

Prospettive di Performance management in un Ente Pubblico di Ricerca

L'esperienza dell'Organismo Indipendente di Valutazione
del Consiglio Nazionale delle Ricerche



Consiglio Nazionale delle Ricerche

Prospettive di Performance management in un Ente Pubblico di Ricerca

L'esperienza dell'Organismo Indipendente di Valutazione
del Consiglio Nazionale delle Ricerche

Curatori editoriali

Agostino La Bella

Presidente dell'OIV CNR dal 2010 al 2016

Giuseppina Passiante

Componente dell'OIV CNR dal 2010 al 2016

Gianpiero Ruggiero

Responsabile Struttura di Particolare Rilievo "Misurazione della Performance" del CNR

Autori

Riccardo Coratella

Stefania Giuffrida

Maria Teresa Pugliese

Gianpiero Ruggiero

ISBN 978-88-8080-239-6

© Edizioni CNR 2017

Piazzale Aldo Moro, 7

00185 Roma

Sommario

Presentazione	7
1. L'attuazione del D. Lgs 150/2009 in Italia e nel CNR (Gianpiero Ruggiero e Stefania Giuffrida)	11
2. Il ruolo dell'OIV nel sistema dei controlli interni (Gianpiero Ruggiero e Maria Teresa Pugliese)	63
3. La valutazione degli ambiti comportamentali (soft skill): l'esperienza del CNR (Gianpiero Ruggiero e Riccardo Coratella)	91
4. L'impegno dell'OIV sul fronte culturale: le persone al centro (Gianpiero Ruggiero)	117
Appendice. La Tag Cloud dell'OIV del CNR	137
Bibliografia	163

1. L'attuazione del D. Lgs 150/2009 in Italia e nel CNR

di Gianpiero Ruggiero e Stefania Giuffrida

1.1 Problemi versus soluzioni

Le difficoltà incontrate in questi ultimi anni nel mettere a punto un rodato sistema di valutazione delle performance del CNR e più in generale della PA, e della dirigenza in particolare, sono state molte e variamente articolate. Difficoltà operative che non possono, da sole, giustificare l'eccessivo scetticismo che spesso aleggia intorno alla valutazione. O, peggio ancora, indurre a ritorni al passato improponibili sul piano dell'impianto normativo che regola la PA e ancor più su quello delle condizioni oggettive in cui la stessa si trova a operare.

Siamo di fronte a un mutamento complessivo della società e dell'economica che rende cruciale e vitale l'ammodernamento dei sistemi pubblici: puntare sulla fiducia verso l'agire pubblico, sulla centralità del cittadino-utente, sulla digitalizzazione, parole chiave di questi processi, diventa la vera sfida delle nostre istituzioni. È evidente che di fronte a queste sfide, gli atteggiamenti rassegnati o rinunciatari vanno rapidamente dissipati, per far posto a un rinnovato impegno nella creazione delle condizioni e delle soluzioni più idonee al miglioramento delle performance, con tutto ciò che questo comporta. È richiesto per esempio guardarsi dalla "illusione del legislatore", ovvero pensare che basti una legge per attuare un vero cambiamento. Servono meno leggi e più manuali; meno giuristi e più ingegneri, economisti ed esperti di lavoro in rete; meno adempimenti e più coraggio per un'apertura vera delle amministrazioni alla collaborazione con il mercato e con i cittadini. Una buona legge può abilitare una possibilità, ma occorre poi che le amministrazioni la sappiano cogliere, coltivandola con un lavoro di accompagnamento al cambiamento. Servono anche nuovi modelli di amministrazione, più aperte verso nuovi paradigmi, che si fondino il più possibile su quattro "E":

- **Endorsement** (formazione e impegno della classe politica e dirigente);
- **Empowerment** (formazione e commitment degli operatori della PA a vari livelli);
- **Engagement** (coinvolgimento dei dipendenti e avviamento alla collaborazione);
- **Enforcement** (impegno e misure di verifica dell'attuazione).

Infine, serve la digitalizzazione delle amministrazioni che costringa tutta la macchina burocratica a ripensarsi. Un processo, questo, ritardato soprattutto dalle competenze.

Sperare di portare la PA a rispondere ai nuovi bisogni del Paese solo attraverso le leggi, con amministrazioni in cui prevalgono figure di giuristi, ci destina ad un inevitabile fallimento. Dobbiamo invece assicurare dirigenti e funzionari pubblici, affetti dalla paralizzante sindrome della "burocrazia difensiva", attraverso un puntuale accompagnamento al cambiamento, come peraltro dovrebbe fare qualsiasi organizzazione complessa.

Dall'esame delle due relazioni che la CiVIT ha presentato al Governo, la prima nel 2012 e la seconda nel 2014, è possibile ritrovare quelle cause che hanno impedito l'attuazione delle nuove procedure di valutazione della performance.

Nella prima relazione, presentata a dicembre 2012, la CiVIT afferma che: *«i problemi organizzativi e le difficoltà di attuazione della normativa, inevitabili nelle fasi iniziali di ogni processo di cambiamento dell'organizzazione della pubblica amministrazione, nel caso specifico sono accentuati dalla difficile congiuntura finanziaria e politica e dalla complessità del disegno riformatore, sulla cui realizzazione la CiVIT stessa è chiamata a vigilare. Appare importante segnalare i primi risultati di questo processo che vanno considerati non tanto in vista dell'immediato miglioramento del rendimento delle amministrazioni, quanto come avvio di un percorso di adeguamento delle stesse ai principi della riforma. Si tratta di un processo dinamico che, alla luce dell'esperienza maturata e delle difficoltà manifestate, pur in modo differenziato, dalle amministrazioni, va orientato in modo da sottolinearne la "strumentalità" ad altre politiche di riforma, volte alla semplificazione e al controllo dei costi delle strutture pubbliche».*

Anche nella seconda relazione della CiVIT, presentata a febbraio 2014, vengono evidenziate criticità sulla corretta adozione da parte delle amministrazioni pubbliche del ciclo della performance, che si sarebbe *«sviluppato in un contesto di grave congiuntura economica e in presenza di ulteriori provvedimenti legislativi di contenimento e di razionalizzazione della spesa che, nella prospettiva del superamento dell'approccio delle riduzioni lineari di spesa, hanno cercato di introdurre alcuni primi interventi di carattere selettivo e fondati su processi di riorganizzazione delle amministrazioni. Le modifiche normative intervenute nel corso del 2013 (D.L. n. 101/2013 come convertito in Legge n. 125/2013) sull'assetto dell'Autorità e soprattutto, per quel che rileva in queste sede, sulle competenze relative alla performance (passate all'ARAN per i mesi di settembre e ottobre, per poi ritornare in seno all'Autorità) hanno condizionato tempi e modalità del Ciclo 2012, nonché della nomina degli OIV al termine del loro primo triennio di attività, proprio nella fase conclusiva del Ciclo stesso».*

Relativamente alle criticità rilevate nelle due relazioni CiVIT¹, in ordine di frequenza e con riferimento alle Istituzioni e agli Enti di ricerca, si ritrovano:

- carenza di sistemi informativi a supporto della misurazione della performance (89% degli EPR);
- difficoltà nell'implementazione del sistema di misurazione e necessità di un suo adeguamento (56%);
- non adeguata definizione degli obiettivi, degli indicatori e dei target (44% degli EPR);
- mancata valutazione del personale non dirigenziale (44%);
- obiettivi strategici non rappresentativi dell'intera attività dell'amministrazione (44%);
- difficoltà dovute alla presenza di personale² al quale non si applicano le disposizioni del D. Lgs 150/2009 (44%);

¹ Le relazioni finali della CiVIT sulle performance delle PA sono consultabili sul sito dell'Autorità anti corruzione ANAC all'indirizzo <http://www.anticorruzione.it/>

² Per un approfondimento si veda il D.P.C.M. 26 gennaio 2011 recante "Determinazione dei limiti e delle modalità applicative delle disposizioni del Titolo II e III del Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, al personale docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale nonché ai tecnologi e ai ricercatori degli enti di ricerca".

- scarsa integrazione del ciclo della performance con gli altri processi di programmazione e controllo (33%);
- scarso coinvolgimento nell'individuazione di obiettivi, indicatori e target e inadeguatezza del sistema di monitoraggio degli obiettivi (22%).

Nel periodo di avvio dei primi cicli di gestione della performance si è osservata una certa omogeneità nella distribuzione delle criticità presenti nel comparto della ricerca, con l'evidenza di un paradosso. L'attenzione delle amministrazioni, anche se apparentemente concentrata sulla performance individuale, in effetti ha "piegato" quella organizzativa così tanto da consentire a tutti di conseguire il risultato atteso e il relativo trattamento economico. Nel contempo, per effetto di intese e interventi di varia natura, la minaccia di una valutazione vincolata al sistema delle fasce e delle graduatorie si è stemperata, o è stata rinviata, ma questo non ha evitato che la valutazione individuale fosse omessa o realizzata, in molti casi, in modo formalistico. Peraltro, la gran parte delle amministrazioni ha evidenziato il conseguimento sostanziale dei propri obiettivi strategici. Solo in alcuni casi le amministrazioni hanno affrontato in modo autocritico la problematicità di tale risultato o hanno sottolineato le ragioni del mancato conseguimento dei target prefissati.

La credibilità del processo stesso ha imposto alle amministrazioni e agli OIV di valutare le ragioni di tale "inatteso" risultato. Esso potrebbe essere stato determinato dalla difficoltà di applicare correttamente il processo di programmazione e controllo, a partire dall'appropriatezza degli obiettivi e degli indicatori individuati per misurarli. Infine, è possibile che la grande attenzione posta dalla normativa al collegamento tra conseguimento degli obiettivi strategici, valutazione individuale e attribuzione della premialità abbia causato un "corto circuito" logico.

A parere della CIVIT, infatti, *«gli straordinari risultati positivi nel conseguimento della gran parte gli obiettivi strategici, rendicontati da parte di tutte le amministrazioni, appaiono irrealistici ed in contrasto con la percezione dei cittadini sull'efficacia dell'azione delle amministrazioni pubbliche centrali. In sostanza, appare evidente il "cortocircuito logico" tra le difficoltà del contesto, la riduzione delle risorse disponibili, le criticità organizzative e, a dispetto di tutto ciò, la capacità di conseguimento brillante degli obiettivi strategici. Solo in pochissimi casi le amministrazioni hanno evidenziato auto criticamente le difficoltà di conseguimento dei target prefissati e gli OIV hanno contribuito significativamente a tale rigoroso processo di autovalutazione».*

L'impianto della riforma, per la parte relativa alla valutazione della performance individuale, è stato certamente condizionato dai vincoli posti sul versante contrattuale e delle dinamiche retributive del pubblico impiego, con il conseguente avvio di una lunga fase transitoria caratterizzata dalla scarsità delle risorse disponibili e dal differimento dell'attuazione di alcuni degli strumenti previsti. In molti casi, infatti, i processi connessi al ciclo della performance non sono ancora completamente presidiati e integrati e le criticità più significative riguardano il personale non dirigenziale. Appare fortemente critico il legame tra gli esiti della valutazione individuale e le forme di incentivazione economica o di progressione di carriera, spesso legate a modalità di distribuzione e procedure stabilite in accordi contrattuali risalenti a periodi antecedenti l'entrata in vigore della riforma del 2009.

Col passare degli anni però si sono registrati due cambiamenti positivi, entrambi degni di

nota. Il primo riguarda la maggiore e più diffusa disponibilità ad accettare l'approccio valutativo come punto di forza su cui innestare concretamente i processi di ammodernamento. Sebbene ci siano state battute d'arresto dovute perlopiù a un diffuso scetticismo rispetto alla possibilità che le leggi e le declaratorie possano trasformarsi in mutamento reale dei comportamenti, tuttavia è fuori dubbio che la valutazione, come passaggio chiave del miglioramento, sia entrata ormai nella cultura comune e, quindi, le relative resistenze vadano via via indebolendosi.

In secondo luogo, si sono consolidate negli ultimi anni esperienze significative che dimostrano come ad ogni livello della PA non siano pochi i casi in cui sono stati raggiunti risultati positivi, talvolta di eccellenza. Di conseguenza, il forte impulso immesso nei processi di ammodernamento dal D. Lgs 150/2009, anche se non ha trovato sempre un terreno fertile e maturo, può comunque contare su una maggiore sensibilità e su un patrimonio prezioso di buone pratiche che consentono di non partire da zero e di fare tesoro dei risultati raggiunti.

Quindi un percorso che non è stato inutile, anche nella prospettiva di mettere a fuoco i punti deboli su cui è ancora necessario investire, sia in termini di riflessione che di esperienze sul campo. Più in particolare, i punti critici di debolezza che l'OIV del CNR ha riscontrato, sul piano della operatività delle strutture e del ruolo effettivamente giocato all'interno dell'amministrazione, che appaiono come tratti comuni di debolezza per tutte le PA, si possono riassumere in sette punti critici, veri e propri nodi da sciogliere.

1.2 I grandi nodi da sciogliere

1.2.1 Input politico-programmatici chiari e praticabili: rischio di scarso coinvolgimento nei processi decisionali

Un primo elemento di debolezza “strutturale” dell’impianto regolamentare nasce dal fatto che il processo di valutazione viene gestito per lo più a chiusura del ciclo di gestione della performance. Pertanto il suo funzionamento risente delle carenze di presidio nelle altre fasi di cui il ciclo si compone. Pesa, soprattutto, una difficoltà nella programmazione degli obiettivi strategici e operativi e, di conseguenza, la scarsa capacità dei piani di individuare obiettivi chiari e raggiungibili da assegnare alle strutture e ai singoli. Inoltre, non è sufficientemente garantita la coerenza tra la programmazione strategica (delle singole amministrazioni) e la programmazione finanziaria.

È del tutto evidente che, se a monte gli organi di vertice non presidiano bene la fase di programmazione, di tracciare linee guida, piani sufficientemente precisi nei loro obiettivi e integrati tra loro, realistici rispetto alla loro attuazione, a valle la macchina burocratica difficilmente potrà recuperare i deficit di indirizzo e impostare in modo adeguato la propria attività. Se è vero che molto si può aggiustare lungo la strada, d’altra parte questo impedisce una buona organizzazione del lavoro e impone la rincorsa permanente delle emergenze e degli adattamenti ex post. Inoltre, la distinzione dei compiti tra gli organi politici e la dirigenza pone in capo alle due grandi componenti della PA responsabilità diverse ma inscindibili e, soprattutto, complementari nelle loro funzioni. Una ragione in più per ritenere preliminare ed essenziale un forte orientamento al risultato da parte dell’organo politico e la chiara trasmissione di questa volontà al sistema amministrativo e burocratico. La valutazione della performance deve tenere insieme due prospettive: quella di chi deve guidare le strategie delle amministrazioni nel loro complesso e quella di chi deve guidarle giorno dopo giorno sul piano gestionale. Queste due prospettive devono essere fortemente integrate tra loro ma non devono essere confuse.

Per quanto riguarda l’esperienza nel CNR, appare particolarmente problematica la constatazione che il livello politico, un attore fondamentale nel Ciclo di gestione della performance, non sia stato costantemente presente nella formulazione di linee guida e di indirizzo per la redazione del Piano della Performance e del Programma per la Trasparenza. Altrettanto problematica è risultata la puntuale definizione ex ante degli obiettivi strategici da assegnare al Direttore Generale, quale vertice amministrativo, a cui non è mai conseguita un’azione di monitoraggio periodico sull’andamento generale e sui risultati intermedi conseguiti. In questa prospettiva, una componente essenziale del Ciclo di gestione della performance è costituita dal Sistema di misurazione e valutazione le cui potenzialità, però, come riscontrato nella pratica, non sono state sfruttate appieno dall’Ente³. A riprova della permanenza di tale criticità, in un documento elaborato dall’Ufficio per la valutazione della performance del Dipartimento della Funzione Pub-

³ Si fa presente che il “Sistema di misurazione e valutazione della performance individuale” che l’amministrazione, ai sensi dell’articolo 7 del D. Lgs 150/2009, avrebbe dovuto adottare con apposito provvedimento, alla data odierna non risulta ancora formalmente adottato.

blica, a valle di una recente diagnosi effettuata sui sistemi di valutazione, è stato evidenziato che i modelli previsti nei sistemi, raramente sono stati poi sviluppati nei Piani e spesso sono "rimasti sulla carta"; peraltro quasi la metà dei sistemi che sono stati adottati nel biennio 2010-2011 non sono stati più aggiornati, anche a seguito di rilevanti modifiche organizzative.

1.2.2 La valutazione come strumento di gestione e non come adempimento burocratico

Un altro dei principali ostacoli è l'aver basato il modello di valutazione su regole rigide e farraginose che si applicano in modo indifferenziato, indipendentemente dalla dimensione e dal tipo di attività che svolgono le amministrazioni pubbliche. Il mancato riconoscimento delle differenze esistenti tra le diverse organizzazioni, ha fatto sì che non si tenesse conto che queste ultime svolgono funzioni differenti, con modalità diverse e un diverso grado di misurabilità e confrontabilità degli output. Il rischio di concepire la valutazione come un'incombenza burocratica, da liquidare quasi con fastidio, piuttosto che da cogliere come un'opportunità di crescita e sviluppo del management, è oggettivamente molto diffuso. Se la valutazione è vissuta solo come dovere imposto dalla legge, finisce con il trasformarsi in una mera procedura del tutto indipendente e astratta dalla natura e dalle logiche del comportamento reale.

Altro rischio è quello di isolare la valutazione, in particolare quella della dirigenza, dagli altri strumenti di controllo interno. Controllo strategico, controllo di gestione, controllo amministrativo-contabile e valutazione della dirigenza sono infatti strumenti che non solo vanno messi a punto in maniera adeguata, ma che vanno anche resi compatibili e utilizzati in modo coordinato⁴.

Di converso, il processo di valutazione non deve essere inteso come un adempimento burocratico, bensì come uno strumento di gestione da acquisire e interiorizzare. Anche se il grado di consapevolezza di quanto sia importante "misurare per gestire" abbia fatto qualche passo avanti, la cultura burocratica è ancora prevalente. Ciò anche perché l'utilizzo di tecniche di valutazione cresciute nel "privato" senza adeguati processi di sviluppo e di adattamento al "pubblico" ha dimostrato la sua sostanziale inefficacia.

Per quanto riguarda l'esperienza nel CNR, appare particolarmente problematico il rispetto delle scadenze previste dal Ciclo di gestione della performance. In particolare l'art. 10, comma 1, del D. Lgs 150/2009 prevede che le amministrazioni adottino annualmente il Piano e la Relazione sulla performance rispettivamente entro il 31 gennaio e il 30 giugno. Difficoltà legate a processi di riorganizzazione e/o cambi di vertice hanno determinato nel corso degli anni un disomogeneo grado di adempimento degli obblighi documentali⁵.

⁴ Sulla necessità di integrazione del sistema dei controlli interni si veda il capitolo 2.

⁵ È il caso, ad esempio, del cambio di vertice avvenuto a metà febbraio 2016 che ha prodotto un rallentamento alle fasi del processo di valutazione 2015. Per quanto concerne gli obblighi documentali, non risulta adottato dall'ente l'aggiornamento annuale per il 2013 del Piano della Performance e non risulta adottato entro la scadenza prevista la Relazione sulla performance per il ciclo di gestione del 2015.

1.2.3 Obiettivi chiari, misurabili e sfidanti: il rischio di inadeguati sistemi di misurazione

Un altro rischio da evitare è individuare obiettivi che non consentano alla valutazione di basarsi su presupposti validi. Gli obiettivi devono essere pertanto chiari, "sfidanti" e capaci di adattarsi al variare delle condizioni, definiti in modo condiviso coi soggetti valutati, i quali devono avere la possibilità di selezionare le finalità ritenute prioritarie per la loro attività.

Spesso la tendenza è quella di riprodurre, quasi in automatico, prestazioni costanti nel tempo. È evidente che tutto ciò non considera l'evolversi dei bisogni della collettività (che chiede nuovi e migliori servizi) e dei sistemi organizzativi interni dove tecnologia, soluzioni organizzative, preparazione delle persone devono trovare riscontro in prestazioni migliori e di più elevato livello di efficienza e qualità.

Fenomeni di appiattimento delle valutazioni sulla fascia di punteggio più elevata sono frutto proprio di una mancata puntualizzazione degli obiettivi che frequentemente, anzi, sono stati fatti coincidere con le funzioni ordinarie e i compiti istituzionali che a ciascun ufficio sarebbero assegnati dagli ordinamenti delle rispettive amministrazioni.

Per quanto riguarda l'esperienza nel CNR, l'OIV nel corso degli anni ha riscontrato la presenza di tutti i rischi che questa tematica comporta. Le valutazioni effettuate nell'Ente prima dell'entrata in vigore del D. Lgs 150/2009 (decennio 1998-2009), effettuate secondo il modello contenuto nell'allora vigente delibera 757/1998, venivano elaborate direttamente dal solo Direttore Generale sulla base di relazioni in cui erano descritte le principali attività svolte con riferimento all'anno precedente, senza alcun riferimento all'assegnazione di specifici obiettivi di struttura o individuali.

Immediatamente dopo l'entrata in vigore del decreto di riforma, a partire dal 2010 con l'adozione dei primi Piani della Performance, si è assistito a un fenomeno di sovrapposizione dei compiti istituzionali all'interno del nuovo "contenitore" denominato "obiettivo", una sorta di raccogliitore di azioni ancora non bene definite e interiorizzate. Attività ordinarie e routinarie venivano assegnate ad uffici con l'etichetta di "obiettivo", facendo venire meno quel carattere sfidante e migliorativo nell'azione amministrativa. Tale fenomeno, sebbene in via di attenuazione, permane ancora oggi per alcune unità organizzative dell'Ente e potrebbe essere del tutto superato con una netta distinzione tra "obiettivo di mantenimento" e "obiettivo di miglioramento" che l'OIV ha avanzato in sede di presentazione della propria proposta di Sistema di misurazione e valutazione.

Connesso al tema degli obiettivi si trova quello dell'utilizzo degli indicatori. Nella maggioranza dei casi le amministrazioni hanno fatto ricorso a indicatori troppo rigidi, di mera impronta quantitativa, generici, non riguardanti la realtà che intendono valutare. Le analisi effettuate dalla CiVIT e dalla Funzione Pubblica hanno evidenziato in quasi tutte le amministrazioni difficoltà a far evolvere gli indicatori in relazione alle esigenze strategiche e organizzative dell'ente. Il CNR non è da meno, infatti, non risulta adottato alcun atto specifico sull'argomento e il documento riportante il Sistema di misurazione e valutazione della performance, che sarebbe stato il luogo ideale per una chiara definizione degli indicatori più utili, non è stato ancora adottato. Quest'atteggiamento "passivo" ha determinato l'orientamento dell'ente verso indicatori prevalentemente di tipo quantitativo, in via esclusiva di realizzazione fisica (documento redatto o meno)

o di processo ("stato di avanzamento del piano di azione" o "percentuale di completamento dell'attività"). Del tutto marginali sono risultati gli indicatori di risultato (output), tanto meno di impatto (outcome) o di realizzazione finanziaria (rapporto tra somme stanziare e accertate) o altri tipi di indicatori⁶.

In ottica di semplificazione e specificazione degli indicatori, l'OIV ha più volte chiarito l'importanza di un'integrazione del Ciclo della performance con il Ciclo di bilancio, chiedendo al Presidente e al Consiglio di Amministrazione una maggiore coerenza tra gli obiettivi strategici del Piano della performance e gli obiettivi da assegnare al Direttore Generale. Per gli Enti pubblici non economici nazionali tale coincidenza o coerenza dovrà avvenire anche nei confronti del Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, di cui all'art. 19 del D. Lgs 91/2011.

1.2.4 Il rischio dell'autoreferenzialità

I sistemi informativi e le tecnologie informatiche svolgono un ruolo fondamentale a supporto del Ciclo di gestione della performance. Purtroppo sono spesso assenti. I bassi livelli di adempimento riflettono la difficoltà incontrata dalle amministrazioni nell'elaborare informazioni che richiedono un adeguato sostegno tecnico e metodologico. Peraltro, la mancata istituzionalizzazione dei sistemi di contabilità analitica, finalizzati a un controllo di gestione, costituisce uno dei principali ostacoli alla produzione attendibile di dati sull'efficiente gestione degli uffici e nell'effettiva erogazione dei servizi. L'utilizzo dei sistemi informativi, poi, non risulta quasi mai avviato contestualmente all'attivazione dei sistemi di valutazione, ma solo successivamente. Ancora, la valutazione fa riferimento di norma a informazioni che derivano quasi esclusivamente da fonti interne, quindi direttamente dagli interessati. L'attività valutativa non è soggetta ad alcuna valutazione esterna che ne certifichi l'adeguatezza rispetto a standard nazionali o internazionali di controllo riconosciuti ed istituzionalizzati. Peraltro, la valutazione si estrinseca spesso in un rapporto a due valutato-valutatore, senza che siano previsti altri punti di osservazioni o il coinvolgimento del personale nel valutare il proprio superiore. Tutto ciò, crea le premesse per una autoreferenzialità della valutazione, che viene alimentata esclusivamente da riscontri ed elementi provenienti dai decisori interni.

Per quanto riguarda l'esperienza nel CNR, grazie alla spinta della Struttura tecnica di supporto e della Struttura Sistemi Informativi si è potuto registrare un netto miglioramento in riferimento all'effettiva diffusione dei sistemi informativi a supporto del Ciclo di gestione della performance. Come vedremo in dettaglio più avanti, mentre lo scambio di dati col sistema di gestione del personale è frequente, l'integrazione con gli altri applicativi gestionali avviene più di rado⁷. Sebbene ci siano margini di miglioramento in merito alle infrastrutture informatiche

⁶ Si ricorda che sul tema degli indicatori è intervenuto il D.P.C.M. 18 settembre 2012 recante "Definizione delle linee guida generali per l'individuazione dei criteri e delle metodologie per la costruzione di un sistema di indicatori ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio, ai sensi dell'articolo 23 del Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91".

⁷ Merita particolare attenzione il tema dell'integrazione tra sistemi informativi: la scarsità dei flussi informativi tra gli applicativi esistenti solleva infatti delle perplessità in merito all'attendibilità delle informazioni prodotte.

a supporto del Ciclo di gestione della performance nel CNR, sono da segnalare incoraggianti azioni di integrazione con i sistemi di controllo di gestione.

1.2.5 Una valutazione non appiattita sui livelli alti

Alcuni enti pubblici danno grande rilievo agli esiti della valutazione, collegandoli a una significativa variazione della retribuzione, altri invece non mettono in rilievo grandi legami tra risultati e compensi. Come vedremo più avanti, anche a livello internazionale ci sono diversità nel riconoscere trattamenti accessori, spesso assenti o erogati senza un vero legame con la prestazione lavorativa.

Un elemento che emerge dall'analisi sul campo è il progressivo innalzamento delle valutazioni con la conseguente concentrazione nelle fasce più elevate dei punteggi assegnati dai valutatori, sia per il personale dirigente che per il resto del personale. Questo appiattimento verso l'alto si combina, poi, con una variabilità normalmente contenuta tra un punteggio e un altro, fatto questo che accentua ancor più l'effetto di perdita di significato del processo valutativo, che penalizza i migliori e rischia di allentare la "spinta" soprattutto per quella fascia di mezzo che è la più numerosa e la più suscettibile di essere incentivata. Altro effetto negativo dell'appiattimento verso l'alto consiste nell'elevare progressivamente le attese dei dirigenti, portandoli a rivendicare sempre migliori trattamenti economici o a considerare i premi come un qualcosa di "dovuto". Sganciando la valutazione dai risultati reali qualunque pretesa diventa infatti legittima e proprio per questo difficilmente contrastabile.

Per quanto riguarda l'esperienza nel CNR, l'analisi della serie storica delle valutazioni della dirigenza, effettuata nel decennio 1998-2009 secondo il modello contenuto nella Delibera n. 757/1998, che l'OIV ha preso in esame, mostra un appiattimento dei giudizi verso il valore massimo (100%) per tutto il personale dirigente. Per quanto concerne l'erogazione dei premi di "produttività" per il personale non dirigente dei livelli IV-VIII, l'OIV ha constatato che negli anni dal 2009 al 2012⁸ le percentuali di unità di personale ammesse a beneficiare dell'intero importo economico del premio sono risultati pari al 99,9%.

Quando si sfiorano percentuali così elevate per il personale ammesso al "premio", che viene erogato con un unico coefficiente uguale per tutti, si incappa in quel fenomeno noto come "distribuzione a pioggia". Quando anche i passaggi economici nelle fasce stipendiali superiori sono regolati prevalentemente da meccanismi automatici di avanzamento e solo formalmente dipendono dall'effettiva prestazione lavorativa resa e, quindi, dal contributo individuale, è evidente che essi entrino via via nel vissuto organizzativo come prassi consolidate, inquinando anche le più sane abitudini. L'OIV ha riscontrato, infine, grandi difficoltà anche nel semplice reperimento di dati dai quali desumere informazioni circa la valorizzazione del merito per il personale non dirigenziale. Per tale motivo, ha raccomandato all'amministrazione di garantire il

⁸ Per il periodo 2013-2016, le suddette indennità non sono state erogate, in attesa dell'adeguamento dei criteri di attribuzione delle risorse ai principi di selettività e di valutazione del merito e dell'adozione di un nuovo contratto integrativo di ente.

coordinamento di soggetti, attività e sistemi informativi nell'ottica di una maggiore integrazione con il controllo di gestione.

1.2.6 Scarsa autonomia gestionale dei dirigenti

A partire dalla riforma Brunetta – in misura ancora più accentuata di quanto avveniva precedentemente – il legislatore ha assunto un approccio di tipo “dirigistico” nei confronti della dirigenza pubblica, imponendo loro una serie cospicua di obblighi giuridici attraverso cui condurre la propria attività. Quest'ultima è apparsa, infatti, particolarmente condizionata da prescrizioni legislative che fissano in modo puntuale i percorsi da seguire e impongono una serie cospicua di obblighi, il cui mancato adempimento comporta l'attivazione di diverse forme di responsabilità amministrativa, talvolta particolarmente gravose, facendo sorgere il rischio che l'attenzione dei dirigenti si focalizzi prevalentemente sul rispetto delle procedure. Il perimetro della responsabilità risulta più ampio rispetto a quello dell'autonomia effettivamente riconosciuta ai dirigenti. Ciò rende non solo più difficile, ma anche spesso poco corretto, attribuire unicamente ai dirigenti la responsabilità dell'operato degli uffici da loro diretti.

La riduzione dell'ambito di autonomia dirigenziale è stata oggetto anche di numerosi interventi legislativi, particolarmente incisivi in materia di gare e appalti, spese e controlli, adottati recentemente allo scopo di contenere o ridurre la spesa pubblica ed evitare il sorgere di fenomeni corruttivi. In particolare, la riduzione della spesa pubblica è stata ottenuta prevalentemente attraverso divieti e forti appesantimenti procedurali per le scelte di gestione. In definitiva il legislatore ha sempre più “imposto” le modalità di svolgimento dell'attività dirigenziale attraverso una progressiva “amministrativizzazione” dell'azione pubblica, che non consente di adottare adeguate politiche di razionalizzazione e valorizzazione del personale (tra cui il riconoscimento di premi per i più meritevoli) e rischia di “irrigidire” la conduzione dell'azione pubblica e di “snaturare” la privatizzazione del lavoro pubblico che si era voluto perseguire dai primi anni novanta.

