

INDICE

1.	PREMESSA	2
2.	IL GRADO DI SVILUPPO DEI SISTEMI DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA	4
3.	PROPOSTE DI SVILUPPO DELLA VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE NELLA P.A.: LE CONDIZIONI DI CONTESTO.....	8
4.	PROPOSTE DI SVILUPPO DELLA VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE NELLA P.A.: LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NAZIONALE.....	11
4.1	La valutazione delle <i>performance</i> nei contratti collettivi nazionali delle precedenti stagioni contrattuali.....	11
4.2	Quale ruolo per la contrattazione collettiva nazionale.....	13
4.3	Proposte per la contrattazione collettiva nazionale.....	14
5.	ATTIVITA' DI SUPPORTO ED ASSISTENZA ALLE AMMINISTRAZIONI: IL RUOLO DELL'ARAN.....	24
6.	CONCLUSIONI: IMPLICAZIONI E RICADUTE PER I NUOVI CONTRATTI COLLETTIVI NAZIONALI	25

1. PREMESSA

La *valutazione delle performance* non è un tema nuovo per la pubblica amministrazione italiana. Da più di un decennio, ormai, si registrano in questo ambito numerose iniziative ed esperienze:

- leggi che hanno previsto procedure ed organismi per la valutazione e che hanno correlato alla valutazione l'accertamento della responsabilità dirigenziale¹;
- contratti di lavoro che hanno legato agli esiti della valutazione componenti importanti di salario² e le decisioni concernenti l'attribuzione e la revoca degli incarichi dirigenziali e dei cosiddetti *incarichi di posizione organizzativa*³;
- un po' dovunque, negli enti ed amministrazioni, sono sorti organismi incaricati della valutazione (i cosiddetti *nuclei di valutazione*);
- infine, non ultima, va ricordata la istituzione di organismi nazionali incaricati di effettuare valutazioni di risultato a livello settoriale⁴.

Negli ultimi mesi, si registra una rinnovata attenzione sul tema, di cui non sfugge la centralità e la rilevanza per dare nuovo slancio alla riforma del lavoro pubblico.

Grande attenzione alla *valutazione delle performance* si riscontra, ad esempio, nel recente memorandum sulla riforma del lavoro pubblico, sottoscritto dai principali soggetti di rappresentanza politica dei datori di lavoro pubblici (Governo e Autonomie locali) e le maggiori organizzazioni sindacali del settore pubblico (CGIL, CISL e UIL).

Nell'ambito delle varie iniziative assunte, va anche segnalata la presentazione di un disegno di legge di iniziativa parlamentare, nel quale si prevede la istituzione di un'autorità per la valutazione del personale e delle strutture pubbliche⁵.

La bozza di direttiva generale sui rinnovi contrattuali del quadriennio 2006-2009 (cd. "*direttiva madre*") si apre con un richiamo forte ed esplicito alla esigenza di mettere in campo, anche attraverso lo strumento contrattuale, un *insieme di strumenti di misurazione, verifica e incentivazione con l'adozione di opportune metodologie e strumenti che coinvolgano anche gli utenti*.

¹ Si vedano, ad esempio, il d. lgs. n. 286/1999 e l' art. 20 del d. lgs. n. 165/2001.

² La retribuzione di risultato per la dirigenza è prevista in tutti i contratti collettivi delle aree dirigenziali.

³ Si tratta degli incarichi di responsabilità attribuiti a personale non dirigenziale delle aree o categorie più elevate. Tale tipologia di incarichi è prevista in quasi tutti i contratti di comparto, anche se con differenze non trascurabili di disciplina e di configurazioni contrattuali.

⁴ Ad esempio, il comitato nazionale di valutazione del sistema universitario ed il comitato di valutazione della ricerca, recentemente confluiti nell'Agenzia nazionale di valutazione delle università (ANVUR); l'Istituto Nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI); presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è inoltre istituito il Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato; più recentemente, si segnala la istituzione della nuova Unità di monitoraggio degli enti locali, prevista dal comma 724 della Finanziaria 2007.

⁵ Legislatura 15° - Disegno di legge n. 1233 – Senato della Repubblica, d'iniziativa dei senatori Polito, Treu, Finocchiaro, Latorre, Manzella, Negri, Barbieri e Ferrante.

L'espressione *valutazione delle performance*, riferita al settore pubblico, viene utilizzata nel dibattito corrente (anche a livello internazionale) per individuare un insieme molto variegato di pratiche e metodologie.

Tale varietà riguarda almeno quattro aspetti:

1. lo statuto scientifico ed i riferimenti disciplinari su cui si fondano le diverse pratiche: *management* pubblico, analisi delle politiche pubbliche, ricerca sociale;
2. i piani e gli oggetti della valutazione: valutazione di *performance* individuali, valutazione delle *performance* dell'organizzazione, valutazione di politiche pubbliche, riferita a reti di soggetti istituzionali;
3. i soggetti della valutazione e la loro collocazione istituzionale: valutazione effettuata da soggetti esterni indipendenti o valutazione effettuata da soggetti interni o da soggetti esterni che operano prevalentemente a supporto dei decisori interni (organo politico o *management*), rispondendo della loro attività a questi ultimi;
4. le finalità che guidano o ispirano la valutazione: valutazione come strumento di *accountability interna* (ad esempio, della dirigenza nei confronti dell'organo politico) o come strumento di *accountability esterna* (ad esempio delle pubbliche amministrazioni nei confronti dei diversi portatori di interesse istituzionali o dei livelli di governo superiori); valutazione come strumento di sviluppo e miglioramento organizzativo; valutazione come sistema di supporto alle decisioni del *management*.

TABELLA 1

Alcune tipologie di sistemi di controllo e monitoraggio previsti dal D. Lgs. n. 286/1999

TIPOLOGIA	OGGETTI DELLA VALUTAZIONE	SOGGETTI E LORO COLLOCAZIONE ISTITUZIONALE	FINALITÀ
Controllo di gestione	<i>Performance</i> organizzazione	Soggetti interni	Supporto alle decisioni del <i>management</i>
Controllo strategico	<i>Performance</i> organizzazione	Soggetti interni o esterni che rispondono a decisori interni	Supporto alle decisioni dell'organo politico
Valutazione delle prestazioni dirigenziali	<i>Performance</i> individuali	Soggetti interni	<i>Accountability</i> interna

Tale varietà si riscontra negli stessi riferimenti legislativi alla *valutazione delle performance*. Prendendo a riferimento, ad esempio, alcune delle tipologie di monitoraggio e controllo previste per le pubbliche amministrazioni dal D. Lgs. n. 286/1999, è possibile evidenziare le differenze rappresentate in tabella 1.

Nonostante, la *valutazione delle performance* sia entrata pienamente nel lessico della riforma e nonostante, da più parti, se ne riconoscano le potenzialità per sostenere ed alimentare i processi di innovazione, il suo sviluppo nella pubblica amministrazione italiana si presenta, tuttavia, ancora molto debole ed incerto. Soprattutto, quando si confronta la situazione italiana con quella dei altri paesi d'Europa o dell'America del Nord.

Nell'esperienza dei vari enti ed amministrazioni, la *valutazione delle performance* appare ancora come un'attività con uno statuto ed un ruolo non pienamente definiti. Nonostante il livello elevato di formalizzazione delle regole, delle procedure e degli organismi deputati, stenta ad affermarsi come strumento efficace ed incisivo di *governance* interna ed esterna del settore pubblico. Molto elevato è il rischio di valutazioni puramente rituali, vissute da tutti i soggetti coinvolti come adempimento necessario, imposto dalle regole esterne.

La fase attuale richiede, dunque, una rinnovata attenzione al tema, a partire dalle molte esperienze già in corso, con un'elevata consapevolezza delle aree critiche e dei punti di debolezza e con una forte tensione alla rimozione degli ostacoli (di varia natura) che hanno impedito, finora, il pieno dispiegamento delle potenzialità dello strumento valutativo.

Nel contesto descritto, il presente documento intende offrire un contributo alla individuazione di concrete linee d'azione (riferite soprattutto agli ambiti di possibile intervento della contrattazione collettiva) per tradurre in pratica l'esigenza di far decollare i sistemi di valutazione delle *performance* nella pubblica amministrazione italiana, al fine di favorire una maggiore tensione al risultato ed alla produttività del sistema pubblico (e, quindi, del sistema paese).

2. IL GRADO DI SVILUPPO DEI SISTEMI DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA

Il grado di diffusione dei sistemi di valutazione della *performance* nella pubblica amministrazione italiana si presenta piuttosto elevato ed in linea con la situazione riscontrata in altri paesi dell'area OCSE. Tuttavia, quando l'attenzione si sposta dal piano degli assetti e delle procedure formali al piano sostanziale della qualità dell'attività valutativa e della sua effettiva incidenza sul funzionamento degli enti e sulla *governance* complessiva di sistema pubblico, si riscontrano livelli di sviluppo ancora inadeguati.

L'elevata diffusione di strutture e procedure formali della valutazione emerge con molta evidenza in alcune indagini statistiche condotte negli ultimi anni:

- da un'indagine effettuata dall'Istat con riferimento all'anno 2002, risulta, ad esempio, che strutture di valutazione delle prestazioni o dei risultati sono presenti in un numero molto elevato di amministrazioni pubbliche⁶;
- a conclusioni analoghe perviene una indagine conoscitiva effettuata dalla Corte dei conti⁷ sullo stato di attuazione dei controlli interni previsti dal d. lgs. n. 286/1999⁸ negli enti locali, con riferimento allo stesso anno 2002: secondo tale indagine, negli enti locali tutte e quattro le tipologie di controllo hanno ricevuto un buon livello di attuazione⁹, con differenziazioni correlate alla collocazione geografica ed alla dimensione.

A fronte di uno stato di attuazione formale delle strutture dedicate a valutazione e controlli complessivamente molto alto, si evidenziano tuttavia forti elementi di debolezza, sul piano della operatività delle strutture e del ruolo effettivamente giocato all'interno delle amministrazioni. Le maggiori criticità riscontrate, sono sintetizzate nei punti seguenti.

□ Autoreferenzialità

La valutazione delle *performance* nella pubblica amministrazione italiana ha avuto uno sviluppo quasi esclusivamente interno alle organizzazioni.

