

## **L'occasione offerta dal decreto legislativo 74/2017 per il rilancio degli strumenti di programmazione e dei sistemi di misurazione e valutazione della performance. Il caso degli enti locali**

*di Mario Collevocchio*

### *Abstract*

*Nonostante i numerosi tentativi di riforma che si sono susseguiti, le pubbliche amministrazioni non riescono ancora a raggiungere un livello soddisfacente di performance in termini di servizi e prestazioni da rendere ai cittadini e alle imprese. L'azione amministrativa si svolge con notevole difficoltà nel ginepraio di leggi, decreti, regolamenti, circolari e istruzioni che alimentano una burocrazia complicata e inceppata, vista male da tutti. L'orientamento al risultato, obiettivo cardine delle riforme, è ancora ingessato in una serie di comportamenti che seguono la logica dell'adempimento. Ne deriva che provvedimenti come il decreto legislativo Madia del 25 maggio scorso, n.74, che mira al rilancio degli strumenti di programmazione e a ricondurre la misurazione e la valutazione della performance entro i binari della verifica degli obiettivi realizzati e del merito dei dirigenti e del personale, destano grande interesse.*

*Il decreto apporta numerose modifiche al decreto Brunetta 150/2009, che già disciplinava il ciclo della performance e i sistemi di misurazione e valutazione della medesima e di cui conferma l'impianto generale. Ma, nello sviluppare i principi e i criteri direttivi dettati dalla legge delega 124/2015, mira a rettificare e a integrare la normativa in materia al fine di consentirne l'effettiva attuazione e dare nuovo impulso ai processi di innovazione e di riforma della pubblica amministrazione. Questo saggio approfondisce l'analisi del decreto ricostruendo in maniera organica (e un po' a fatica) la normativa di riferimento e soffermandosi sui diversi aspetti del ciclo di gestione della performance a livello statale e locale. In tale percorso viene particolarmente curato il raccordo della performance con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria previsti dalle recenti leggi di riforma della contabilità dello Stato e degli enti territoriali, esplicitando i numerosi richiami al riguardo contenuti nel decreto.*

*La specificità rilevata per gli enti locali, in cui il PEG assorbe il piano della performance, e l'inclusione della misurazione e valutazione della performance nella sfera più ampia del sistema dei controlli hanno suggerito l'aggiornamento di una sintesi del modello di governance degli enti stessi presentata nell'ultimo paragrafo.*

-----

## **Sommario**

**1.** I principi e i criteri direttivi della legge delega 124/2015 sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche **2.** Le precedenti modifiche al decreto 150/2009: l'istituzione dell'ANAC, il trasferimento delle funzioni della CIVIT, il Regolamento del Dipartimento della funzione pubblica **3.** I contenuti di fondo del decreto legislativo 74/2017 **4.** Applicabilità delle nuove disposizioni alle regioni e agli enti locali **5.** Il ciclo di gestione della performance **6.** La definizione degli obiettivi **7.** La nuova disciplina del piano della performance **8.** Il piano della performance delle amministrazioni dello Stato **9.** Il piano della performance degli enti locali uguale PEG **10.** Il monitoraggio della performance **11.** La Relazione sulla performance **12.** Il sistema di misurazione e valutazione della performance **13.** I soggetti preposti all'esercizio della funzione di misurazione e di valutazione della performance **14.** Gli ambiti di misurazione e di valutazione della performance organizzativa e individuale **15.** Gli organismi indipendenti di valutazione (OIV) **16.** Il nuovo modello di governance degli enti locali.

**Allegato:** Testo del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, integrato con le modifiche introdotte dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74

## **1. I principi e i criteri direttivi della legge delega 124/2015 sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche**

Il decreto legislativo Madia 25 maggio 2017, n.74, “*Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge 7 agosto 2015, n. 124*”, è stato pubblicato nella G.U. del 7 giugno 2017 ed è entrato in vigore il 22 giugno successivo. I principi e i criteri direttivi dettati in materia dalla legge delega 124/2015 sono i seguenti:

- semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità;
- razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fine della migliore valutazione delle politiche;
- sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti
- potenziamento dei processi di valutazione indipendente del livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche e degli impatti da queste prodotti, anche mediante il ricorso a standard di riferimento e confronti
- riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio

- coordinamento della disciplina in materia di valutazione e di controlli interni;
- previsione di forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della pubblica amministrazione.

Nel quadro più generale della riforma delle amministrazioni pubbliche, che ha dato luogo nel 2016 e nel 2017 all'emanazione di importanti decreti delegati, i principi suddetti in materia di misurazione e valutazione della performance si pongono in linea con l'obiettivo di potenziare e vitalizzare istituti già previsti dalla legislazione vigente, ma non attuati o realizzati in maniera insoddisfacente. Al centro dell'attenzione del legislatore delegante si rinviene l'esigenza di porre a base del sistema di valutazione due elementi fondamentali: il raggiungimento dei risultati in termini di efficienza e qualità dei servizi resi ai cittadini, il riconoscimento del merito dei singoli dipendenti che operano nelle AP. Tutto questo attraverso l'attivazione di processi di semplificazione della normativa, della razionalizzazione dei sistemi di controllo, del miglioramento degli strumenti di programmazione da rendere più semplici e credibili realizzando uno stretto collegamento con gli strumenti di bilancio. Ciò significa ricostituire il vincolo di coerenza tra obiettivi da raggiungere e risorse disponibili che in tanti casi è mancato ed ha rappresentato motivo di inefficienza e di stasi.

Il decreto legislativo Madia 74/2017 (d'ora in poi "decreto 74") è riuscito a dettare una normativa in linea con i suddetti principi e criteri direttivi?

In questo studio proviamo ad esaminarlo.

## **2. Le precedenti modifiche al decreto 150/2009: l'istituzione dell'ANAC, il trasferimento delle funzioni della CIVIT, il Regolamento del Dipartimento della funzione pubblica**

Il decreto 74 si compone di 19 articoli che, ad eccezione delle disposizioni transitorie e finali e della clausola di invarianza finanziaria, apportano numerose modificazioni al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150 (decreto legislativo Brunetta, d'ora in poi "decreto 150") emanato in attuazione della legge 4.3.2009, n.15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Sul piano formale, si riscontra una lettura del testo particolarmente difficoltosa in quanto esso è caratterizzato dall'aggiunta di commi, dall'inserimento di periodi, da sostituzioni di parole che complicano la comprensione e l'esame del decreto. Ciò anche in considerazione delle numerose modifiche apportate al

decreto 150 da provvedimenti legislativi emanati in precedenza, qui di seguito riportati, ai quali il decreto 74 si ricollega<sup>1</sup>.

Essi sono:

- la legge 6.11.2009, n. 90 sulla prevenzione e la repressione della corruzione che, all'articolo 1, comma 2, stabilisce che la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), di cui all'articolo 13 del decreto 150, opera quale Autorità nazionale anticorruzione e attribuisce alla medesima ulteriori compiti in questa materia
- il decreto legge 24.6.2014, n. 90, convertito dalla legge 114/2014, che all'articolo 19, comma 9, al fine concentrare l'attività dell'ANAC sui compiti della trasparenza e della prevenzione della corruzione, trasferisce al Dipartimento della funzione pubblica le funzioni in materia di misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche in precedenza assegnate alla CIVIT e poi alla stessa ANAC. Gli articoli del decreto 150 che individuano le suddette funzioni e di cui si prevede il riordino sono: 7 (*Sistema di misurazione e valutazione della performance*), 8 (*Ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa*), 9 (*Ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale*), 10 (*Piano della performance e Relazione sulla performance*), 12 (*Soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance*), 13 (*Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*), 14 (*Organismo indipendente di valutazione*)
- l'articolo 19, comma 10, dello stesso decreto-legge, che prevede l'emanazione di un regolamento del Governo rivolto a riordinare le funzioni suddette sulla base di una serie di norme generali regolatrici della materia, tra le quali si ritrovano anche alcuni principi e criteri direttivi della delega contenuta successivamente nell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge 124/2015
- il D.P.R. 9 maggio 2016, n.105, concernente il Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni.

Quest'ultimo provvedimento costituisce già una prima, importante revisione del decreto 150 confermata successivamente e ampliata dal decreto 74. In sintesi, il Regolamento disciplina l'attribuzione al Dipartimento della funzione pubblica del compito di promuovere e coordinare le attività di misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche. Questa competenza va esercitata in

---

<sup>1</sup> Si è manifestato pertanto utile procedere alla rielaborazione del testo del decreto 150/2009 con le relative modifiche, così come riportato in allegato.

conformità con alcuni criteri tra i quali si ricordano quelli più critici che sono: l'integrazione del ciclo della performance e del ciclo di programmazione economico-finanziaria, il miglioramento del raccordo tra ciclo della performance e sistema dei controlli interni, inclusi il controllo di gestione e gli indirizzi dell'ANAC in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, la garanzia dell'accessibilità e la comparabilità dei sistemi di misurazione.

Il Regolamento indica anche quali sono gli strumenti operativi per l'esercizio delle funzioni di promozione e di coordinamento suddette, tra i quali, si evidenziano:

- il raccordo con il MEF per quanto riguarda l'allineamento delle metodologie in tema di ciclo della performance con quelle relative ai documenti di programmazione economico-finanziaria
- il monitoraggio del grado di attuazione dei propri indirizzi da parte delle amministrazioni dello Stato
- il sostegno all'attuazione e al miglioramento delle attività di misurazione e valutazione della performance organizzativa e alla sperimentazione di buone pratiche
- la predisposizione di una relazione periodica sul ciclo della performance delle amministrazioni centrali.

Da notare che con riferimento alle regioni e agli enti locali la funzione di promozione e di coordinamento del Dipartimento si attenua in quanto consiste nell'acquisizione, a fini informativi e ricognitivi, delle esperienze in materia di misurazione e valutazione della performance realizzate da questi enti.

Le competenze attribuite al Dipartimento in materia di OIV sono più incisive soprattutto con riferimento alle amministrazioni dello Stato. Esse consistono principalmente nell'indirizzare l'esercizio delle funzioni di valutazione, nell'istituire e tenere aggiornato l'Elenco nazionale dei componenti dell'OIV, nel verificare l'operato dei predetti organismi, nel razionalizzare gli OIV attraverso indirizzi di comparto e accrescerne la funzionalità, nell'indirizzare e promuovere attività di aggiornamento e formazione dei componenti. Il decreto del ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 2 dicembre 2016 ha istituito l'Elenco nazionale dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione della performance per le amministrazioni statali e ha disciplinato i requisiti di competenza, esperienza e integrità che devono possedere, le relative procedure di accesso, gli obblighi di formazione continua.

In ordine all'esercizio delle funzioni svolte dal Dipartimento nei confronti degli enti territoriali, il Regolamento prevede la definizione di protocolli di collaborazione per la realizzazione delle attività in materia di misurazione e valutazione della performance tra la Conferenza delle regioni e delle province autonome, l'ANCI e l'UPI. Non poteva

essere diversamente in considerazione dell'autonomia di rilievo costituzionale che è propria di questi enti.

Il Regolamento prevede inoltre l'istituzione di una Commissione tecnica per la performance, come organo consultivo del Dipartimento, e la costituzione di una rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche. Introduce infine modificazioni all'articolo 14 del decreto 150, in materia di valutazione indipendente e revisione della disciplina degli OIV, e abroga le seguenti disposizioni del medesimo decreto:

- articolo 7, comma 3, sul sistema di misurazione e valutazione della performance
- articolo 10, commi 2, 3 e 4, attinenti al piano della performance e alla relazione sulla performance
- articolo 13, comma 5, attinente ai compiti della CIVIT in materia di valutazione da parte degli OIV
- articolo 13, comma 6, lettere a), b), c), d), f), g), h), i), l), n), relative a specifiche funzioni assegnate alla CIVIT in materia di ciclo di gestione della performance e di sistemi di misurazione e valutazione.

