

Performance

# Le Amministrazioni sono chiamate ad adeguare il Sistema di misurazione e valutazione della performance

di Angelo Maria Savazzi - Esperto in misurazione e valutazione della performance negli Enti territoriali - Presidente OIV Regione Calabria - Consulente di management certificato CMC ICMCI

Le recenti modifiche al D.Lgs. n. 150/2009, apportate dal D.Lgs. n. 74/2017 di attuazione della legge delega n. 124/2015, impongono alle Amministrazioni di adeguare i sistemi di misurazione e valutazione. L'articolo fornisce indicazioni, con riferimento agli Enti territoriali, circa gli interventi immediati e di quelli che possono essere sviluppati successivamente al prescritto accordo in sede di Conferenza unificata e/o quando saranno disponibili le linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica.

## Premessa

L'entrata in vigore del D.Lgs. n. 74/2017, in attuazione dei principi e criteri direttivi previsti dall'art. 17, comma 1, lett. r), Legge 7 agosto 2015, n. 124, recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche, che è intervenuto in modifica del D.Lgs. n. 150/2009, noto come riforma "Brunetta", impone alle Amministrazioni di intervenire per adeguare il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale (da qui in avanti Sistema) (1). Tale intervento deve essere effettuato entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto e quindi entro il 21 dicembre 2017 (termine ordinatorio). Per quanto riguarda i contenuti dell'adeguamento l'art. 18, comma 2, D.Lgs. n. 74/2017 rinvia alle previsioni degli artt. 16 e 31 del D.Lgs. n. 150/2009.

L'art. 16 riformulato del D.Lgs. n. 150/2009 al secondo comma prevede che l'adeguamento avvenga in due fasi:

1) con riferimento alle norme di principio ivi richiamate (artt. 3, 4, 5, comma 2, 7, 9, 15, comma

1) l'adeguamento deve avvenire immediatamente nei termini sopra indicati decorsi i quali "si applicano le disposizioni previste nel presente decreto fino all'emanazione della disciplina regionale e locale" (art. 18, comma 2, ultimo periodo D.Lgs. n. 74/2017);

2) con riferimento alle restanti disposizioni del D.Lgs. n. 150/2009 solo a seguito dell'accordo sottoscritto in sede di Conferenza unificata.

Nell'applicazione delle norme di principio non si può prescindere dall'attuazione di quelle norme il cui mancato recepimento renderebbe inoperanti anche le norme di principio che le richiamano.

Infine in base alla previsione dell'art. 31 modificato rientrano tra le norme di principio gli artt. 17, comma 2, 18, 19, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26 e 27, comma 1.

## Il ruolo dell'OIV

Un'importante modifica all'art. 7 del D.Lgs. n. 150/2009 prevede che l'OIV debba esprimere il proprio parere preventivo e vincolante sulle modifiche al Sistema di misurazione e valutazione adot-

(1) Per approfondimenti sul tema cfr. l'e-book di L. Falduto e M. Rossi *Il sistema della performance dopo il D.Lgs. 74/2017*, Wolters Kluwer, in corso di pubblicazione.

tato dall'amministrazione. La *ratio* dell'intervento preventivo dell'OIV risiede nell'esigenza di evitare che il mancato adeguamento ai principi del D.Lgs. n. 150/2009 possa essere rilevato in una fase in cui gli effetti non sono più sanabili, con l'effetto di travolgere in modo definitivo la possibilità di una corretta chiusura del ciclo valutativo e quindi di determinare l'impossibilità di erogazione degli istituti di natura incentivante.

Nell'esprimere il parere l'OIV deve verificare che le norme di principio siano adeguatamente sviluppate ed attuate dall'amministrazione; a tal proposito lo stesso organismo farà riferimento:

- 1) alle norme richiamate direttamente dagli artt. 16 e 31;
- 2) alle norme non richiamate la cui attuazione è comunque necessaria per la corretta concretizzazione delle norme di cui al punto precedente;
- 3) alle altre "restanti disposizioni" per la cui attuazione si procede mediante accordo da sottoscrivere in sede di Conferenza Unificata; allo stato per queste ultime non è stata ancora avviata la procedura relativa;
- 4) agli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'art. 19 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114.

L'OIV, nell'esprimere il parere, deve verificare che:

- l'amministrazione abbia apprestato gli strumenti organizzativi per consentire ai cittadini o dagli altri utenti finali in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione, di partecipare alla valutazione della *performance* organizzativa dell'amministrazione, secondo quanto stabilito dagli artt. 8 e 19-bis;
- il Sistema disciplini le procedure di conciliazione, a garanzia dei valutati, relative all'applicazione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*;
- sia previsto il raccordo e l'integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio
- siano previsti meccanismi in grado di garantire una tendenziale e significativa differenziazione delle valutazioni.

Il parere deve essere richiesto ogni qualvolta l'ente intenda procedere con modifiche al Sistema di misurazione e valutazione anche se la nuova formulazione della norma richiede che l'aggiornamento sia annuale. Il Sistema di misurazione-valutazione, per la sua caratteristica di definire il quadro di riferimento dentro il quale si misurano e valutano le

*performance*, non si presta, in generale, ad un aggiornamento annuale; è certamente necessaria una "manutenzione" periodica ma il quadro di riferimento dovrebbe mantenere la caratteristica di stabilità nel corso degli anni anche per restituire certezza e credibilità agli atti che ne costituiscono la concreta attuazione (piano e relazione sulla *performance*, valutazioni individuali). L'aggiornamento annuale va dunque inteso anche come l'attestazione che non vi siano esigenze che richiedano di modificare il Sistema adottato ed utilizzato dall'ente; si tratterebbe, in sostanza, di una verifica che potrebbe anche chiudersi con la presa d'atto che non sia necessario procedere ad alcuna modifica.

## Gli interventi immediati

La tavola 1 riporta le norme di principio del D.Lgs. n. 150/2009 con evidenziare le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 74/2017. A tali modifiche gli Enti territoriali devono adeguarsi entro il 21 dicembre.

### Tavola 1 - Tabella riepilogativa delle norme di principio, o comunque riferibili agli Enti territoriali, del D.Lgs. n. 150/2009, modificate dal D.Lgs. n. 74/2017

**Art. 3, comma 2:** Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare ed a valutare la *performance* con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti, **secondo le modalità indicate nel presente Titolo e gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'articolo 19 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114**

**Art. 3, comma 5:** Il rispetto delle disposizioni del presente Titolo è condizione necessaria per l'erogazione di premi e **componenti del trattamento retributivo legati alla *performance* e rileva ai fini del riconoscimento delle progressioni economiche, dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale, nonché del conferimento degli incarichi dirigenziali**

**Art. 3, comma 5-bis:** 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, lettera f-quinquies), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ove resa a tali fini specifici nel rispetto delle disposizioni del presente decreto.

**Art. 4, comma 2, lettera a):** Il ciclo di gestione della *performance* si articola 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) .....