Questo carattere tutto interno agli enti appare abbastanza chiaramente, considerando i seguenti dati:

- gli organismi di valutazione della *performance* sono formati, in prevalenza, da soggetti interni o da esterni nominati dall'organo politico a cui rispondono della loro attività valutativa;
- l'attività valutativa si basa quasi esclusivamente su elementi informativi e riscontri provenienti dall'interno; non sono quasi mai sviluppati canali di comunicazione con portatori di interesse esterni, assai di rado, "la voce" dell'utenza è un elemento considerato ai fini della valutazione; solo in pochi casi, i risultati sono posti a confronto con i risultati di altre organizzazioni (ovvero con medie e standard di riferimento nazionali ed internazionali), nell'ottica del *benchmarking*;

⁶ Esse risultavano attivate in tutti i ministeri, in tutte le regioni, nell'85% delle province, nel 35% dei comuni (ma con una forte divaricazione tra aree geografiche e tra le diverse classi dimensionali), in quasi tutte le Università (54 su 56), in tutti gli enti pubblici di ricerca.

⁷ Corte dei conti, Indagine sulla valutazione del funzionamento dei controlli interni negli enti locali per l'anno 2002 (assunta con deliberazione n. 8/2003 della Sezione Autonomie).

⁸ Il d. lgs. n. 286/1999 prevede le seguenti tipologie di controlli interni: controllo di gestione, controllo strategico, valutazione delle prestazioni dirigenziali, controllo di regolarità amministrativo-contabile.

⁹ Secondo l'indagine della Corte dei Conti, i livelli di attivazione del controllo di gestione e del controllo strategico sono molto più vicini nelle province e nei comuni più grandi (controllo di gestione: 70% e 77%; controllo strategico: 38% e 39%) di quanto non lo siano quelli tra questi ultimi ed i comuni medio-piccoli (rispettivamente controllo di gestione 77% e 36%; controllo strategico 39% e 16%). Non si rilevano invece differenze nell'attivazione della valutazione dei dirigenti, trattandosi del controllo che quasi tutti gli enti hanno attivato (99% province; 97% comuni medio-grandi; 91% comuni medio-piccoli).

- generalmente, l'attività valutativa non è soggetta ad alcuna valutazione esterna che ne certifichi l'adeguatezza rispetto a standard nazionali o internazionali di controllo riconosciuti ed istituzionalizzati.

Tutto ciò, crea le premesse per una *autoreferenzialità* della valutazione, che viene alimentata esclusivamente da riscontri ed elementi provenienti dai decisori interni.

□ **Assenza di standard metodologici e di riferimenti istituzionalizzati**

Le analisi citate hanno messo in luce una forte differenziazione sul piano delle configurazioni istituzionali, delle funzioni affidate, degli strumenti messi in campo (riquadro 1). Le amministrazioni sembrano procedere un po' in ordine sparso e stentano ad affermarsi - almeno a livello settoriale - configurazioni o modelli di riferimento comuni.

Questa eterogeneità di riferimenti e di esperienze potrebbe, a prima vista, rappresentare un elemento di flessibilità e denotare un percorso di sviluppo dei controlli interni rispettoso dell'autonomia degli enti. In realtà, l'assenza di paradigmi di riferimento condivisi ed istituzionalizzati può, più verosimilmente, essere interpretata come il sintomo del mancato consolidamento delle pratiche di valutazione e dell'insufficiente livello di sviluppo di metodologie e pratiche standardizzate ed istituzionalizzate¹⁰.

RIQUADRO 1

L'indagine ISTAT evidenzia, ad esempio, che "nei ministeri esse fanno parte nella maggioranza dei casi degli uffici di diretta collaborazione del vertice politico. Nelle regioni, vi sono casi in cui le strutture di controllo sono di staff al presidente della giunta, in altri casi alla giunta, in altri ancora alla dirigenza amministrativa. Anche negli enti locali, si possono osservare sia casi in cui il controllo interno è di supporto al vertice politico sia casi in cui è di staff alle strutture amministrative. Nella grande maggioranza dei casi, i nuclei di valutazione interna delle università rispondono direttamente al rettore anche se a volte hanno l'obbligo di riferire anche al consiglio di amministrazione, al senato accademico o al direttore amministrativo. Per gli enti di ricerca, la scelta del Cnr di collocare il proprio nucleo di valutazione in una posizione di supporto al presidente si contrappone a quella dell'Istat e dell'Enea di inquadrarli dapprima nell'ambito della direzione generale e successivamente presso i singoli dipartimenti.

Nella maggioranza dei casi, per tutte le amministrazioni è previsto che la direzione delle strutture di controllo sia affidata a degli organi collegiali. In genere, questi collegi sono a composizione mista, in quanto sono costituiti sia da interni all'amministrazione sia da esterni".

¹⁰ Le differenze di modelli e di impostazioni tra le diverse amministrazioni non agevolano neanche la comparazione tra amministrazioni, nell'ottica del *benchmarking*.

□ **Segnali di uno sviluppo incoerente e disarmonico: l'eccessivo sbilanciamento sulla valutazione della prestazione dirigenziale senza l'adeguato supporto di sistemi di misurazione dei risultati**

Le indagini citate mettono in luce ulteriori elementi di debolezza. Appare, per esempio, abbastanza significativo il fatto che vi sia un livello di attivazione dei sistemi di valutazione della dirigenza complessivamente molto elevato (con percentuali prossime al 100%, anche nei comuni di medio-piccole dimensioni che nella indagine della Corte dei Conti fanno registrare un livello di attuazione del 91%) a fronte di livelli più bassi nell'attivazione formale degli altri strumenti di controllo interno.

Il dato si presta ad essere interpretato come il segnale di uno sviluppo incoerente e disarmonico: l'attivazione di forme di valutazione della prestazione dirigenziale in assenza (o, comunque, senza l'adeguato supporto) di sistemi di rilevazione e misurazione dei risultati è, infatti, il chiaro sintomo di una valutazione finalizzata esclusivamente (o prevalentemente) al rispetto formale delle regole (soprattutto di fonte contrattuale) che impongono agli enti di attribuire componenti premiali e incentivanti della retribuzione solo "*a seguito di preventiva e positiva valutazione della prestazione*"¹¹. Tale conclusione risulta del resto ulteriormente corroborata dai dati sugli esiti della valutazione, dai quali emerge che, una percentuale di dirigenti prossima al 100%, consegue i più elevati punteggi di valutazione¹².

Si assiste quindi alla definizione di sistemi di valutazione delle prestazioni dirigenziali, anche articolati e ben formalizzati, ma senza un adeguato sviluppo di sistemi di *performance management* (programmazione e controllo, definizione di obiettivi chiari e misurabili, indicatori di *performance* ecc.): l'esito, quasi scontato, è quello di una valutazione la cui unica ragion d'essere risiede nella definizione della base di legittimità giuridica per la erogazione delle retribuzioni "*correlate*" ai risultati.

□ **Scarso coinvolgimento nei processi decisionali**

Ulteriori elementi emergono anche dall'analisi dell'effettivo inserimento delle strutture di valutazione nei processi organizzativi e decisionali degli enti e del valore aggiunto per l'ente derivante dalla loro istituzione. La sensazione prevalente, suffragata anche

¹¹ A conclusioni analoghe perviene il rapporto di ricerca dell'ISTAT: "in molti casi l'utilizzo di forme di valutazione è orientata solo all'attribuzione alla dirigenza della retribuzione incentivante. La situazione è paradossale. Il compenso dovrebbe essere una condizione per 'spingere' i dipendenti a raggiungere gli obiettivi posti dal vertice politico. La realtà è, invece, purtroppo quella che gli obiettivi vengono delineati al solo scopo di erogare la retribuzione incentivante. Questa inversione distorce i contenuti e il significato del processo di programmazione e controllo". Si veda anche l'indagine conoscitiva della Corte dei Conti: "Solo la valutazione dei dirigenti è 'attivata' in oltre il 90% dei comuni. Essa, però, sembra rispondere più ad un'esigenza 'procedurale' collegata alla necessità di erogare benefici economici cui la stessa è connessa, che non all'esigenza di valutare e di differenziare obiettivamente prestazioni e risultati e, quindi, premiare i migliori. Non è un caso che la percentuale di attivazione sia alta in tutti i comuni, nonostante l'onerosità che comporta la costituzione dei nuclei di valutazione (dai dati acquisiti risulta che ogni nucleo di valutazione è composto mediamente da due o tre membri esterni), onerosità che legittima l'interrogativo se nei comuni minori questo controllo non costituisca un onere eccessivo rispetto ai benefici da erogare".

¹² Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", 2005, I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato, dicembre 2005 (ricerca finanziata dal Dipartimento Funzione Pubblica)

dalle ricerche citate, è di un loro marginale coinvolgimento nei processi decisionali. In molti casi, il contributo di tali strutture allo sviluppo di processi e strumenti ispirati alla logica del *performance management* appare assai modesto (riquadro 2). Spesso, i nuclei di valutazione si limitano a poche riunioni all'anno, per lo più dedicate agli aspetti formali della erogazione dei premi e delle retribuzioni di risultato, con un'ottica prettamente amministrativa e formalistica.

RIQUADRO 2

Si veda ad esempio l'indagine ISTAT citata: "Peraltro, nel momento in cui ci si spinge a verificare l'operatività delle strutture di controllo interno la situazione è molto meno rosea. Negli enti locali, ad esempio, solo la metà delle strutture di controllo produce dei report. Ma anche negli altri comparti l'istituzione di strutture di controllo ha risposto più che altro ad esigenze di adempimento formale del dettato normativo. La loro operatività è nulla o molto limitata. Anche nel caso in cui si arrivi a produrre dei report, la funzione di controllo interno non è di sostegno ad un sistema di programmazione strategica e gestionale dell'amministrazione".

□ **Competenze professionali nel campo della valutazione**

Un ulteriore elemento di debolezza è rappresentato dall'incerto e debole sviluppo di specifiche competenze professionali nel campo della valutazione delle *performance* pubbliche. Solo in pochi casi, la scelta dei soggetti è guidata da criteri e requisiti di competenza professionale (ad esempio, iscrizione ad albi). Gli stessi "esterni" sono a volte nominati nell'ambito dello stesso ambiente professionale a cui appartengono gli interni (nei comuni, molti esterni sono segretari comunali di enti vicini oppure nei ministeri, direttori generali di altri ministeri)

Spesso, si riscontra una prevalenza di competenze maturata nei settori amministrativi degli enti. A livello nazionale, infine, non è ancora consolidato un corpus di conoscenze teorico-pratiche, in materia di valutazione, che possa valere anche come modello di riferimento per i valutatori.