### **3. I contenuti di fondo del decreto legislativo 74/2017**

Il decreto 74 conferma l'impianto generale del decreto 150 e tiene conto delle modifiche nel frattempo introdotte, ma, nello sviluppare i principi e i criteri direttivi dettati dalla legge delega, mira a rettificare e a integrare la normativa in materia al fine di consentirne l'effettiva applicazione e dare nuovo impulso ai processi di innovazione e di riforma della pubblica amministrazione. In tale quadro le modifiche apportate agiscono sostanzialmente su due aspetti fondamentali:

- il rilancio del ciclo di gestione della performance, da collegare al ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, come modello di riferimento di una *governance* in grado di raggiungere gli obiettivi fondamentali di efficienza e soprattutto di efficacia nell'esercizio delle relative funzioni
- una disciplina più rigorosa dei sistemi di misurazione e di valutazione della performance affidati a mani esperte, più strettamente collegati al conseguimento dei risultati, aperti a nuove forme di partecipazione e di controllo sociale.

Le parti più interessate alle modifiche riguardano:

- il ciclo di gestione della performance
- la definizione e l'assegnazione degli obiettivi
- la redazione del Piano della performance e della Relazione sulla performance
- il monitoraggio della performance
- il collegamento del ciclo della gestione della performance al ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio.

- la nuova disciplina degli organi indipendenti di valutazione
- la partecipazione dei cittadini alla valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione.

#### **4. Applicabilità delle nuove disposizioni alle regioni e agli enti locali**

Occorre considerare che non tutte le disposizioni del decreto 74 sono di immediata e diretta applicazione agli enti territoriali. L'articolo 12 reca modificazioni all'articolo 16 del decreto 150 precisando quali sono le disposizioni applicabili in via di principio. In particolare, la norma prevede che le regioni e i propri enti strumentali, le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti nei seguenti articoli del decreto 150, come modificati:

- 3, principi generali
- 4, ciclo di gestione della performance
- 5, comma 2, caratteristiche degli obiettivi
- 7, sistema di misurazione e valutazione della performance
- 9, ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale
- 15, comma 1, responsabilità dell'organo di indirizzo politico-amministrativo
- 19, criteri per la differenziazione delle valutazioni.

Per l'attuazione delle ulteriori disposizioni contenute nel decreto 74, la norma prevede che si proceda tramite accordo da sottoscrivere in sede di Conferenza unificata. L'articolo 18 dello stesso decreto stabilisce tuttavia, al comma 2, che le regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto agli articoli 16 e 31 entro il 22 dicembre 2017. Nelle more dell'adeguamento, si applicano le disposizioni vigenti al 22 giugno 2017 ma, decorso inutilmente il termine suddetto, si applicano le disposizioni previste dal decreto 74 fino all'emanazione della disciplina regionale e locale.

Il termine posto appare abbastanza stretto qualora si consideri che nel frattempo dovrebbe intervenire l'accordo in sede di Conferenza unificata previsto dall'articolo 16. Si può tuttavia osservare che i vigenti ordinamenti degli enti territoriali contengono già l'adeguamento ai principi stabiliti dai seguenti articoli del decreto 150 non modificati:

- 17, comma 2, clausola di invarianza finanziaria nella corresponsione di premi
- 18, criteri e modalità per la valorizzazione del merito ed incentivazione della performance
- 23, commi 1 e 2, in tema di progressioni economiche
- 24, commi 1 e 2, in tema di progressioni di carriera
- 25, attribuzione di incarichi e responsabilità

- 26, accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale
- 27, comma 1, in tema di finanziamento dei premi di efficienza con risparmi derivanti dalla riduzione dei costi di funzionamento.

Questa premessa è sembrata necessaria per fare chiarezza prima di procedere all'esame del contenuto del decreto 74 negli aspetti indicati.

## 5. Il ciclo di gestione della performance

In questa materia vengono confermate le fasi previste all'articolo 4 del decreto 150 con i due inserimenti sotto indicati in corsivo.

Il primo riguarda l'esigenza che, nella definizione e assegnazione degli obiettivi, si tenga conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente, quali risultano nella Relazione sulla performance. Ciò allo scopo di rendere più credibile la possibilità del concreto conseguimento degli obiettivi previsti.

Il secondo consiste nell'inserire, tra i destinatari della rendicontazione dei risultati, gli organi di controllo interno e qui la norma sottende, tra l'altro, il collegamento tra il sistema di misurazione e valutazione della performance e il sistema dei controlli interni. Documento fondamentale per la rendicontazione dei risultati è la Relazione annuale sulla performance di cui si dirà in seguito.

Il ciclo di gestione della performance si sviluppa dunque secondo il seguente schema e comprende, al suo interno, la misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale (fase d). Non si può pertanto dar corso in maniera appropriata a processi di misurazione e valutazione senza l'esistenza di un piano della performance che ne costituisce il presupposto fondamentale.

### Ciclo di gestione della performance (art. 4)

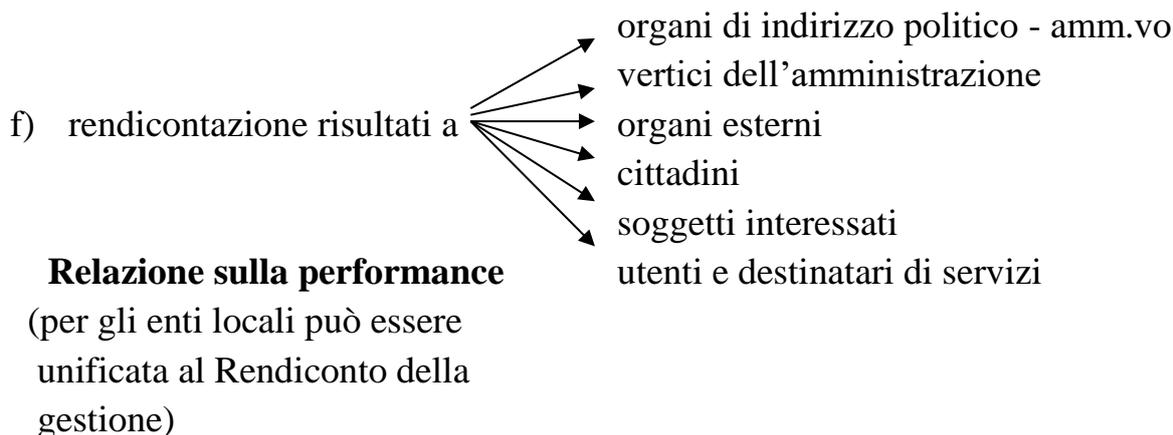
#### Fasi

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei risultati attesi e dei rispettivi indicatori, *tenendo conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente, come documentati e validati nella relazione annuale sulla performance*
- b) collegamento tra obiettivi assegnati e risorse
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione interventi correttivi
- d) misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale
- e) utilizzo di sistemi premianti basati sulla valorizzazione del merito

*organi di controllo interni*

8





**Massima trasparenza in ogni fase** (art.11,c.3)

## 6. La definizione degli obiettivi

Con riferimento all'articolo 5, viene introdotta una nuova classificazione degli obiettivi in **obiettivi generali** e **obiettivi specifici**.

Gli **obiettivi generali** identificano le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati. Sono individuati in coerenza con le priorità delle politiche pubbliche nazionali definite nel programma di Governo e negli eventuali indirizzi adottati dal Presidente del consiglio dei ministri. Tali priorità devono tenere conto anche del comparto di contrattazione di appartenenza e del livello e della qualità dei servizi da garantire ai cittadini. Gli obiettivi generali sono determinati con apposite linee guida adottate con decreto del Presidente del consiglio dei ministri su base triennale. Tuttavia, per quanto riguarda le regioni e gli enti locali, il decreto stabilisce che le linee guida devono essere adottate previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Gli **obiettivi specifici** sono invece quelli propri di ogni pubblica amministrazione individuati nel Piano della performance in coerenza con la direttiva annuale del Ministro (per le amministrazioni dello Stato).

- Gli obiettivi specifici sono programmati su base triennale in coerenza con gli obiettivi generali e devono essere definiti prima dell'inizio dell'esercizio dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che, a loro volta, consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative. È dunque previsto un metodo di individuazione degli obiettivi in maniera condivisa partendo dalle proposte dei dirigenti che, a loro volta, sentiranno i loro collaboratori, per essere poi definiti dai vertici dell'amministrazione. In tal modo trova piena applicazione il principio delle distinzioni delle funzioni in base al quale gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo,

definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, assumendo la responsabilità esclusiva della gestione e dei risultati.

- Gli obiettivi devono essere definiti in coerenza con gli obiettivi di bilancio, quali risultano dalla normativa vigente in materia di contabilità e finanza pubblica dettata dalla legge 196/2009 e dai provvedimenti legislativi più recenti sull'armonizzazione degli schemi di bilancio e dei sistemi contabili delle regioni e degli enti locali (decreto legislativo 118/2011 modificato e integrato dal decreto legislativo 126/2014). Deve pertanto sussistere un vincolo di coerenza tra l'individuazione e l'assegnazione degli obiettivi e le risorse finanziarie occorrenti per il loro conseguimento. La realizzazione degli obiettivi costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa.

Sempre restando su questo tema, il decreto 74 prevede che, nelle more dell'adozione delle linee guida di determinazione degli obiettivi generali e, per quanto riguarda gli enti territoriali, nel caso di differimento del termine di adozione del bilancio di previsione, la definizione degli obiettivi da parte di ciascun'amministrazione pubblica deve comunque intervenire. Nel caso di gestione associata di funzioni da parte di enti locali, gli obiettivi specifici relativi all'espletamento di tali funzioni sono definiti unitariamente.

In ordine alla qualificazione degli obiettivi, vengono confermate le disposizioni contenute nel decreto 150 (articolo 5, comma 2) in base alle quali i medesimi devono essere:

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

## **7. La nuova disciplina del Piano della performance**

Il documento fondamentale in cui vengono definiti, esplicitati e assegnati ai dirigenti gli obiettivi è rappresentato dal **Piano della performance**. Questo strumento, già disciplinato dal decreto 150 all'articolo 10, viene ora potenziato attraverso alcune importanti modifiche e integrazioni apportate dall'articolo 8 del decreto 74.

La configurazione complessiva che ne risulta è la seguente:

- il Piano è un documento programmatico triennale definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento per la funzione pubblica, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi
- definisce, con riferimento agli obiettivi finali e intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori
- è redatto e pubblicato sul sito istituzionale ogni anno entro il 31 gennaio al fine di assicurare la qualità, la comprensibilità e l'attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance. A tale riguardo occorre aggiungere che analogo obbligo è previsto dall'articolo 10, comma 8 del decreto legislativo 33/2013 in tema di trasparenza, come modificato dal decreto legislativo 97/2016, con riferimento alla sezione del sito istituzionale denominata "Amministrazione trasparente"
- in caso di mancata adozione del Piano è fatto divieto di erogare la retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano aver concorso alla mancata adozione per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti e l'amministrazione non può procedere ad assunzione di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati
- se la mancata adozione del Piano dipende da omissioni o inerzia dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, l'erogazione dei trattamenti e dei premi previsti nel titolo III del decreto (Merito e premi) è fonte di responsabilità amministrativa del titolare dell'organo che ne ha dato disposizione e che ha concorso alla mancata adozione del Piano. L'amministrazione comunica tempestivamente le ragioni del mancato rispetto dei termini al dipartimento della funzione pubblica.

Quest'ultima disposizione, di carattere fortemente innovativo e certamente valida, appare tuttavia di difficile applicazione.

L'articolo 8 del decreto 74, oltre a intervenire sulla disciplina generale del piano della performance delle amministrazioni pubbliche, ha previsto alcune disposizioni specifiche concernenti il Piano della performance delle amministrazioni dello Stato e

ha operato un importante rinvio con riferimento al Piano della performance degli enti locali.