**Art. 4, comma 2, lettera f):** Il ciclo di gestione della *performance* si articola nelle seguenti fasi:  
(...)

- f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle Amministrazioni, nonché ai com-

<p>petenti organi <b>di controllo interni ed</b> esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi;</p>
<p><b>Art. 5, comma 1-bis:</b> Nel caso di gestione associata di funzioni da parte degli Enti locali, su base volontaria ovvero obbligatoria ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, gli obiettivi specifici relativi all'espletamento di tali funzioni sono definiti unitariamente.</p>
<p><b>Art. 5, comma 1-ter:</b> Nel caso di differimento del termine di adozione del bilancio di previsione degli Enti territoriali, devono essere comunque definiti obiettivi specifici per consentire la continuità dell'azione amministrativa.</p>
<p><b>Art. 7, comma 1:</b> Le amministrazioni pubbliche valutano annualmente la <i>performance</i> organizzativa e individuale. A tale fine adottano e aggiornano annualmente, <b>previo parere vincolante dell'Organismo indipendente di valutazione</b>, il Sistema di misurazione e valutazione della <i>performance</i>.</p>
<p><b>Art. 7, comma 2:</b> La funzione di misurazione e valutazione delle <i>performance</i> è svolta:</p> <p>a) dagli Organismi indipendenti di valutazione della <i>performance</i> di cui all'articolo 14, cui compete la misurazione e valutazione della <i>performance</i> 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;</p> <p>b) dai dirigenti di ciascuna amministrazione, secondo quanto previsto agli articoli 8 e 9;</p> <p>c) dai cittadini o dagli altri utenti finali in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione, partecipando alla valutazione della <i>performance</i> organizzativa dell'amministrazione, secondo quanto stabilito dagli articoli 8 e 19-bis.</p>
<p><b>Art. 7, comma 2-bis:</b> Il Sistema di misurazione e valutazione della <i>performance</i>, 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 <i>performance</i> e le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.</p>
<p><b>Art. 8, comma 1, lettera a):</b> Il Sistema di misurazione e valutazione della <i>performance</i> organizzativa concerne:</p> <p>a) l'attuazione delle politiche e il conseguimento degli obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività;</p> <p>b) ...</p>
<p><b>Art. 9, comma 1:</b> La misurazione e la valutazione della <i>performance</i> individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità, secondo le modalità indicate nel Sistema di cui all'articolo 7, è collegata:</p> <p>a) agli indicatori di <i>performance</i> relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità, ai quali è attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva;</p> <p>b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;</p> <p>c) alla qualità del contributo assicurato alla <i>performance</i> generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate, nonché ai comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate;</p> <p>d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.</p>
<p><b>Art. 9, comma 1-bis:</b> La misurazione e valutazione della <i>performance</i> individuale dei dirigenti titolari degli incarichi di cui all'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è collegata altresì al raggiungimento degli obiettivi individuati nella direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione e nel Piano della <i>performance</i>, nonché di quelli specifici definiti nel contratto individuale.</p>

**Art. 19: (Criteri per la differenziazione delle valutazioni).** 1. Il contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla *performance* ai sensi dell'articolo 40, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, stabilisce la quota delle risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la *performance* organizzativa e quella individuale e fissa criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi di cui all'articolo 9, comma 1, lettera d), corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati.

2. Per i dirigenti, il criterio di attribuzione dei premi di cui al comma 1 è applicato con riferimento alla retribuzione di risultato.

Le modifiche al Sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale, ai sensi dell'art. 7 devono prevedere quanto segue.

- **Piano della *performance* e assegnazione degli obiettivi.** Nella predisposizione del Piano della *performance* e, quindi, nella definizione degli obiettivi di cui all'art. 10 (obiettivi strategici ed operativi) nonché degli obiettivi individuali, (inclusi indicatori e target), occorre tenere conto "anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente, come documentati e validati nella relazione" sulla *performance* (art. 4, comma 2, lett. a). Le regole interne dell'Ente devono ragionevolmente attuare tale norma che presenta alcune difficoltà operative visto che, in una condizione di normale funzionamento del Sistema, la Relazione sulla *performance* dell'anno precedente non sarà disponibile al momento della definizione degli obiettivi e, a maggior ragione, la prevista validazione da parte dell'OIV. Ciò a meno che non si ritenga che per l'approvazione del Piano si debba attendere la definitiva validazione della Relazione sulla *performance* dell'anno precedente, ipotesi poco plausibile in quanto contrastante con gli orientamenti costanti della magistratura contabile e dell'ARAN, oltre che dei Servizi ispettivi di Finanza pubblica i quali uniformemente sono concordi nel ritenere la definizione preventiva e tempestiva degli obiettivi quale condizione inderogabile per l'accesso agli istituti di natura incentivante. Si tratta di una previsione di difficile attuazione anche perché il successivo art. 10 conferma il termine del 31 gennaio per l'approvazione del Piano. Pur nella difficoltà di attuazione una soluzione ragionevole appare quella di prevedere che, nell'ipotesi che si utilizzino indicatori che misurano fenomeni che hanno una continuità nel tempo (e, a maggior ragione, utilizzati anche nell'anno precedente) l'amministrazione fornirà il valore iniziale, che i sistemi interni hanno disponibile al momento, in modo da rendere esplicita la credibilità dei relativi target; tutto ciò prevedendo che nel momento in cui saranno disponibili i risultati

dell'anno precedente si procederà ad una rivisitazione dei *target*.

- **Differimento del termine di adozione del bilancio preventivo.** Il Sistema non può in alcun modo prevedere, nel caso di differimento del termine di adozione del bilancio di previsione negli Enti territoriali, di ritardare l'approvazione del Piano (il riferimento dell'art. 5, comma 1-ter è agli obiettivi specifici che sono comunque parte del Piano della *performance* come stabilito dal successivo art. 10). Tale previsione appare ragionevole in considerazione del più volte richiamato orientamento in base al quale il ritardo della definizione degli obiettivi impedisce la corretta conclusione del ciclo valutativo e l'erogazione degli istituti premiali i quali possono essere legittimamente erogati, oltre in base agli esiti della valutazione individuale, solo se si sono verificati i requisiti a cui l'ordinamento condiziona tali erogazioni. D'altra parte se si ritenesse impossibile definire gli obiettivi in assenza del bilancio preventivo significherebbe prendere atto che nel periodo di riferimento non vi siano le condizioni affinché il ciclo valutativo spieghi i propri effetti. Poiché negli Enti locali il Piano della *performance* è organicamente unificato al Piano esecutivo di gestione e quest'ultimo è approvato successivamente al Bilancio preventivo, occorre che il Sistema preveda l'adozione di un piano stralcio da rimodulare, qualora ne sussistano le condizioni, successivamente.

- **Gestione associata di funzioni da parte degli Enti locali.** Il Sistema deve prevedere che gli obiettivi specifici (che sono parte del Piano della *performance*), relativi alle funzioni gestite in forma associata negli Enti locali, siano definiti unitariamente, stabilendo una modalità di interlocuzione con gli enti associati.