In questo contesto, l'attuale piano di riforma del Governo mira a introdurre percorsi di carriera più meritocratici e flessibili, favorendo una maggiore professionalizzazione e responsabilizzazione della dirigenza. Una valutazione esaustiva della nuova riforma della dirigenza pubblica potrà essere espressa solo a seguito dell'adozione dei decreti attuativi.

1.2.7 Un'adeguata cultura della gestione del conflitto tra valutato e valutatore

Potrebbe accadere che il valutatore tema che il giudizio possa ledere in maniera significativa il rapporto con il valutato, causando un peggioramento della situazione lavorativa. A sua volta il valutato potrebbe vedere il confronto con il valutatore un momento di tensione, in cui si deve esprimere a partire da una posizione subalterna. Quest'idea di una procedura ispettiva, punitiva e sanzionatoria può essere mitigata dall'abitudine a momenti positivi di pianificazione e verifica, ma la chiave per ridurre al minimo le tensioni tra i soggetti è sicuramente l'utilizzo di

metodi di giudizio più trasparenti e completi, che comprendano potenziale, posizione e risultati conseguiti.

Tutto questo dovrebbe portare certamente a una riduzione del conflitto, riduzione che difficilmente potrà azzerarlo. C'è una tendenza molto comune e per alcuni aspetti comprensibile: la ricerca della "quiete interna". È una situazione insidiosa, perché spesso poco avvertita, e negativa perché orienta l'intero sistema a preferire la "falsa" tranquillità interna e la mancanza di conflitti anziché a "mettere in tensione" la struttura verso risultati ritenuti importanti. Questo atteggiamento tende a porre in secondo ordine due soggetti fondamentali, il cittadino e i lavoratori, che dal processo di valutazione dovrebbero trarre precisi e visibili vantaggi.

Resta quindi essenziale far crescere, accanto alla cultura della valutazione, un'adeguata cultura della gestione del conflitto come capacità primaria ed essenziale di valutatori e valutati.

1.3. Logiche di valutazione e incentivazione: una comparazione internazionale

1.3.1 Un inquadramento concettuale

Il sistema incentivante (o sistema premiante), in economia aziendale, indica il sistema operativo volto ad allineare il comportamento delle risorse umane alle aspettative dell'organizzazione, incentivando i comportamenti desiderati e disincentivando quelli non desiderati. Tale sistema è considerato parte del più ampio sistema di gestione e sviluppo delle risorse umane. Qualsiasi sistema incentivante sarà tanto più funzionale all'organizzazione quanto più l'applicazione degli incentivi e disincentivi sarà basata su criteri oggettivi e modellata in funzione dei comportamenti organizzativi tenuti (o, come si vuol dire, agiti) dal personale o dei risultati dallo stesso conseguiti. Ne segue la necessità di una stretta integrazione del sistema incentivante con il sistema di valutazione del personale e, più precisamente, con le componenti di quest'ultimo deputate alla valutazione delle prestazioni lavorative.

Un incentivo (o premio o sanzione positiva) è uno stimolo, proveniente dall'ambiente lavorativo, che incide sul processo motivazionale dell'individuo, soddisfacendo un suo bisogno e, quindi, spingendolo ad un comportamento desiderato. Al contrario, un disincentivo (o punizione o sanzione negativa o sanzione in senso stretto) è uno stimolo, proveniente dall'ambiente lavorativo, che incide sul processo motivazionale dell'individuo, allontanandolo dal soddisfacimento di un suo bisogno e, quindi, spingendolo ad evitare un comportamento indesiderato. Gli incentivi e disincentivi possono essere molto vari, in funzione dei bisogni del lavoratore su cui agiscono e delle modalità con le quali sono applicati. Alcuni sono formalizzati (si pensi agli avanzamenti di carriera o alle sanzioni disciplinari previste dai contratti collettivi) altri, invece, del tutto informali (ad esempio la stima o, al contrario, la disapprovazione del gruppo o del capo). Tra gli incentivi sono particolarmente diffusi: quelli monetari, i fringe benefits, i sistemi di carriera.

Gli incentivi monetari costituiscono la parte variabile della retribuzione, correlata alla prestazione del lavoratore (ossia ai comportamenti organizzativi agiti e ai risultati raggiunti), che si somma alla parte fissa, correlata invece essenzialmente alla posizione ricoperta. In letteratura si ritiene che l'incentivo dovrebbe incidere sulla parte fissa della retribuzione per una percentuale compresa tra il 5% ed il 10%: percentuali minori lo rendono inefficace; percentuali maggiori tendono a far sì che il lavoratore concentri tutti i suoi sforzi sugli aspetti della prestazione legati all'incentivo, aspetti che di solito sono di tipo quantitativo, a discapito degli altri, che invece sono solitamente di tipo qualitativo.

Tra gli incentivi monetari si distinguono: i bonus legati alla prestazione e gli aumenti di merito. I bonus sono corrisposti una tantum, quindi, non sono consolidati nella retribuzione del lavoratore; possono essere assegnati al singolo lavoratore o al gruppo. Le forme di bonus più diffuse sono:

- il cottimo, che lega la parte variabile della retribuzione a una misura quantitativa del risultato produttivo ottenuto dal lavoratore (cottimo individuale) o dal gruppo (cottimo collettivo);
- la componente variabile della retribuzione correlata al raggiungimento di obiettivi prefissati per il singolo lavoratore;

- il profit sharing, che lega la parte variabile della retribuzione ad una misura del risultato economico conseguito dall'impresa nel suo complesso (risultato operativo, margine operativo lordo ecc.);
- il gain sharing, che lega la parte variabile della retribuzione ad un indice dell'efficienza complessiva dell'azienda (quale potrebbe essere, ad esempio, il rapporto tra valore aggiunto e costo del lavoro);
- le stock option, che danno diritto al dipendente (solitamente un manager) di acquistare azioni dell'impresa ad un prezzo predeterminato;
- l'una tantum corrisposta al singolo lavoratore quale riconoscimento per il particolare impegno in una determinata occasione.

Gli aumenti di merito sono incrementi retributivi fissi o variabili assegnati in modo stabile e, quindi, consolidati nella retribuzione. Essi danno luogo alla progressione retributiva orizzontale, cioè a parità di ruolo ricoperto, in contrapposizione alla progressione verticale, conseguente a passaggi di categoria, qualifica o livello, che presuppongono generalmente anche una variazione di ruolo. Gli aumenti di merito vanno quindi a premiare la maggior professionalità acquisita nel ruolo di appartenenza. Anche i cosiddetti fringe benefits possono essere un utile strumento di incentivazione e fidelizzazione del personale.

Se guardiamo alle aziende del settore privato, il riferimento al contesto collaborativo e al clima organizzativo è fondamentale per capire le dinamiche più recenti che si stanno sviluppando in alcune grandi organizzazioni in merito alla sostenibilità di sistemi incentivanti. Secondo la società CEB (www.cebglobal.com), il 6% delle aziende "Fortune 500"⁹ ha infatti deciso di eliminare i ranking, in quanto sono convinte che tutto il tempo, il denaro e la fatica spesi con i vecchi sistemi non sono serviti per realizzare il loro obiettivo principale, cioè invogliare a una migliore performance i dipendenti. Il nuovo orientamento è quello di implementare un sistema più fluido, in cui i dipendenti ricevono un feedback tempestivo dai loro manager in modo continuativo in seguito a specifici compiti assegnati. Nel mese di marzo del 2016, la società di consulenza Deloitte ha annunciato il lancio, in fase di test, di un nuovo programma in cui, come in Accenture, il processo di valutazione si sarebbe svolto in modo incrementale durante tutto l'anno. Anche altre aziende leader, come Microsoft, Adobe, Gap e Medtronic, hanno trasformato il loro processo di revisione delle prestazioni. Anche se molte grandi aziende non sono ancora andate in questa direzione, CEB ha rilevato che la maggior parte è consapevole che gli attuali sistemi non sempre funzionano al meglio, che il 95% dei dirigenti non è soddisfatto del modo in cui le loro aziende svolgono le valutazioni e quasi il 90% di loro dice che il processo non produce informazioni accurate.

Diversa appare invece la tendenza per il settore pubblico, dove nelle pubbliche amministrazioni la performance management sta entrando sempre di più nell'ordinaria gestione delle risorse umane e con esso anche sistemi di misurazione e valutazioni delle prestazioni sempre più sofisticati. La letteratura ci dice che il New Public Management, che ha fortemente sostenuto

⁹ Fortune 500 è una lista annuale compilata e pubblicata dalla rivista Fortune che classifica le 500 maggiori imprese societarie statunitensi misurate sulla base del loro fatturato.

L'opportunità che anche la pubblica amministrazione si dotasse di sistemi di misurazione, ha fornito in tal senso un importante elemento di sprone. Ciò che differenzia l'esperienza dei Paesi che mostrano attitudine maggiore alla misurazione e valutazione della performance, rispetto all'esperienza italiana, non sono le singole tecniche strumentali o le caratteristiche dei processi di riforma. Piuttosto appare assumere un ruolo discriminante e di forte influenza la tradizione amministrativa presente in ciascun Paese. Occorre allora interrogarsi sulle determinanti che rendono attuabili e sostenibili processi di performance individuale e organizzativa. A tal proposito viene in aiuto uno studio condotto nel 2012 da due studiosi¹⁰ che hanno sostenuto che i dipendenti che prosperano non solo sono soddisfatti e produttivi, ma anche impegnati a costruire il futuro. Gli autori hanno scoperto che le persone che rientrano in questa descrizione hanno dimostrato, rispetto ai colleghi di pari livello, una performance complessiva migliore del 16%, percentuali di logoramento inferiori del 125%, un 32% in più di coinvolgimento nell'organizzazione e un 46% in più di soddisfazione lavorativa. Il prosperare di un individuo all'interno di un'organizzazione si basa principalmente su due componenti:

- la vitalità, ovvero la sensazione di essere vivi e in grado di provare emozioni;
- l'apprendimento, cioè la crescita che deriva da conoscenze e capacità migliori.

Alcuni sanno portare in modo naturale la vitalità e l'apprendimento all'interno della propria vita lavorativa, ma la maggior parte dei dipendenti si lascia influenzare dal contesto. I meccanismi per creare le condizioni per questo prosperare (nessuno dei quali richiede sforzi eroici o grandi risorse) sono quattro:

- 1) margine discrezionale nel prendere decisioni;
- 2) condivisione delle informazioni sull'organizzazione e sulla sua strategia;
- 3) riduzioni al minimo di forme di inciviltà;
- 4) feedback sulla performance.

Individuare i meccanismi alla base dei quali progettare sistemi incentivanti non è quindi facile, dipende molto dal contesto interno e dalla cultura interna prevalente. In ogni caso, è pacifico che aiutare le persone a crescere e a rimanere energeticamente cariche sul lavoro non è solo una cosa buona in sé, ma può anche migliorare la performance complessiva in modo sostenibile.

In un altro interessante studio condotto nel 2012, nel quale sono stati messi a confronto i sistemi di misurazione in uso nei Ministeri di sette Paesi OCSE, è stato presentato un framework¹¹ di riferimento per analizzare i sistemi di misurazione e valutazione della performance. Tale framework, sviluppato da Bouckaert e Halligan e riportato nel libro, assume quale riferimento tre azioni che i dirigenti di un'amministrazione compiono attraverso il sistema di misurazione

¹⁰ Porath Christine, Spreitzer Gretchen, 2012. *Creating Sostenibile Performance*. Harvard Business Review, pp. 49-56

¹¹ Si tratta del white paper redatto nel 2012 dall'OCAP, Osservatorio sul Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche, dal titolo "Quale performance? Indicatori e sistemi di misurazione in uso nei Ministeri di sette Paesi OCSE. Proposte per le amministrazioni centrali italiane".

della performance. In primo luogo, la misurazione, cioè la raccolta ed elaborazione di dati sulle performance. In secondo luogo, l'incorporazione di tali informazioni nei processi decisionali e l'integrazione delle stesse in documenti, processi e relazioni dell'amministrazione. Infine, l'uso delle informazioni relative alla performance e la definizione di una strategia di miglioramento delle decisioni, dei risultati e delle responsabilità relative alla performance. A seconda delle caratteristiche che queste tre dimensioni assumono, è possibile definire quattro ideal-tipi di riferimento che differiscono in termini di estensione e profondità della misurazione e operano a diversi livelli di validità, funzionalità e legittimità del sistema di misurazione e valutazione¹².

Questi ideal-tipi sono stati identificati proprio al fine di supportare la comparazione tra i diversi Paesi e tracciare un'evoluzione nel tempo della misurazione e valutazione della performance da parte delle pubbliche amministrazioni.

Viene così superata la tradizionale impostazione comparativa basata sul confronto fra tecniche impiegate per la misurazione e valutazione di specifici ambiti di performance, favorendo un approccio più sistemico. Gli ideal-tipi sono brevemente presentati nella [Tabella 1.1](#).

Tab. 1.1 Gli ideal-tipi relativi ai sistemi di misurazione e valutazione della performance

Ideal tipo	Performance measurement	Management of performances	Performance management	Performance Governance
Misurazione	Registrazione di Dati amministrativi, principalmente input e dati di processo	Misurazione di prestazioni e output	Sistema di misurazione strutturato in più livelli e dimensioni	Sistema di misurazione consolidato e aperto al contributo di soggetti esterni
Incorporazione	Limitata	Frammentata all'interno delle diverse funzioni dell'amministrazione	Integrata in maniera sistemica all'interno dell'amministrazione	Integrata in maniera sistemica all'interno e all'esterno dell'amministrazione
Uso	Limitato e prevalentemente interno	Discontinuo	Coerente e completo	Aperto all'esterno
Limiti	Sistema basato sulle regole, selettivo e poco confrontabile	Incoerenza fra le parti e le informazioni del Sistema	Complesso, forse non sostenibile come sistema stabile	Sistema difficilmente controllabile

Fonte: traduzione da op. cit.

I quattro ideal-tipi individuati sono dunque la *performance measurement*, il *management of performance*, la *performance management* e la *performance governance*. Ciascuno rappresenta appunto un tipo ideale di sistema di misurazione e valutazione della performance ed al tempo stesso identifica un livello di evoluzione e sofisticatezza di tali sistemi. Partendo da tale classificazione, Bouckaert e Halligan hanno analizzato l'esperienza di alcuni Paesi OCSE stabilendo a quale ideal-tipo si trovano i sistemi di misurazione e valutazione della performance dei medesimi.

¹² Per un approfondimento relativo ai concetti di estensione e profondità della misurazione ed agli ideal-tipi di seguito richiamati si rinvia al testo citato.

L'esito dell'analisi è riportato nella [Tabella 1.2](#). I sistemi di misurazione e valutazione della performance dei Paesi indicati all'interno di ciascun ideal-tipo presentano molti tratti in comune che giustificano il loro raggruppamento.

Tab. 1.2 La collocazione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance di alcuni Paesi

Ideal – Tipo	Paese
Performance measurement	Francia, Germania
Management of performances	Paesi Bassi, Svezia, Finlandia
Performance management	Regno Unito, Australia, Canada, Stati Uniti d'America
Performance governance	

Fonte: traduzione da op. cit.

Ovviamente gli autori segnalano come vi siano importanti variazioni fra i casi e come tali variazioni riflettano in parte approcci diversi ed in parte contesti istituzionali differenti. Come è possibile notare, tutti i Paesi a tradizione amministrativa anglosassone si collocano nell'ideal-tipo del performance management. Non è un caso che i Paesi con tradizione amministrativa di stampo anglosassone hanno sviluppato e implementato, per primi, sistemi di performance management che a oggi appaiono essere i più sofisticati per estensione e livello di integrazione nei processi decisionali. In aggiunta, in questi Paesi le pubbliche amministrazioni hanno mostrato una maggiore attitudine a rendere pubblici e fruibili i documenti relativi al proprio sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa, compresi gli esiti delle valutazioni individuali. In altre parole, tanto più è garantita trasparenza e rendicontabilità delle informazioni all'interno di un'organizzazione, maggiore sarà la credibilità delle reti relazionali e l'utilità dei processi decisionali. Il lavoro di analisi arriva alla conclusione che, in considerazione delle caratteristiche assunte dai sistemi di misurazione e valutazione della performance nelle diverse amministrazioni italiane, appare possibile ricondurre il caso dell'Italia all'ideal-tipo del performance measurement, ovvero ad uno stadio iniziale ma con significativi passi nella direzione del management della performance innescati dal D. Lgs 150 del 2009.

La letteratura economica ha ampiamente mostrato come le caratteristiche strutturali e le peculiarità del settore pubblico italiano rendano la strutturazione degli incentivi per i lavoratori, e in particolare per i dirigenti, più difficile rispetto a quello del settore privato e ha fornito una serie di indicazioni utili per individuare gli incentivi "ottimali" e le condizioni che devono sussistere per ottenerne i massimi benefici. La prassi adottata in diversi Paesi, tra cui l'Italia, è quella di usare premi collettivi piuttosto che individuali, in coerenza con il nostro sistema di relazioni industriali e sindacali che tende a una regolazione dei rapporti collettiva ed egualitaria poiché la si ritiene più utile per la coesione sociale, soprattutto in contesti in cui c'è forte interdipendenza tra prestazioni. La configurazione degli incentivi richiederebbe viceversa la differenziazione dei compensi per riconoscere i meriti individuali e il mantenimento di un contesto collaborativo. La difficoltà di disegnare un ottimale sistema di incentivi nasce anche da altre specificità che caratterizzano il settore pubblico del nostro paese. In particolare: 1) l'interposizione pubblica,

cioè la presenza al vertice dell'amministrazione di un organo politico, che è a sua volta un agente pro-tempore del Governo o dell'elettorato (che è in ultima istanza il "principale" a cui politici, dirigenti e dipendenti pubblici dovrebbero rispondere); 2) la più accentuata difficoltà di definizione degli obiettivi e di misurazione dell'output, data la natura spesso molteplice e vaga degli obiettivi delle politiche pubbliche; 3) la più limitata autonomia gestionale di cui godono i dirigenti.

Il rapporto tra politici e dirigenza. – Se nel settore privato il rapporto di agenzia si instaura tra la proprietà (diffusa o concentrata che sia) e i dirigenti, nel settore pubblico i dirigenti agiscono al contempo come agenti della collettività nel suo complesso e degli organi di vertice del potere esecutivo (che operano a loro volta in virtù di un mandato di rappresentanza protempore del loro elettorato). Questa specificità introduce un trade-off poiché gli interessi dei politici non coincidono necessariamente e interamente con quelli della collettività. Da qui nasce la necessità di bilanciare, da una parte, l'esigenza della classe politica, in quanto principale "delegato" dell'elettorato, di disporre di una burocrazia "non ostile" e cooperativa per attuare il proprio indirizzo politico e dall'altra, la necessità di limitare i poteri della classe politica per garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa a favore della collettività. Soprattutto nei sistemi dove più netta è la separazione di funzioni tra politica e amministrazione, si consente di solito ai rappresentanti del potere esecutivo di selezionare direttamente quella parte della burocrazia che ricopre le posizioni "apicali", più strettamente collegate agli organi di indirizzo politico. Si crea così una "dirigenza fiduciaria". Se i poteri di scelta, revoca e valutazione da parte dei rappresentanti del potere esecutivo si estendono oltre l'area della dirigenza fiduciaria aumentano, però, i rischi legati al fatto che la loro funzione obiettivo può differire da quella della collettività. Per queste ragioni, l'attribuzione di discrezionalità al vertice politico dovrebbe essere bilanciata da presidi volti a evitare che la scelta, la revoca e la valutazione dei dirigenti rifletta la vicinanza politica piuttosto che le competenze e il merito. Nella prassi, il punto di equilibrio nella regolazione dei rapporti che si instaurano tra dirigenza, da un lato, e rappresentanti del potere esecutivo e collettività, dall'altro, può variare in relazione al sistema politico-istituzionale, all'assetto regolamentare, alla tradizione amministrativa, al modello di responsabilità politica e al ruolo tradizionalmente assegnato alla burocrazia (nei paesi europei-continentali, la garanzia che l'azione amministrativa sia condotta secondo le prescrizioni normative adottate dai Parlamenti; nei paesi anglosassoni, il ruolo di supporto e consulenza nei confronti dei vertici del potere esecutivo). Come vedremo in seguito, nei paesi europei che rientrano nella dottrina dello "Stato di diritto" (c.d. *Rechtsstaat model*), il ruolo della dirigenza è stato per lungo tempo confinato all'attuazione dei provvedimenti legislativi che incidono in modo particolarmente rilevante sui rapporti tra amministrazione pubblica e privati, sulla gestione del personale pubblico, sull'organizzazione degli uffici e sull'attività amministrativa.

Il ruolo centrale della regolazione amministrativa ha richiesto ai dirigenti prevalentemente il possesso di competenze giuridico-amministrative piuttosto che di tipo manageriale. Diversamente, nei paesi anglosassoni (e soprattutto nel Regno Unito, che rientrano nel c.d. *Public Interest model*), l'intervento decisamente meno interventista del legislatore sulla regolazione, sia dei rapporti tra amministrazioni pubbliche e privati sia sui profili gestionali e organizzativi della

macchina burocratica, insieme alla presenza di meccanismi di accountability particolarmente forti, hanno enfatizzato un approccio più "pragmatico", più flessibile e orientato alle funzioni manageriali piuttosto che alla conformità alla legge.

Definizione degli obiettivi e misurazione dell'output. – Nel settore pubblico la quantità e la qualità dell'output prodotto, oltre che l'impegno e le capacità degli agenti, sono difficilmente osservabili e misurabili per diverse ragioni: la massimizzazione del benessere collettivo – fine ultimo della pubblica amministrazione – non è sintetizzabile in un obiettivo univoco e misurabile attraverso una metrica oggettiva (com'è invece il profitto nelle imprese for profit); inoltre, la definizione degli obiettivi da raggiungere è complicata dall'instabilità del contesto di riferimento e dalla presenza di più principali a cui i dirigenti devono rispondere. L'elevata variabilità del contesto politico ed economico in cui operano le amministrazioni pubbliche (soprattutto quelle statali a indirizzo politico) richiede poi frequenti rinegoziazioni degli obiettivi iniziali. Tale incoerenza negli orizzonti temporali (*time inconsistency*) indebolisce il potere disciplinante degli incentivi e richiede la definizione di obiettivi a più breve termine, potenzialmente però in conflitto con la natura di lungo periodo delle funzioni pubbliche. Infine, è frequente che una singola amministrazione persegua più obiettivi specifici e svolga più attività che possono porsi in conflitto tra di loro, così come può accadere che gli stessi obiettivi siano assegnati ad amministrazioni diverse o a diversi uffici all'interno della stessa amministrazione. In via di principio questi problemi potrebbero essere risolti attraverso un'accorta ripartizione delle funzioni pubbliche per evitare sovrapposizioni e duplicazioni dei compiti tra le diverse amministrazioni e tra i diversi uffici all'interno delle amministrazioni. Se, in linea di principio, un accorto disegno istituzionale e ordinamentale è prerequisito di un efficiente sistema di valutazione e incentivazione dei dirigenti e delle strutture pubbliche, nei fatti vi sono spesso dei limiti intrinseci o storici (la difficoltà di creare *ex novo* nuove strutture specializzate) che ne ostacolano la realizzazione.

Diversi studi hanno dimostrato come, in presenza di molteplici attività caratterizzate da diversi gradi di misurabilità e verificabilità, la struttura ottimale degli incentivi debba prevedere il ricorso a meccanismi più deboli e l'impiego di un numero ampio di indicatori (anche di tipo qualitativo) che riflettano le varie dimensioni del benessere collettivo. Questo consentirebbe di ridurre le distorsioni che possono presentarsi nel processo di misurazione e valutazione della performance ed eviterebbe che l'impegno venga concentrato solo sulle attività più facilmente misurabili. Più in generale, una conseguenza del fatto che i risultati dell'attività pubblica non sono normalmente sintetizzabili in un unico indicatore facilmente misurabile è che la valutazione delle performance, individuale e organizzativa, non possa completamente prescindere da una componente di natura discrezionale.

Limitata autonomia gestionale dei dirigenti. – L'introduzione di un sistema di valutazione e l'attribuzione di premi e sanzioni basati sui risultati non produce effetti se sganciata dal conferimento di adeguati margini di autonomia gestionale e organizzativa che consentono al dirigente di poter incidere sulla performance della struttura gestita e di poter esercitare un adeguato controllo sull'attività lavorativa. A prescindere da alcuni eccessi di regolamentazione che possono e dovrebbero essere rimossi, per definizione nel settore pubblico i margini di autonomia

gestionale risultano particolarmente ridotti dal momento che il dirigente è chiamato ad agire nel rispetto di stringenti vincoli procedurali.

L'insieme di questi tre fattori spiega l'importanza che nel settore pubblico assumono gli incentivi di tipo reputazionale e di carriera. L'incentivo non deriverebbe quindi dall'eventualità di un riconoscimento monetario immediato, ma dall'aspettativa di ricevere un salario più elevato in futuro, grazie a progressioni di carriera all'interno o all'esterno dell'organizzazione. È evidente che gli incentivi di carriera sono tanto più efficaci quanto più forte è il nesso tra performance e abilità, e quanto più sono accessibili e diffuse tali informazioni. L'incentivo reputazionale è poi fortemente legato alla reputazione dell'amministrazione pubblica nel suo complesso, essendo tanto più forte quanto maggiore è il prestigio di cui essa gode presso la collettività. Quest'ultima considerazione suggerisce, peraltro, la presenza di un legame importante tra incentivi e meccanismi di selezione, per l'impatto di questi ultimi sulla reputazione dell'amministrazione. Sebbene le caratteristiche sopra descritte siano comuni a tutto il settore pubblico, esistono differenze significative in relazione al tipo di funzione e/o di amministrazione che si prende in considerazione. In particolare, la gestione dei meccanismi reputazionali e la misurazione dell'output risultano più complessi nelle amministrazioni che svolgono attività creative in settori ad alta intensità di conoscenza ed alto contenuto innovativo (come gli Enti pubblici di ricerca) o che svolgono le "funzioni fondamentali" dello Stato, che operano in una condizione di unicità e "producono" regolazione (come i ministeri e le autorità di regolazione indipendenti), rispetto a quelle che offrono servizi fungibili (erogabili anche da enti privati, come l'istruzione e la sanità).

1.3.2 Un'analisi comparativa sui sistemi di performance budgeting

Il tentativo di individuare un set di indicatori multi-dimensionale che restituisca una quadro sintetico sul grado di integrazione tra i sistemi di misurazione e valutazione delle performance all'interno di un sistema Paese è stato condotto dall'OCSE, in un lavoro di indagine confluito nel rapporto *Government at a Glance 2009*. Il rapporto si compone di diverse sezioni dedicate a diversi aspetti della gestione della pubblica amministrazione in ciascuno dei Paesi OCSE.

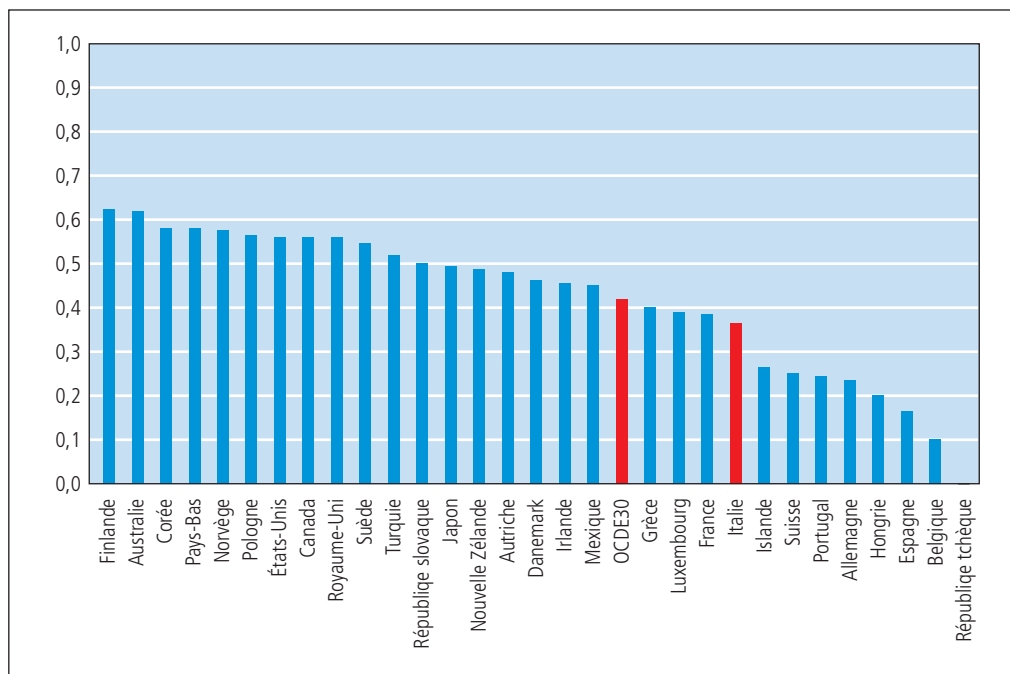
I temi trattati riguardano la composizione delle entrate e delle spese, la collaborazione ed intersezione fra settore pubblico e settore privato, il pubblico impiego, la gestione delle risorse umane, la gestione del bilancio, la semplificazione amministrativa, l'integrità e la trasparenza. Ciascun tema è trattato mediante l'identificazione di dimensioni chiave e la costruzione di un indice che misura tali dimensioni.

Nell'ambito del tema gestione del bilancio, tra gli indici considerati assume particolare interesse quello denominato "*use of performance budgeting system*". Si tratta di un indice composto da 14 variabili che in gran parte concernono il sistema di misurazione e valutazione della performance e non esclusivamente il processo di bilancio.

Mentre tutti i Paesi membri dell'OCSE hanno intrapreso nel corso degli ultimi anni riforme finalizzate a migliorare la produzione di informazioni sulla performance raggiunta, sussiste ancora una forte eterogeneità sul tipo di informazioni prodotte e sul loro effettivo impiego. La questione è analizzata nell'ambito del tema della gestione del bilancio in quanto l'implemen-

tazione di un sistema di performance budgeting richiede dati di buona qualità ed un esteso orientamento all'impiego degli stessi nei processi decisionali. La [Figura 1](#) presenta l'esito dell'analisi condotta da OCSE. L'indice oscilla fra 0 e 1, indicando al suo crescere sistemi di bilancio supportati da sistemi di misurazione e valutazione della performance integrati. Anche in questo caso è possibile notare come i Paesi a tradizione amministrativa anglosassone presentano un comportamento omogeneo rispetto all'indice osservato e presentano sistemi di performance budgeting più integrati della media.

