

Performance

I sistemi valutativi tra i costi “enormi” e i benefici: è possibile il cambiamento?

di Luca Tamassia, Esperto in materia di Gestione ed Organizzazione delle Risorse Umane nelle Pubbliche Amministrazioni, Consulente di Amministrazioni Centrali, Regionali e Locali in materia di organizzazione pubblica e risorse umane e di Angelo Maria Savazzi - Esperto in organizzazione e valutazione degli Enti locali, Presidente Oiv Regione Calabria

Ad oltre trent'anni dall'ingresso nella gestione delle risorse umane delle Amministrazioni Pubbliche dell'istituto della “produttività” e a seguito dell'evoluzione normativa anche recente è arrivato il momento di chiedersi se, in un contesto di vincoli e scarsità di risorse disponibili, gli istituti di natura incentivante hanno effettivamente generato un circolo virtuoso per il miglioramento organizzativo e della reputazione delle Amministrazioni Pubbliche, oppure se l'utilizzo scorretto degli istituti abbia reso vano lo sforzo richiesto dall'assetto normativo vigente. Dopo aver ripercorso le condizioni che rendono legittimo e tutelabile il diritto alla retribuzione accessoria di natura incentivante vengono, infine, delineati alcuni percorsi da sviluppare adeguatamente per consentire alle finalità di tali istituti di divenire effettivi.

Introduzione

Il regime degli istituti premiali legati all'incentivazione del personale nel sistema pubblico ha fatto la sua comparsa più di trent'anni fa, avendo fatto ingresso, nell'ordinamento contrattuale di tutte le Amministrazioni, nel lontano febbraio del 1986 a opera del primo accordo intercompartimentale del pubblico impiego di cui al D.P.R. 1° febbraio 1986 n. 13, il cui art. 12 aveva previsto una prima introduzione sperimentale dell'istituto della “produttività”, da attuarsi mediante la progressiva elaborazione e la successiva realizzazione di specifici piani intesi al recupero di efficienza e di produttività. L'istituto, poi, dall'iniziale sperimentazione, passò indenne il transito dal regime pubblicistico del rapporto di lavoro sino alla sua completa contrattualizzazione, operata con il relativo decreto attuativo n. 29/1993, per giungere, infine, ai nostri giorni, nei quali risulta

regolato nell'ambito della disciplina privatistica affidata ai nuovi contratti collettivi nazionali di lavoro di diritto comune, tra cui, da ultimo, il vigente art. 18 del CCNL 1° aprile 1999 relativo al comparto Regioni ed Enti locali, in attesa della stipula definitiva del CCNL delle funzioni locali la cui pre-intesa è stata siglata lo scorso 21 febbraio 2018 (1).

L'entrata in vigore del D.Lgs. n. 150/2009 ha condizionato gli apparati valutativi, cui sono legate le erogazioni degli istituti premiali, all'osservanza di una serie di principi cui le Amministrazioni devono adeguare i propri ordinamenti interni. Il sistema di misurazione e valutazione della *performance* diventa, così, un atto unilaterale dell'Amministrazione, come previsto dall'art. 7 del D.Lgs. n. 150/2009, la cui adozione è subordinata, a seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 74/2017, al preventivo parere vincolante dell'Organismo Indipendente di Valutazione.

(1) Al momento della pubblicazione del presente intervento l'iter del nuovo CCNL potrebbe essere definitivamente concluso con la stipula definitiva.

I rapporti tra legge e contrattazione

Va ricordato che l'art. 40, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001, come riformulato dal D.Lgs. n. 75/2017, stabilisce che nella materia della "valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio" l'intervento della contrattazione collettiva è consentito "nei limiti previsti dalle norme di legge" e che sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie afferenti "alle prerogative dirigenziali ai sensi", tra l'altro, dell'art. 17, il cui comma 1, lett. e-bis), tratta, appunto, della valutazione del personale. Per cui, se è vero che la nuova formulazione dell'art. 2, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001 ha ridefinito i rapporti tra legge e contrattazione - riportandoli, sostanzialmente, alla situazione ante 2009, pur con qualche correttivo coerente con il sistema delle fonti a seguito della privatizzazione del rapporto di lavoro - occorre, non di meno, precisare che l'eventuale deroga alle norme di legge da parte della contrattazione collettiva può avvenire solo nella misura in cui si tratti di materia ad essa affidata ai sensi del richiamato art. 40.