- **Rendicontazione dei risultati.** Uno dei momenti di particolare rilevanza del ciclo di gestione della *performance* è la rendicontazione dei risultati che normalmente deve avvenire attraverso la Relazione sulla *performance* approvata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e validata dall'OIV. La platea di soggetti cui la rendicontazione deve essere rivolta, cui sono stati aggiunti, dall'art. 4, comma 2, lett. f), anche gli organi di controllo interni, implica l'opportunità che il Sistema preveda l'elaborazione di report specializzati in relazione alle diverse categorie di interlocutori cui sono rivolti (organi di indirizzo politico-amministrativo, vertici delle Amministrazioni, organi di controllo interni ed esterni, cittadini, altri soggetti interessati, utenti e destinatari dei servizi) e in relazione alle informa-

zioni e ai dati cui potenzialmente ciascuno può avere interesse.

- **Aggiornamento del Sistema.** Deve essere previsto che l'aggiornamento del Sistema sia preceduto dal parere preventivo e vincolante dell'OIV. Il parere deve essere richiesto ogni qualvolta l'ente intenda procedere con modifiche al Sistema di misurazione e valutazione anche se la nuova formulazione della norma richiede che l'aggiornamento sia annuale. Il Sistema di misurazione e valutazione, per la sua caratteristica di definire il quadro di riferimento dentro cui si misurano e valutano le *performance*, non si presta in generale ad un aggiornamento annuale; è certamente necessaria una "manutenzione" periodica ma il quadro di riferimento dovrebbe mantenere la caratteristica di stabilità nel corso degli anni anche per restituire certezza e credibilità agli atti che ne costituiscono la concreta attuazione (piano e relazione sulla *performance*, valutazioni individuali). L'aggiornamento annuale va dunque inteso anche come l'attestazione che non vi siano esigenze che richiedano di modificare il Sistema adottato e utilizzato dall'ente; si tratterebbe, in sostanza, di una verifica che potrebbe anche chiudersi con la presa d'atto, da parte dell'Amministrazione, che non sia necessario procedere ad alcuna modifica. Peraltro lo stesso OIV, nell'ambito dei compiti di presidio del Sistema e di supporto metodologico alle Amministrazioni, potrebbe intervenire per spingere l'Ente ad interventi modificativi.

- **Integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.** Il Sistema deve prevedere le modalità di integrazione identificando il legame tra le articolazioni di bilancio e del Piano esecutivo di gestione e il *cascading* degli obiettivi di *performance*, così come il legame con il Documento di Economia e Finanza nelle Regioni. È utile ricordare l'opportunità che gli Enti locali utilizzino, per elaborare il proprio piano della *performance* (che in questi enti è parte integrante del PEG), la stessa struttura gerarchica degli strumenti di programmazione finanziaria (DUP, PEG). In particolare il Piano della *performance* deve reinterpretare in chiave di *performance* gli obiettivi strategici, operativi ed esecutivi, i primi contenuti nella sezione strategica del DUP, i secondi nella sezione operativa e i terzi nel Piano esecutivo di gestione. Questa reinterpretazione è necessaria per sviluppare correttamente i misuratori e i *target* appropriati anche in relazione alla dimensione temporale propria di ciascuno degli elementi di articolazione. Questa correlazione consente anche di riutilizzare

il legame con l'articolazione di bilancio laddove come è noto, le "missioni" sono correlate agli obiettivi strategici e i "programmi" agli obiettivi operativi del Documento unico di programmazione.

L'integrazione dei processi non può essere intesa come una semplice trasposizione di contenuti da un documento all'altro, ma deve essere intesa come un lavoro multidisciplinare e inter-direzionale che renda reciprocamente funzionali i contenuti dei documenti elaborati, nell'ambito dei rispettivi cicli di pianificazione/programmazione. Deve trattarsi di integrazione che deve essere di processo, di interdipendenza metodologica, di gruppi di lavoro congiunti, di integrazione dei sistemi informativi e informatici che le regole definite dal Sistema devono adeguatamente sviluppare.

- **Procedure di conciliazione.** Il Sistema deve disciplinare le procedure di conciliazione stabilendo termini, condizioni per l'ammissibilità (per esempio una richiesta motivata e circostanziata), la possibile assistenza di un rappresentante sindacale o di un legale. È opportuno prevedere una modalità conciliativa che preveda l'intervento di un terzo, oltre al valutatore e al valutato, che potrebbe essere il segretario generale dell'Ente o uno dei componenti dell'OIV o entrambi, che assumano una decisione finale unitamente al titolare del potere valutativo. Anche in questo caso l'intervento del Dipartimento della Funzione pubblica con apposite indicazioni metodologiche potrà essere utile e darà luogo a ulteriori interventi modificativi del Sistema.

- **La partecipazione dei cittadini o degli altri utenti finali alla misurazione della performance organizzativa.** Il Sistema deve prevedere le modalità con le quali i cittadini o gli altri utenti finali dei servizi concorrono a fornire elementi utili alla misurazione della performance organizzativa, anche attraverso percorsi gradualmente. Ciò dovrà avvenire attraverso le seguenti modalità, espressamente richiamate dall'art. 7 pur disciplinate in norme che non rientrano tra quelle di principio:

- la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive, come previsto dagli artt. 8 e 19-bis;

- la comunicazione diretta all'OIV del grado di soddisfazione per le attività e per i servizi erogati,

secondo le modalità stabilite dallo stesso Organismo, come previsto dall'art. 19-bis;

- la partecipazione degli utenti interni dei servizi strumentali e di supporto.

Si tratta di previsioni specifiche, attuative di altre norme di principio ed in particolare:

- l'art. 3, comma 1, D.Lgs. n. 150/2009 il quale prevede che la "misurazione e la valutazione della performance sono volte al **miglioramento della qualità dei servizi ...**";

- l'art. 3, comma 4, D.Lgs. n. 150/2009 il quale prevede che le "Amministrazioni pubbliche adottano metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e quella organizzativa secondo criteri strettamente connessi al **soddisfimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi**".

Si tratta dell'ambito di modifica del Sistema che presenta le maggiori criticità anche per il rilievo ai fini della validazione della Relazione sulla performance e per il ruolo diretto dell'OIV. Le Amministrazioni devono apprestare i necessari presidi informatici e organizzativi.

Se la performance organizzativa viene misurata attraverso gli obiettivi operativi definiti nell'ambito del Piano della performance (2), è possibile ipotizzare alcune soluzioni complementari:

- √ accompagnare i risultati previsti dai singoli obiettivi con appositi indicatori che recepiscano il grado di soddisfazione dei destinatari dei servizi, in una prima fase attraverso questionari sintetici, e che tali indicatori abbiano un peso gradualmente crescente nel corso degli anni;

- √ attraverso il portale istituzionale si acquisiscano segnalazioni circa le strutture dell'Ente che interagiscono con interlocutori esterni e che tali segnalazioni siano oggetto di verifiche a cura dell'OIV il quale ne tiene conto in sede di valutazione individuale dei dirigenti di vertice;

- √ l'OIV acquisisce in modo strutturato segnalazioni circa i servizi interni, strumentali e di supporto, in una prima fase attraverso una modulistica standard e utilizza tali segnalazioni in sede di valutazione individuale dei dirigenti di vertice;

- √ nei casi precedenti è opportuno che il Sistema stabilisca un peso certo e predefinito nella performance individuale delle segnalazioni interne ed esterne pervenute in modo che abbiano un impatto diretto sulle valutazioni individuale e stabilisca

(2) Come previsto dall'art. 10 del D.Lgs. n. 150/2009 e come dettagliato nelle linee guida, recentemente emanati dal Dipartimento della Funzione Pubblica e indirizzate alle Ammini-

strazioni centrali, per la predisposizione del Piano della performance 2018-2020.

che, anche in forma aggregata, gli esiti vengano rappresentati nella Relazione sulla *performance*. L'incidenza può anche essere misurata attraverso un fattore correttivo della misurazione degli indicatori di *performance* organizzativa.