## **8. Il piano della performance delle amministrazioni dello Stato**

Per quanto riguarda le amministrazioni dello Stato, il Piano della performance è predisposto a seguito della presentazione alle Camere del documento di economia e finanza, di cui all'articolo 10 della legge 31.12.2009, n.196 ed è adottato, entro il 31 gennaio, in coerenza con le note integrative al bilancio di previsione di cui all'articolo 21 della citata legge 196/2009 o con il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 31.5.2011, n.91. Nell'approfondire l'analisi con riferimento ai rinvii operati dalla norma alla legge di contabilità e finanza pubblica, si può osservare come il Piano della performance viene a collegarsi strettamente al ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio dello Stato e ad assumere i contenuti operativi espressi nelle note integrative al bilancio stesso e nella direttiva annuale del Ministro. L'innovazione è importante perché mira a superare la concezione meramente formalistica di questo documento il più delle volte elaborato secondo la logica dell'adempimento. Vediamo più da vicino di che si tratta. Il documento di economia e finanza (DEF) è presentato alle Camere entro il 10 aprile di ciascun anno per le conseguenti deliberazioni parlamentari. Entro lo stesso mese sono presentati, al Consiglio dell'Unione Europea e alla Commissione europea, il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma, che costituiscono parti integranti del DEF, per consentire l'esame e le verifiche previste per tutti i paesi appartenenti alla zona euro dagli accordi comunitari durante il semestre europeo. L'elaborazione del Piano della performance relativo all'anno successivo parte dunque da quella data per il motivo evidente di considerare gli obiettivi indicati nel DEF. Questo documento fondamentale di politica economica, presupposto essenziale per la formazione del bilancio di previsione, presenta una struttura complessa in quanto si compone di tre sezioni, come previsto dall'articolo 10 della legge 196/2009.

La prima sezione reca lo schema del Programma di stabilità che contiene, oltre a numerose altre informazioni, l'individuazione dei seguenti obiettivi che possiamo definire strategici:

- obiettivi di politica economica e quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica, almeno per il triennio successivo, e obiettivi articolati per i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche relativi alle amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza e assistenza sociale;
- obiettivi programmatici, definiti in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento europeo, indicati per ciascun anno del periodo di riferimento,

in rapporto al prodotto interno lordo e per il debito delle amministrazioni pubbliche

- manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi programmatici per i sottosettori suddetti e indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi
- previsioni di finanza pubblica di lungo periodo e interventi che s'intende adottare per garantirne la sostenibilità.

La seconda sezione del DEF "Analisi e tendenze della finanza pubblica" contiene, tra l'altro:

- le previsioni tendenziali a legislazione vigente, almeno per il triennio successivo
- l'indicazione della pressione fiscale delle amministrazioni pubbliche e le previsioni relative al debito delle medesime nel loro complesso e per i sottosettori indicati
- le risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, con evidenziazione dei fondi nazionali addizionali
- l'individuazione di regole generali sull'evoluzione della spesa delle amministrazioni pubbliche in coerenza con gli obiettivi programmatici indicati nella prima sezione.

La terza sezione del DEF reca lo schema del Programma nazionale di riforma e contiene gli elementi e le informazioni previsti dai regolamenti dell'Unione europea. Essa indica tra l'altro:

- lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti
- gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività;
- le priorità del Paese e le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nella prima sezione del DEF;
- i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.

Al DEF sono poi allegati importanti documenti che riguardano il programma degli investimenti in infrastrutture, interventi in materia di tutela dell'ambiente, le risorse destinate alle singole regioni con l'indicazione dei trasferimenti agli enti locali e, con una recente integrazione derivante dalla nuova legge di bilancio 164/2016, i dati

sull'andamento nell'ultimo triennio degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) e sull'evoluzione degli stessi.

Da quanto detto appare evidente come il DEF costituisca un documento fondamentale di politica economica in cui sono indicati obiettivi strategici e operativi che costituiscono lo scenario generale ed esteso di riferimento nella formazione del Piano della performance da parte delle amministrazioni dello Stato e non soltanto. In tal senso va pertanto inteso il rinvio operato dall'articolo 10 del decreto 150, così come modificato dal decreto 74 (comma 1-ter). La stessa norma poi, ponendo un vincolo di coerenza del Piano della performance con le note integrative al bilancio di previsione o con il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, opera un ulteriore passaggio in ordine alla individuazione degli obiettivi. Particolare interesse presenta il rinvio all'articolo 21 della legge 196/2009 che ha formato oggetto di numerose modificazioni e, per ultimo, con la legge 4.8.2016, n.163 concernente la nuova disciplina della legge di bilancio. Questo articolo disciplina, al comma 11, la nota integrativa al bilancio che contiene numerose informazioni per ciascuno stato di previsione, da aggiornare al momento dell'approvazione della legge di bilancio. Con riferimento alla spesa, premesso che la vigente classificazione macro della medesima è in “*missioni e programmi*” e che il *programma* costituisce l'unità di voto parlamentare, la nota integrativa deve, tra l'altro:

- illustrare il quadro di riferimento in cui l'amministrazione opera e le priorità politiche coerenti con quanto indicato nel DEF e nel decreto del Presidente del consiglio dei ministri; decreto che, entro il 31 maggio di ciascun anno, definisce gli obiettivi di spesa per ciascun ministero riferiti al successivo triennio
- riportare il contenuto di ciascun programma di spesa con riferimento alle unità elementari di bilancio sottostanti, indicando, per ciascuna di esse, le risorse finanziarie per il triennio, i relativi riferimenti legislativi e i criteri di formulazione delle previsioni
- riportare il piano degli obiettivi, intesi come risultati che le amministrazioni intendono conseguire, correlati a ciascun programma e formulati con riferimento a ciascuna unità elementare di bilancio, e i relativi indicatori di risultato in termini di livello dei servizi e di interventi realizzati in coerenza con il programma generale dell'azione di Governo
- una scheda illustrativa di ogni programma e delle leggi che lo finanziano, con indicazione dei corrispondenti stanziamenti del bilancio triennale, dei dati relativi alle spese di funzionamento necessarie all'attuazione del programma e degli interventi programmati
- il budget dei costi della relativa amministrazione in cui le previsioni economiche sono distinte per programmi e per centri di costo.

Il vincolo di coerenza del Piano della performance con i contenuti delle note integrative del bilancio, con particolare riferimento ai programmi e alle spese, conferma l'evidente collegamento del ciclo di gestione della performance con il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio voluto dal legislatore. Si tratta tuttavia di un traguardo ancora difficile da raggiungere in considerazione dell'approssimazione che tuttora caratterizza la formazione di gran parte dei Piani della performance e dal contenuto ancora incerto delle previsioni di bilancio, basate più su prassi di tipo incrementale (vietate dalla legge) che non sul metodo della programmazione (stabilito per legge) e dell'orientamento al risultato. In altri termini permane la separazione storica tra amministrazione e finanza che caratterizza molte realtà istituzionali.

Il vincolo di coerenza con le note integrative viene posto dall'articolo in esame in alternativa con il piano previsto dall'articolo 19 del decreto legislativo 91/2011. Si tratta del "Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio" che le amministrazioni pubbliche devono presentare contestualmente al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo.

Esso presenta i seguenti contenuti:

- illustra gli obiettivi della spesa, ne misura i risultati e ne monitora l'effettivo andamento in termini di servizi forniti e di interventi realizzati
- illustra il contenuto di ciascun programma di spesa ed espone informazioni sintetiche relative ai principali obiettivi da realizzare, con riferimento agli stessi programmi del bilancio per il triennio della programmazione finanziaria
- riporta gli indicatori individuati per quantificare gli obiettivi suddetti e per monitorare i risultati conseguiti
- è coerente con il sistema di obiettivi ed indicatori adottati da ciascuna amministrazione ai sensi del decreto legislativo 150/2009.

Per quanto riguarda le amministrazioni centrali dello Stato, i contenuti suddetti sono già compresi nelle note integrative al bilancio e di qui l'alternativa nel rispetto del vincolo di coerenza del Piano della performance, come previsto dall'articolo 10, comma 1-ter aggiunto dal decreto 74.

Il processo di formazione del Piano della performance, iniziato dopo il 10 aprile dell'anno precedente cui si riferisce sulla base degli obiettivi indicati nel DEF, si arricchisce di ulteriori importanti contenuti in seguito alla presentazione alle Camere, il 20 ottobre, del disegno di legge di bilancio che reca in allegato gli stati di previsione dell'entrata e della spesa, con le relative note integrative. Al riguardo occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 23 della legge 196/2009, i ministri concorrono alla formazione del bilancio indicando e motivando, anche sulla base delle proposte dei

responsabili della gestione, le risorse necessarie per il raggiungimento degli obiettivi del dicastero.

In seguito all'approvazione parlamentare del bilancio, che di norma avviene entro il 31 dicembre, e alla contestuale emanazione del decreto del MEF concernente la ripartizione in capitoli delle entrate e delle spese per ciascun ministero, sussistono tutti gli elementi utili per procedere a completare la definizione del Piano della performance. L'ultimo passaggio, certamente decisivo, è dato dalla direttiva del ministro da emanare ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 30.3.2001, n.165 "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*". La norma stabilisce al riguardo che il ministro, anche su proposta dei dirigenti e avvalendosi degli uffici di diretta collaborazione, provvede ogni anno, entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, a:

- definire obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare e ad emanare le conseguenti direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione
- effettuare l'assegnazione ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità.

Con la direttiva del Ministro si conclude il processo di formazione del Piano della performance che deve essere adottato entro il 31 gennaio per essere tempestivamente assegnato ai dirigenti che ne cureranno l'attuazione.

La puntuale applicazione della normativa illustrata è ancora tutta da realizzare. Come previsto dal Regolamento approvato con il D.P.R. 105/2016, spetta al Dipartimento della funzione pubblica curare, tra l'altro, il raccordo con il MEF per quanto riguarda l'allineamento delle metodologie in tema di ciclo della performance con quelle relative ai documenti di programmazione economico-finanziaria.

## **9. Il piano della performance degli enti locali uguale PEG**

In sede di emanazione del decreto 150/2009, le regioni e gli enti locali rappresentarono al Governo che non tutta la normativa ivi contenuta poteva essere applicata anche nei loro confronti nel rispetto dei principi dell'autonomia normativa e organizzativa garantiti dalla Costituzione. Di qui l'applicazione delle sole norme stabilite dagli articoli 16 e 31, indicate nel paragrafo 4 del presente testo. Tuttavia, in considerazione del richiamo ai principi dell'articolo 3, 4 e 5, comma 2 sulla misurazione e valutazione della performance e sul ciclo di gestione della performance, risultava evidente l'esigenza anche per detti enti di adottare il Piano della performance, anche senza l'esplicito richiamo all'articolo 10 che ne contiene la puntuale disciplina. In particolare, per quanto riguarda gli enti locali, veniva osservato che i contenuti del Piano esecutivo di gestione, disciplinato dall'articolo 169 del TUEL 267/2000, coincidevano

sostanzialmente con quelli previsti per il Piano della performance. Successivamente, il decreto legge 10.10.2012, n.174, convertito dalla legge 7.12.,2012, n.213, nel disciplinare tra l'altro il nuovo sistema dei controlli interni ed esterni nelle regioni e negli enti locali, ha modificato (articolo 3, comma 1, lett. *g-bis*) il suddetto articolo 169 stabilendo che *“Al fine di semplificare i processi di pianificazione gestionale dell'ente, il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, sono unificati organicamente nel piano esecutivo di gestione”*.

La tesi degli enti locali riceveva dunque un'importante conferma in sede legislativa e si stabiliva la seguente relazione fondamentale:

### **PEG = Piano della performance + PDO**

In seguito all'importante riforma in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli locali e dei loro organismi, disciplinata dai decreti legislativi 23.6.2011, n.118 e 10.8.2014, n.126, emanati in attuazione della delega contenuta nella legge 42/2009 sul federalismo fiscale, l'articolo 169 del TUEL ha ricevuto ulteriori modifiche e il comma *3-bis* presenta ora il seguente testo:

*“Il PEG è deliberato in coerenza con il bilancio di previsione e con il documento unico di programmazione. Al PEG è allegato il prospetto concernente la ripartizione delle tipologie in categorie e dei programmi in macroaggregati, secondo lo schema di cui all'allegato n. 8 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni. Il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'art. 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel PEG”*.

Questa ricostruzione appare utile in quanto il comma *1-bis* dell'articolo 10 del decreto 150, aggiunto dal decreto 74, conferma per gli enti locali le previsioni di cui all'articolo 169, comma *3-bis* del TUEL disponendo, nello stesso tempo, che la Relazione sulla performance può per questi enti essere unificata al rendiconto della gestione.