Premesso, quindi, che la materia della valutazione del personale è rimessa alla contrattazione nei limiti previsti dalle norme di legge, queste ultime sono rinvenibili nelle seguenti disposizioni, che, pertanto, costituiscono invalicabili principi di riferimento per la fonte negoziale:

- l'art. 45, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001, il quale stabilisce che i contratti collettivi definiscono trattamenti economici accessori collegati alla *performance* individuale e alla *performance* organizzativa;
- l'art. 19 del D.Lgs. n. 150/2009, completamente riformulato dal D.Lgs. n. 74/2017, il quale affida al CCNL la definizione - nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato dalla *performance*, ex art. 40, comma 3-bis, del D.Lgs. n. 165/2001 - delle quote destinate a remunerare, rispettivamente, 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.

Per completezza, poi, è il caso di ricordare che il richiamato art. 7 del D.Lgs. n. 150/2009 affida, alle Amministrazioni, il compito di adottare il Sistema di misurazione e valutazione delle *performance*, senza

che sia previsto, al riguardo, uno specifico intervento ad opera della contrattazione.

Da tali premesse, pertanto, può agevolmente evincersi come l'intervento della contrattazione collettiva debba limitarsi agli aspetti che attengono alla definizione dei criteri per la determinazione dell'entità complessiva dei trattamenti economici accessori destinati alla *performance* organizzativa e alla *performance* individuale, nonché ai criteri per la diversificazione dei trattamenti economici conseguenti alle valutazioni.

Criteri generali e regole di dettaglio

L'ipotesi di rinnovo del contratto collettivo nazionale del comparto delle Funzioni Locali, firmata dalle parti il 21 febbraio scorso, introduce, nell'ambito delle materie oggetto di confronto (2), i criteri generali dei sistemi di valutazione della *performance* (3). Pertanto, spetta all'Ente definire il dettaglio delle metriche e del processo valutativo, mentre occorre rimettere al confronto politico con le competenti istanze sindacali la definizione di un possibile perimetro di operatività dei criteri generali, nell'ambito dei quali, pertanto, l'autonomia dell'Ente dovrà svilupparsi nell'elaborazione dei sistemi applicativi.

I criteri generali devono, comunque, essere conformi ai principi dettati dal D.Lgs. n. 150/2009, dei quali possono costituire una specificazione, senza eluderne la *ratio*. Si ricorda, a tal proposito, che nello stesso decreto legislativo sono contenute norme che, in base all'art. 74, costituiscono principi generali dell'ordinamento, recano disposizioni di diretta attuazione dell'art. 97 della Costituzione o rientrano nella potestà legislativa esclusiva esercitata dallo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l) ed m), della Costituzione. Le norme del titolo III, inoltre, in base a quanto statuito dall'art. 29 del medesimo decreto, hanno carattere imperativo, quindi non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva e sono inserite, di diritto, nei contratti collettivi ai sensi e per gli effetti degli artt. 1339 e 1419, secondo comma, Cod. civ.

In sintesi, pertanto, può affermarsi, alla luce del richiamato quadro normativo, che le Amministrazioni sviluppano la disciplina del sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottando un proprio ed autonomo provvedimento attuativo, in base all'art. 7 del D.Lgs. n. 150/2009, previo parere

(2) Il confronto è la modalità relazionale che deve consentire, entro trenta giorni dall'avvio, ai soggetti sindacali di esprimere valutazioni esaustive e di partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l'ente intende adottare (art. 5, comma 1, della preintesa Funzioni locali).