L'OIV, nell'esprimere il parere sul Sistema, deve verificare che l'amministrazione abbia apprestato gli strumenti organizzativi per consentire ai cittadini o agli altri utenti finali, in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione, di partecipare alla valutazione della *performance* organizzativa dell'amministrazione, secondo quanto stabilito dagli articoli 8 e 19-bis, e comunque in sede di validazione della Relazione sulla *performance* non potrà non tenere conto della assenza assoluta di qualsiasi percorso di graduale implementazione di quanto richiesto dalle norme citate e dal Sistema adottato dall'Ente.

• **Performance individuale.** Lo schema valutativo della *performance* individuale "dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità" deve prevedere un peso prevalente, rispetto alla valutazione complessiva, degli "indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità" (quindi della *performance* organizzativa). Il peso prevalente è riferito alla valutazione complessiva e si deve ritenere che non sia sufficiente prevedere che il peso sia più alto in termini relativi rispetto agli altri ambiti previsti dall'art. 9 (obiettivi individuali, qualità del contributo assicurato alla *performance* generale, competenze professionali e manageriali dimostrati e comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate, differenziazione delle valutazioni). Se l'Ente prevede che nello schema valutativo sia presente in modo autonomo la *performance* generale di Ente cui concorrono le singole strutture, è da ritenere che la prevalenza del peso degli indicatori di *performance* organizzativa possa essere determinato tenendo conto anche di questa.

Il comma 1, lett. c) dell'art. 9, impone alle Amministrazioni che le declaratorie di dettaglio dello schema valutativo individuale debba prevedere, oltre alle "competenze professionali e manageriali dimostrate", i "comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate". Si tratta di un fattore valutativo che deve avere peso e declaratorie di dettaglio autonome per cui in sede di revisione del Sistema occorre verificare che siano presenti e adeguatamente declinate in modo che siano correlabili all'efficacia delle funzioni cui il dirigente è preposto (considerata la na-

tura percettiva delle conseguenti valutazioni). Quest'ultima precisazione vuole evitare che l'astrattezza e la generalità dei comportamenti organizzativi impedisca al valutatore di considerare il concreto sviluppo in relazione alle peculiarità delle funzioni assegnate.

• **Performance individuale dei dirigenti con incarichi di funzione dirigenziale di livello generale.** Il nuovo comma 1-bis all'art. 9 integra i fattori valutativi della *performance* individuale per questa categoria di dirigenti. In particolare viene previsto che alla valutazione debbano concorrere anche gli obiettivi specifici definiti nel contratto individuale. Da ciò discende che il contratto individuale non potrà non prevedere obiettivi specifici legati all'incarico, ulteriori rispetto agli obiettivi individuali e agli obiettivi di *performance* organizzativa assegnati annualmente, e tali obiettivi specifici devono avere un peso all'interno dello schema valutativo.

• **La definizione di valutazione negativa.** Rispetto alla previsione del nuovo comma 5-bis dell'art. 3 del D.Lgs. n. 150/2009 secondo il quale la valutazione negativa dei dirigenti rileva ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale ex art. 21 del D.Lgs. n. 165/2001 (che può portare all'impossibilità di rinnovo fino alla revoca dell'incarico dirigenziale) e ai fini dell'irrogazione del licenziamento disciplinare come disciplinato dall'art. 55-*quater*, comma 2, lett. f-*quinquies*, D.Lgs. n. 165/2001 ("licenziamento per insufficiente rendimento") e che la stessa debba essere disciplinata dal Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, il primo aspetto che deve essere chiarito è cosa si intenda per valutazione negativa. È nell'ambito del Sistema che deve essere correttamente definito a quale valutazione (in termini quantitativi) corrisponda una condizione di negatività; infatti nella logica di graduazione delle valutazioni finali il parziale raggiungimento degli obiettivi, che rappresenta uno dei fattori sui quali si sviluppa la valutazione individuale, non può essere considerata di per sé sintomo di una condizione di negatività. In linea generale una possibile soluzione che il Sistema potrà adottare prevede l'individuazione del punteggio al di sotto del quale la prestazione debba essere considerata inadeguata, e quindi negativa, prevedendo che a quel punteggio non consegua il diritto, neanche parziale, alla retribuzione di risultato. Espresso in questi termini il perimetro di operatività della valutazione negativa, i punteggi superiori non potranno essere considerati manifestazione di valutazione negativa e daranno accesso a di-

versi livelli di retribuzione di risultato fino al massimo previsto in sede di contrattazione nazionale e decentrata. Per quanto invece riguarda il profilo del procedimento disciplinare per insufficiente rendimento lo stesso art. 55-*quater* prevede che il licenziamento disciplinare possa conseguire ad una valutazione negativa “reiterata nell’arco dell’ultimo triennio”.

• **Risorse destinate a remunerare la *performance* organizzativa e individuale.** L’art. 19 è stato completamente riformulato per cui sarà il CCNL a stabilire le quote delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato dalla *performance* ai sensi dell’art. 40, comma 3-*bis*, D.Lgs. n. 165/2001 destinate a remunerare la *performance* organizzativa e quella individuale e a fissare i criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi di cui all’art. 9, comma 1, lett. d), corrisponda un’effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati. La nuova formulazione ha definitivamente eliminato l’articolazione in fasce del personale, all’esito delle valutazioni, che prevedeva che una parte, il 25%, del personale dovesse essere collocato nella fascia di merito più bassa non conseguendo alcun trattamento accessorio legato alla *performance*. Conseguentemente il Sistema di misurazione e valutazione adottato dall’Ente deve prevedere certamente diversi livelli premiali, collegati ai diversi esiti delle valutazioni, senza che vi sia alcun obbligo che una parte del personale debba confluire in una fascia cui non sia collegata alcuna remunerazione accessoria di natura incentivante; il Sistema adottato dall’Ente deve, quindi, garantire la diversificazione dei trattamenti economici legandoli all’esito della valutazione.