Riepilogando, con riferimento al decreto 150 e alle modificazioni apportate dal decreto 74, deriva che:

- gli enti locali sono tenuti a seguire e a sviluppare il ciclo di gestione della performance collegato al ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio ai sensi dell'articolo 4
- la prima fase di detto ciclo consiste nell'adozione del Piano della performance con i contenuti indicati nella norma
- nell'individuazione degli obiettivi, gli enti sono tenuti a rispettare le caratteristiche qualitative previste dall'articolo 5, comma 2 richiamate al paragrafo 6

- il PEG costituisce il Piano della performance e, in quanto tale, realizza in pieno il collegamento tra ciclo di gestione della performance e ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio
- il PEG rappresenta, tra l'altro, il presupposto fondamentale per la misurazione e la valutazione della performance organizzativa e individuale e per l'erogazione dei premi, in base ai principi contenuti nell'articolo 3

Affinché il PEG possa realmente identificarsi nei contenuti con il Piano della performance, occorre tuttavia che posseda tutti i requisiti previsti dalla normativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio e, in particolare, dall'articolo 169 del TUEL, nel testo vigente, e nell'allegato 4/1 al decreto legislativo 118/2011, che è parte integrante del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio.

In sintesi, il nuovo sistema introdotto per gli enti locali si basa sui seguenti strumenti:

- il documento unico di programmazione (DUP), che si compone di due sezioni: la sezione strategica (SeS) e la sezione operativa (SeO)
- il bilancio di previsione triennale, nella nuova versione che contiene previsioni di competenza per ciascuno dei tre anni cui si riferisce e previsioni di cassa solo per il primo anno
- il piano esecutivo di gestione e delle performances (così definito dall'allegato 4/1)
- il piano degli indicatori di bilancio
- i provvedimenti di assestamento e di variazione del bilancio
- il rendiconto della gestione.

In tale sequenza, il PEG è lo strumento di programmazione operativa che realizza tre importanti tipologie di relazioni di natura contabile, organizzativa e programmatica.

In particolare il PEG si collega:

- con il bilancio di previsione da cui deriva e di cui rappresenta lo sviluppo contabile delle entrate in *tipologie, categorie e capitoli* e delle spese in *macroaggregati e capitoli*. Sotto questo aspetto il PEG è strumento di gestione e di rendicontazione contabile;
- con l'assetto organizzativo dell'ente, attraverso la scomposizione del PEG in tanti budget quanti sono le unità organizzative (dipartimenti, settori, servizi, uffici, ecc.) i cui dirigenti apicali e/o responsabili dei servizi sono preposti alla gestione del bilancio. Sotto questo aspetto il PEG consente di cogliere l'aspetto dinamico dell'organizzazione, la performance dell'ente e quella di ciascun unità che la compone;

- con gli obiettivi indicati nel DUP e nelle *missioni* e *programmi* del bilancio, attraverso la specificazione in termini operativi di detti obiettivi e la loro assegnazione ai dirigenti. I budget delle unità organizzative rappresentano l'essenza programmatica del PEG e devono possedere contenuti analitici e concreti in termini di definizione e assegnazione di obiettivi, di indicatori significativi, di azioni da condurre, di tempi e procedure da rispettare e soprattutto di risorse umane, strumentali e finanziarie da utilizzare in stretta coerenza con gli obiettivi assegnati. Sotto questo aspetto il PEG è uno strumento di programmazione che presenta i contenuti tipici del piano della performance.

In ordine al processo di formazione del PEG, l'articolo 108 del TUEL prevede che negli enti locali in cui è presente la figura del direttore generale compete a questi di proporre il PEG alla giunta. La disposizione è importante in quanto presuppone una necessaria azione di coordinamento delle proposte dei dirigenti da parte del direttore generale e una ricomposizione delle medesime in una proposta organica di cui il direttore generale condivide, in senso globale, la responsabilità dell'attuazione. L'allegato 4/1 al decreto 118/2011 (paragrafo 10.3) conferma detta disposizione attribuendo al segretario la competenza di proporre il PEG, nel caso in cui abbia assunto le funzioni del direttore generale. Precisa, inoltre, che la proposta va formulata *“avvalendosi della collaborazione dei dirigenti e dei responsabili dei servizi”*.

A prescindere dalla diversa terminologia adottata dal legislatore (definizione, approvazione, deliberazione), l'articolo 169 del TUEL prevede che il PEG è deliberato dalla giunta entro venti giorni dall'approvazione del bilancio di previsione che deve intervenire entro il 31 dicembre. Nell'allegato 4/1 richiamato è detto invece che *“il PEG deve essere approvato dalla Giunta contestualmente all'approvazione del bilancio di previsione. Per contestualmente si intende la prima seduta di giunta successiva all'approvazione del bilancio da parte del Consiglio”*.

La questione non è indifferente, anzi è della massima rilevanza qualora si consideri che la tardiva approvazione del bilancio di previsione ad esercizio inoltrato, prassi ormai consolidata, pregiudica e rende inutile l'approvazione del PEG. Vi sono stati anni in cui il termine di approvazione del bilancio da parte degli enti locali è stato prorogato fino al 30 settembre e si può immaginare quali effetti abbia potuto produrre un PEG autunnale assegnato ai dirigenti ad esercizio prossimo alla sua chiusura. Ora appare evidente che il termine indicato dall'allegato 4/1 sembrerebbe tener conto di questa cattiva prassi e non dare indicazioni puntuali di ordine temporale. Il termine del 20 gennaio stabilito dall'articolo 169 del TUEL si manifesta infatti perfettamente in linea con il termine ordinario di approvazione del bilancio (31 dicembre precedente) e soprattutto necessario al fine di conferire al PEG il carattere di piano della performance, inteso come documento fondamentale di guida della gestione, che va approvato

comunque entro il 31 gennaio ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera a) del decreto 150.

In mancanza, può soccorrere l'articolo 3 del decreto 74 che, nell'aggiungere il comma 1-ter all'articolo 5 del decreto 150, presenta una importante novità. La norma prevede, con riferimento agli enti territoriali, che nel caso di differimento del termine di adozione del bilancio di previsione, la definizione degli obiettivi specifici da parte di ciascuna amministrazione deve comunque intervenire per consentire la continuità dell'azione amministrativa. La norma apre la strada, a mio parere, alla possibilità di adottare tempestivamente il PEG = Piano della performance anche in regime di esercizio provvisorio.

Ancora una volta è tuttavia necessario che nell'applicazione di questa normativa si superi la logica del mero adempimento per orientare e svolgere la gestione in termini di programmazione e di conseguimento effettivo degli obiettivi previsti.

## **10. Il monitoraggio della performance**

Al ciclo di gestione della performance, avviato con la definizione e l'assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, di norma espressi nel Piano della performance, si collegano le disposizioni relative al monitoraggio della performance e quelle attinenti all'adozione del sistema di misurazione e valutazione della medesima. In ordine al primo punto, l'articolo 4 del decreto 74 ha sostanzialmente modificato l'articolo 6 del decreto 150 nel senso che le operazioni di verifica sull'andamento della performance, prima attribuite agli organi di indirizzo politico amministrativo, vengono rafforzate e attribuite agli organismi indipendenti di valutazione (OIV). In particolare, il comma 1 stabilisce che gli OIV hanno il compito di verificare l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi programmati durante il periodo di riferimento, anche accedendo alle risultanze dei sistemi di controllo strategico e di gestione presenti nell'amministrazione. Essi segnalano la necessità o l'opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio all'organo di indirizzo politico-amministrativo, anche in relazione al verificarsi di eventi imprevedibili tali da alterare l'assetto dell'organizzazione e delle risorse a disposizione dall'amministrazione.

La norma prevede, inoltre, che le variazioni verificatesi durante l'esercizio degli obiettivi e degli indicatori della performance organizzativa e individuale, sono inserite nella Relazione sulla performance e vengono valutate ai fini della validazione della medesima.

Si può osservare come il monitoraggio della performance attribuito all'OIV venga a collegarsi con il sistema dei controlli interni rivolti all'analisi dei risultati non soltanto per trarre un insieme di informazioni necessarie per la corretta validazione della relazione sulla performance e per la valutazione della medesima, ma anche per

costituire un utile supporto conoscitivo ed operativo alla funzione di controllo che è propria degli organi degli indirizzi politico-amministrativo. Il monitoraggio condotto dall'OIV, composto come vedremo da esperti, dovrebbe pertanto dar luogo ad una forma di controllo periodico nel corso dell'esercizio di tipo collaborativo a stretto contatto con i dirigenti per agevolare la loro attività di gestione e per segnalare in maniera condivisa modifiche sull'organizzazione, rotture del vincolo tra obiettivi e risorse, variazioni da apportare ai budget al fine di introdurre interventi correttivi da parte degli organi di governo.

In tal senso, la modifica introdotta dall'articolo 4 del decreto 74 in ordine al soggetto cui viene attribuito il monitoraggio della performance andrebbe intesa come una precisazione di competenza e non come una esautorazione dell'organo di indirizzo politico-amministrativo.

Su questo punto occorre altresì ricordare che il Regolamento approvato con D.P.R. 105/2016 attribuisce, tra l'altro, al Dipartimento della funzione pubblica il monitoraggio del grado di attuazione dei propri indirizzi da parte delle amministrazioni dello Stato, anche mediante l'analisi dei piani e delle relazioni sulla performance. Lo stesso Dipartimento è tenuto a predisporre relazioni periodiche sul ciclo della performance delle amministrazioni centrali.

## **11. La Relazione sulla performance**

Il documento rivolto a dimostrare se e in che misura gli obiettivi definiti nel Piano della performance e assegnati ai dirigenti siano stati effettivamente conseguiti è la Relazione annuale sulla performance. Essa è disciplinata dall'articolo 10 del decreto 150 che ha ricevuto al riguardo poche ma significative modificazioni dall'articolo 8 del decreto 74.

In particolare, nel confermare il termine del 30 giugno per la redazione e l'approvazione della Relazione, la norma stabilisce che la competenza all'approvazione appartiene all'organo di indirizzo politico-amministrativo e che la Relazione stessa deve essere validata dall'OIV e pubblicata sul sito istituzionale dell'ente. L'articolo 14 precisa che l'OIV valida la Relazione sulla performance, a condizione che la stessa sia redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali, e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione

Particolare rilievo assume il comma 1-*bis* aggiunto all'articolo 10 che prevede la facoltà per gli enti locali di unificare la Relazione sulla performance al rendiconto della gestione che, come è noto, si compone del conto finanziario, del conto patrimoniale e del conto economico. L'importante innovazione viene a colmare la lacuna rilevata in passato della mancanza di un documento finale che, collegandosi al PEG, ne

dimostri l'esito con riferimento agli obiettivi realizzati e alle risorse utilizzate. In verità, per quanto riguarda l'uso delle risorse finanziarie i tradizionali documenti di rendiconto hanno sempre dato e danno ampia dimostrazione, ma con riferimento al bilancio inteso come strumento di autorizzazione e limite alla spesa e non con riferimento agli obiettivi. Si pone quindi l'esigenza di collegare le risorse agli obiettivi attraverso una tempestiva, appropriata e corretta elaborazione del PEG programmatico per poi descrivere, misurare e valutare gli esiti attraverso la Relazione sulla performance.

L'integrazione dei due documenti appare una scelta indovinata che consentirà di conoscere il complessivo funzionamento dell'ente, l'uso delle risorse pubbliche, l'effettiva realizzazione delle politiche.

Nel riepilogare, la Relazione annuale sulla performance presenta le seguenti caratteristiche ai sensi degli articoli 4 e 10 del decreto 150, come modificati dal decreto 74.:

#### **Relazione sulla performance (art.10)**

- È un documento annuale che l'organo di indirizzo politico-amministrativo approva entro il 30 giugno
- È validata dall'Organismo indipendente di valutazione
- È pubblicata nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'ente
- Evidenzia i risultati organizzativi e individuali raggiunti con riferimento:
  - ai singoli obiettivi programmati
  - alle risorse utilizzate
- Rileva gli scostamenti tra risultati e obiettivi
- Evidenzia il bilancio di genere realizzato
- Per gli enti locali, può essere unificata al rendiconto della gestione

Destinatari: organi di indirizzo politico-amministrativo

vertici dell'ente

organi esterni competenti

cittadini

soggetti interessati

utenti e destinatari di servizi

Le variazioni verificatesi durante l'esercizio degli obiettivi e degli indicatori della performance, organizzativa e individuale, sono inserite nella Relazione sulla performance e vengono valutate ai fini della validazione della medesima.