(3) Per una disamina dei criteri generali si rinvia all'articolo degli stessi autori comparso sul Quotidiano on line degli enti locali del Sole 24 ore, il 27 marzo 2018 ("Sistemi di valutazione delle performance, i criteri generali non vincolano le amministrazioni al dettaglio degli strumenti Valutativi").

preventivo e vincolante dell'Oiv/Ndv, attuando i criteri generali definiti, in sede di confronto, con le istanze sindacali, le cui norme attuative di dettaglio rientrano nelle facoltà autodeterminative degli Enti.

Il premio di produttività

Dall'esame dell'evoluzione normativa dell'istituto della produttività risulta abbastanza evidente che la sua disciplina, nell'ambito dei diversi sistemi contrattuali che ha, nel tempo, attraversato, è permeata dalla reiterazione di medesimi principi che sono poi quelli che stentano, nei decenni, ad essere completamente e correttamente applicati, se non nella forma, certamente nella sostanza. Il premio di produttività, infatti, nasce nella logica, ben presente negli anni Ottanta, di incrementare l'efficienza delle strutture pubbliche, nel segno di un recupero di produttività e di efficienza, funzionali a supportare il tessuto economico e produttivo del territorio. Ebbene, a giudicare gli effetti che un trentennio di applicazione dell'istituto ha prodotto, se si vuole esprimere un giudizio esente da qualsiasi retaggio culturale, ideologico o solo strumentale, la *mission* di tale componente economica incentivante non ha pienamente conseguito i risultati che si prefiggeva, risolvendosi, spesso, in un riconoscimento generalizzato, diffuso, indiscriminato, consolidato e lontano da ogni minima pretesa di recupero di efficienza di cui il sistema pubblico avrebbe assoluta necessità. Pure con la presenza di rigorosi principi il "sistema" è in grado di trovare meccanismi applicativi che rendono vano il nobile intento sottostante i sistemi incentivanti.

Le ragioni della distorsione

Le ragioni di un generale fallimento di sistema, probabilmente, sono da ricercare in diverse direttrici (la nostra cultura pubblica, la carenza di meccanismi sanzionatori efficaci, l'assenza di un reale controllo sociale sulla gestione della cosa pubblica, la commistione di interessi), tra le quali è rinvenibile anche l'aver introdotto un organismo "indipendente" di valutazione con composizione esterna, in cui la professionalità non è stata adeguatamente sviluppata e la cui remunerazione e i noti vincoli alla nomina ne minano, in alcuni casi, la credibilità, la vera indipendenza e l'effettiva neutralità, rispetto ai meccanismi culturali interni alle Amministrazioni, nel cui contesto prevale il presunto "diritto" a conseguire il massimo in termini retributivi.

Il volume di spesa che tale sistema erogativo produce, pur in presenza dei noti limiti al trattamento accessorio che lo accompagna ormai da diversi anni,

continua ad autoalimentarsi e a rigenerarsi in un sistema di tendenziale autoreferenzialità, spesso non producendo alcuna marginale utilità sociale, che non sia la mera distribuzione di risorse pubbliche. A tutto ciò, poi, si aggiunga l'ulteriore profilo costituito dagli oneri direttamente ed indirettamente sostenuti per l'alimentazione di tale meccanismo distributivo, funzionali all'attivazione di presidi che, molto spesso, sono a servizio della mera legittimazione del "sistema". Appare significativo, infatti, come le risorse economiche destinate, nel tempo, a finanziare il sistema di produttività abbia generato, nella più ottimistica delle ipotesi, limitati effetti migliorativi dell'assetto produttivo pubblico - laddove, già di per sé, il rapporto costi-benefici sarebbe tutto da esaminare e valutare scrupolosamente - ma, ancor più, tale sistema, molto radicato nella vita degli Enti, potrebbe essere ritenuto funzionale a costruire, in modo spesso simulato, un'utile motivazione ed un corretto sistema di gestione; in altri termini, quindi, appare spesso funzionale a sostenere un meccanismo organizzativo che ha la necessità di apparire legittimo e corretto proprio in funzione di rendere apparentemente utile la relativa spesa.