3. PROPOSTE DI SVILUPPO DELLA VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE NELLA P.A.: LE CONDIZIONI DI CONTESTO

Nel presente paragrafo e nei successivi, sono presentate e discusse alcune proposte di sviluppo della valutazione delle *performance*, distinguendo due diversi ambiti di possibile intervento:

- un primo ambito (trattato nel presente paragrafo), riguarda i fattori di contesto che condizionano l'efficacia dei metodi di valutazione, con particolare attenzione

al "problema di policy" di come favorire e dare impulso al *performance management* negli enti e nelle amministrazioni;

- un secondo ambito (trattato nei paragrafi 4, 5 e 6), riguarda, invece, in modo più specifico e diretto, la contrattazione collettiva nazionale ed il ruolo dell'ARAN.

Un assunto di base da cui muovono le proposte avanzate è che *la valutazione è possibile nella misura in cui gli enti abbiano sviluppato al loro interno logiche e strumenti di performance management*.

"*Performance management*" può essere tradotto con l'espressione "*gestione orientata al risultato*"¹³. Si tratta di un approccio che consente di tradurre in pratica l'idea, più volte evocata nel dibattito corrente, di amministrazioni che mettano il risultato al centro¹⁴. In una gestione complessivamente orientata al conseguimento dei risultati, si devono rinvenire i seguenti elementi¹⁵:

- vi è un'attenzione costante a visioni, strategie ed obiettivi derivanti dalla missione istituzionale e dal contesto in cui si opera;
- gli obiettivi vengono indicati come traguardi per i singoli e per tutta l'organizzazione; essi, inoltre, sono correlati agli input di risorse (interne ed esterne) necessari al loro conseguimento;
- costantemente, sono raccolte e diffuse informazioni sul grado in cui gli obiettivi sono conseguiti, sui costi sostenuti, sugli andamenti finanziari;
- sono prontamente adottati i necessari correttivi, qualora si evidenzino degli scostamenti o delle criticità;
- i risultati e i costi sono un elemento costante di riferimento nelle decisioni individuali e collettive;
- vi è una tensione diffusa allo sviluppo delle capacità e competenze organizzative in funzione dei risultati che si vogliono conseguire;
- vi sono molteplici momenti in cui i singoli o l'organizzazione nel suo complesso sono chiamati a render conto dei risultati conseguiti.

¹³ Una efficace definizione di cosa sia il "*performance management*" si trova in un manuale elaborato diffuso dall'Office of Personnel Management del governo federale degli Stati Uniti (United States Office of Personnel Management, A Handbook for Measuring Employee Performance, Gennaio 2001): "*Remember the story about the naive student in his first English literature course who was worried because he didn't know what prose was? When he found out that prose was ordinary speech, he exclaimed, 'Wow! I've been speaking prose all my life!' Managing performance well is like speaking prose. Many managers have been 'speaking' and practicing effective performance management naturally all their supervisory lives, but don't know it!*".

¹⁴ Affrontare il problema nei termini di una "gestione degli enti e delle pubbliche amministrazioni complessivamente orientata al risultato", anziché soffermarsi esclusivamente sugli strumenti e sulle tecniche che supportano una gestione di questo tipo (ad esempio, sulle tecniche di misurazione del risultato o sulle tecniche contabili), consente di ragionare in termini più complessivi e generali e di cogliere i molteplici aspetti (tecnici, organizzativi, culturali, istituzionali) che la valutazione delle *performance* sottende.

¹⁵ Un efficace sistema di *performance management* riesce a influire sulle percezioni individuali e sul sistema delle rappresentazioni collettive della realtà organizzativa. Più in generale, nel *performance management* vi sono tutti gli stimoli interni o esterni che spingono i singoli (e l'organizzazione nel suo complesso) ad interessarsi dei risultati, a farsi guidare dai risultati, ad impegnarsi verso il raggiungimento dei risultati, a decidere in funzione dei risultati. Avere un sistema di *performance management* è necessario in tutte le organizzazioni, a maggior ragione nelle organizzazioni pubbliche che, per ragioni storiche e per ragioni di assetto istituzionale, non hanno una particolare familiarità con i risultati.

Questa attenzione ai programmi, ai risultati, ai costi è un elemento di buona gestione, del tutto indipendente dagli obblighi contrattuali e dagli adempimenti richiesti dalle regole esterne. In un'organizzazione ispirata alle logiche descritte, si valutano le prestazioni perché si vuole rafforzare la tensione verso i risultati. Non vi è invece, come accade in molte organizzazioni pubbliche, un utilizzo dei programmi e degli obiettivi unicamente in funzione della valutazione, intesa nella sua accezione burocratica e formalistica ("si fanno programmi e obiettivi perché si deve valutare").

Il problema di policy diviene allora quello di stabilire come sia possibile (attraverso quali strategie di governo) sollecitare e incentivare la diffusione modelli, stili di governo e direzionali, prassi di comportamento ispirati alle logiche del *performance management*.

Alcune indicazioni al riguardo, sono sintetizzate nei punti seguenti:

- superare la logica tutta interna che ha caratterizzato le esperienze di valutazione delle *performance*: questo ambito di interventi, riguarda, come si è visto, la istituzione di unità di monitoraggio e valutazione indipendenti ed esterne agli enti monitorati; il rafforzamento dell'indipendenza dei valutatori e la loro professionalizzazione; la definizione di standard di riferimento esterni per le attività di valutazione interne sui quali basare anche forme di certificazione o di "valutazione della valutazione" condotte da organismi esterni e indipendenti, utilizzando le metodologie di audit; il confronto tra risultati di diverse amministrazioni, nella logica del *benchmarking*; l'apertura della valutazione a momenti di confronto con portatori di interessi esterni, secondo le logiche dell'audit civico; il monitoraggio e la diffusione di best practices;
- rafforzare momenti e meccanismi di *accountability* nei rapporti tra diversi livelli di governo: le tendenze già in atto che vedono i rapporti dello Stato centrale con regioni, enti locali, agenzie, università, istituti scolastici sempre più basati sul riconoscimento dell'autonomia e, in modo complementare, sulla responsabilità di risultato vanno rafforzate e ulteriormente sviluppate; meccanismi come il patto di stabilità degli enti locali, gli accordi stato-regioni in materia di spesa sanitaria, la valutazione delle *performance* delle Università finalizzata all'applicazione di logiche di premialità nella distribuzione delle risorse, sono tutti esempi di un nuovo modello di governo dei rapporti tra centro e periferia che si muovono nella direzione di rendere le pubbliche amministrazioni sempre più responsabili dei risultati, in un contesto di autonomia e di decentramento di funzioni.

4. PROPOSTE DI SVILUPPO DELLA VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE NELLA P.A.: LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA NAZIONALE

4.1 La valutazione delle *performance* nei contratti collettivi nazionali delle precedenti stagioni contrattuali

Nei vigenti contratti collettivi di lavoro del settore pubblico, la valutazione delle *performance* è spesso riferita alle *performance* individuali (riquadro 3).

Vi sono, tuttavia, alcuni casi in cui i contratti collettivi - in modo molto generale e con finalità di impulso allo sviluppo di sistemi di misurazione dei risultati o di collegamento tra risultati e istituti contrattuali - hanno affrontato anche il tema della valutazione delle *performance* dell'organizzazione, indicando, per lo più, alcuni principi di riferimento e linee guida (riquadro 4).

Nei contratti collettivi, la valutazione della *performance*, sia organizzativa che individuale, è inoltre collegata ai diversi istituti tipici della contrattazione collettiva (prevalentemente istituti del trattamento economico, quali progressioni economiche professionali o orizzontali e sistemi di incentivazione economica, ma anche, come si è visto, disciplina degli incarichi dirigenziali e delle posizioni organizzative) (figura 1 e riquadro 5).

RIQUADRO 3

Di seguito, alcuni esempi di disposizioni contrattuali che prevedono la valutazione delle *performance* individuali:

- art. 21 del CCNL dell'Area dirigenziale I (Ministeri e Aziende), relativo al quadriennio 2002-2005, sottoscritto il 21/4/2006 nel quale viene disciplinata "la valutazione dei risultati dei dirigenti"¹⁶;
- art. 48 del CCNL del comparto "Sanità", relativo al quadriennio 1994-1997, sottoscritto il 1/9/1995, nel quale si prevede la valutazione della "capacità dei dipendenti e del loro contributo alla maggiore efficienza delle amministrazioni e alla qualità del servizio pubblico"
- art. 6 del CCNL del comparto Regioni e autonomie locali, relativo al quadriennio 1998-2001, sottoscritto il 31/3/1999, che disciplina "la valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dipendenti, anche ai fini della progressione economica";
- art. 58 del CCNL del comparto Università, sottoscritto il 9/8/2000, nel quale si prevede la valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dipendenti ai fini della corresponsione dei compensi incentivanti e dell'attribuzione delle progressioni economiche.

¹⁶ Naturalmente, la prestazione dei singoli viene valutata assumendo prevalentemente a riferimento i dati di risultato riferiti alla *performance* dell'organizzazione, di cui il dirigente è responsabile. Il riferimento ai dati di risultato dell'organizzazione non è però esclusivo, dal momento che la "prestazioni dirigenziale" si apprezza anche con riferimento alle competenze individuali ed ai comportamenti organizzativi (si veda, in tal senso, il preciso riferimento alle "competenze organizzative" del dirigente contenuto nell'art. 5, comma 1 del d. lgs. n. 286/1999).

