli organismi indipendenti di valutazione nella loro accezione canonica;

- sulla *composizione*, non risultando necessario ricorrere ai soggetti iscritti nell'apposito elenco nazionale e conseguentemente rispettare le limitazioni che sono ivi previste per il conferimento degli incarichi di valutazione delle amministrazioni interessate.

4.13. Le forme di responsabilità dell'organismo di valutazione

Gli organismi indipendente di valutazione (così come gli altri organismi nelle diverse configurazioni possibili) sono ovviamente soggetti alle diverse forme di responsabilità - civile, penale, amministrativa-erariale - che caratterizzano coloro che operano nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

Del resto, i compiti e le funzioni che sono state descritte nei paragrafi precedenti ben dimostrano che le attività da svolgere sono ampie ed estremamente diversificate e possono comportare delle forme di responsabilità di vario tipo a cui i componenti devono prestare particolare attenzione.

In questo quadro, tralasciando la responsabilità civile e la responsabilità penale, è del tutto evidente che la fattispecie sicuramente più complessa da decifrare è costituita dalla responsabilità erariale, azionata dalla magistratura contabile in presenza delle condizioni previste dalla legge.

Ragionando in astratto, in effetti, alcune delle incombenze riconducibili al ruolo possono comportare, o comunque concorrere, al sostenimento di maggiori spese da parte della pubblica amministrazione, con i conseguenti effetti dal punto di vista del manifestarsi di una (potenziale) responsabilità erariale.

Tra le tante casistiche che rilevano sicuramente due ambiti sembrano potenzialmente rilevanti rispetto alla questione in gioco: da una parte, il riconoscimento di premialità per importi non spettanti ovvero in forza di un processo valutativo privo dei necessari requisiti di conformità (tenuto conto dei compiti di monitoraggio ordinariamente spettanti all'organo di valutazione) e, dall'altra parte, la certificazione delle condizioni che permettono l'incremento dei fondi incentivanti.

È ipotizzabile, in questi casi, che ravvisandosi gli elementi del dolo o della colpa grave si possa configurare un danno erariale a fronte delle (maggiori) erogazioni sopportate dall'ente in relazione all'applicazione degli istituti incentivanti e premianti.

Assumendo tale ipotesi è evidente che rimane da stabilire se ed in quale misura possa essere chiamato l'organismo indipendente di valutazione tenuto conto che non adotta il provvedimento finale e si limita a svolgere un'attività che (si pensi alla valutazione dei dirigenti) si conclude non con una decisione semplicemente da formalizzare da parte degli organi dell'ente bensì con una proposta, che implica un percorso decisionale nel suo destinatario.

In tal senso, del resto, si esprime una delle rare sentenze di condanna dei componenti degli organi di valutazione di Amministrazioni Pubbliche (Sezione Giuri-

sdizionale del Lazio, Sent. n. 403/2014) che imputa a tali membri il 30% del danno e

“pur assegnando un valore preminente ai contenuti istruttori e alle schede compilate dal nucleo di valutazione, poi trasformato in OIV, non può non tener conto del potere valutativo proprio degli organi di vertice destinatari di dette relazioni che, sulla base della normativa vigente all’epoca dei fatti, non sono stati citati dalla Procura per questa ipotesi dannosa. Infatti, pur essendo la valutazione finale dell’organo di corrispondere la specifica indennità correlata ai risultati strettamente dipendente dall’istruttoria svolta e dal conseguente parere favorevole formulato dal nucleo di valutazione, lo stesso non è vincolante e non lo è ancor di più se si tiene in considerazione il fatto che gli organi di vertice, valutatori finali, sono stati chiamati contestualmente a rispondere della mancata vigilanza sulla corretta esecuzione della prestazione dirigenziale alla quale sono correlati i risultati, presupposto della erogazione della indennità in questione”.

In altra pronuncia più recente, sempre della Sezione Giurisdizionale del Lazio (Sent. n. 323/2016), invece, i componenti del nucleo di valutazione (questa era la configurazione nel caso specifico) erano stati assolti sulla base di alcune argomentazioni che appaiono condivisibili, valorizzando l’effettivo ambito di azione e di intervento dell’organo in questione.

Nella sentenza, infatti, si afferma testualmente che:

“la valutazione della produttività dei dirigenti risulta effettuata, a quanto risulta dalle schede depositate in giudizio, in base a criteri e indici che non comprendevano un punteggio relativo all’adempimento di obblighi di trasparenza e pubblicità, non inseriti nemmeno nel programma triennale dell’ente. Ciò in spregio allo stesso Regolamento”.

Ciò comporta conseguentemente l’assenza di

“alcuna rimproverabilità dell’illecito nei confronti dei componenti del NdV, i quali non possono rispondere in termini di causalità di un illecito che essi non potevano valutare, non potendo giudicare sul mancato assolvimento degli obblighi di trasparenza per non essere tale obiettivo inserito nei criteri di valutazione a loro disposizione (in ciò la differenza della posizione degli odierni convenuti rispetto a quella analizzata nel precedente richiamato dalle difese, Sez. Lazio n. 81/2015). E ciò indipendentemente dal fatto che la mancata pubblicazione degli incarichi fosse fatto facilmente conoscibile a chiunque tramite semplice collegamento col sito *web* del Comune, proprio perché nel relativo processo di competenza del NdV non rientrava la valutazione della legittimità dell’agire dei dirigenti sotto profili diversi da quelli evidenziati nelle schede di valutazione”.

5. Il sistema di programmazione e controllo in cascading

di Leonardo Falduto

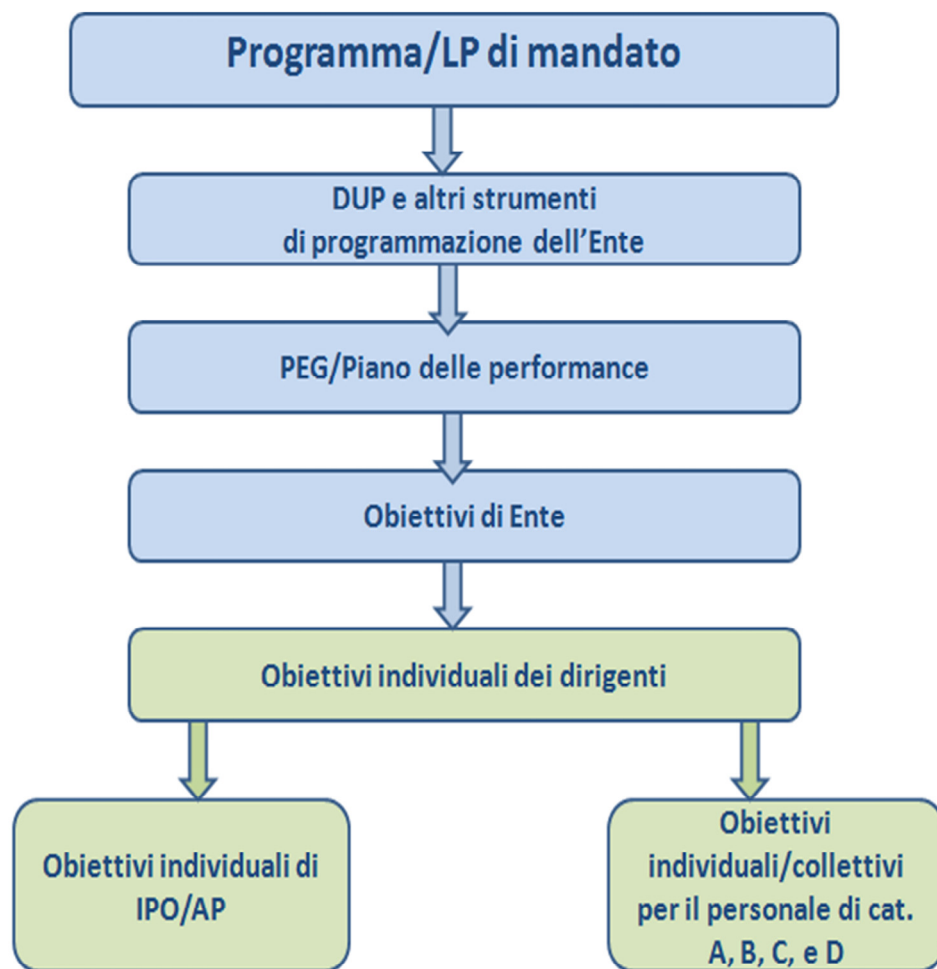
5.1. Dal PEG agli obiettivi di performance¹

È bene fin da subito chiarire che gli obiettivi di *performance* non sono gli unici obiettivi di un'Amministrazione. Essi identificano quella parte di obiettivi particolarmente rilevanti per il perseguimento della *mission* istituzionale, come declinata in termini di mandato, tali da indurne, in termini di *governance*, la loro incorporazione in un particolare ciclo annuale (seppur in ottica pluriennale), il cui rilievo sia in termini di programmazione che di consuntivazione, che ancora di valutazione e disciplinare, nonché la connessa garanzia di trasparenza interna ed esterna ne aumenta/assicura le probabilità di pieno e puntuale perseguimento. Naturalmente, essendo discrezionale la scelta di qualificare in termini di *performance* un obiettivo, di tale facoltà ne dispone l'organo esecutivo, cioè nel caso dei Comuni la giunta. E siccome ai sensi del TUEL e del principio contabile della programmazione (Allegato 4/1 del D.Lgs. n. 118/2011) è il PEG lo strumento per la programmazione esecutiva dell'Ente, nel quale sono unificati organicamente, ai sensi dell'art. 169 del D.Lgs. n. 267/2000, il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della *performance* di cui all'art. 10 del D.Lgs. n. 150/2009, gli obiettivi di *performance* non sono "terzi" rispetto agli altri, ma sono solo un sotto-insieme del più ampio insieme degli obiettivi esecutivi dell'Ente.

È, però opportuno ricordare che, ormai in piena applicazione dell'armonizzazione contabile, la definizione degli obiettivi esecutivi si svolge con un processo progressivo (e iterativo) - cosiddetto "a cascata" (tavola 5.1) - che per gli Enti locali si avvia dagli atti e dai relativi *documenti di programmazione strategica di mandato* e prosegue con riferimento al *Documento Unico di Programmazione*, articolato nella *Sezione Strategica* (SeS) contenente Indirizzi ed Obiettivi Strategici suddivisi per Missioni e nella *Sezione Operativa* (SeO) in cui sono individuati gli obiettivi operativi.

¹ Lo sviluppo del Capitolo costituisce la prosecuzione di quanto presentato nel Capitolo 3.

Tavola 5.1 – Il Processo in cascading di definizione degli obiettivi di performance negli Enti locali



Ed è proprio dagli obiettivi operativi del DUP/SEO che discendono logicamente gli obiettivi di esecutivi di PEG (*performance* comprese, naturalmente). Peraltro, in altri comparti dello Stato, l'approccio è del tutto analogo e specificamente riferito ai peculiari documenti di programmazione dell'Amministrazione².

² Vedasi il documento "Linee Guida per il Piano delle Performance – Ministeri", n. 1, giugno 2017, a cura del Dipartimento della funzione pubblica.

Tavola 5.2 – Esempio di definizione di obiettivi in cascading per i Ministeri

Al fine di illustrare la relazione tra la pianificazione triennale del piano (paragrafo 4.2) e la programmazione annuale (4.3) si propongono alcuni esempi.

ESEMPIO 1

Obiettivo triennale: sostegno alla famiglia con la finalità di accrescere il potere d'acquisto e, al contempo, concorrere a contrastare la prolungata tendenza al calo demografico

Indicatori:

- percentuale sulla popolazione residente delle persone che vivono in famiglie con reddito relativo familiare equivalente inferiore al 60% del reddito mediano nazionale
- rapporto tra numero di persone in famiglie con spesa media mensile per consumi pari o al di sotto della soglia di povertà assoluta e il totale delle famiglie residenti

Obiettivo annuale: corretta e tempestiva erogazione dell'assegno di natalità

Attività annuale: gestione delle procedure di ricezione e verifica delle richieste di assegno

Indicatori:

- percentuale di famiglie che hanno percepito l'assegno entro trenta giorni dalla presentazione della domanda
- numero dei reclami ricevuti

ESEMPIO 2

Obiettivo triennale: introduzione del lavoro agile (*smart working*) come nuova modalità di organizzazione del lavoro nell'amministrazione

Indicatori:

- miglioramento percentuale del benessere organizzativo
- miglioramento percentuale dell'efficienza ed efficacia delle attività svolte
- incremento della qualità dei servizi erogati
- percentuale di dipendenti che svolgono il lavoro agile

Obiettivo annuale: individuazione delle modalità migliori per un efficace utilizzo del lavoro agile
Progetto annuale: sperimentazione del lavoro agile

Indicatori:

- numero di dipendenti partecipanti alla sperimentazione
- livello di soddisfazione dei partecipanti

Tratto da "Linee Guida per il Piano delle Performance – Ministeri", n. 1, giugno 2017, a cura del Dipartimento della funzione pubblica

Ora, nel ragionamento, è necessario inserire la questione delle risorse per perseguire gli obiettivi esecutivi.

Da un lato, infatti, è sicuramente scontato che, in termini generali, il perseguimento di successo di un obiettivo comporti un'adeguata assegnazione di risorse (umane, finanziarie e materiali). Dall'altro, l'art. 5 del D.Lgs. n. 150/2009 al comma 2 prevede espressamente le condizioni che devono essere soddisfatte per qualificare di *performance* un obiettivo esecutivo:

- a) rilevante e pertinente rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'Amministrazione;
- b) specifico e misurabile in termini concreti e chiari;
- c) tale da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;

- d) riferibile ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno;
- e) commisurato ai valori di riferimento derivanti da *standard* definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- f) confrontabile con le tendenze della produttività dell'Amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;
- g) correlato alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

Come è chiaro, la piena soddisfazione della condizione *sub g)* permette di rendere realmente motivabile un lavoratore, viceversa ci si potrebbe trovare di fronte ad una "trappola".

Concretamente, correlare un obiettivo (di *performance*) in termini quali-quantitativi alle risorse disponibili per il suo perseguimento significa assegnare una certa dotazione (*budget*) di risorse giudicabile congrua per il pieno raggiungimento del *target* dell'Indicatore (o della pluralità degli indicatori) associabile/i al corrispondente obiettivo.

Ma tale *matching* non si realizza quasi mai esclusivamente a seguito di un approccio razionale-quantitativo, basato su *standard* di ingegneria gestionale e su conti matematici, bensì è il frutto di un approccio negoziale e partecipato che vede il diretto coinvolgimento del responsabile dell'obiettivo nel processo in *cascading* in precedenza descritto e il cui esito finale potrà determinare il necessario effetto motivazionale oppure mortificarlo.

In condizioni normali e in termini aziendali la ricerca del *matching* troverebbe come controparte del dirigente assegnatario degli obiettivi di *performance* (aziendalmente si attrarrebbe il tutto nell'ambito dei sistemi di MBO) il *controller* o direttamente l'amministratore delegato/direttore generale. Ma negli Enti locali, come noto, tale processo di assegnazione degli obiettivi è frequentemente acefalo. Ciò sia per la mancanza di figure apicali a ciò delegate (è ancora possibile nominare il direttore generale solo in Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti), sia per la prerogativa che il TUEL specificamente riconosce alla giunta a proposito, sia per una carente cultura di tipo aziendalistico, *deficit* che frequentemente *ammanta di amministrativo e di giuridico* anche gli aspetti più squisitamente gestionali come questo che si tra trattando qui.

Ne deriva, quindi, una definizione di (obiettivi di) *performance* individuali, spesso in termini autodefiniti, talvolta eccessivamente lasche rispetto alle risorse effettivamente necessarie, altre volte di eccessiva pretenziosità, in grado di demotivare il responsabile del loro perseguimento (dirigente/IPO negli Enti privi di dirigenti) per il loro palesemente inadeguato livello quali-quantitativo.

In tutto ciò, viene da suggerire che una "migliore" definizione di obiettivi di *performance* la si potrebbe ottenere se si sviluppasse una dinamica negoziale inerente obiettivi/indicatori/*target* e le risorse assegnabili tra l'organismo di valutazione e il dirigente apicale dell'Ente da un lato (di norma, come detto, il segretario generale) e il singolo valutato dall'altro. Per lo meno si ridurrebbero le pro-

bilità di "rifiuto" del perseguimento della *performance* per la sua palese insostenibilità o, più diffusamente, la scarsa convinzione a perseguire gli obiettivi di *performance* ritenendo sempre possibili, in *extremis*, modificazioni di PEG (anche tardive) in grado di neutralizzare gli eventuali "scostamenti critici" maturandi.

5.2. Dagli obiettivi di performance agli obiettivi operativi

Al fine di dare consistenza alla programmazione esecutiva, dagli obiettivi di *performance* discendono (sono elaborati) sia direttamente gli *obiettivi gestionali* assegnabili internamente ad ogni settore agli IPO/AP, sia indirettamente gli *obiettivi operativi* (assegnati a mezzo dei PiO, di cui si dirà nel paragrafo successivo) ai quali contribuiscono in maniera prevalente (individualmente o in gruppo) i lavoratori di categoria A, B, C e D senza IPO/AP.

Naturalmente, sarebbe opportuno che la definizione dei *target* di tali sub-obiettivi di *performance* avvenisse con un analogo processo di condivisione e non di imposizione al fine di "sfruttare" appieno l'*effetto motivazione*, anche per queste altre categorie di lavoratori/valutati, assicurando il *matching* trattato nel paragrafo precedente.

A ben guardare la lettura attenta del punto 10.2 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (Allegato n. 4/1 al D.Lgs n. 118/2011³), indurrebbe a ritenere l'obbligatorietà della programmazione operativa, in cascata dall'intero PEG e non solo dal sotto-insieme degli obiettivi di *performance*.

È chiaro che l'estensione della programmazione operativa a tutti gli obiettivi di PEG potrebbe essere organizzativamente sostenibile solo in Enti di una certa dimensione e, naturalmente, solo con la disponibilità di un adeguato supporto informatico.

Per la maggior parte degli Enti, quindi, ci si sente ad oggi di poter indicare lo sviluppo della programmazione operativa per lo meno per gli obiettivi di *performance*.

5.2.1. Il Programma Operativo: PiO

Il PiO è lo strumento di programmazione operativa che permette l'assegnazione delle responsabilità di partecipazione/contributo al raggiungimento di un obiettivo di *performance* al personale non dirigente che al medesimo è "associabile" per compiti, funzioni e ruolo ricoperto nell'Ente. La logica di tale associazione è basata sulla specializzazione del personale, necessaria al perseguimento delle

³ Allegato n. 4/1 al D.Lgs. n. 118/2011 - Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio che al punto 10.2 definisce:

"Nel PEG devono essere specificatamente individuati gli obiettivi esecutivi dei quali occorre dare rappresentazione in termini di processo e in termini di risultati attesi al fine di permettere:

- la puntuale programmazione operativa;
- l'efficace governo delle attività gestionali e dei relativi tempi di esecuzione;
- la chiara responsabilizzazione per i risultati effettivamente conseguiti."

azioni funzionali, ma anche in *décalage* in base al livello di autonomia e potere propriamente esercitabile in base al profilo professionale di ciascuno.

Gli obiettivi operativi, infatti, costituiscono gli elementi della Programmazione (valutativa) annuale in grado di permettere l'applicazione della logica del *casca-ding* [⇒ **FOCUS 1**], cioè costituiscono la disaggregazione logica (per mezzo, appunto, dello strumento "programma operativo" – PiO [⇒ **FOCUS 2**]) in termini di propedeuticità e strumentalità agli obiettivi (privilegiatamente) di *performance*, al fine di esplicitare il coinvolgimento funzionale che i dipendenti non dirigenti (non solo individualmente) debbono assicurare per il pieno perseguimento degli obiettivi particolarmente rilevanti per l'Ente, così come derivanti dalla programmazione definita dal DUP-SEO/PEG.

Di norma il coinvolgimento su un obiettivo di *performance* (a mezzo di un programma operativo) è a cascata, nel senso che prevede un ruolo di responsabilità diretta di un IPO/AP (relativamente a sub-obiettivi/azioni necessarie) che, a sua volta, *sub*-attribuisce al personale del comparto di suo riporto attività/fasi che implementano operativamente i sub-obiettivi/azioni del PiO, il tutto *strumentale* alla *performance* definita dall'Ente e assegnata in sede di PEG al dirigente gerarchicamente sovraordinato. Può, però, darsi che:

- a) non sia ritenuto necessario da parte del dirigente avvalersi di collaboratori per il perseguimento di un certo obiettivo di *performance*: in tal caso non sarà formalizzato alcun programma operativo (PiO);
- b) eccezionalmente, non sia ritenuto necessario/utile da parte di un IPO/AP (d'intesa con il dirigente di riferimento) coinvolto in un PiO in qualità di Responsabile identificare uno o + collaboratori cui assegnare precise fasi/attività: in tal caso il PiO definito non vedrà il coinvolgimento di alcun dipendente, ad eccezione dell'IPO/AP "titolare" del PiO stesso.

È comunque necessario assicurare un generale coinvolgimento di ciascun IPO/AP almeno su un PiO (possibilmente due) e di ciascun dipendente in almeno tre-quattro fasi/attività, anche di un solo PiO. Non è, peraltro, illogico prevedere il coinvolgimento di un IPO e/o di personale del comparto su fasi/attività di un PiO di diversa struttura organizzativo-gestionale (anche di altro settore/ambito organizzativo).

Sarà cura dei dirigenti, d'intesa con il segretario generale, provvedere ai fini valutativi, se del caso, alla pesatura degli obiettivi quantitativi (derivanti dai PiO di competenza) dei rispettivi IPO/AP e dei restanti dipendenti. In accordo con quanto precisato dal Principio contabile della programmazione (ricordato in nota n. 3), per ogni PiO si dettaglieranno le principali azioni (non più di tre-quattro) e i relativi indicatori, il completo perseguimento delle quali (in termini di *target* dell'Indicatore) si ritiene possa determinare il positivo sviluppo (degli esiti) del PiO stesso, quindi il presupposto per il pieno raggiungimento della *performance* (individuale) dell'IPO/AP responsabile del PiO stesso, cioè, in ultima analisi, il "contributo alla *performance* dirigenziale oltreché organizzativa".