Un meccanismo non sempre virtuoso

A tal proposito, si pensi alla filiera di governo di questo istituto e alle modalità con le quali tale filiera viene concretamente gestita ogni anno, da trent'anni a questa parte, nella stragrande maggioranza delle Amministrazioni Pubbliche, pochissime escluse: si definiscono obiettivi che mancano dei requisiti minimali di miglioramento e con motivazioni poco convincenti; i meccanismi di controllo interno, quando la misurazione non è affidata, in modo autoreferenziale, alle medesime strutture che definiscono gli obiettivi, si attivano alla ricerca di indicatori di risultato più o meno attendibili, la cui misurazione, peraltro, non è basata su fonti stabili e certe; i risultati non sono sempre funzionali al recupero di efficienza e, quando lo potrebbero essere, costituiscono un "alibi" per concentrare l'attività solo sugli obiettivi ai quali è legata la retribuzione accessoria di natura incentivante, trascurando i restanti compiti affidati in relazione alla propria posizione nella struttura organizzativa; gli organismi di valutazione operano le proposte valutative e, quando non sono pienamente aderenti alle aspettative, vengono fatti oggetto di azioni mirate finalizzate a minarne la credibilità e l'autorevolezza; le parti contrattuali negoziano, a livello decentrato integrativo, i criteri di impianto e di gestione dell'istituto economico, con appositi incontri che, non di

rado, si prolungano in interminabili diatribe che hanno la sola finalità di consentire processi di cogestione; i dirigenti sono chiamati nuovamente in campo per effettuare le valutazioni di rendimento soggettivo e oggettivo di ciascun dipendente assegnato, mediante la redazione di appositi prospetti valutativi che rassegnano il valore di ciascuno, sovente mediati da colloqui con i dipendenti stessi nel corso dei quali vengono illustrate le motivazioni che presiedono al valore indicato; la valutazione operata dal dirigente spesso origina incomprensioni e dissidi interni, soprattutto di natura comparativa, conflittualità diffusa i cui costi nessuno si è curato, ad oggi, di rilevare, ma che scomodano gli apparati interni chiamati a dirimere le questioni insorte o, in taluni casi, approdano direttamente alle aule giudiziarie; altri adempimenti, poi, vengono variamente introdotti e gestiti dalle singole Amministrazioni per la conduzione a regime di tale istituto.

Tutto da rifare?

Se i costi di un sistema che le Amministrazioni Pubbliche hanno sostenuto e continuano a sostenere ancor oggi per alimentare una parodia della produttività, intesa quale premio economico per incentivare il miglioramento della produzione nel settore pubblico, non ha consentito il recupero di efficienza nel mondo pubblico, se non in pochissime realtà, non è, forse, il caso di pensare a smontare tutta l'impalcatura che sostiene tutto ciò e consentire l'erogazione dei medesimi valori senza appesantimenti procedurali? In altre parole, se è vero, come lo è, che i valori economici sono stati pressappoco sempre garantiti nel trentennio di vita dell'istituto, sia nell'*an* che nel *quantum*, allora ciò sta a significare che il merito di tutti si è consolidato e definitivamente acquisito, costituendo cosa provata: allora perché non stabilizzare tutto o una parte di tale valore? Se l'esperienza, purtroppo, ci restituisce questo desolato panorama, non è il caso, tuttavia, di arrendersi: per premiare il merito, per creare culture nuove, per innovare il sistema, per sensibilizzare le coscienze, per rafforzare l'etica pubblica, per sollecitare l'orgoglio di appartenenza, la strada è ancora molto, troppo lunga e richiede il rafforzamento professionale e indipendente delle strutture preposte al governo del ciclo valutativo, oltre alla ferma convinzione che da questa strada passi il recupero di credibilità del sistema pubblico.