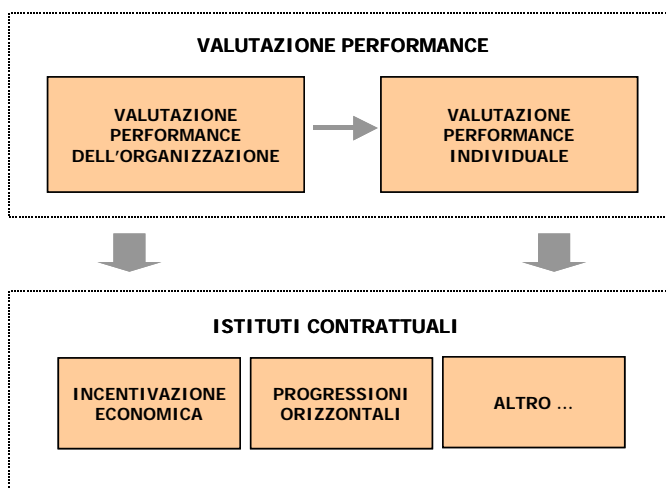
RIQUADRO 4

Esempi di clausole che fanno riferimento alle *performance* dell'organizzazione:

- l'art. 37, comma 2 del CCNL del comparto regioni-autonomie locali, relativo al quadriennio ..., sottoscritto il ... istituisce un legame molto chiaro tra "attribuzione dei compensi incentivanti" e "valutazione della *performance* organizzative" in base al livello di conseguimento degli obiettivi predefiniti nel piano esecutivo di gestione o negli analoghi strumenti di programmazione degli enti";
- in modo ancora più ampio ed esaustivo, l'art. 47 del CCNL del comparto "Sanità", relativo quadriennio 1994-1997, sottoscritto il 1/9/1995 individua ed esemplifica alcuni "risultati collettivi" a cui sono collegate le risorse del fondo per la produttività collettiva; in particolare, sono elencate le seguenti aree di risultato dell'organizzazione: miglioramento degli indici di rendimento legati alla degenza; ottimizzazione delle condizioni di fruibilità delle prestazioni ospedaliere con il pieno utilizzo e valorizzazione dei servizi sanitari pubblici anche attraverso l'ampliamento degli orari di apertura al pubblico e un maggiore orientamento all'utenza; razionalizzazione della spesa per consumi sanitari e farmaceutici; miglioramento dei livelli qualitativi di intervento di sanità collettiva negli ambienti di vita e di lavoro; personalizzazione ed umanizzazione della funzione ospedaliera anche attraverso l'individuazione di forme alternative, quali la spedalizzazione o l'assistenza a domicilio, nonché l'incentivazione delle prestazioni e dei trattamenti deospedalizzanti e delle attività di ospedale diurno.

FIGURA 1

Il collegamento tra valutazione della *performance* e istituti della contrattazione



Se il collegamento tra valutazione della *performance* e istituti della contrattazione (e, in particolare, le ricadute e le implicazioni della prima sui secondi) è un ambito sul quale la contrattazione collettiva del settore pubblico è più volte intervenuta negli ultimi anni, viceversa sulla costruzione ed il funzionamento dei sistemi di valutazione (e, segnatamente, di quelli che riguardano la *performance* dell'organizzazione), i contratti si sono opportunamente limitati a pochi ed essenziali riferimenti. A tale proposito, occorre, infatti, ribadire che la valutazione della *performance* e gli strumenti utilizzati a tal fine sono elementi dell'organizzazione interna, riservati alla potestà organizzativa e gestionale degli enti.

RIQUADRO 5

Oltre agli esempi già citati, vi sono due ulteriori esempi di clausole contrattuali che hanno reso molto evidente il collegamento "a sistema" tra valutazione *performance* e istituti della contrattazione:

art. 58 del CCNL del comparto "Università", quadriennio sottoscritto il 9/8/2000:

ciascuna Amministrazione procede, in coerenza con quanto previsto all'art. 4, comma 2, lett. b), alla valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dipendenti ai fini:

- *della corresponsione dei compensi incentivanti di cui all'art. 68, comma 2, lett. d);*
- *della progressione economica, per quanto attiene gli indicatori di cui all'art. 59, comma 2, lettere b) e c);*

art. 53 del CCNL del CONI, relativo al quadriennio 1998-2001, sottoscritto il 15/5/2001:

La valutazione del personale è finalizzata al continuo miglioramento della prestazione individuale e dei risultati dell'organizzazione. Degli esiti della valutazione si tiene conto ai fini:

- a) *dell'applicazione del sistema di incentivazione del personale, definito ai sensi dell'art. 4 comma 3, lett. b);*
- b) *della progressione economica, per quanto attiene la valutazione dei criteri di cui all'art. 51;*
- c) *dello sviluppo professionale, nell'ambito delle procedure e dei criteri di cui all'art. 52;*
- d) *della individuazione dei fabbisogni di formazione e della programmazione delle relative attività.*

In generale, l'impatto avuto dalle clausole contrattuali può essere valutato positivamente ("bicchiere mezzo pieno"), se si riflette sul fatto che una forte spinta all'adozione di meccanismi e sistemi per la valutazione è venuta proprio dai contratti¹⁷; d'altro canto, il bilancio non certo esaltante delle esperienze degli enti ed amministrazione induce anche a valutare in termini più critici i percorsi finora seguiti e ad ipotizzare nuove e più incisive modalità per rilanciare il tema dei risultati, attraverso i contratti collettivi.

4.2 Quale ruolo per la contrattazione collettiva nazionale

Prima di passare alla discussione di specifiche proposte per la contrattazione collettiva, è opportuno definire con precisione quale ruolo i contratti possono giocare in tale ambito, ricordando in particolare che:

- la valutazione delle *performance* può funzionare solo se si inserisce in un contesto (interno ed esterno agli enti) di attenzione ai risultati degli enti o delle amministrazioni;
- il focus degli interventi di regolazione va dunque spostato dal lato delle procedure di valutazione (l'aspetto formale) al lato delle condizioni interne (ad esempio, la qualità dei sistemi di valutazione, la correlazione tra risorse pagate per la retribuzione e risultati organizzativi) oppure esterne (ad esempio,

¹⁷ Probabilmente, la più forte spinta ad adottare sistemi di valutazione e a perseguire le logiche del "*performance management*" è venuta proprio dai contratti collettivi: non solo i contratti collettivi dal 1994 in poi (nella fase post-privatizzazione del lavoro pubblico), ma anche gli accordi precedenti.

introduzione di logiche di *accountability* nei rapporti tra diversi livelli di governo) che possono favorire un elevato orientamento ai risultati da parte degli enti e delle amministrazioni;

- tali condizioni mettono in gioco una pluralità di aspetti e problematiche: innanzitutto, problemi di assetti istituzionali (ad esempio, la questione dei controlli esterni, della indipendenza dei valutatori, della istituzione di agenzie o authority per la valutazione, della introduzione di meccanismi di *accountability* tra diversi livelli di governo); ma anche problemi di assetti organizzativi interni agli enti e di strumentazione tecnica necessaria per misurare i risultati¹⁸;
- nel contesto descritto, i contratti collettivi nazionali di lavoro possono giocare un loro ruolo; tuttavia, tale ruolo va circoscritto nel suo raggio d'azione (ricordando, ad esempio, che molti aspetti della valutazione sono estranei alla contrattazione) e non va sopravvalutato (nel senso di avere sempre presente la necessità di una pluralità di piani d'azione complementari e convergenti, nei quali si inserisce *anche* la contrattazione collettiva di lavoro)¹⁹; non va inoltre sottovalutato il rischio di un possibile effetto indesiderato dei contratti collettivi, i quali, nel disciplinare e richiedere espressamente la valutazione, potrebbero accentuarne il carattere autoreferenziale e di adempimento formale, già presente, come si è visto, in molte esperienze;
- il ruolo che i contratti collettivi possono giocare non deve riguardare esclusivamente l'aspetto procedurale della valutazione (sul quale, peraltro, i contratti collettivi sono già più volte intervenuti), ma soprattutto le condizioni che possono spingere gli enti ad una maggiore attenzione ai propri risultati;
- oltre alla questione specifica dei contratti collettivi, vi può essere un ruolo dell'Aran, complementare alla contrattazione, che riguarda l'ambito (pure previsto nella sua missione istituzionale) dell'assistenza alle amministrazioni pubbliche; in tale ambito, sono possibili azioni di supporto, impulso e promozione di metodi di valutazione avanzati e basati sulle migliori pratiche applicate a livello nazionale ed internazionale.

4.3 Proposte per la contrattazione collettiva nazionale

Le proposte per la contrattazione collettiva nazionale, contenute nel presente paragrafo, muovono dai limiti delle esperienze di valutazione evidenziati nella parte

¹⁸ L'elenco sommario delle questioni "messe in gioco" dallo sviluppo dei sistemi di valutazione fanno quindi comprendere, come il problema non sia riducibile a questo o a quello strumento, a questa o a quella linea d'azione, ma ad un insieme di azioni differenziate e convergenti, che coinvolgono più piani d'azione (politico-istituzionale, manageriale) e più livelli di governo (*governance* esterna e *governance* interna).

¹⁹ I contratti sono "uno dei possibili" strumenti per spingere la valutazione: sovraccaricare il contratto, rispetto al tema della valutazione, ovvero considerarlo come l'unico strumento per agire in tale direzione, non giova sicuramente alla "causa". Va inoltre considerato che, quando il contratto si sovraccarica di tematiche valutative, in parte snatura il rapporto tra dirigente e lavoratore ed in parte ricorre ad un linguaggio fatto di simbolismi riformatori che confondono ruoli e responsabilità. E' necessario, pertanto, collocare le proposte per la contrattazione all'interno di un "pacchetto più complessivo" di proposte che devono investire, come si ricordava, diversi e convergenti piani d'azione.

iniziale del documento (paragrafo 2). Esse si inseriscono, inoltre, in un contesto più ampio e devono armonizzarsi con gli interventi di sviluppo delle logiche del *performance management*, tipicamente extracontrattuali, sia interni che esterni all'organizzazione²⁰ (paragrafo 3). Infine, nella formulazione delle proposte è necessario avere consapevolezza dei contenuti già presenti negli attuali contratti (paragrafo 4.1), oltre che del ruolo - necessariamente circoscritto e limitato - che i contratti possono effettivamente giocare in tale ambito (paragrafo 4.2).

Più specificamente, i contratti collettivi nazionali possono rafforzare le logiche del *performance management* e la valutazione (intesa come strumento che si inserisce nel contesto del *performance management*), intervenendo, principalmente, su tre ambiti:

- sulle "risorse decentrate e integrative" complessivamente destinate alle componenti retributive gestite in sede locale (i cosiddetti "fondi di ente o amministrazione");
- sugli istituti della contrattazione più direttamente correlati alle *performance* organizzative e individuali e finanziati dalle "risorse decentrate e integrative" (in particolare, istituti del trattamento economico come premi annuali, retribuzioni di risultato, progressioni economiche), rafforzando il collegamento tra retribuzioni pagate e risultati conseguiti;
- sulla *qualità dei sistemi di valutazione delle performance*, attraverso indicazioni generali, linee guida, principi di riferimento che possano dare impulso allo sviluppo ed al miglioramento di questi sistemi; in questo ambito, occorre tuttavia non correre il rischio di un eccesso di prescrizione e di una eccessiva focalizzazione sugli aspetti procedurali, aspetti – come si è visto – che possono rafforzare la percezione della valutazione come adempimento; *le indicazioni sulla qualità dei sistemi di valutazione dovranno, pertanto, essere "incisive", ma non "invasive"*.