## 12. Il sistema di misurazione e valutazione della performance

A distanza di otto anni dall'entrata in vigore del decreto 150 il problema della misurazione della produttività della PA, e soprattutto della valutazione della performance organizzativa e individuale, è ancora sostanzialmente irrisolto, con alcune eccezioni di amministrazioni virtuose. La difficoltà di individuare il prodotto, di organizzare l'amministrazione in funzione del risultato, di introdurre indicatori adeguati, in particolare di *outcome*, di motivare e differenziare le valutazioni in relazione agli obiettivi raggiunti, la diffusa mancanza di validi e tempestivi strumenti di programmazione cui riferirsi giustificano ampiamente il tentativo del decreto 74/2017 di intervenire nella materia con maggior vigore. Sarà la volta buona?

La definizione puntuale degli obiettivi da raggiungere, l'assegnazione dei medesimi ai dirigenti, insieme con le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie in un vincolo di stretta coerenza, l'adeguata e corretta formazione del piano della performance e il monitoraggio sulla loro attuazione costituiscono tuttavia i presupposti fondamentali per costruire e realizzare sistemi di misurazione e di valutazione appropriati. Lo stabilisce anche l'articolo 4 del decreto 150 che considera la misurazione e la valutazione come una fase del ciclo di gestione della performance.

Il decreto 74 conferma l'obbligo da parte di ogni amministrazione pubblica di misurare e valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative in cui si articola, ai singoli dirigenti e ai dipendenti nel rispetto delle disposizioni contenute nel titolo secondo denominato "*Misurazione, valutazione e trasparenza della performance*". L'osservanza di dette disposizioni costituisce condizione necessaria per l'erogazione dei premi e delle componenti del trattamento retributivo accessorio legati alla performance e rileva ai fini del riconoscimento della progressione economica, dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale, nonché del conferimento degli incarichi dirigenziali. Il decreto prevede anche la valutazione negativa che rileva ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e ai fini dell'irrogazione del licenziamento disciplinare.

Ai sensi dell'articolo 7 del decreto 150 e relative modificazioni, le amministrazioni pubbliche sono tenute ad adottare e aggiornare annualmente il **Sistema di misurazione e valutazione della performance**, previo parere vincolante dell'OIV, in coerenza con gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi del DPR 105/2016.

Il parere vincolante dell'OIV nella costruzione del Sistema, introdotto dal decreto 74, può apparire eccessivo in quanto priva l'amministrazione della sua autonomia regolamentare. La norma infatti non va intesa come rivolta soltanto alle amministrazioni dello Stato in quanto viene richiamata dall'articolo 16 come applicabile, in via di principio, anche agli ordinamenti delle regioni e degli enti locali.

Su questo punto discutibile occorrerà attendere gli sviluppi che scaturiranno dal previsto accordo da sottoscrivere in sede di Conferenza unificata.

E' però utile ricordare che la vera finalità della misurazione e della valutazione della performance non è quella di rivolgersi soltanto all'interno della struttura e del personale, come generalmente si immagina, ma è molto più elevata come indicato dall'articolo 3, comma 1 del decreto 150: *“La misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento”*.

Sono finalità che occorrerebbe tenere sempre nella massima considerazione.

### **13. I soggetti preposti all'esercizio della funzione di misurazione e di valutazione della performance**

Come previsto dagli articoli 7 e 12 del decreto 150, i soggetti preposti all'esercizio della funzione di misurazione e di valutazione della performance sono:

- il Dipartimento della funzione pubblica, titolare delle funzioni di promozione, indirizzo e coordinamento sulle attività di valutazione e misurazione della performance delle amministrazioni pubbliche previste dal Regolamento approvato con D.P.R. 9.5.2016, n.105, illustrato al paragrafo 2
- gli organismi indipendenti di valutazione (OIV), cui compete la misurazione e la valutazione della performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, nonché la proposta all'organo politico amministrativo di valutazione annuale dei dirigenti di vertice
- l'organo di indirizzo politico amministrativo dell'amministrazione, che provvede, tra l'altro, a valutare la performance dei dirigenti su proposta dell'OIV
- i dirigenti, negli ambiti di misurazione e valutazione previsti dal decreto e nel rispetto delle modalità in esso indicate
- i cittadini o altri utenti finali, in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'amministrazione, i quali partecipano alla valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione.

A questo proposito il decreto 74 aggiunge un comma all'articolo 19 del decreto 150 (art.19-*bis*) che mira a rendere effettivi la partecipazione e il controllo dei cittadini sull'attività delle pubbliche amministrazioni. Stabilisce infatti che i cittadini, anche in forma associata, partecipano al processo di misurazione della performance

organizzativa, anche comunicando direttamente all'OIV il proprio grado di soddisfazione per le attività e i servizi erogati. L'amministrazione deve adottare sistemi di rilevazione della *customer satisfaction* degli utenti e dei cittadini e attivare forme di collaborazione con i destinatari dei servizi. I risultati del grado di soddisfazione dei cittadini devono essere pubblicati sul sito delle amministrazioni.

Si può osservare al riguardo come il rilievo attribuito dalla norma alla partecipazione dei cittadini all'esercizio del controllo democratico confermi l'importanza della sezione "Amministrazione trasparente" che, correttamente tenuta, consente di accedere alla conoscenza dell'organizzazione, delle attività e dell'uso delle risorse da parte delle amministrazioni e di esercitare in concreto le varie forme di accesso civico. È compito delle OIV verificare l'effettiva adozione dei predetti sistemi di rilevazione e assicurare la pubblicazione dei risultati in forma chiara e comprensibile, anche al fine di tenerne conto per valutare la performance organizzativa dell'amministrazione e per la validazione della relazione sulla performance.

#### **14. Gli ambiti di misurazione e di valutazione della performance organizzativa e individuale**

Agli ambiti già previsti dagli articoli 8 e 9 del decreto 150 vengono aggiunti altri dal decreto 74 per cui la normativa vigente in materia è, riepilogando, la seguente.

##### *A) Ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa*

Riguardano:

- a) l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività
- b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse
- c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi, anche attraverso modalità interattive
- d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi
- e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione

- f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento e alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi
- g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Le valutazioni della performance organizzativa sono predisposte sulla base di appositi modelli definiti dal Dipartimento della funzione pubblica, tenendo conto anche delle esperienze di valutazione svolte dalle agenzie esterne di valutazione e degli esiti del confronto tra soggetti appartenenti alla rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche.

Questa norma, rivolta principalmente alle amministrazioni dello Stato, non applicabile, in via di principio, alle regioni e agli enti locali, può rappresentare un utile riferimento in ordine ai contenuti della valutazione della performance organizzativa in tutte le amministrazioni pubbliche. Per quanto riguarda l'adozione di modelli uniformi, occorrerà attendere le intese che scaturiranno dall'accordo previsto in sede di Conferenza unificata.

#### *B) Ambiti di misurazione e di valutazione della performance individuale*

Si distingue la misurazione e la valutazione della performance dei dirigenti, o di coloro che hanno la responsabilità di unità organizzative, dalla misurazione e valutazione della performance del personale. Le modalità attraverso le quali si procede devono essere indicate nei sistemi di misurazione e di valutazione adottati da ogni amministrazione.

#### *B1) - Misurazione e valutazione della performance dei dirigenti.*

È collegata ai seguenti aspetti:

- indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità ai quali è attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva
- raggiungimento di specifici obiettivi individuali
- qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura
- competenze professionali e manageriali dimostrate
- comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate
- capacità di valutazione dei propri collaboratori dimostrata attraverso una significativa differenziazione dei giudizi.

Qualora trattasi di *dirigenti titolari di incarichi di direzione apicale* che implicano la gestione di risorse di bilancio, la misurazione e la valutazione della performance è

collegata al raggiungimento degli obiettivi individuati nella direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione e nel piano della performance, nonché degli obiettivi specifici definiti nel contratto individuale.

*B2) Misurazione e valutazione della performance del personale.*

È effettuata dai dirigenti con riferimento:

- al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali
- alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza
- alle competenze dimostrate e ai comportamenti professionali e organizzativi.

Sempre in tema di misurazione e di valutazione della performance organizzativa e individuale, viene confermato il principio della differenziazione delle valutazioni non più secondo le percentuali stabilite dal decreto 150, che vengono soppresse, bensì dettando una nuova disciplina collegata alla contrattazione. L'articolo 19 del decreto 150, interamente sostituito dall'articolo 13 del decreto 74, prevede infatti che il contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance, stabilisce la quota delle risorse destinate a remunerare la performance organizzativa e quella individuale. Fissa inoltre criteri idonei a garantire che, alla significativa differenziazione dei giudizi, corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati.

La norma si applica, in via di principio, anche alle regioni e agli enti locali e per quanto riguarda la valutazione dei dirigenti ha come riferimento la retribuzione di risultato.

Da notare infine che l'articolo 20 del decreto legislativo 33/2013, modificato dal decreto 97/2016 in tema di trasparenza, prevede l'obbligo di pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" dei criteri definiti nei sistemi di misurazione e di valutazione della performance per l'assegnazione del trattamento accessorio al personale e dei dati relativi alla sua distribuzione, in forma aggregata, al fine di dare conto del livello di selettività utilizzato nella distribuzione dei premi e degli incentivi, nonché dei dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti.

## **15. Gli organismi indipendenti di valutazione (OIV)**

### *A) - Istituzione*

Già nel decreto legislativo 29 del 3 febbraio 1993, successivamente confluito nel testo unico 165/2001, nell'introdurre il principio fondamentale della distinzione delle funzioni tra organi di indirizzo politico-amministrativo e dirigenti, veniva previsto

all'articolo 20 l'istituzione di Nuclei di valutazione sostanzialmente rivolti a verificare il conseguimento degli obiettivi contenuti nelle direttive emanate dagli organi di governo. Dopo oltre sei anni di generale difficoltà di funzionamento dei nuovi organismi e in seguito alle leggi Bassanini del 1997, il decreto legislativo 286/1999, *“Disposizioni sul riordino e il potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche”*, ha dettato una nuova e più completa disciplina dei controlli interni e ha regolato la composizione e le funzioni dei Servizi di controllo interno (Se.C.In).

Il nuovo sistema previsto è così articolato:

- controllo di regolarità amministrativa e contabile
- controllo di gestione
- controllo strategico
- valutazione dei dirigenti

Di dette forme di controllo, le ultime due vengono affidate ai Se.C.In. che agiscono come organi indipendenti e che esercitano (o che avrebbero dovuto esercitare) una funzione di controllo collaborativo nei confronti dei dirigenti e di supporto specialistico e di consulenza ai fini delle valutazioni spettanti agli organi di governo.

Anche questa nuova normativa, più organica, non ha trovato adeguata applicazione. I motivi sono di diversa natura e consistono, in linea di massima, nelle direttive da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo molto generiche o addirittura assenti e quasi sempre non basate su strumenti di programmazione, nell'oggettiva difficoltà di misurazione e di valutazione dell'attività e del risultato delle pubbliche amministrazioni, nella frequente carenza di specifiche professionalità in materia da parte dei componenti dei Se.C.In., da una tendenza diffusa a procedere a valutazioni discrezionali non collegate a parametri oggettivi di riferimento e comunque non sufficientemente motivate. Il quadro che ne è risultato è quello di valutazioni indifferenziate con una netta tendenza ad essere livellate verso l'alto. Casi clamorosi sono stati più volte rilevati dalla stampa, specie quando per indicatori di produttività sono stati assunti dati e comportamenti di tipo burocratico. Inoltre sono stati rari o quasi inesistenti i casi di valutazione negativa e spesso le nomine dei componenti sono state influenzate dall'esigenza di assicurare atteggiamenti compiacenti al fine di non creare problemi agli organi di governo nella valutazione dei dirigenti e del personale.

Un primo tentativo organico di intervento per correggere queste prassi, certamente deludenti, si è avuto con il decreto 150/2009 che inquadra il sistema di misurazione e di valutazione dell'attività e dei risultati delle amministrazioni pubbliche nella disciplina del ciclo di gestione della performance. Istituisce pertanto gli OIV – Organismi indipendenti di valutazione – i quali sostituiscono i Servizi di controllo

interno, comunque denominati, ed esercitano, in piena autonomia, funzioni di controllo strategico e di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale.