I requisiti minimali per l'incentivazione

In questo panorama è forse utile ripercorrere, anche alla luce degli orientamenti della magistratura contabile che nel tempo si sono sempre più consolidati, il quadro dei requisiti e delle condizioni per la corretta applicazione degli istituti contrattuali in materia di incentivazione del personale che costituiscono, come si è visto, ancora oggi una criticità. Innanzitutto è il caso di richiamare l'attenzione sul fatto che l'erogazione degli istituti premiali non costituisce un diritto soggettivo assoluto e perfetto, bensì si tratta di un diritto latente del personale che può diventare effettivo ed esercitabile nella misura in cui si siano verificate le condizioni alle quali l'ordinamento vigente subordina la legittima erogazione.

A titolo ricognitivo, ma non esaustivo, tali condizioni sono:

- a) l'attivazione del ciclo della *performance* nel rispetto dei principi sanciti dal D.Lgs. n. 150/2009;
- b) l'assegnazione tempestiva degli obiettivi individuali, che deve essere effettuata a preventivo, altrimenti l'intero ciclo valutativo viene travolto. A tal proposito è assolutamente improponibile un'assegnazione con effetti retroattivi, come confermato recentemente, in materia di progetti-obiettivo, da uno specifico pronunciamento della sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Regione Liguria (deliberazione 24 febbraio 2016, n. 23), che ha accertato "la tardiva approvazione", "con la conseguente non erogabilità della retribuzione variabile" e disponendo la trasmissione della pronuncia alla Procura contabile per le "valutazioni di competenza". Su questo tema è il caso anche di richiamare le numerose pronunce della Corte di conti in sede giurisdizionale, che hanno ravvisato la responsabilità amministrativa di coloro che abbiano disposto l'erogazione della produttività in assenza di una preventiva definizione degli obiettivi (4);
- c) la qualità degli obiettivi, che deve essere rispettosa dei requisiti di cui all'art. 5 del D.Lgs. n. 150/2009 e, in particolare, deve tendere "al miglioramento della qualità dei servizi e degli interventi", laddove la mancanza di tale ultimo requisito, come meglio specificato più avanti, li rende inadatti allo scopo per il quale gli obiettivi devono essere affidati;
- d) la conclusione del ciclo della *performance* con la validazione positiva della Relazione sulla *performance* da parte dell'Organismo indipendente di

(4) Corte dei conti, sezione giurisdizionale della Sardegna, n. 274/2007; sezione giurisdizionale della Lombardia, 8 luglio 2008, n. 457; sezione giurisdizionale del Lazio, 2 maggio 2011,

n. 714; sezione giurisdizionale della Campania, 13 ottobre 2011, n. 1808; sezione II centrale d'appello, 12 febbraio 2003 n. 44; sezione III centrale d'appello, 17 dicembre 2010, n. 853.

valutazione, in assenza della quale non si potrà procedere all'erogazione di alcun incentivo o premio, difettando un aspetto qualificante del ciclo valutativo, ovvero l'attestazione del livello di raggiungimento degli obiettivi di *performance* per come individuati dal Piano della *performance* (art. 14, comma 6, D.Lgs. n. 150/2009);

e) la conclusione positiva della valutazione individuale, con l'individuazione del livello premiale attribuito.

In questa sede, infine, non possono non richiamarsi le ragioni, anche di natura costituzionale, che confermano che il diritto all'erogazione degli istituti di natura incentivante diviene concretamente esercitabile e, quindi, effettivamente tutelabile solo nella misura in cui siano presenti le condizioni e i requisiti previsti dall'ordinamento vigente. In particolare, gli istituti di natura incentivante sono specificamente previsti per retribuire la qualità della prestazione lavorativa e rappresentano, pertanto, un *plus* rispetto alla retribuzione fondamentale dovuta, in relazione alla sussistenza del rapporto di lavoro, per garantire un'esistenza libera e dignitosa (cfr. art. 36 della Costituzione).

Alcune novità del nuovo CCNL delle Funzioni Locali

L'ipotesi di rinnovo del contratto collettivo nazionale del comparto delle Funzioni locali, firmata dalle parti il 21 febbraio scorso, introduce, e non poteva essere altrimenti, per la prima volta, il concetto di "*performance*" nel contratto nazionale. Si tratta, infatti, del primo CCNL successivo all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 150/2009 che, a sua volta, si era occupato di inserire, sempre per la prima volta, il termine "*performance*" in un testo normativo nazionale.