Fig. 1.1 Indice di performance budgeting nei Paesi OCSE



Fonte: OCSE, Government at a Glance 2009

Gli approcci per lo sviluppo e l'utilizzo di informazioni relative alle performance nel processo di bilancio variano tra Paesi membri dell'OCSE e non esiste un unico modello di riferimento. Ad esempio, anche nella maggior parte dei Paesi che presenta un valore dell'indice presentato medio alto, il livello di collegamento tra informazioni relative alla performance e scelte di finanziamento si mantiene ovunque piuttosto limitato. Le informazioni relative alla performance vengono utilizzate per definire i contenuti delle politiche pubbliche e le priorità ma non per determinare le dotazioni di bilancio.

Così, ad esempio, in oltre il 75% dei Paesi, all'incapacità di raggiungere un target di performance non consegue l'eliminazione di un programma o la contrazione delle relative risorse.

Il quadro delineato dai documenti fin qui richiamati fa da premessa all'analisi contenuta nei paragrafi successivi e fornisce al tempo stesso un'importante chiave di lettura. Il nostro Paese, nonostante presenti un indice al di sotto della media OCSE, sta muovendo passi importanti verso lo sviluppo di sistemi di misurazione quanto più integrati ed aperti, che siano in grado di supportare processi decisionali relativi alle politiche pubbliche come alla gestione del personale, all'accountability come al disegno di rapporti di collaborazione più efficaci.

Una tendenza all'utilizzo di tecniche di performance budgeting è riscontrabile anche nel recente D. Lgs 218 del 2016 recante "Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca", adottato ai sensi dell'articolo 13 della L. 124/2015, con il quale è stata riconosciuta più autonomia gestionale e statutaria per gli Enti pubblici di ricerca e più libertà nelle assunzioni dei ricercatori.

Come accade già per le Università, gli Enti che hanno risorse per farlo potranno assumere liberamente, a condizione di non superare, per le spese del personale, il limite dell'80% del proprio bilancio. L'unico vincolo sarà il rispetto del budget. Peraltro, con il decreto ricevono una sistemazione organica anche le procedure di accesso ai ruoli di ricercatore e tecnologo e i sistemi incentivanti: saranno premiati i più meritevoli, nei limiti dello 0,5% della spesa complessiva del personale e gli Enti potranno istituire premi biennali in denaro per ricercatori e tecnologi. Il premio non potrà superare il limite annuo del 20% del trattamento retributivo. Nel limite del 10% dell'organico, gli Enti potranno assumere per chiamata diretta con contratto a tempo indeterminato ricercatori o tecnologi che si siano distinti per merito eccezionale o che siano stati insigniti di altri riconoscimenti scientifici in ambito internazionale.

1.3.2.1 L'erogazione di premi e incentivi in Italia

Un aspetto molto importante nella costruzione di un ottimale sistema di incentivi per la dirigenza pubblica, è costituito dalla struttura attuale con cui è disegnato il sistema di erogazione dei premi.

Le norme in vigore prevedono che la retribuzione dei dirigenti sia composta da: una retribuzione minima fissata dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro ("retribuzione tabellare"); una parte determinata in relazione all'incarico conferito che, a sua volta, si compone di una parte fissa determinata dal CCNL ("retribuzione di posizione, parte fissa") e di una variabile, determinata da ciascun ente in relazione alle risorse disponibili nell'apposito fondo ("retribuzione di posizione, parte variabile"); una componente premiale assegnata a ciascun dirigente a seguito della valutazione della performance individuale ("retribuzione di risultato"); gli importi corrisposti a titolo di retribuzione individuale di anzianità (RIA) ed eventuali assegni di indennità integrativa o personali. Nella prassi il peso relativo di queste voci stipendiali, risentendo dell'instabilità e della frammentarietà del quadro regolamentare, varia considerevolmente tra comparti e tra singole amministrazioni.

L'ARAN pubblica periodicamente, con cadenza semestrale, i dati sull'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti, sugli occupati nella PA, sulle retribuzioni medie per tipologia di rapporto di lavoro. Una lettura sinettica dei dati ARAN del 2014, ci consegna le seguenti evidenze:

- Il totale del personale non dirigente della PA ammonta all'incirca a 3.023.121 unità, di cui 72.068 appartenenti ai comparti Università e Ricerca.
- Le retribuzioni alte – pari a più di 200.000 euro l'anno – qualificate spesso come "dei dirigenti pubblici", si riferiscono a n. 164 dirigenti pubblici (i dirigenti di 1a fascia delle Agenzie fiscali e degli Enti pubblici non economici) su circa 168.000 dirigenti pubblici.
- Le retribuzioni medie del grosso dei dirigenti amministrativi oscillano fra i 75.000 e i 95.000 euro, con picchi superiori a tali importi per i dirigenti di 2a fascia degli Enti pubblici non economici (127.606 euro per 737 dirigenti), delle Agenzie fiscali (111.453 euro per 517 dirigenti), delle Autorità indipendenti (159.445 euro per 249 dirigenti), dell'ENAC (126.586 euro per 63 dirigenti), degli enti – cosiddetti articolo 60 – che "producono servizi di pubblica utilità" (116.976 euro per 209 dirigenti).
- Sono i dirigenti non amministrativi (Presidi, Medici, Tecnici del Servizio sanitario nazionale) le categorie più penalizzate rispetto alla media dei dirigenti pubblici, con picchi inferiori intorno ai 62.000 euro (dirigenti scolastici e dirigenti sanitari non medici). Il personale medico del Servizio sanitario nazionale percepisce retribuzioni medie inferiori a quelle dei dirigenti amministrativi (73.019 euro annui). Da sottolineare infine che i dirigenti non amministrativi sono il grosso della dirigenza pubblica (n. 136.701 su un totale di 167.842 dirigenti pubblici italiani).

Il dato problematico che emerge è la differenziazione delle retribuzioni fra i dirigenti; essa non sarebbe legata in modo predominante – come dovrebbe – alle differenti posizioni di responsabilità dirigenziale, ma sembra essere il retaggio di "sistemazioni" corporative che alcune amministrazioni pubbliche sono riuscite (o non sono riuscite) nel tempo "a spuntare" nel gioco variegato dei contratti pubblici, delle leggi e delle leggine. Questo è un punto di caduta notevole, anche rispetto a ordinamenti dirigenziali consimili in cui le forbici retributive sono legate all'importanza e al peso della funzione svolta e non alla collocazione in questa o quella realtà amministrativa. Non sarebbe corretto intervenire con un tratto di penna per modificare situazioni stratificatesi nel tempo. Tuttavia apparirebbe necessaria – e non esiste – un'autorità pubblica realmente indipendente e responsabile verso il Parlamento, capace di governare l'intero sistema delle retribuzioni e riorientare nel medio periodo l'asse retributivo dei dirigenti pubblici, nel senso del merito individuale e non dell'appartenenza alla "categoria".

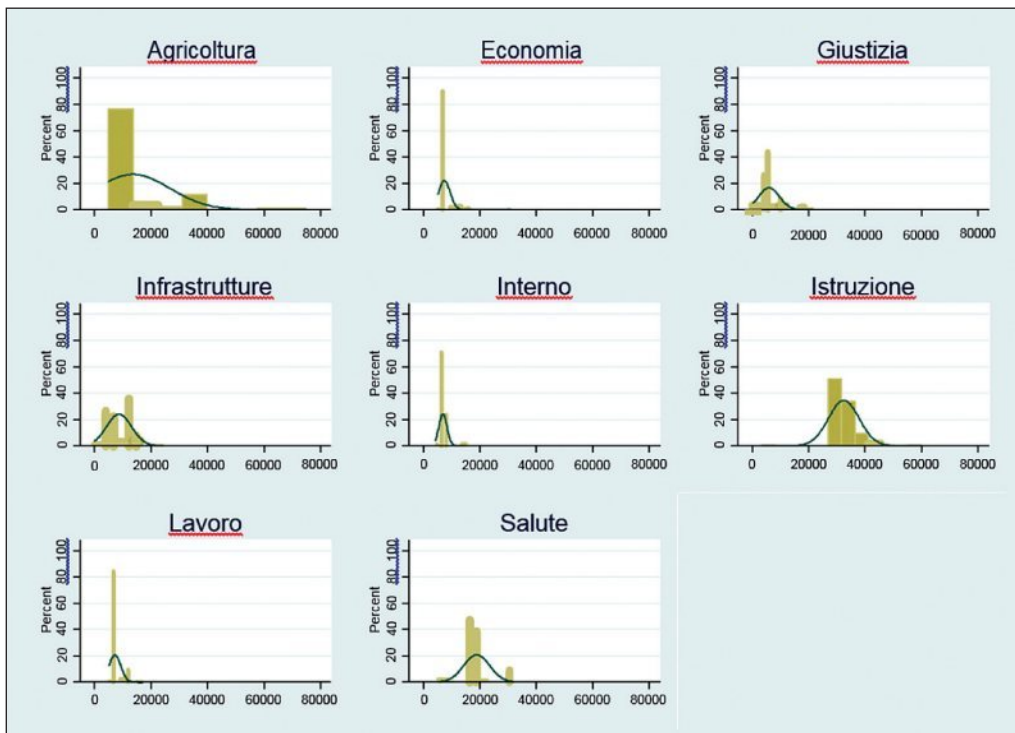
Ad un'analogia conclusione sono giunti anche gli autori della pubblicazione dal titolo "*Incentivi e valutazione dei dirigenti pubblici in Italia*", presentato nel numero 310 della collana "Questioni di Economia e Finanza" a cura della Banca d'Italia. Nel lavoro gli autori hanno analizzato la struttura attuale e l'evoluzione normativa più recente del sistema di incentivi per i dirigenti pubblici italiani. Alla luce delle principali indicazioni della teoria economica, sono state individuate le principali criticità del disegno di un sistema di incentivi ottimale: la molteplicità dei rapporti di agenzia in cui si pongono i dirigenti pubblici, la difficoltà di osservare e misurare l'output prodotto e la modesta autonomia gestionale imposta dalla legge al fine di tutelare il benessere collettivo.

L'esercizio econometrico, a cui si rimanda per gli approfondimenti tecnici, ha rivelato un sostanziale appiattimento delle retribuzioni di risultato dei dirigenti di prima fascia. La poca

variabilità osservata è poi frutto di differenze tra le singole amministrazioni piuttosto che al loro interno.

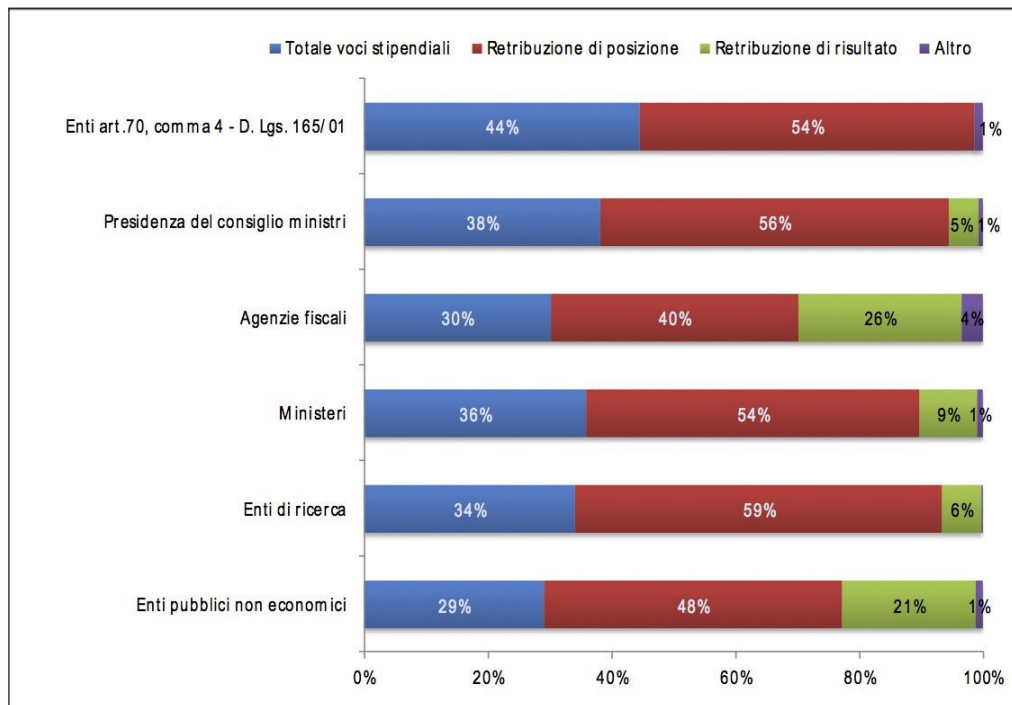
La variabilità è invece maggiore se si guarda alle retribuzioni dei dirigenti di seconda fascia, soprattutto in alcuni ministeri, quali giustizia, infrastrutture e istruzione. È invece interessante notare che si riscontrano differenze significative nei livelli delle retribuzioni di risultato tra i diversi ministeri: ad esempio, la retribuzione di risultato di un dirigente del ministero della giustizia è in media pari a un quinto di quella ricevuta da un dirigente del ministero dell'istruzione.

Fig. 1.2 Retribuzioni di risultato dei dirigenti di 2ª fascia, per Ministero



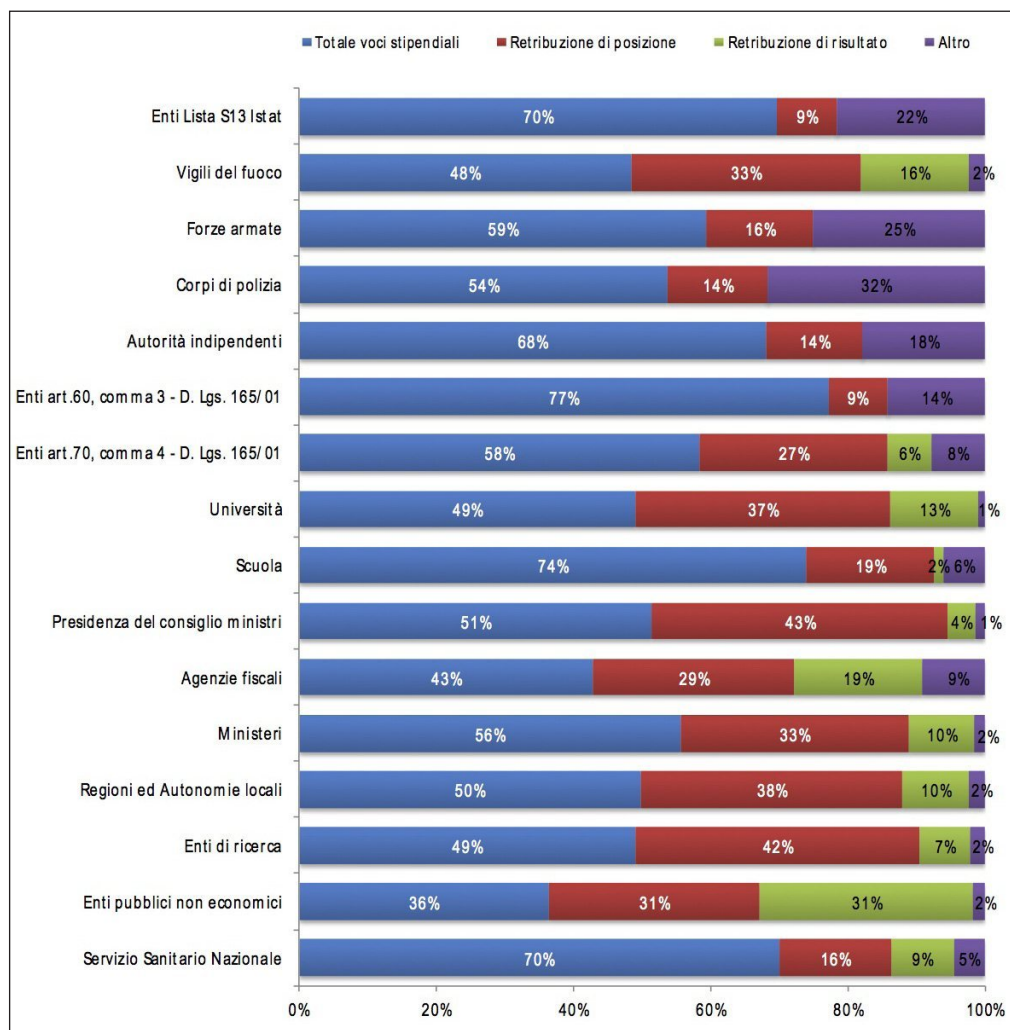
In aggiunta ai dati sulla retribuzione di risultato dei dirigenti ministeriali, si ritiene opportuno dare evidenza alle diverse tipologie di retribuzione per il restante personale del pubblico impiego.

Fig. 1.3 Retribuzioni medie pro-capite dei dirigenti di 1^a fascia – Anno 2014



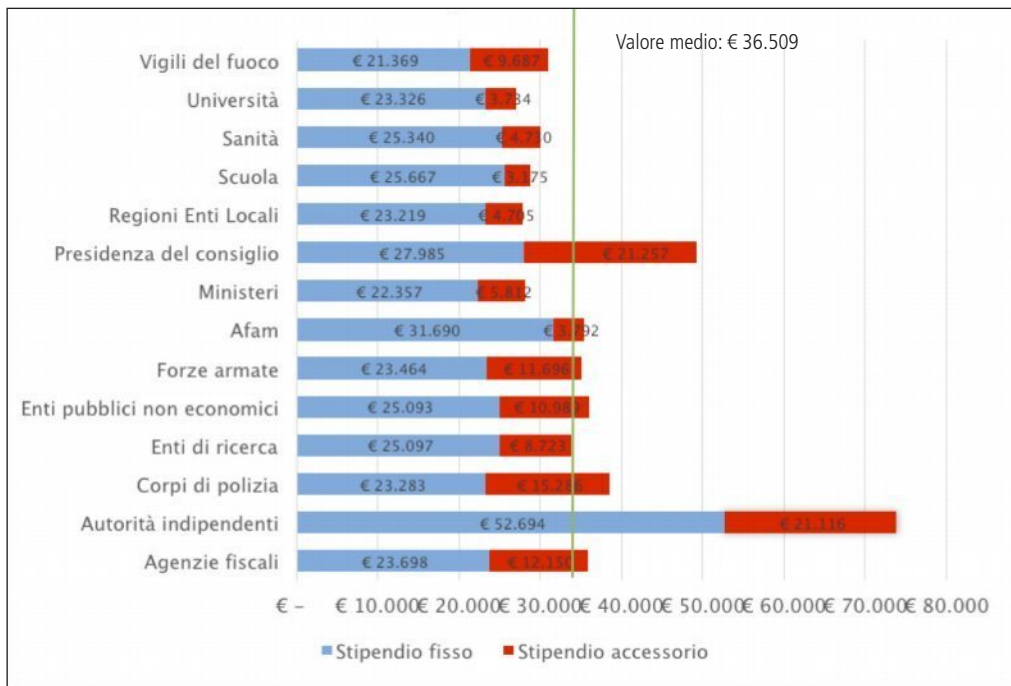
Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS-IGOP. Dati aggiornati al 30/06/2016

Fig. 1.4 Retribuzioni medie pro-capite dei dirigenti di 2ª fascia – Anno 2014



Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS-IGOP. Dati aggiornati al 30/06/2016

Fig. 1.5 Retribuzione media nella PA del personale non dirigente 2014



1.3.2.2 L'erogazione di premi e incentivi: una comparazione internazionale

Dopo aver illustrato i dati sui trattamenti economici del pubblico impiego in Italia, è opportuno dare uno sguardo ai principali sistemi premiali presenti in altri Paesi. Recentemente vi sono state diverse analisi volte ad indagare l'esistenza e la consistenza del premio salariale. Le principali analisi empiriche hanno individuato un consistente premio salariale per il settore pubblico in alcuni paesi, quali Spagna, Regno Unito e Italia; tale premio risulta maggiore per i lavoratori con basso livello di istruzione e per le donne (in alcuni paesi, come la Francia e la Germania il premio è limitato esclusivamente a queste categorie di lavoratori), infine vi sono paesi come la Svezia in cui non vi è affatto un premio salariale.

Vi sono diverse spiegazioni del premio salariale, che spesso rimandano ai differenti sistemi istituzionali: il grado di centralizzazione della contrattazione nel pubblico, la sindacalizzazione dei dipendenti di tale settore, il ruolo svolto dal decisore pubblico, che ha una funzione obiettivo diversa da quella del datore di lavoro privato e una maggiore capacità di decisione unilaterale. Altri istituti che possono influenzare i differenziali salariali, sono la protezione dell'occupazione, la presenza del salario minimo e l'estensione dell'occupazione di natura temporanea.

L'analisi che segue si riferisce ad alcuni Paesi ed ha lo scopo di verificare il ruolo svolto dalle varie istituzioni nella determinazione del premio salariale. Attraverso un'indagine comparata sono state tracciate le caratteristiche più salienti dei sistemi per incentivare e premiare i manager pubblici. Il trattamento accessorio legato alla performance nelle esperienze internazionali, in alcuni casi trova riscontro analogo allo schema presente in Italia, in altri non è regolato perché non presente del tutto.

Tutti i sistemi hanno un punto in comune: il trattamento economico collegato alla performance viene erogato esclusivamente per le figure "senior", lasciando alle figure più tradizionali dei bonus che possono riguardare accesso a formazione specializzata o a progressioni di carriera.

Il modello britannico, che al pari di quello italiano presenta una netta separazione tra sfera politica e sfera amministrativa (assegnata alle agenzie), continua a basarsi – seppur in maniera meno accentuata rispetto al passato – sul tradizionale principio della "responsabilità ministeriale" secondo cui i ministri sono responsabili nei confronti del Parlamento anche per la gestione del dipartimento di cui sono a capo e per l'implementazione delle politiche pubbliche.

Le amministrazioni pubbliche dispongono di organi di controllo interno indipendenti (uffici di audit). L'*accountability* dell'azione politica e amministrativa verso l'esterno è garantita attraverso l'attività svolta dal National Audit Office (NAO) – autorità indipendente che, per conto del Parlamento, esamina il processo di *public spending* delle amministrazioni pubbliche e aiuta i dirigenti pubblici a migliorare la performance e l'offerta di servizi, a livello nazionale e locale – e dall'accessibilità totale ai dati inerenti il funzionamento delle amministrazioni, secondo il *Freedom of Information Act*.

Il ricorso alla dirigenza "fiduciaria" (che può essere rimossa *without notice* e *without giving reasons*) riguarda prevalentemente le figure di stretta collaborazione dei ministri (gli *special advisers*) a cui sono preclusi poteri esecutivi, di gestione e di spesa. La programmazione si basa su un sistema negoziale che assicura un elevato livello di condivisione degli obiettivi tra i dipartimenti e le agenzie, il Primo Ministro e il Dipartimento del Tesoro. In particolare, per ciascun

dipartimento è definito un gruppo di azioni in relazione alle priorità politiche individuate e le relative modalità di implementazione (*Departmental Business Plan*). Ciascuna azione ha una scadenza; in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo entro il termine fissato i dipartimenti devono fornire la motivazione. I piani sono soggetti a modifiche in relazione alle priorità politiche che emergono nel corso del tempo. Sulla base di quanto stabilito nel *Departmental Business Plan* sono definiti i *Service Delivery Agreement* che individuano input, output e target di processo dei dipartimenti.

Nel Regno Unito il trattamento di risultato non si consolida in via generale (*Non-consolidated performance-related pay, NCPRP*) e viene erogato al 25% dei migliori senior nei limiti del 3,3% del budget complessivo stanziato per il relativo trattamento economico. Vi è eccezionalmente la possibilità di consolidamento di parte della retribuzione di risultato. Per il 2016 sono stati proposti lievi aumenti dei minimi salariali e l'implementazione di una sorta di misura premiale forfettaria erogata ad una quota non superiore al 10% dei senior, in aggiunta al trattamento di risultato non consolidato, entro i limiti del 3,3% del budget e per importi comunque non superiori a 5.000 £.

Gli USA, del tutto analoghi al Regno Unito, erogano i premi (performance awards) solo ai migliori executive di carriera, accantonati in un fondo accessorio che non può superare il limite del 10% del monte salari complessivo.

In Europa, ad esempio in Francia, continua ad avere un forte peso il principio della "responsabilità ministeriale", secondo cui i ministri hanno la responsabilità non solo dell'attuazione dell'indirizzo politico ma anche della gestione amministrativa dei dicasteri che dirigono. I dirigenti pubblici sono sottoposti gerarchicamente agli organi esecutivi cui spetta adottare gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno. Tuttavia l'alta burocrazia ha un forte potere nell'assunzione delle decisioni che deriva principalmente dai rigorosi meccanismi di selezione, che rappresentano un tratto caratterizzante della regolazione della dirigenza pubblica francese. L'alta burocrazia è, in particolare, formata nell'École Nationale d'Administration (ENA) e nei Politecnici: la frequenza a tali scuole consente ai loro allievi, una volta conclusa la formazione iniziale, l'immissione nei *grands corps*. Lo svolgimento della carriera all'interno dei *grands corps* favorisce la formazione di una classe dirigente connotata da una forte identità e specializzazione professionale e da uno spiccato spirito di corpo. Tra politica e alta amministrazione vi è un rapporto di elevata interconnessione (si parla di una politicizzazione della funzione pubblica e nello stesso tempo di un forte influsso di questa sulla politica). La valutazione delle prestazioni dirigenziali avviene, in particolare, con cadenza annuale; il ministro competente valuta i direttori centrali i quali valutano, a loro volta, i dirigenti del proprio dipartimento. La valutazione delle prestazioni dei direttori centrali avviene in base a tre parametri: i) i risultati individuali attestati da indicatori qualitativi (sia di output sia di outcome); ii) la qualità delle attività svolte dal dipartimento di appartenenza; iii) la valutazione delle condizioni ambientali e organizzative esogene. Il ministro competente, supportato da un comitato per le remunerazioni, provvede alla valutazione complessiva, rimuovendo, in caso di prestazioni insoddisfacenti, l'incarico dei dirigenti apicali (direttori centrali).

In Germania, i premi vengono considerati come emolumenti supplementari rispetto al trattamento fondamentale. Questo trattamento supplementare tuttavia non può superare il valore del 7% del salario mensile corrisposto in quel momento al beneficiario.

Nel caso della Spagna, in cui sono previste 14 mensilità, le retribuzioni dipendono molto dall'anzianità di servizio. I trattamenti accessori sono legati alla tipologia del contratto di lavoro e a particolari condizioni lavorative.

Nella tabella che segue vengono riportati alcuni esempi di somme erogate di trattamento base e di risultato.

Tab. 1.3 Esempi di trattamenti economici in alcuni Paesi OCSE

Paese	Trattamento base (min-max)	% retribuzione di risultato
Regno Unito	Fascia 1: 63.000 – 128.000 £	Fascia 1 (~11%): 7.000 – 15.000 £
	Fascia 2: 86.000 – 162.000 £	Fascia 2 (9% < x < 11%): 10.000 – 15.000 £
	Fascia 3: 105.000 – 208.000 £	Fascia 3 (7% < x < 10%): 11.000 – 16.000 £
Germania	Quadri superiori: ~ 46.000 – 81.000 €	≤ 7%
	Dirigenti: ~ 73.000 – 154.000 €	
USA	Senior executive service: 123.175 – 185.100 \$	5 – 20%
Spagna	Funzionari pubblici: ~ 17.000 – 40.000 €	10-17%

I punto di vista dei manager europei sui sistemi di performance

Il progetto COCOPS si occupa di comparare gli impatti delle riforme del management pubblico negli stati europei attraverso gli impatti sui cittadini.

Nato e finanziato con il VII programma quadro dell'Unione Europea, il progetto ha evidenziato molti fattori interessanti riguardo i diversi argomenti inerenti il management, ma in particolare riguardo i sistemi di valutazione della performance e il collegamento ai sistemi premiali.

Durante il progetto sono stati inviati più di 20.000 questionari in 11 Paesi europei ottenendo quasi 5.000 questionari compilati utili a misurare il clima che generano le varie riforme in Europa¹³.

In particolare in Italia i rispondenti sono stati 343, su un totale di 1.703 questionari somministrati.

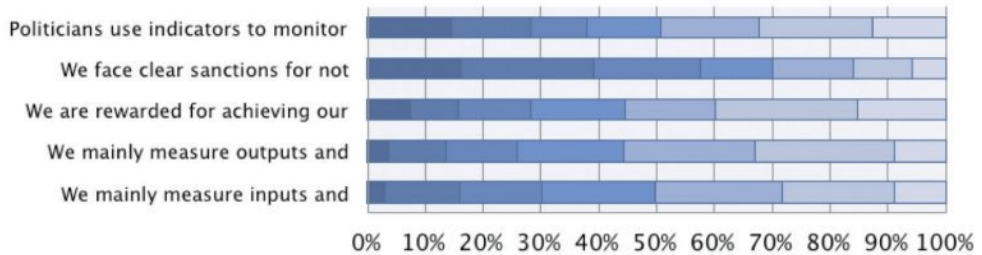
	Ministeri Centrali	Settore Medico	Ministeri Locali	Totale
Questionari Inviati	720	707	276	1.703
Questionari completati	130	136	80	343
% rispondenti	18.1%	19.2%	29.0%	20.1%

Analizzando in dettaglio i dati riportati nella tabella, le domande e le risposte riguardo tematiche sugli strumenti manageriali utilizzati, la misurazione della performance e la premialità, emergono risultati interessanti.

Alla singola domanda riguardante "quali delle seguenti affermazioni si verificano nella tua organizzazione", in tema di performance management, emerge come gli obiettivi vengano misurati attraverso i risultati raggiunti e come, effettivamente, ci sia un uso degli stessi per ragioni di premialità.

¹³ Per maggiori dettagli si veda Ongaro - Ferrè - Galli - Longo, *Public Sector Reform in Italy: Views and Experiences from Senior Executives*, maggio 2013.

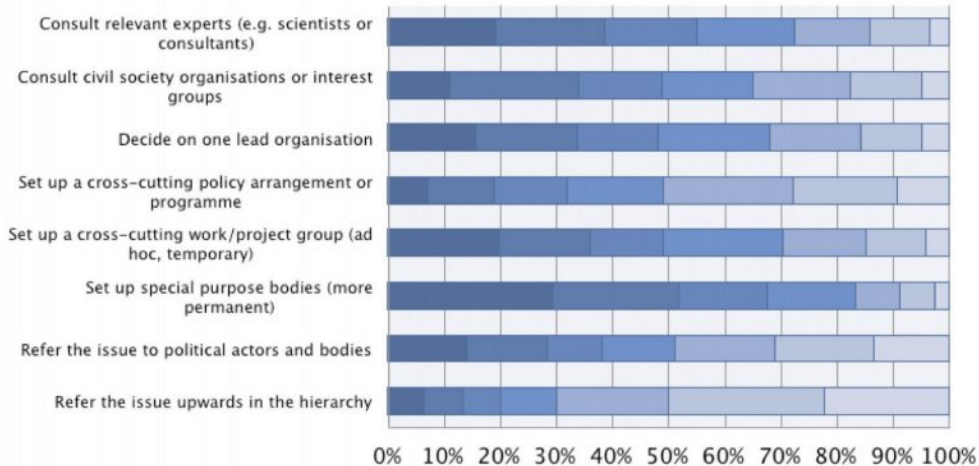
To what extent do the following statements apply to your organization?