### *B) - Composizione*

In ordine alla composizione, l'OIV può essere monocratico o collegiale e in questo caso è composto da tre membri. I componenti devono essere dotati di requisiti di elevata professionalità ed esperienza, maturata nel campo del management, della valutazione della performance e della valutazione del personale. Detti requisiti sono stati stabiliti, per fasce professionali, con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 2 dicembre 2016 che ha istituito l'**Elenco nazionale** dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione della performance per le amministrazioni statali e disciplinato le relative procedure di accesso e di formazione continua. Le modifiche introdotte dal decreto 74 in questo campo agli articoli 14 e 14-bis del decreto 150 riguardano:

- maggiori poteri attribuiti al Dipartimento della funzione pubblica, anche in relazione al Regolamento approvato con D.P.R. 9.5.2016, n.105 che disciplina le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni
- il divieto di nominare, tra i componenti dell'OIV, i dipendenti dell'amministrazione interessata
- l'obbligo del Dipartimento della funzione pubblica di tenere aggiornato l'Elenco nazionale dei componenti degli OIV. L'iscrizione all'Elenco avviene sulla base di criteri selettivi che favoriscono il merito e le conoscenze specialistiche, nel rispetto di requisiti generali di integrità e di competenza. Sono altresì stabiliti gli obblighi di aggiornamento professionale e di formazione continua posti a carico degli iscritti all'Elenco nazionale. In questi aspetti, il decreto legislativo 74/2017 ha sostanzialmente confermato alcune disposizioni già contenute nel citato decreto ministeriale 2 dicembre 2016
- l'obbligo degli organi di indirizzo politico- amministrativo di nominare e rinnovare componenti dell'OIV tra gli iscritti all'elenco, previa procedura selettiva pubblica. In caso di inosservanza, le nomine sono nulle
- la durata dell'incarico di componente dell'OIV fissata in tre anni, rinnovabile una sola volta presso la stessa amministrazione, sempre con procedura selettiva pubblica.

### C) - Funzioni

Le funzioni attribuite all'OIV dall'articolo 14, comma 4, del decreto 150/2009, potenziate dalle modifiche introdotte dal decreto 74 (*indicate in corsivo*), sono estese e notevoli.

In particolare, l'organismo indipendente di valutazione, oltre ad esprimere parere vincolante sull'adozione e l'aggiornamento del Sistema di misurazione e valutazione della performance, svolge le seguenti funzioni:

- monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso sistema, *anche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi*
- comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti *e al Dipartimento della funzione pubblica*
- valida la Relazione sulla performance, *a condizione che la stessa sia redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali*, e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione
- garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, *con particolare riferimento alla significativa rappresentazione della capacità di valutazione dei propri collaboratori da parte dei dirigenti dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi*, nonché dell'utilizzo dei premi nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità
- propone all'organo di indirizzo politico amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi
- verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità.
- è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti *dal Dipartimento della funzione pubblica sulla base del decreto adottato ai sensi dell'articolo 19, comma 10, del decreto legge n.90 del 2014*, convertito dalla legge 11.8.2014, n. 114.

Si tratta del D.P.R. 9.5.2016, n.105, più volte richiamato. concernente l'approvazione del Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni. L'articolo 6, comma 2, di questo provvedimento prevede che l'esercizio delle funzioni da parte dell'OIV debba svolgersi in forma collaborativa con l'obiettivo di supportare l'amministrazione sul piano metodologico e di verificare anche l'integrazione sostanziale tra programmazione economico-finanziaria e pianificazione strategico

gestionale. Due questioni molto delicate che implicano, da un lato, il contatto e il dialogo con i dirigenti e, dall'altro lato, la conoscenza anche dei complessi problemi di contabilità pubblica.

*Il comma 4-bis* all'articolo 14, aggiunto dal decreto 74, prevede inoltre che gli OIV, nell'esercizio dei propri compiti, con particolare riferimento alla validazione della Relazione sulla performance, tengano conto anche delle risultanze delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini e degli altri utenti finali, nonché dei risultati prodotti dalle indagini svolte dalle agenzie esterne di valutazione, ove presenti, e dalle analisi condotte dai soggetti appartenenti alla rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche.

Lo stesso comma precisa che, nell'esercizio delle funzioni suddette, gli OIV hanno accesso, garantito senza ritardo, a tutti gli atti e i documenti dell'amministrazione utili per l'espletamento dei propri compiti e hanno altresì accesso diretto a tutti i sistemi informativi dell'amministrazione, incluso il sistema di controllo di gestione. Gli OIV possono accedere in tutti i luoghi dell'amministrazione al fine di svolgere le verifiche necessarie e possono agire anche in collaborazione con gli organismi di controllo di regolarità amministrativa e contabile dell'amministrazione medesima.

La complessità e l'estensione delle funzioni attribuite agli OIV richiede dunque una notevole professionalità ed esperienza da parte dei suoi componenti tanto che l'articolo 14-*bis* prevede, al comma 6, che la loro nomina e il rinnovo devono avvenire con criteri selettivi nell'ambito dell'elenco nazionale istituito con decreto del ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 2 dicembre 2016.

La norma non è applicabile per ora alle regioni e agli enti locali in quanto non è richiamata dall'articolo 16. Inoltre il decreto ministeriale suddetto precisa che l'iscrizione all'elenco nazionale è condizione necessaria per la partecipazione alle procedure comparative di nomina degli OIV presso amministrazioni, agenzie ed enti statali, anche ad ordinamento autonomo. Si può tuttavia osservare che i requisiti richiesti e i criteri adottati per la formazione dell'elenco nazionale possono costituire un utile riferimento anche per l'eventuale formazione di elenchi regionali. Tutto questo sempre che non si segua un'altra via più centralizzata in relazione al principio affermato nel comma 1 dell'articolo 14 che attribuisce al Dipartimento della funzione pubblica il compito di assicurare la corretta istituzione e composizione degli OIV in ogni amministrazione pubblica singola o associata. Anche in questo caso occorrerà attendere gli esiti del previsto accordo in sede di Conferenza unificata.

In conclusione, la nuova disciplina della misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche, privilegiando il merito, con il ruolo più esperto e incisivo degli OIV e con l'importante apertura alla partecipazione e al controllo dei cittadini e degli utenti finali, sembra poter concorrere a sospingere l'azione

amministrativa verso migliori traguardi di efficienza e di efficacia delle prestazioni e dei servizi erogati nell'interesse della collettività.

Sussistono tuttavia ancora molte resistenze e forti ostacoli soprattutto di ordine psicologico e culturale difficili a superare.

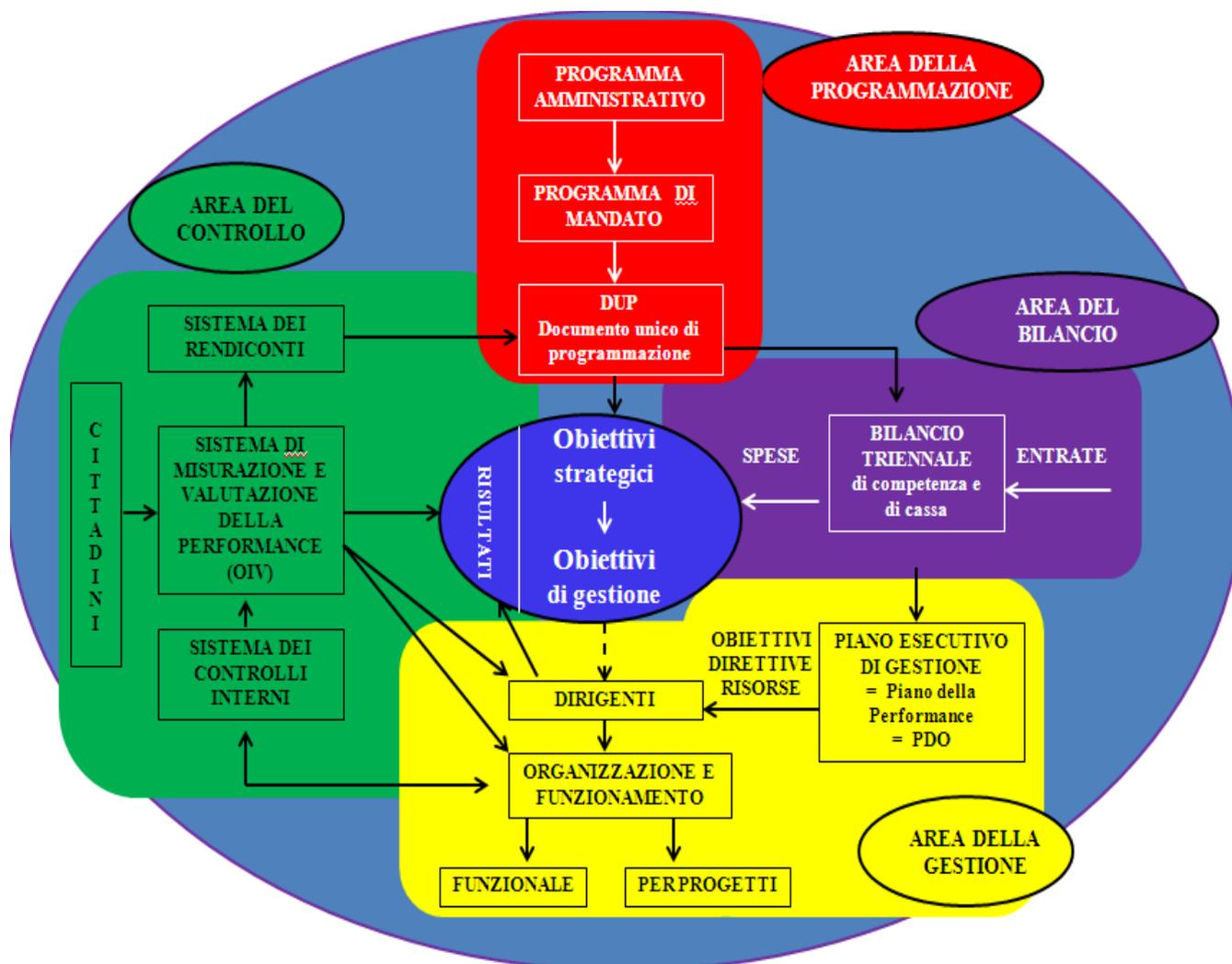
## **16. Il nuovo modello di *governance* degli enti locali**

Nel trarre lo spunto dai principi e dalle normative di riforma dei sistemi contabili dello Stato e degli enti territoriali e dei decreti legislativi emanati in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, e in particolare del decreto Madia 7 giugno 2017, n.74 oggetto del presente studio, si manifesta possibile tracciare un modello semplificato di *governance* di un ente locale, riferibile anche ad altre amministrazioni pubbliche. Il modello colloca in maniera ordinata e conseguente tutti gli strumenti fondamentali a disposizione dell'ente previsti dalla normativa vigente distribuiti in quattro aree concernenti la programmazione, il bilancio, la gestione, il controllo. Il grafico che segue offre una visione di sintesi di un'amministrazione che decide e agisce in base a logiche di programmazione le quali stentano ancora ad affermarsi, nonostante i numerosi tentativi legislativi di riforma che si sono susseguiti nel tempo\*.

---

\* Il circolo virtuoso della programmazione di bilancio dei Comuni ha costituito oggetto dei miei studi fin dagli anni '80 e inserito nel testo "Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche" di E.Borgonovi ed altri, ed. Giuffrè, anno 1984, adottato nell'Università "L.Bocconi" di Milano. Il grafico esposto è un aggiornamento.