□ **Risorse decentrate e integrative**

Occorre sempre di più rafforzare la logica che le risorse decentrate e integrative devono essere:

- compatibili con le condizioni di bilancio dell'ente e con i parametri di politica retributiva, in una logica di *ability to pay*;
- utilizzate in modo bilanciato ed equilibrato, in modo da consentire l'utilizzo di tutte le leve retributive e mantenere adeguati margini di flessibilità nelle relative politiche;
- finalizzate al miglioramento delle *performance* dell'organizzazione.

²⁰ Tra gli interventi interni, si ricordano ad esempio i sistemi gestionali che costituiscono la base indispensabile del *performance management*. Tra gli interventi esterni, sono compresi invece quelli che investono la *governance* complessiva del sistema pubblico, con particolare riferimento ai meccanismi di "accountability" tra i diversi livelli di governo.

Risorse compatibili in una logica di ability to pay

La logica dell'*ability to pay* fa riferimento alla necessità che le risorse destinate alla retribuzione in sede locale siano commisurate alla possibilità da parte dell'ente o amministrazione di pagare, mantenendo equilibrate condizioni di bilancio e livelli retributivi sostenibili nel tempo.

I contratti collettivi di lavoro del settore pubblico hanno già previsto, in taluni casi, clausole contrattuali riconducibili a tale logica (riquadro 6). E' necessario, tuttavia, che il principio dell'*ability to pay* sia ulteriormente rafforzato.

Ciò è possibile attraverso la previsione di clausole che condizionino la disponibilità delle risorse destinate dalla contrattazione nazionale o di ulteriori risorse integrative decise in sede locale (e, conseguentemente, la possibilità di effettivo utilizzo delle stesse per i diversi istituti retributivi) alla verifica di semplici ed oggettivi indicatori di *ability to pay*, i cui valori soglia siano definiti a livello nazionale.

Gli indicatori di *ability to pay* dovrebbero, innanzitutto, essere correlati alle condizioni di bilancio dell'ente e, in particolare, a indicatori di rigidità della spesa, di autonomia finanziaria, di deficitarietà, di rispetto degli obblighi di convergenza definiti attraverso il patto di stabilità. Si potrebbe anche ipotizzare un'*ability to pay* correlata a indicatori di dinamica retributiva (ad esempio, alla percentuale di crescita delle retribuzioni medie pro-capite) o ad indicatori generali di efficienza interna (ad esempio, tassi medi di assenteismo confrontati con le medie rilevate in altri settori produttivi). Infine, l'*ability to pay* potrebbe riguardare anche la finalizzazione della spesa e la sua erogazione secondo criteri realmente meritocratici, accertati ex post (ad esempio, ad indicatori di variabilità nell'attribuzione dei premi di risultato).

Risorse utilizzate in modo bilanciato ed equilibrato

Il contratto collettivo nazionale dovrebbe sempre di più favorire un utilizzo bilanciato ed equilibrato delle risorse. Nella prassi degli enti si riscontra, infatti, una tendenza ad irrigidire gli utilizzi del fondo, spostando quote di retribuzione da utilizzi reversibili (come i premi di risultato) ad utilizzi irreversibili (come gli aumenti retributivi riconosciuti per le progressioni economiche professionali o orizzontali). Questa tendenza, portata alle sue estreme conseguenze, determina condizioni di "*paralisi della politica retributiva*", poiché tutto il salario gestito in sede locale è già stato destinato ad utilizzi irreversibili. E' del tutto evidente, inoltre, che l'irrigidimento dei fondi conduce ad una situazione nella quale la retribuzione erogata diviene tendenzialmente indifferente rispetto ai risultati conseguiti.

RIQUADRO 6

CCNL COMPARTO REGIONI E AUTONOMIE LOCALI SOTTOSCRITTO IL 9/5/2006

Art. 4 Incrementi delle risorse decentrate

1. Gli enti locali, nei quali il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti sia non superiore al 39%, a decorrere dal 31.12.2005 e a valere per l'anno 2006, incrementano le risorse decentrate di cui all'art. 31, comma 2, del CCNL del 22.1.2004 con un importo corrispondente allo 0,5 % del monte salari dell'anno 2003, esclusa la quota relativa alla dirigenza.

2. In aggiunta alle disponibilità derivanti dal comma 1, gli enti locali, ad eccezione di quelli previsti dal comma 3, incrementano dal 31.12.2005 e a valere per l'anno 2006 le risorse decentrate di cui all'art. 31, comma 3, del CCNL del 22.1.2004, nel rispetto delle condizioni e dei valori percentuali, calcolati con riferimento al monte salari dell'anno 2003, esclusa la quota relativa alla dirigenza, di seguito indicati:

a) fino ad un massimo dello 0,3%, qualora il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti sia compreso tra il 25% ed il 32%;

b) tra un minimo dello 0,3% ed un massimo dello 0,7%, qualora il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti sia inferiore al 25%.

3. In aggiunta alle disponibilità derivanti dal comma 1, i comuni capoluogo delle aree metropolitane, di cui all'art. 22 del D.Lgs. n. 267 del 2000, qualora il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti sia uguale o inferiore al 39%, a decorrere dal 31.12.2005 ed a valere per l'anno 2006, incrementano le risorse decentrate di cui all'art. 31, comma 3, del CCNL del 22.1.2004 fino ad un massimo dello 0,7 % del monte salari dell'anno 2003, esclusa la quota relativa alla dirigenza.

4. Le Camere di Commercio, qualora il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti sia non superiore al 41%, a decorrere dal 31.12.2005 ed a valere per l'anno 2006, incrementano le risorse decentrate di cui all'art. 31, comma 2, del CCNL del 22.1.2004 con un importo corrispondente allo 0,5% del monte salari dell'anno 2003, esclusa la quota relativa alla dirigenza. In aggiunta a tale aumento, le Camere di Commercio incrementano, con decorrenza dal 31.12.2005 e a valere per l'anno 2006, le risorse decentrate di cui all'art. 31, comma 3, del CCNL del 22.1.2004 nel rispetto delle condizioni e dei valori percentuali, calcolati con riferimento al monte salari dell'anno 2003, esclusa la quota relativa alla dirigenza, di seguito indicati:

a) fino ad un massimo dello 0,3%, qualora il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti sia compreso tra il 34% ed il 26%;

b) tra un minimo dello 0,3% ed un massimo dello 0,7%, qualora il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti sia inferiore al 26%.

5. Le Regioni, qualora il rapporto tra spesa del personale e spesa corrente depurata della spesa sanitaria sia non superiore al 35%, a decorrere dal 31.12.2005 e a valere per l'anno 2006, incrementano le risorse decentrate di cui all'art. 31, comma 2, del CCNL del 22.1.2004 con un importo corrispondente allo 0,5 % del monte salari dell'anno 2003, esclusa la quota relativa alla dirigenza. In aggiunta a tale aumento, le Regioni, qualora il rapporto tra spesa del personale e spesa corrente depurata della spesa sanitaria sia uguale o inferiore al 35%, incrementano, con decorrenza dal 31.12.2005 e a valere per l'anno 2006, le risorse decentrate di cui all'art. 31, comma 3, fino ad un massimo dello 0,7% del monte salari dell'anno 2003, esclusa la quota relativa alla dirigenza.

6. Gli altri enti del comparto, diversi da quelli indicati nei commi precedenti, a decorrere dal 31.12.2005 e a valere per l'anno 2006, incrementano le risorse decentrate di cui all'art. 31, comma 3, del CCNL del 22.1.2004 con un importo massimo corrispondente allo 0,5 % del monte salari dell'anno 2003, esclusa la quota relativa alla dirigenza, ove nel bilancio sussista la relativa capacità di spesa. Con il CCNL relativo al quadriennio 2006-2009 saranno individuati specifici parametri finanziari anche per gli enti del presente comma.

7. Gli incrementi indicati nei commi 1, 2 e 3 non trovano applicazione da parte degli enti locali dissestati o strutturalmente deficitari, per i quali non sia intervenuta ai sensi di legge l'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

8. La verifica della sussistenza del rapporto richiesto dai commi precedenti per l'incremento delle risorse decentrate è effettuata con riferimento ai dati del bilancio consuntivo degli enti relativo all'anno 2005.

Andrebbe esteso a tutti i contratti collettivi il divieto di utilizzare risorse del fondo variabili (integrazioni del fondo decise localmente in aggiunta alle risorse nazionali, sulla base di condizioni variabili di anno in anno) per utilizzi stabili o irreversibili (tipicamente, progressioni economiche professionali o orizzontali). Tale divieto è infatti oggi posto con chiarezza solo in alcuni contratti.

I contratti potrebbero inoltre separare in modo più chiaro la parte reversibile degli utilizzi del fondo, dalla parte irreversibile. In tal modo, sarebbe possibile, ad esempio, stabilire vincoli di destinazione delle risorse incrementali del contratto nazionale alla parte reversibile, qualora si evidenzi uno squilibrio nel rapporto tra le due parti.

Per quanto riguarda i fondi per la retribuzione dei dirigenti, in aggiunta alle indicazioni di cui sopra, è necessario perseguire l'obiettivo di un tendenziale e progressivo rafforzamento del vincolo di destinazione delle risorse alla retribuzione di risultato²¹.

Risorse finalizzate al miglioramento delle *performance* dell'organizzazione

La finalizzazione al miglioramento delle *performance* dell'organizzazione è già prescritta in quasi tutti i contratti. Tuttavia, le regole contrattuali si sono limitate a fissare dei principi generali, in genere poco vincolanti e sostanzialmente elusi nelle concrete applicazioni.

Per dare maggiore incisività a questo principio, la contrattazione collettiva nazionale dovrebbe stabilire, a carico degli enti o della contrattazione integrativa, un obbligo di maggiore trasparenza nell'indicare i miglioramenti attesi delle *performance* dell'organizzazione, collegati all'attivazione dei diversi istituti del trattamento economico.

Ad esempio, potrebbe essere sancito l'obbligo di indicare in anticipo gli indicatori di risultato o gli indicatori economico-finanziari che misurano i miglioramenti attesi a seguito dell'utilizzo di maggiori risorse decentrate o integrative per i diversi istituti del trattamento economico. Tali indicatori dovrebbero essere verificati e certificati a consuntivo e, qualora si riscontrino risultati al di sotto delle attese, le risorse inizialmente destinate dovrebbero essere ridotte in funzione dello scostamento di *performance* riscontrato a consuntivo.