Ciò premesso solo apparentemente la nuova formulazione dell’art. 19 è in contrasto con la previsione dell’art. 9 laddove è stabilito che gli indicatori di *performance* organizzativa debbano essere parte prevalente della valutazione individuale. Infatti, una lettura sistematica delle norme porta a ritenere che la *performance* individuale, il cui schema valutativo deve essere rappresentato e dettagliato nel rispetto di quanto previsto dall’art. 9, concorrerà a determinare la quota di retribuzione di risultato ad essa correlata, come sarà previsto dal CCNL. Le risorse che quest’ultimo destinerà alla *performance* organizzativa verranno invece distribuite in relazione ai soli esiti di tali misurazioni. È lo stesso comma 2 dell’art. 9 (“Per i dirigenti, il criterio di attribuzione dei premi di cui al comma 1 è applicato con riferimento alla retribuzione di risultato”) che consente di sostenere che la retribu-

zione di risultato sarà composta di due parti: una parte che remunererà gli esiti della *performance* organizzativa, e una seconda parte che remunererà la *performance* individuale (sulla quale incidono anche gli indicatori di *performance* organizzativa). Interpretate in questo senso e in modo sistematico le due norme, si evidenzia come la *performance* organizzativa abbia una significativa e innovativa rilevanza nel Sistema complessivo. È opportuno che il Sistema preveda una modalità transitoria, in attesa del CCNL, che stabilisca che l’entità della retribuzione di risultato sia complessivamente legata al livello premiale corrispondente all’esito della sola valutazione individuale.

## ... e le norme direttamente richiamate dalle disposizioni di principio

A fronte di queste disposizioni ve ne sono altre, richiamate dalle norme di principio, la cui attuazione è comunque necessaria per la corretta concretizzazione di tali norme. In tavola 2 la tabella riepilogativa.

**Tavola 2 - Tabella riepilogativa delle norme richiamate dall’art. 7 del D.Lgs. n. 150/2009**

<p><b>Art. 8, comma 1, lettera a):</b> Il Sistema di misurazione e valutazione della <i>performance</i> organizzativa concerne:</p> <p><b>c) l’attuazione delle politiche e il conseguimento degli obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività;</b></p> <p><b>d) ...</b></p>
<p><b>Art. 8, comma 1-<i>bis</i></b> Le valutazioni della <i>performance</i> organizzativa sono predisposte sulla base di appositi modelli definiti dal Dipartimento della funzione pubblica, tenendo conto anche delle esperienze di valutazione svolte da agenzie esterne di valutazione, ove previste, e degli esiti del confronto tra i soggetti appartenenti alla rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche, di cui al decreto emanato in attuazione dell’articolo 19 del decreto-legge n. 90 del 2014, con particolare riguardo all’ambito di cui alla lettera g) del comma 1.</p>
<p><b>Art. 10, comma 1-<i>bis</i>:</b> Per gli Enti locali, ferme restando le previsioni di cui all’articolo 169, comma 3-<i>bis</i>, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la Relazione sulla <i>performance</i> di cui al comma 1, lettera b), può essere unificata al rendiconto della gestione di cui all’articolo 227 del citato decreto legislativo.</p>
<p><b>Art. 14:</b> 1. Ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, si dota di un Organismo indipendente di valutazione della <i>performance</i>. Il Dipartimento della funzione pubblica assicura la corretta istituzione e composizione degli Organismi indipendenti di valutazione.</p> <p>2. L’Organismo di cui al comma 1 sostituisce i servizi di controllo interno, comunque denominati, di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, ed esercita, in piena autonomia, le attività di cui al comma 4. Esercita, altresì, le attività di controllo strategico di cui all’articolo 6, comma 1, del citato decreto legislativo n. 286 del 1999, e riferisce, in proposito, direttamente all’organo di indirizzo politico-amministrativo.</p>

**2-bis. L'Organismo indipendente di valutazione della performance è costituito, di norma, in forma collegiale con tre componenti. Il Dipartimento della funzione pubblica definisce i criteri sulla base dei quali le amministrazioni possono istituire l'Organismo in forma monocratica.**

**2-ter. Il Dipartimento della funzione pubblica individua i casi in cui sono istituiti Organismi in forma associata tra più pubbliche amministrazioni.**

3. L'Organismo indipendente di valutazione è nominato, sentita la Commissione di cui all'articolo 13, dall'organo di indirizzo politico-amministrativo per un periodo di tre anni. L'incarico dei componenti può essere rinnovato una sola volta.

4. L'Organismo indipendente di valutazione della performance:

a) monitora 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) comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti **e al Dipartimento della funzione pubblica;**

c) valida la Relazione sulla performance di cui all'articolo 10, **a condizione che la stessa sia redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali** e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione;

d) garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione **con particolare riferimento alla significativa differenziazione dei giudizi di cui all'articolo 9, comma 1, lettera d)**, nonché dell'utilizzo dei premi di cui al Titolo III, secondo quanto previsto dal presente decreto, dai contratti collettivi nazionali, dai contratti integrativi, dai regolamenti interni all'amministrazione, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità;

e) propone, sulla base del Sistema di cui all'articolo 7, all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi di cui al Titolo III;

f) è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti **dal Dipartimento della funzione pubblica sulla base del decreto adottato ai sensi dell'articolo 19, comma 10, del decreto legge n. 90 del 2014;**

g) promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità di cui al presente Titolo;

h) verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità.

**4-bis. Gli Organismi indipendenti di valutazione esercitano i compiti di cui al comma 4 e, in particolare, procedono alla validazione della Relazione sulla performance, tenendo conto anche delle 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, di cui al decreto emanato in attuazione dell'articolo 19 del decreto-legge n. 90 del 2014, e dei dati e delle elaborazioni forniti dall'amministrazione, secondo le modalità indicate nel Sistema di cui all'articolo 7.**

**4-ter. Nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 4, l'Organismo indipendente 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. Tale accesso è garantito senza ritardo. L'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. Nel caso di riscontro di gravi irregolarità, l'Organismo indipendente di valutazione effettua ogni opportuna segnalazione agli organi competenti.**

5. L'Organismo indipendente di valutazione della performance, sulla base di appositi modelli forniti dalla Commissione di cui all'articolo 13, cura annualmente la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del Sistema di valutazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale, e ne riferisce alla predetta Commissione.

6. La validazione della Relazione sulla performance di cui al comma 4, lettera c), è condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti per premiare il merito di cui al Titolo III.

7. L'Organismo indipendente di valutazione è costituito da un organo monocratico ovvero collegiale composto da 3 componenti dotati dei requisiti stabiliti dalla Commissione ai sensi dell'articolo 13, comma 6, lettera g), e di elevata professionalità ed esperienza, maturata nel campo del management, della valutazione della performance e della valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche. I loro curricula sono comunicati alla Commissione di cui all'articolo 13.

8. 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.

9. Presso l'Organismo indipendente di valutazione è costituita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una struttura tecnica permanente per la misurazione della performance, dotata delle risorse necessarie all'esercizio delle relative funzioni.

10. Il responsabile della struttura tecnica permanente deve possedere una specifica professionalità ed esperienza nel campo della misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche.

11. Agli oneri derivanti dalla costituzione e dal funzionamento degli organismi di cui al presente articolo si provvede nei limiti delle risorse attualmente destinate ai servizi di controllo interno.