	We mainly measure inputs and processes	We mainly measure outputs and outcomes	We are rewarded for achieving our goals	We face clear sanctions for not achieving our goals	Politicians use indicators to monitor our performance
■ Strongly disagree	3,0%	3,6%	7,5%	16,1%	14,5%
■ ...	13,0%	9,9%	8,1%	22,9%	13,6%
■ ...	14,2%	12,3%	12,6%	18,5%	9,8%
■ ...	19,6%	18,4%	16,2%	12,5%	12,8%
■ ...	22,0%	22,6%	15,6%	14,0%	16,9%
■ ...	19,3%	24,1%	24,6%	10,1%	19,6%
■ Strongly agree	9,0%	9,0%	15,3%	6,0%	12,8%

Spesso, però, nel sistema italiano ci si scontra con i grossi problemi di coordinamento dell'intera macchina burocratica (ministeri centrali, enti locali, fino ad arrivare al singolo dipendente) che offre difficile soluzione nell'immediato ma che, secondo i rispondenti, può essere migliorare nel medio/lungo periodo.

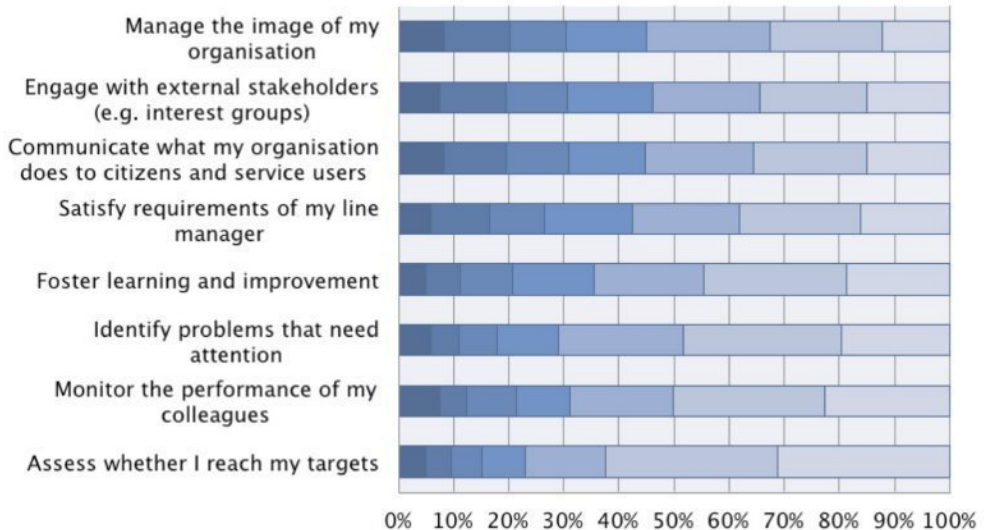
To resolve coordination problems when working with other organizations, we typically



	Refer the issue upwards in the hierarchy	Refer the issue to political actors and bodies	Set up special purpose bodies (more permanent)	Set up a cross-cutting work/project group (ad hoc, temporary)	Set up a cross-cutting policy arrangement or programme	Decide on one lead organisation	Consult civil society organisations or interest groups	Consult relevant experts (e.g. scientists or consultants)
Strongly disagree	6,5%	14,0%	29,2%	19,9%	7,1%	15,6%	11,1%	19,2%
...	6,8%	14,3%	22,6%	16,2%	11,7%	18,2%	22,9%	19,5%
...	6,8%	9,7%	15,7%	12,9%	13,0%	14,2%	14,7%	16,2%
...	10,0%	13,0%	15,7%	21,2%	17,2%	19,9%	16,3%	17,5%
...	19,7%	17,9%	7,9%	14,9%	23,1%	16,2%	17,3%	13,3%
...	27,8%	17,5%	6,2%	10,6%	18,5%	10,9%	12,7%	10,7%
Strongly agree	22,3%	13,6%	2,6%	4,3%	9,4%	5,0%	4,9%	3,6%

Quando a essere misurata non è la performance di gruppo o aziendale ma la performance individuale, gli indicatori diventano meno netti e marcati e molto diversi tra i diversi settori lavorativi. In generale sono molto più percepiti positivamente se condivisi tra valutato e valutatore soprattutto quando la linea gerarchica è chiara e la comunicazione trasparente.

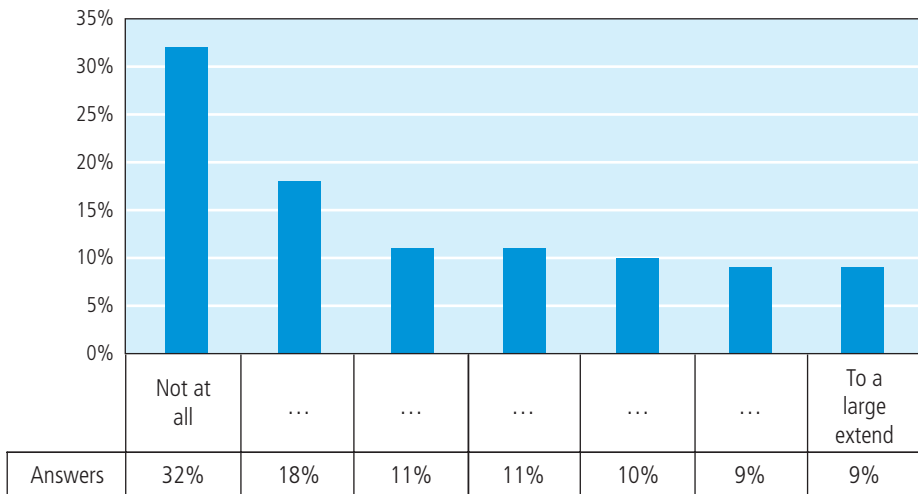
In my work I use performance indicators to



	Assess whether I reach my targets	Monitor the performance of my colleagues	Identify problems that need attention	Foster learning and improvement	Satisfy requirements of my line manager	Communicate what my organisation does to citizens and service users	Engage with external stakeholders (e.g. interest groups)	Manage the image of my organisation
■ Not at all	5,1%	7,4%	6,0%	5,0%	6,0%	8,2%	7,5%	8,1%
■ ...	4,5%	5,0%	5,1%	6,2%	10,5%	11,5%	12,0%	12,0%
■ ...	5,7%	8,9%	6,9%	9,5%	9,9%	11,2%	11,1%	10,2%
■ ...	7,7%	9,8%	11,0%	14,8%	15,9%	13,9%	15,6%	14,5%
■ ...	14,6%	18,7%	22,7%	19,9%	19,5%	19,6%	19,5%	22,6%
■ ...	31,3%	27,6%	28,7%	25,8%	21,9%	20,5%	19,5%	20,2%
■ To a large extent	31,3%	22,6%	19,7%	18,7%	16,2%	15,1%	15,0%	12,3%

In particolare, risultano molto interessanti le risposte riguardo l'utilizzo di sistemi premiali legati alla performance individuale dal quale emerge che, seppur i sistemi di valutazione siano al giorno d'oggi largamente utilizzati, il loro collegamento a un sistema premiale economico risulta essere molto scarso.

Performance related pay



1.3.3 Note conclusive

I vari lavori di analisi illustrati in questi paragrafi mostrano, nei fatti, che l'esperienza della valutazione della performance della dirigenza rappresenta lo snodo cruciale per il corretto funzionamento di un modello di incentivi: da essa dipendono sia il collegamento tra premio (monetario o di carriera) e risultato raggiunto – e quindi l'affermarsi di un principio di merito – sia l'equilibrio che si instaura tra politica e amministrazione.

In generale, può dirsi che, a partire dalle riforme adottate negli anni novanta, l'Italia si è ampiamente ispirata al modello anglosassone, caratterizzato dall'uso di sistemi di misurazione e valutazione della performance accoppiati a incentivi di natura economica. Tuttavia non ne ha condiviso alcuni aspetti "strutturali". In particolare, il legislatore italiano non ha separato l'attribuzione delle attività di indirizzo politico dai compiti "operativi" (intesi principalmente come servizi da rendere alla collettività) così come, invece, è avvenuto nel Regno Unito, in cui le prime sono prevalentemente affidate ai dipartimenti e le seconde alle agenzie. Pur tuttavia, in Italia il sistema di misurazione e valutazione della performance è stato "innestato" in un contesto di regolazione dell'azione amministrativa, dei profili gestionali e organizzativi, tradizionalmente più pervasiva di quella presente nel Regno Unito. D'altro canto, il sistema amministrativo italiano – che si è originariamente ispirato al modello francese, con cui continua a condividere alcuni tratti qualificanti – non ne ha mai fortemente condiviso il profilo regolamentare che più caratterizza la dirigenza francese, ovvero il rigoroso processo di selezione che garantisce l'ingresso di professionalità con competenze e reputazione particolarmente elevate.

L'analisi dell'esperienza di alcuni tra i Paesi dell'OCSE mette in luce come, sebbene sussista una generale condivisione di pratiche e modelli di riferimento, non esista un unico modello per la progettazione e il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni e non esista un Paese nel quale il sistema di misurazione e valutazione della performance attribuisce un livello omogeneo di rilevanza e assicura condizioni di misurabilità per tutti gli ambiti di misurazione e valutazione della performance così come sono stati declinati nel D. Lgs 150/2009.

Si tratta di un esito del tutto coerente rispetto a quanto emerge nella letteratura di riferimento, che sottolinea come i Paesi di tradizione amministrativa anglosassone abbiano per primi intrapreso un percorso di ripensamento ed evoluzione dei propri sistemi di misurazione, tanto in una prospettiva interna di rafforzamento dei sistemi manageriali, tanto in una prospettiva esterna di rendicontazione e rilevazione del grado di soddisfazione della cittadinanza.

L'esperienza degli Stati Uniti d'America, recentemente rilanciata proprio dal programma *Open Government* promosso dal presidente Obama¹⁴ conferma peraltro come questi Paesi dedichino al tema della misurazione e valutazione della performance una costante centralità nei propri processi di riforma. Anche la Finlandia si è inserita nel trend teorico delineato dal New Public Management, realizzando un percorso complessivo di riforme nel quale la performan-

¹⁴ Si fa riferimento al memorandum *Transparency and Open Government*, trasmesso dal presidente degli Stati Uniti d'America, Barack Obama, a tutti i dipartimenti e agenzie federali, nel 2009 ed alla successiva creazione del sito www.whitehouse.gov/Open.

ce management ha assunto un ruolo centrale, senza riuscire però a raggiungere il livello di evoluzione evidenziato dai Paesi anglosassoni. La Francia, dopo un decennio di investimenti finalizzati all'implementazione del processo di riforma del bilancio dello Stato, appare essere riuscita a sviluppare un sistema di misurazione, integrato al ciclo di programmazione economica e finanziaria, capace di consentire, anche con il supporto del web, un'effettiva condivisione con il pubblico di obiettivi e indicatori. La Germania, fra tutti i Paesi analizzati, appare quello meno pressato dal tema della misurazione e fortemente concentrato sui temi dell'innovazione nel servizio pubblico e della qualità delle risorse umane. Si tratta di traiettorie diverse che, come già ricordato, al momento non sembrano convergere verso un unico traguardo e sulle quali si inserisce la forte crisi finanziaria che contraddistingue questi ultimi anni.

Dall'analisi emergono infine interessanti spunti di riflessione circa il livello della sfida che si pone per le amministrazioni italiane, che solo di recente sono state chiamate ad affrontare sistematicamente il tema della misurazione della loro performance organizzativa. Le amministrazioni italiane appaiono chiamate a dare misurazione, simultaneamente, ad un insieme di ambiti¹⁵ che coprono gran parte della performance da esse realizzate. Ma particolarmente sfidante appare anche il collocarsi, nell'esperienza italiana, dei diversi ambiti ad un medesimo livello, mentre l'esperienza internazionale ben evidenzia come alcuni tra gli ambiti risultino meno rilevanti e meno misurati.

Peraltro, il paradigma amministrativo e burocratico, che ancora caratterizza la tradizione italiana, svolgerà probabilmente un ruolo determinante nella concreta evoluzione dei sistemi di misurazione da parte delle amministrazioni pubbliche. Si consideri, in tal senso, come la cultura amministrativa prevalente nel nostro contesto assuma il fatto di raggiungere gli obiettivi da parte di un'amministrazione, o di un suo dipendente, come una sorta di adempimento, un evento che deve necessariamente aver luogo, mentre nella cultura anglosassone risulta fisiologico il mancato raggiungimento di una certa percentuale di obiettivi, variabile ma tendenzialmente intorno al 20-30% del totale. Si pensi a come, nella prospettiva tipica della cultura amministrativa italiana, risulta inammissibile, quando non illegittimo, che un'amministrazione non raggiunga i suoi obiettivi. Il linguaggio introdotto dal D. Lgs 150/2009 prova a forzare tale logica, laddove assume che sono gli obiettivi, complessivamente considerati e misurati attraverso indicatori, a descrivere la performance attesa di un'amministrazione. In senso manageriale, sussiste una certa probabilità che tale performance non venga realizzata. Ma in una cultura predominata da elementi amministrativi potrebbe prevalere ancora l'idea che l'eventuale mancato raggiungimento di un certo livello di performance implichi che l'amministrazione, o i suoi dipendenti, stiano in un certo qual modo violando la legge. Appare in altri termini importante monitorare nel tempo l'emergere di eventuali elementi di tensione tra i principi e criteri di performance management introdotti dalla riforma per decreto, e il principio di uniformità dell'azione amministrativa, consolidato, diffuso, e peraltro anch'esso di origine normativa.

Evidenziata l'importanza dell'influenza che la tradizione amministrativa del nostro Paese potrebbe esercitare sull'attuazione della riforma, si pone l'opportunità di riflettere in questa sede non soltanto sugli elementi che definiscono a livello tecnico il sistema di misurazione e

¹⁵ Ci si riferisce agli 8 ambiti identificati dall'articolo 8 del D. Lgs 150/2009.

valutazione della performance ma anche e soprattutto sull'opportunità di innestare, sul percorso di riforma in essere, interventi mirati ad uno sviluppo in senso manageriale delle competenze di dirigenti e dipendenti pubblici. Se l'art. 5 del D. Lgs 150 del 2009 identifica in obiettivi e indicatori i principali elementi del sistema di misurazione di un'amministrazione pubblica, occorre sottolineare che elemento fondamentale del sistema di misurazione e del ciclo di gestione della performance sono soprattutto le persone.

Sono i comportamenti e le attitudini, nonché le competenze del management e del personale, a costituire punto di snodo della riforma. Sia perché attraverso una loro evoluzione in senso manageriale si dà alla riforma un'effettiva possibilità di trovare attuazione. Sia perché la riforma costituisce, essa stessa, occasione di evoluzione dell'amministrazione. Fondamentale appare, nel duplice senso ora delineato, includere, in modo sempre più esteso nei programmi di formazione e sviluppo delle competenze, i temi della misurazione e valutazione della performance e innescare un percorso di apprendimento che complessivamente migliori la performance stessa delle amministrazioni. Condizione necessaria, ma non sufficiente, perché tale miglioramento possa avvenire appare l'adozione sempre più diffusa di una nuova attitudine nei confronti della misurazione e di una nuova competenza in merito alla definizione di strumenti condivisi per la misurazione ex ante e la valutazione ex post della performance.

Il buon funzionamento del sistema complessivo dipenderà, poi, in larga misura da come saranno declinati i principi della delega che attengono alla valutazione. Si tratta di introdurre presidi indispensabili per garantire un percorso di carriera effettivamente meritocratico. Sarà, in particolare, indispensabile delineare un impianto regolamentare meno rigido che sappia effettivamente cogliere le differenze tra contesto locale e ministeriale, tra funzioni pubbliche che hanno caratteristiche di *policy implementation* e funzioni che erogano servizi ai cittadini.

Occorre, infine, considerare che l'efficacia dell'intervento riformatore sarà anche condizionata dal livello di autonomia gestionale e organizzativa che sarà riconosciuta ai dirigenti. Permane, dunque, la necessità di intraprendere una vasta opera di semplificazione della regolazione dell'attività amministrativa (anche) al fine di velocizzarne l'azione e di garantire una effettiva responsabilizzazione dei risultati raggiunti.

1.4. La riforma della PA e la valutazione delle prestazioni: ambiti, metriche ed esiti

1.4.1 Dall'orientamento ai compiti all'orientamento ai risultati

Il ciclo di gestione della performance, punto centrale del nuovo assetto delle organizzazioni pubbliche, ruota intorno a due documenti principali: il Piano della Performance (triennale, ma con revisioni annuali), in cui vengono identificati obiettivi e indicatori annuali dell'amministrazione; la Relazione sulla Performance, nella quale vengono analizzati a consuntivo i risultati organizzativi e individuali, per verificare l'allineamento con i risultati attesi descritti nel Piano. In generale, è possibile affermare che i principali punti di debolezza di un tale sistema risiedono principalmente:

- nelle modalità con cui vengono misurate le performance;
- nella reazione dei soggetti valutati scaturita dal tipo di sistema di misurazione e di metrica adottato;
- nelle caratteristiche intrinseche del processo di produzione di un servizio/bene pubblico;
- nel mancato allineamento tra gestione della performance e gestione del personale¹⁶.

Dalla fisica quantistica è noto che la modalità con cui si misura una grandezza produce degli effetti sul risultato della medesima rilevazione, generando un'indeterminazione che non si può eliminare. Analogamente, la misurazione delle performance di un lavoratore non può prescindere dal sistema con cui essa viene effettuata perché produce, nel breve e medio periodo, degli effetti che devono essere monitorati. Il problema di molti sistemi di governance basati su indicatori e obiettivi di performance è che, con il passare del tempo, possono ingenerarsi comportamenti opportunistici che sminuiscono le metriche¹⁷: è il caso in cui i soggetti valutati tendono a migliorare i propri risultati di performance esclusivamente rispetto a ciò che viene loro richiesto come singolo risultato atteso, ma non producendo, nella sostanza, un incremento dell'efficienza della macchina amministrativa in generale. Come ulteriore complicazione, bisogna tener conto che le teorie del performance management, così come sviluppate per il settore privato, a partire dalle logiche del New Public Management e dei sistemi di incentivazione della performance, non possono essere pedissequamente introdotte nel sistema pubblico, dove il lavoratore è soggetto anche a obblighi di natura morale che vanno dalla responsabilità sociale della sua attività, alla trasparenza e all'efficienza del suo agire.

È importante, dunque, innanzitutto chiarire gli scopi del performance management nella PA, al fine di adattarne i metodi di misurazione. È, infatti, ben noto che in organizzazioni con una forte condivisione e un elevato coinvolgimento dei dipendenti nella vision e nella missione aziendale si ottengono livelli di performance superiori alla media. In tali contesti è più facile che

¹⁶ Rebora G., Ruffini R., Turri M., 2016. *A serious game: performance management in Italian Ministries*, International Journal of Public Administration, <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2016.1201103>, pp. 1-10.

¹⁷ Van Thiels S., Leew F. L., 2002. *The Performance Paradox in the Public Sector*, Public Performance & Management Review, Vol. 25 No. 3, pp. 267-281.

le conoscenze e le capacità professionali dei dipendenti vengano tradotte in competenze che contribuiscono positivamente alla realizzazione delle strategie dell'organizzazione, poiché una forte motivazione genera risultati e nuove opportunità, innescando un circolo virtuoso che accresce i livelli di performance misurabili. Ne consegue che introdurre un sistema di misurazione della performance, senza averne prima condiviso con i soggetti interessati le finalità, le prospettive e le ricadute, in termini di opportunità, al fine di creare un contesto di riferimento condiviso, produce risultati frammentari e improntati ad una semplice logica di adempimento normativo.

La logica adempimentale è stata nettamente prevalente nei primi anni di avvio del ciclo di gestione della performance, per cui in moltissime amministrazioni si è assecondata una logica di gestione dell'ordinario e di mera conformità procedurale. Un nuovo processo, viceversa, che avrebbe richiesto cambiamenti profondi alle consuetudini, cambiamenti di paradigma nella gestione dei trattamenti economici accessori, negli avanzamenti di carriera.

È noto a tutti che la "resistenza al cambiamento" è uno degli ostacoli più duri da superare nei contesti organizzativi, perché si insinua come un male nel substrato più profondo dei lavoratori e dei processi, tanto da impedire l'attecchirsi del nuovo, del cambiamento. L'opinione pubblica mostra evidenti segni di sfiducia verso le PA e non percepisce ancora i frutti del cambiamento, perché l'azione della dirigenza è stata principalmente indirizzata all'autoconservazione dell'esistente, alla difesa del pregresso, secondo quella che è stata definita "burocrazia difensiva"¹⁸: *«È burocrazia difensiva pretendere un doppio canale digitale, ma anche cartaceo per i documenti, perché "non si sa mai". È burocrazia difensiva chiedere cento pareri prima di applicare un'innovazione e non far nulla sino a che non si ricevono. È burocrazia difensiva non interfacciare le basi di dati, ma chiedere ai cittadini informazioni che l'amministrazione ha già. È burocrazia difensiva allungare i tempi dell'entrata in vigore di un vero switch off al digitale, perché si ha paura di un giudice, civile o contabile che sia, che potrebbe non aver capito la differenza tra un documento digitale e un pezzo di carta o confondersi tra le mille definizioni di firma, con cui ci complichiamo il già tanto difficile processo di trasformazione digitale»*. Se la burocrazia difensiva è così diffusa dipende da una confusione legislativa, da una bulimia regolatoria, da una coazione a ripetere per cui si legifera dieci volte la stessa cosa, ma sempre con piccole differenze. In questo caos, l'unica salvezza percepita è quella di restare fermi, di aspettare che passi il vento dell'innovazione o di pretendere, prima di applicarle, che le novità diventino obbligatorie e ne sia sanzionata veramente la negligenza.

¹⁸ Carlo Mochi Sismondi, 2016. Il nuovo CAD e la "burocrazia difensiva", <http://www.forumpa.it/pa-digitale/ilnuovo-cad-e-la-burocrazia-difensiva>

1.4.2 L'introduzione del ciclo di gestione della performance nel CNR

Nel 2011 il CNR ha redatto il suo primo Piano della Performance, sulla base delle direttive dell'allora CIVIT che, con l'emanazione della Delibera n. 112/2010, definì la struttura e le modalità per la redazione dei Piani nelle amministrazioni destinatarie degli interventi del D. Lgs 150/2009.

Sebbene nel primo Piano del CNR (§ Fasi, soggetti e tempi del processo di redazione del Piano) fosse ben definita la programmazione del ciclo della performance, limitatamente all'Amministrazione Centrale, con i tempi di identificazione e assegnazione degli obiettivi ai Dirigenti per l'anno successivo, l'effettiva applicazione di quanto programmato si è avuta solo limitatamente ai Dirigenti e ai Responsabili delle Strutture di particolare rilievo, senza che ci fosse una reale ripartizione delle attività sulle singole unità di personale. Peraltro, il Piano è stato adottato pur in assenza di un atto deliberativo di approvazione della proposta di sistema che l'OIV aveva predisposto in fase sperimentale e avanzato, a fine 2010, come prima attuazione.

Per l'esperienza vissuta dall'OIV nel CNR, la mancata adozione del Sistema è un passaggio cruciale che a tutt'oggi ha ripercussioni non indifferenti¹⁹. Come già detto, infatti, l'articolo 7 del decreto in parola impone che «*le amministrazioni pubbliche [...] adottano con apposito provvedimento il Sistema di misurazione e valutazione della performance*», al fine di individuare fasi, tempi e modalità del processo di misurazione della performance, del collegamento con i sistemi premianti e delle procedure di conciliazione. Prendere coscienza di questa criticità è fondamentale. Delle reali motivazioni che hanno impedito l'approvazione formale della proposta di Sistema, elaborata all'epoca dall'OIV, non vi è traccia documentale. Seppure formalmente l'OIV avesse assolto al proprio compito, presentando una propria proposta di sistema, di fronte a un atteggiamento eccessivamente prudente dell'amministrazione, lo stesso Organismo ha voluto proseguire nell'azione riformatrice, caratterizzando il proprio operato sul principio di una leale e fattiva collaborazione piuttosto che su azioni ispettive cogenti o sanzionatorie.

L'idea di fondo dell'OIV, condivisa dall'amministrazione, è stata quella di portare avanti un processo graduale di valutazione delle prestazioni individuali secondo cerchi concentrici. Partendo da un cerchio più ristretto, con una platea limitata alla sola dirigenza amministrativa, si sarebbero potuti meglio metabolizzare e consolidare i cambiamenti nei processi valutativi; ciò avrebbe determinato il passaggio al cerchio più ampio, quello in cui ricomprendere anche la platea del personale non dirigenziale, ovvero i responsabili delle strutture complesse e le posizioni organizzative intermedie, per arrivare infine alla platea complessiva di tutto il personale dell'amministrazione centrale.

Se, da un lato, la stipula del nuovo contratto nazionale di lavoro per l'area dirigenziale del comparto ricerca, avvenuto nel 2010, ha aiutato e assecondato l'introduzione di nuovi processi valutativi per quella categoria di personale, allo stesso tempo, il blocco della contrattazione nazionale perpetuato per un lungo periodo in danno del personale non dirigenziale ha impedito l'evoluzione fisiologica di nuovi paradigmi valutativi anche per le altre categorie di

¹⁹ Si pensi, per esempio, all'impianto sanzionatorio previsto in questi casi, che comporterebbe l'impossibilità di erogare qualsiasi tipo di trattamento accessorio al personale.

dipendenti. A parere dell'OIV, il mancato rinnovo dei contratti è stato uno dei principali fattori che ha impedito al CNR di adottare formalmente un proprio Sistema di valutazione e, nei fatti, ha determinato un irrigidimento nelle relazioni sindacali che, a sua volta, ha fatto sì che anche le più ragionevoli proposte di cambiamento nei sistemi incentivanti presentate dai vertici dell'Ente, quale parte datoriale, fossero osteggiate o respinte da parte di alcune organizzazioni sindacali. Proposte di cambiamento che andavano incontro anche a specifiche esigenze dei dipendenti. Va ricordato, infatti, che uno dei fattori critici emersi a seguito dell'indagine sul benessere organizzativo condotta nel CNR nel 2012, riguardava proprio la mancanza di procedure di valutazione strutturate, chiare e trasparenti. L'assenza di meccanismi di valutazione chiari e codificati ha reso difficile la verifica del conseguimento dei risultati dell'organizzazione e questa difficoltà si è andata ad aggiungere a quella relativa all'individuazione di una missione chiara. Tutto questo ha impedito il coinvolgimento emotivo dei dipendenti rispetto alle sfide organizzative e alla piena adesione ai valori dell'Ente. Nella prospettiva dell'OIV, investire sui sistemi di valutazione diveniva dunque fondamentale per la valorizzazione del lavoro e l'efficacia dei processi decisionali. In tal senso i suggerimenti avanzati dall'OIV hanno fatto via via riferimento in primis a cambiamenti nelle procedure di valutazione per la dirigenza²⁰, alla necessità di rendere i processi tracciabili e trasparenti, anche attraverso l'adozione di piattaforme informatiche, alla necessità di individuare forme di coinvolgimento e di partecipazione diretta del personale nelle valutazioni.

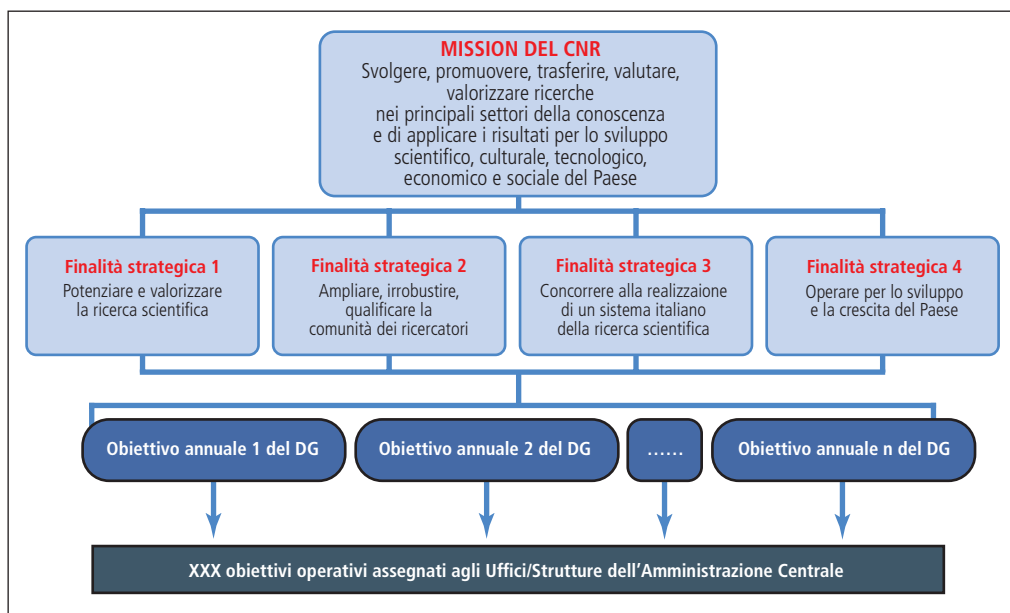
Il primo cambiamento vero che l'OIV è stato in grado di ottenere è stato quello di riuscire a modificare, nel 2012, le modalità di erogazione dell'indennità di risultato per il Direttore Generale. Si è reso necessario, a tal fine, il superamento del trattamento economico "onnicomprensivo" attribuito fino ad allora al Direttore Generale; il carattere dell'onnicomprendività impediva nei fatti di scorporare la parte di retribuzione incentivante, legata al raggiungimento di obiettivi e alla responsabilità dei risultati effettivamente conseguiti, dalla componente di parte fissa legata più alla posizione ricoperta e alle funzioni attribuite. Ciò ha comportato anche il superamento della cadenza mensile nell'erogazione del trattamento economico onnicomprensivo, attraverso l'introduzione della quota variabile del trattamento economico, configurata come indennità di risultato, da riconoscere ed erogare a valle del processo di valutazione avviato e concluso dall'OIV stesso. Ciò ha trovato riscontro nel Provvedimento del Presidente CNR n. 35 del 2 agosto 2012 (atto di conferimento dell'incarico al DG) che, per la prima volta, stabiliva come *«la retribuzione di risultato sarà corrisposta, una volta l'anno, a seguito della verifica e della valutazione dei risultati conseguiti, in coerenza con gli obiettivi annuali assegnati, effettuata dal Consiglio di Amministrazione, tenuto conto della proposta presentata dall'Organismo Indipendente di Valutazione ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lett. e) del D. Lgs 150/2009»*.