□ Istituti della contrattazione

In generale, l'obiettivo da perseguire in questo ambito è quello di una sempre maggiore correlazione tra *retribuzioni pagate* e *risultati individuali e organizzativi* conseguiti.

²¹ Il vincolo minimo di destinazione delle risorse del fondo alla "retribuzione di risultato" è fissato, in quasi tutti i contratti delle aree dirigenziali, in una misura pari al 15%.

Premi annuali per il personale non dirigente

La premialità reversibile (tipicamente premi annuali di risultato) per il personale non dirigente va incoraggiata e sostenuta.

I contratti nazionali dovrebbero, innanzitutto, rafforzare il carattere di "*bonus annui*" dei premi, stabilendo alcune semplici regole di corretta gestione, quali:

- la loro erogazione sulla base di risultati attesi, misurati attraverso indicatori e specificati attraverso target o soglie di accesso ai premi;
- l'obbligo di definizione dei risultati attesi a inizio anno (ed il conseguente divieto di erogare premi senza aver definito a inizio anno le attese di risultato);
- l'obbligo di una adeguata informazione interna ed esterna sui risultati attesi e sul funzionamento del sistema incentivante;
- l'erogazione dei premi solo a fine anno (e, comunque, non oltre tre mesi dalla fine dell'anno) e solo a seguito di rilevazione e certificazione dei risultati effettivamente conseguiti;
- l'abbattimento del premio nel caso in cui i risultati non siano stati conseguiti.

Inoltre, il contratto dovrebbe stabilire il principio della coesistenza e della necessaria correlazione tra premialità collettiva e individuale, lasciando alla sede locale il compito di decidere il peso da attribuire all'una ed all'altra; la contrattazione nazionale dovrebbe, tuttavia, fissare il principio di un maggior peso della premialità individuale (e, conseguentemente, di una sua maggior incidenza sulla retribuzione) per le qualifiche più elevate.

La contrattazione dovrebbe anche ribadire la necessaria correlazione tra i premi e i risultati, vietando espressamente l'attribuzione di premi che non siano correlati a risultati effettivi. Tali risultati dovrebbero inoltre essere espressamente qualificati come "*miglioramenti apprezzabili e significativi nella produzione di output, nella qualità dei servizi, nei giudizi dell'utenza, nell'efficacia di politiche pubbliche rilevata attraverso indicatori di outcome*" e non semplicemente come "*attività aggiuntive*" rispetto a quelle svolte in via ordinaria.

Infine, a titolo sperimentale e di incentivazione di nuove forme di premialità, il contratto collettivo nazionale potrebbe riservare una quota di risorse contrattuali:

- a finalità premiali o incentivanti del miglioramento dei giudizi espressi dall'utenza rilevati con affidabili metodologie statistiche;
- a finalità premiali o incentivanti dei maggiori e più elevati risultati ottenuti rispetto ad altri enti simili o ad altri uffici territoriali simili, tra cui sono attivati sistemi di confronto dei risultati nella logica del *benchmarking*.

Progressioni economiche professionali o orizzontali per il personale non dirigente

Le progressioni economiche professionali o orizzontali vanno qualificate e ne va accentuato il carattere di istituto teso a riconoscere il merito individuale, rafforzando e rendendo esplicito il collegamento tra valutazione e sviluppo professionale (si veda

riquadro 5). Risulta inoltre necessario assicurare il coinvolgimento del "management diretto di linea" nella gestione dell'istituto, delimitandone tuttavia la discrezionalità entro spazi definiti e controllabili.

Per conseguire tali finalità, i contratti nazionali dovrebbero innanzitutto stabilire la prevalenza, tra i criteri di selezione, della valutazione dei dirigenti che hanno avuto una diretta conoscenza delle attività del valutato. La valutazione dovrebbe inoltre essere basata su meccanismi che impegnino il valutatore a distribuire i giudizi secondo percentuali prefissate.

Contemporaneamente, dovrebbe essere previsto l'impegno esplicito a non considerare l'anzianità di servizio (ed ogni altra forma di automatismo non legata alla *performance* individuale) come elemento su cui basare l'attribuzione delle progressioni economiche. In questo ambito, occorrerebbe anche affrontare il tema del peso da attribuire alle attività formative. In particolare, dovrebbe essere chiarito che la semplice partecipazione ad attività formative (anche se concluse con esame finale) non può costituire elemento rilevante ai fini delle selezioni. Nella valutazione possono invece rientrare le ricadute, in termini di crescita professionale, di azioni di sviluppo, tra cui la stessa formazione, ma anche lo svolgimento di attività ulteriori ed aggiuntive implicanti arricchimento di mansioni o, comunque, maggiori e più elevate responsabilità.

La valutazione non può neanche essere legata al rispetto degli obblighi contrattuali fondamentali. Occorre quindi escludere che possano essere considerati, nel giudizio valutativo, elementi come il rispetto delle norme disciplinari oppure gli obblighi di presenza al lavoro.

Si ribadisce la necessità che le progressioni economiche professionali o orizzontali siano comunque effettuate preservando condizioni complessive di equilibrio economico-finanziario e garantendo, in ogni caso, una dinamica retributiva sostenibile, anche in considerazione della natura di "aumento retributivo irreversibile" che caratterizza l'istituto. Le logiche di *ability to pay* dovrebbero, pertanto, nel caso delle progressioni economiche professionali o orizzontali, rappresentare un elemento indispensabile di responsabilizzazione degli enti. Sempre in tale ottica, è necessario ribadire che le risorse che finanziano le progressioni economiche professionali o orizzontali non costituiscono erogazioni una-tantum, limitate all'anno in cui si riconosce l'avanzamento, ma risorse impegnate in via definitiva, che riducono stabilmente le risorse decentrate, fino alla cessazione dal servizio del dipendente o al suo passaggio, per progressione verticale, ad un'area o categoria superiore.

Una riflessione più generale, può essere fatta anche sulle caratteristiche di fondo dell'istituto, così come esso si è venuto delineando nelle concrete prassi applicative. Non v'è dubbio infatti, che la sua caratteristica di una successione di avanzamenti, spesso correlati anche al trascorrere del tempo (che molti contratti nazionali o integrativi indicano come requisito per l'avanzamento), possa favorire applicazioni che riducono di fatto lo strumento (originariamente pensato per favorire e premiare l'accrescimento delle competenze professionali) ad un sistema di "scatti automatici di anzianità", debolmente o per nulla correlato alla *performance* ed ai processi di

innovazione organizzativa. In tale ottica, va anche valutata la possibilità di una evoluzione dell'istituto, che potrebbe, ad esempio, assumere le caratteristiche di retribuzione più strettamente correlata agli incarichi attribuiti, alle responsabilità assunte ed alla polifunzionalità ed innovatività delle posizioni di lavoro.

Proprio nell'ottica di raggiungere un accettabile equilibrio tra la discrezionalità del giudizio valutativo e sua ragionevole delimitazione, i contratti dovrebbero, in ogni caso, puntare su criteri di selezione ancorati a fatti e a comportamenti osservabili, particolarmente rilevanti ai fini dell'efficace assolvimento del proprio ruolo, come la rotazione e la polifunzionalità, la capacità di svolgere lavori particolarmente impegnativi e di responsabilità, il "*saper fare*", con efficacia e padronanza tecnica, specifiche attività nel proprio contesto di lavoro. Si condivide, da ultimo, la necessità di una semplificazione dei criteri di valutazione, nella convinzione che essi vadano adattati alle capacità gestionali della dirigenza e non viceversa e che criteri troppo astratti e complessi potrebbero risultare poco gestibili ed alimentare atteggiamenti di frustrazione e di fuga dalla valutazione attiva e passiva.

Retribuzione di risultato dei dirigenti

In questo ambito, oltre alla progressiva estensione della quota di fondo destinata all'istituto²², la contrattazione nazionale dovrebbe rendere più esplicito il carattere di "premio annuale per il livello di *performance* conseguito" che contraddistingue tale istituto.

Nell'ottica del rafforzamento del *performance management*, i contratti potrebbero anche suggerire criteri per la costruzione di obiettivi ed attese di risultato che abbiano caratteristiche di maggiore concretezza e che riescano, con più efficacia, a dare evidenza al valore prodotto da ciascuna amministrazione (ad esempio, affermando il principio che gli obiettivi non sono attività, né, tanto meno, "*attività o progetti aggiuntivi*" rispetto alle attività ordinarie; stabilendo inoltre alcuni criteri di qualità degli obiettivi, come la tensione realizzativa, la misurabilità, la correlazione con impatti esterni, la evidenza del "maggior valore" per l'utenza o per la collettività). Ulteriori criteri guida potrebbero anche riguardare il processo di definizione degli obiettivi (ad esempio, stabilire principi tesi a favorire il coinvolgimento dei dirigenti).

Inoltre, è necessario introdurre meccanismi che limitino l'attribuzione dei valori massimi di retribuzione di risultato solo ad una percentuale limitata di dirigenti, collocati nella fascia dei "*best performer*" (ciò è possibile, ad esempio, attraverso valutazioni effettuate con il metodo della distribuzione forzata).

La stessa banda di oscillazione dei premi va allargata, eliminando anche ogni forma di "minimo garantito".

²² Si veda supra, pag 19.

Infine, occorre prevedere che la valutazione della prestazione prenda in considerazione non solo il grado di conseguimento degli obiettivi, ma anche le competenze organizzative e, più in generale, le capacità direzionali dimostrate. Tra le capacità dirigenziali, va senza dubbio prevista – pur lasciando agli enti il compito di definire il proprio sistema di valutazione – la capacità dimostrata di proporre e/o impegnarsi su "*obiettivi realmente sfidanti, misurabili e con un elevato valore aggiunto per l'ente*". Questa previsione avrebbe la funzione di disincentivare l'impegno su obiettivi di facile conseguimento, costruiti al solo scopo di legittimare l'erogazione dei premi.

Sempre in tale ottica, occorrerebbe prevedere una sorta di "*validazione ex ante*" degli obiettivi su cui è basata la valutazione, a cura del nucleo di valutazione o di altro analogo organismo tecnico, che ne certifichi la coerenza strategica con i piani di medio lungo periodo, l'elevato impatto sulle *performance* dell'ente, la complessità realizzativa, la misurabilità ex post.

Anche per la retribuzione di risultato dei dirigenti, si possono infine riprendere alcune delle proposte già avanzate per il restante personale²³: ad esempio, la sperimentazione di forme innovative di premialità, collegate ai giudizi dell'utenza o a confronti tra enti.