5. Il sistema di programmazione e controllo in cascading

PROGRAMMA OPERATIVO - PIO

OBIETTIVO di PERFORMANCE - anno _____		Codice OBTV: (riportare il Sett. seguito dal cod. Obtv)		XX.YY	
OBIETTIVO SPECIFICO - anno _____					
Centro di Resp.		_____			
AREA STRATEGICA / MISSIONE		_____			
DESCRIZIONE OBIETTIVO (PEG)		_____			
Ambito della Performance Org.va		_____			
Peso dell'Obiettivo di Performance (per il Dirigente di riferimento)		___%	periodo di riferimento	TRIENNIO	note
Peso del Programma Operativo (per l'IPO/AP, nel caso di attribuz. di + di 1 PIO)		___%	legato a Fondi specifici (art 15 c.2/c.5 o ...)	SI	NO
IPO/AP Responsabile:		___%			

Programma Operativo (Sub-Obiettivi/Azioni)						cod. PiO				
COD n.	Peso (%)	Descrizione (Indicatore di) Azione	Unità di misura (data o ...)	Target (alla data di rif.)	vincoli	Grading/Tasca				note
						100%	90%	80%	0	
XXX.1	___%									
YY.2	___%									
ZZ.3	___%									

Al secondo livello di programmazione si collocano i restanti dipendenti che, a cura di ciascun IPO e d'intesa con il dirigente relativo (comunque coinvolto anche se l'obiettivo di *performance* alla base del PiO non fosse in *cascading*, come anzidetto), risulteranno assegnati ad una o + fasi (matrice fasi/personale) in cui si è provveduto ad articolare il cronoprogramma, previsto nel PiO stesso, per strutturare o organizzare le attività utilmente finalizzabili al PiO, quindi all'obiettivo sotteso. Qualora non lo si ritenesse necessario:

- a) il dirigente potrebbe non avvalersi di un IPO/AP per presidiare un PiO, così come
- b) in seguito all'attribuzione di un PiO ad un IPO potrebbe rilevarsi coerente non associare alle fasi di PiO alcun altro dipendente (è il caso degli IAP che non dovrebbero disporre di personale direttamente assegnato), mantenendo così in capo al solo IPO/AP la piena ed esclusiva responsabilità di contribuire, a mezzo del PiO, al raggiungimento del relativo obiettivo di *performance* (dirigenziale).

Relativamente al secondo livello di programmazione, nel caso *sub a*) la predisposizione del cronoprogramma (fasi) e il conseguente abbinamento fasi/personale sarà svolto direttamente a cura del dirigente, con l'ausilio del nucleo di supporto all'organismo di valutazione (vedasi es. nelle tavole seguenti).

Il sistema della performance dopo il D.Lgs. 74/2017

Programma Operativo (FASI)													
n.	Descrizione	Templistica di riferimento											
		Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Set	Ott	Nov	Dic
___1													
___2													
___3													
___4													
___5													
___6													

Relativamente all'abbinamento fasi/personale deve anche esplicitarsi per ciascun dipendente (in matrice fasi/personale) il peso relativo delle diverse fasi assegnategli (individualmente/ esclusivamente o in gruppo).

Nel caso di un lavoratore abbinato a più di un PiO (cioè assegnato a fasi di PiO diversi) la somma dei pesi (relativi) deve naturalmente totalizzare "complessivamente" (tra tutte le fasi di ciascun PiO del settore di appartenenza) 100.

Programma Operativo 1T (FASI)													
n.	Descrizione	Templistica di riferimento											
		Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Set	Ott	Nov	Dic
1T.1	Redazione delle procedure e della documentazione coerente con la ISO 9001 per il Servizio di Verifica progettuale. Predisposizione della parte tecnica e della parte qualità	X	X	X	X	X							
1T.2	Arruolamento del personale dell'Agenzia quale Membro del Gruppo Tecnico interno per la verifica progettuale. Formazione del personale prevista dalla Certificazione Iso 9001/2008				X	X	X	X					
1T.3	Aggiornamento delle procedure alle modifiche e novità introdotte a giugno dal nuovo Codice degli appalti, revisione della documentazione						X	X	X	X	X		
1T.4	Predisposizione della Determina di approvazione e atti collegati										X		
1T.5	Attività propedeutiche allo svolgimento di una verifica sperimentale, per testare le procedure e formare il personale.									X	X	X	
1T.6	Acquisizione del Servizio di Audit per la certificazione ISO 9001											X	

I dipendenti associabili ad un PiO sono di norma quelli assegnati all'unità organizzativa apicale in cui è incardinato il dirigente affidatario dell'obiettivo di *performance* relativo. D'intesa con il S.G./D.G. e in relazione all'eventuale intersettorialità di un PiO, un dirigente può anche assegnare dipendenti di altri settori (cioè di altro dirigente) ad una o più fasi del "proprio" PiO, non anche IPO/AP di altri settori, in tal caso il peso di tali fasi per ciascun dipendente sarà definito dal dirigente a capo del settore di appartenenza e integrate fittiziamente in un PiO proprio del settore, cui il dipendente è stato associato con l'abbinamento ad almeno una fase.

In termini valutativi, il puntuale e adeguato completamento di ciascuna fase, nel contribuire a determinare positivamente lo sviluppo del PiO-padre e dei suoi esiti attesi - sotto il coordinamento e l'indirizzo dell'IPO responsabile di PiO o, in

5. Il sistema di programmazione e controllo in cascading

sua assenza, del dirigente - quindi, in ultima analisi il fattivo perseguimento del relativo obiettivo di *performance* (dirigenziale e/o organizzativa), rappresenterà il presupposto per la valutazione pienamente positiva del/i dipendente/i complessivamente associati (collettivamente, se più di uno) a ciascuna delle diverse fasi previste.

Programma Operativo (Matrice FASI/Personale) - Settore/Extra-Sett. _ Peso di Fase per Dipendente												
Codice Programma Operativo	n.	Descrizione Fase	PERSONALE cat. A		PERSONALE cat. B		PERSONALE cat. C		PERSONALE cat. D		PERSONALE	
			Pavan	Manfredonia	Marzo	Musa	Chicco	Pluto	Tizio	Caio	Extra - Sampronio	
			SETTORE									EXTRA-SETT.
1T	1T.1	Redazione delle procedure e della documentazione coerente con la ISO 9001 per il Servizio di Verifica progettuale. Predisposizione della parte tecnica e della parte qualità		100	60							
	1T.2	Arruolamento del personale dell'Agenzia quale Membro del Gruppo Tecnico Interno per la verifica progettuale. Formazione del personale prevista dalla Certificazione Iso 9001/2008			20							
	1T.3	Aggiornamento delle procedure alle modifiche e novità introdotte a giugno del nuovo Codice degli appalti, revisione della Documentazione						100				
	1T.4	Predisposizione della Determina di approvazione e atti collegati								100		
	1T.5	Attività propedeutiche allo svolgimento di una verifica sperimentale, per testare le procedure e formare il personale	70		20		20		70			
	1T.6	Acquisizione del Servizio di Audit per la certificazione ISO 9001	30			100	80		30		20	
TOT			100	100	100	100	100	100	100	100	20	0

Tutto ciò è valido, evidentemente, fatte salve le necessarie distinzioni sulla "qualità del contributo" effettivamente fornito da ciascuno dei "contributori associati" ad ognuna delle fasi, "qualità" che il valutatore potrebbe evidenziare in sede valutativa individualmente, secondo lo schema metodologico - che si preciserà più oltre (nel par. 5.4) - che sostanzialmente determina l'eventuale downgrade selettivo dello score di fase collettivo/comune di prima definizione.

5.3. Performance individuali (qualitative e quantitative)

L'argomento che etimologicamente appare di moderna concezione, in realtà è da ascrivere ad un tema molto noto nel mondo dei sistemi di organizzazione e programmazione delle aziende private e identificato dall'acronimo: MbO (*Management by Objective*, accennato nel Capitolo 1). L'MbO si configura come una vera e propria filosofia manageriale, teorizzata già nel 1954 da Peter Drucker nel testo "The Practice of Management" dopo alcune esperienze iniziali in grandi imprese statunitensi (IBM, NCR, Dupont). Secondo Drucker, il "Management by Objectives" può essere descritto come un processo secondo il quale, in un determinato contesto organizzativo, i *manager* di ciascun livello collaborano all'identificazione e alla definizione degli obiettivi connessi e delle principali aree di responsabilità di ciascun individuo in termini di risultati desiderati, e utilizzano queste misure come guida per la gestione aziendale e per la valutazione del contributo dei singoli membri". Filosofia che non pare strano stenti a decollare nella Pubblica Amministrazione italiana essendo fondata su un elemento culturale strategico per il successo della pratica manageriale dell'MbO, ma ancor più

per le *performance* complessive delle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali: la cultura dei risultati e della responsabilità.

Gli sforzi nel mondo occidentale - nella prospettiva raccomandata, anche dalla Commissione delle Comunità Europee con il Libro Bianco del 2001 sulla *governance* europea, di creare una *governance manageriale*, di fatto la *declinazione europea del New Public Management* - per inserire negli ultimi trent'anni nelle Pubbliche Amministrazioni filosofie, metodiche, tecniche e strumenti di programmazione, controllo e valutazione sono rintracciabili con le parole chiave: *performance management*, *performance-related pay*, *pay for performance/competence*. E, mentre si potevano osservare tali tentativi con esiti variamente positivi e negativi, accadeva che nel mondo delle aziende private i sistemi di MbO si evolvevano⁴.

Infatti, la matrice scientifico-culturale aziendalista fa evincere che gli obiettivi su cui fondare uno schema di incentivazione possono essere classificati in 3 tipologie distinte:

- *obiettivi aziendali*: si riferiscono all'azienda nel suo complesso e il loro raggiungimento non dipende da un individuo, ma dall'intero sistema organizzativo;
- *obiettivi di gruppo/team/area funzionale*: sono obiettivi che rispecchiano l'attività specifica di un sottoinsieme di individui di un'organizzazione e dipendono dal risultato di un gruppo più o meno ampio di persone;
- *obiettivi individuali*: sono obiettivi il cui raggiungimento dipende esclusivamente dai comportamenti di un singolo individuo e rispecchiano dunque l'attività specifica di una persona in uno specifico ruolo aziendale.

E, riferendoci agli obiettivi individuali questi si possono distinguere in *obiettivi quantitativi* e *obiettivi qualitativi*. Gli obiettivi qualitativi si basano e comportano un sistema di valutazione individuale dei comportamenti/competenze integrabile con lo schema di incentivazione e richiedono l'apporto determinante dei superiori gerarchici e/o funzionali, se non anche a 360°.

⁴ Vedasi l'interessante articolo su *L'Impresa Rivista Italiana di Management*, "La motivazione non si compra con il denaro", n. 7 luglio-agosto 2014).



Giacché, oggi, a buon titolo, si può quindi considerare che un sistema di MbO non sia più *stricto sensu* fondato solo su **obiettivi economico - finanziari, di processo o di progetto** (componente quantitativa), ma anche *lato sensu* su **obiettivi comportamentali** (componente qualitativa).

Sintetizza efficacemente tale completamento/allargamento concettuale, ormai sia in ambito aziendalistico che pubblico, proprio il concetto di *performance management* (descritto in precedenza).

In termini legislativi, come è noto agli addetti ai lavori, nell'ambito delle Pubbliche Amministrazioni italiane e con un ventennio circa di ritardo rispetto a quelle anglosassoni, il D.Lgs. n. 150/2009 avvia il processo di radicamento normativo del *performance management* mediante l'indicazione della progettazione e implementazione in ciascuna Amministrazione del sistema di misurazione e valutazione delle *performance*. *Performance* che il decreto – e le deliberazioni CIVIT che tra il 2010 e il 2013 ne hanno permesso/facilitato una generalmente coerente e comune applicazione –, traducendo nei fatti la tassonomia precedentemente illustrata e raffigurata nella tavola sopra riportata, ha correttamente tradotto e sviluppato nelle due componenti: *organizzativa* e *individuale*. Con riferimento alla componente quantitativa della *performance* individuale non possiamo non ricondurci privilegiatamente all'esperienza statunitense che con il *Manuale (Handbook) for measuring employee performance*⁵, in tema di *performance appraisal* si esprime come riportato nel successivo riquadro.

Di conseguenza, al fine di ottimizzare l'effetto motivazionale, unitamente ai fattori di valutazione tendenzialmente più oggettivi/quantitativi (legati al livello di conseguimento degli obiettivi/*standard*), i sistemi di *performance management* presuppongono l'accostamento dell'elemento qualitativo e maggiormente soggettivo/discrezionale "competenze/comportamenti", al fine di giungere all'efficace determinazione di sintesi della *performance* individuale, principal-

⁵ Nella sua ultima versione di marzo 2017) predisposto dall'Office of personnel management (OPM - <https://www.opm.gov/about-us/>), omologo del Dipartimento della funzione pubblica.

mente rilevante, altresì, ai fini della distribuzione della premialità predefinita.

MANAGING PERFORMANCE FROM THREE PERSPECTIVES

A variety of studies have shown that both the public and private sectors have used balanced measures to help create high-performing organizations. Because balancing the perspectives of business, customers, and employees plays a key role in organizational success, OPM regulations (effective November 13, 2000) now require agencies to evaluate senior executive performance using balanced measures, which should take into account the following factors:

- The business perspective, which has a different interpretation in the Government than in the private sector. For many organizations, there are actually two separate sets of measures: the outcomes, or social/political impacts, which define the role of the agency/department within the Government and American society; and the business processes needed for organizational efficiency and effectiveness. Many of the outcome-oriented goals agencies establish in their strategic plans under the Government Performance and Results Act include the business perspective. To gain the business perspective, Federal managers must answer the question: How do we look to Congress, the President, and other stakeholders?

- The customer perspective, which considers the organization's performance through the eyes of its customers, i.e., American citizens, so that the organization retains a careful focus on customer needs and satisfaction. To achieve the best in business performance, agencies must incorporate customer needs and wants and must respond to them as part of their performance planning. Federal managers must answer the question: How do customers see us?

- The employee perspective, which focuses attention on the performance of the key internal processes that drive the organization, including employee development and retention. This perspective directs attention to the basis of all future success the organization's people and infrastructure. Adequate investment in these areas is critical to all long-term success. Federal managers must answer the question: Do employees view the organization as a good place to work and develop their skills?

TIE-IN TO EMPLOYEE PERFORMANCE

The balanced measures philosophy need not apply only at the organizational or senior executive level. A balanced approach to employee performance appraisal is an effective way of getting a complete look at an employee's work performance. Too often, employee performance plans with their elements and standards measure behaviors, actions, or processes without also measuring the results of employee's work. By measuring only behaviors or actions in employee performance plans, an organization might find that most of its employees are appraised as Outstanding when the organization as a whole has failed to meet its objectives.

By using balanced measures at the organizational level, and by sharing the results with supervisors, teams, and employees, managers are providing the information needed to align employee performance plans with organizational goals. By balancing the measures used in employee performance plans, the performance picture becomes complete.

In tema di *competenze*, quindi, l'obiettivo *qualitativo* (quota parte della performance individuale) si riconduce alla verifica delle conoscenze (sapere), capacità (saper fare) e attitudini (saper essere), possedute e sviluppate nel tempo, e al loro grado di adeguato effettivo impiego per la prestazione lavorativa da fornire nell'ambito del ruolo ricoperto (svelando eventuali potenziali inespressi), al fine di (contribuire a migliorare la *performance* complessiva dell'organizzazione).

Quest'ultima, tra l'altro, è alimentata dalle competenze maturate e detenute dai singoli (che non esauriscono le competenze collettive che nascono dalla loro in-

terazione), che contribuiscono ad accrescerne l'efficacia e l'efficienza gestionale in vista del perseguimento delle finalità (istituzionali) di fondo.

5.4. Indicatori, target, grading e score

Come si in precedenza già affermato⁶ la definizione di un obiettivo non si esaurisce con una formula lessicale, ma si completa con l'associazione all'obiettivo delle metriche che ne permettono di definire la misurabilità e, per ciascuna metrica (indicatore/parametro), con l'abbinamento del valore atteso (*target*) che permette di evidenziarne il livello (grado) di pieno raggiungimento.


L'esperienza applicativa di questi anni, però, ci ha fatto maturare la consapevolezza che, se già in fase di programmazione ci si immedesimasse nelle esigenze del meccanismo valutativo, apparirebbe estremamente utile associare al *target* di ogni indicatore di obiettivo una predefinita scala di *grading* a "n" livelli (non più di 4-5) cui abbinare corrispondenti punteggi (*score*, predefiniti e fissi, ad es.: 100, 90, 60, 0) in grado di normalizzare le misure di grandezze di possibile differente natura.

Nella tavola seguente si rappresenta in maniera sintetica, in termini di esempio, la scheda degli obiettivi di *performance* del presidente/CEO dell'organizzazione canadese della Regione dell'Alberta deputata alla sanità pubblica. Si possono notare le ultime 4 colonne che esprimono oltreché il *target*, cui è associato uno *score* del 100%, anche ulteriori tre livelli (di *grading*) di ciascun indicatore di misurazione dell'obiettivo di *performance*, cui corrispondono gli altri tre ulteriori valori di *score* (in tale caso: 66%, 33% e zero).

L'utilità di precisare, nell'ambito del processo di definizione degli obiettivi (relativi a lavoratori di qualunque livello gerarchico), anche *grading* e *scoring* di ogni indicatore abbinato è rilevabile dal minor livello di conflittualità in sede valutativa derivante dalla pre-definizione dei limiti delle fasce di parametrizzazione del punteggio valutativo, ma anche dalla formalizzazione dei margini di tolleranza che "sotto il *target*" permettono di conseguire comunque un punteggio (ancorché non pieno), predefinito in termini quasi *digitali* e non, invece, rischiosamente "bizantini".

⁶ E ad integrazione di quanto rappresentato nei paragrafi 3.6 e 3.7.

Alberta Health Services **2009/10 Performance Agreement Targets for President and CEO**

Goal	Focus	Performance Measure	Baseline	2009/2010 Target	3 year Target	Weighting	% of Bonus			
							100%	66%	33%	0%
Access	Improving access	Number of alternate level of care patients in acute care	700	550	350	10%	≤ 550	≤ 700	≤ 700	> 700
	Decreasing wait times	Wait time in Emergency Department for uncomplicated cases (80 th percentile)	5.8 hours	5 hours	4 hours	10%	≤ 5 hours	≤ 5.2 hours	≤ 5.3 hours	> 5.3 hours
		Wait time in Emergency Department for complex cases (80 th percentile)	16.1 hours	14 hours	8 hours	10%	≤ 14 hours	≤ 15 hours	≤ 16 hours	> 16 hours
Quality	Learning and improving	Wait time for hip replacement surgery (80 th percentile)	33 weeks	30 weeks	26 weeks	10%	≤ 30 weeks	≤ 31 weeks	≤ 32 weeks	> 32 weeks
	Improving population health	Develop incident reporting system (including common definitions, approaches, etc.)	n/a	Completed by December 31, 2009	n/a	10%	By Dec. 31, 2009	By Jan. 31, 2010	By March 31, 2010	Later than Mar. 31, 2010
		Seniors influenza immunization rates	58%	63%	75%	10%	≥ 63%	≥ 62%	≥ 60%	< 60%
	Responsive to consumers and communities	Establish Health Advisory Councils	n/a	12 HACs by March 31, 2010	n/a	10%	12	-	-	-
	Living within our means	Any bonus within the sustainability component is contingent on achieving Board-endorsed budget targets.								
Sustainability	Fit for the future	Implement organizational structure with associated HR and financial delegations, and budget assignment.	n/a	By September 30, 2009	n/a	10%	By Sept. 30, 2009	By Oct. 31, 2009	By Dec. 31, 2009	Later than Dec. 31, 2009
	Workplace of choice	Develop Board-endorsed human resource management plan.	n/a	By December 31, 2009	n/a	10%	By Dec. 31, 2009	By Jan. 31, 2010	By March 31, 2010	Later than Mar. 31, 2010
		Board-endorsed Strategic Plan	n/a	By June 30, 2009	n/a	10%	By June 30, 2009	By Oct. 31, 2009	By Dec. 31, 2009	Later than Dec. 31, 2009

Venendo ad esempi più vicini alla P.A. italiana vedasi la figura della tavola seguente che rappresenta uno degli obiettivi di *performance* assegnato ad un dirigente della Direzione territoriale idrografica dell’Agenzia interregionale del Fiume Po (AIPO – <http://www.agenziainterregionalepo.it/>). Come si può vedere, l’obiettivo si riferisce ad aspetti sicuramente non propri dell’ordinaria attività tecnica di ingegnere idraulico. Inoltre, è possibile apprezzare come la specificità dell’obiettivo è anche esaltata da aspetti quantitativi che in realtà moltiplicano i *target* e inducono il valutato a progettare (operativamente) attentamente le attività necessarie per il pieno raggiungimento dell’obiettivo, coinvolgendo con un

PiO dei suoi specifici collaboratori. Disarticolazione dell'obiettivo di "Knowledge Transfer":

- almeno 15 colleghi
- che abbiano partecipato ad almeno 3 giorni di formazione (interna)
- ricevendo un *quaderno di materia* predisposto all'uso ed
- esprimendo una valutazione media positiva.