**Art. 14-bis (Elenco, durata e requisiti dei componenti degli OIV): 1. Il Dipartimento della funzione pubblica tiene e aggiorna l'Elenco nazionale dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione, secondo le modalità indicate nel decreto adottato ai sensi dell'articolo 19, comma 10, del decreto-legge n. 90 del 2014.**

**2. La nomina dell'organismo indipendente di valutazione è effettuata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo, tra gli iscritti all'elenco di cui al comma 1, previa procedura selettiva pubblica.**

**3. La durata dell'incarico di componente dell'Organismo indipendente di valutazione e' di tre anni, rinnovabile una sola volta presso la stessa amministrazione, previa procedura selettiva pubblica.**

**4. L'iscrizione all'Elenco nazionale dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione avviene sulla base di criteri selettivi che favoriscono il merito e le conoscenze specialistiche, nel rispetto di requisiti generali, di integrità e di competenza individuati ai sensi del comma 1.**

**5. Con le modalità di cui al comma 1, sono stabiliti gli obblighi di aggiornamento professionale e formazione continua posti a carico degli iscritti all'elenco nazionale dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione.**

**6. Le nomine e i rinnovi dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione sono nulli in caso di inosservanza delle modalità e dei requisiti stabiliti dall'articolo 14 e dal presente articolo. Il Dipartimento della funzione pubblica segnala alle amministrazioni interessate l'inosservanza delle predette disposizioni.**

**Art. 19-bis (Partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali): - 1. I cittadini, anche in forma associata, partecipano al processo di misurazione delle performance organizzative, anche comunicando direttamente all'Organismo indipendente di valutazione il proprio grado di soddisfazione per le**

attività e per i servizi erogati, secondo le modalità stabilite dallo stesso Organismo.

2. Ciascuna amministrazione adotta 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, secondo quanto stabilito dall'articolo 8, comma 1, lettere c) ed e).

3. Gli utenti interni alle amministrazioni partecipano al processo di misurazione delle performance organizzative in relazione ai servizi strumentali e di supporto secondo le modalità individuate dall'Organismo indipendente di valutazione.

4. I risultati della rilevazione del grado di soddisfazione dei soggetti di cui ai commi da 1 a 3 sono pubblicati, con cadenza annuale, sul sito dell'amministrazione.

5. L'organismo indipendente di valutazione verifica l'effettiva adozione dei predetti sistemi di rilevazione, assicura la pubblicazione dei risultati in forma chiara e comprensibile e ne tiene conto ai fini della valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione e in particolare, ai fini della validazione della Relazione sulla performance di cui all'articolo 14, comma 4, lettera c).

Le modifiche al Sistema deve riguardare anche l'attuazione di quelle norme richiamate dall'art. 7 come segue.

• **Unificazione della relazione sulla performance al rendiconto di gestione.** L'unificazione può essere prevista dal Sistema e per motivi di semplificazione è opportuno che venga esplicitamente disciplinata. Tale possibilità offerta dall'art. 10, comma 1-bis, agli Enti locali può esser utile anche nel contesto delle Amministrazioni regionali laddove comunque l'integrazione con i processi di programmazione finanziaria e di bilancio deve essere prevista. Le Amministrazioni regionali individueranno nell'ambito dell'ordinamento interno le modalità per la realizzazione di tale integrazione, nell'ambito della loro autonomia.

Il comma 1-ter dell'art. 10 stabilisce con precisione che il Piano della performance debba essere adottato "in coerenza con le note integrative al bilancio di previsione di cui all'articolo 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, o con il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91", sancendo in questo modo un livello di correlazione certo che deve essere verificato dall'OIV anche in sede di validazione della Relazione sulla performance; tale ultima verifica è diretta conseguenza di una lettura sistematica dei nuovi artt. 5 e 10 che rafforza la necessaria coerenza degli obiettivi strategici ed operativi con gli obiettivi di bilancio; l'art. 5, comma 1, seconda parte, recita "Gli obiettivi sono definiti in coerenza con gli obiettivi di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, e di cui alla normativa economica e finanziaria applicabile alle regioni

e agli Enti locali e il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa". La coerenza del Piano va letta, per gli Enti locali, con la specifica previsione dell'art. 169, comma 3-bis, del TUEL laddove è già previsto che il Piano della performance è organicamente unificato nel Piano esecutivo di gestione e, pertanto, pur nell'autonomia funzionale rispetto ai compiti che deve assolvere, ne è parte integrante.

• **Disciplina dell'Organismo Indipendente di Valutazione.** L'amministrazione può decidere di non istituire l'OIV e mantenere in vita i vecchi nuclei di valutazione per la cui disciplina occorre comunque rispettare il principio generale in base al quale in nessun caso può essere prevista la decadenza degli incarichi per conclusione, ordinaria o anticipata, del mandato elettivo dell'organo di indirizzo politico-amministrativo; questa considerazione è alla base dell'indipendenza ed è garanzia dell'espletamento dei compiti con autonomia e professionalità.

Con specifico riferimento alla disciplina degli OIV:

- la composizione dell'OIV deve essere "di norma" collegiale; il Dipartimento della funzione pubblica deve definire i criteri in base ai quali è possibile costituire l'Organismo in forma monocratica (art. 14, comma 2 bis), così come individua i casi in cui "sono costituiti Organismi in forma associata tra più pubbliche amministrazioni" (art. 14, comma 2-ter).

Si deve ritenere che, in attesa dei criteri che saranno definiti dalla Funzione pubblica e in attesa del previsto accordo in sede di Conferenza unificata, previsto dal nuovo art. 16 del D.Lgs. n. 150/2009, le Amministrazioni possano comunque definire regole interne che prevedano la composizione monocratica o prevedere, tramite apposite convenzioni con altri enti, la costituzione in forma associata; regole interne che andranno adeguate all'eventuale accordo (per gli Enti territoriali) e ai criteri definiti dalla Funzione Pubblica (per le Amministrazioni statali);

- non può essere nominato componente dell'OIV chi sia dipendente della medesima amministrazione;

- deve essere prevista e disciplinata la procedura di rinnovo dell'organismo attraverso una procedura selettiva pubblica, distinguendola dalla nuova procedura di selezione dei componenti che in nessun caso può essere considerata rinnovo della prece-

dente composizione (tanto più se cambiano le condizioni);

- occorre prevedere un'adeguata motivazione per l'eventuale revoca riconducibile al mancato svolgimento dei compiti affidati all'organismo o la mancata partecipazione ad un certo numero di sedute collegiali o ad una giusta causa che non consente la prosecuzione del rapporto con l'amministrazione sempre correlata ai compiti dell'organismo;

- è necessario prevedere appositi meccanismi che consentano la sostituzione di un componente che per qualsiasi ragione debba essere sostituito, con il ricorso a procedure specifiche di ricomposizione parziale dell'organismo, fermo restando la durata triennale a partire dall'originaria composizione;

- è opportuno prevedere meccanismi retributivi che garantiscano l'indipendenza e la professionalità anche in relazione alle complessità organizzative degli enti e proporzionate alle retribuzioni dei dirigenti interni;

- occorre disciplinare il funzionamento dell'organismo: convocazione delle sedute, ordini del giorno, possibilità di deliberare anche se uno dei componenti è assente, pubblicazione dei verbali e degli atti come previsto dal D.Lgs. n. 33/2013.