□ **Qualità dei sistemi di valutazione delle *performance***

I contratti collettivi nazionali dovrebbero avere un ruolo di sollecitazione e di stimolo dello sviluppo del *performance management*. Il focus della regolazione non dovrebbe, però, essere rappresentato dalle procedure di dettaglio dei sistemi di valutazione, proprio per evitare il rischio di formalismo già evidenziato nei precedenti paragrafi. Si ritiene, invece, che nella definizione di principi e linee guida da proporre alle amministrazioni, sia prioritario affrontare il piano del monitoraggio dei risultati dell'organizzazione. Questa prospettiva di intervento dei contratti può essere sostenuta ed alimentata dallo sviluppo, nel contesto esterno alla contrattazione, di meccanismi di auditing interno ed esterno, basati su indicatori sintetici, trasparenti e confrontabili, all'interno delle amministrazioni e tra amministrazioni.

Nell'ottica prospettata, i contratti potrebbero, ad esempio, individuare alcune aree di risultato cui correlare la valutazione della *performance* amministrativa. Tale individuazione avrebbe lo scopo di guidare le amministrazioni nella definizione dei propri sistemi di monitoraggio dei risultati, ma anche di condividere con il Sindacato i "*parametri del buon governo amministrativo*", come suggerito nel memorandum e nella stessa "*direttiva madre*". Tali aree di risultato dovrebbero, tuttavia, offrire indicazioni non troppo specifiche per non correre il rischio di una indebita estensione dello strumento contrattuale ad un ambito tipicamente organizzativo e gestionale, quale è il sistema dei controlli interni. Una regolazione troppo invasiva - oltre che presentare difficoltà dal punto di vista tecnico, per l'estrema varietà di prodotti e servizi della

²³ Vedi supra, pag. 20.

pubblica amministrazione - avrebbe anche l'effetto indesiderato di favorire un "centralismo dei controlli", del tutto inattuale nel presente contesto di decentramento amministrativo e di rafforzamento delle autonomie. D'altronde, se l'obiettivo è quello di indicare *aree di risultato* che riescano davvero a guidare i comportamenti, non si può nemmeno correre il rischio opposto di un eccesso di genericità e vaghezza. Questo difficile equilibrio tra "non invasività" della regola contrattuale e sua "incisività" nel regolare i comportamenti potrebbe forse essere perseguito indicando aree di risultato specifiche di comparto.

I contratti potrebbero anche porsi l'obiettivo di contribuire ad una maggiore apertura all'ambiente esterno dei sistemi di valutazione. In tal senso, sono possibili indicazioni tese ad incentivare l'istituzione di organismi di valutazione congiunti (ovvero reti di nuclei di valutazione) che, secondo le logiche del *benchmarking*, pongono a raffronto i risultati conseguiti dal gruppo degli enti sottoposti a valutazione e definiscono graduatorie di efficacia dei risultati; l'attivazione di confronti tra i risultati ottenuti da diverse sedi territoriali del medesimo ente; il coinvolgimento di gruppi o associazioni di utenti, parti sociali ecc., che consentano di definire e monitorare indicatori sulla qualità percepita (co-progettati con il contributo di tali soggetti esterni) e che prevedano momenti congiunti di verifica dei risultati; la diffusione di informazioni sui risultati (anche attraverso il sito internet dell'ente), la redazione di carte dei servizi con la partecipazione diretta dei rappresentanti della società civile.

Nel contratto andrebbe anche richiamato il ruolo del nucleo di valutazione (o di altri analoghi organismi tecnici) nel validare ex ante la qualità degli obiettivi e nel certificare il percorso della valutazione e i risultati raggiunti, attraverso appositi rapporti annuali. All'interno di tali rapporti, dovrebbero essere chiaramente illustrati gli esiti finali della valutazione, con la chiara indicazione della distribuzione dei punteggi, tra le diverse fasce di merito. Occorrerebbe anche prevedere adeguate forme di pubblicità per gli stessi rapporti.

Venendo al più specifico tema dei sistemi di valutazione del personale, il contratto nazionale potrebbe fissare dei principi di correttezza valutativa, quali, ad esempio, la conoscenza preventiva dei risultati attesi da parte dei valutati, la presenza di step intermedi di monitoraggio, la valutazione tempestiva e comunque non oltre un certo termine dalla fine del periodo di valutazione, la correlazione tra valutazione ed azioni di sviluppo del personale, secondo i principi della "*learning organization*". Il contratto dovrebbe, in ogni caso, ribadire che la valutazione del personale costituisce modalità ordinaria di gestione del rapporto di lavoro, riaffermarne la competenza esclusiva in capo ai dirigenti ed evidenziare con chiarezza i collegamenti della valutazione con i diversi istituti contrattuali.

Con più diretto riferimento ai sistemi di valutazione della dirigenza e delle posizioni organizzative, oltre alle proposte già indicate, è necessario rivolgere una particolare attenzione alla valutazione della prestazione individuale. Inoltre, è necessario pervenire ad un sistema di valutazione che contempli meccanismi di selettività nell'attribuzione dei punteggi (come la già ricordata "*distribuzione forzata*"), nel presupposto che un appiattimento oltre un certo limite annulla la validità e la credibilità della valutazione.

5. ATTIVITA' DI SUPPORTO ED ASSISTENZA ALLE AMMINISTRAZIONI: IL RUOLO DELL'ARAN

Accanto al ben noto ruolo istituzionale che la legislazione riserva all'ARAN nella materia del lavoro pubblico, facendone l'agente contrattuale delle quasi totalità delle pubbliche amministrazioni, ve n'è un secondo, probabilmente meno conosciuto, che è possibile affermare soltanto attraverso la capacità di elaborare, conservare e, quindi, diffondere all'esterno il proprio patrimonio di conoscenze, esperienze e prassi operative e interpretative.

Non v'è dubbio, infatti, che gli sviluppi ipotizzati nel presente documento e le stesse proposte per la contrattazione, non possano in alcun modo prescindere da un ruolo dell'Agenzia, che valorizzi il "*versante di servizio*" della sua missione istituzionale. La contrattazione nazionale e le sue applicazioni in sede locale vanno dunque sostenute e rafforzate attraverso una convergente azione di monitoraggio, di stimolo, sollecitazione e facilitazione del cambiamento organizzativo.

Si pensi, a mero titolo di esempio, al rilievo che può avere, nella preparazione delle piattaforme datoriali, l'attento esame di punti di forza e di debolezza, nelle concrete applicazioni dei contratti stipulati. Ma anche le analisi delle "*best practices*" e della vasta casistica rifluente nel contenzioso.

Con specifico riferimento ai temi della valutazione e del performance management, l'analisi condotta nella prima parte del documento ha evidenziato, inoltre, il forte bisogno di modelli di riferimento e standard di processo. Un possibile ruolo dell'Agenzia in tale ambito potrebbe, dunque, avere l'obiettivo di rafforzare la istituzionalizzazione dei modelli di valutazione, attraverso la proposta di *buone pratiche* e *modelli standard*. Tale attività dovrebbe essere preceduta dal monitoraggio delle esperienze in corso, sia a livello nazionale che internazionale.

Nell'ottica proposta, sono ipotizzabili anche altre attività, come la pubblicazione di rapporti periodici sul livello di sviluppo dei sistemi di valutazione e *performance management* e lo sviluppo, in collaborazione con le amministrazioni, di griglie di indicatori da utilizzare per accertare comportamenti "virtuosi" così come scostamenti significativi dai parametri ottimali di riferimento.

Un ambito ulteriore di intervento è rappresentato dallo sviluppo di una specifica attività di assistenza agli enti ed alla contrattazione integrativa, focalizzata sui temi della valutazione e del performance management. Si tratta di un' indicazione strategica che appare enfatizzare il ruolo dell'Aran come "tutore" della tenuta dei contratti e dello stesso funzionamento del sistema di relazioni sindacali anche a livello decentrato.

Infine, in correlazione con gli altri interventi ipotizzati, il rafforzamento del ruolo di servizio passa anche attraverso la sollecitazione a creare comunità di pratica di capi del personale o di responsabili delle relazioni sindacali che favorisca la condivisione delle informazioni, la circolazione delle idee e dei modelli, la identificazione di possibili proposte per la contrattazione collettiva. Il ruolo dell'Agenzia potrebbe essere, in

questo caso, quello di promuovere la costituzione di tali comunità professionali e fornire il necessario supporto per la condivisione e la circolazione delle informazioni, anche attraverso adeguati supporti tecnologici (ad esempio, sviluppo di servizi web, piattaforme e-learning, accesso a banche dati informative).

Tutte le attività ipotizzate vanno realizzate, naturalmente, in forte sinergia con i diversi attori istituzionali presenti nel contesto dell'Agenzia, a partire dai comitati di settore e dal Dipartimento della funzione pubblica.

6. CONCLUSIONI: IMPLICAZIONI E RICADUTE PER I NUOVI CONTRATTI COLLETTIVI NAZIONALI

Le proposte contenute nel presente documento possono fornire elementi concreti di riferimento per la stagione contrattuale appena avviata. Sembra pertanto opportuno tracciare un quadro sintetico, ma sufficientemente preciso, delle possibili proposte di intervento sui contratti collettivi nazionali che, da subito e con carattere di priorità, potrebbero essere assunte come elementi qualificanti della posizione dell'Aran nelle trattative in corso o di prossimo avvio.

Tali interventi, come già evidenziato, riguardano:

- gli istituti contrattuali che manifestano più diretti legami con la valutazione delle *performance* (premi annuali di produttività, progressioni economiche professionali o orizzontali, retribuzione di risultato dei dirigenti e delle posizioni organizzative di elevata responsabilità);
- la stessa attività valutativa, tenendo conto dell'esigenza di guidare le amministrazioni nello sviluppo di modelli più evoluti ed avanzati;
- le risorse decentrate e integrative, per rafforzarne il collegamento con le *performance* organizzative.