D e s c r i z i o n e			I. Miglioramento dell'efficienza dell'Ente																
		○	Trasferimento Know how professionale su specifiche tematiche in occasione di almeno 3 gg. di formazione interna con produzione di Quaderni di Materia																
		○																	
		○																	
Peso attribuito		<div style="border: 1px solid black; padding: 2px 10px; display: inline-block;">20</div>																	
Indicatore di risultato (criterio di misura e valutazione)	n. colleghi partecipanti (con valutazione media positiva)	target	n. 15 partecipazioni (di tutte le aree)																
<table border="1" style="margin: auto; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px;">LIVELLO</td> <td style="padding: 2px;">1</td> <td style="padding: 2px;">2</td> <td style="padding: 2px;">3</td> <td style="padding: 2px;">0</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">SCORE</td> <td style="padding: 2px;">100</td> <td style="padding: 2px;">90</td> <td style="padding: 2px;">60</td> <td style="padding: 2px;">0</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">grading</td> <td style="padding: 2px;">>= 15</td> <td style="padding: 2px;">14-11</td> <td style="padding: 2px;">10-8</td> <td style="padding: 2px;"><8</td> </tr> </table>					LIVELLO	1	2	3	0	SCORE	100	90	60	0	grading	>= 15	14-11	10-8	<8
LIVELLO	1	2	3	0															
SCORE	100	90	60	0															
grading	>= 15	14-11	10-8	<8															

Si è scelto di definire il *target* e, quindi, il *grading* degli *score* rispetto al "n. di colleghi soddisfatti", considerando che il "n. minimo di giornate" e la "produzione/consegna del manuale" siano scontatamente soddisfatti. Qualora non si volesse assumere un simile approccio, sarebbe necessario abbinare all'obiettivo quattro indicatori (e quattro corrispondenti *target/grading*) e definire la loro ponderazione al fine di determinare lo *score* medio (ponderato) raggiunto, che costituirà il c.d. "grado di conseguimento/raggiungimento dell'obiettivo" o "livello di raggiungimento dell'obiettivo"; ad es. come segue:

Indicatore 1:

Numero di giornate di formazione; peso: 0,2

Target: 3 gg

LIVELLO	1	2	3	0
SCORE	100	90	60	0
grading	>= 3	>= 2 < 3	< 2 >1	< = 1

Indicatore 2:

Manuale prodotto e distribuito entro data prima giornata corso;

Target: Sì peso: 0,4

LIVELLO	1	2	3	0
SCORE	100	90	60	0
grading	Sì			No

Indicatore 3:

% Formati "soddisfatti"; peso: 0,1

Target: 95%

LIVELLO	1	2	3	0
SCORE	100	90	60	0
grading	>= 95%	>= 85% < 95%	< 85% > 65%	< = 65%

Indicatore 4:

N. medio formati in aula; peso: 0,3

Target: 15

LIVELLO	1	2	3	0
SCORE	100	90	60	0
grading	>= 15	>= 11 < 15	< 11 > 8	< = 8

Per completezza, se l'esito a consuntivo di tale *performance* dirigenziale fosse: 3 giornate, con 17 partecipanti il 90% dei quali almeno "soddisfatto", ma senza manuale alla prima lezione, ne emergerebbe uno **score di obiettivo** pari a:

$$100 * 0,2 + 0 * 0,4 + 90 * 0,1 + 100 * 0,3 = \mathbf{59/100.}$$

Nel caso ad un dirigente fosse attribuita la responsabilità di più obiettivi, lo *score* della sua *performance individuale* (quantitativa) deriverà dalla media ponderata degli *score* maturati per ciascun obiettivo.

Relativamente, invece, a obiettivi operativi assegnati a un gruppo di Dipendenti, appartenenti ad una certa unità operativa, a mezzo di un PiO dobbiamo distinguere tra misurazioni e valutazioni inerenti:

- a) gli IPO,
- b) il personale del comparto.

5. Il sistema di programmazione e controllo in cascading

a) Per ciò che riguarda un IPO, l'impostazione data con i PiO prevede che l'IPO sia responsabile di uno (o più) PiO e del rispetto delle fasi di PiO assegnate, come detto, ai collaboratori/collegi dell'IPO.

La responsabilità diretta dell'IPO è assegnata, e quindi a consuntivo misurata, identificando le principali azioni da realizzare mediante l'esplicitazione dei corrispondenti indicatori (vedasi la tavola seguente).

INDICATORI del Programma Operativo 1T (Sub-Obiettivi-Azioni/Fasi)									
Incaricato di Posizione Organizzativa: Nome Cognome						Grading/Fase			
N.	Peso (%)	Descrizione	Unità di misura	Target (alla data di fase)	vincoli	100%	90%	60%	0
1TIA.1	60%	Approvazione delle procedure da parte dell'Amministrazione. Predisposizione della Determina di approvazione e atti collegati	data	31/10/2016		31-ott	15 gg rit	30 gg rit	> 30 gg rit
1TIA.2	40%	Svolgimento di successo di una verifica sperimentale, per testare le procedure e formare il personale	data	30/11/2016		30-nov	10 gg rit	20 gg rit	> 20 gg rit

Come si può notare, per gli indicatori di azione oltreché il *target* viene anche espresso (analogamente a quanto prima esemplificato per i dirigenti) il corrispondente *grading* a 4 livelli di *score* e il *peso* relativo. È intuitivo, quindi, ritenere che il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati ad un IPO a mezzo di un PiO, ricondotti al grado di realizzo del medesimo PiO determinato con riferimento alle azioni/sub-obiettivi di PiO individuati, sarà determinabile in maniera del tutto identica a quanto illustrato in precedenza per i dirigenti. Nel caso ad un IPO fosse attribuita la responsabilità di + di un PiO lo *score* della sua *performance* individuale (quantitativa) deriverà dalla media ponderata degli *score* maturati per ciascun PiO.

b) Differisce lievemente da tale metodo la misurazione delle *performance* individuali dei lavoratori del comparto, in quanto la loro assegnazione (di gruppo) a fasi di PiO, necessità a consuntivo:

- come primo *step*, di determinare se ciascuna fase di PiO ha determinato l'*output* atteso (adeguato e puntuale), dato di misurazione che condivideranno fase per fase tutti i lavoratori assegnati a ciascuna (score di fase). Oppure, in base alla tavola di seguito riportata, se sia necessario graduare in termini riduttivi lo *score* pieno di 100, considerando di *default* che il *grading* si riferisca all'eventuale ritardo della "chiusura" di fase

Livello di grading di fase	Esito di fase	Score
1	in ritardo fino a 5 gg	100
2	in ritardo tra 6 e 10 gg	90
3	in ritardo tra 11 e 20 o <i>output</i> parzialmente inadeguato per incompletezza	60

Livello di grading di fase	Esito di fase	Score
0	in ritardo oltre i 20 gg e/o output inadeguato	0

- il secondo *step* è costituito da un eventuale upgrade dello score di fase derivante dalla misurazione a consuntivo, a causa di possibili fattori ostacoli, eventuali cause di forza maggiore o contingenze imprevedibili. Ad es.: un livello di *grading* "2" con *upgrade* dello score a 100, riconoscendo cause di forza maggiore determinanti il ritardo consuntivato di 7 gg sulla chiusura di una certa fase di PiO; *upgrade* che, naturalmente, coinvolgeranno tutti i lavoratori assegnati ad ognuna delle fasi interessate dall'eventuale *upgrade*;
- il terzo *step*, infine, consiste nella differenziazione individuale dello *score* di fase derivante dal primo/secondo *step*: il dirigente, d'intesa con l'IPO di riferimento del PiO dovrà apprezzare la "qualità del contributo" effettivamente fornito da ciascuno dei singoli "contributori associati" ad ognuna delle fasi, sostanzialmente determinando un possibile downgrade selettivo dello score di fase collettivo/comune di prima definizione (o *post* eventuale *upgrade*) per ogni singolo dipendente, considerato negativamente in termini relativi, da tale punto di vista. (score di fase finale rettificato).

In conclusione, è coerente ritenere che il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati a ciascun lavoratore del comparto, a mezzo di un PiO, ricondotto al grado di adeguatezza e puntualità nella "produzione" dell'*output* di ciascuna fase assegnata, sia determinato come media ponderata degli score di fase finali rettificati (valutati a tre *step*, come di anzi proposto).

Nel caso in cui un lavoratore fosse associato a fasi di diversi PiO, lo *score* della sua *performance* individuale (quantitativa) deriverà dalla media ponderata degli *score* maturati per ciascun PiO.

5.5. Focus

FOCUS 1

CASCADING

L'approccio a *cascading* per il coinvolgimento dei lavoratori, di tutti i livelli gerarchici, sugli obiettivi di *performance* predefiniti è stato anche definito come una delle buone pratiche di riferimento nell'ambito dell'*Handbook for Measuring Employee Performance*, United States Office of Personnel Management, marzo 2017:

"The next step in this eight-step method is to determine the accomplishments (i.e., the products or services) of the **work unit**. Identifying work unit accomplishments lets you identify appropriate measures in the following steps of this process.

A work unit is a small group of employees that, in a traditional work structure, is supervised by the same first-line supervisor. Work units are generally the smallest organizational group on the organizational chart and usually include between 5 and 20 people. A work unit can also be a team- permanent or temporary- where the team members work interdependently toward a common goal.

Because not all types of work situations and structures are the same, this handbook offers three different ways to determine what to measure at the work unit level:

A. A GOAL CASCADING METHOD

B. A CUSTOMER-FOCUSED METHOD

C. A WORK FLOW CHARTING METHOD

You can use one or all three methods, depending on what fits your situation. Whichever you use, remember to describe accomplishments (using nouns) rather than activities (using verbs).

The **goal cascading method** works best for agencies with clear organizational goals and objectives, such as those established in the strategic plans and annual performance plans that agencies have prepared under the Government Performance and Results Act. This method requires answers to each of the following questions:

WHAT ARE THE AGENCY'S SPECIFIC GOALS AND OBJECTIVES?

These can be found in the agency's annual performance plan and customer service standards. (Note that this question repeats Step 1 of the eight-step process.)

WHICH AGENCY GOAL(S) CAN THE WORK UNIT AFFECT?

Often, work units may affect only one agency goal, but in some situations, agency goals are written so broadly that work units may affect more than one.

WHAT PRODUCT OR SERVICE DOES THE WORK UNIT PRODUCE OR PROVIDE TO HELP THE AGENCY REACH ITS GOALS?

Clearly tying work unit products and services to organizational goals is key to this process. If a work unit finds it generates a product or service that does not affect organizational goals, the work unit needs to analyze the situation. It may decide to eliminate the product or service."

FOCUS 2

PROGRAMMA OPERATIVO - PIO

OBIETTIVO di PERFORMANCE - Anno 2017		Codice OBTV:		6CG	
Centro di responsabilità:		Responsabile:			
Centro di Resp.		SERVIZIO GESTIONE RISORSE UMANE - AFFARI GENERALI			
AREA STRATEGICA / MISSIONE					
DESCRIZIONE OBIETTIVO PERFORMANCE:		Realizzazione della riorganizzazione logistica interna degli spazi e degli uffici in seguito alla startup del nuovo Ente Savona			
Ambito della Performance Org.va		Processi interni			
Peso dell'Obiettivo di Performance (per il Dirigente di riferimento)		periodo di riferimento:		Anno	2017
Peso del Programma Operativo (per il Quadro/IPO)		legato a Fondi specifici		SI	NO
Quadro/IPO Responsabile:					

Programma Operativo (Sub-Obiettivi-Azioni/Fasi)							cod. PIO			6CG	
N.	Peso (%)	Descrizione Indicatore Azione	Unità di misura	Target (alla data di rif.)	vincoli	Grading/Fase					note
						100%	90%	80%	0		
6CG.1	20%	Supporto al progetto di riorganizzazione degli spazi degli uffici del nuovo Ente, anche in relazione al trasloco nella nuova sede	data	31/05/2017		31-mag	30 gg.	60 gg.	>60 gg.		
6CG.2	40%	Cura e realizzazione del progetto di riorganizzazione degli spazi degli uffici nella nuova sede	data	31/08/2017		31-ago	30 gg.	60 gg.	>60 gg.		
6CG.3	40%	Svolgimento puntuale delle specifiche funzioni logistiche interne e supporto alla comunicazione e alla riorganizzazione delle attività archivistiche nella fase di startup	data	30/11/2017		30-nov	30 gg.	60 gg.	>60 gg.		

Programma Operativo 6PRCG (FASI)														
n.	Descrizione	Templificativa di riferimento												
		Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giù	Lug	Ago	Sett	Ott	Nov	Dic	
6CG.1	Supporto al progetto di riorganizzazione degli spazi degli uffici del nuovo Ente, anche in relazione al trasloco nella nuova sede			X	X	X								
6CG.2	Cura e realizzazione del progetto di riorganizzazione degli spazi degli uffici nella nuova sede						X	X	X					
6CG.3	Svolgimento puntuale delle specifiche funzioni logistiche interne e supporto alla comunicazione e alla riorganizzazione delle attività archivistiche nella fase di startup									X	X	X		

NOTE ALLA PROGRAMMAZIONE E ALLA VALUTAZIONE (vincoli e fattori/cause ostative esogene) a cura del Dirigente di rif.														
										Data:			Firma:	

Codice OBTV: PRCG6

Programma Operativo (Matrice FASI/Personale) - Sett./Extra-Sett. _ Peso di Fase per Dip.							
Codice Programma Operativo	n.	Descrizione Fase	PERSONALE 1° LIV	PERSONALE 2° LIV	PERSONALE 3° LIV	PERSONALE 4° LIV	PERSONALE 5° LIV
			BERGAMO GABRIELA	ROSELLI MARCO	MONACHESI MATTEO	FOLLESA GABRIELE	VELLECA DANIELA
			SETT.	SETT.	SETT.	SETT.	SETT.
6CG	6CG.1	Supporto al progetto di riorganizzazione degli spazi degli uffici del nuovo Ente, anche in relazione al trasloco nella nuova sede	40	10	10	10	10
	6CG.2	Cura e realizzazione del progetto di riorganizzazione degli spazi degli uffici nella nuova sede	40	10	10	10	10
	6CG.3	Svolgimento puntuale delle specifiche funzioni logistiche interne e supporto alla comunicazione e alla riorganizzazione delle attività archivistiche nella fase di startup	20	80	80	80	80
			100	100	100	100	100

6. Sistema di misurazione e valutazione della performance e sistema di gestione del rischio di corruzione

di Leonardo Falduto e Marco Rossi

6.1. Il contesto di riferimento

L'introduzione della disciplina anticorruzione e trasparenza, con la L. n. 190/2012, ha certamente comportato una significativa novità per le Amministrazioni Pubbliche (anche locali), le quali sono state chiamate sia ad introdurre un modello di prevenzione del rischio corruzione sia a rispettare determinati obblighi di trasparenza.

L'impostazione che è stata data fin dal primo PNA è di ritenere l'Amministrazione dell'Ente responsabile non solo della programmazione e dell'indirizzo della gestione affidata ai responsabili dei servizi, ma anche della progressiva implementazione e maturazione di un "sistema immunitario" (di forte connotazione organizzativa) finalizzato a prevenire:

- a) da una parte, i tentativi dall'esterno di forzare il funzionamento neutrale e corretto dell'Amministrazione per ottenere specifici vantaggi/utilità dirette o indirette;
- b) dall'altra parte, l'acquiescenza seduttivo-concupiscente con cui i dipendenti pubblici di una qualunque Amministrazione centrale o periferica dello Stato o delle sue articolazioni funzionali e territoriali potrebbero rendersi disponibili ad attrarre istanze o ammettere comportamenti (non solo relazionali) di scorretta e imparziale azione amministrativa ancorché "procedimentalizzati" formalmente in maniera anche ineccepibile.

Il secondo presupposto fondamentale, costante in questo primo lustro applicativo, è rappresentato dalla chiara percezione e convinta consapevolezza che, riducendo il *deficit* di trasparenza che la Pubblica Amministrazione italiana ancora presentava all'inizio del presente millennio, si sarebbe contribuito in maniera determinante al rapido sviluppo proprio del descritto sistema immunitario.

Tale evoluzione rileva, *a fortiori*, in virtù della spinta a permettere un'economica trasparenza fornita - quale terzo presupposto aggiuntivo, non già originario - dalla digitalizzazione della nostra Pubblica Amministrazione, i cui margini di potenziale funzionalità in ottica anti-corruttiva sono ancora quasi del tutto inesplorati e solo (minimamente) intuiti, forse anche dalla malavita organizzata, che di certo non si trova interessata a favorirne, quindi, una rapida ed incisiva espansione.

La scelta legislativa, come stratificata ad oggi dopo le modificazioni introdotte dal D.Lgs. n. 97/2016, ha rappresentato indubbiamente un passaggio fonda-

mentale, accentuando l'attenzione delle Amministrazioni Pubbliche verso una tematica rilevante e di interesse strategico nazionale che, anche sulla base del quadro di volta in volta disegnato dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), ha imposto la ben nota adozione di un Piano Triennale e la predisposizione di una Relazione finale avente periodicità annuale.

L'idea di fondo, da cui tale approccio trae spunto, è peraltro riconducibile e assimilabile all'introduzione dei modelli organizzativi (implementati anche nelle società ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001) finalizzati a creare le condizioni di contesto specifico che dovrebbero *sfavorire* il possibile concretizzarsi di comportamenti non conformi/corretti, sanzionati dall'ordinamento giuridico, causanti una possibile correttezza indiretta degli Amministratori della società.

Peraltro, è utile ricordare come le logiche dell'anticorruzione non concernono esclusivamente le fattispecie disciplinate (e quindi sanzionate) dal codice penale, ma più ampiamente assumono un'accezione più estesa legata al contrasto di fenomeni di *mala gestio (maladministration)*, sfociando quantomeno in possibili profili di responsabilità dirigenziale e disciplinare, comunque all'interno di un sistema valutativo complessivo, inerente l'intera forza lavoro dell'ente.

Correlatamente, l'ordinamento ha sviluppato altresì una diffusa disciplina destinata ad ampliare i livelli di trasparenza (in particolare contenuta nel D.Lgs. n. 33/2013) delle Pubbliche Amministrazioni, anche mediante l'introduzione di una serie di obblighi di pubblicazione finalizzati a rendere accessibile una molteplicità di informazioni in modo generalizzato, quale "misura principe" (o per lo meno prioritaria) per ridurre il rischio di corruzione.

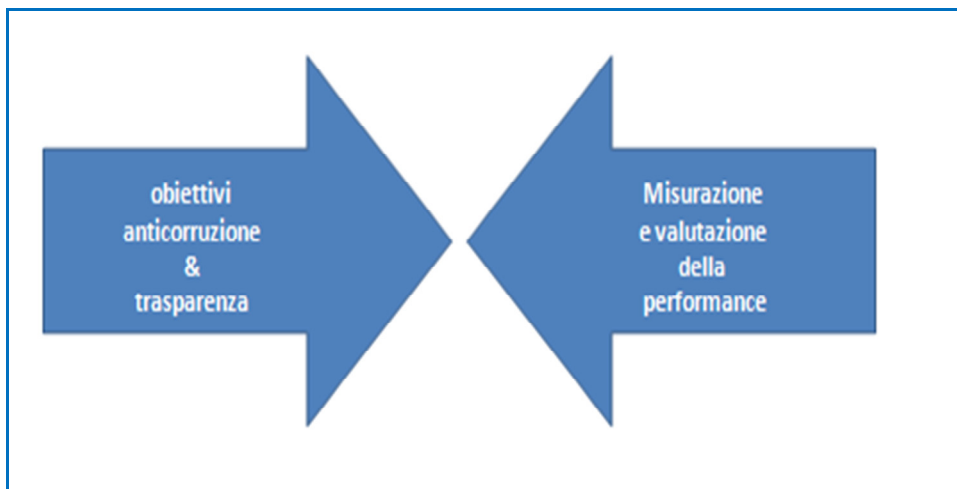
È quindi del tutto evidente come il "sistema anticorruzione" (ed il sotto-sistema della trasparenza) richieda l'individuazione e la definizione di appositi obiettivi da misurare attraverso specifici indicatori, allo scopo di delineare il quadro programmatico rilevante per l'impostazione della gestione nei molteplici aspetti in cui essa si articola, anche "sfruttando" la rilevanza motivazionale che la qualificazione di *performance* conferisce a tale atipica prospettiva programmatico-gestionale.

Del resto, in tale direzione, si esprime esplicitamente la nuova formulazione della L. n. 190/2012 (successivamente alle modifiche recate dal D.Lgs. n. 97/2016), secondo la quale *"i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza"*.

Inoltre, come ricordato in precedenza¹, sulla base di una specifica previsione contenuta nell'art. 44 del D.Lgs. n. 33/2013 è rilevante sottolineare come *"l'organismo indipendente di valutazione verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel piano triennale per la prevenzione della corruzione e quelli indicati nel Piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori"*, proprio

¹ Si veda il Capitolo 4.

a dare evidente dimostrazione dell'esigenza di attivare la richiesta correlazione tra i diversi strumenti di programmazione.



6.2. L'approccio anti-corruzione

Tenendo in considerazione che nel mondo *"regulated"* della Pubblica Amministrazione italiana non si può dare concreta applicazione ad un dettato normativo senza riferirsi a Linee Guida ufficiali (peraltro nello specifico ambito di cui trattasi elaborate da ANAC) o a *best practice* di riferimento è però utile affermare la necessità che l'implementazione del modello organizzativo in questione non sia esclusivamente correttamente normativamente orientata, ma sia metodologicamente adeguata.

L'appropriatezza del modello organizzativo da implementare finalizzato alla prevenzione della corruzione deriva dalla scelta di considerare la corruzione quale uno dei rischi cui è soggetta un'organizzazione (pubblica o privata), insieme al esempio al rischio di fallimento o di dissesto.

In tali termini più che prevenire la corruzione, si deve gestire il rischio della corruzione, così come il rischio di fallimento o di dissesto.

Anche intuitivamente, si tratterà di creare le migliori condizioni perché le due caratteristiche (criteri) che permettono di ponderare un qualunque rischio, cioè la *frequenza* e l'*impatto*, siano sotto-controllo nei loro elementi costitutivi (fattori di rischio) e siano sottoposti (direttamente/indirettamente) ad un processo di progressiva mitigazione (rispetto al loro livello stimato in una certa situazione di partenza/data), mediante l'attuazione di un sistema di idonee misure di vario tipo, ma comunque di stampo organizzativo.