Tutte le norme che disciplinano gli OIV (D.P.R. n. 105/2016, D.M. 2 dicembre 2016, artt. 14 e 14-bis del D.Lgs. n. 150/2009) sono direttamente applicabili alle Amministrazioni statali, mentre per gli Enti territoriali la loro applicabilità è condizionata al prescritto accordo in sede di Conferenza unificata (art. 1, comma 2, del D.M. citato, art. 3, comma 4, D.P.R. n. 105/2016, e art. 16, D.Lgs. n. 150/2009).

In assenza di tale intesa, come peraltro affermato dal Dipartimento della Funzione pubblica con apposita circolare, gli Enti territoriali possono comunque decidere, nell'ambito della loro autonomia, se applicare le citate disposizioni e se ricorrere all'elenco nazionale per la nomina dei componenti degli OIV.

## Gli adeguamenti successivi

In tavola 3 si riporta la tabella che riepiloga le restanti norme del D.Lgs. n. 150/2009 per la cui attuazione gli Enti territoriali devono attendere il prescritto accordo in sede di Conferenza unificata e le indicazioni metodologiche del Dipartimento della Funzione pubblica.

Pertanto l'attuazione delle predette norme potrà avvenire in una fase successiva.

**Tavola 3 - Tabella riepilogativa delle restanti norme modificate la cui attuazione deve essere preceduta da apposito accordo in sede di Conferenza unificata**

**Art. 5, comma 01:** Gli obiettivi si articolano in:  
**a) 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 ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, 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, in coerenza con la direttiva annuale adottata ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, nel Piano della performance di cui all'articolo 10**

**Art. 5, comma 1:** Gli obiettivi di cui al comma 01, lettera a), sono determinati con apposite linee guida adottate su base triennale con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Per gli Enti territoriali, il decreto di cui al primo periodo è adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Gli obiettivi di cui al comma 01, lettera b), sono programmati, in coerenza con gli obiettivi generali, su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo 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 sono definiti in coerenza con gli obiettivi di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, e di cui alla normativa economica e finanziaria applicabile alle regioni e agli Enti locali e il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa. Nelle more dell'adozione delle linee guida di determinazione degli obiettivi generali, ogni pubblica amministrazione programma e definisce i propri obiettivi, secondo i tempi stabiliti per l'adozione del Piano di cui all'articolo 10, salvo procedere successivamente al loro aggiornamento.

**Art. 6, comma 1:** 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'articolo 14, comma 4, lettera c).

**Art. 6, comma 2 (abrogato):** Ai fini di cui al comma 1, gli organi di indirizzo politico amministrativo si avvalgono delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione presenti nell'amministrazione.

**Art. 10, comma 1:** Al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, le amministrazioni pubbliche, redigono e pubblicano sul sito istituzionale ogni anno:

a) entro il 31 gennaio, il Piano della performance, documento programmatico triennale, che 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 ai sensi dell'articolo 3, comma 2, e che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici

**ed operativi di cui all'articolo 5, comma 01, lettera b)**, e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori;

**b) entro il 30 giugno, la Relazione annuale sulla performance, che è approvata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e validata dall'Organismo di valutazione ai sensi dell'articolo 14 e** che 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.

**Art. 10, comma 5:** In caso di mancata adozione del Piano della *performance* è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati. **Nei casi in cui la mancata adozione del Piano o della Relazione sulla performance dipenda da omissione o inerzia dell'organo di indirizzo di cui all'articolo 12, comma 1, lettera c), l'erogazione dei trattamenti e delle premialità di cui al Titolo III è fonte di responsabilità amministrativa del titolare dell'organo che ne ha dato disposizione e che ha concorso alla mancata adozione del Piano, ai sensi del periodo precedente. In caso di ritardo nell'adozione del Piano o della Relazione sulla performance, l'amministrazione comunica tempestivamente le ragioni del mancato rispetto dei termini al Dipartimento della funzione pubblica.**

Nel dettaglio gli aspetti sui quali sarà necessario intervenire successivamente, anche sulla base degli indirizzi metodologici del Dipartimento della Funzione pubblica, sono i seguenti.

- **Articolazione degli obiettivi come disciplinata dall'art. 5, comma 1.** L'articolazione degli obiettivi è ridefinita dalle modifiche apportate dall'art. 5 che pur lasciando invariate le caratteristiche previste dal comma 2, specifica l'articolazione degli obiettivi in

- **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. Questo livello degli obiettivi sono determinati con apposite linee guida adottate su base triennale con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Per gli Enti territoriali, il decreto è adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata;

- **obiettivi specifici** di ogni pubblica amministrazione, che sono parte del Piano della *performance*, in base alla lettura sistematica con l'art. 10 il quale stabilisce che lo stesso debba rappresentare obietti-

vi strategici e operativi di cui all'art. 5, comma 1, lett. b) (appunto gli obiettivi specifici). Tali obiettivi sono programmati, in coerenza con gli obiettivi generali, su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo 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 specifici (articolati in strategici ed operativi) sono definiti in coerenza con gli obiettivi di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla Legge 31 dicembre 2009, n. 196, e di cui alla normativa economica e finanziaria applicabile alle regioni e agli Enti locali.

“Nelle more dell'adozione delle linee guida di determinazione degli obiettivi generali, ogni pubblica amministrazione programma e definisce i propri obiettivi, secondo i tempi stabiliti per l'adozione del Piano di cui all'articolo 10, salvo procedere successivamente al loro aggiornamento”. La norma, pur prevedendo che nel caso di ritardo nella definizione degli obiettivi generali l'amministrazione debba comunque procedere all'approvazione del Piano, stabilisce che in caso di successiva determinazione degli obiettivi generali gli Enti territoriali debbano procedere all'aggiornamento del Piano.

- **Monitoraggio degli obiettivi.** L'art. 6, completamente riformulato su un solo comma, assegna agli OIV il compito di verifica dell'andamento delle *performance* rispetto agli obiettivi “programmati durante il periodo di riferimento” segnalando “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'articolo 14, comma 4, lettera c)”.  
Occorre prestare particolare attenzione anche agli aspetti organizzativi che discendono dall'attuazione di tale disposizione. In particolare:

- ancora una volta si pone il problema della necessità di rafforzare le strutture di supporto all'OIV le quali devono essere in grado di interagire con le strutture interne e utilizzare i sistemi informativi dell'amministrazione;

- il monitoraggio, inteso nel senso della raccolta dei dati e della predisposizione di un apposito rapporto sullo stato di attuazione degli obiettivi, deve

essere effettuato dalle strutture interne dell'amministrazione le quali devono mettere a disposizione dell'OIV gli esiti;

- sulla base del rapporto di monitoraggio l'OIV verifica lo stato di attuazione degli obiettivi e segnala gli interventi correttivi necessari;

- occorre prevedere la periodicità delle verifiche in corso di esercizio tenendo presente che le verifiche infra-annuali non possono essere né troppo ravvicinate né di una numerosità tale da rendere inefficiente l'intera sequenza monitoraggio-rimodulazione.