L'ipotesi di CCNL del comparto delle Funzioni locali, infatti, dopo essersi occupato, all'art. 67, della costituzione del fondo di finanziamento delle risorse decentrate, al successivo art. 68 disciplina la destinazione delle risorse disponibili, cioè di quelle risorse economiche che residuano successivamente alla corrispondenza dei trattamenti economici fissi a carico delle risorse stabili del fondo e che, pertanto, risultano utilizzabili per altre destinazioni riconosciute di salario accessorio. Tali risorse disponibili, quindi, sono destinate a finanziare diverse componenti del trattamento economico accessorio, in particolare il sistema premiale (*performance* organizzativa e *performance* individuale), i compensi e le indennità legati a specifiche condizioni o responsabilità connesse alla

prestazione lavorativa e le progressioni economiche orizzontali. Il comma 3 dell'art. 68, poi, precisa che la parte variabile del fondo, con esclusione delle risorse derivanti da disposizioni di legge e destinate a specifici trattamenti economici o di altre risorse variabili per le quali siano previsti particolari vincoli di destinazione, deve essere destinata, in misura prevalente e, comunque, non inferiore al 30%, alla *performance* individuale. Questa previsione contrattuale, infatti, sembra dare una prima attuazione alla disposizione dell'art. 19, comma 1, del D.Lgs. n. 150/2009, stabilendo un minimo inderogabile di risorse variabili che deve essere, in ogni caso, destinato alla *performance* individuale, mentre la quota destinata alla *performance* organizzativa deve essere individuata, unitamente alle altre destinazioni, a valere sulle risorse residue. È compito della contrattazione integrativa definire i criteri di destinazione delle risorse allocate sul fondo e determinare, quindi, le politiche di utilizzo delle risorse disponibili del fondo - al netto dell'utilizzo dello stesso per i trattamenti economici fissi a carico delle risorse stabili - da destinare alle varie voci di trattamento accessorio variabile, tenendo presente, comunque, il limite minimo del 30% della parte variabile del fondo da impiegare, inderogabilmente, per il riconoscimento della *performance* individuale. Un ulteriore aspetto, trattato dall'art. 69 dell'ipotesi contrattuale, inoltre, sembra dare attuazione ad un'altra prescrizione introdotta dal citato art. 19 del D.Lgs. n. 150/2009, ovvero la previsione per la quale il CCNL debba fornire i criteri per generare un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati alle valutazioni finali. A tale riguardo, infatti, la clausola negoziale prescrive che ai dipendenti che abbiano conseguito le valutazioni più elevate, secondo quanto stabilito dal sistema di valutazione dell'Ente, è attribuita una maggiorazione del premio individuale, che si aggiunge alla quota dello stesso premio attribuita al personale valutato positivamente sulla base di criteri selettivi.

In base a tale previsione contrattuale, pertanto, occorre prestare attenzione ai seguenti aspetti:

1) il sistema di misurazione e valutazione della *performance*, adottato dall'Ente, deve consentire di collocare gli esiti delle valutazioni individuali, effettuate secondo lo schema valutativo offerto dall'art. 9, comma 2, del D.Lgs. n. 150/2009, nell'ambito di diversi livelli premiali, in modo da rendere chiaro e trasparente quale sia il *range* valutativo più elevato cui attribuire la premialità aggiuntiva. La contrattazione integrativa dovrà, poi, stabilire, in base alla previsione del comma 3 dell'art. 69 dell'ipotesi

contrattuale, la quota massima di personale cui possa essere riconosciuta tale maggiorazione;