□ Premi annuali di produttività

In questo ambito, le clausole dei nuovi contratti dovrebbero prioritariamente esplicitare i seguenti principi di corretta gestione dei premi annuali:

- i premi annuali di produttività devono essere riconosciuti per finalità premiali e incentivanti di apprezzabili e significativi miglioramenti dell'apporto partecipativo dei dipendenti alle *performance* dell'organizzazione;
- il contratto potrebbe indicare in quali aree di risultato vengono apprezzati i più elevati livelli di *performance* dell'organizzazione: ad esempio, miglioramento di indici della qualità dei servizi prestati e della soddisfazione degli utenti interni o

esterni; miglioramento degli indici di produzione e produttività riferiti ad output o prestazioni che assumono particolare valore per la collettività e per l'utenza; miglioramento di indicatori che esprimono il contributo dell'organizzazione al conseguimento di più elevati livelli di efficacia delle politiche pubbliche; miglioramento di indicatori di costo, di produttività del lavoro, di economicità della gestione, di efficacia ed efficienza dei processi interni di supporto;

- i miglioramenti degli indicatori vanno accertati sulla base di standard derivanti da serie storiche o dal confronto tra risultati di unità produttive con caratteristiche simili; gli standard devono tenere conto delle risorse effettivamente rese disponibili;
- l'attribuzione dei premi non può aver luogo (o aver luogo parzialmente) qualora non siano accertati e certificati a consuntivo, dai competenti organismi interni, i miglioramenti attesi;
- alle finalità premiali va assicurata un quota significativa di risorse del fondo, tale da garantire un'effettiva valenza incentivante dei relativi premi;
- il contratto potrebbe, infine, promuovere – nei comparti caratterizzati da maggiore varietà di tipologie istituzionali, organizzative e dimensionali - attività di sperimentazione di nuovi modelli di incentivazione e di forme innovative di premialità; ad esempio, stabilire che le amministrazioni, anche in forma associata e con l'assistenza dell'Aran, definiscono progetti, per l'avvio di nuovi sistemi di incentivazione e forme innovative di premialità, in cui sia prevista una fase di prima attuazione, con successiva valutazione degli effetti della sperimentazione.

□ **Progressioni economiche professionali o orizzontali**

In questo ambito, le clausole dei nuovi contratti dovrebbero chiarire con maggiore precisione le finalità dell'istituto e stabilire, in coerenza con tali finalità, criteri di valutazione selettiva più direttamente osservabili nei concreti contesti di lavoro. In linea con tali premesse, le clausole di contratto dovrebbero prioritariamente affermare i seguenti criteri guida per l'applicazione dell'istituto:

- la progressione economica professionale o orizzontale è finalizzata a riconoscere e premiare, su base individuale, un significativo, continuativo ed apprezzabile miglioramento delle abilità e del saper-fare nei contesti di lavoro in cui si opera, della qualità dell'apporto individuale al conseguimento di più elevati livelli di *performance* dell'organizzazione, dell'impegno e della disponibilità, concretamente dimostrati, in relazione alle esigenze di servizio;
- il riconoscimento delle progressioni economiche deve essere prevalentemente basato sulla valutazione delle prestazioni;

- l'anzianità di servizio può essere considerata ai fini delle valutazioni selettive solo in correlazione con l'esperienza professionale acquisita, concretamente riscontrabile nel miglioramento della capacità di svolgere, con efficacia e padronanza tecnica, le mansioni affidate;
- la formazione effettuata, svolta nell'ambito di percorsi formativi pertinenti conclusi con certificazione dell'attivo coinvolgimento dei partecipanti e con prova finale di accertamento dell'apprendimento, può essere considerata nelle selezioni solo in correlazione con la valutazione, a seguito della formazione, di significativi miglioramenti nelle abilità tecnico-professionali, nei saperi richiesti o nelle attitudini, osservati nei concreti contesti di lavoro;
- la valutazione delle prestazioni, finalizzata all'attribuzione della progressione economica, dovrà tenere in particolare considerazione la polifunzionalità e la capacità di impiegare il "*saper fare*" acquisito in una pluralità di attività, anche a seguito di arricchimento e allargamento delle mansioni affidate, la capacità di svolgere lavori impegnativi e, per le aree o categorie più elevate, la capacità di operare in autonomia, nell'ambito delle direttive e degli obiettivi ricevuti, nonché di svolgere lavori di più elevata responsabilità.

□ **Retribuzione di risultato dei dirigenti e delle posizioni organizzative di elevata responsabilità**

In coerenza con l'obiettivo già indicato di rafforzare il peso dell'istituto, nonché la sua natura di retribuzione correlata alla prestazione individuale ed alle *performance* organizzative, le nuove clausole dovrebbero dedicare particolare attenzione ai seguenti punti:

- incremento della quota minima di fondo obbligatoriamente destinata alla retribuzione di risultato;
- correlazione tra retribuzione di risultato ed obiettivi dell'organizzazione complessi, impegnativi, e misurabili, chiarendo, opportunamente, che gli obiettivi non si identificano con *attività aggiuntive* rispetto a quelle svolte in via ordinaria;
- correlazione tra retribuzione di risultato e competenze organizzative dimostrate; il contratto potrebbe indicare alcuni obiettivi di ruolo professionale della dirigenza che si vogliono promuovere o incentivare;
- indicazione delle aree di risultato sulle quali sono identificati gli obiettivi, fissazione di standard di risultato basati su serie storiche ovvero sul confronto tra risultati di unità produttive simili; identificazione degli obiettivi a partire da piani di innovazione organizzativa (ad esempio, reingegnerizzazione dei processi) o da piani per il miglioramento della qualità;

- condizionare l'erogazione della retribuzione di risultato all'accertamento e certificazione, a consuntivo, del conseguimento degli obiettivi (sia di risultato che di ruolo professionale), a cura dei competenti organismi interni;
- introduzione, nei sistemi di valutazione della dirigenza, di meccanismi che non consentano l'attribuzione reiterata a tutti i dirigenti del massimo punteggio di valutazione (ad esempio, distribuzione forzata).

□ Sistemi di valutazione

Il contratto potrebbe fornire alcune indicazioni di massima per la progettazione dei sistemi di valutazione, senza invadere la sfera di autonomia riservata a ciascuna amministrazione, prevedendo in particolare che:

- la valutazione sia basata sulla partecipazione del valutato e che, a tal fine, il valutatore effettui appositi colloqui con i valutati (all'inizio del periodo, almeno una volta durante il periodo ed a fine periodo) finalizzati a comunicare, in ottica collaborativa e secondo principi di correttezza e buona fede, le premesse e gli esiti della valutazione;
- la valutazione del personale, nell'ambito della più complessiva attività direzionale di gestione del rapporto di lavoro, abbia per oggetto l'apporto partecipativo del personale al miglioramento delle *performance* organizzative;
- la valutazione del personale, in via ordinaria e con la necessaria continuità, sia finalizzata al progressivo miglioramento della prestazione individuale e dei risultati dell'organizzazione;
- si tenga prioritariamente conto degli esiti della valutazione, ai fini dell'erogazione dei premi annuali, del riconoscimento delle progressioni economiche orizzontali e professionali, della pianificazione di azioni di sviluppo professionale e - specificamente per la dirigenza e le posizioni organizzative di elevata responsabilità - per l'attribuzione della retribuzione di risultato;
- il valutatore abbia una diretta conoscenza delle attività del valutato ed assuma, come prioritario obiettivo, lo sviluppo e il miglioramento delle competenze professionali del valutato;
- la valutazione delle prestazioni evidenzi i punti di forza e di debolezza della prestazione e delle competenze professionali dimostrate nello svolgimento delle attività lavorative;
- la valutazione si concluda con la individuazione di azioni per lo sviluppo delle competenze professionali, ivi compreso l'arricchimento delle mansioni e la formazione, anche nelle modalità più avanzate (formazione sul posto di lavoro, formazione a distanza);

- sia garantita l'affidabilità e la credibilità del sistema, attraverso opportuni meccanismi che evitino l'attribuzione generalizzata del massimo punteggio e il livellamento dei giudizi;
- possano essere avviate attività di sperimentazione di nuovi sistemi di valutazione, coerenti con le logiche, le finalità ed i principi enunciati nel contratto, al fine di promuovere il miglioramento e l'affinamento degli stessi sistemi; tali attività potrebbero essere svolte anche in forma associata, sulla base di appositi protocolli con le organizzazioni sindacali e con l'assistenza dell'Aran.

□ **Risorse decentrate e integrative**

Le risorse decentrate e integrative devono essere, con maggiore evidenza e trasparenza, finalizzate alle *performance* organizzative e, per i comparti caratterizzati da maggiore autonomia, devono altresì essere erogate sulla base della capacità di ciascun ente di pagare e sostenere maggiori oneri per le retribuzioni ("principio dell'*ability to pay*"). Possibili interventi nei contratti collettivi potrebbero essere i seguenti:

- la relazione tecnico-finanziaria che accompagna l'ipotesi di contratto integrativo, redatta a cura dell'Amministrazione, deve prevedere, in apposita sezione, l'illustrazione degli specifici miglioramenti attesi nelle *performance* dell'organizzazione a seguito dei maggiori oneri della contrattazione integrativa, con l'ausilio di misure ed indicatori di risultato; il contratto integrativo deve inoltre contenere apposite clausole che condizionino l'erogazione delle risorse destinate a componenti retributive collegate ai risultati e, in ogni caso, l'erogazione di risorse integrative, alla preventiva indicazione degli obiettivi ad inizio periodo ed al conseguimento degli stessi obiettivi a fine periodo;
- nella stessa relazione tecnico-finanziaria, sempre in un'ottica di trasparenza e di rafforzamento del collegamento con i risultati, l'amministrazione deve indicare il rapporto tra utilizzi irreversibili del fondo e totale degli utilizzi, tra risorse certe e stabili che costituiscono il fondo e totale delle risorse, tra risorse utilizzate per premi di produttività e totale degli utilizzi del fondo; dovrebbe altresì essere richiesta la indicazione dell'andamento delle risorse del fondo negli ultimi anni; contestualmente, andrebbe ribadito l'obbligo di allegare la relazione tecnico-finanziaria all'ipotesi di contratto integrativo (e, dopo la sottoscrizione definitiva, al contratto integrativo) in tutti i casi in cui il testo contrattuale sia inviato a soggetti o organismi esterni o interni, ivi compresa l'Aran, sia per finalità di controllo che di monitoraggio;
- per taluni comparti caratterizzati da maggiore autonomia, il contratto potrebbe indicare valori soglia di specifici indicatori di "*ability to pay*" e di efficienza interna, correlandovi l'erogazione di risorse del fondo; potrebbe inoltre stabilire opportuni *vincoli di equilibrio* tra parte stabile e parte variabile del fondo;

- potrebbero essere stabiliti *vincoli di destinazione* delle risorse nazionali (ivi comprese quelle derivanti da specifiche disposizioni di legge) a componenti retributive correlate ai risultati ed alla valutazione delle *performance*.