Come afferma testualmente la delibera 28 ottobre 2015, n. 12 dell'ANAC, infatti,

"le misure di prevenzione hanno un contenuto organizzativo. Con esse vengono adottati interventi che toccano l'amministrazione nel suo complesso (si pensi alla riorganizzazione dei controlli interni), ovvero singoli

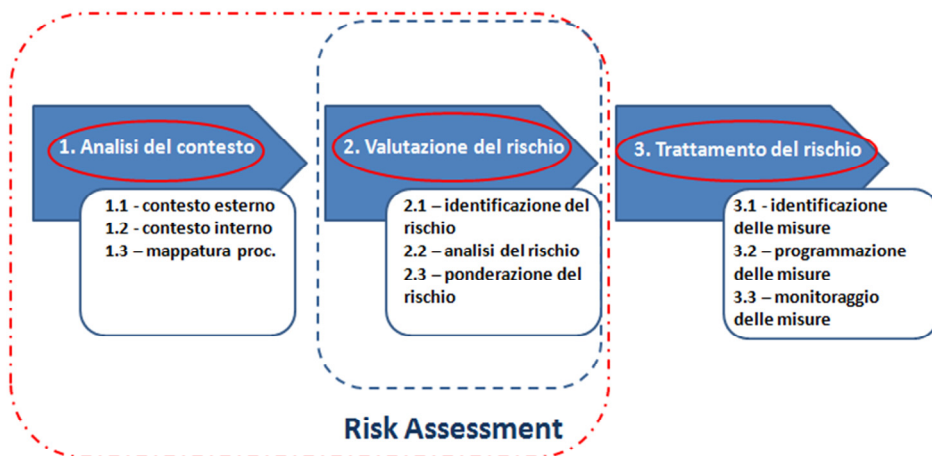
settori (la riorganizzazione di un intero settore di uffici, con redistribuzione delle competenze), ovvero singoli processi/procedimenti tesi a ridurre le condizioni operative che favoriscono la corruzione nel senso ampio prima indicato. Sono misure che riguardano tanto l'imparzialità oggettiva (volte ad assicurare le condizioni organizzative che consentono scelte imparziali) quanto l'imparzialità soggettiva del funzionario (per ridurre i casi di ascolto privilegiato di interessi particolari in conflitto con l'interesse generale).

Se non si cura all'imparzialità fin dall'organizzazione, l'attività amministrativa o comunque lo svolgimento di attività di pubblico interesse, pur legittimi dal punto di vista formale, possono essere il frutto di una pressione corruttiva”.

Merita sottolineare, in proposito, l'esigenza/opportunità di adottare un approccio realmente strategico e non meramente adempimentale, in quanto:

- a) è necessario realizzare un'efficace integrazione con i diversi sistemi e strumenti già operanti nell'ambito degli Enti locali, che pure sono variamente interessati alle logiche di prevenzione della corruzione (è sufficiente citare, in proposito, l'integrazione con il sistema di programmazione e controllo);
- b) l'attuazione delle politiche per la prevenzione della corruzione implica l'assunzione di una logica pluriennale, tanto è vero che il piano ha durata triennale, per favorire l'introduzione di un metodo realmente programmatico nell'implementazione proprio degli strumenti ritenuti utili;
- c) il programma di prevenzione, insieme alle misure individuate, costituisce un elemento di comunicazione nei confronti dei diversi *stakeholder* che, a vario titolo, "partecipano" alla gestione dell'Ente locale (o dell'Amministrazione Pubblica);
- d) sussiste un quadro sanzionatorio piuttosto articolato e complesso destinato ad incidere in modo estremamente significativo e anche diffuso sull'effettiva implementazione (e sull'efficacia) degli strumenti di contrasto della corruzione.

Tavola 6.1 – Il Processo di management del rischio di corruzione



Tratto da *La Gestione del Rischio di Corruzione, secondo CIVIT e ANAC, in: aggiornamento 2015 al PNA 2013 (rielaborazione propria)*

Il processo di gestione di un rischio (*risk management*) può - generalmente e specificatamente in riferimento alla corruzione (nella Pubblica Amministrazione italiana) - avvalersi di un approccio standardizzato internazionale noto e diffuso in tutte le grandi e medie *corporation* private rappresentato dalla normativa UNI ISO 31000².

Gli *standard* in questo ambito maggiormente conosciuti sono:

- AIRMIC, ALARM, IRM, 2002 ovvero lo *standard* elaborato dalle maggiori organizzazioni di *risk management* del Regno Unito, ripreso successivamente anche dalla Federazione Europea delle Associazioni di *Risk Management* - FERMA -;

² È il Dipartimento funzione pubblica che nel 2012 (in allora responsabile della prevenzione della corruzione, oggi in capo ad ANAC) che nell'allegato 1 sub B.1.1.1 al PNA 2013 orienta l'elaborazione dei primi PTPC - successivi al primo PNA (2013) - verso tale *standard*. La norma ISO 31000 è stata redatta nel 2009 dal Comitato Tecnico ISO/TMB "Risk management". Lo *standard* ISO 31000 fornisce i principi e linee guida per la gestione di qualsiasi forma di rischio in un modo sistematico, trasparente e credibile ed all'interno di qualunque campo di applicazione e contesto. Lo *standard* ISO 31000 promuove l'armonizzazione dei processi di gestione del rischio, senza per questo prescindere dalle esigenze di specifiche considerazioni connesse a ciascuna azienda, fornendo un approccio comune a supporto di norme che riguardano rischi e/o settori specifici, senza peraltro sostituirsi a tali norme. La peculiarità dello *standard* ISO 31000 è data dalla sua applicabilità a **qualsiasi tipologia di azienda/organizzazione** (indipendentemente dallo specifico settore di competenza), in relazione ai suoi **vari ambiti di attività** (inclusi le strategie, i processi operativi, lo sviluppo dei progetti), così come a **qualsiasi tipo di rischio** a cui è esposta (quale che siano la sua natura e le conseguenze, positive o negative che può generare). In riferimento alla materia è stato considerato di interesse il Position Paper ANRA (Associazione Nazionale *Risk Manager*) "Gli *standard* di *risk management* e l'ISO 31000" (nov 2011), dal quale sono stati tratti i contenuti (e le figure) ivi presentati.

- Co.So. II, 2004, pubblicato dal *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (organismo privato USA che si occupa di controlli interni/*audit* e *corporate governance*), il documento descrive i principi, le componenti ed i concetti più rilevanti della gestione del rischio aziendale, con particolare attenzione ai ruoli e ai compiti delle diverse funzioni in ottica *corporate governance*;
- AS/NZS 4360:2004, che rappresenta il primo standard elaborato in Australia/Nuova Zelanda che fornisce le linee guida generiche del processo di *risk management*;
- AS/NZS - ISO 31000:2009, ovvero l'evoluzione del precedente standard Australiano, sviluppato in Europa come standard ISO e adottato sia in Europa sia successivamente in Australia/Nuova Zelanda;
- ISO Guide 73:2009 - Vocabulary, 2009, contenente la guida che uniforma il significato della terminologia tecnica relativa al processo di *risk management*, in lingua inglese;
- ISO 31000, 2009, afferente il documento intitolato "*Risk management. Principles and guidelines*" contiene le linee guida applicative dell'art.41 secondo comma lett. b della direttiva 2006/43 relativa ai conti annuali e consolidati (attuata in Italia con il D.Lgs. n.39/2010);
- ISO 31010, 2009, ossia il documento intitolato "*Risk management techniques*" che supporta lo standard ISO 31000 fornendo indicazioni su appropriate tecniche di *assessment* dei rischi;
- UNI ISO 11230, 2007, ovvero *risk management. Vocabolario*, in lingua italiana.
- UNI ISO 31000, 2010, relativo al documento titolato "*Risk management. Principi e linee guida*", che costituisce una traduzione in lingua italiana delle linee guida ISO 31000.

La struttura dello *standard* ISO 31000 si fonda sulla relazione fra i *principi* che devono essere osservati per gestire efficacemente il rischio, la *struttura di riferimento* in cui si attua la gestione del rischio ed il *processo* di gestione del rischio.

6.2.1. I principi

Lo *standard* ISO 31000 indica una serie di principi a cui un'organizzazione dovrebbe ispirarsi per conseguire un'efficace gestione del rischio.

Infatti, la gestione del rischio:

- a) crea e protegge il valore;
- b) è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione;
- c) è parte del processo decisionale;
- d) tratta esplicitamente l'incertezza;
- e) è sistematica, strutturata e tempestiva;
- f) si basa sulle migliori informazioni disponibili;
- g) è "su misura";
- h) tiene conto dei fattori umani e culturali;

- i) è trasparente e inclusiva;
- j) è dinamica, iterativa e reattiva al cambiamento;
- k) favorisce il miglioramento continuo dell'organizzazione.

6.2.2. La struttura

Tutte le organizzazioni, pubbliche e private, dovrebbero puntare ad un appropriato livello di *performance* della propria struttura di riferimento per la gestione del rischio in linea con la criticità delle decisioni da prendere.

Tenuto conto che i rischi sono considerati in termini di "effetto dell'incertezza sugli obiettivi prefissati/canoni di rispetto", la loro gestione è considerata come centrale per i processi di gestione dell'organizzazione e essenziale per il raggiungimento degli stessi obiettivi e finalità (*mission*).

Il successo della gestione del rischio dipende, pertanto, dall'efficacia della struttura gestionale di riferimento che fornisce le fondamenta e gli assetti per integrare la stessa gestione del rischio nell'intera organizzazione a tutti i livelli.

Tale struttura ha il compito di garantire che le informazioni relative al rischio, ottenute dal processo di gestione, siano riferite nel rispetto dei programmi di comunicazione e *reporting* agli organi decisionali pertinenti per materia e all'esterno.



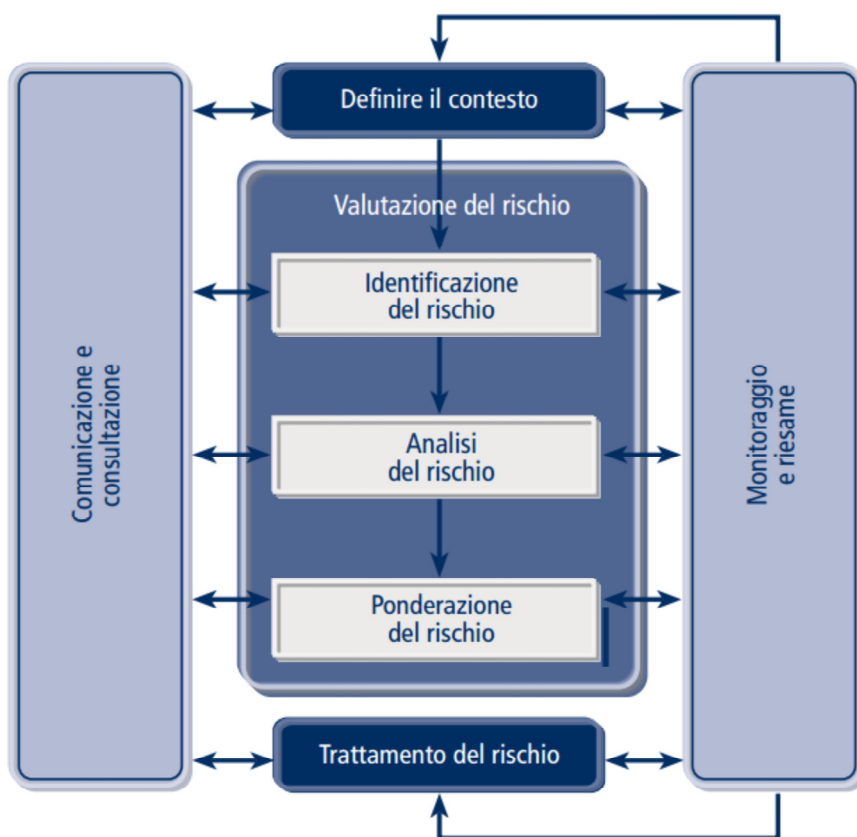
6.2.3. Il processo

Il processo di gestione del rischio può essere rappresentato come un elenco di attività coordinate e con una sequenzialità ciclica.

Lo standard ISO 31000 ha concepito il processo di *risk management* prevedendo alcune fasi principali – identificazione, analisi, ponderazione e trattamento del rischio – evidenziando altresì come la preventiva definizione del contesto, il monitoraggio e la comunicazione siano comunque degli elementi basilari per attuare correttamente le attività di *risk management*.

È importante evidenziare come il processo di gestione del rischio debba essere non solo parte integrante della strategia e della gestione, ma anche strumento gestionale incorporato nella cultura e nelle prassi di qualunque organizzazione.

Tavola 6.2 – Il processo di *risk management*



Come si può notare, le tavole 6.1 e 6.2 sono sostanzialmente identiche, in termini logici di contenuto oltretutto sinottiche di quanto sia *centrale* la fase di valutazione del rischio, ma evidentemente “condizionata” dalla definizione del contesto, il tutto determinante il trattamento del rischio mediante l’adozione di idonee misure.

6.3. Lo strumento di prevenzione della corruzione: il PTPC

L'accennato obbligo di dotarsi annualmente di un piano triennale di prevenzione della corruzione, da parte di ogni Pubblica Amministrazione, dovrebbe quindi sussumere in termini di contenuto la descritta struttura del processo, così da comunicare pubblicamente anche in termini di coinvolgimento propositivo esterno sia la percezione (definizione) del *contesto* che ciascuna Amministrazione possiede, sia la vera e propria *valutazione* del rischio (di corruzione), che l'insieme delle *misure* progettate per la mitigazione del rischio (di corruzione). Una possibile struttura di un PTPC potrebbe, quindi, essere la seguente:

Parte prima

1. Premessa.
2. Organizzazione e funzioni attribuite all'Ente.
3. Il Processo di elaborazione del PTPC: obiettivi, ruoli e responsabilità.
4. Metodologia di analisi del rischio.
5. Analisi del contesto esterno.
6. Analisi del contesto interno.
7. Mappatura delle attività (con *drill down* da processo ... ad azioni) e individuazione dei comportamenti a rischio di corruzione.
8. Valutazione e ponderazione del rischio:
 - *assessment* degli eventi rischiosi
 - individuazione/assegnazione delle «categorie di comportamento a rischio»
 - definizione matrice di rischiosità o graduatoria attività/fasi/azioni a rischio.

Parte seconda

9. Trattamento del rischio: identificazione e programmazione delle misure di prevenzione
10. Misure generali (descrizione, responsabile, pianificazione temporale, elementi per il monitoraggio):
.....
 - 10.1 Codice di comportamento
 - 10.2 Misure di disciplina del conflitto d'interesse: obblighi di comunicazione e di astensione
 - 10.3 Autorizzazioni allo svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali
 - 10.4 Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro
 - 10.5 Inconferibilità di incarichi dirigenziali ed incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali
 - 10.6 Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la Pubblica Amministrazione
 - 10.7 Rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione
 - 10.8 Tutela del *whistleblower*
 - 10.9 Formazione sui temi dell'etica e della legalità e formazione specifica in materia di contratti pubblici; azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile
 - 10.10 Informatizzazione dei processi
 - 10.11
11. Misure specifiche (descrizione, responsabile, pianificazione temporale, elementi per il monitoraggio):
.....
12. Consultazione pubblica e monitoraggio sull'attuazione del PTPC.

Parte Terza

Sezione Trasparenza

13. Introduzione.

14. Le principali novità normative intervenute

15. Processo di pubblicazione: elementi essenziali.

15.1 Gestione dei flussi informativi dall'elaborazione alla pubblicazione dei dati (all'interno dell'area di collaborazione-intranet): processo e *flow chart*.

16. Iniziative di comunicazione della Trasparenza e Integrità.

17. Dati e informazioni ulteriori.

18. Accesso civico (semplice).

19. Accesso (civico) generalizzato.

Come noto, il responsabile della predisposizione annuale del PTPC negli Enti territoriali è il segretario, in quanto di *default* responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

Nondimeno, l'inclusività dell'intero processo di *risk management* e il richiamo esplicito delle norme al dovere di collaborazione e partecipazione dei dirigenti e dei lavoratori tutti oltreché dell'organismo di valutazione al processo indicato determinano una sostanziale responsabilità individuale.

Tale responsabilità non può evidentemente essere complessiva, ma differenziata in ragione delle facoltà e dei poteri assegnate/previsti ai differenti ruoli presenti/agiti all'interno di ogni ente e specifica rispetto al coinvolgimento previsto per ciascuno (individualmente o in gruppo), nei vari passaggi del PTPC, a cura del RPCT.

6.4. Risk e performance management

È bene ricordare che l'accennata responsabilità sostanziale viene anche chiaramente esplicitata e prescritta fin dal PNA 2013, come emerge chiaramente consultando l'allegato 1 che (sub B.1.1.4), afferma quanto segue:

“Il PTPC deve individuare per ciascuna misura da implementare il responsabile dell'implementazione e il termine per l'implementazione stessa. L'efficacia del PTPC dipende dalla collaborazione fattiva di tutti i componenti dell'organizzazione e, pertanto, è necessario che il suo contenuto sia coordinato rispetto a quello di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'Amministrazione. Il PTPC deve quindi essere strutturato come documento di programmazione, con l'indicazione di obiettivi, indicatori, misure, responsabili, tempistica e risorse. Risulta importante stabilire gli opportuni collegamenti con il ciclo della *performance*; tali collegamenti devono essere reali e non dei meri richiami/rinvii tra i Piani (es: tra PP e PTPC)”.

Le Amministrazioni a tal fine devono procedere, come da indicazioni già ricevute dalla delibera n. 6/2013 della CIVIT, alla costruzione di un ciclo delle *performance* integrato, che comprenda gli ambiti relativi:

√ alla *performance*;

√ agli *standard* di qualità dei servizi;

✓ alla trasparenza ed alla integrità;

✓ al piano di misure in tema di misurazione e contrasto alla corruzione.

È dunque necessario un coordinamento tra il PTPC e gli strumenti già vigenti per il controllo nell'amministrazione nonché di quelli individuati dal D.Lgs. n. 150 del 2009, ossia:

✓ il Piano e la Relazione sulla *performance* (art. 10 del D.Lgs. n. 150 del 2009),

✓ il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (art. 7 del D.Lgs. n. 150 del 2009),

✓ il P.T.T.I.³

La rilevanza strategica dell'attività di prevenzione e contrasto della corruzione comporta che le amministrazioni debbano procedere all'inserimento dell'attività che pongono in essere per l'attuazione della L. n. 190 nella programmazione strategica e operativa, definita in via generale nel piano delle *performance* - PP (e negli analoghi strumenti di programmazione previsti nell'ambito delle amministrazioni regionali e locali).

*Quindi, le Pubbliche Amministrazioni procedono ad inserire negli strumenti del ciclo della performance, in qualità di obiettivi e di indicatori per la prevenzione del fenomeno della corruzione, i processi e le attività di programmazione posti in essere per l'attuazione del PTPC **In tal modo, le attività svolte dall'amministrazione per la predisposizione, l'implementazione e l'attuazione del PTPC vengono inserite in forma di obiettivi nel PP, nel duplice versante della:***

✓ performance organizzativa (art. 8 del D.Lgs. n. 150 del 2009), con particolare riferimento:

○ all'attuazione di piani e misure di prevenzione della corruzione, nonché la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti (art. 8, comma 1, lett. b), D.Lgs. n. 150 del 2009);

○ allo 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 (art. 8, comma 1, lett. e), D.Lgs. n. 150 del 2009), al fine di stabilire quale miglioramento in termini di *accountability* riceve il rapporto con i cittadini l'attuazione delle misure di prevenzione;

✓ performance individuale (ex art. 9, D.Lgs. n. 150 del 2009), dove andranno inseriti:

³ PTI oggi riassorbito all'interno del PTPC.

o nel PP, ex art. 10 del D.Lgs. n. 150 del 2009, gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori, in particolare gli obiettivi assegnati al Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT), ai dirigenti apicali in base alle attività che svolgono ai sensi dell'art. 16, commi 1, lett. l) *bis, ter, quater*, D.Lgs. n. 165 del 2001⁴; ai referenti del responsabile della corruzione, qualora siano individuati tra il personale con qualifica dirigenziale;

o nel Sistema di misurazione e valutazione delle *performance* ex art. 7 del D.Lgs. n. 150 del 2009 gli obiettivi, individuali e/o di gruppo, assegnati al personale formato che opera nei settori esposti alla corruzione ed ai referenti del responsabile della corruzione, qualora siano individuati tra il personale non dirigente.

Dell'esito del raggiungimento di questi specifici obiettivi in tema di contrasto del fenomeno della corruzione individuati nel PTPC (e dunque dell'esito della valutazione delle *performance* organizzativa ed individuale) occorrerà dare specificamente conto nell'ambito della Relazione delle *performance* (art. 10, D.Lgs. n. 150 del 2009), dove a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, l'amministrazione dovrà verificare i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti.

È, quindi, di tutta evidenza che il legislatore e gli estensori degli interventi di *soft law* (Dipartimento di funzione pubblica, CIVIT e ora ANAC) hanno inteso attrarre al circuito motivazionale/disciplinare, già descritto, anche l'intero processo di *risk management* della corruzione.

Sarà, cioè, possibile che nel caso di valutazione non completamente positiva di uno o più obiettivi di *performance* riconducibili alla prevenzione della corruzione (in termini di gestione del rischio di corruzione – *risk management*) ci siano, in ultima analisi, delle ripercussioni (non positive) sul trattamento salariale individuale legato alla *performance*, che potrebbero anche ricondursi alle c.d. "particolari/specifiche responsabilità" oltretché riflettersi sul piano disciplinare.

⁴ D.Lgs. n. 165/2001 - Art. 16. Funzioni dei dirigenti di uffici dirigenziali generali

"1. I dirigenti di uffici dirigenziali generali, comunque denominati, nell'ambito di quanto stabilito dall'articolo 4 esercitano, fra gli altri, i seguenti compiti e poteri:

omissis

l-bis) concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti.

l-ter) forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo.

l-quater) provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

omissis"

In conclusione, la sequenza logica da attuare parte dalla predisposizione/aggiornamento del piano triennale di prevenzione della corruzione ed impone di tenere conto di quanto previsto e definito nel PTPC nella fase di formazione del piano della *performance* (PP), al fine di *costruire/individuare e assegnare* (in quest'ultimo) degli obiettivi e degli indicatori/*target* che "conducano" proprio all'attuazione delle misure che sono state specificamente definite, da verificare anche nell'ambito del riscontro della relazione finale del RPCT (e non viceversa, ossia a partire dal piano della *performance* e rispetto alla formazione del piano della prevenzione della corruzione).

La coerenza tra i piani ed i documenti di programmazione strategico-operativa (DUP ed altri, quali il piano della formazione), invece, così come la circostanza che ai fini della determinazione (misurazione e valutazione) della *performance* si sia tenuto conto dell'attuazione delle misure anticorruzione e trasparenza deve, invece, risultare ai fini della validazione della relazione sulla *performance*, nell'ambito dei diversi contenuti che, a loro volta, devono essere oggetto di analisi proprio a cura degli organismi di valutazione.