²⁰ Si fa presente che nell'indagine sul benessere organizzativo nel CNR condotta nel 2014, analizzando le risposte per profilo di inquadramento è emerso come i soli profili dirigenziali ritengano abbastanza soddisfacente l'illustrazione degli obiettivi, ma come gli stessi valutino molto scarsa l'adeguatezza del sistema vigente nel suo complesso.

1.4.3 L'albero della performance e le nuove metriche adottate nel CNR

Qualsiasi modello organizzativo l'Ente vorrà adottare in futuro, non potrà prescindere da quelli che sono gli altri elementi cardine del ciclo di gestione della performance, il Piano della performance e la Relazione a consuntivo sulla performance. Come è noto nel Piano sono declinati gli obiettivi gestionali e amministrativi cui l'intera organizzazione deve tendere. La tensione al risultato diventa fondamentale e porta con sé l'impegno di tutto il personale, perché ognuno è chiamato a fornire il proprio contributo. Un'attività di forte responsabilizzazione sul proprio operato reclama un altrettanto forte azione di programmazione delle attività, di assegnazione di compiti all'interno di ciascuna realtà lavorativa, di coerente allocazione del personale sulle varie attività progettuali. L'OIV riconosce i progressi raggiunti dall'Ente su questo fronte e dà atto del concretizzarsi, a partire dal Piano della Performance del 2013, della logica del cascading degli obiettivi operativi dell'amministrazione centrale, a partire dagli obiettivi strategici di lungo periodo dell'Ente. Il Documento di Visione Strategica (DVS) 2013-2022, approvato dal Consiglio di Amministrazione del CNR l'8 maggio 2013, fornisce la roadmap di lungo termine delle attività che il CNR intende perseguire su un orizzonte decennale (la strategia è ulteriormente dettagliata nel documento del Piano Triennale di attività dell'Ente). Di conseguenza, gli obiettivi assegnati al Direttore Generale ogni anno possono essere interpretati come la declinazione annuale degli obiettivi strategici del CNR, dai quali far discendere gli obiettivi operativi per gli uffici/strutture dell'amministrazione. Anche su questo fronte l'OIV auspica che l'ente sia in grado di redigere i documenti del ciclo della performance con sempre maggiore precisione e puntualità.

Fig. 1.6 Albero della performance del CNR



Il cosiddetto albero della performance è la mappa logica che rappresenta la connessione tra missione dell'ente, obiettivi strategici e obiettivi operativi (Figura 1.6).

Una volta assegnati dal Consiglio di Amministrazione e dal Presidente gli obiettivi al Direttore Generale, questi successivamente, a seguito di un processo di negoziazione con i responsabili dei singoli Uffici/Strutture, vengono riperticati dal Direttore Generale che provvede ad assegnare definitivamente gli obiettivi di miglioramento alle articolazioni dell'amministrazione centrale. Il monitoraggio dell'andamento gestionale viene effettuato circa a metà anno, con la richiesta agli Uffici, da parte del Direttore Generale, di dettagliare le attività svolte per ogni obiettivo e ogni competenza istituzionale. Successivamente alle modifiche procedurali per il vertice amministrativo, si è reso necessario per l'OIV chiedere all'amministrazione di apportare correttivi ai meccanismi procedurali previsti per la dirigenza amministrativa, così come declinati nella Delibera della Giunta amministrativa n. 757/1998. Si riteneva, infatti, che nel graduale processo di cambiamento, il buon esito dei meccanismi di valutazione delle prestazioni lavorative, via via da allargare a tutto il personale, potesse dipendere in gran parte dal successo e dal consolidamento dei meccanismi in uso per l'alta dirigenza, chiamata per questo a rappresentare un esempio di modello virtuoso.

Nelle more dell'adozione di un organico sistema di misurazione e valutazione delle prestazioni, va precisato che, a tutt'oggi, alcune parti della citata delibera vengono parzialmente utilizzate, in particolare quelle che convertono la metrica di misurazione (punteggio in percentuale) in accesso al sistema premiante (suddivisione in classi di merito), ancorché la relativa formula di calcolo per la divisione e attribuzione al personale interessato della disponibilità del fondo sia stata modificata con il ciclo di gestione della performance del 2014.

Nella Tabella 1.5 si riportano i soggetti coinvolti nelle valutazioni sul grado di raggiungimento dei risultati conseguiti, suddivisi in valutati e valutatori.

Tab. 1.5 Soggetti valutati e valutatori coinvolti nelle valutazioni ai diversi livelli organizzativi

ENTE PUBBLICO CNR	
<i>Soggetto valutato</i>	<i>Soggetto che effettua la valutazione</i>
Direttore generale	Consiglio di Amministrazione (organo di indirizzo politico dell'Ente) su proposta dell'OIV
Dirigenti	Direttore generale
Personale con qualifica non dirigenziale	Dirigenti preposti agli uffici/istituti di appartenenza

Ad oggi la valutazione viene effettuata per tutti i direttori e responsabili delle unità organizzative dell'amministrazione centrale, a prescindere che esse siano strutture dirigenziali o di particolare rilievo o uffici amministrativi non dirigenziali. Il modello di valutazione per i soggetti interessati prevede l'assegnazione di un massimo di 75 punti per la valutazione del livello di raggiungimento degli obiettivi assegnati all'unità organizzativa (a ciascuno dei quali è attribuito un peso) e di 25 punti relativamente agli obiettivi comportamentali (soft skill). Il punteggio finale risulta costituito dalla somma pesata delle due valutazioni.

Per quanto riguarda il punteggio connesso al grado di raggiungimento degli obiettivi di struttura, esso viene assegnato dal valutatore (superiore gerarchico) sulla base della relazione sulle attività svolte presentata da ciascun soggetto valutato a conclusione di anno.

Per quanto riguarda la valutazione degli ambiti comportamentali, va precisato che fino al 2014, era effettuata esclusivamente dal soggetto valutatore e riguardavano alcune specifiche competenze: la capacità di reazione ai cambiamenti, la predisposizione al lavoro in team, il grado di innovatività e propositività dimostrato. A partire dal 2015, attraverso un lavoro di aggiornamento della mappa delle competenze, i giudizi sulle prestazioni comportamentali sono attribuiti con il contributo pesato del valutatore, dei pari e dei collaboratori di ciascun soggetto in valutazione, utilizzando la metodologia del "Feedback 360°"²¹.

A partire dal 2013 anche i contratti dei Direttori di Istituto della rete scientifica dell'ente hanno subito una modifica che ha comportato l'insorgere di una quota variabile legata al risultato. L'erogazione di una indennità di risultato premiale, da riconoscere anche ai Direttori di Istituto, è una novità organizzativa di estrema complessità che sta comportando profonde modificazioni nei processi valutativi a cui anche l'OIV ha fornito il proprio contributo. Infatti, sulla base dell'impostazione data dall'ente di considerare il ruolo del Direttore di Istituto come una figura di alta professionalità, per metà scienziato e per metà manager, l'OIV ha fornito il proprio contributo di idee all'elaborazione di un sistema duale di performance, che comprende sia l'ambito puramente scientifico che quello strettamente organizzativo-gestionale. La proposta di sistema, elaborata in collaborazione con la Struttura tecnica di supporto, denominato S.I.VA.D. (Sistema Integrato di Valutazione dei Direttori di Istituto), che l'OIV ha presentato a dicembre 2013, ha il pregio di considerare unitariamente sia la performance scientifica che quella manageriale.

La novità di questo sistema, che ha trovato in origine la sua collocazione all'interno della Delibera del Consiglio di Amministrazione n. 16/2014, unitamente a una sua indubbia complessità che dovrà essere gestita nella sua implementazione, chiama in causa tutti i soggetti interessati che dovranno nei prossimi anni proseguire lungo questo cammino intrapreso. Infatti, la direzione di strutture di ricerca all'interno del CNR assume una connotazione incisiva, in quanto tali ruoli:

- sono assegnati sulla base di una competizione tra candidati, i quali rispondono a una chiamata che specifica obiettivi e responsabilità;
- sono associati a profili contrattuali specifici;
- prevedono in molti casi una definizione del compenso variabile in funzione di risultati (circostanza che rende esplicita la natura direzionale del compito).

Queste condizioni hanno numerose conseguenze, anche di un certo rilievo:

- i direttori sono responsabili della performance delle strutture loro affidate;
- la responsabilità della performance implica inevitabilmente una assunzione del rischio;

²¹ Stante l'importanza di tale innovazione nelle valutazioni delle prestazioni individuali, l'argomento è trattato più approfonditamente nel successivo capitolo 3.

- la qualificazione scientifica di eccellenza costituisce una condizione necessaria, ma non sufficiente, per la gestione del ruolo;
- la responsabilità si manifesta in due direzioni: (a) responsabilità scientifica; (b) responsabilità gestionale.

In riferimento alla responsabilità gestionale, ai direttori è stato chiesto di assumere sempre più ruoli orientati al miglioramento organizzativo e gestionale della struttura, intesi sotto il profilo amministrativo (correttezza e completezza delle procedure), economico-finanziario (perseguimento dell'equilibrio e sua sostenibilità nel tempo), legale (osservanza degli obblighi di legge), organizzativo interno (creazione e mantenimento di un buon clima organizzativo e della tensione al raggiungimento dei risultati) ed esterno (qualità dei servizi resi e del rapporto con gli interlocutori istituzionali).

Sotto il versante scientifico è stato chiesto ai direttori delle strutture di ricerca di assumere in prima persona la responsabilità dell'attività e dei risultati di ricerca del personale della struttura. In considerazione dell'opportunità che la responsabilità scientifica sia valutata e misurata in intervalli di tempo non brevi, atteso che la ricerca può subire rilevanti variabilità nell'arco di una sola annualità, va dato atto all'amministrazione della volontà di perseguire un nuovo iter amministrativo-contabile, affinché una quota dell'indennità di risultato, che remunera i Direttori di Istituto, sia valorizzata in modo differenziale in funzione dei risultati, rispettivamente, scientifici e gestionali, eventualmente con scadenze diversificate (annuali per il profilo gestionale, di mandato per il profilo scientifico).

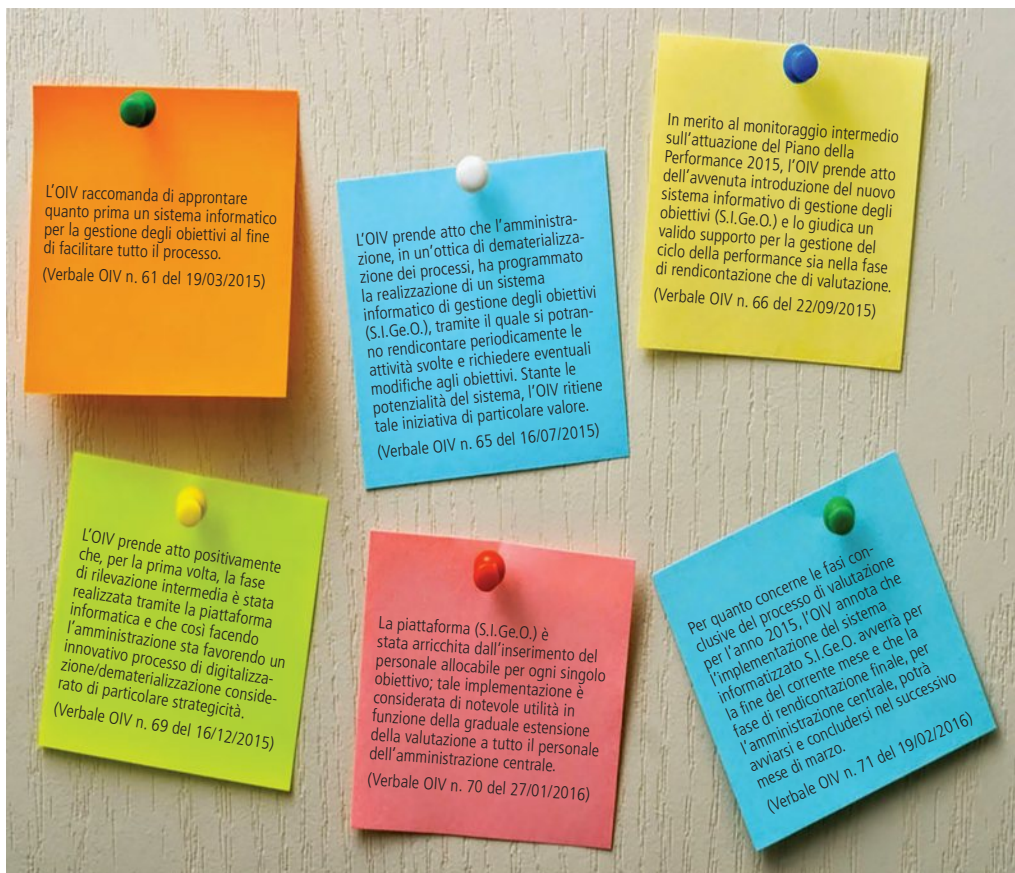
Tab. 1.6 Criteri e parametri per la valutazione dei Direttori di Istituto

	Macro ambiti	Parametri	Pesi (%) 2016	Pesi (%) 2017	Criteri		
Valutazione finale (Erogazione indennità risultato)	Comunicazione	Sito web (ITA-ENG)			Presenza obbligatoria del sito almeno in lingua ITA e aggiornamento pagine in inglese	Performance Manageriale	
		Obblighi di pubblicazione in materia di Trasparenza e Anticorruzione			Aggiornamento contenuti pagine web (intranet e proprio sito web)		
	Soft Skills	Feedback 360°			Valutazione capo - pari - dipendenti (<i>da attivare</i>)		
	Gestione economico finanziaria	Capacità autofinanziamento			Capacità di attrarre risorse esterne su bandi competitivi		
					Contratti o consulenze acquisite con committenza esterna		
		Gestione finanziaria residui attivi			Velocità di riscossione		
				Indice di formazione			
				Tasso di smaltimento			
	Conformità procedure (Int/Ext)				Regolare convocazione Consiglio di Istituto		
					Procedure finalizzate al recupero crediti		
					Procedure reclutamento personale a tempo determinato		
	Qualità del lavoro e della ricerca	Valorizzazione e trasferimento delle conoscenze			Brevetti/licenze (<i>da attivare</i>)		Performance Scientifica
					Spin-off (<i>da attivare</i>)		
					Consorzi partecipati (<i>da attivare</i>)		
Presenza letteratura internazionale				N° pubblicazioni (<i>da attivare</i>)			
				N° citazioni (<i>da attivare</i>)			
				H index (<i>da attivare</i>)			

1.4.4 Il Sistema Informatico di Gestione degli Obiettivi (S.I.Ge.O) del CNR

In un'ottica di adeguamento alla normativa e di costante miglioramento delle metodologie di gestione della performance, già a partire dalla fine del 2014 il CNR ha intrapreso un percorso di progettazione e realizzazione di un Sistema Informatico di Gestione degli Obiettivi di performance (S.I.Ge.O), sostanzialmente finalizzato a:

- monitorare periodicamente l'andamento delle attività gestionali delle singole strutture interne (uffici dirigenziali, non dirigenziali e strutture di particolare rilievo), in relazione agli obiettivi di miglioramento assegnati dal Direttore Generale a inizio anno;
- rendicontare i risultati raggiunti dall'organizzazione sia in termini di performance organizzativa che in termini di performance individuale dei dirigenti o dei responsabili di struttura; nel caso dei dirigenti, in particolare, la rilevazione del grado di raggiungimento degli obiettivi di performance ha impatto sull'accesso ai sistemi premianti;
- consentire l'archiviazione storica dei dati, per una qualsiasi forma di verifica ex post e per future elaborazioni statistiche.

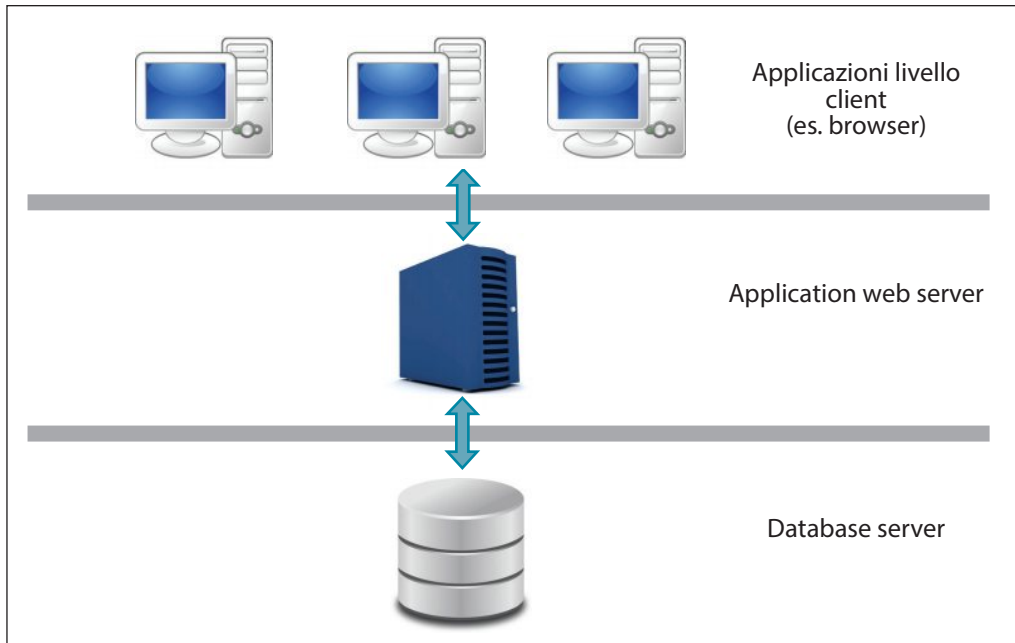


Tale piattaforma è stata realizzata grazie alla proficua collaborazione tra la Struttura “Misurazione della Performance” e la Struttura “Reti e Sistemi Informativi” e, sebbene sia ad oggi ancora in fase di ulteriore sviluppo, rappresenta già una best practice all’interno del panorama degli Enti di Ricerca. Costruito con un’architettura software di tipo three-tier (vedi Fig. 1.11), S.I.Ge.O. è integrato nell’Intranet del CNR, il che permette notevoli vantaggi in termini di controllo degli accessi e sicurezza dei dati. La struttura multilivello dell’Intranet, infatti, è tale da supportare una specifica gerarchia tra le utenze, corrispondente all’organigramma dell’Ente:

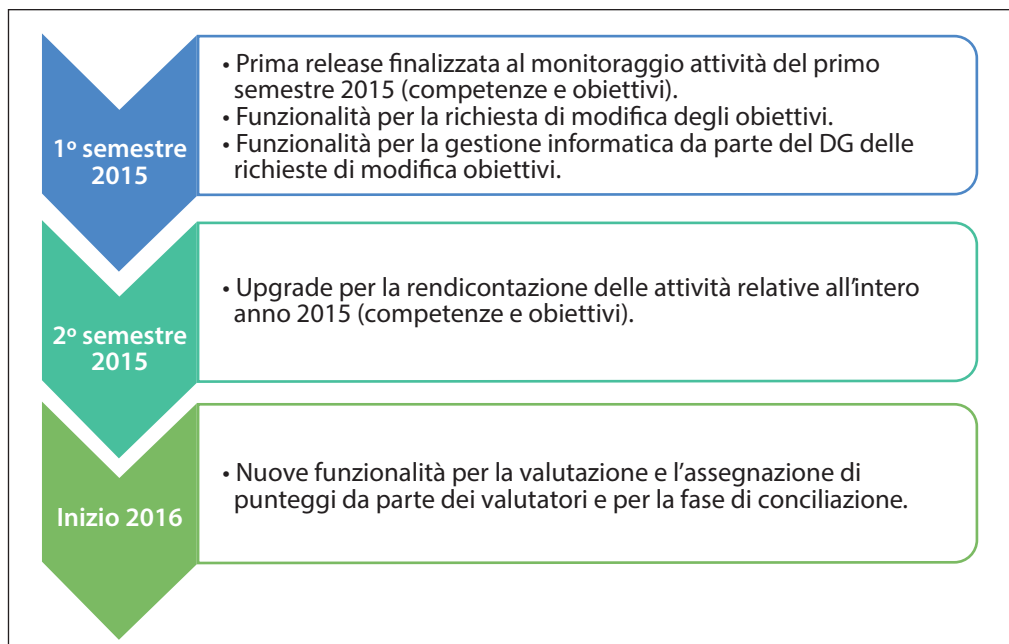
- Amministratore di sistema;
- Direttore Generale;
- Direttori Centrali;
- Responsabili di Struttura,
- Altri utenti.

In questo modo, è possibile controllare i permessi di compilazione e/o lettura dei dati in base alle diverse autorizzazioni assegnate. Tale organizzazione risulta efficiente anche per i processi di misurazione della performance, nei quali esiste un rapporto valutatore-valutato che segue la medesima gerarchia. Una volta autenticato, l’utente a qualsiasi livello viene riconosciuto dal sistema e gli vengono attribuiti i privilegi di azione propri della sua posizione.

Pur non potendo considerare l’autenticazione alla stregua di una firma elettronica qualificata, essa ha comunque le caratteristiche di firma “debole”, come previsto dal Codice dell’Amministrazione Digitale, ovvero di firma elettronica, utilizzata come metodo di chiara identificazione informatica.

Fig. 1.7 Schema logico dell'architettura software a tre layer del S.I.Ge.O.

Il S.I.Ge.O è passato, a partire dalla sua prima utilizzazione nel 2015, attraverso diverse fasi di implementazione. È stato utilizzato, dapprima, per il monitoraggio intermedio delle attività svolte, al termine del primo semestre dell'anno, sia relativamente alle competenze istituzionali delle strutture che agli obiettivi di miglioramento; successivamente è stata implementata la funzionalità per la richiesta di modifica degli obiettivi assegnati e per il processamento informatico di tali richieste da parte del Direttore Generale. Alla fine del ciclo di gestione della performance del 2015, lo strumento è stato utilizzato, con alcune migliorie dedotte dal monitoraggio del primo semestre, per la rendicontazione di fine anno. A inizio 2016 è stata completata la funzionalità per la valutazione delle attività svolte e l'assegnazione dei punteggi da parte dei valutatori, oltre le procedure di conciliazione. In figura 3 lo schema dell'evoluzione temporale delle funzionalità del S.I.Ge.O. fino ad oggi.

Fig. 1.8 Progressivi miglioramenti introdotti nel corso del biennio 2015-2016 al sistema S.I.Ge.O.

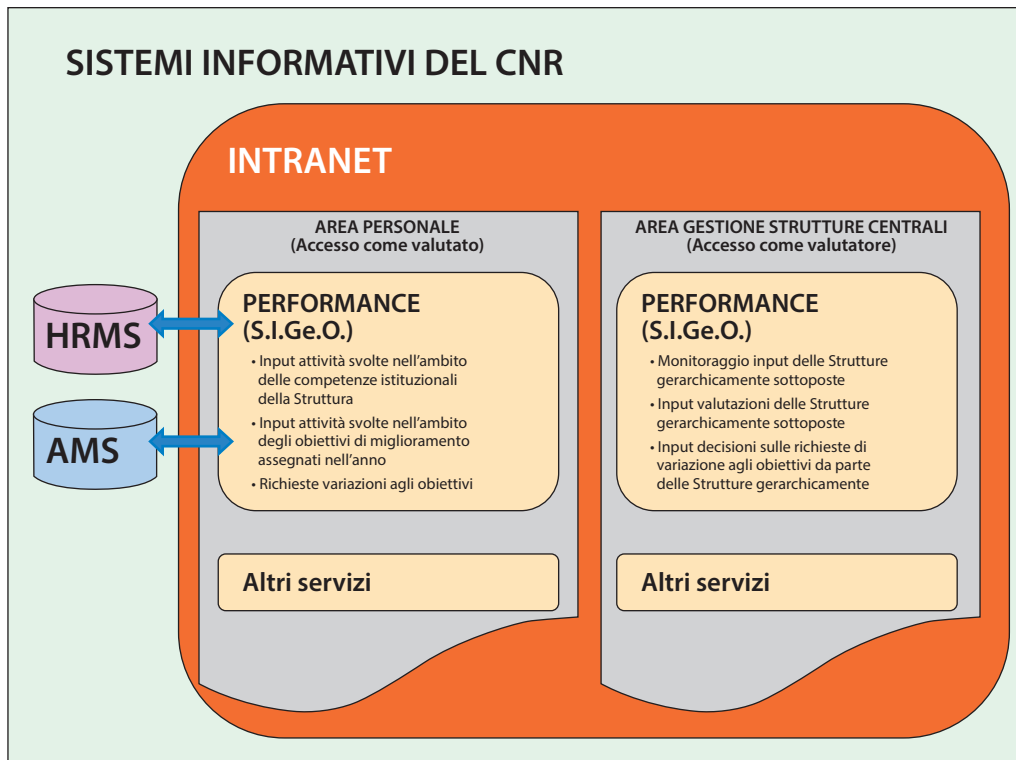
Uno dei punti di forza del sistema è, indubbiamente, il suo livello di integrazione con il resto dei Sistemi Informativi dell'Ente, come il sistema di gestione del personale (HRMS - Human Resource Management System) e il sistema di gestione della contabilità (AMS - Account Management System), il che, potenzialmente, permetterebbe di gestire l'intero ciclo della performance (dalla pianificazione strategica, al controllo di gestione, alla valutazione e pubblicazione dei risultati).

L'utente abilitato, infatti, accede al sistema o come valutato o come valutatore (o come entrambi) e può:

- procedere alla rendicontazione delle attività previste per la struttura di sua competenza in base alle competenze istituzionali e agli obiettivi assegnati ad inizio anno;
- compilare il form per la richiesta di modifica agli obiettivi assegnati (area personale);
- monitorare e/o valutare il grado di raggiungimento dei risultati dei Dirigenti/Responsabili a lui gerarchicamente sottoposti, nel caso l'utente sia anche valutatore (nell'area "gestione strutture centrali").

Ad ogni competenza della struttura o obiettivo assegnato è possibile agganciare le risorse umane che hanno contribuito all'attività (come collaboratori o responsabili) e le spese che sono state sostenute (con un collegamento diretto al programma di contabilità che gestisce i contratti firmati). In figura 4 uno schema logico dei processi di monitoraggio e input dei dati in S.I.Ge.O.

Fig. 1.9 Schema dei processi di monitoraggio e input dei dati in S.I.Ge.O.



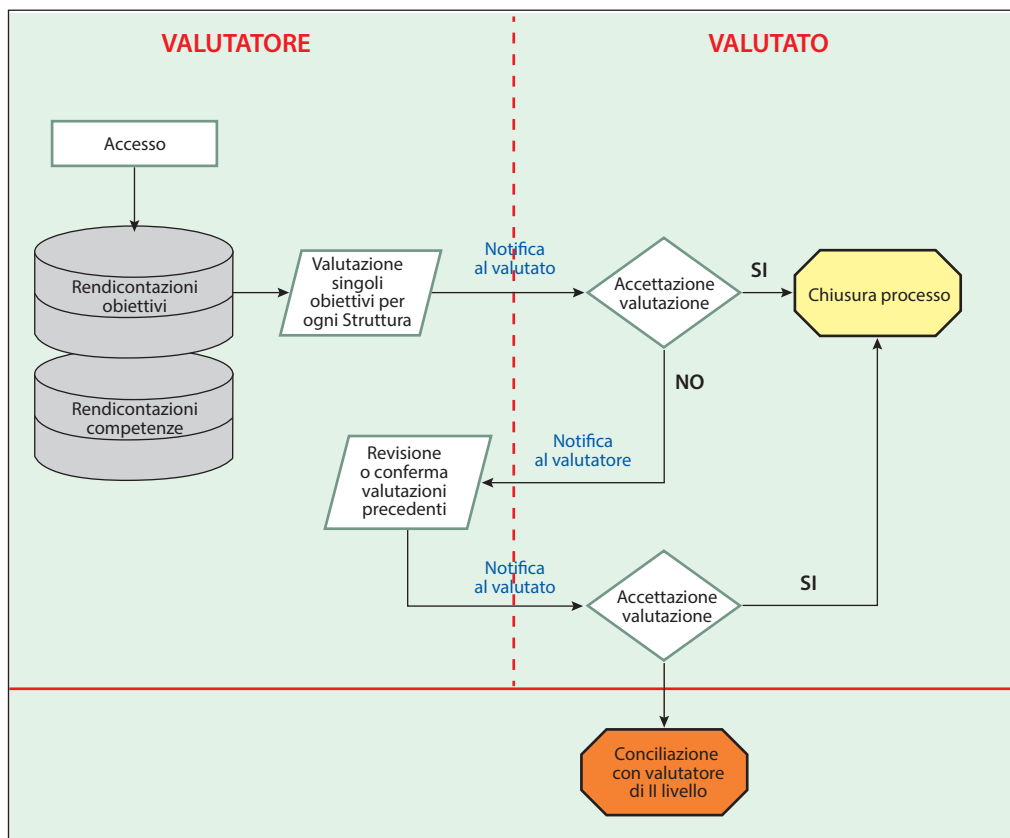
Come precedentemente illustrato, nel corso dei primi mesi del 2016 il S.I.Ge.O. è stato ulteriormente sviluppato in modo da garantire, per la prima volta al CNR, la possibilità di svolgere quasi totalmente il ciclo della performance, dalla rendicontazione alla valutazione dei risultati raggiunti, in maniera totalmente informatica (l'implementazione della parte relativa alla negoziazione e assegnazione degli obiettivi è prevista per fine 2017).

In particolare, la procedura relativa all'assegnazione delle valutazioni da parte dei valutatori è stata progettata in modo da garantire:

- una valutazione quanto più completa possibile delle attività svolte (il valutato può allegare documentazione a supporto dei risultati raggiunti e – sebbene non venga direttamente assegnato un punteggio dal valutatore su questo aspetto – rendicontare anche le attività svolte nell'ambito dei compiti istituzionali di struttura);
- un confronto immediato tra il punteggio assegnato dal valutatore e quello inserito dal valutato in autovalutazione (che può essere importante anche per i processi di conciliazione);
- un contraddittorio gestito per via informatica, considerato che il S.I.Ge.O. permette al valutato di richiedere una modifica, motivata, ai punteggi assegnati dal valutatore, il quale può, a sua volta, decidere di confermare o modificare il punteggio attribuito in prima istanza.

Qualora il valutato, dopo questa eventuale fase di conciliazione di primo livello, non sia ancora soddisfatto dal punteggio attribuito, può accedere ad una valutazione di secondo livello effettuata dal Direttore Generale o dall'Organismo Indipendente di Valutazione (a seconda della posizione della Struttura nell'organigramma dell'Ente). Il flusso di attività relative al processo di valutazione è schematizzato in [Figura 1.10](#).

Fig. 1.10 Flusso dei processi decisionali relativi alla valutazione della performance in S.I.Ge.O.



2. Il ruolo dell'OIV nel sistema dei controlli interni

di Gianpiero Ruggiero e Maria Teresa Pugliese

2.1 L'evoluzione del panorama dei controlli interni nella PA

Il presente capitolo è volto a illustrare lo stato dell'arte dei controlli interni in una pubblica amministrazione e, in particolare, in un Ente pubblico come il CNR e a chiarire il ruolo che l'OIV assume nell'ambito di questa funzione alla luce delle novità normative intervenute negli ultimi anni.