## IL NUOVO MODELLO DI GOVERNANCE DEGLI ENTI LOCALI



**Allegato** al saggio

*”L’occasione offerta dal decreto legislativo 74/2017 per il rilancio degli strumenti di programmazione e dei sistemi di misurazione e valutazione della performance. Il caso degli enti locali”*

**Testo del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, integrato con le modifiche introdotte dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74**

*Le modifiche sono indicate in neretto corsivo*

**6 dicembre 2017**

**TITOLO I  
PRINCIPI GENERALI**

**Art. 1. Oggetto e finalità**

1. In attuazione degli articoli da 2 a 7 della legge 4 marzo 2009, n. 15, le disposizioni del presente decreto recano una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, intervenendo in particolare in materia di contrattazione collettiva, di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche, di valorizzazione del merito, di promozione delle pari opportunità, di dirigenza pubblica e di responsabilità disciplinare. Fermo quanto previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recano altresì norme di raccordo per armonizzare con la nuova disciplina i procedimenti negoziali, di contrattazione e di concertazione di cui all'articolo 112 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e ai decreti legislativi 12 maggio 1995, n. 195, 19 maggio 2000, n. 139, 13 ottobre 2005, n. 217, e 15 febbraio 2006, n. 63.

2. Le disposizioni del presente decreto assicurano una migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa

produttività e all'assenteismo, nonché la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità.

## **TITOLO II**

# **MISURAZIONE, VALUTAZIONE E TRASPARENZA DELLA PERFORMANCE**

## **CAPO I**

### **Disposizioni generali**

#### **Art. 2. Oggetto e finalità**

1. Le disposizioni contenute nel presente Titolo disciplinano il sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche il cui rapporto di lavoro è disciplinato dall'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, al fine di assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa e individuale.

#### **Art. 3. Principi generali**

1. La misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento.

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

3. Le amministrazioni pubbliche adottano modalità e strumenti di comunicazione che garantiscono la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance.

4. Le amministrazioni pubbliche adottano metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e quella organizzativa, secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi.

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

*5-bis. La valutazione negativa, come disciplinata nell'ambito del sistema di misurazione e valutazione della performance, rileva ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e ai fini dell'irrogazione del licenziamento disciplinare, ai fini dell'articolo 55-quater, comma 1, lettera f-quinquies) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, ove resa a tali fini specifici nel rispetto delle disposizioni del seguente decreto.*

6. Fermo quanto previsto dall'articolo 13, dall'applicazione delle disposizioni del presente Titolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate utilizzano a tale fine le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

## **CAPO II**

### **Il ciclo di gestione della performance**

#### **Art. 4. Ciclo di gestione della performance**

1. Ai fini dell'attuazione dei principi generali di cui all'articolo 3, le amministrazioni pubbliche sviluppano, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della performance.

2. Il ciclo di gestione della performance si articola nelle seguenti fasi:

a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori *tenendo conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente, come documentati e validati nella relazione annuale sulla performance di cui all'articolo 10;*

b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;

c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;

- d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi *di controllo interni e* esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

## **Art. 5. Obiettivi e indicatori**

### ***01. Gli obiettivi si articolano in;***

*a) obiettivi generali, che identificano, in coerenza con le priorità delle politiche pubbliche nazionali nel quadro del programma di Governo e con gli eventuali indirizzi adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati, anche tenendo conto del comparto di contrattazione di appartenenza e in relazione anche al livello e alla qualità dei servizi da garantire ai cittadini;*

*b) obiettivi specifici di ogni pubblica amministrazione, individuati, in coerenza con la direttiva annuale adottata ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, nel Piano della performance di cui all'articolo 10.*

*1. Gli obiettivi di cui al comma 01, lettera a), sono determinati con apposite linee guida adottate su base triennale con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Per gli enti territoriali, il decreto di cui al primo periodo è adottato previa intesa in sede di conferenza unificata di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Gli obiettivi di cui al comma 01, lettera b), sono programmati, in coerenza con gli obiettivi generali, su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative. Gli obiettivi sono definiti in coerenza con gli obiettivi di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 31 dicembre 2009, n.196, e di cui alla normativa economica e finanziaria applicabile alle regioni e agli enti locali e il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa. Nelle more dell'adozione delle linee guida di determinazione degli obiettivi generali, ogni pubblica amministrazione programma e definisce i propri obiettivi, secondo i tempi stabiliti per l'adozione del Piano di cui all'articolo 10, salvo procedere successivamente al loro aggiornamento 1-bis. Nel caso di gestione associata di funzioni da parte degli enti locali, su base volontaria ovvero obbligatoria ai sensi dell'articolo 14 del decreto legge 21 maggio*

*2010, n.78, convertito con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, gli obiettivi specifici relativi all'espletamento di tali funzioni sono definiti unitariamente.*

*1-ter. Nel caso di differimento del termine di adozione del bilancio di previsione degli enti territoriali, devono essere comunque definiti obiettivi specifici per consentire la continuità dell'azione amministrativa.*

2. Gli obiettivi sono:

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

## **Art. 6. Monitoraggio della performance**

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

## **Art. 7. Sistema di misurazione e valutazione della performance**

1. Le amministrazioni pubbliche valutano annualmente la performance organizzativa e individuale. A tale fine adottano *e aggiornano annualmente previo parere vincolante*

*dell'Organismo indipendente di valutazione* il Sistema di misurazione e valutazione della performance.

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

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

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

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

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

## **Art. 8. Ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa**

1. Il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa concerne:

*a) l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività;*

b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;

c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;

d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;

e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;

f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;

g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;

h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

***1-bis Le valutazioni della performance organizzativa sono predisposte sulla base di appositi modelli definiti dal Dipartimento della funzione pubblica, tenendo conto anche delle esperienze di valutazione scelte dalle agenzie esterne di valutazione, ove previste, e degli esiti del confronto tra i soggetti appartenenti alla rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche, di cui al decreto emanato in attuazione dell'articolo 19 del decreto-legge n. 90 del 2014, con particolare riguardo all'ambito di cui alla lettera g) del comma 1.***

## **Art. 9. Ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale**

1. La misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità ***secondo le modalità indicate nel sistema di cui all'articolo 7 è collegata:***

a) agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità ***ai quali è attribuito un peso prevalente nella valutazione complessiva;***

b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;

c) alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate ***nonché ai comportamenti organizzativi richiesti per i più efficace svolgimento delle funzioni assegnate;***

d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

***1-bis La misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti titolari degli incarichi di cui all'articolo 19, commi 3 e 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 è collegata altresì al raggiungimento degli obiettivi individuati nella direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione e nel Piano della performance, nonché di quelli specifici definiti nel contratto individuale.***

2. La misurazione e la valutazione svolte dai dirigenti sulla performance individuale del personale sono effettuate sulla base del sistema di cui all'articolo 7 e collegate:

a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali;

b) alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi.

3. Nella valutazione di performance individuale non sono considerati i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale.

### **Art. 10. Piano della performance e Relazione sulla performance**

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

a) entro il 31 gennaio, *il Piano della performance, documento programmatico triennale, che è definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'articolo 3, comma 2 e che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi di cui all'articolo 5, comma 01 lettera b)* e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori;

b) *entro il 30 giugno, la Relazione annuale sulla performance, che approvata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e validata dall'Organismo di valutazione ai sensi dell'articolo 14 e che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.*

*1-bis Per gli enti locali, ferme restando le previsioni di cui all'articolo 169, comma 3-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.167, la Relazione sulla performance di cui al comma 1, lettera b), può essere unificata al rendiconto della gestione di cui all'articolo 227 del citato decreto legislativo.*

*1-ter Il Piano della performance, di cui al comma 1, lettera a), è predisposto a seguito della presentazione alle Camere del documento di economia e finanza, di cui all'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n.196. Il Piano della performance è adottato non oltre il termine di cui al comma 1 lettera a), in coerenza con le note integrative al bilancio di previsione di cui all'articolo 21 della legge 31 dicembre*

*2009, n. 196, o con il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n.91.*

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

### **CAPO III**

#### **Trasparenza e rendicontazione della performance**

##### **Art. 11. Trasparenza (abrogato)**

### **CAPO IV**

#### **Soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance**

##### **Art. 12. Soggetti**

1. Nel processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale delle amministrazioni pubbliche intervengono:

a) *il Dipartimento della funzione pubblica, titolare delle funzioni di promozione, indirizzo e coordinamento, esercitate secondo le previsioni del decreto adottato ai sensi dell'articolo 19, comma 10, del decreto legge n. 90 del 2014 ;*

b) gli Organismi indipendenti di valutazione della performance di cui all'articolo 14;

c) l'organo di indirizzo politico amministrativo di ciascuna amministrazione;

d) i dirigenti di ciascuna amministrazione.

### **Art. 13. Autorità nazionale anticorruzione**

1. *La Commissione istituita in attuazione dell'articolo 4, comma 2, lettera f) della legge 4 marzo 2009, n.15, è ridenominata Autorità Nazionale anticorruzione ai sensi dell'articolo 1 della legge 6 novembre 2012, n.190 e dell'articolo 19 del decreto legge 24 giugno 2014, n.90*, opera in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ed eventualmente in raccordo con altri enti o istituzioni pubbliche.

2. Mediante intesa tra la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'Anci, l'Upi e *l'Autorità* sono definiti i protocolli di collaborazione per la realizzazione delle attività di cui ai commi 5, 6 e 8.

3. *L'Autorità* è organo collegiale composto *dal presidente e da quattro componenti scelti tra esperti di elevata professionalità*, anche estranei all'amministrazione con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico che in quello privato, *di notoria indipendenza e comprovata esperienza in materia di contrasto alla corruzione*. *Il presidente e i componenti sono nominati, tenuto conto del principio delle pari opportunità di genere, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti. Il presidente è nominato su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro dell'interno, i componenti sono nominati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione. Il presidente e i componenti dell'Autorità non possono essere scelti tra persone che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano rivestito tali incarichi e cariche nei tre anni precedenti la nomina e, in ogni caso, non devono avere interessi di qualsiasi natura in conflitto con le funzioni dell'Autorità. I componenti sono nominati per un periodo di sei anni e non possono essere confermati nella carica.*

4. La struttura operativa *dell'Autorità* è diretta da un Segretario generale nominato con deliberazione *dell'Autorità* medesima tra soggetti aventi specifica professionalità ed esperienza gestionale - organizzativa nel campo del lavoro pubblico. *L'Autorità* definisce con propri regolamenti le norme concernenti il proprio funzionamento. Nei limiti delle disponibilità di bilancio *l'Autorità* può avvalersi di non più di 10 esperti di

elevata professionalità ed esperienza sui temi–e *della prevenzione e della lotta alla corruzione, con contratti di diritto privato di collaborazione autonoma. Può inoltre chiedere indagini, accertamenti e relazioni all'ispettorato per la funzione pubblica*

6. *L'Autorità* nel rispetto dell'esercizio e delle responsabilità autonome di valutazione proprie di ogni amministrazione:

e) adotta le linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità di cui all'articolo **10, comma 8, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33**;

8. Presso *l'Autorità* è istituita la Sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche con la funzione di favorire, all'interno delle amministrazioni pubbliche, la diffusione della legalità e della trasparenza e sviluppare interventi a favore della cultura dell'integrità. La Sezione promuove la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche; a tale fine predispone le linee guida del Programma triennale per l'integrità e la trasparenza di cui articolo 11, ne verifica l'effettiva adozione e vigila sul rispetto degli obblighi in materia di trasparenza da parte di ciascuna amministrazione.

9. I risultati dell'attività *dell'Autorità* sono pubblici. *L'Autorità* assicura la disponibilità, per le associazioni di consumatori o utenti, i centri di ricerca e ogni altro osservatore qualificato, di tutti i dati sui quali la valutazione si basa e trasmette una relazione annuale sulle proprie attività al Ministro per l'attuazione del programma di Governo.

10. Dopo cinque anni, dalla data di costituzione, *l'Autorità* affida ad un valutatore indipendente un'analisi dei propri risultati ed un giudizio sull'efficacia della sua attività e sull'adeguatezza della struttura di gestione, anche al fine di formulare eventuali proposte di integrazioni o modificazioni dei propri compiti. L'esito della valutazione e le eventuali raccomandazioni sono trasmesse al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e pubblicate sul sito istituzionale della Commissione.

11. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di organizzazione, le norme regolatrici dell'autonoma gestione finanziaria *dell'Autorità* e fissati i compensi per i componenti.