Di conseguenza, alla luce di tale percorso normativo-metodologico, questi ultimi sono investiti di un ruolo sempre più pregnante ed incisivo rispetto alla verifica ed alla certificazione dei livelli di *performance* conseguiti dagli Enti locali, non soltanto in termini di (livelli di effettivo) conseguimento degli obiettivi *gestionali*, ma anche in termini sia di conseguimento degli obiettivi anticorruzione e trasparenza, derivati dal PTPC e riflettenti il processo di *risk management* della corruzione, sia di misurazione della *performance* organizzativa (per i riflessi che su questa ha il processo di *risk management*).

6.5. I red flag indicator

Cambiando la visione di considerazione della disciplina anticorruzione, in una logica di controllo di gestione, assumono una rilevante importanza i "*Red Flag Indicators*"⁵ - RFI ("cartellini rossi"), destinati a rappresentare la sussistenza di una serie di indizi forieri di generare potenzialmente dei rischi anticorruzione.

Tale soluzione, del resto, si configura come pienamente coerente con le deliberazioni dell'ANAC⁶ che, in più occasioni⁷, ha ribadito l'importanza di ricorrere a tali strumenti, osservando – proprio in relazione all'autoanalisi organizzativa – che "*nel tempo, l'utilizzo costante degli indicatori, anche in funzione*

⁵ A tali strumenti si fa cenno anche del "Rapporto sul primo anno di attuazione della Legge n. 190/2012" predisposto nel mese di dicembre 2013.

⁶ Un'impostazione analoga è accolta altresì in materia di contrasto del riciclaggio come dimostrato dal D.M. 25 settembre 2015 riguardante proprio la "*Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione*".

⁷ Si veda, ad esempio, la determinazione 28 ottobre 2015, n. 12 riguardante l'"Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione", considerando che analoghe indicazioni sono presenti nel PNA 2016, che contengono anche un numero significativo di esempi.

dell'organizzazione dei controlli interni, potrà fornire un quadro dinamico sull'andamento delle attività nell'area e sulla coerenza con il dettato normativo, consentendo di studiare e implementare misure specifiche di intervento o prevenzione dei rischi di corruzione. Ad esempio, un significativo incremento, in termini di valore degli affidamenti o di numerosità delle procedure, del ricorso a procedure d'urgenza, negoziate o di affidamento diretto, potrebbe richiedere l'attivazione di controlli mirati a verificare il rispetto dei principi di concorrenza e rotazione, ove richiesto, dando, inoltre, evidenza dell'eventuale presenza di operatori economici che sono stati destinatari di più di un affidamento nel periodo di tempo considerato".

Tali indicatori, secondo quanto anticipato, possono essere utilmente impiegati sia per verificare la sussistenza di indizi di un potenziale rischio di corruzione (soprattutto nell'ambito dei contratti pubblici), sia per riscontrare lo sviluppo del processo di *risk management* e il relativo impatto (nella loro virtuosa dinamica) derivante dall'introduzione di misure (generali e specifiche) orientate e finalizzate alla mitigazione di tale rischio.

Si tratta, in altri termini, di identificare ed alimentare un certo numero di indicatori principalmente sintomatici in grado di rappresentare la sussistenza di situazioni potenzialmente critiche nella prospettiva dell'anticorruzione e della trasparenza, attraverso un'espressione quantitativa dei fenomeni che formano oggetto di osservazione e di gestione.

L'impostazione sottesa trae spunto dalle logiche del controllo interno, attraverso l'individuazione di una serie di parametri finalizzati a far emergere situazioni e comportamenti anomali, potenzialmente critici e/o borderline rispetto a non conformità ordinali, mediante un'attività sistematica di verifica e di monitoraggio, con un approccio che può altresì favorire una maggiore oggettività delle analisi condotte e una più efficace rappresentazione esterna.

Tali indicatori, in aggiunta, in funzione delle scelte di impostazione adottate dal singolo Ente locale, in considerazione della circostanza che possono essere:

- i) utilizzati per l'attuazione delle logiche di *risk assessment*, ai fini dell'individuazione delle aree caratterizzate da maggiore rischio e che, conseguentemente, richiedono le misure più adeguate per prevenire il determinarsi di situazioni di corruzione;
- ii) impiegati ai fini dell'attuazione delle logiche di *risk management*, per il governo delle situazioni che connotano le aree caratteristiche da un maggiore rischio sul fronte della prevenzione della corruzione, nella prospettiva del loro contenimento;
- iii) adottati quali strumenti di misurazione del livello di *performance* conseguito nella prevenzione della corruzione, ricorrendo anche a modelli di *reporting* strategico (come la *balanced scorecard*) che possono essere utilizzati per realizzare un'efficace comunicazione nei confronti dei soggetti variamente interessati, ivi incluse le autorità di controllo;

iv) idonei alla realizzazione di forme di certificazione da parte di soggetti terzi o da parte degli organismi di valutazione, garantendo così la migliore corrispondenza, affidabilità ed attendibilità con le grandezze oggetto di specifica misurazione.

Merita sottolineare, in proposito, che trattasi di un modello di gestione del rischio corruzione che può essere utilizzato non solo nell'ambito del settore pubblico (anche alla luce delle disposizioni specifiche in materia), ma che trova ricorrente applicazione anche nel settore privato, ad esempio nel contesto bancario e finanziario.

Gli indicatori in questione possono essere individuati (in coerenza con i contenuti delle deliberazioni dell'ANAC) mediante un'attenta e puntuale autoanalisi organizzativa, a partire dall'identificazione delle aree di rischio, che costituisce ad evidenza lo *step* iniziale.

All'interno di ogni area di rischio preventivamente selezionata, poi, si rende necessario individuare i processi che ne costituiscono le componenti caratterizzanti, a loro volta scomponibili in attività e azioni, di livello più elementare, che consentono altresì il collegamento – quantomeno – con i principali attori che vi concorrono. Le attività/azioni elementari, soprattutto, nella prospettiva evidenziata, costituiscono il principale riferimento per la migliore definizione degli indicatori destinati ad esprimere potenziali fenomeni di corruzione, con l'individuazione non solo del significato, ma anche delle loro caratteristiche.

In proposito, valgono le regole, le modalità e le soluzioni che le tecniche del "controllo di gestione" stabiliscono, con la conseguenza che gli indicatori selezionati dovrebbero essere definiti nei molteplici elementi caratterizzanti (modalità di determinazione, fonte dei dati, limiti teorici, target di riferimento, *benchmarking*, ecc.).

Il set di indicatori definito deve operare, ad evidenza, in modo sistematico, mediante l'alimentazione di un'apposita banca dati destinata a sedimentare progressivamente il quadro di riferimento da utilizzare per svolgere le analisi più appropriate, anche in un'ottica intertemporale.

Nome dell'indicatore
Descrizione dell'indicatore
Ambito (di riferimento)
Tipo di calcolo / Formula / Formato
Fonte / i dei dati
Frequenza di rilevazione
Reportistica

A tale scopo, tra l'altro, possono essere utilizzati, per assicurare la migliore rappresentazione degli esiti, tutti gli strumenti di reporting che la dottrina e la prassi hanno progressivamente elaborato (sia in termini di *business intelligence* che di *balanced scorecard*), importanti altresì per assicurare una disamina legata alle differenti prospettive e dimensioni di analisi più significative.

Del resto, l'impostazione che utilizza i descritti indicatori, dovrebbe permettere diversi profili di indagine, in funzione delle poliedriche attività che l'Ente locale svolge e che possono essere soggette al rischio da prevenire, sulla base di quanto previsto dalla L. n. 190/2012, attraverso una più efficace "organizzazione dell'organizzazione".

La concezione originale dei *red flag indicators* è fondamentalmente focalizzata sul processo di approvvigionamento (acquisto di beni e servizi e appalto di lavori e le correlate principali fasi: *programmazione, progettazione della gara, selezione del contraente, verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto, esecuzione e rendicontazione*) dal quale traggono principalmente (ma non esclusivamente) origine i rischi di corruzione.

Nondimeno, ancorché precipuamente applicabili all'ambito degli acquisti ed approvvigionamenti, le logiche che governano l'impiego dei *red flag indicators* possono consentirne l'applicazione in ambiti diversi, seppure nella prospettiva della più efficace individuazione dei segnali di *mala gestio*.

Quindi, sono chiaramente estensibili alle eventuali aree di rischio specifiche e a tutte le altre aree generali di rischio: autorizzazione o concessione; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed Enti pubblici e privati; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'art. 24 del citato D.Lgs. n. 150/2009; gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni; incarichi e nomine; affari legali e contenzioso.

Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai seguenti indicatori che possono essere individuati ed utilizzati allo scopo, rappresentati nella loro denominazione e nelle modalità di determinazione:

Denominazione	Formula	Ambito
Incidenza procedura di urgenza	Numero procedure d'urgenza / Numero procedure attivate	Procedure di acquisto
Incidenza procedure importo eccezionale	Numero procedure importo eccezionale / Numero procedure attivate	Processo di acquisto
Entità del contenzioso	Numero procedure con contestazioni / Numero procedure attivate	Processo di acquisto
Completezza documentazione di gara	Numero di procedure con documentazione incompleta / Numero procedure attivate	Processo di acquisto
Coerenza quantitativa	Numero procedure con superamento quantitativo / Numero procedure attivate	Processo di acquisto
Correlazione tra richiedenti e fornitori	Numero richiedenti acquisti / Numero fornitori	Processo di acquisto
Numero medio partecipanti alle procedure	Numero offerte pervenute / Numero procedure attivate	Processo di acquisto

6. Misurazione e valutazione della performance e gestione del rischio di corruzione

Denominazione	Formula	Ambito
Incidenza proroghe gare	Numero procedure con proroga termini / Numero procedure attivate	Processo di acquisto
link di download completi	Percentuale di link di download (sul sito) per documenti di gara/incarichi/... completi	Processo di acquisto/incarichi/consulenze
Tempi medi di pagamento rispetto alla liquidazione	$\frac{\sum_{i=1}^n tp - tl}{n}$	Gestione finanziaria
Tempi medi di pagamento rispetto ai tempi contrattuali	$\frac{\sum_{i=1}^n tp - tc}{n}$	Gestione finanziaria
Deviazione standard tempi di pagamento rispetto ai tempi contrattuali	$\sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (tp - tc)^2}{n}}$	Gestione finanziaria

È evidente che tali indicatori, che non sono soltanto relativi alla gestione degli approvvigionamenti, consentono di inferire eventuali situazioni di criticità caratterizzanti la gestione dell'Ente locale, evidenziando altresì l'entità delle possibili condizioni di anomalia.

Ai fini dell'individuazione e della selezione degli indicatori da utilizzare, è anche possibile fare riferimento alle esperienze che si sono già sedimentate sul tema, pure a livello internazionale, che consentono altresì di intendere al meglio le logiche di fondo.

A titolo esemplificativo, è possibile richiamare il documento denominato "CO-COF 09/0003/00-IT _ Nota di informazione sugli indicatori di frode per il FESR, l'FSE e l'SC" predisposto dalla Commissione Europea (Comitato di coordinamento dei fondi) nel 2009 e finalizzato a rafforzare il sistema di gestione e di controllo ed a prevenire e individuare le frodi⁸.

Nell'ambito di tale documento, infatti, sono individuati i più diffusi "meccanismi di frode" a cui sono abbinati gli indicatori connessi che consentono di individuarne la sussistenza e la presenza dei segnali significativi, offrendo così un utile supporto agli operatori.

Si riportano, di seguito, alcune tipologie di frodi con i correlati *red flag indicators* (RFI) appositamente individuati, estratti proprio dal richiamato documento.

⁸ La Nota costituisce una delle azioni nell'ambito di un'ampia iniziativa avviata nel 2008: la DG Politica regionale e la DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità, con la collaborazione dell'OLAF hanno elaborato una strategia comune di prevenzione delle frodi (SCPF) che comporta una serie di misure antifrode per sensibilizzare alla frode nell'ambito della gestione condivisa e fornire orientamenti e strumenti preventivi per combattere le frodi.

Tipo di Frode

CORRUZIONE – PAGAMENTI ILLECITI

Descrizione del meccanismo:

I pagamenti illeciti fanno riferimento al dare o al ricevere un "oggetto di valore" per influenzare un atto ufficiale o una decisione commerciale.

Indicatori di frode:

L'indicatore più comune per i pagamenti illeciti è costituito da un trattamento favorevole ingiustificato di un contraente da parte di un addetto al contratto per un determinato periodo di tempo.

Altri cartellini rossi:

- stretta socializzazione tra l'addetto all'appalto e il fornitore di servizi o di prodotti;
- inspiegabile o improvviso aumento del reddito dell'addetto all'appalto;
- l'addetto all'appalto esercita un'attività esterna non dichiarata;
- il contraente è noto nell'ambiente industriale per i suoi pagamenti illeciti;
- modifiche non documentate o frequenti ai contratti per aumentare il valore del contratto;
- l'addetto all'appalto non accetta una promozione in un settore diverso dagli appalti;
- l'addetto all'appalto non presenta una dichiarazione di conflitto di interessi o la presenta in modo incompleto.

* * * * *

Tipo di Frode

MANIPOLAZIONE DEI CAPITOLATI

Descrizione del meccanismo:

Le richieste di offerte o di proposte possono contenere specifiche che sono confezionate per coincidere con le qualifiche di un particolare offerente o che solo un offerente può soddisfare. Questa pratica è comune particolarmente per i contratti IT e altri contratti tecnici.

Indicatori di frode:

- solo uno o pochi offerenti rispondono alla pubblicazione del bando di gara;
- similarità tra le specifiche e i prodotti o i servizi del contraente vincitore della gara;
- reclami da parte di altri offerenti;
- le specifiche sono molto più restrittive o molto più ampie rispetto ad altre precedenti gare d'appalto simili;
- specifiche poco usuali o irragionevoli;
- numero elevato di gare vinte da un solo fornitore;
- socializzazione o contatti personali tra il personale che si occupa dell'appalto e gli offerenti durante la gara d'appalto;
- il compratore definisce una voce utilizzando la marca anziché la descrizione generica.

* * * * *

Tipo di Frode

MANIPOLAZIONE DELLE OFFERTE

Descrizione del meccanismo:

In una procedura di gara scarsamente controllata il personale addetto al contratto può manipolare le offerte dopo averle ricevute per assicurare che il contraente favorito sia selezionato (modifica delle offerte, "perdita" delle offerte, eliminazione di offerte in base a cosiddetti errori nelle specifiche, ecc.).

Indicatori di frode:

- reclami da parte degli offerenti;
- scarsi controlli e procedure di gara inadeguate;
- segni di modifiche alle offerte dopo il loro ricevimento;
- offerte annullate a causa di errori;
- un offerente qualificato eliminato in base a motivi discutibili;
- la gara d'appalto non è ripubblicata sebbene non sia stato ricevuto il numero minimo di offerte.

* * * * *

Tipo di Frode SOSTITUZIONE DEI PRODOTTI

Descrizione del meccanismo:

La sostituzione dei prodotti fa riferimento alla sostituzione, di cui l'acquirente non è a conoscenza, di articoli di qualità inferiore a quelli specificati nel contratto. Nei casi più gravi la sostituzione dei prodotti può essere pericolosa, come ad esempio nei casi di carenze nelle infrastrutture o negli edifici. La sostituzione è particolarmente attraente nei contratti che prevedono materiali ad alto costo che possono essere sostituiti da materiali simili, molto meno costosi. La sostituzione comporta spesso delle parti che non possono essere individuate facilmente. Campioni preparati a tale scopo possono essere presentati per l'ispezione per trarre in inganno.

Indicatori di frode:

- imballaggio poco usuale o generico: imballaggio, colori e modelli differenti rispetto alla norma;
- discrepanza tra l'aspetto del prodotto e quello previsto;
- i numeri di identificazione del prodotto sono diversi da quelli pubblicati, o dai numeri di catalogo o dal sistema di numerazione;
- il prodotto non supera le prove operative descritte con una frequenza superiore alla media, è necessario sostituirlo rapidamente oppure i costi di gestione e di riparazione sono molto elevati;
- i certificati di conformità sono firmati da persone non qualificate o non autorizzate;
- differenza significativa tra i costi stimati e i costi effettivi dei materiali;
- il contraente è in ritardo, ma recupera rapidamente;
- numeri di serie cancellati o non usuali; numeri di serie non coerenti con il sistema di numerazione ufficiale del fabbricante;
- i numeri o le descrizioni degli articoli nella fattura o nell'inventario non corrispondono a quelli dell'ordine.

Dallo studio in precedenza richiamato è possibile riportare nel seguito, e con riferimento ai "bandi di gara" (*contract notice*) e agli "esiti di gara" (*contract award notice*), l'elenco dei *red flag indicators* rispettivamente proposti, con le conseguenti descrizioni:

CONTRACT NOTICE

1. Contracting authority has been convicted by final judgement, or has bad reputation
2. Framework agreement with a tenderer
3. Framework agreement with several tenderers (with less than 3 tenderers participating)
4. Term of the framework agreement (long)
5. Total estimated value of framework agreement (high)
6. Object of public procurement (cartel risk)
7. High estimated value (contract of outstanding value)
8. Amounts too uncertain (great difference allowed)
9. Contract can be renewed (several times, or for a longer time, or without any information)
10. Term of the contract (long or indefinite)
11. Omission of the definition of compulsory grounds of exclusion
12. Economic and financial ability – no minimum requirements
13. Economic and financial ability – conditions for capital (levels)
14. Economic and financial ability – required sales revenues > estimated value
15. Economic and financial ability – statement of sales revenues (period)
16. Technical capacity – no minimum requirement defined

17. Technical capacity – reference value > estimated value
18. Technical capacity – period of reference requirement
19. Technical capacity – requirement of a reference *performance* under a contract
20. Technical capacity – requirement of references co-financed by the EU
21. Technical capacity – setting geographical requirements
22. Technical capacity – experience of experts involved (number of years)
23. Accelerated procedure (use, and/or without statement of reasons)
24. Competitive procedure as legal grounds
25. The actual or predefined number of participants is low
26. No criteria specified for the limitation of participant numbers
27. Award criterion – definition is incomplete (no constituent factor or at least 2 constituent factors; basically no method defined)
28. Award criterion – payment deadline
29. Time limit for tendering/participation (short)
30. Opening date of tenders (differs from the time limit for tendering/participation)
31. Tender guarantee (amount)

* * * * *

CONTRACT AWARD NOTICE

1. Procedures without prior publication
2. Number of tenders received (low)
3. Winning economic actor(s) – related information
4. Ratio of the total final value and the estimated value
5. Unsuccessful procedure for risky reasons
6. Unsuccessful procedure without statement of reason
7. Successful procedure without contracting
8. Duration of evaluation (long)
9. Final value of the contract is too high

Esempi di descrizioni di RFI

23. The use of accelerated procedure

This red flag indicator checks two conditions related to types of public procurement procedures that can be accelerated. On the one hand, it signals a risk when the contracting authority opts for an accelerated procedure.

The Public Procurement Act does make acceleration possible in certain cases, but whether the prerequisite of an “exceptionally justified and urgent” case truly exists is mostly trusted to the discretion of the contracting authority, and deadlines are usually quite short for candidates and tenderers. Consequently, the use of such a procedure carries a risk in itself. On the other hand – exactly with respect to this exceptional case that requires some consideration –, the contracting authority has to state his reasons in the contract notice for opting for an accelerated restricted procedure or competitive procedure.

29. Time limit for tendering/participation (short)

This red flag indicator signals – an infringement –, if the time limit for tendering or participation is shorter than the minimum time limit stipulated in the Public Procurement Act (in accordance with EU regulations). In open procedures, the invitation to tender launching the procedure includes the time limit for tendering, while in two stage procedures and competitive dialogue procedures the time limit for participation has to be defined in the invitation to participate launching the first stage. (The time limit for tendering relevant in the later stages of procedures of two or more stages however does not necessarily have to be specified in the notice.) The time frame for tendering and/or participation starts on the day of the dispatch of the notices concerned. (This means electronic dispatch by the Public Procurement Authority in

6. Misurazione e valutazione della performance e gestione del rischio di corruzione

the interest of EU-wide publicity.) Legal regulations define minimum deadlines for procedures to ensure that equal opportunities and fair competition are observed.

2. Number of tenders received (low)

This red flag indicator is linked to the number of tenders received in the procedure, and signals a risk, if competition is at a low level in the procedure, or completely missing. Such a situation namely fundamentally defeats the reason why competitive public procurement procedures exist at all. As indicators (for now) do not signal degrees of risks depending on their severity, this indicator signals less than three tenders received in a procedure (or a part thereof) as a risk, but also shows whether one or two tenders had been submitted. As in negotiated procedures without prior publication (see the description of the previous indicator), or in certain cases of these it may lawfully happen that negotiations are only entered with one tenderer, and the system automatically highlights such procedures as risky, these procedures are removed from the indicator's scope of assessment.

5. Unsuccessful procedure for risky reasons

This red flag indicator checks what the reason for an unsuccessful procedure is, should it be declared unsuccessful. It signals a risk, if one of the following of the possible reasons for lack of success listed in the Public Procurement Act occur: 1. only invalid tenders (requests to participate have been submitted); 2. the contracting authority declares the procedure unsuccessful due to its becoming incapable to conclude the contract; 3. the contracting authority decides to invalidate the procedure due to action by a tenderer or candidate that severely damages the fairness of the procedure or the interests of the other tenderers or candidates. It is apparent from the above that different problems and red flag risks may be behind the three reasons for lack of success.

7. Successful procedure without contracting

This red flag indicator signals a risk if the public procurement procedure was successful (there is a winner), but the parties still do not conclude the contract based on the procedure. (The contracting authority has to inform also about this fact and its reasons in the notice.) The occurrence of this situation may be lawful, but – in line with indicator no. 5 above (one of the cases of unsuccessful procedure) – it carries a significant risk, especially because the prerequisites of a relief of the contracting obligation are strict, and in such a case the entity who won the procedure is already known.

In ultimo, e non certo per importanza, merita ricordare gli indicatori che sono stati elaborati ed evidenziati dall'ANAC soprattutto nelle istruzioni per l'aggiornamento dei piani anticorruzione, adottate con la deliberazione n. 12/2015, tra cui – sempre a titolo esemplificativo – rilevano i seguenti:

FASE DELLA PROGRAMMAZIONE

Un indicatore utile per la fase in esame è quello relativo all'analisi del valore degli appalti affidati tramite procedure non concorrenziali (affidamenti diretti, cottimi fiduciari, procedure negoziate con e senza previa pubblicazione del bando di gara) riferiti alle stesse classi merceologiche di prodotti/servizi in un determinato arco temporale.