• **Piano della performance.** Una novità di rilievo nell'elaborazione del piano è la coerenza con le note integrative al bilancio di previsione di cui all'art. 21 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, o con il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, di cui all'art. 19 del D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 91 (art. 10, comma 1-ter). Altri aspetti dell'integrazione con la programmazione finanziaria e di bilancio sono stati trattati in precedenza.

• **Relazione sulla performance.** Diversi sono gli aspetti riguardanti la Relazione *performance* sui quali è opportuno che il Sistema intervenga:

- poiché l'OIV può validare la relazione sulla *performance* a condizione "che la stessa sia redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali" (art. 14, comma 4, lett. c) è opportuno prevedere specifiche regole interne che consentano di perseguire tale risultato;

- la Relazione deve essere anche di "immediata comprensione ai cittadini e agli utenti finali" indicati dall'art. 4 del D.Lgs. n. 150/2009;

- la nuova formulazione dell'art. 10, comma 2, lett. b) sancisce in modo inequivocabile che la Relazione sulla *performance* è approvata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e validata (si intende una volta approvata, quindi successivamente) dall'OIV.

Le considerazioni che precedono implicano che

- pur a fronte dell'unitarietà del documento finale di rendicontazione occorre che siano elaborati delle sintesi in funzione dei destinatari che potrebbero avere necessità di informazioni di tipo diverso e a un livello diverso di dettaglio;

- gli elaborati tecnici di dettaglio devono essere elaborati in modo che comunque la fruizione sia solo eventuale da parte dei destinatari;

- le Amministrazioni dovranno valutare la elaborazione di un documento con l'utilizzo delle tecniche di approfondimento ipertestuale (via *web*) che consenta a chi abbia interesse ad approfondire di selezionare il dettaglio e il livello dell'albero della *performance* rispetto al quale svolgere la propria analisi;

- infine deve esserci una corrispondenza con il piano talché tutti gli obiettivi che il piano prevedeva devono essere oggetto di rendicontazione con la eventuale esposizione delle ragioni di eventuali scostamenti.

### Ulteriori aspetti da disciplinare

L'ordinamento interno delle Amministrazioni devono disciplinare i seguenti ulteriori aspetti.

• In relazione alle prescrizioni normative dalle quali discende la rilevanza ai fini della valutazione individuale il Sistema deve definire le modalità di incidenza sulla valutazione individuale attraverso l'esplicitazione di criteri certi e omogenei (3). Per questa via si favorisce la stabilizzazione degli effetti sulla valutazione individuale, oltre che la necessaria omogeneità (fermo restando l'autonomia dei valutatori nell'apprezzare eventuali eventi oggettivi, imprevedibili e incontrollabili che possano influenzare l'attuazione, autonomia che non può essere compressa oltre certi limiti). In tale sede potrebbero essere meglio definiti, sempre in un'ottica di omogeneizzazione, ulteriori aspetti rilevanti:

- le modalità di valutazione dei comportamenti specificamente rilevanti in forza non di un atto normativo bensì di un provvedimento amministrativo (*in primis* delibere di Giunta);

- le modalità di applicazione con riferimento alle valutazioni del personale non dirigente (in particolare a quello titolare di posizione organizzativa o alta professionalità), qualora siano coinvolti nell'attuazione di tale tipo di prescrizioni;

- l'individuazione delle strutture preposte alla ricognizione delle norme e offrire in questo modo ai valutatori l'elenco delle disposizioni rilevanti e degli atti amministrativi generali;

- le indicazioni generali ed uniformi circa le modalità di accertamento e valutazione dell'effettivo

(3) Per approfondimenti: L. Falduto e M. Rossi, "Obblighi normativi e responsabilità dei dirigenti: fattispecie e procedure di riferimento", in questa *Rivista*, 3/2017, D. Gaglioti, "La Corte dei conti affina il rapporto tra obblighi di legge, valutazione e re-

tribuzione di risultato", in questa *Rivista*, 5/2017, A. M. Savazzi, "Le prescrizioni normative rilevanti ai fini della valutazione individuale dei dirigenti", in questa *Rivista*, 8-9/2017.

adempimenti, le informazioni da richiedere ed acquisire e le relative fonti di alimentazione.

- Deve essere disciplinata la modalità di correlazione del Piano e della Relazione sulla *performance* con il Piano di prevenzione della corruzione in modo che sia previsto che le misure di prevenzione della corruzione concorrano alla misurazione della *performance* organizzativa e per questa via sulla valutazione individuale dei dirigenti. Per fare ciò è necessario che sia esplicitamente definita la modalità di tale incidenza, che le misure di prevenzione abbiano un riferimento preciso alle strutture dell'ente responsabili della relativa attuazione e che sia tecnicamente misurabile il livello di realizzazione. La relazione del responsabile della prevenzione della corruzione necessariamente deve contenere l'evidenza puntuale dei soggetti che hanno/ hanno parzialmente attuato/non hanno attuato le misure di prevenzione della corruzione di loro competenza, unica condizione che consente all'OIV/NV di trarre le conseguenze in sede di valutazione di *performance* (art. 44, D.Lgs. n. 33/2013).

La disciplina di questi aspetti è quanto mai opportuna considerato che il D.Lgs. n. 97/2016, che ha introdotto il comma 8-bis dell'art. 1 della Legge 190, affida all'OIV il compito di verificare, 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.

- È opportuno disciplinare i progetti di produttività collettiva (i cosiddetti "progetti-obiettivo"), finanziati con le risorse previste dall'art. 15, commi 2 e 5 del CCNL 1° aprile 1999, per i quali è espli-

citamente prevista la verifica degli esiti da parte dei servizi di controllo interno e che in base ad un orientamento ormai consolidato sono da considerare obiettivi di *performance*. La disciplina interna dovrebbe riguardare il governo del processo di attivazione e rendicontazione, in modo che ciascun progetto-obiettivo sia sottoposto ad un triplice meccanismo di verifica:

- sulla compatibilità giuridica del progetto rispetto ai precetti CCNL e ARAN;
- sulla congruità del progetto rispetto alle competenti previsioni del CCNL, al fine di tenere conto delle risorse necessarie a finanziarli ai fini della costituzione del fondo per il salario accessorio;
- sulla correttezza nell'individuazione, all'interno dello schema di progetto, di risultati, *target*, indicatori.

### Conclusioni

Le Amministrazioni devono senz'alto attivarsi per adeguare il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* alle modifiche intervenute con il D.Lgs. n. 74/2017. Nell'ambito di questo percorso di adeguamento è opportuno che le Amministrazioni effettuino una revisione del Sistema al fine di renderlo effettivamente fruibile e affinché possa essere utilizzato come strumento manageriale in grado di orientare le strutture e il personale nella direzione delle priorità strategiche definite dall'Amministrazione.

In questo quadro il tema del miglioramento delle organizzazioni e dello sviluppo delle capacità organizzative e manageriali costituisce un aspetto sul quale sarebbe utile indirizzare gli interventi adeguati.