***12. Il sistema di valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca di cui al Capo I del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n.213, è svolto dall'agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) nel rispetto del presente decreto.***

13. Agli oneri derivanti dal presente articolo pari a due milioni di euro per l'anno 2009 e a 8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010 si provvede nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 4, comma 3, primo periodo, della legge 4 marzo 2009, n. 15. All'attuazione della lettera p) del comma 6 si provvede nell'ambito dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 4, comma 3, secondo periodo, della legge 4 marzo 2009, n. 15, ferme restando le risorse da destinare alle altre finalità di cui al medesimo comma 3 dell'articolo 4.

#### **Art. 14. Organismo indipendente di valutazione della performance**

1. Ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, si dota di un Organismo indipendente di valutazione della performance. *Il Dipartimento della funzione pubblica assicura la corretta istituzione e composizione degli Organismi indipendenti di valutazione.*

2. L'Organismo di cui al comma 1 sostituisce i servizi di controllo interno, comunque denominati, di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, ed esercita, in piena autonomia, le attività di cui al comma 4. Esercita, altresì, le attività di controllo strategico di cui all'articolo 6, comma 1, del citato decreto legislativo n. 286 del 1999, e riferisce, in proposito, direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo.

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

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

4. L'Organismo indipendente di valutazione della performance:

a) monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso, *anche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi;*

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

c) valida la Relazione sulla performance di cui all'articolo 10, *a condizione che la stessa sia redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini*

*e agli altri utenti finali*, e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione;

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

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

f) è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti *dal Dipartimento della funzione pubblica sulla base del decreto adottato ai sensi dell'articolo 19, comma 1, del decreto legge n.90 del 2014.* ;

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

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

***4-bis. Gli Organismi indipendenti di valutazione esercitano i compiti di cui al comma 4 e, in particolare, procedono alla validazione della Relazione sulla performance, tenendo conto anche delle risultanze delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini o degli altri utenti finali per le attività e i servizi rivolti, nonché, ove presenti, dei risultati prodotti dalle indagini svolte dalle agenzie esterne di valutazione e dalle analisi condotte dai soggetti appartenenti alla rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche, di cui al decreto emanato in attuazione dell'articolo 19 del decreto-legge 90 del 2014, e dei dati e delle elaborazioni forniti dall'amministrazione, secondo le modalità del sistema di cui all'articolo 7.***

***4-ter. Nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 4, l'Organismo indipendente di valutazione ha accesso a tutti gli atti e documenti in possesso dell'amministrazione, utili all'espletamento dei propri compiti, nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali. Tale accesso è garantito senza ritardo. L'Organismo ha altresì accesso diretto a tutti i sistemi informativi dell'amministrazione, ivi incluso il sistema di controllo di gestione, e può accedere a tutti i luoghi all'interno dell'amministrazione, al fine di svolgere le verifiche necessarie all'espletamento delle proprie funzioni, potendo agire anche in collaborazione con gli organismi di controllo di regolarità amministrativa e contabile dell'amministrazione. Nel caso di***

***riscontro di gravi irregolarità, l'Organismo indipendente di valutazione effettua ogni opportuna segnalazione agli organi competenti.***

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

8. I componenti dell'Organismo indipendente di valutazione non possono essere nominati ***tra i dipendenti dell'amministrazione interessata o*** tra soggetti che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali ovvero che abbiano rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni, ovvero che abbiano rivestito simili incarichi o cariche o che abbiano avuto simili rapporti nei tre anni precedenti la designazione.

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

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

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

#### ***14-bis (Elenco, durata e requisiti dei componenti degli OIV)***

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

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

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

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

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

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

#### **Art. 15. Responsabilità dell'organo di indirizzo politico-amministrativo**

1. L'organo di indirizzo politico-amministrativo promuove la cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità.

2. L'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione:

- a) emana le direttive generali contenenti gli indirizzi strategici;
- b) definisce in collaborazione con i vertici dell'amministrazione il Piano e la Relazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettere a) e b);
- c) verifica il conseguimento effettivo degli obiettivi strategici;
- d) definisce il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità di cui all'articolo 11, nonché gli eventuali aggiornamenti annuali.

#### **Art. 16. Norme per gli Enti territoriali e il Servizio sanitario nazionale**

*2. Le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti negli articoli 3, 4, 5, comma 2, 7, 9 e 15, comma 1. Per l'attuazione delle ulteriori disposizioni di cui la presente decreto, si procede tramite accordo da sottoscrivere ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997 in sede di Conferenza unificata.*

### **TITOLO III**

### **MERITO E PREMI**

#### **CAPO I**

## **Disposizioni generali**

### **Art. 17. Oggetto e finalità**

1. Le disposizioni del presente titolo recano strumenti di valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa informati a principi di selettività e concorsualità nelle progressioni di carriera e nel riconoscimento degli incentivi.

2. Dall'applicazione delle disposizioni del presente Titolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate utilizzano a tale fine le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

### **Art. 18. Criteri e modalità per la valorizzazione del merito ed incentivazione della performance**

1. Le amministrazioni pubbliche promuovono il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzano i dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera.

2. È vietata la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi del presente decreto.

### **Art. 19. Criteri per la differenziazione delle valutazioni**

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

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

*Art 19-bis. Partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali*

*1. I cittadini, anche in forma associata, partecipano al processo di misurazione delle performance organizzative, anche comunicando direttamente all'Organismo indipendente di valutazione il proprio grado di soddisfazione per le attività e per i servizi erogati, secondo le modalità stabilite dallo stesso organismo.*

*2. Ciascuna amministrazione adotta sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini in relazione alle attività e ai servizi erogati, favorendo ogni più ampia forma di partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi, secondo quanto stabilito dall'articolo 8, comma 1, lettere c) e d).*

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

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

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

## **CAPO II**

### **Premi**

#### **Art. 20. Strumenti**

1. Gli strumenti per premiare il merito e le professionalità sono:

a) il bonus annuale delle eccellenze, di cui all'articolo 21;

b) il premio annuale per l'innovazione, di cui all'articolo 22;

c) le progressioni economiche, di cui all'articolo 23;

d) le progressioni di carriera, di cui all'articolo 24;

e) l'attribuzione di incarichi e responsabilità, di cui all'articolo 25;

f) l'accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale, di cui all'articolo 26.

2. Gli incentivi di cui alle lettere a), b), c), ed e) del comma 1 sono riconosciuti a valere sulle risorse disponibili per la contrattazione collettiva integrativa.

### **Art. 21. Bonus annuale delle eccellenze**

*1. Ogni amministrazione pubblica, nell'ambito delle risorse di cui al comma 3-bis dell'articolo 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, può attribuire un bonus annuale al quale concorre il personale, dirigenziale e non, cui è attribuita una valutazione di eccellenza.*

2. Nei limiti delle risorse disponibili, la contrattazione collettiva nazionale determina l'ammontare del bonus annuale delle eccellenze.

3. Il personale premiato con il bonus annuale di cui al comma 1 può accedere agli strumenti premianti di cui agli articoli 22 e 26 a condizione che rinunci al bonus stesso.

4. Entro il mese di aprile di ogni anno, le amministrazioni pubbliche, a conclusione del processo di valutazione della performance, assegnano al personale il bonus annuale relativo all'esercizio precedente.

### **Art. 22. Premio annuale per l'innovazione**

1. Ogni amministrazione pubblica istituisce un premio annuale per l'innovazione, di valore pari all'ammontare del bonus annuale di eccellenza, di cui all'articolo 21, per ciascun dipendente premiato.

2. Il premio viene assegnato al miglior progetto realizzato nell'anno, in grado di produrre un significativo cambiamento dei servizi offerti o dei processi interni di lavoro, con un elevato impatto sulla performance dell'organizzazione.

3. L'assegnazione del premio per l'innovazione compete all'Organismo indipendente di valutazione della performance di cui all'articolo 14, sulla base di una valutazione comparativa delle candidature presentate da singoli dirigenti e dipendenti o da gruppi di lavoro.

4. Il progetto premiato è l'unico candidabile al Premio nazionale per l'innovazione nelle amministrazioni pubbliche, promosso dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

### **Art. 23. Progressioni economiche**

1. Le amministrazioni pubbliche riconoscono selettivamente le progressioni economiche di cui all'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro e nei limiti delle risorse disponibili.

2. Le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione.

#### **Art. 24. Progressioni di carriera**

1. Ai sensi dell'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.

2. L'attribuzione dei posti riservati al personale interno è finalizzata a riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni.

#### **Art. 25. Attribuzione di incarichi e responsabilità**

1. Le amministrazioni pubbliche favoriscono la crescita professionale e la responsabilizzazione dei dipendenti pubblici ai fini del continuo miglioramento dei processi e dei servizi offerti.

2. La professionalità sviluppata e attestata dal sistema di misurazione e valutazione costituisce criterio per l'assegnazione di incarichi e responsabilità secondo criteri oggettivi e pubblici.

#### **Art. 26. Accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale**

1. Le amministrazioni pubbliche riconoscono e valorizzano i contributi individuali e le professionalità sviluppate dai dipendenti e a tali fini:

a) promuovono l'accesso privilegiato dei dipendenti a percorsi di alta formazione in primarie istituzioni educative nazionali e internazionali;

b) favoriscono la crescita professionale e l'ulteriore sviluppo di competenze dei dipendenti, anche attraverso periodi di lavoro presso primarie istituzioni pubbliche e private, nazionali e internazionali.

2. Gli incentivi di cui al comma 1 sono riconosciuti nei limiti delle risorse disponibili di ciascuna amministrazione.

### **Art. 27. Premio di efficienza**

1. Fermo restando quanto disposto dall'articolo 61 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e dall'articolo 2, commi 33 e 34, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, una quota fino al 30 per cento dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno delle pubbliche amministrazioni è destinata, in misura fino a due terzi, a premiare, secondo criteri generali definiti dalla contrattazione collettiva integrativa, il personale direttamente e proficuamente coinvolto e per la parte residua ad incrementare le somme disponibili per la contrattazione stessa.

2. Le risorse di cui al comma 1 possono essere utilizzate solo se i risparmi sono stati documentati nella Relazione di performance, validati dall'Organismo di valutazione di cui all'articolo 14 e verificati dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

3. Le risorse di cui al comma 1 per le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e i relativi enti dipendenti, nonché per gli enti locali possono essere utilizzate solo se i risparmi sono stati documentati nella Relazione di performance e validati dal proprio organismo di valutazione.

### **Art. 28. Qualità dei servizi pubblici**

1. Il comma 2 dell'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, è sostituito dal seguente: «2. Le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità sono stabilite con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche. Per quanto

riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle regioni e dagli enti locali, si provvede con atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, su proposta della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche.».

## **CAPO III**

### **Norme finali, transitorie e abrogazioni**

#### **Art. 29. Inderogabilità**

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 31, per le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e per gli enti locali, le disposizioni del presente Titolo hanno carattere imperativo, non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva e sono inserite di diritto nei contratti collettivi ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile, a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto.

#### **Art. 30. Norme transitorie e abrogazioni**

1. La Commissione di cui all'articolo 13 è costituita entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

2. Gli Organismi indipendenti di cui all'articolo 14 sono costituiti entro il 30 aprile 2010. Fino alla loro costituzione continuano ad operare gli uffici e i soggetti preposti all'attività di valutazione e controllo strategico di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

3. In sede di prima attuazione del presente decreto, gli Organismi indipendenti di cui all'articolo 14 provvedono, entro il 30 settembre 2010, sulla base degli indirizzi della Commissione di cui all'articolo 13 a definire i sistemi di valutazione della performance di cui all'articolo 7 in modo da assicurarne la piena operatività a decorrere dal 1° gennaio 2011. La Commissione effettua il monitoraggio sui parametri e i modelli di riferimento dei predetti sistemi ai sensi dell'articolo 13, comma 6, lettera d).

4. A decorrere dal 30 aprile 2010 sono abrogate le seguenti disposizioni del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286:

a) il terzo periodo dell'articolo 1, comma 2, lettera a);

- b) l'articolo 1, comma 6;
- c) l'articolo 5;
- d) l'articolo 6, commi 2 e 3;
- e) f) l'articolo 11, comma 3.

**Art. 31. Norme per gli Enti territoriali e il Servizio sanitario nazionale**

1. Le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti negli articoli 17, comma 2, 18, **19**, 23, commi 1 e 2, 24, commi 1 e 2, 25, 26 e 27, comma 1.

=====