2) l'entità della premialità aggiuntiva, non inferiore al 30% del valore medio pro-capite dei soli premi spettanti in esito alla valutazione individuale corrispondente al *range* valutativo più elevato, deve essere determinata dalla contrattazione integrativa. Se quest'ultima non dovesse determinarsi, peraltro, sarebbe problematica l'applicazione anche solo dell'incremento minimo contrattuale del 30%, atteso che la contrattazione integrativa deve individuare la quota massima di personale cui possa essere attribuita tale premialità integrativa;

3) una volta determinata l'entità complessiva delle risorse destinate a remunerare la *performance* individuale, l'entità del premio individuale, spettante in base all'esito delle valutazioni, deve essere calcolata tenendo conto che una quota delle risorse dovrà essere destinata alla premialità aggiuntiva spettante al personale che abbia conseguito le valutazioni più elevate. Infatti, quest'ultima deve trovare necessariamente spazio di finanziamento nell'ambito delle risorse disponibili e, conseguentemente, l'entità dei premi-base dovrà essere determinata tenendo conto dell'entità delle risorse assorbite da tale specifica destinazione premiale, fatta salva la possibilità di finanziamento a valere sul fondo con riduzione di altre destinazioni.

Alla contrattazione integrativa, infine, è affidato il compito di definire le risorse destinate a remunerare la *performance* organizzativa, ai sensi dell'art. 68, commi 2, lett. a), e 3, della preintesa del 21 febbraio 2018, tenendo conto dei vincoli e dei limiti sopra evidenziati, mentre spetta al sistema valutativo adottato dall'Ente definire le metriche ed il processo valutativo, nonché la disciplina delle procedure di conciliazione.

Conclusioni

Non è infrequente che gli attori coinvolti nei sistemi valutativi e nell'erogazione degli istituti premiali si chiedano se questi ultimi possano effettivamente e finalmente svolgere il ruolo di stimolo al cambiamento organizzativo e possano essere funzionali al recupero di efficienza del complessivo sistema

pubblico (5) in ragione delle finalità per le quali sono stati introdotti. Occorre prendere atto che l'assetto normativo attuale riconosce, alla valutazione individuale, il ruolo di strumento per orientare la *performance* complessiva degli Enti, delle articolazioni organizzative e dei singoli e che il rafforzamento dei presidi di governo del sistema valutativo, *in primis* il nuovo perimetro di operatività e le connesse responsabilità degli Oiv, per evitare o almeno limitare le criticità evidenziate in precedenza, debba transitare attraverso un processo di cambiamento strutturale, la cui strada da percorrere passa attraverso alcune direttrici fondamentali:

Il ruolo dell'organo politico di vertice

L'approvazione del Piano della *performance* è di competenza dell'organo d'indirizzo politico-amministrativo, il quale assume in pieno la responsabilità di definire gli indirizzi strategici e gli obiettivi operativi (6), che costituiscono la base per la misurazione e valutazione della *performance* organizzativa (7).

A tal fine il ruolo dell'organo e dei singoli componenti, nell'ambito delle deleghe affidate, è di fondamentale importanza per definire in modo chiaro quali risultati saranno indice di *performance* positiva.

A tal proposito è opportuno individuare, dal programma di governo, risultati chiari, che possano e debbano essere perseguiti, stabilendo che tali risultati costituiscano il parametro di riferimento per la costruzione degli obiettivi individuali, nell'ambito del processo valutativo individuale.

È fondamentale, infatti, la coerenza di fondo tra gli indirizzi politici e la trasformazione degli stessi in obiettivi semplici, chiari e sfidanti, misurati attraverso un sistema che dia conto dell'effettivo perseguimento degli indirizzi strategici (8) definiti dall'organo politico di vertice. Se gli indirizzi politici sono chiari non ci sono dubbi che possano essere tradotti in obiettivi misurabili e sfidanti, tendenti al "significativo miglioramento della qualità dei servizi e degli interventi" (9), gli unici che possano legittimare l'erogazione degli incentivi a qualsiasi titolo. Non serve a nulla relazionare, a consuntivo di fine periodo, sulle azioni di miglioramento intraprese, se quelle medesime azioni non sono state oggetto di formalizzazione

(5) Per tutti, S. Tagliabue, "Valutare la performance individuale: un bilancio tra risorse impiegate e risultati attesi nel Comune di Cesena", in *Azienditalia - Il Personale* 11/2017.