Nel caso in cui la somma dei valori di questi affidamenti, per gli stessi servizi o forniture, sia superiore alle soglie di rilevanza comunitaria che impongono di affidare tramite procedure aperte o ristrette, potranno essere necessari approfondimenti volti a comprendere le ragioni di una programmazione carente che ha condotto al frazionamento delle gare.

* * * * *

SELEZIONE DEL CONTRAENTE

Per questa fase, un indicatore facilmente calcolabile riguarda il conteggio del numero di proce-

ture attivate da una determinata amministrazione in un definito arco temporale per le quali è pervenuta una sola offerta. Se, infatti, per alcune tipologia di prodotti/servizi il numero degli offerenti è mediamente molto basso la presenza di un'unica offerta ricevuta può rappresentare un indice di procedure disegnate ad hoc con la specifica finalità di favorire un determinato operatore economico. Il numero di procedure con un solo offerente potrebbe essere rapportato al numero totale di procedure attivate dall'amministrazione nel periodo in esame. Può, inoltre, essere utile calcolare, per ciascuna procedura attivata in un definito arco temporale, il numero medio delle offerte escluse rispetto alle offerte presentate.

* * * * *

VERIFICA DELL'AGGIUDICAZIONE E STIPULA DEL CONTRATTO

Un possibile indicatore utile in questa fase del processo attiene alla ricorrenza delle aggiudicazioni ai medesimi operatori economici. L'indicatore può essere calcolato valutando, ad esempio, il rapporto tra il numero di operatori economici che risultano aggiudicatari in due anni contigui ed il numero totale di soggetti aggiudicatari sempre riferiti ai due anni presi in esame. Quanto maggiore è questo rapporto tanto minore sarà la diversificazione delle aggiudicazioni tra più operatori economici.

In conclusione, quindi, la proposta di integrare il sistema di indicatori di monitoraggio della gestione (nell'ambito della struttura del controllo di gestione) con una batteria di *red flag indicator*, la cui misurazione periodica, corredata di possibili confronti spazio-temporali, può essere non solo impiegata per *diagnosticare* l'ambiente interno, ma anche per rappresentare uno specifico contenuto nella prospettiva del *public reporting*.

7. La responsabilità di risultato nell'ambito delle diverse disposizioni e la loro applicazione

di Leonardo Falduto e Marco Rossi

7.1. Premessa

Nel corso degli ultimi anni l'elenco degli obblighi legislativi specifici dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni, alla cui inosservanza le norme correlano varie fattispecie di "responsabilità dirigenziale", si è notevolmente ampliato ed arricchito in termini di estensione e di effetti, con un'evidente difficoltà di raccordo e coordinamento con le disposizioni contrattualmente vigenti.

A tale scopo è sufficiente evidenziare, selezionandoli nei rispettivi contesti normativi, i diversi e molteplici richiami che sono stati progressivamente introdotti in relazione¹:

- 1) alla "responsabilità per danno erariale e alla responsabilità dirigenziale e disciplinare" previste in caso di inosservanza delle norme in tema di *Trasmissione di documenti tra le Pubbliche Amministrazioni attraverso la posta elettronica o in termini di interoperabilità dei sistemi* (art. 47 comma 1-bis del D.Lgs. n. 82/2005);
- 2) al rilievo "ai fini della misurazione e della valutazione della *performance* individuale dei dirigenti responsabili e delle conseguenti responsabilità dirigenziale e disciplinare" previsto in caso di inosservanza delle norme relative alla *pubblicazione nel sito web degli obiettivi di accessibilità per l'anno corrente e lo stato di attuazione del piano per l'utilizzo del telelavoro* (art. 9, commi 1, lett. a), 7 e 9 del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179 convertito in L. 17 dicembre 2012 n. 221);
- 3) alla pregnanza in termini di "valutazione della responsabilità dirigenziale" della mancata predisposizione del piano triennale di prevenzione della corruzione e della correlata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti, o ancora più complessivamente al rilievo da valutare in termini di "responsabilità dirigenziale, responsabilità per danno all'immagine dell'Amministrazione e ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale" dell'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e del rifiuto, differimento e limitazione dell'acces-

¹ M. Rossi, G. Panassidi, "Dirigenti pubblici: come misurare la responsabilità di risultato", in *Guida agli Enti Locali - Il Sole 24 ore*, 3 aprile 2014; M. Rossi, L. Falduto, "Obblighi normativi e responsabilità dei dirigenti: fattispecie e procedure di riferimento", in *Azienditalia Il Personale*, n. 3/2017.

- so civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis (art. 46 del D.Lgs. n. 33/2013);
- 4) al rilievo *della mancata registrazione sulla piattaforma elettronica* entro il termine di venti giorni dall'entrata in vigore del decreto sia ai fini della "misurazione e della valutazione della *performance* individuale dei dirigenti responsabili", sia dell'individuazione "di responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli artt. 21 e 55, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni", sia altresì dell'assoggettamento dei responsabili (dirigenti) ad una "sanzione pecuniaria pari a 100 euro per ogni giorno di ritardo nella registrazione sulla piattaforma elettronica" (art. 7, commi 2, 5, 7-bis) del D.L. n. 35/2013 convertito in L. 6 giugno 2013, n. 64),
 - 5) al rilievo in termini di "responsabilità dirigenziale o disciplinare e amministrativa, nonché ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato" della *mancata partecipazione alla conferenza di servizi ovvero della ritardata o mancata adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento* (art. 14-ter, comma 6-bis della L. n. 241/1990);
 - 6) al rilievo in termini di "responsabilità dirigenziale" (come definita dall'art. 21 del D.Lgs. n. 165/2001) "e ai fini della misurazione e valutazione della *performance* organizzativa ed individuale dei dirigenti - ferme restando le eventuali responsabilità penali, civili e contabili previste dalle norme vigenti" *della mancata osservanza ed attuazione delle disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale* (art. 12 comma 1-ter del D.Lgs. n. 82/2005).

Nel medesimo contesto di riferimento, in più, si riscontrano anche le seguenti disposizioni che stabiliscono più nettamente:

- a) che "la retribuzione di risultato sia decurtata, sentito il comitato dei garanti, in relazione alla gravità della violazione di una quota fino all'ottanta per cento" nel caso di *accertata colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni* (art. 21, comma 1-bis del D.Lgs. n. 165/2001);
- b) che sia perfino impossibile "erogare la retribuzione di risultato": al dirigente responsabile di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile (art. 36, comma 5-*quater* del D.Lgs. n. 165/2001) e ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del piano delle *performance*, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti (art. 10 del D.Lgs. n. 150/2009);
- c) l'"applicazione di sanzioni amministrative commisurate ad una percentuale della retribuzione di risultato compresa tra un minimo del 2 per

cento e un massimo del 7 per cento" nel caso di *mancata comunicazione delle informazioni necessarie alla realizzazione dell'attività di analisi e valutazione della spesa* (art. 49, comma 1, lett. c) della L. n. 196/2009);

- d) che si "riduca la retribuzione di risultato dei dirigenti responsabili," - dell'omessa trasmissione, senza motivata giustificazione, entro il termine previsto nella richiesta del MEF dei dati per la definizione dei fabbisogni standard propri dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato - "nella misura del 2 per cento" (art. 9, comma 3 del D.L. n. 98/2011 convertito con modificazioni dalla L. n. 111/2011).

È di tutta evidenza, rispetto a tali fattispecie, sia la rilevanza delle ipotesi interessate sia l'importanza dei conseguenti effetti sanzionatori, che impongono alle Amministrazioni Pubbliche di dare rigorosa attuazione alle previsioni in questione.

7.2. Le finalità della previsione normativa

Per comprendere appieno la portata di tali disposizioni ed inquadrare in modo sistematico gli effetti che ne conseguono è di fondamentale importanza individuare la loro *ratio*, a cui si può pervenire ricordando alcuni principi caratterizzanti il ruolo del dirigente pubblico, che si sono sedimentati a partire dal D.Lgs. n. 29/1993.

Tali principi, in particolare, possono essere sintetizzati nei seguenti profili rilevanti:

- i) la scelta di distinguere le funzioni di indirizzo politico-amministrativo dalla concreta amministrazione, il cui ambito applicativo ridetermina le dimensioni e l'effettività dei nuovi "poteri" dei vertici politici. Tali poteri vanno dalla definizione di obiettivi e programmi e individuazione e ripartizione delle risorse, alla verifica della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti;
- ii) la previsione in favore dei dirigenti di tutti i poteri di gestione amministrativa e tecnica nonché del carattere esclusivo e non derogabile - se non ad opera di specifiche disposizioni legislative - della riserva di competenza costituita in favore del dirigente;
- iii) è il contratto (di diritto privato) a regolare il contenuto della prestazione lavorativa richiesta all'impiegato pubblico, non diversamente da quanto avviene per i rapporti di lavoro alle dipendenze del privato datore di lavoro. Fin dai primi due contratti collettivi di lavoro per la dirigenza (del 9 gennaio 1997 e del 5 aprile 2001) ad oggi si può ormai considerare consolidata la distinzione tra fonti legislative e fonti negoziali per la regolazione del rapporto di lavoro dei dirigenti;
- iv) la valutazione dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione del dirigente introdotta con il D.Lgs. n. 80/1998 (come noto correttivo del D.Lgs. n. 29/1993). Il dirigente è pertanto sottoposto ad una nuova *species* di responsabilità (denominata *responsabilità dirigenziale*), nell'ambito della quale è valutato il raggiungimento degli obiettivi formalmente assegnati; a corollario, altro tassello importante della riforma è stata la previsione del Comitato di Garanti, organi-

simo di garanzia per i dirigenti, avente il compito di esprimere pareri sui provvedimenti sanzionatori più gravi;

v) infine, con la riconfigurazione del sistema integrato dei controlli (D.Lgs. n. 286/1999, D.Lgs. n. 267/2000 e smi per le AA.LL. e D.Lgs. n. 150/2009), si creano le condizioni per dare piena effettività al principio della valutazione per risultati (delle *performance* individuali) su cui si fonda l'assetto della responsabilità gestionale affidata per intero alla dirigenza nel rispetto della separazione tra funzione di indirizzo, affidata al vertice politico, e attività gestionale propria, appunto, della dirigenza.

A fronte delle c.d. sedimentazione, in questi quasi cinque lustri di privatizzazione del rapporto di lavoro del pubblico impiego si è, coerentemente, "supportato" e "spinto" il sotteso processo di aziendalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni con diversi interventi, finalizzati a "spingere" nella direzione del "risultato".

Tra i più rilevanti meritano di essere ricordati: l'innesto di "*manager*" a tempo determinato provenienti dal privato a mezzo dell'attivazione di Contratti di lavoro di diritto privato (art. 110 del TUEL per l'ambito delle AA.LL.), l'inserimento dei *city manager*, la previsione di OIV/NIV, lo sviluppo di programmi formativi dedicati al cambiamento culturale (dall'*adempimento* alla focalizzazione sui *risultati*: nascita dell'*obbligazione di risultato* e non solo più di mezzi), lo sviluppo di Programmazioni non meramente finanziarie, ma gestionali sia in termini strategici che operativi e di *performance* (vedasi per le AA.LL. il nuovo ordinamento contabile per l'armonizzazione e specificamente il DUP e il connesso PEG) ed, infine, la previsione di forme e *strumenti di accountability* di fine mandato.

È del tutto evidente che l'esito di tale "spinta" al perseguimento di risultati attesi, prefissati e dichiarati pubblicamente in termini di *mentalità* e di *azione* rischia di "legittimare" concettualmente non solo una scarsa attenzione a norme di "complicazione" dell'attività amministrativa-gestionale -, ma anche una sottovalutazione della loro effettiva coerenza, considerandole talvolta *distrazioni rispetto alla metà o appesantimenti dell'operatività*, altre volte perfino meramente *zavorre per gli eccessivi carichi di lavoro derivanti dalla loro puntuale attuazione*.

Comunque sia, l'oggettiva crescita del numero di norme di vincolo e di prescrizione non funzionali al "*deployment*" delle strategie dell'Amministrazione (quando non percepite perfino di chiaro ostacolo) aumenta il rischio effettivo di loro inapplicazione (anche solo parziale).

D'altronde, la breve rassegna in premessa di alcune delle norme-tipo in questione fa chiaramente emergere che le Pubbliche Amministrazioni, pur nella logica dell'aziendalizzazione (...), non possono totalmente assimilarsi alle imprese private nel "cinico" e "asettico" perseguimento degli obiettivi di implementazione delle proprie e autonome strategie, evidenziandosi quindi come doveroso l'assoggettamento non solo a prescrizioni unificanti l'intero ciclo di pianificazione e programmazione statale (consolidata) per l'evidente necessità del perseguimento di "super obiettivi" nazionali (ad es. razionalizzazione della spesa, patto di stabilità, ...), ma anche a norme riconducibili (direttamente o indirettamente

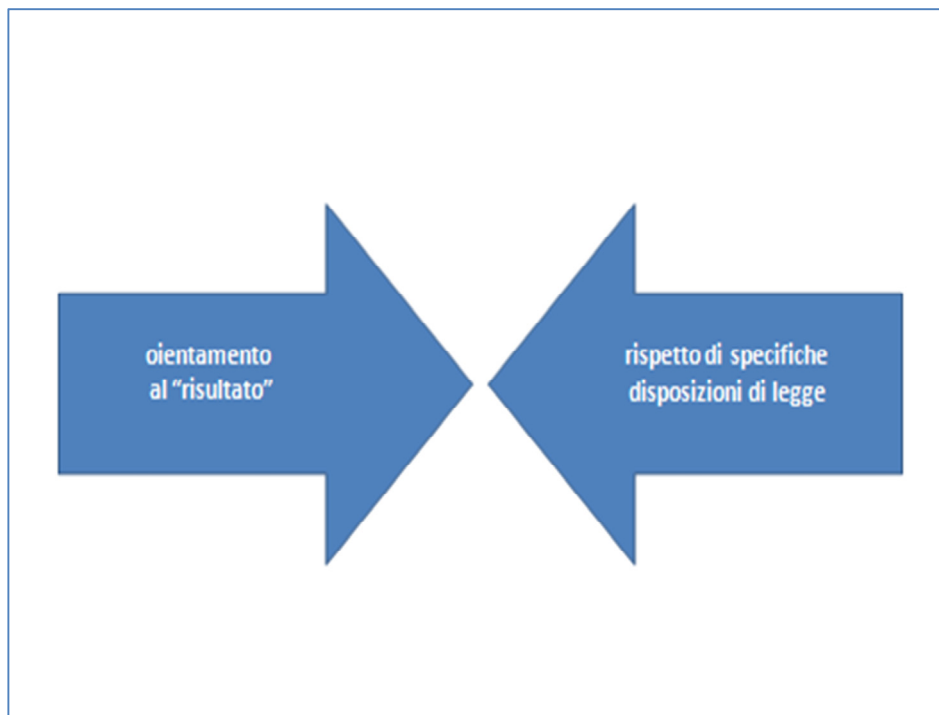
7. Responsabilità di risultato nell'ambito delle disposizioni e loro applicazione

te) a principi di rango costituzionale, quali: la trasparenza, la prevenzione della corruzione, l'accesso al lavoro nella Pubblica Amministrazione per pubblico concorso, ecc.

Si può, quindi, affermare come tali norme costituiscano obblighi per i dirigenti pubblici finalizzate a bilanciare la loro focalizzazione e l'orientamento ai risultati che il percorso *evolutivo* descritto ha comportato, mediante il rafforzamento di alcuni aspetti puntuali di carattere normativo che non possono non caratterizzare il funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni.

Il corollario che in termini di correttezza valutativa si dovrebbe giustamente considerare, per un reale effetto motivante della valutazione, consiste nella doverosa necessità per l'organismo di valutazione di svolgere una doppia verifica (preventiva, in fase di assegnazione degli obiettivi):

- non solo relativa all'*adeguatezza e congruità quali-quantitativa delle risorse affidate* al dirigente rispetto agli obiettivi (risultati attesi) attribuiti, in termini di livello del target assegnato al parametro/indicatore associato a ciascun obiettivo,
- ma, anche, concernente la *sostenibilità dei target rilevanti per le performance individuali* rispetto ai vincoli normativi in questione e incombenti sulla generale organizzazione e gestione (datoriale e di Ente), a livello specifico individuale e/o comune a tutta l'Amministrazione.



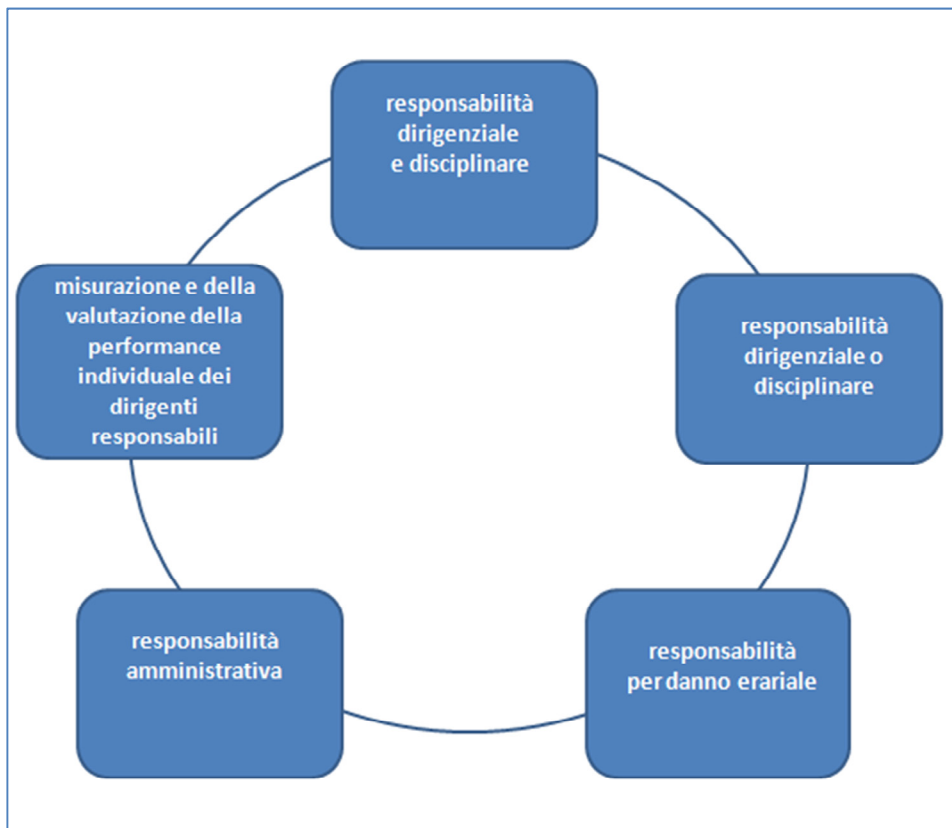
7.3. Le tipologie di obbligo

Soffermandosi ad analizzare le differenti "obbligazioni" che il legislatore negli anni ha introdotto si possono desumere due principali tipologie di effetto in caso di mancato rispetto.

Da una parte, la *sanzione amministrativa o pecuniaria* (esplicitamente prevista) a valere o meno sulla retribuzione di risultato e, dall'altra parte, la *penalizzazione in termini di decurtazione della retribuzione di risultato (fino alla totale decurtazione)* per omesso rispetto di una specifica norma.

Ciò in aggiunta o in alternativa alla statuizione dei conseguenti effetti in termini di (a seconda della specifica formula di volta in volta utilizzata dal legislatore):

- "responsabilità dirigenziale e disciplinare";
- "responsabilità dirigenziale o disciplinare";
- "responsabilità per danno erariale";
- "responsabilità amministrativa";
- "misurazione e della valutazione della *performance* individuale dei dirigenti responsabili e delle conseguenti responsabilità dirigenziale e disciplinare".



Il tentativo di accrescere il "costo della disobbedienza" è chiaramente evidente, ma ciò ha portato ad un affastellamento e alla progressiva introduzione di previsioni talvolta illogiche e a rischio di illegittimità applicativa, forse anche perciò foriere di (notoriamente) scarse e rare attuazioni da parte delle diverse amministrazioni destinatarie.

Rispetto alle fattispecie sanzionatorie è pacifico che la previsione normativa di una sanzione esclude dubbi sulla sua doverosa applicazione ricorrendone gli estremi previsti dalla stessa norma previsionale, fatte salve eventuali pronunce giurisdizionali eventualmente adite dal valutato.

Diversa è, invece, la considerazione che si può esprimere sulla fondatezza che il *mancato rispetto di un obbligo normativo debba correttamente "riverberarsi" sulla retribuzione di risultato*, univocamente legata, per legge, alla valutazione delle *performance* raggiunte (quindi *conseguente* ai fini e per gli effetti alla responsabilità dirigenziale).

A ben guardare, infatti, si tratta di una fattispecie prioritariamente se non esclusivamente riconducibile al profilo disciplinare della responsabilità del dirigente pubblico, come ben precisato per le Amministrazioni locali dal CCNL della dirigenza del 22 febbraio 2010 con gli artt. 4, 5 e 6.

Il comma 2 dell'art. 4, infatti, afferma nettamente la distinzione sia della *responsabilità disciplinare* dalla *responsabilità dirigenziale*, sia tra le *procedure* e i *criteri di valutazione* delle due responsabilità in capo ai dirigenti delle Autonomie Locali.

Il combinato disposto dell'art. 4 e dell'art. 5 del citato CCNL portano a chiarire che il mancato rispetto della Legge nonché dell'osservanza delle direttive generali impartite ad un dirigente determinano la violazione degli obblighi di comportamento che integra per i dirigenti pubblici la fattispecie di responsabilità disciplinare.

Altro è invece, in occasione dell'assegnazione periodica degli incarichi dirigenziali, considerare giustamente rilevanti - in termini di "fascicolo" - anche gli *esiti di processi disciplinari* così come, principalmente, gli *esiti dei processi valutativi dei risultati*; non traendo da ciò, però, alcuna legittimazione a confonderne i piani applicativi e le connesse metodologie di riscontro.