Sul tema generale dell'attuazione dei controlli delle PA esistono numerosi documenti e monitoraggi di specifici organismi, alcune ricerche dettagliate svolte a livello universitario e molta "letteratura grigia"; tuttavia, pochi sono i tentativi di descrizione e di analisi della materia, nella prospettiva temporale degli ultimi sei anni e del ruolo di un Organismo di valutazione, a cui è stata data via via sempre più importanza, tanto da ampliarne le funzioni in ambiti del tutto nuovi o quasi "trascurati" dalle stesse amministrazioni. Questo capitolo, quindi, dopo una sintetica panoramica sulle principali linee evolutive della normativa di riferimento, affronta lo stato presente del sistema dei controlli interni nel CNR, sul piano sia dell'organizzazione e del funzionamento, sia delle disfunzioni e criticità, soprattutto con riferimento alla collocazione dell'OIV nella platea dei controllori interni, tracciando possibili soluzioni che potrebbero trovare applicazione nel contesto interno all'Ente.

La materia dei controlli e, più esattamente, dei controlli interni nella pubblica amministrazione, si è sviluppata soprattutto negli ultimi venti anni. La necessità di incrementare il livello di efficienza dell'azione amministrativa ha spinto il legislatore italiano, a partire dagli anni novanta e in linea con le esperienze di altri paesi europei, a estendere alla PA alcuni strumenti tipici delle realtà aziendalistiche. Trascorsi oltre vent'anni dalla loro introduzione, il funzionamento dei controlli interni della PA presenta ancora alcune ombre.

È stato osservato che «sino a circa due decenni fa [...] i controlli amministrativi erano costituiti in modo monolitico ed omogeneo per tutte le amministrazioni pubbliche, erano svincolati da qualsiasi logica aziendale ed economica e si limitavano ad inefficaci verifiche preventive di regolarità formale sui singoli atti, svolte da soggetti esterni come la Corte dei conti per lo Stato e i Comitati regionali di controllo (Co.re.co.) per gli enti locali [...]»¹. All'evoluzione della disciplina, segnata da varie norme nel corso del tempo, non è tuttavia corrisposta una evoluzione sostanziale. L'attuale assetto dei controlli sull'attività amministrativa è caratterizzato da un elevato grado di complessità, in quanto costituito da fattispecie molto diverse tra loro. I ripetuti interventi del legislatore sul tema – a volte dettati da intenti riformatori del settore, a volte

¹ L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 363.

mossi da esigenze di carattere contingente – hanno incrementato numericamente le tipologie di controlli e le strutture e/o i soggetti, interni ed esterni alla pubblica amministrazione, coinvolti in tale attività.

Nonostante siano abbastanza numerosi i provvedimenti adottati in tale settore, molto scarsi o inadeguati sono stati invece i programmi di attuazione della disciplina e gli sforzi per una riuscita positiva. In questo senso, la materia dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni è stata segnata da tanti e ambiziosi “punti di partenza”, ma da pochi “punti di arrivo”.

L’ordito del sistema dei controlli è rinvenibile nella trama di numerosi atti legislativi (a cui andrebbero sommati gli altrettanto numerosi provvedimenti normativi di minore rilievo, concernenti modifiche o abrogazioni di specifiche disposizioni), distribuiti in un arco temporale di venti anni. Circa sei di questi provvedimenti hanno introdotto discipline o misure “nuove”: la L. 168/1989 ha stabilito forme di controllo interno sull’efficienza e sui risultati di gestione complessiva delle università; il D. Lgs 29/1993 ha introdotto il sistema dei controlli interni nelle amministrazioni centrali; la L. 20/1994 ha previsto il controllo successivo sulla gestione della Corte dei Conti (che include il controllo sul funzionamento dei controlli interni nelle amministrazioni); la L. 94/1997 ha riformato l’intero sistema di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, legando l’allocazione delle risorse a un sistema di pianificazione e successivo controllo gestionale; la L. 190/2012 ha previsto l’adozione di piani gestionali e controlli interni in materia di integrità delle pubbliche amministrazioni (c.d. “anticorruzione”). Quindici

Fig. 2.1 Elaborazione propria

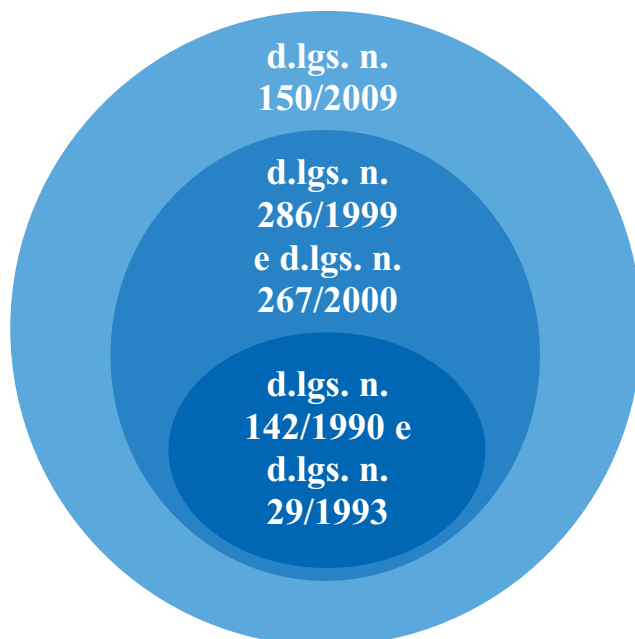
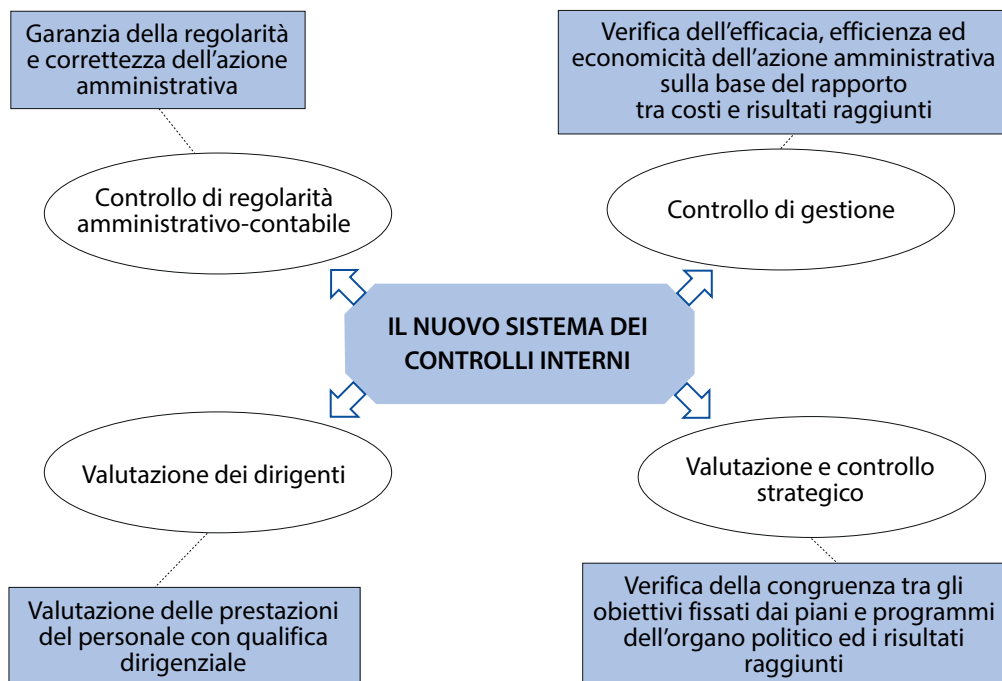


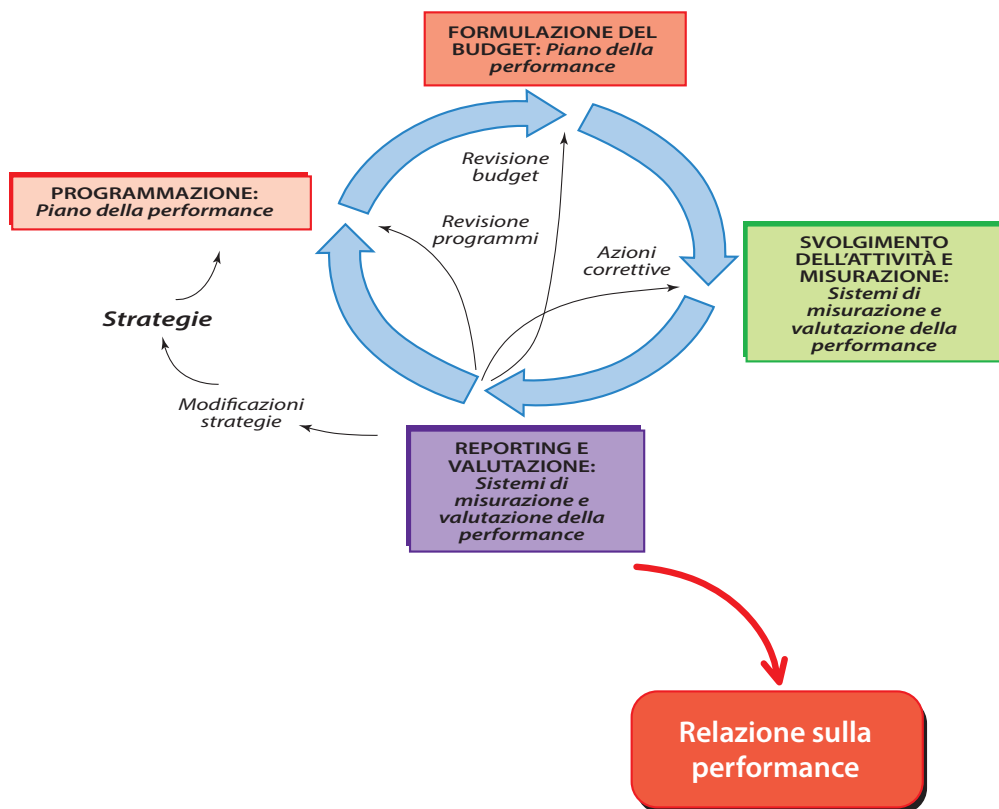
Fig. 2.2 Le differenti tipologie di controlli interni del D. Lgs 286/1999

Fonte: Tratta da *Quaderno Formez n. 40, Nuovi profili di accountability nelle PA: teoria e strumenti*

provvedimenti hanno invece apportato modifiche a discipline preesistenti (D. Lgs 470/1993, D. Lgs 267/2000, D. Lgs 165/2001, D. Lgs 131/2003), o integrazioni (D. Lgs 39/1993, D. Lgs 77/1995, L. 273/1995, D. Lgs 279/1997, L. 244/2007, D. Lgs 91/2011), o riformulazioni e sistematizzazioni (D. Lgs 286/1999; D. Lgs 150/2009, L. 196/2009, D. Lgs 123/2011, L. 213/2012). Tendenzialmente, la disciplina normativa dei controlli interni si è via via arricchita ed estesa con ulteriori previsioni e strumenti, secondo un rapporto raffigurabile in cerchi concentrici tra i vari provvedimenti (in particolare relativi ai controlli gestionali), come mostra la [Figura 2.1](#).

Il perimetro dei controlli interni ha, dunque, una differente configurazione a seconda della "stagione" considerata. Tra i vari modelli, due in particolare hanno influenzato maggiormente questo ambito. Quello del 1999, che presenta una struttura abbastanza frammentaria, rappresentata dalla [Figura 2.2](#).

Fig. 2.3



Fonte: Tratta da *Lo stato dei controlli delle pubbliche amministrazioni*.

Al contrario, il sistema dei controlli interni ridisegnato dal D. Lgs 150/2009 riunisce le attività nell'ambito di un solo meccanismo – c.d. "ciclo di gestione della performance" –, che include il controllo di gestione, la valutazione dirigenziale (a cui si aggiunge quella del personale), il controllo strategico (a cui fa poi specifico riferimento l'art. 14 del D. Lgs 150/2009 in materia di OIV). Rimane fuori da questo decreto il controllo di regolarità amministrativo-contabile, segnando in questo modo una netta demarcazione tra controlli gestionali e controlli di conformità.

Il nuovo sistema è rappresentato nella [Figura 2.3](#).

Gli obiettivi generali delle attività di controllo interno gestionale nelle amministrazioni pubbliche hanno, complessivamente, la stessa portata nelle varie normative di riferimento. Da questo punto di vista, la distinzione tra la stagione del 1999 e quella del 2009 ha dunque scarsa rilevanza. Tali obiettivi possono essere riassunti nei seguenti punti:

- maggiore efficienza ed efficacia delle attività operative della pubblica amministrazione, soprattutto nei termini di innalzamento della produttività e qualità delle attività amministrative (*Operations*);
- promozione di forme di accountability interna ed esterna (*Reporting*);
- rafforzamento dell'autonomia e, al contempo, della responsabilità della dirigenza pubblica nei rapporti con il vertice politico;
- rispetto del quadro normativo e regolamentare di riferimento, con particolare riguardo al tema della trasparenza e integrità nelle amministrazioni pubbliche (*Compliance*).

Certamente, a seconda del modello considerato, prevalgono o meno determinate componenti: ad esempio, nel D. Lgs 286/1999 è data particolare attenzione alla promozione dell'accountability interna nei rapporti tra organo di vertice politico e vertice amministrativo, mentre è molto sacrificata l'accountability esterna con riferimento ai rapporti tra amministrazione e cittadini (tanto che non si fa alcun riferimento alla materia della trasparenza, ma si utilizzano, al contrario, espressioni come "*riservatezza*" relativamente alla gestione dei dati sui controlli). Diversamente, nel D. Lgs 150/2009 l'interesse è orientato soprattutto alle relazioni tra pubbliche amministrazioni e stakeholder, di cui è richiesto il coinvolgimento persino nelle fasi della programmazione strategica e operativa, che vengono promosse anche attraverso la previsione della "*accessibilità totale*" e altre forme di accountability esterna. Inoltre, nel D. Lgs 286/1999 non vi sono espressi riferimenti all'integrità e all'anticorruzione, che invece compaiono nel D. Lgs 150/2009. Complessivamente, le disposizioni di ultima approvazione sono tutte finalizzate all'obiettivo principale di rendere l'amministrazione più "trasparente", con un marcato "orientamento al risultato".

Il tema della trasparenza affiora nel nostro ordinamento giuridico in un periodo relativamente recente, gli anni '90. Fino ad allora la pubblica amministrazione è sempre ricorsa all'istituto del segreto amministrativo, ritenendo fosse corretto mantenere una divisione tra i possessori del potere pubblico, che ricoprivano una posizione di egemonia, e coloro che, invece, erano i semplici destinatari di tale potere e quindi necessariamente dipendenti dai primi. Già nel D.P.R. 10 gennaio 1957, il "*Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*", si stabiliva che «*L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio e non può dare a chi non ne abbia diritto, anche se non si tratti di atti segreti, informazioni o comunicazioni relative a provvedimenti od operazioni amministrative di qualsiasi natura ed a notizie delle quali sia venuto a conoscenza a causa del suo ufficio, quando possa derivarne danno per l'Amministrazione o per i terzi*». La trasparenza non era «*un'aspirazione propriamente connotata all'amministrazione pubblica*»² la quale, piuttosto, ha giustificato l'indisponibilità delle informazioni con la convinzione che il rilascio avrebbe comportato una serie di conseguenze negative sul piano pratico, come l'aggravio derivante dall'obbligo per l'autorità amministrativa di rendere pubblica la sua attività. Il segreto era considerato, dunque, funzionale al buon andamento dell'amministrazione, perché si riteneva che l'assenza di una preventiva conoscenza, in ordine alle scelte

² C. Colapietro e A. Iannuzzi, *Il cammino della trasparenza in Italia: una prospettiva di partecipazione e legittimazione*.

amministrative, favorisse il corretto esercizio dell'attività amministrativa. Eppure la trasparenza dà attuazione al principio democratico contenuto nell'articolo 1 della nostra Costituzione "L'Italia è una Repubblica democratica" nella misura in cui «non può esserci vera democrazia senza trasparenza, e viceversa»³.

Dalla circolazione delle informazioni discende la trasparenza delle decisioni, ed è proprio sul potere della conoscenza che si fonda lo stretto collegamento tra la trasparenza e la democrazia (ivi compresa quella amministrativa). La trasparenza è strumentale al corretto esercizio del potere pubblico, qualificandosi con la pubblicità, la partecipazione e la tempestività dell'azione amministrativa come "valore fondante dell'ordinamento democratico". Il principio di trasparenza ha un duplice scopo: se da un lato assicura la circolazione delle informazioni ne assicura anche la loro qualità affinché le stesse possano essere adeguatamente comprese dalla collettività amministrata, aprendo a controlli diffusi sull'operato delle amministrazioni pubbliche. Inoltre, valorizzando i concetti di trasparenza dell'azione amministrativa e di responsabilizzazione dei gestori, i controlli interni alla PA vengono considerati funzionali, oltre che a obiettivi di efficienza ed efficacia gestionale, anche a una finalità più ampia di prevenzione e repressione dei fenomeni di corruzione.

Anche il quadro dei soggetti controllori, nei due modelli esaminati del 1999 e del 2009, presenta alcune differenze (vedi [Tabelle 2.1 e 2.2](#)).

Da questa ricognizione emergono le prime fondamentali caratteristiche di un sistema di controlli interni, che si qualifica come "processo", ossia un insieme dinamico di attività organizzate e preordinate alla salvaguardia degli interessi di tutti gli stakeholder, "di competenza del vertice aziendale", quindi non predeterminato, negli aspetti di dettaglio, da norme e regolamenti esterni, ed infine operante nella prospettiva della "ragionevole garanzia", pertanto funzionale non all'eliminazione integrale di errori, sostanziali o procedurali, e frodi gestionali, ma diretto alla loro riconduzione all'interno di un livello di rischio accettabile per l'organizzazione, secondo un giudizio di tipo costi-benefici.

In questo bilanciamento, dal lato dei costi, occorre tenere in considerazione sia gli oneri di natura finanziaria diretti, legati alle risorse assorbite per l'implementazione e il funzionamento dei controlli, sia quelli indiretti, consistenti negli aggravii operativi e nei ritardi causati dall'espletazione delle attività di verifica; dal lato dei benefici, invece, rileva la riduzione dei rischi di incorrere in errori e di mancare gli obiettivi prefissati. In sostanza, il sistema di controllo interno si può configurare come uno dei costi tipici del rapporto di agenzia (*agency costs*), in particolare come uno dei costi di controllo (*monitoring costs*) che il *principal* è tenuto a sostenere per verificare i comportamenti dell'*agent*.

Un ulteriore elemento del sistema è legato all'affermazione del concetto di responsabilità dirigenziale (*managerial accountability*), in base al quale il manager pubblico, dotato di autonomia decisionale, deve essere chiamato a rispondere delle decisioni finanziarie prese, in relazione alle risorse utilizzate e ai risultati ottenuti. Il grado di responsabilità manageriale può differire

³ G. Arena, *Trasparenza amministrativa*, in AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, vol. VI, Milano 2006.

Tab. 2.1 D.lgs. n. 286/1999

Controllo di regolarità amministrativo contabile:
Ragioneria generale dello Stato (ispettorati, uffici centrali del bilancio, ragionerie centrali dello Stato); revisori dei conti – collegi sindacali – magistratura contabile.
Controllo di gestione:
unità all'interno dell'amministrazione (uffici del controllo di gestione).
Valutazione dirigenziale:
sistema "a cascata" a seconda del livello dirigenziale.
Controllo strategico:
organo di vertice politico: servizi di controllo interno (Secin) – nuclei di valutazione, consigli di indirizzo e vigilanza; Presidenza del Consiglio (Comitato tecnico scientifico).

Tab. 2.2 D.lgs. n. 150/2009

Controllo di regolarità amministrativo contabile:
Ragioneria generale dello Stato (ispettorati, uffici centrali del bilancio, ragionerie centrali dello Stato); Collegio revisori dei conti – collegi sindacali – magistratura contabile.
Controllo Ciclo di gestione della performance:
Organismi Indipendenti di Valutazione delle performance - OIV Struttura tecnica permanente ANAC (ex CIVIT) – Funzione Pubblica - ANVUR.
Valutazione dirigenziale:
OIV – Organo di indirizzo politico e amministrativo - Dirigenti Sistema "a cascata" (performance individuale).
Controllo direzionale:
Organo di vertice politico in collaborazione con l'OIV.
Controllo su obblighi di trasparenza e adozione misure di prevenzione della corruzione:
ANAC OIV

a livello di singolo Stato, essendo lo stesso necessariamente proporzionale al livello di indipendenza e di discrezionalità assicurato ai manager nella gestione delle risorse loro assegnate. Così come abbiamo visto nel capitolo precedente, in alcune realtà (ad esempio come Germania, Grecia e Lussemburgo) la responsabilità si limita all'utilizzo legittimo ed efficiente delle risorse pubbliche gestite; in altre (Danimarca, Francia, UK), i vertici amministrativi sono tenuti a garantire il raggiungimento degli obiettivi pianificati annualmente, avendo ampia discrezionalità nell'organizzazione e gestione delle risorse a loro disposizione (Commissione europea, 2014).

FOCUS: L'attività di audit dell'OIV del CNR

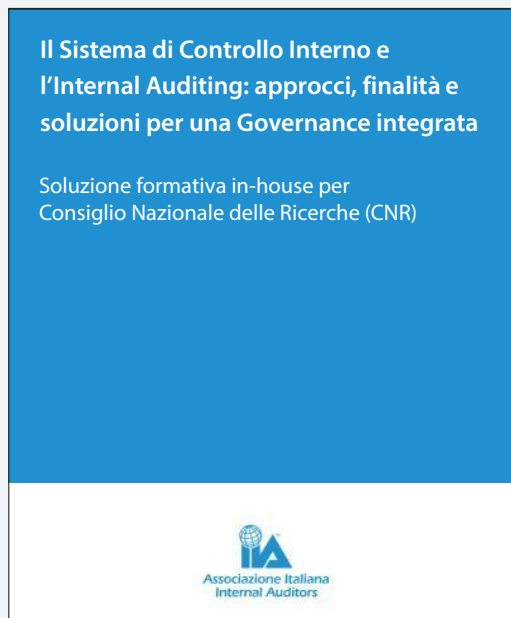
In relazione a quanto stabilito dall'articolo 10 dello Statuto dell'Ente, entrato in vigore nel 2011, all'Organismo Indipendente di Valutazione venivano assegnate funzioni di "Autorità di audit", che dovevano essere svolte adeguandosi agli standard internazionali utilizzati dall'Unione europea, in particolare secondo gli standard dell'*International Professional Practices Framework*.

L'internal audit assegnato all'OIV è stato declinato nella pratica come una funzione di supporto che assiste l'amministrazione, con un approccio professionale, nella valutazione e perfezionamento dei processi di controllo interno, di gestione del rischio e di corporate governance, tesa a individuare eventuali disfunzioni o criticità nei processi di amministrazione attiva e in quelli di controllo, favorendo così azioni autocorrettive. A titolo di esempio, rientrano nella categoria dei processi di amministrazione attiva il compliance audit (la valutazione di conformità degli atti e delle operazioni alle norme, ai regolamenti e alle good practices non ha finalità sanzionatorie, ma è tesa ad evidenziare eventuali carenze del sistema, valutando la natura ricorrente o sporadica degli errori riscontrati) e la performance audit (in questo caso si valuta la coerenza tra obiettivi prefissati e risultati raggiunti dall'amministrazione, anche in relazione alle risorse finanziarie a disposizione). Tra gli audit system-based rientrano i processi di controllo interno, al fine di verificare se gli stessi sono adeguati per la realizzazione degli obiettivi e la riduzione dei rischi.

Operando in condizioni di indipendenza funzionale e operativa, l'OIV ha inteso svolgere in primis un ruolo di coordinamento nell'implementazione e sviluppo dei principi di responsabilità dirigenziale e di audit all'interno del CNR. Nella prima fase di avvio di autorità di audit, l'OIV è stato impegnato a svolgere la funzione di motore propulsore del sistema di controllo interno, attraverso un confronto con gli altri soggetti coinvolti, svolgendo la funzione di catalizzatore dell'attenzione del vertice amministrativo sulle tematiche inerenti il controllo interno e la gestione del rischio.

Requisito indispensabile per il corretto funzionamento dell'attività di internal audit è la disponibilità di un organico dotato delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento dei propri compiti. A tal fine, gli standard internazionali ritengono indispensabile un costante aggiornamento professionale del personale, esortando quest'ultimo a rendere palese la propria competenza anche attraverso l'acquisizione delle apposite certificazioni professionali.

Per questi motivi, l'OIV ha inteso favorire lo sviluppo e l'erogazione di un percorso formativo che avesse l'obiettivo di supportare il processo di sistematizzazione e omogeneizzazione della cultura del controllo interno in atto presso il CNR, mediante lo sviluppo di indirizzi metodologici, competenze e strumenti di Internal Audit allineati alle migliori esperienze globalmente definite per la professione.

Fig. 1 Locandina del corso di formazione svolto per il CNR

Nel corso del 2012, l'OIV, coadiuvato da un team interno all'Ente, ha sperimentato un'azione di Auditing Performance Management, in questo caso finalizzata a valutare e migliorare i processi di gestione, in particolare, per le seguenti Unità organizzative:

- DCSRSI – Ufficio "Supporto alle partecipazioni societarie e Convenzioni";
- DCSRSI – Ufficio "Sistemi Informativi";
- DCSGR – Ufficio "Formazione del personale".

Dall'analisi di ciascuna delle tre unità organizzative prese in esame, sono emerse alcune criticità a cui sono seguite proposte di miglioramento che potrebbero essere utilizzate, come riferimento, per future azioni da intraprendere o per obiettivi da assegnare alle strutture. È importante ricordare che questa è stata la prima volta che nel CNR si è portato a termine un processo di auditing di questo tipo, il quale, pertanto, scontando un "noviziato" di esperienza, si è svolto come un progetto pilota. Il monitoraggio ha permesso di verificare il grado di interdipendenza tra gli uffici, in modo da poter valutare l'apporto di un'unità organizzativa "servente" rispetto al raggiungimento di un obiettivo assegnato ad altra unità.

È stato, anche, avanzato un tentativo di misurazione della performance di una struttura, attribuendo dei "pesi" alle unità organizzative e soffermandosi sulla scelta dei dati e delle tipologie di informazioni più opportune su cui basare tali pesature.

Si è provato a costruire un modello di misurazione delle "pesature" del livello di complessità dei procedimenti amministrativi in capo agli uffici, cercando di prevedere cosa sarebbe successo

nel caso in cui lo stesso modello fosse stato applicato agli uffici e alle strutture presenti nell'ordinamento. Pertanto, nel corso degli incontri che l'OIV ha tenuto con i responsabili degli uffici coinvolti, è stato elaborato un modello sulla base di dati provenienti dalla contabilità, dalle risorse umane, dai flussi documentali.

Il modello è stato applicato ai tre uffici coinvolti in questa prima sperimentazione di Auditing Performance Management, da cui è emerso che gli uffici, pur presentandosi con caratteristiche diverse e, quindi, con pesature diverse, hanno tutti un impatto strategico sulla gestione dell'Ente.



La presentazione dei risultati del 1° programma di audit è consultabile, per approfondimenti, sul sito internet: <https://www.cnr.it/it/oiv-organismo-indipendente-valutazione>

Con l'approvazione del nuovo Statuto, entrato in vigore il 1 maggio 2015, l'OIV non svolge più le funzioni di Autorità di Audit. Si fa presente che, con la nuova organizzazione, entrata in vigore nel 2014, l'amministrazione ha disposto l'istituzione di un ufficio non dirigenziale, denominato "Internal Audit", collocato funzionalmente e gerarchicamente alle dipendenze dell'ufficio Programmazione Finanziaria e Controllo. Tale collocazione farebbe venir meno quella condizione di indipendenza funzionale e operativa propria della funzione, consistente nell'estraneità dei revisori ad ogni funzione sia di amministrazione attiva sia di controllo; in altre parole, a parere dell'OIV, l'ufficio Internal Audit non dovrebbe infatti prendere parte alle attività che saranno poi oggetto della sua stessa verifica, evitando così situazioni di conflitto di interesse, a garanzia dell'imparzialità del proprio giudizio.

L'assenza di una figura di internal auditor chiaramente individuata, professionalmente qualificata e con un mandato specifico, potrebbe costituire un vulnus rilevante per il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni.

2.2 Il sistema dei controlli interni del CNR: il ruolo dell'OIV

In merito all'architettura dei controlli interni, il D. Lgs 150/2009, da un lato, lascia sostanzialmente invariate le quattro tipologie di attività previste dal precedente decreto del 1999; dall'altro, opera una distinzione tipologica tra controllo di conformità (controllo di regolarità amministrativa e contabile) e controlli gestionali (controllo strategico, di gestione e valutazione della dirigenza), facendo confluire questi ultimi all'interno di un processo unitario definito "*ciclo di gestione della performance*"⁴.

All'interno del CNR agiscono tre soggetti controllori, ciascuno con propri compiti e propri ambiti di pertinenza:

- **Organismo Indipendente di Valutazione delle performance – OIV**
Esercita le funzioni di controllo strategico, di controllo sul ciclo della performance (valutazioni della dirigenza) e in materia di trasparenza e anti corruzione
- **Collegio dei Revisori dei conti**
Esercita le funzioni di controllo di regolarità amministrativa e contabile
- **Magistrato della Corte dei Conti**⁵
Esercita le funzioni di delegato al controllo sulla gestione finanziaria

Per quanto l'OIV abbia assunto nel corso degli anni un ruolo più centrale nella governance dei controlli, permane tuttavia una criticità di fondo, legata principalmente alle difficoltà per l'Organismo di partecipare ex ante al processo decisionale in seno all'organo politico amministrativo⁶. È indubbio, infatti, che per assicurare l'effettività ed autorevolezza istituzionale dell'esercizio delle funzioni è richiesto uno stretto collegamento tra l'OIV e l'organo di indirizzo politico-amministrativo, al fine di acquisire quella legittimazione ad operare in ambiti così strategici e delicati per la gestione dell'ente.

Infatti, l'art. 14, c. 2, del D. Lgs 150/2009 prevede che l'OIV eserciti le attività di controllo strategico, riferendo direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo. Gli OIV, per

⁴ Ai sensi dell'art. 4 del D. Lgs 150/2009 il ciclo di gestione della performance si articola nelle seguenti sei fasi: 1) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori; 2) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse; 3) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi; 4) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale; 5) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito; 6) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

⁵ La Corte dei Conti esercita sugli enti di ricerca il controllo previsto dall'articolo 12 della L. 259/1958. Si tratta del controllo previsto dall'art. 100 della Costituzione sulla gestione finanziaria degli enti pubblici ai quali l'Amministrazione dello Stato contribuisca con apporto al patrimonio in capitale o servizi o beni ovvero mediante concessione di garanzia finanziaria. Tale controllo è esercitato da un magistrato della Corte dei conti, nominato dal Presidente della Corte stessa, che assiste alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione.