(6) L'art. 5, comma 2, lettera a) del D.Lgs. n. 150/2009 stabilisce che gli obiettivi devono essere "rilevanti e pertinenti rispetto alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione". Si tratta di una norma di principio cui le Amministrazioni devono adeguare il proprio ordinamento.

(7) Cfr. Linee guida del Dipartimento della Funzione pubblica, nn. 1 e 2 del 2017.

(8) Gli indirizzi strategici di performance sono certamente da individuare tra quelli riportati nei documenti di programmazione ed il piano della performance ha il compito di raccogliervi e sistematizzarli.

(9) Art. 5, comma 2, lettera c) del D.Lgs. n. 150/2009.

negli atti di programmazione a ciò deputati e, per gli effetti sulla valutazione individuale, nel Piano della *performance*. Gli obiettivi di *performance* hanno proprio lo scopo precipuo di indirizzare l'azione delle strutture e dei collaboratori, segnando, in modo trasparente, chiaro e coerente, quale sia la situazione di partenza e quale sarà il *target* verso cui si tende. La loro individuazione non può essere delegata, mentre può essere oggetto di confronto o di negoziazione, fermo restando che rientra nelle competenze dell'organo di indirizzo politico-amministrativo approvarli. Se l'organo d'indirizzo politico è chiaro nell'indirizzare e se tutta la catena di comando è altrettanto chiara nel responsabilizzare i collaboratori, questi possono rappresentare una leva assolutamente importante. Bisogna comprendere, infatti, che, per un principio di coerenza, non è possibile che le valutazioni individuali siano altamente positive in un contesto in cui l'impatto esterno dell'azione delle strutture organizzative, in termini reputazionali e di qualità, non sia altrettanto positivo. Con ciò si vuole affermare che in tutte le organizzazioni *l'erogazione di istituti premiali, oltre che al comportamento professionale e al raggiungimento di obiettivi individuali, deve essere influenzato dall'andamento complessivo dell'organizzazione e delle singole strutture* in cui questa si articola.

Il ruolo dei dirigenti

Il perseguimento degli obiettivi, nel quadro degli indirizzi strategici definiti dall'organo politico di vertice, e l'attribuzione di obiettivi alle risorse

umane assegnate al dirigente costituisce un obbligo di carattere generale ed inderogabile per il dirigente stesso, tenuto conto che l'individuazione e l'affidamento di risultati gestionali specifici rientra nell'ambito del governo utilitaristico del rapporto di lavoro, improntato a principi di efficienza ed efficacia cui il dirigente in nessun caso può sottrarsi. Il dirigente, infatti, quale generale dovere di conformità della propria azione al perseguimento degli interessi pubblici (dei quali gli indirizzi strategici costituiscono uno strumento concreto di attuazione), deve adottare ogni azione idonea a consentire il migliore utilizzo delle risorse umane allo stesso affidate, nell'ottica di acquisire la massima utilità dalla prestazione che il dipendente deve rendere all'Amministrazione; per cui ***la preventiva individuazione di specifici risultati da conferire ai propri collaboratori diretti ed il monitoraggio del loro conseguimento rientra, appieno, nel contesto delle azioni doverose cui il dirigente deve attendere***, alla stregua del principio di esigibilità di tali obbligazioni.

Infine, occorre riflettere sull'esigenza che la valutazione diventi uno strumento attraverso il quale si sviluppi adeguatamente la componente manageriale e una leva fondamentale di gestione delle risorse umane, non continuando ad essere avvertita quale mero adempimento funzionale esclusivamente a legittimare la "corretta" distribuzione a pioggia dei sistemi incentivanti: il ruolo e il posizionamento degli Oiv, nonché la presenza di strutture adeguate al governo del ciclo valutativo sono, in tale contesto, assolutamente imprescindibili.