Si evince, quindi, che nei casi in questione (non esplicitamente "punibili" con una sanzione) non necessariamente si realizza un effetto sulla retribuzione di risultato annuale del dirigente incappato nell'omissione di uno specifico obbligo.

Infatti, sulla base della richiamata disposizione contrattuale si dovrebbe propriamente trattare l'omissione come un illecito disciplinare, secondo gli iter di garanzia ivi previsti, escludendo evidentemente che le diffuse previsioni di auto-dichiarazioni/certificazioni siano da sole in grado di costituire il riscontro alla base delle necessarie verifiche.

Nondimeno, ferma la distinzione dei percorsi in gioco e delle logiche sottostanti (*performance* da una parte e responsabilità disciplinare dall'altra), proprio il livello di premialità riconosciuta, in funzione della combinazione obiettivi-

prestazioni-competenze, può costituire il parametro da assumere per “tarare” nel modo più efficace la sanzione (disciplinare) da comminare.

Fatto salvo che, nell’ambito dei fattori di valutazione, in particolare a quelli legati alle competenze, non siano ripresi dei contenuti, correlati ai molteplici aspetti richiamati dal legislatore, che concorrono così “propriamente” alla valutazione della *performance* (non completamente positiva) che genera il riconoscimento della conseguente retribuzione di risultato (parzialmente abbattuta).

7.4. L’accertamento delle violazioni

Indubbiamente la congerie di disposizioni cui ci si riferisce, e solo in parte citate, presentano non poche difficoltà di accertamento sia per la loro forte differenziazione, sia per la circostanza che implicano delle verifiche che presentano indubbiamente una certa complessità, come facilmente emerge considerando che, in taluni casi, è richiesto di verificare *ex post* se determinate misure che avrebbero dovuto essere assunte sono state effettivamente adottate.

Posto che, in ogni caso, tali accertamenti devono essere condotti, anche per escludere forme di responsabilità a carico di chi non vi provvede, si rende necessario individuare una metodologia che consenta di procedere efficacemente al riscontro di norma in norma indicato.

Naturalmente, proprio in forza della descritta eterogeneità, non sembra ipotizzabile un approccio univoco, essendo necessario (per contemplare ed approfondire adeguatamente tutte le fattispecie) combinare tra di loro molteplici criteri, in grado di censire i diversi profili in gioco.

Ciò fatta salva la scelta, talora praticata, di far sottoscrivere ai diversi dirigenti interessati un’apposita autocertificazione/attestazione ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, destinata ad esplicitare il rispetto di tutte le condizioni che escludono l’applicazione delle misure in precedenza descritte, opportunamente corredate da specifiche *check-list* predisposte dal responsabile della regolarità amministrativa in grado di dettagliare schematicamente quanto autocertificato.

Ad evidenza, trattandosi di autocertificazioni devono essere sottoposte ad un adeguato processo di verifica di veridicità, con le conseguenze del caso (anche di rilievo penale) in presenza di attestazioni e dichiarazioni che si rivelano mendaci, sulla base delle disposizioni regolamentari vigenti.

Non ricorrendo a tale soluzione è possibile in alcuni casi procedere ad un “riscontro diretto”, mediante la verifica puntuale dell’adempimento degli obblighi previsti dalla legge. Si pensi, ad esempio, al riscontro degli adempimenti in materia di piattaforma per la certificazione, che possono essere eseguiti attraverso l’accertamento puntuale mediante un accesso sull’apposito sito.

In altri casi, invece, tale impostazione è impraticabile, anche per il profilo quantitativo degli elementi che compongono l’insieme che dovrebbe essere oggetto di riscontro: è il caso, ad esempio, del rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi che, ad evidenza, nel corso di un esercizio possono essere numericamente rilevanti.

Operativamente, in queste ipotesi, si rende imprescindibile procedere su base campionaria, estraendo, in relazione a ciascun dirigente sottoposto al processo di valutazione, un certo numero di procedimenti allo scopo di verificarne il rispetto dei tempi di conclusione da parte dei soggetti preposti.

In tale specifico ambito, peraltro, l'accertamento di specifiche situazioni patologiche - ovviamente rappresentative, ma non esaustive della generalità delle possibili inadempienze - potrebbe anche avvenire mediante un'interlocuzione formalizzata con il titolare del potere sostitutivo, che può eventualmente indicare se e in quale misura nel corso dell'esercizio considerato si è sostituito nella conclusione dei procedimenti stessi.

In ultimo, non va dimenticato, che alcuni aspetti critici, rispetto ai fattori da considerare nel quadro di riferimento descritto, possono emergere a partire dal referto del controllo di regolarità amministrativo-contabile, predisposto sulla base di quanto previsto D.L. n. 174/2012, che può offrire utili elementi allo scopo.

L'insieme delle considerazioni sviluppate evidenzia come, nel corso degli anni, il legislatore ha inteso spingere le Amministrazioni Pubbliche nella direzione del risultato della *performance*, bilanciando però tali dinamiche mediante una serie di contrappesi che mirano a rafforzare il rispetto di taluni obblighi, anche di carattere formale.

È quindi necessario che gli Enti attivino adeguati meccanismi di monitoraggio di tali profili ed ambiti, anche allo scopo di dare applicazione alle conseguenze specificamente previste sul piano più squisitamente sanzionatorio, in forza delle specifiche previsioni di legge.

La forte differenziazione tra i diversi profili ed ambiti rende, in concreto, l'accertamento di tali possibili violazioni estremamente complesso, ma indubbiamente non può essere sminuito o tralasciato, allo scopo di evitare che non solo gli inadempimenti ma anche il loro mancato riscontro possano tradursi in *responsabilità*, magari anche *erariali*, per coloro che hanno ommesso tale "passaggio" nel quadro della complessiva gestione delle risorse umane dell'Ente.

8. **Gli strumenti di ulteriore incentivazione delle premialità**

di Marco Rossi

8.1. **Gli strumenti contrattuali a disposizione**

Nell'ambito dell'attività degli organismi di valutazione si manifesta sovente l'esigenza di procedere all'accertamento della sussistenza delle condizioni che consentono, in fase di costituzione del fondo per le risorse decentrate del personale del comparto, di disporre alcuni incrementi previsti dalla disciplina contrattuale¹.

Si tratta, più in particolare, della previsione di cui all'art. 15, comma 2, del CCNL 1/4/1999, a mente del quale *"in sede di contrattazione decentrata integrativa, ove nel bilancio dell'ente sussista la relativa capacità di spesa, le parti verificano l'eventualità dell'integrazione, a decorrere dal 1 aprile 1999, delle risorse economiche di cui al comma 1, sino ad un importo massimo corrispondente all'1,2% su base annua, del monte salari dell'anno 1997, esclusa la quota relativa alla dirigenza"*.

È quindi stabilita la possibilità di procedere annualmente (non essendo un importo stabilizzato) ad un incremento delle risorse devolute al fondo, a titolo di componente variabile, entro un determinato limite percentuale (1,2%) rapportato al monte salari dell'esercizio 1997, al netto della quota relativa alla dirigenza. Tale incremento, nondimeno, può essere reso disponibile *"solo a seguito del preventivo accertamento da parte dei servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti create a seguito di processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività ovvero espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità"*.

Si tratta, ad evidenza, di possibilità e non di obblighi, che devono essere valutate in funzione delle specifiche situazioni caratterizzanti l'ente e che richiedono una particolare attenzione anche in ordine alla costituzione del fondo per il trattamento accessorio, che dovrebbe avvenire in modo piuttosto tempestivo.

In caso contrario², può risultare opinabile la legittimità dell'inserimento, tardivamente, di una serie di poste di entrata del fondo, il cui presupposto dovrebbe

¹ Per ulteriori indicazioni si vedano: L. Falduto, M. Rossi, "Art. 15 comma 5 CCNL: l'applicazione della disciplina alla luce delle interpretazioni ARAN", *Azienditalia Il Personale*, n. 1/2016, pag. 36; L. Falduto, M. Rossi, "Fondi incentivanti e risorse art. 15, commi 2 e 4, del CCNL 1 aprile 1999: linee evolutive", *Azienditalia Il Personale*, n. 8-9/2016, pag. 471; M. Rossi, *Incrementi dei fondi da legare agli obiettivi dell'ente*, *Quotidiano Enti locali PA*, 5 giugno 2017.

² Si veda in proposito l'interessante pronuncia della Sezione Regionale di Controllo del Veneto della Corte dei conti n. 263/2016.

essere invece verificato in modo tempestivo nell'esercizio a cui fa riferimento proprio l'istituto incentivante.

Per la legittima attuazione di tale scelta, considerando che ne consegue un aumento della spesa dell'Ente, occorre (tra l'altro) tenere conto del rispetto dei limiti previsti in ordine al trattamento accessorio (in ultimi stabiliti dal D.Lgs. n. 75/2017 assumendo come base di riferimento l'annualità 2016, fatta salva l'ipotesi di mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2015) ma altresì dei vincoli recati dall'art. 40, comma 3-*quinquies*, del D.Lgs. n. 165/2001, che condizionano tale possibilità al rispetto dei vincoli di finanza pubblica ed alle capacità di bilancio.

8.2. Le caratteristiche degli istituti ed il loro utilizzo

Tali incrementi, nondimeno, per l'indicazione puntuale contenuta nel successivo art. 15, comma 4, del CCNL 1/4/1999, possono essere resi disponibili solo a seguito del preventivo accertamento delle effettive disponibilità di bilancio create a seguito di processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività ovvero espressamente destinate all'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità.

Il tenore letterale della disposizione è di per sé significativo, in quanto consente di cogliere gli elementi peculiari e le condizioni legittimanti che permettono di procedere all'inserimento di risorse aggiuntive nell'ambito del fondo incentivante che, in ogni caso, deve passare per l'accertamento (in via preventiva) delle "effettive" disponibilità di bilancio svolto da parte dell'organismo di valutazione.

Tali disponibilità, quindi, possono derivare:

- a) da processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività, ossia da interventi di efficientamento e riorganizzazione delle attività che hanno determinato la realizzazione di appositi "margini di risparmio", conseguenti alle misure adottate dall'ente;
- b) dalla specifica destinazione espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità, ossia da una puntuale (ed esplicita) scelta dell'amministrazione finalizzata a "premiare" taluni obiettivi di produttività e qualità.

In entrambi i casi, nondimeno, è necessario procedere (secondo il testo contrattuale) all'accertamento delle effettive disponibilità – da parte dell'organismo di valutazione – che, tuttavia, in funzione della diversa natura degli incrementi utilizzabili, si deve evidentemente diversamente caratterizzare in relazione alle due fattispecie.

Nella prima ipotesi, infatti, è necessario attestare che gli interventi di razionalizzazione hanno effettivamente determinato la realizzazione delle disponibilità destinate all'integrazione del fondo incentivante del personale; si tratta, invero, di un accertamento che impone la dimostrazione, da parte dell'Ente, degli effetti derivanti dai percorsi e dalle iniziative di efficientamento che sono stati intrapresi, con i risultati effettivamente maturati.

Ora, un percorso di efficientamento (virtuoso) si può ritenere caratterizzato dall'evidenza che (almeno) a parità del livello di qualità di un servizio (e del possibile contributo al finanziamento della spese che in termini di pressione tributaria si può complessivamente manifestare) la sua puntuale erogazione ha comportato un minor costo (spesa) o più generalmente che il costo per organizzare la "produzione" di attività amministrative e di servizi a domanda individuale e collettiva, in un arco di tempo consistente, dimostri dinamiche in riduzione che, nella fattispecie di cui trattasi, sono principalmente da attribuire all'impegno individuale e di gruppi di lavoratori, costituenti il principale driver proprio di tali margini di risparmio.

È, peraltro, evidente che il CCNL non avrebbe potuto esprimere concettualmente la condizione di "condivisione e volontà" da parte dei lavoratori come necessaria per l'attivazione dell'istituto in questione, cosicché si deve accettare l'ipotesi che i processi di razionalizzazione costituenti il presupposto dell'efficientamento potrebbero avvenire (essere avvenuti) anche a prescindere rispetto ai lavoratori di un Ente, purché se ne possa evidenziare e dimostrare l'esito in termini precisi.

Nella seconda ipotesi, invece, nella quale le risorse aggiuntive scaturiscono da una logica budgetaria, cioè da una precisa scelta dell'Ente, l'accertamento richiesto non può che riguardare meramente la disponibilità a bilancio delle maggiori somme, finalizzate a premiare gli obiettivi rilevanti allo scopo.

A ben vedere, si tratterebbe di un accertamento di natura esclusivamente finanziario-contabile, che non risulta di per sé pienamente coerente con le specifiche competenze istituzionali richieste agli organismi di valutazione, essendo sicuramente più prossimo al profilo degli organi di revisione economico-finanziaria.

Nondimeno, ed è un aspetto decisivo per garantire la piena legittimità del ricorso a tali istituti, la scelta di ricondursi alla prima o seconda fattispecie, tra quelle indicate, implica anche degli effetti conseguenti dal punto di vista dell'individuazione/definizione degli obiettivi a cui correlare gli incrementi definiti. Oltre al chiaro tenore letterale, depongono in tale direzione anche gli orientamenti ARAN (si veda, in particolare, il RAL_1867), secondo cui, nella prima ipotesi, non sono richiesti o prescritti specifici obiettivi di produttività o di qualità che, pertanto, non devono essere puntualmente individuati, data la mancanza di indicazioni espresse in tal senso in ordine alla seconda fattispecie.

Quest'ultima ipotesi, invece, indubbiamente, si lega al conseguimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità, individuati e definiti in via preventiva, cui è stato legato un apposito stanziamento in bilancio con tale specifica destinazione, in modo consimile a quanto avviene avuto riguardo alla disciplina contenuta nel successivo art. 15, comma 5, CCNL 1/4/1999 (relativa all'incremento quali-quantitativo dei servizi).

Ad evidenza, si deve trattare di obiettivi integralmente connotati dalle caratteristiche e dai requisiti che ne consentono la piena ed efficace gestione nell'ambito

degli strumenti di programmazione e controllo dell'ente (indicatori, *target*, parametri quantitativi, ecc.).

Di conseguenza, in funzione del particolare strumento che si intende utilizzare si rendono necessarie conseguenti scelte di formazione e costruzione dei documenti programmatici, allo scopo di assicurarne la piena legittimità degli istituti applicati e di evitare possibili rischi nella fase dell'erogazione.

Sempre l'ARAN è intervenuta altresì per offrire opportune e utili indicazioni - in verità di tipo procedurale - in ordine alle modalità con le quali è possibile legittimamente procedere all'applicazione dell'istituto.

Anzitutto, lo stanziamento deve avvenire sempre in via preventiva rispetto all'anno di riferimento della contrattazione integrativa, non essendo ipotizzabile ogni possibilità di applicazione retroattiva di tale previsione, anche per evidenti ragioni di vincoli di bilancio.

In secondo luogo, occorre acquisire la certificazione della sussistenza e del rispetto dei presupposti e delle condizioni previsti dalla disciplina contrattuale, con particolare riferimento al raggiungimento degli obiettivi di produttività e di qualità che hanno rappresentato il fondamento giustificativo dello stanziamento.

Ancora, è indispensabile che sia operata la verifica preventiva della possibile incidenza dei nuovi costi sul rispetto dei vincoli finanziari e di spesa, legati sia al pareggio di bilancio sia agli obblighi di contenimento della spesa per il personale (oltre che degli oneri della contrattazione decentrata).

Merita sottolineare, poi, che la disciplina di cui all'art. 15, commi 2 e 4, del CCNL 1/4/1999 trova una corrispondenza nelle disposizioni, contenute nell'art. 27 del D.Lgs. n. 150/2009, concernenti il c.d. "premio di efficienza".

Attraverso quest'ultimo, in particolare, una quota fino al 30% dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno delle Pubbliche Amministrazioni può essere destinata, in misura fino a due terzi, a premiare, secondo criteri generali definiti dalla contrattazione collettiva integrativa, *"il personale direttamente e proficuamente coinvolto e per la parte residua ad incrementare le somme disponibili per la contrattazione stessa"*.

Appare chiaro che il perimetro dell'art. 27 del D.Lgs. n. 150/2009 è maggiore della portata della sua rubrica ("Premio di efficienza") e forse, per questi stessi motivi, l'assenza di un raccordo tra le norme contrattuali e il D.Lgs. n. 150/2009, anche per la distanza temporale della loro predisposizione, ne rende rischiosa e poco agevole l'applicazione.

Anche in questo caso, nondimeno, l'effettiva distribuzione delle risorse «passa» attraverso un apposito accertamento da parte degli organi di controllo, posto che è esplicitamente affermato che tali disponibilità *"per le Regioni, anche per quanto concerne i propri Enti e le Amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e i relativi Enti dipendenti, nonché per gli Enti locali possono essere utilizzate solo se i risparmi sono stati documentati nella relazione di performance e validati dal proprio organismo di valutazione"*.

8.3. Il rapporto con gli altri istituti premianti

Le caratteristiche indicate rendono l'istituto contrattuale in questione diverso rispetto ad altri, che pure conducono ad un incremento delle disponibilità presenti nell'ambito dei fondi incentivanti, come l'art. 15, comma 5, sempre del CCNL 1/4/1999, ma non così dissimile.

In tale fattispecie, infatti, l'aumento delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale è legato all'"attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili".

In altri termini, tale opportunità non deve dipendere né da interventi di razionalizzazione, né dalla scelta di "premiare" ulteriormente determinati obiettivi di produttività e di qualità (riconducibili al comma 2), bensì dall'incremento del livello dei servizi a fronte dei quali sussistono - in termini motivazionali e, quindi, di incentivo - impegni a riconoscere (a seguito di certificazione finale) maggiori oneri per il trattamento economico accessorio del personale.

Dopo ormai molti anni di esperienze è possibile affermare che il comma 2 "incentiva" la migliore produttività a parità di livello di servizio, mentre il comma 5 incentiva il miglioramento dei servizi - in termini quali-quantitativi - che sconta comunque l'incremento di produttività; con il distinguo che il *budget* finanziario per l'incentivo nel primo caso è limitato per Contratto mentre nel secondo non lo è.

È evidente che non è escludibile a priori che l'incremento quali-quantitativo dei servizi possa/debba scontare una razionalizzazione, ma è la messa in gioco delle risorse incentivanti che è diversamente finalizzata e che, quindi, necessita di chiarezza per evitare applicazioni non legittime del comma 5, che apparirebbero di fatto elusive del tetto di finanziamento previsto dal comma 2.

Si ritiene, quindi, utile sottolineare che il "*preventivo accertamento da parte ... dei nuclei di valutazione delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti ... espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità*" non può che comportare in concreto la verifica che, in tale fattispecie, a fronte delle somme stanziare siano predisposti e approvati, all'interno del processo di bilancio, specifici progetti che esplicitino l'impegno richiesto al personale dell'Ente (diffusamente o, in termini mirati, Settore per Settore) per mantenere i livelli di servizio precedenti anche in termini di qualità.

Si tratta di una previsione normativa che ha determinato tradizionalmente non poche criticità applicative, alla luce delle interpretazioni della Corte dei conti e dell'ARAN nonché degli esiti di numerose ispezioni della Ragioneria generale dello Stato, che hanno evidenziando un'applicazione non sempre rigorosa di tale particolare istituto contrattuale.

Tali problematiche sono state naturalmente ridimensionate, nel corso del periodo 2011/2014, dai vincoli alle risorse destinabili alla contrattazione decentrata

recati dall'art. 9, comma 2-*bis*, della Legge n. 122/2010, che hanno "bloccato" per alcuni anni i margini di manovra legati ai fondi incentivanti del personale dipendente.

Il superamento di tali vincoli normativi (quantomeno nel 2015, alla luce delle previsioni della Legge di stabilità 2016) ha, tuttavia, portato con sé anche un nuovo orientamento applicativo dell'ARAN (5 giugno 2015, prot. 19528) indubbiamente caratterizzato da maggiore flessibilità rispetto all'impostazione precedente, invero piuttosto rigida.

Tale indicazione, tra l'altro, è esplicita nella pronuncia ora predisposta dall'ARAN, che afferma chiaramente l'opportunità di "procedere ad un aggiornamento dei precedenti orientamenti applicativi già formulati" in funzione delle nuove "tendenze evolutive ed in attesa di una nuova disciplina contrattuale in materia".

In tale quadro di riferimento, in particolare, il nuovo orientamento ARAN, in dieci punti, evidenzia quindi le nuove, o rinnovate, condizioni che occorre rispettare per garantire la piena conformità normativa dell'utilizzo della previsione di cui all'art. 15, comma 5, del CCNL 1° aprile 1999.

Naturalmente, ricordando preliminarmente che, in riferimento ai progetti di "nuovi servizi o miglioramento di quelli esistenti o di mantenimento di risultati positivi", si deve evincere che detti "servizi" comportino un aumento (o un permanere dell'aumento) delle prestazioni del personale in servizio cui non è possibile fare fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili.

La prima condizione preliminare e generale è rappresentata dal rispetto di tutti i vincoli delle vigenti norme di finanza pubblica concernenti il pareggio di bilancio e gli altri strumenti di contenimento della spesa di personale che costituiscono un presupposto indefettibile (anche in chiave tendenziale).

Correlato strettamente a tale profilo è, ad evidenza, il mantenimento degli equilibri di bilancio, che incide sulla disciplina in questione in termini di limitazione degli incrementi entro le risorse effettivamente disponibili, oltre che alle effettive capacità di spesa.

Inoltre, sulla base della seconda condizione, la possibilità di incrementare le risorse variabili del trattamento accessorio attraverso l'utilizzo del "comma 5" deve essere correlata ad uno o più obiettivi di miglioramento della *performance* organizzativa o di attivazione di nuovi processi, relativi ad uno o più servizi, individuati nel piano della *performance* o in analoghi strumenti di pianificazione della gestione.

Tale aspetto assume anche rilievo formale, considerando che la previsione nell'ambito degli strumenti di programmazione e di bilancio deve avvenire sulla base di una decisione assunta dall'organo amministrativo di vertice, competente secondo i rispettivi ordinamenti.

È interessante sottolineare, al riguardo, che l'indicazione dell'ARAN ricollega la possibilità di effettuare l'integrazione al fondo incentivante agli strumenti della

"performance" ed alle previsioni di cui al D.Lgs. n. 150/2009, mediante il richiamo alla *performance* organizzativa (di cui all'art. 8 di quest'ultimo provvedimento) e mediante il rinvio all'apposito "piano" della *performance*.