⁶ Si fa presente che all'OIV, a differenza del Collegio dei Revisori dei conti e del Magistrato della Corte dei conti delegato al controllo, non è garantito il diritto di tribuna in seno al Consiglio di Amministrazione, ossia non partecipa alle sedute del Consiglio di Amministrazione quale organo di controllo dell'indirizzo politico.

esempio, dovrebbero svolgere un ruolo di tipo più consulenziale, da declinare in attività di supporto all'organo di vertice politico-amministrativo nella definizione degli obiettivi strategici e, soprattutto, dovrebbero essere considerati più come uno strumento direttamente "al servizio" dell'organo decisore.

Indipendentemente dai "legami" più o meno strutturati e periodici tra OIV e vertici del CNR, una condizione indispensabile per esercitare al meglio tale funzione risiede nella capacità dell'Ente di integrare al meglio le funzioni di "controllo esterno", "controllo interno", "gestione del rischio"⁷ e "valutazione della performance organizzativa". Ciascuna di queste funzioni dovrebbe essere implementata singolarmente e successivamente resa sinergica con le altre. Un rafforzamento di questo tipo potrebbe essere ottenuto, ad esempio, attraverso l'istituzione di apposite sessioni di valutazione delle relazioni sull'assetto dei controlli interni, redatte sia dall'OIV che dal Magistrato della Corte dei Conti delegato, che contemplino anche il coinvolgimento dei rappresentanti dell'amministrazione, chiamati a rispondere sulle osservazioni dei controllori esterni e sull'eventuale mancato adeguamento alle raccomandazioni di quest'ultimi, secondo una logica di tipo *comply or explain*.

In questo contesto, i rilievi e le raccomandazioni degli organismi di controllo, attraverso l'*enforcement* dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, avrebbero la capacità di innescare meccanismi autocorrettivi e di miglioramento dei controlli interni, spingendo le strutture amministrative, ciascuno per la parte di propria competenza, ad attuare concretamente gli atti di indirizzo emanati in materia.

A ciò potrebbero seguire, in via sempre più frequente, specifici *follow-up* per valutare il livello di implementazione delle raccomandazioni⁸.

2.2.1 I controlli dell'OIV sul ciclo di gestione della performance del CNR

Le fasi del controllo sulla gestione si formalizzano di solito nei report, ossia nella trasmissione, ai centri di responsabilità e al vertice aziendale, di sintesi informative da parte dei dirigenti o funzionari preposti alla raccolta e al trattamento dei dati raccolti. È di tutta evidenza come il sistema non possa che essere disegnato sull'organigramma dell'amministrazione di riferimento, in modo da far pervenire l'informazione giusta ai naturali destinatari e in un momento utile all'utilizzazione della stessa. Un processo del genere dovrebbe però essere corredato da un sistema di contabilità analitica in grado di ripartire i costi aziendali tra i singoli centri di responsabilità e i singoli obiettivi aziendali. Il ruolo di motore dell'intero processo è affidato, di regola, alla direzione di vertice, che da un lato deve assicurare la tempestiva informazione alla direzione politica e dall'altro sovrintende direttamente, o attraverso dirigenti operativi a ciò deputati, alla rilevazione e valutazione dei dati.

⁷ Un sistema di gestione del rischio consente di identificare, analizzare, valutare, ridurre e monitorare i rischi associati a qualsiasi attività o processo.

⁸ In appendice al presente volume sono riportate le principali raccomandazioni e suggerimenti avanzati dall'OIV in questi ultimi anni.

All'Organismo Indipendente di Valutazione è riservato invece il monitoraggio dell'intero processo, la rilevazione di eventuali criticità, la validazione delle modalità con cui le informazioni vengono rilevate, elaborate e gestite, nelle diverse fasi del processo di controllo⁹. Le informazioni, così come raccolte ed elaborate sulla base del piano di rilevazione, pertengono al processo di controllo gestionale ma servono anche ai fini della valutazione dei dirigenti e alle elaborazioni sintetiche utilizzate per il controllo strategico. Questi profili sono di pertinenza dell'OIV, il quale formula appositi report e proposte alla direzione politica per supportare le suddette funzioni¹⁰.

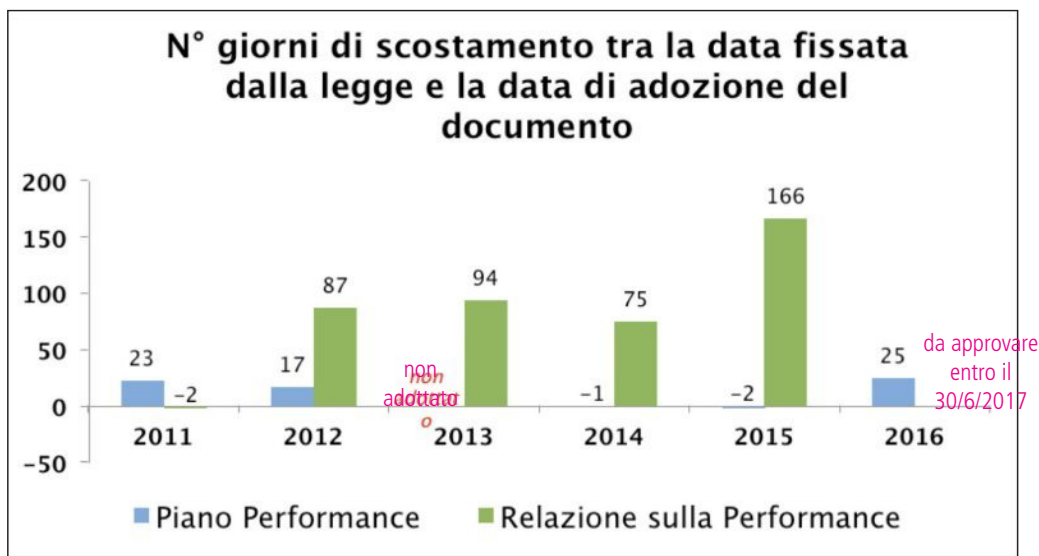
Nel rinviare, per specifici approfondimenti, alle Relazioni dell'OIV sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni, di seguito si analizza il livello di attuazione che il CNR ha riservato agli adempimenti contemplati nel ciclo di gestione della performance, in particolare con riferimento al Piano della performance e alla Relazione sulla performance, dal quale emerge un sufficiente grado di attuazione degli obblighi di redazione dei documenti alla base del ciclo stesso.

Il primo documento, da redigersi entro il 31 gennaio, ha natura programmatica e orizzonte temporale triennale; esso individua, in coerenza con la programmazione finanziaria e di bilancio, gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi, a livello di organizzazione e individuale, definendo altresì gli indicatori per la misurazione e valutazione del grado di raggiungimento degli stessi. La mancata adozione del Piano è sanzionata dalla legge con il divieto, per l'amministrazione, di erogare la retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano aver concorso all'omissione, nonché con il divieto di assumere personale o conferire incarichi di consulenza o di collaborazione. Il secondo documento, invece, deve essere redatto entro il 30 giugno di ogni anno; esso riporta, in via consuntiva, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse assegnate, con rilevazione degli eventuali scostamenti. La relazione deve essere validata da parte dell'Organismo indipendente di valutazione.

Dall'analisi dei dati effettuata dall'OIV, riportata nella [Figura 2.4](#), emerge un elevato grado di attuazione degli obblighi di redazione dei documenti. Ad eccezione del 2013, anno in cui il Piano della Performance non è stato predisposto e presentato formalmente all'organo di vertice per la relativa adozione, il CNR ha registrato per tutto l'arco temporale considerato 2011-2016, un adeguato grado di conformità degli obblighi di redazione dei documenti alla base del ciclo della performance.

⁹ L'art. 30 del D. Lgs 150/2009 prevede che in sede di prima attuazione l'OIV provveda, sulla base degli indirizzi della Commissione CIVIT, a definire il sistema di misurazione e valutazione della performance; si tratta di attribuzioni di tipo metodologico e di impulso ad una attività che va comunque esercitata in concreto dagli organi di vertice dell'amministrazione.

¹⁰ L'art. 14, comma 4 lettere a) e g) del D. Lgs 150/2009 assegna agli OIV il compito di monitorare il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni, elaborando allo scopo una relazione annuale sullo stato di detto funzionamento.

Fig. 2.4 Rispetto delle scadenze di approvazione dei documenti di base del ciclo della performance

Fonte: Elaborazione dati delle delibere di approvazione del C.d.A.

Nel ricordare che l'Ente non ha formalmente adottato il Piano della Performance 2013-2015¹¹, l'OIV evidenzia di aver convenuto questa scelta con l'amministrazione, dettata dall'esigenza di assecondare un processo di riorganizzazione dell'amministrazione centrale, all'epoca in fase di ultimazione, nonché dalla necessità di concedere una fase di estensione dei processi di valutazione anche per i vertici della rete scientifica, ossia Direttori di Dipartimento e di Istituto, all'epoca in fase di avvio. Il 2013 pertanto è stato considerato come un "anno ponte" verso la transizione a un nuovo e più articolato sistema di misurazione e valutazione della performance.

Il livello di *compliance* si riduce di molto, viceversa, se si prendono in considerazione il rispetto delle scadenze temporali previste per l'adozione dei due documenti in esame, soprattutto per la Relazione sulla performance.

L'analisi della [Figura 2.5](#) mostra un andamento disomogeneo nelle date di approvazione da parte dell'organo di indirizzo politico-amministrativo. Il Piano della Performance, laddove predisposto, ha fatto registrare ritardi solo nel 2011. Lo stesso anno 2011, viceversa, è stato l'unico anno in cui è stato rispettato il termine per l'adozione della Relazione sulla performance; adempimento che non è stato più rispettato negli anni successivi, mostrando nell'ultimo biennio preso in esame (2014/2015) un disallineamento sul quale l'OIV richiama l'attenzione.

¹¹ L'assegnazione degli obiettivi 2013 è stata effettuata sulla base del Piano triennale della Performance 2012-2014, pertanto sono stati considerati validi quelli approvati l'anno precedente con Deliberazione del C.d.A. n. 4/2012.

2.2.2 I controlli gestionali dell'OIV: stato di implementazione e analisi dell'efficacia nel CNR

Carattere fondamentale della riforma del 2009 è quello di incentivare e valorizzare la cultura della responsabilità e dei risultati nello svolgimento degli incarichi dirigenziali, attraverso il potenziamento dell'autonomia e dei poteri affidati ai dirigenti, condizionando l'affidamento stesso a requisiti imparziali e a valutazioni costanti sull'operato dei soggetti accedenti o aspiranti a tali qualifiche di vertice. Nell'orientamento al risultato sembrano confluire, non solo gli elementi inerenti alla realizzazione degli obiettivi gestionali, ma anche le misure adottate e gli esiti raggiunti in ambiti diversi quali la prevenzione e il contrasto della corruzione, la tutela della trasparenza, il corretto esercizio dell'azione disciplinare, il contrasto all'assenteismo.

La trasparenza diventa elemento essenziale in questo processo di efficientamento: le amministrazioni devono previamente pubblicare il numero ed il tipo dei posti dirigenziali disponibili, rendere noti i criteri di scelta, acquisire e valutare le manifestazioni di disponibilità dei candidati interessati. Dai rigidi parametri concorsuali viene esclusa soltanto una quota degli incarichi dirigenziali apicali.

All'Organismo Indipendente di Valutazione è affidato il compito di redigere la graduatoria delle valutazioni individuali dei dirigenti, ordinandole su tre o più livelli di performance. È indispensabile dunque, che l'Organismo indipendente sia in grado di sintetizzare l'intero materiale conoscitivo acquisito nei processi di controllo interno ai fini della proposta di valutazione del personale dirigente. Si ha motivo di ritenere che la direzione politica mantenga uno *spatium deliberandi* rispetto alle proposte dell'OIV, ma lo scostamento dalle proposte stesse dovrebbe essere corredato da istruttorie e motivazioni assai forti, in grado di giustificare obiettivamente l'autonoma diversità di giudizio.

Tra gli strumenti di tutela del processo di valutazione della dirigenza, in funzione dell'interesse generale dell'Amministrazione, viene confermato il ruolo del Comitato dei garanti – anche se il D. Lgs 150/2009 non si sofferma sui rapporti tra il Comitato stesso e l'Organismo Indipendente di Valutazione – laddove l'amministrazione voglia ricorrere alla possibilità di non confermare il dirigente, pur in assenza di valutazione negativa, alla scadenza dell'incarico o in relazione a processi di riorganizzazione.

La proposta di valutazione dei dirigenti di vertice, che l'articolo 14, comma 4, lettera e) del D. Lgs 150/2009 affida all'OIV, va letta non solo quale elemento indefettibile per l'attribuzione dei premi e l'eventuale rinnovo degli incarichi, ma anche quale sintesi integrata del ruolo che gli apparati amministrativi e i dirigenti di vertice hanno avuto nell'attuazione della pianificazione strategica. In pratica, i referti, attraverso i quali giunge ad esito il controllo strategico affidato all'Organismo indipendente, sono concepiti come una summa degli elementi raccolti dai diversi livelli di controllo, significativamente intrecciata con il ruolo e i livelli di coinvolgimento di tutti i funzionari interessati alla produzione dei risultati, fino ai più alti vertici dell'Amministrazione.

Per questi motivi l'OIV ha mantenuto vivi i rapporti con la dirigenza dell'Ente, svolgendo numerosi incontri e audizioni. Sotto questo profilo, va letto anche l'articolo 5, comma 11-quater, del Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito con Legge 7 agosto 2012, n. 135) che ha stabilito che «ciascuna amministrazione monitora annualmente, con il supporto dell'Organismo indipendente di valutazione, l'impatto della valutazione in termini di miglioramento della per-

formance e sviluppo del personale, al fine di migliorare i sistemi di misurazione e valutazione in uso». Questa impostazione metodologica di collaborazione non sempre però ha trovato riscontro nella realtà.

In questi anni l'OIV ha più volte sottolineato l'esigenza di uno scambio informativo con gli organi di vertice. Le sporadiche partecipazioni alle riunioni del Consiglio di Amministrazione – solo due negli ultimi sei anni – impediscono la maturazione di una reciproca collaborazione. Per questi motivi, con riferimento al particolare processo di valutazione dell'operato del Direttore Generale – quale vertice amministrativo – che vede il coinvolgimento del Consiglio di Amministrazione nella fase ex ante di assegnazione degli obiettivi strategici e il coinvolgimento dell'OIV nella fase ex post di valutazione del grado di conseguimento degli stessi obiettivi, sono stati formulati suggerimenti tesi a migliorare l'intero processo.

In particolare, l'OIV ha suggerito di:

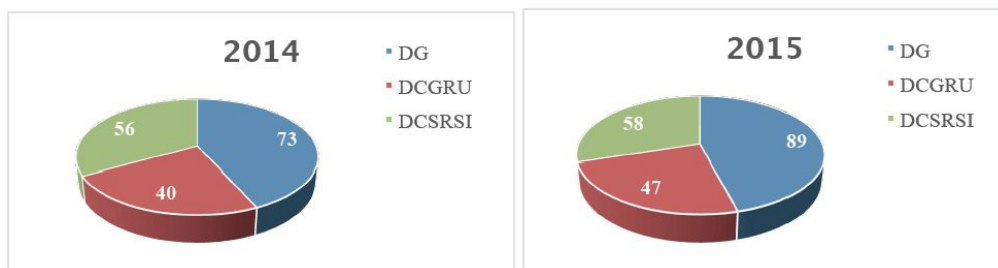
- a) Avviare per tempo – preferibilmente nell'ultimo trimestre dell'anno – la fase di individuazione e negoziazione degli obiettivi annuali da affidare al Direttore Generale per l'esercizio successivo;
- b) Prevedere l'assegnazione al Direttore Generale di obiettivi, in coerenza con il Documento di Visione strategica decennale 2013-2022, che prevedano la puntuale individuazione di risultati da conseguire, con la formulazione, ove possibile, del periodo temporale entro il quale raggiungerli e la definizione dei relativi pesi da assegnare a ciascun obiettivo;
- c) Prevedere una fase di verifica periodica (trimestrale o semestrale) delle attività poste in essere dal Direttore Generale, in maniera tale che il Consiglio di Amministrazione possa esercitare una propria azione di monitoraggio sull'andamento gestionale complessivo dell'ente e proporre modifiche e/o integrazioni agli stessi obiettivi assegnati a inizio anno.

È del tutto evidente che, se a monte non ci sono linee, piani o programmi sufficientemente precisi nei loro obiettivi e realistici rispetto alla loro attuazione, a valle la macchina burocratica difficilmente potrà recuperare i deficit di indirizzo e impostare in modo adeguato la propria attività. È ben vero che molto si può aggiustare lungo la strada, ma questo impedisce la buona organizzazione del lavoro e impone la rincorsa permanente delle emergenze e degli adempimenti ex post.

A questi suggerimenti, valevoli per il vertice amministrativo apicale, si affianca anche quello teso al miglioramento della fase di valutazione delle prestazioni per il resto del personale dirigenziale, che vede il coinvolgimento di più soggetti valutatori dell'amministrazione centrale (personale preposto alla valutazione delle prestazioni per l'anno precedente ai sensi dell'art. 16 del regolamento del personale). Per questo delicato e complesso processo, l'OIV ritiene utile suggerire la realizzazione di una "fase di calibrazione tra i valutatori", in collaborazione con l'OIV, quale momento di incontro tra tutti i soggetti valutatori per la condivisione e la messa in comune di linee guida e indirizzi collegiali da seguire nell'intero processo a garanzia di uniformità nell'utilizzazione dei criteri. I controlli gestionali, infine, devono essere strumentali alla corretta evoluzione del ciclo della performance. Al riguardo, nel 2014 e 2015 i risultati derivanti dall'esercizio del controllo portato a termine dall'OIV evidenziano gradi di raggiungimento degli obiettivi assegnati tendenzialmente molto elevati.

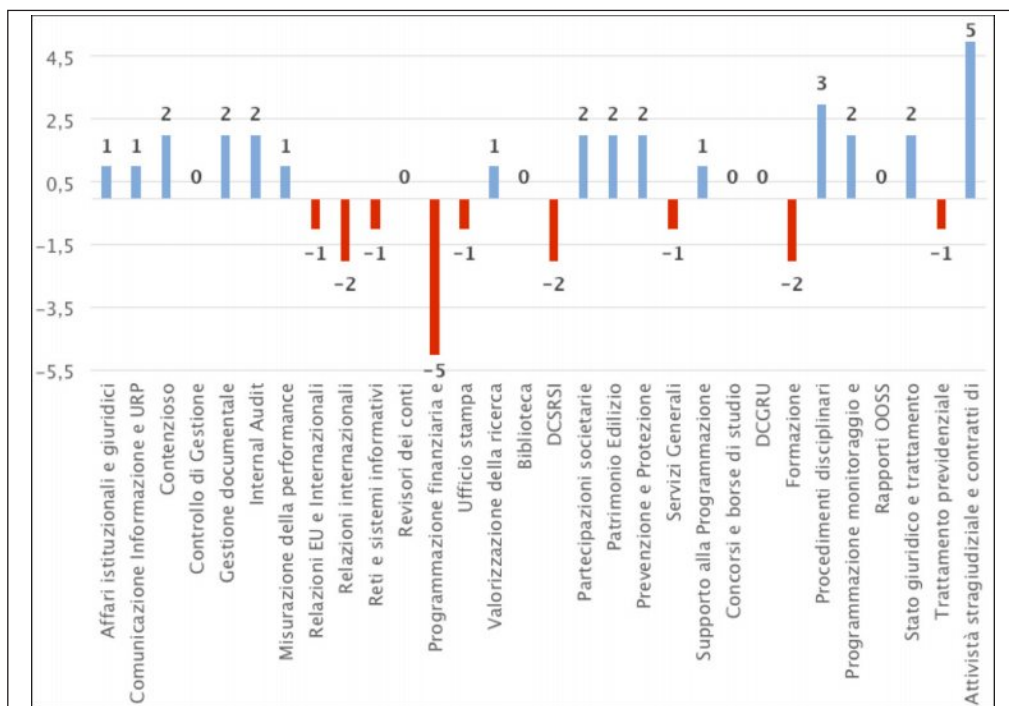
In [Figura 2.6](#) viene mostrato il numero degli obiettivi operativi assegnati nel 2014 e nel 2015 alle Strutture, raggruppate per Direzione di appartenenza (Direzione Generale, DCSRSI e DCGRU).

Fig. 2.6 Numero di obiettivi operativi assegnati nel 2014 e nel 2015 alle singole Direzioni



Solo come considerazione conclusiva sul ciclo della performance, si riporta in [Figura 2.7](#) la variazione tra la numerosità degli obiettivi 2015 e quelli assegnati nel 2016.

Fig. 2.7 Variazione numero obiettivi (2016-2015)



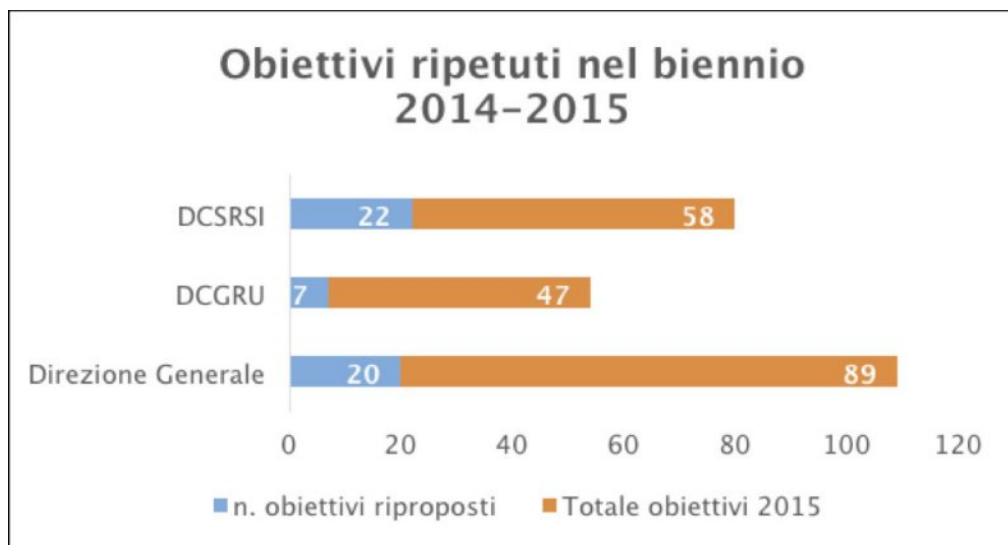
Come si può facilmente osservare, il numero di obiettivi 2016 risulta diminuito per diversi uffici. Purtroppo, l'incremento costante di obiettivi per le altre strutture, rispetto all'anno precedente, unito all'istituzione del nuovo ufficio non dirigenziale "Attività stragiudiziale e contratti di lavoro", portano il totale del numero di obiettivi nel 2016 a 207.

La costante dinamica di crescita della numerosità degli obiettivi farebbe pensare a una tendenza a spezzettare in più fasi lo stesso obiettivo, per poi ripresentare le singole sotto fasi come nuovi obiettivi a sé stanti, oppure a una possibile riproposizione di obiettivi dell'anno precedente.

A questo proposito, da un'analisi qualitativa degli obiettivi assegnati nel biennio 2014-2015, emerge che ben 49 obiettivi (sui 194 del 2015) risultano praticamente identici, sia nel titolo che nei risultati attesi, per entrambe le annualità.

In [Figura 2.8](#) è riportato il dettaglio degli obiettivi ripetuti nel biennio 2014-2015 per Direzione.

Fig. 2.8 Numero di obiettivi operativi ripetuti nel 2014 e nel 2015 per singola Direzione



Altra considerazione merita la caratteristica di innovatività e di miglioramento dei singoli obiettivi operativi, prevista dalle linee guida definite prima dalla CIVIT e, successivamente, dall'ANVUR. Già alla fine dell'esercizio 2014, in fase di valutazione dei risultati ottenuti, in un'ottica di continuo miglioramento del ciclo della performance, l'OIV pose il problema di comprendere quanto gli obiettivi delle varie Strutture della SAC fossero effettivamente "obiettivi di miglioramento"¹².

¹² ANVUR *Linee Guida per la gestione integrata del Ciclo della Performance degli Enti Pubblici di Ricerca* – Luglio 2015 («è opportuno distinguere tra obiettivi di miglioramento – efficienza interna – e obiettivi di innovazione – nuovi risultati» – [...] con un «orientamento al miglioramento che deve guidare la gestione del ciclo della performance»).

Da un confronto dettagliato tra obiettivi assegnati e corrispondenti competenze istituzionali, emerse che alcuni obiettivi operativi, talvolta, riflettevano compiti che erano già istituzionalmente assegnati alla singola struttura, dimostrando così di essere, in realtà, semplici obiettivi di mantenimento. Ciò viene confermato, purtroppo, anche dall'analisi degli obiettivi 2015. Tale tendenza, se riscontrata anche in futuro, potrebbe gettare forti dubbi sull'efficacia delle funzioni di controllo in capo all'OIV. Tali problematiche si potrebbero poi ribaltare sul processo di valutazione della dirigenza che, in presenza di un raggiungimento generalizzato degli obiettivi o in presenza di una mancata e netta separazione tra "obiettivi di mantenimento" e "obiettivi di miglioramento", non riuscirebbe a operare le necessarie differenziazioni individuali. Sul punto, però, occorre precisare che gli esiti della valutazione della performance individuale, in termini di premialità, non sono ascrivibili esclusivamente alle possibili inefficienze degli controlli gestionali, ma dipendono anche da fattori esogeni rispetto al sistema dei controlli interni, quali le disposizioni normative che incidono sul livello stipendiale del comparto pubblico¹³ o gli accordi sindacali in materia¹⁴.

Questo tipo di interventi, infatti, condiziona il processo valutativo in quanto annulla gli effetti economici della ripartizione del personale nelle fasce di merito. Il concetto di valutazione professionale assume, infatti, un significato quando dalla stessa possono derivare conseguenze – sotto il profilo retributivo, di carriera o di allocazione degli incarichi – per i valutati.

Da ultimo, appare di primario interesse, per una corretta valutazione dell'assetto dei controlli gestionali, analizzare il rapporto tra il ciclo della performance e quello della programmazione finanziaria e di bilancio. È infatti presupposto fondamentale, per un'efficace gestione amministrativa, che agli obiettivi individuati in sede di pianificazione siano associate adeguate risorse finanziarie nell'ambito della programmazione di bilancio; senza una coerenza tra i due aspetti, sarebbe difficile dare attuazione pratica al principio di responsabilizzazione dei manager pubblici e operare una valutazione effettiva della performance nella gestione delle risorse pubbliche. Sul punto, appare necessario ricordare che, in esito alle riforme susseguitesi nel tempo, si è andata sempre più accentuando la funzione di programmazione finanziaria svolta dal bilancio dello Stato che, da documento con mero carattere previsionale e autorizzatorio, è andato evolvendo verso uno strumento di allocazione trasparente delle risorse rispetto alle finalità perseguite dallo Stato, anche attraverso la revisione della propria struttura, ora incentrata sulla classificazione funzionale delle spese per missioni e programmi.

Questa evoluzione della programmazione finanziaria tuttavia non è stata completata da un pieno raccordo della stessa con le fasi e gli obiettivi del ciclo della performance; neanche il CNR, come molte altre amministrazioni, è riuscita a stabilire queste interconnessioni.

La necessità di implementare il livello di coordinamento in questo ambito è ben noto al legislatore e, infatti, l'integrazione tra ciclo della performance e programmazione finanziaria

¹³ Si pensi, ad esempio, al D.L. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla L. 122/2010, che ha previsto il blocco della contrattazione nazionale del pubblico impiego, ancorando le retribuzioni del personale ai livelli del 2010.

¹⁴ Si richiama l'intesa Governo-Sindacati del 4 febbraio 2011, con la quale le parti hanno convenuto che le retribuzioni complessive, comprensive della parte accessoria, conseguite dai lavoratori nel corso del 2010, non devono diminuire per effetto dell'applicazione dell'art. 19 del D. Lgs 150/2009, congelando, quindi, gli effetti economici derivanti dalla collocazione del personale nelle tre fasce di merito previste dal D. Lgs 150/2009 (alta, media e bassa)

costituisce proprio uno dei punti delle deleghe affidate al Governo dal D.L. 90/2014 e dalla L. 124/2015, in un più ampio progetto di riforma delle funzioni di misurazione e valutazione della performance.

Un tentativo, in tal senso, sta emergendo nell'azione di coordinamento, portata avanti dalla Struttura "Misurazione della Performance" e del "Controllo di Gestione" che investe il rapporto tra gli obiettivi, contenuti nel Piano della performance, e gli indicatori contenuti nel Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, di cui all'art. 19, comma 1, del D. Lgs 91/2011 e al D.P.C.M. 18 settembre 2012¹⁵.

2.2.3 I controlli in materia di Trasparenza e Anti corruzione nel CNR

Il tema della trasparenza ha faticato ad attecchire nella cultura amministrativa e in quella italiana in particolar modo. Il suo percorso, iniziato con la Legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", si è successivamente sviluppato attraverso altre due tappe, rappresentate dal Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 "Attuazione della Legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni" e dal Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

La prima concreta apertura della PA la troviamo nella L. 241/1990 con l'introduzione del diritto di accesso, cioè con il diritto di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi, con l'obbligatorietà della motivazione del provvedimento amministrativo, con conseguente possibilità del privato di controllare l'esattezza dell'operato della pubblica amministrazione, con il diritto dei privati di partecipare attivamente al procedimento amministrativo e di controllare dall'interno lo sviluppo dell'azione dei pubblici poteri.

Con la tendenza, via via sempre più incalzante, alla misurazione e alla valutazione delle performance della pubblica amministrazione, effetto della riduzione delle risorse finanziarie e della conseguente necessità di ottimizzare la spesa pubblica, si fa strada il concetto di trasparenza come accessibilità piena alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni «allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche» che ritroviamo nel D. Lgs 150/2009. Il legislatore nel 2009 amplia di molto le finalità della trasparenza allargandone il perimetro all'efficienza nella gestione delle risorse pubbliche (trasparenza della performance e nella distribuzione di premi, sussidi, sovvenzioni in qualunque forma erogati), al miglioramento dei servizi pubblici (adozione di standard qualitativi e quantitativi), alla prevenzione della corruzione e alla prevenzione più generale dei fenomeni di maladministration (mappatura dei rischi nei procedimenti).

¹⁵ Al riguardo, la Delibera CIVIT n. 6/2013 prevede che il sistema minimo di indicatori da inserire nel Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio costituisca parte integrante del Piano della performance.