Di conseguenza, l'attribuzione di ulteriori risorse al fondo incentivante del personale implica, anche in modo formale, l'"aggancio" tra queste e degli obiettivi specificamente individuati nell'ambito degli strumenti di programmazione, i quali devono evidenziare il (migliore) risultato atteso - o, per meglio dire - consapevolmente programmato "a costo" di risorse stanziare dall'ente, che avrebbero potuto avere diversa destinazione in parte corrente o ridurre le necessità di entrate per mantenere l'equilibrio di bilancio - nel corso dell'esercizio preso in considerazione.

Per comprendere appieno la portata e le caratteristiche degli obiettivi rilevanti e le condizioni al contorno in tale nuovo contesto è opportuno "leggere" tale indicazione in funzione della precisazione contenuta nel successivo punto 9 dell'interpretazione dell'ARAN.

Quest'ultimo, infatti, afferma esplicitamente che gli obiettivi di *performance* organizzativa, individuati per giustificare l'incremento, possono essere anche "obiettivi di mantenimento" di risultati positivi già conseguiti l'anno precedente (ad esempio, garantire lo stesso orario di apertura al pubblico dei servizi che aveva giustificato l'incremento dell'anno precedente), fermo restando, in ogni caso, il rispetto delle condizioni relative ad obiettivi "nuovi", con particolare riferimento alla necessità che, anche per il perseguimento dell'obiettivo di mantenimento, continui ad essere richiesto un maggiore, prevalente e concreto impegno del personale dell'Ente.

In questo modo entra in gioco un meccanismo che potrebbe definirsi pluriennale che, a ben vedere, rende possibile l'ulteriore incremento delle risorse in presenza di una continuità nella richiesta di un maggiore, prevalente e concreto impegno del personale dell'ente.

Quest'ultima esigenza, in effetti, si presenta assolutamente decisiva rispetto all'applicazione di questo istituto. Il personale interno, infatti, deve avere un ruolo importante e determinante nel conseguimento dei risultati che vengono raggiunti grazie ad un maggior impegno ed alla maggiore disponibilità a farsi carico delle nuove e più intense incombenze.

Ne consegue, ad evidenza, che contrariamente all'impostazione precedentemente definita dalla stessa ARAN, mediante la nuova soluzione ipotizzata, risulta possibile "premiare" un consolidamento dell'incremento precedentemente realizzato del profilo quali-quantitativo dei servizi, a condizione - ovviamente - che presupponga un reale "sforzo organizzativo".

Tale rinnovata logica pluriennale, nondimeno, incontra (sempre secondo l'orientamento dell'ARAN) due limiti e vincoli, che trovano sintesi nei punti 8 e 10 del richiamato parere.

Il punto 8, da un lato, precisa che le risorse aggiuntive variabili non possono essere, automaticamente e direttamente, confermate e stabilizzate negli anni suc-

cessivi, posto che gli enti devono tassativamente - anno dopo anno - verificare la presenza dei necessari requisiti legittimanti (come il Patto di stabilità), attivando la procedura prevista per l'integrazione.

Il punto 10, invece, dall'altro lato, puntualizza in modo chiaro che le risorse derivanti dall'incremento, mantenendo comunque la loro natura variabile, non possono essere destinate al finanziamento di istituti del trattamento accessorio di carattere stabile (come le progressioni orizzontali).

Una rilevante novità del parere (forse la più evidente) è, poi, contenuta nel punto 6, secondo il quale le risorse stanziare possono essere utilizzate anche per il finanziamento di istituti del trattamento accessorio diversi dai "compensi di produttività", tra quelli di cui all'art. 17 del CCNL dell'1 aprile 1999.

In termini più specifici, diviene possibile, secondo la nuova interpretazione, finanziare istituti quali il turno e la reperibilità quando questi siano funzionali al raggiungimento degli obiettivi di *performance* organizzativa (esempio: prolungamento orario di apertura sportelli al pubblico).

Non si tratta, però, a ben vedere di una destinazione libera e priva di vincoli, dal momento che è indispensabile remunerare specificamente ed effettivamente prestazioni lavorative, anche comportanti l'assunzione di particolari responsabilità, necessarie per il conseguimento degli obiettivi di *performance* organizzativa. Risulta quindi imprescindibile, comunque, una correlazione tra l'istituto contrattuale concretamente utilizzato (turno o reperibilità) ed il perseguimento degli obiettivi ai quali è collegata l'integrazione delle risorse disposta in applicazione della previsione di cui all'art. 15, comma 5, del CCNL 1° aprile 1999, ma ciò non significa che la platea dei beneficiari dei trattamenti variabili/accessori coincida in toto con i lavoratori coinvolti nei progetti legittimanti lo stanziamento di risorse.

Si potranno, quindi, realizzare condizioni di contributo indistinto a *performance* legittimanti il complessivo stanziamento ex comma 5 in parola e la relativa ripartizione tra i lavoratori a diverso titolo direttamente e indirettamente coinvolti nell'ente, a seguito delle necessarie certificazioni a consuntivo.

In proposito (osserva il punto 7), nell'ipotesi che attraverso un concreto e tangibile aumento delle prestazioni del personale, per effetto dell'introduzione di un'organizzazione del lavoro per turni o di un servizio di reperibilità, il risultato conseguito (ad esempio una maggiore articolazione dell'orario di servizio giornaliero) è direttamente ed immediatamente verificabile, anche su base mensile.

Particolarmente rilevanti, infine, si presentano le considerazioni ed indicazioni che la nota dell'ARAN sviluppa in ordine alla quantificazione delle maggiori risorse da destinare all'incremento del fondo incentivante del personale.

Si tratta di un aspetto certamente non banale che, anche in passato, ha determinato difficoltà operative, per la non sempre evidente correlazione tra l'incremento da disporre ed uno o più parametri tendenzialmente oggettivi offerti dalla gestione dell'Ente locale.

Secondo le indicazioni, in particolare, la quantificazione dell'incremento è correlata alla rilevanza dei risultati attesi nonché al maggior impegno richiesto al personale coinvolto, ferma restando comunque l'esigenza primaria di rispettare i parametri di bilancio; ciò significa che la base di quantificazione deve essere la stima del "maggior impegno" richiesto al personale coinvolto valorizzato.

È su tale valorizzazione che deve realizzarsi il ragionamento della convenienza per l'ente, quando non fosse invece *oborto* collo "obbligatorio" rivolgersi a personale interno.

Quindi, il parametro di valorizzazione del maggior impegno nel caso di possibile alternativa "esterna" deve basarsi (come dal noto precedente decalogo ARAN 499 ...) sulla verifica delle condizioni economiche di approvvigionamento esterno del fattore produttivo lavorativo/servizio (tipo di attività professionale/professionalità necessaria, ...), ipotizzando su tale prezzo (ad es. orario) un abbattimento che determini la convenienza per l'ente a ricorrere a prestazioni incentivate di personale interno rispetto all'esterno.

Tale abbattimento può essere analogicamente simile alla percentuale prevista dall'art. 27 del D.Lgs. n. 150/2009, in relazione al c.d. premio dell'efficienza, in base al quale "una quota fino al 30 per cento dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno delle Pubbliche Amministrazioni è destinata, in misura fino a due terzi, a premiare, secondo criteri generali definiti dalla contrattazione collettiva integrativa, il personale direttamente e proficuamente coinvolto e per la parte residua ad incrementare le somme disponibili per la contrattazione stessa".

La quantificazione così ottenuta deve essere, altresì, valutata in termini di congruità rispetto al costo del lavoro straordinario e l'eventuale maggiorazione emergente potrebbe essere impiegata per finanziare altri istituti "variabili", come l'ARAN individua esemplificando.

Nel caso di assenza totale di possibili e utilmente fattibili alternative esterne per realizzare le attività comportanti il "maggior impegno", determinandosi l'impossibilità di misurare il parametro economico vantaggioso per la valorizzazione dell'extra-lavoro non potrà che applicarsi come "tetto" di tale valorizzazione il costo del "lavoro straordinario" puntuale (o medio di categoria/profilo), costituendo questo l'alternativa ipotizzabile per ottenere da lavoratori le prestazioni *extra* necessarie al perseguimento dell'obiettivo di mantenimento o di miglioramento se non incentivato con l'impiego dell'art. 15, comma 5, del CCNL 1° aprile 1999.

Nel qual caso, se il maggior impegno effettivamente non determinasse un *plus* orario (trattandosi di attività *intra*-orario), allora il costo dello straordinario effettivamente potrebbe essere un tetto, potendo determinarsi, analogamente a quanto sopra, un delta utile a corrispondere a tariffa di lavoro normale l'incentivo per il "maggiore impegno" e con il delta rispetto al costo dello straordinario si potrebbero finanziare gli altri istituti variabili, come di anzi ricordato.

La quantificazione dell'incremento "correlata alla rilevanza dei risultati attesi nonché al maggiore impegno richiesto al personale coinvolto" - merita ulteriormente sottolineare - è da intendersi in termini complessivi.

Si può cioè intendere l'attribuzione a ciascun progetto (ad es. a cura dell'organismo di valutazione) di un coefficiente di rilevanza (da 1 a zero) che permetta di realizzare una graduatoria (*ranking*) di tutti i progetti proposti da ciascun dirigente/responsabile del servizio ordinati per rilevanza e finanziarli a partire dal più rilevante fino alla capienza del *budget* di risorse (di cui al comma 5) messo a disposizione da parte dell'Amministrazione.

Tale soluzione, infatti, avrebbe il vantaggio di determinare una (potenzialmente efficace) competizione interna per proporre progetti "vincenti", da parte dei dirigenti o dei responsabili dei servizi IPO.

In alternativa, è possibile che il coefficiente di rilevanza sia impiegato per abbattere il valore economico assegnato al progetto (quantificazione economica maggior impegno ...); ovviamente progetti con coefficiente pari a "uno" non subiranno abbattimenti di valore, mentre per valori del coefficiente maggiori di uno, sì.

Nel caso, però, in cui il valore totale di tutti i progetti, pur abbattuti come detto, fosse comunque esorbitante rispetto al *budget* del comma 5 si porrebbe altresì il problema del "taglio" di alcuni progetti.

Lo svantaggio di tale impiego della c.d. rilevanza sta nel fatto che per i progetti notevolmente abbattuti potrebbe generarsi un minore incentivo al perseguimento di successo del progetto stesso, ragion per cui al di sotto di un certo valore di "rilevanza" sarebbe auspicabile non ammettere il progetto, che risulterebbe solo in minima parte finanziato rispetto all'accennata "quantificazione teorica" e, quindi, a rischio di un motivato perseguimento effettivo.

Eseguita la quantificazione potenziale attribuibile al progetto (destinata a determinare teoricamente un analogo riconoscimento nel caso di realizzazione piena) l'interpretazione più recente di cui si tratta affronta, in ultimo, le modalità per giungere alla determinazione della somma effettivamente spettante ai diversi dipendenti.

Le risorse, infatti, possono essere rese disponibili solo a consuntivo e possono erogate al personale in funzione del grado di reale ed effettivo conseguimento degli obiettivi di *performance* organizzativa, ai quali l'incremento è correlato, come risultante dalla relazione sulla *performance* o da altro analogo strumento di rendicontazione adottato dall'Ente.

8.4. L'accertamento da parte degli organismi di valutazione

L'attuazione della disciplina contrattuale richiamata, rispetto agli istituti di cui ai commi 2 e 4 dell'art. 15 del CCNL 1/4/1999, implica l'attivazione – da parte degli Enti locali interessati – di un percorso finalizzato non solo alla richiesta all'organismo di valutazione dell'accertamento da compiere ma altresì alla dimostrazione degli elementi che formano oggetto di attestazione.

E' del tutto evidente che la tipologia di attività istruttoria da realizzare per le due fattispecie in cui sostanzialmente si concretizza l'istituto (risorse da razionalizzazione o risorse destinate) si presenta diversa, risultando sicuramente più agevole per l'ipotesi della destinazione di specifiche disponibilità a determinati obiettivi considerati rilevanti da parte dell'Amministrazione.

Laddove le risorse scaturiscano da interventi di razionalizzazione, infatti, è da ritenersi necessaria la predisposizione di un referto o di una relazione (in modo consimile a quanto richiesto per i piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa) finalizzata a documentare i progetti e le iniziative che sono stati implementati insieme ai risparmi concretamente ed effettivamente conseguiti.

Considerando la rilevanza della scelta di integrare le risorse del fondo incentivante mediante il ricorso a questo istituto, è del tutto evidente che occorre fornire dei riscontri estremamente puntuali e rigorosamente quantitativi, che dovrebbero corrispondere al tetto rappresentato dall'importo dell'1,2% del monte salari del 1997.

A fronte di tale dimostrazione l'organo di valutazione, a seguito di specifica richiesta, può ragionevolmente certificare la sussistenza delle necessarie disponibilità a bilancio, rilasciando l'apposita attestazione finalizzata a validare l'incremento delle risorse a disposizione del fondo, tenuto conto altresì degli stanziamenti di bilancio.

Nella seconda ipotesi, invece, oltre alla richiesta è necessario (per l'organo di valutazione) verificare la programmazione finanziaria e gli stanziamenti di bilancio, allo scopo di accertare la capienza rispetto al fondo integrato degli stanziamenti dei capitoli interessati.

Naturalmente, ed è un aspetto da sottolineare per completezza, l'attestazione dell'organo di valutazione non sostituisce l'accertamento richiesto all'organo di revisione economico-finanziaria, in ordine alla conformità normativa ed alla compatibilità economico-finanziaria dei costi della contrattazione decentrata.

8.4.1. Schema di accertamento per l'ipotesi di interventi di razionalizzazione

Lo scrivente nucleo di valutazione/organismo indipendente di valutazione del Comune di ... per il periodo in corso, per nella nomina disposta con decreto sindacale del ... n. ...

VISTE

la richiesta del ... del Settore Personale in cui si evidenzia che l'Ente intende avvalersi dell'istituto contrattuale di cui all'art. 15, comma 2, del CCNL 1/4/1999 al fine di integrare le risorse del fondo della somma corrispondente all'1,2% del monte salari 1997 pari ad € ..., la deliberazione n. ... del ... con la quale la giunta comunale con la ha autorizzato l'inserimento, nell'ambito delle risorse variabili del fondo ... della somma corrispondente all'1,2% del monte salari 1997 pari ad € ..., sulla base di quanto consentito dall'art. 15, comma 2, del CCNL 1/4/1999;

le dotazioni finanziarie presenti sui cap... che assicurano la copertura finanziaria all'intero ammontare del fondo tenuto altresì conto delle prefate integrazioni;

TENUTO CONTO

che nel corso degli anni sono stati effettuati interventi sulla struttura organizzative dell'Ente e sul personale in essere che hanno generato benefici corrispondenti al predetto importo che costituisce integrazione al fondo produttività 2017;

che è stata acquisita una specifica relazione del settore/dei settori di riferimento che documenta puntualmente la realizzazione di economie per un ammontare complessivo di € ... su cui sono stati effettuati i riscontri campionari che trovano documentazione nell'ambito delle carte di lavoro che sono conservate;

ATTESTA

pertanto, che sussiste la necessaria disponibilità a bilancio, così come richiesto dall'art. 15, comma 4, del CCNL 1/4/1999.

Si precisa che la presente attestazione si riferisce esclusivamente e strettamente alla verifica della disponibilità ad impegnare presente sullo stanziamento di riferimento in relazione alla specifica questione sottoposta e che non sostituisce il controllo di cui all'art. 40-bis del D.Lgs. n. 165/2001, il quale non potrà non contemplare nuovamente tale aspetto anche sulla base dei contenuti della relazione tecnico-finanziaria richiesta dalla normativa.

9. Conclusioni

di Leonardo Falduto e Marco Rossi

Il tema della misurazione e gestione della *"performance"* negli Enti locali (e più in generale nelle Pubbliche Amministrazioni) è da diversi anni centrale non solo nel dibattito dottrinale, ma anche nella prassi e nell'evoluzione normativa che, in ultimo, si è tradotta nel D.Lgs. n. 74/2017 di modifica del D.Lgs. n. 150/2009, nella prospettiva non solo dell'attivazione di un'importante leva motivazionale, ma anche dell'incessante miglioramento delle condizioni di efficacia (anche in termini di qualità e di modernità) ed efficienza (e quindi di economicità) in vista del crescente soddisfacimento dei fabbisogni della collettività di riferimento in un quadro di necessaria razionalizzazione di ogni tipo di risorsa impiegata nell'Amministrazione Pubblica.

Tale impostazione, del resto, si presenta del tutto esplicita proprio nel D.Lgs. n. 150/2009, secondo il quale le descritte logiche 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"*.

Ai fini della corretta misurazione e la valutazione della *performance*, rilevano tre fondamentali ambiti di osservazione che meritano essere specificamente considerati:

- a) l'Amministrazione del suo complesso, quale riferimento più ampio ed aggregato, che presenta una particolare utilità in relazione al conseguimento degli obiettivi di fondo legati alla ragion d'essere dell'ente e al mandato amministrativo;
- b) le unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola la struttura organizzativa, che concorrono alla *performance* di Ente ed alla determinazione della *performance* individuale;
- c) i responsabili (dirigenti e non) di struttura ed il restante personale del comparto, con la conseguente correlazione con la distribuzione degli incentivi previsti dalla disciplina contrattuale.

Tale suddivisione, combinata con le disposizioni contrattuali vigenti, impone l'adozione di una logica programmatica in *cascading* finalizzata a rappresentare i diversi obiettivi con tecniche che, partendo dai risultati attesi dai diversi dirigenti e dalle diverse articolazioni organizzative (e prima ancora dagli *impegni* strategici ed operativi comunicati con il DUP), consentano di desumere gli obiettivi attribuibili alle restanti figure, rappresentate dal personale incaricato di posizione di organizzativa, ma anche dal restante personale.

Nonostante l'ampia produzione in materia (derivante altresì dal contributo dell'ex CIVIT), anche in termini di apporti di *know-how* tecnico-professionali, tuttavia, la misurazione della *performance* sembra essere una "sfida" che la Pubblica Amministrazione deve ancora vincere, alla luce delle difficoltà incontrate rispetto ad un'adeguata e incerta implementazione dei metodi e degli strumenti richiesti.

Indubbiamente, vi sono alcune caratteristiche (come la forte eterogeneità dei servizi resi e la natura istituzionale) che rendono piuttosto complessa l'introduzione delle logiche di *measurement* e *assessment* delle *performance* in modo ampio che (ad oggi) sono sovente utilizzate per effettuare esclusivamente un'applicazione (talora meramente formale) degli istituti contrattuali incentivanti. L'evoluzione normativa, l'introduzione di organismi di valutazione con compiti sempre più incisivi, i riflessi tendenzialmente più importanti della "valutazione", i possibili risvolti in termini di responsabilità e le molteplici indicazioni dell'ex CIVIT, impongono di proseguire nello sforzo già intrapreso di tendere alla sistematica misurazione della *performance* conseguita, a livello di Ente, a livello di singole unità organizzative ("*performance organizzativa*") e di singole unità di personale ("*performance individuale*").

In tale percorso sono certamente da rimuovere alcuni ostacoli di natura "culturale", relativi all'introduzione di una serie di strumenti manageriali che troppo spesso sono percepiti in modo eccessivamente negativo o penalizzante o che non si ritengono caratterizzati da una sufficiente utilità nel contesto della Pubblica Amministrazione, ivi inclusi gli Enti locali.

In aggiunta, si rende necessario un significativo sviluppo dei sistemi informativi a supporto che, sul fronte della misurazione della *performance*, non appaiono ancora (in linea generale) sufficientemente adeguati per gestire la rilevante complessità che connota l'insieme dei dati e delle informazioni che il funzionamento del sistema implica in tutte le sue articolazioni e dimensioni.

Non va poi dimenticato che la misurazione della *performance* sconta e trae il suo fondamento decisivo da una fase della programmazione svolta in modo realmente efficace ed adeguato, con degli obiettivi concretamente misurabili attraverso il ricorso agli indicatori e soprattutto conseguenza di un percorso negoziale tra politica e tecnica che si deve sviluppare in modo appropriato, nella piena consapevolezza della distinzione dei ruoli.

Lo strumento rappresentato dagli "indicatori", poi, deve trovare effettivo utilizzo nell'ambito del ciclo della *performance*, avendo un ruolo decisivo nella misurazione dei risultati attesi (*target, std*), dei risultati effettivamente conseguiti e degli scostamenti, tenuto conto anche delle previsioni di legge che affermano specificamente l'illegittimità di una qualsiasi distribuzione di incentivi in assenza di obiettivi realmente e concretamente misurabili.

Fondamentale, inoltre, si presenta il tentativo (effettuato anche dal legislatore, a maggior ragione con le modifiche introdotte al D.Lgs. n. 150/2009 dal D.Lgs. 74/2017) di rendere maggiormente oggettiva la misurazione dei livelli di *per-*

formance, anche attraverso il superamento dell'autoreferenzialità che sovente caratterizza gli strumenti in gioco.

Un ulteriore presupposto che dovrebbe favorire lo sviluppo dei richiamati modelli è poi costituito dalla crescente professionalità di coloro (in particolare i componenti degli organismi di valutazione) che devono occuparsi della misurazione della performance negli Enti locali, in considerazione sia della complessità dell'ambiente di riferimento, sia delle crescenti competenze attribuite, anche in relazione ad ulteriori materie ed ambiti (come l'anticorruzione e la trasparenza).

Infine, non si dovrebbe prescindere da una rilevante focalizzazione sull'*outcome* (piuttosto che sui prodotti ovvero i processi), valorizzando l'impatto delle politiche dell'ente rispetto alla soddisfazione delle esigenze e ai bisogni della collettività di riferimento e verificando l'effetto ultimo dell'azione della pubblica amministrazione.

L'insieme degli elementi rappresentati costituisce il fondamentale presupposto dell'implementazione di un vero e proprio sistema di programmazione e controllo e di misurazione e valutazione della *performance* che può risultare realmente utile (tanto agli Enti locali quanto alla collettività amministrata) laddove diventi uno strumento realmente di contestualizzazione della gestione e non ipocritamente sovrastrutturale.