Solo con il D. Lgs 33/2013 però si concretizza l'accessibilità totale non solo ai documenti ma anche alle informazioni e ai dati. Oltre ad operare un riordino delle norme già presenti nel nostro ordinamento, il "Decreto Trasparenza" impone l'obbligo di pubblicazione a prescindere da una richiesta di parte e prevede responsabilità e meccanismi sanzionatori non collegati a specifica richiesta. Si afferma così un diritto soggettivo a conoscere, che spetta a "chiunque", ossia ai cittadini in quanto tali, senza necessità di dimostrare un interesse che giustifichi la richiesta. Con l'istituto dell'accesso civico contenuto nell'art. 5 del decreto si tutela il diritto alla conoscibilità e all'informazione sull'azione amministrativa con la finalità di alimentare il rapporto di fiducia tra il cittadino e la pubblica amministrazione. L'istituto dell'accesso civico individua come fondamentale il ruolo della collettività per contribuire al "cambiamento organizzativo", già anticipato dalla rinnovata disciplina in materia di prevenzione della corruzione (il Decreto 33/2013 rappresenta uno degli strumenti attuativi delle disposizioni contenute nella Legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione legittimazione delle pubbliche amministrazioni"), e diviene un'opportunità per una "vigilanza partecipativa della società civile (cittadini, imprese, associazioni...)" che dia la possibilità di vigilare non solo sul corretto adempimento formale degli obblighi di pubblicazione «*ma soprattutto sulle finalità e modalità di utilizzo delle risorse pubbliche da parte delle pubbliche amministrazioni e degli altri enti destinatari delle norme*». Il potere di controllo democratico attribuito a "chiunque" determina anche "una maggiore responsabilizzazione di coloro che ricoprono ruoli strategici all'interno dell'amministrazione, soprattutto nelle aree più sensibili al rischio di corruzione"¹⁶.

La trasparenza si fa, quindi, anche strumento di prevenzione della corruzione laddove impone una rendicontazione dell'azione amministrativa verso i cittadini che limita il rischio che si annidino comportamenti illeciti nell'agire amministrativo. Emerge sempre di più la tendenza ad estendere il ricorso alla trasparenza anche ai fini del perseguimento di «*obiettivi di legalità, sviluppo della cultura dell'integrità ed etica pubblica, nonché di buona gestione delle risorse pubbliche*», poiché «*è riconoscibile un legame di tipo funzionale tra la disciplina della trasparenza e quella della lotta alla corruzione*»¹⁷.

Con la recente Legge delega 124 del 2015 si attua un'ulteriore revisione della disciplina sulla trasparenza. Il Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 recante "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione pubblicità e trasparenza correttivo della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e del Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della Legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" entrato in vigore il 23 giugno 2016, avvicina la nostra legislazione al Freedom of Information Act statunitense riconoscendo «*la libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni*». Si garantisce cioè ad ogni persona il diritto di accesso "universale" a tutti gli atti, i documenti e le attività delle pubbliche amministrazioni, senza che occorra la dimostrazione di un interesse attuale e concreto per richiedere la conoscibilità della notizia.

¹⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Circolare 19 luglio 2013, n. 2

¹⁷ Delibera CIVIT 14 ottobre 2010, n. 150, par. 1 e 1.1, ma anche Delibera CIVIT 5 gennaio 2012, n. 2, par. 1

Altra importante novità del D. Lgs 97/2016 riguarda il definitivo chiarimento sulla natura, sui contenuti e sul procedimento di approvazione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC). In particolare, contenuto indefettibile del PTPC riguarderà la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza. Pur eliminando l'adempimento per le amministrazioni di redigere il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, la nuova disciplina impone che l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza siano parte integrante del PTPC come "apposita sezione". Quest'ultima deve contenere, dunque, le soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente. In essa devono anche essere chiaramente identificati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni.

Gli OIV rivestono un ruolo importante nel sistema di gestione della performance e della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, svolgendo i compiti previsti dall'art. 14 del Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

La connessione fra gli obiettivi di performance e le misure di trasparenza, individuati nel decreto, ha trovato conferma nel D. Lgs 33/2013, ove è ribadito che gli OIV sono tenuti a verificare la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel piano della performance, utilizzando altresì i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della valutazione delle performance (art. 44). L'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, posta in capo al Responsabile PCT, è svolta con il coinvolgimento dell'OIV, al quale il Responsabile PCT segnala i casi di mancato o ritardato adempimento (art. 43). Le modifiche che il D. Lgs 97/2016 ha apportato alla L. 190/2012 rafforzano le funzioni già affidate agli OIV in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza dal D. Lgs 33/2013, sempre in una logica di coordinamento con il Responsabile PCT e di relazione con l'ANAC.¹⁸

In linea con quanto già disposto dall'art. 44 del D. Lgs 33/2013, detti organismi, anche ai fini della validazione della relazione sulla performance, verificano che i PTPC siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e, altresì, che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.

Nell'ambito dei poteri di vigilanza e controllo attribuiti all'ANAC, l'Autorità si riserva di chiedere informazioni tanto all'OIV quanto al Responsabile PCT in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza (L. 190/2012, art. 1, c. 8-bis), anche tenuto conto che l'OIV riceve dal Responsabile PCT le segnalazioni riguardanti eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione dei PTPC (L. 190/2012, art. 1, c. 7).

¹⁸ L. 190/2012, art. 1, c. 8-bis: «L'Organismo indipendente di valutazione verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza. Esso verifica i contenuti della Relazione di cui al comma 14 in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. A tal fine, l'Organismo medesimo può chiedere al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti. L'Organismo medesimo riferisce all'Autorità Nazionale Anticorruzione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza».

Ciò in linea di continuità con quanto già disposto dall'art. 45, c. 2, del D. Lgs 33/2013, ove è prevista la possibilità per l'ANAC di coinvolgere l'OIV per acquisire ulteriori informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza. L'OIV, inoltre, esprime parere obbligatorio sul codice di comportamento che ogni amministrazione adotta ai sensi dell'art. 54, c. 5, D. Lgs 165/2001.

Ulteriori indicazioni sull'attività degli OIV in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza potranno essere oggetto di atti di regolamentazione dell'ANAC congiuntamente al Dipartimento della funzione pubblica.

L'Organismo indipendente di valutazione ai sensi del D. Lgs 150/2009, art. 14, c. 4, «*monitorea il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso*» mettendo in evidenza gli aspetti positivi e negativi del sistema e proponendo azioni per svilupparlo e integrarlo ulteriormente. La Relazione rappresenta, quindi, un momento di verifica della corretta applicazione da parte delle amministrazioni delle linee guida, delle metodologie e delle indicazioni che nel tempo l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ex CiVIT) ha emanato e viene redatta tenendo anche conto del monitoraggio svolto sui Sistemi di misurazione e valutazione della performance, sui Piani della performance e sui Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità. Oggetto della valutazione è, per quanto riguarda la trasparenza, la verifica del funzionamento sia del procedimento di individuazione, elaborazione, aggiornamento e pubblicazione dei dati, sia del processo posto in essere per la realizzazione delle iniziative per la trasparenza e per l'integrità¹⁹.

Inoltre, ritenendo necessario il monitoraggio in corso d'anno del rispetto degli obblighi di pubblicazione, nella delibera 50/2013, l'Autorità ha previsto di chiedere agli OIV di effettuare verifiche sull'assolvimento di specifiche categorie di obblighi di pubblicazione in alcune tipologie di amministrazione, da predisporre e pubblicare entro il 31 dicembre di ogni anno. Tali attestazioni costituiscono lo strumento di cui si avvale l'Autorità per la verifica sull'effettività degli adempimenti in materia di trasparenza, nell'esercizio dei poteri in materia di vigilanza e controllo sulle regole della trasparenza, attribuitegli ai sensi della Legge 6 novembre 2012, n. 190, e del D. Lgs 14 marzo 2013, n. 33.

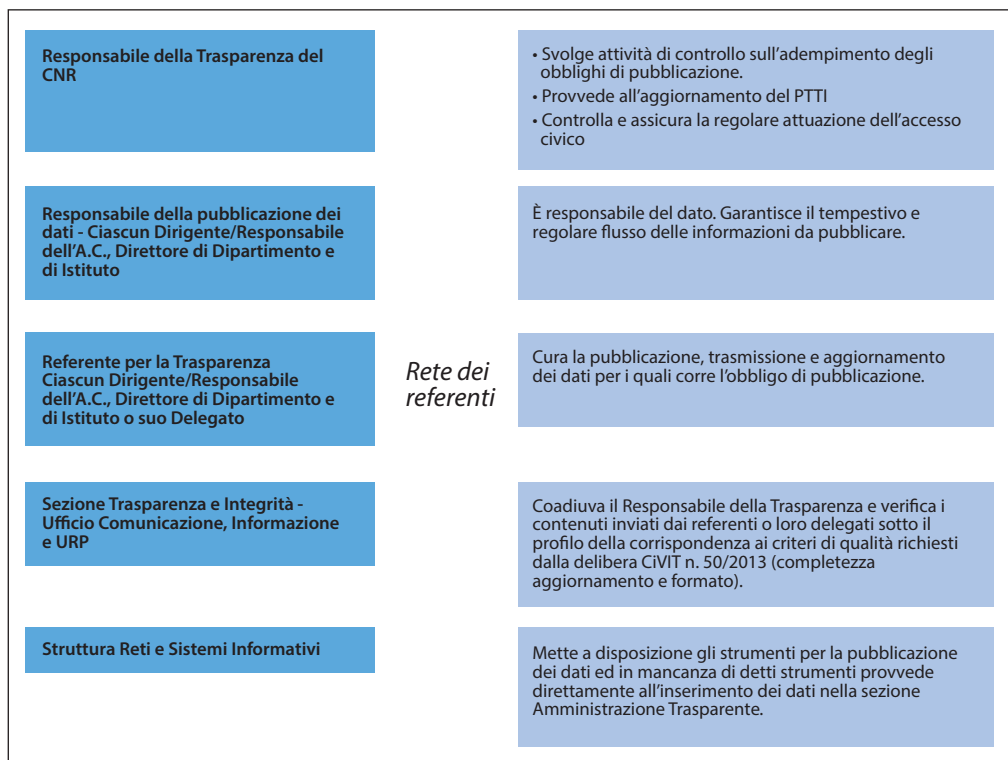
L'OIV del CNR ha pubblicato regolarmente sia la Relazione sul Funzionamento del Sistema che le attestazioni sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione sul sito web dell'Ente nella sezione "Amministrazione Trasparente", riportando i propri suggerimenti e indicazioni per migliorare il sistema della trasparenza del CNR.

Oltre a questi strumenti previsti dalla normativa, l'OIV ha mantenuto un costante colloquio con il Responsabile della Trasparenza del CNR, monitorando le azioni messe in campo per l'attuazione dei Programmi triennali per la trasparenza adottati dal CNR e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione da parte dei dirigenti designati quali responsabili del processo di realizzazione delle iniziative attinenti alla raccolta e pubblicazione di dati, informazioni e documenti.

Da gruppi di lavoro appositamente costituiti, per far fronte al sovraccarico di adempimenti che hanno gravato sull'amministrazione, a specifici progetti per la risoluzione di particolari problematiche quali la ricognizione dei procedimenti amministrativi, alla costituzione di una appo-

¹⁹ Delibera CiVIT n. 4/2012.

Fig. 2.9 Organizzazione del servizio trasparenza nel CNR

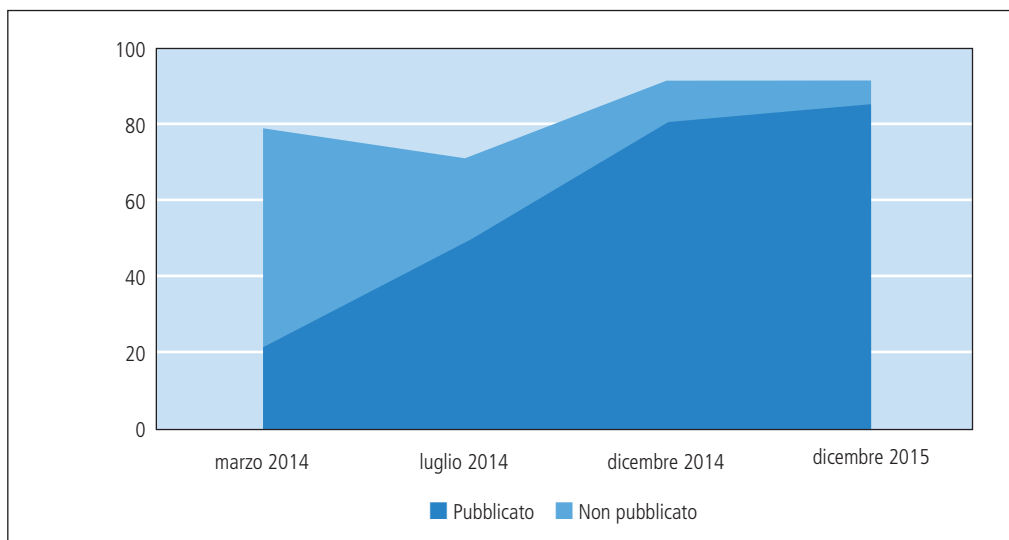


sita struttura organizzativa per coadiuvare il Responsabile della trasparenza, l'Ente ha intrapreso un cammino che ha visto, nel tempo, l'adozione di una serie di strumenti e iniziative che hanno portato a un soddisfacente livello di trasparenza. Ciò è stato oggetto di testimonianza pubblica nel corso delle "Giornate della Trasparenza" che l'Ente ha svolto, quale momento di apertura verso l'esterno e condivisione del proprio operato con i dipendenti e i propri stakeholder.

Dopo un'iniziale difficoltà dell'amministrazione ad adeguarsi al dettato normativo, che ha inevitabilmente contribuito ad accrescere la quantità degli adempimenti a cui l'amministrazione deve assolvere, con le connesse responsabilità dirigenziali, l'OIV ha potuto rilevare nell'ultimo biennio (2014-2015) un netto incremento degli obblighi di pubblicazione assolti nella sezione "Amministrazione Trasparente", con un tasso di copertura di dati pubblicati riportato nella [Figura 2.10](#), dalla quale si evince una tendenza in costante crescita della percentuale di dati pubblicati sul totale dei dati richiesti, passati dal 32% (nel 2012) all'84% (2015).

Ad oggi la percentuale dei dati pubblicati (ai sensi del D. Lgs 33/2013) si attesta poco sopra l'85% del totale dei dati richiesti²⁰. Per quanto riguarda gli obblighi di pubblicazione ancora

²⁰ Le ragioni per le quali alcune fonti non alimentano la pubblicazione dei dati è da ricercarsi nella rigidità burocratica, nella scarsa comprensione o nella difficile interpretazione delle norme.

Fig. 2.10 Trend di pubblicazione degli adempimenti sulla trasparenza

mancanti, rilevata la complessità nell'organizzare e pubblicare i dati secondo le direttive normative, l'Ente ha attivato specifiche azioni in particolare per quanto riguarda la ricognizione dei provvedimenti amministrativi, con l'attivazione di uno specifico progetto denominato "Analisi e verifica dei processi - Monitoraggio dei tempi", che si è concluso alla fine del 2015.

L'OIV, come richiesto dalla Delibera ANAC 23/2013, è tenuto ad «*esprime una valutazione sul funzionamento dei sistemi informativi e informatici che supportano la pubblicazione dei dati, alla luce della rilevanza che tali sistemi rivestono quale presupposto per l'attuazione del Programma triennale e per il rispetto degli obblighi di pubblicazione*».

L'OIV del CNR ha rilevato che, il sistema editoriale di gestione dei contenuti delle pagine web della sezione "Amministrazione Trasparente" dell'Ente, contempla ancora parti non dinamiche, cioè con fonti non alimentate in via diretta. Questo può comportare il mancato aggiornamento delle informazioni e dei dati o la loro non tempestiva pubblicazione.

Nella convinzione che solo l'ufficio generatore della notizia può curarne l'aggiornamento sul sito, l'OIV ha più volte sostenuto la necessità di adottare un modello organizzativo che permetta un aggiornamento tempestivo e autonomo dei dati da parte dei singoli responsabili, favorendo quella maggiore integrazione tra obiettivi di performance e trasparenza auspicata anche dalla più recente normativa²¹.

Con riferimento ai sistemi per la rilevazione quantitativa e qualitativa degli accessi alla sezione "Amministrazione Trasparente", l'OIV ha suggerito l'adozione di sistemi per il conteggio degli accessi alla sezione nella sua interezza e ai singoli link, così come l'adozione di sistemi per misurare il livello di interesse dei cittadini sulla qualità delle informazioni pubblicate, per

²¹ D. Lgs 97/2016, art. 10: «*La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali*».

raccoglierne i giudizi e le segnalazioni di possibili inadempienze o per raccogliere proposte di miglioramento, favorendo quella partecipazione all'attività amministrativa e a forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali che sono alla base dell'attuale riforma della Pubblica Amministrazione.

2.2.4 Note conclusive

Il sistema dei controlli interni della Pubblica amministrazione ha vissuto un lungo periodo di riforme susseguites nel tempo. L'assetto raggiunto nel CNR in esito all'intervento legislativo del 2009 non appare privo di criticità residue. Per molti versi si è provveduto ad accentuare i profili formali delle attività di controllo, sempre più orientate al rispetto degli adempimenti documentali imposti dalla legge, piuttosto che all'effettiva valutazione dell'efficacia, efficienza ed economicità della gestione.

L'analisi ha evidenziato come le cause di tale risultato siano riconducibili sia a carenze del quadro normativo di riferimento sia a uno scarso inserimento dei controlli interni nel processo gestionale dell'Ente, con un basso livello di fiducia sull'utilità e sui benefici complessivi di un sistema di controlli efficiente da parte del vertice politico e amministrativo.

Contribuiscono, infine, a minare l'efficacia dei controlli interni l'eccessiva numerosità degli adempimenti documentali richiesti alle strutture amministrative di controllo; la mancanza di uno stretto legame tra la funzione di pianificazione strategica e quella di programmazione finanziaria; le condizioni di operatività dell'Organismo Indipendente di Valutazione.

Tali elementi di criticità sono state oggetto di attenzione da parte dello stesso legislatore il quale ha predisposto uno specifico regolamento di riordino di alcune funzioni in materia di misurazione e valutazione della performance. Infatti, il regolamento governativo²² di recente adozion è chiamato proprio a perseguire gli obiettivi di:

- a) *"semplificazione degli adempimenti a carico delle amministrazioni pubbliche"*, nel quale hanno trovato collocazione le misure di razionalizzazione e accorpamento dei documenti legati al ciclo della performance, con la riduzione del numero al fine di evitare il rischio di un'eccessiva "burocratizzazione" delle attività di controllo interno;
- b) *"progressiva integrazione del ciclo della performance con la programmazione finanziaria"* potenzialmente attuabile aumentando il grado di correlazione tra le risorse oggetto di programmazione finanziaria e di bilancio e quelle associate alla pianificazione degli obiettivi strategici e operativi;
- c) *"revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione"* attraverso un potenziamento dei presidi di autonomia dei membri e un rafforzamento delle risorse a disposizione degli stessi per l'esercizio delle relative funzioni.

²² Si fa riferimento al Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2016, n. 105 recante *"Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni"*.

Va inoltre menzionato l'obiettivo di garantire "*il raccordo con il sistema dei controlli interni*", realizzando il necessario nesso di strumentalità tra gli esiti dell'attività di controllo e la valutazione dell'andamento dell'azione amministrativa.

Da ultimo, gli obiettivi di potenziamento della valutazione della performance e quelli di razionalizzazione degli strumenti di valutazione e programmazione, nonché di una loro integrazione con il ciclo di bilancio e coordinamento con i controlli interni, sono stati oggetto di una nuova delega legislativa, ad opera dell'art. 17 della Legge 124 del 2015, ampliando così le occasioni di riforma dell'assetto dei controlli a disposizione.

3. La valutazione degli ambiti comportamentali (soft skill): l'esperienza del CNR

di Gianpiero Ruggiero e Riccardo Coratella

3.1 La valutazione delle competenze e dei comportamenti: le nozioni di base

Negli ultimi anni, sempre di più, si è fatta prepotentemente strada all'interno delle pubbliche amministrazioni l'idea che una metodologia di sviluppo manageriale ben realizzata possa avere un grande impatto sulla performance delle persone. Nelle aziende private di maggior prestigio c'è un'attenzione maniacale a scovare le eccellenze, a sottoporle a continue valutazioni, al riconoscimento del merito, il tutto tenuto insieme da un sistema di premi e incentivi. I loro capi sanno che le persone sono il loro vero asset che fa la differenza. Purtroppo nelle PA si può diventare dirigenti senza aver mai studiato come si gestiscono le persone, senza nessun controllo esterno sulla qualità della propria leadership, senza nessuna verifica successiva alla nomina che tenga conto del giudizio dei sottoposti.

Lo scopo di questo capitolo è quello di individuare alcuni punti chiave relativi alla gestione e valorizzazione del personale, che valgono per qualsiasi organizzazione, pubblica o privata che sia, ma su cui la PA è ancora estremamente carente. Richiamando il dettato normativo che impone alle amministrazioni pubbliche l'adozione di metodologie per la valutazione degli ambiti comportamentali, quale elemento fondante del sistema di valutazione e quale azione necessaria per lo sviluppo delle persone all'interno delle organizzazioni, si cercherà di analizzare le criticità e i fattori di successo del progetto "Feedback 360°", realizzato all'interno del Consiglio Nazionale delle Ricerche per la valutazione delle soft skill.

Molti studi concordano nel ritenere che le soft skill riguardano la gestione ottimale della complessa rete socio-emotiva che circonda ciascuno di noi e che abbraccia gli ambiti della famiglia, delle amicizie e del lavoro. Si tratta di un insieme di capacità sociali, di comunicazione e di persuasione, in grado di rendere una persona particolarmente efficace, utile, considerata e seguita, nell'ambito delle diverse sfere in cui si svolge la sua vita di relazione, da quella lavorativa a quella degli affetti. E il primo paradigma da superare è quello che considera la dimensione professionale separata da quella personale, come se le persone fossero composte di tanti compartimenti stagni. Le soft skill riguardano anche la capacità di lavorare in squadra, di svolgere, quando necessario e utile, anche una funzione di leadership e di assumere con consapevolezza e con elevato livello di impegno le responsabilità connesse al proprio ruolo nell'organizzazione. Abilità e capacità di questo tipo, per quanto "intangibili", contribuiscono significativamente al clima organizzativo, allo stare bene e al sentirsi bene delle persone e, in definitiva, alle prestazioni. Gli stessi fattori intangibili diventano sempre più importanti al crescere della complessità dei sistemi di relazione interpersonale, che oggi si avvalgono di una molteplicità di canali impensabile fino a pochi decenni fa.

Le aziende attribuiscono oggi molto peso a questo tipo di competenze, dette "soffici" in contrasto con quelle "dure" che sono tradizionalmente associate con le abilità e le conoscenze tecniche essenziali per la vita professionale, e a esse dedicano una quantità crescente di attenzione e di formazione. Ciò nonostante il capitale umano di cui le organizzazioni dispongono è in genere fortemente carente da questo punto di vista. Inoltre, la maggior parte delle persone manifesta un atteggiamento ambivalente: pur dichiarandosi consapevole dell'importanza delle soft skill, guarda in realtà con un certo grado di sufficienza le opportunità di crescita in questo campo e considera, quindi, tempo quasi sprecato quello dedicato al miglioramento delle capacità individuali. In parte ciò si deve alle iniziative di formazione che in questo settore assumono di solito una forma troppo ludica e, nel caso migliore, vengono prese come un *divertissement* che crea una pausa piacevole nella routine quotidiana, purché ovviamente non rubi troppo tempo alle attività che contano veramente. In realtà, a parte il nome, non c'è niente di "soffice" in queste competenze, la cui acquisizione richiede studio, impegno costante e paziente applicazione. In ogni caso la cosa importante è partire da una chiara percezione di sé, senza la quale nessun percorso di crescita potrà mai sperare di andare a buon fine, perché la gran parte delle persone che oggi ricoprono posizioni di responsabilità non ha assolutamente chiara né la propria situazione attuale, né il traguardo da raggiungere in un periodo significativo di tempo (tre-cinque anni). È una affermazione brutale, certo, ma purtroppo vera, riconducibile a una serie di cause:

1. La scarsa cultura della valutazione nelle organizzazioni private e pubbliche italiane che, con l'eccezione di alcune realtà (per lo più multinazionali), o praticano le valutazioni delle prestazioni in modo formale e burocratico, o non lo fanno affatto.
2. La difficoltà persistente di dare e ricevere feedback ben strutturati, che si traduce in relazioni interne inquinate da sentimenti negativi o comunque da vissuti inappropriati.
3. La difficoltà oggettiva (o disabitudine) a guardare oltre, per sé e per l'organizzazione di cui si fa parte.

In ogni caso, qualunque sia la causa, il risultato finale è simile: difficoltà nel capire fino in fondo i propri punti di forza e le proprie aree di miglioramento, rispecchiandosi in un'immagine di sé non sempre reale la quale, conseguentemente, produce una serie di resistenze al cambiamento. Si ricorda che l'articolo 9 del D. Lgs 150/2009 include fra gli ambiti di misurazione della performance individuale dei dirigenti «*le competenze professionali e manageriali dimostrate*». Inoltre il decreto sulla Spending Review¹ stabilisce che «*nelle more dei rinnovi contrattuali previsti dall'articolo 6 del D.L. 1° agosto 2011, n. 141, e in attesa dell'applicazione di quanto disposto dall'articolo 19 del D. Lgs 150/2009, le amministrazioni [...] valutano la performance del personale dirigenziale in relazione: a) [...]; b) ai comportamenti organizzativi posti in essere e alla capacità di valutazione differenziata dei propri collaboratori. [...] La misurazione e valutazione della performance individuale del personale è effettuata dal dirigente in relazione: a) [...]; b) [...] ai comportamenti organizzativi dimostrati*».

Per i dirigenti costituisce elemento di valutazione la «*capacità di valutazione dei propri col-*

¹ Cfr. articolo 5, commi 11 e 11-bis, del d. l. 6 luglio 2012, n. 95.

laboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi»², che viene considerato un comportamento organizzativo particolarmente importante a sostegno della valorizzazione del merito. Più problematica la questione se debbano essere valutati altri comportamenti organizzativi dei dirigenti. Nel decreto di riforma vengono, infatti, richiamate «le competenze professionali e manageriali dimostrate»³, mentre non si parla specificamente di competenze organizzative. Di segno diverso, come abbiamo visto, il decreto sulla Spending Review. Ciò comporta l'opportunità di valutare anche i comportamenti organizzativi agiti dai dirigenti, perché è fuori dubbio che, con il suo comportamento, un dirigente è capace di influenzare in modo consistente il clima e la cultura dell'organizzazione e che, difficilmente, questi aspetti potranno essere ancorati a specifici obiettivi misurabili. È bene anche ricordare che «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 [...]»⁴. In un certo senso viene fornita un'ulteriore motivazione a includere le competenze fra gli ambiti di misurazione della performance individuale, ponendosi come prima finalità quella di favorire la crescita delle persone, in una logica di sviluppo e miglioramento continuo. A tal proposito, è opportuno ricordare che la L. 135/2012, art. 5, c. 11-quater, recita che «Ciascuna amministrazione monitora annualmente, con il supporto dell'Organismo indipendente di valutazione, l'impatto della valutazione in termini di miglioramento della performance e sviluppo del personale, al fine di migliorare i sistemi di misurazione e valutazione in uso».

A scopo di semplificazione interpretativa e di chiarezza sul significato dei termini, si ritiene utile introdurre alcune definizioni e convenzioni. Nell'ambito delle competenze professionali o tecniche rientrano:

- le conoscenze di base e specialistiche (teoriche e/o pratiche);
- le abilità/capacità (cognitive e pratiche) di esercitare il proprio potenziale per il conseguimento degli obiettivi previsti.

In letteratura esistono numerose definizioni di competenza. Una tra le più accreditate e condivise è quella enunciata da Pellerey: «Competenze come insieme strutturato di conoscenze, di capacità, di atteggiamenti necessari per l'efficace svolgimento di un compito».

Questa definizione stimola l'associazione logica fra le tre parole-chiave (Conoscenze, Capacità e Atteggiamenti) e una declinazione del verbo Sapere:

- Conoscenze – Sapere
- Capacità – Saper fare
- Attitudini – Saper essere

² Cfr. art. 9, comma 1, lett. d) del D. Lgs 150/2009.

³ Cfr. art. 9, comma 1, lett. c) del D. Lgs 150/2009.

⁴ Cfr. art. 3 del D. Lgs 150/2009.

Le conoscenze si riferiscono al sapere specifico richiesto dal ruolo e si acquisiscono principalmente tramite lo studio e la formazione.

Rientrano nel novero di queste ultime, per esempio, la conoscenza di lingue straniere, le conoscenze di carattere specialistico (in particolari campi come la matematica, la statistica, il management, ecc.), le conoscenze di base su un determinato settore di riferimento.

Qualsiasi membro di un'organizzazione entra a far parte di quest'ultima grazie a requisiti minimi di conoscenze di base, tramite le quali è possibile trovare collocazione all'interno dell'organigramma e iniziare fin da subito a lavorare su una determinata tematica. L'individuo deve, inoltre, fare in modo che i compiti assegnatigli siano portati a termine, quindi, oltre alle conoscenze di base, è necessario sviluppare anche opportune capacità. Con il termine capacità si intende l'abilità professionale (per esempio, saper svolgere una data mansione) direttamente connessa allo svolgimento delle attività di lavoro e all'utilizzo del bagaglio di conoscenze di cui al punto precedente. Questo concetto si riferisce, quindi, alle modalità attraverso le quali un individuo riesce a portare a termine un dato compito. Infine, le attitudini fanno riferimento ai comportamenti di contesto dell'individuo determinati dalle sue caratteristiche intrinseche, per esempio della visione di sé, dalla realtà di cui il soggetto fa parte e dalla società in generale. Con l'espressione "*comportamento organizzativo*" si intende l'insieme delle azioni osservabili, messe in atto da un individuo, sollecitate dalla combinazione del contesto in cui opera e delle caratteristiche proprie dell'individuo stesso.

La valutazione della prestazione lavorativa basata anche sui comportamenti comporta una serie di vantaggi:

- consente la valutazione della performance individuale nel caso di posizioni di lavoro alle quali non sono facilmente associabili indicatori di risultato, come nel caso ad esempio delle famiglie professionali degli "specialisti" (ingegneri, informatici, tecnici di laboratorio, ecc.);
- può essere applicata a posizioni che operano in processi inter-funzionali rispetto alle quali è difficile definire indicatori di risultato individuale;
- consente di effettuare, nel corso del tempo, l'analisi critica dei comportamenti individuali e la definizione di interventi di sviluppo individuale;
- consente di attivare sinergie con il sistema di gestione delle risorse umane (reclutamento e selezione, valutazione fabbisogni formativi, valutazione del potenziale).

Occorre però prestare attenzione alla presenza di una serie di rischi che potrebbero influenzare negativamente l'affidabilità del processo di valutazione dei comportamenti. Tra questi, i rischi maggiori sono ad esempio:

- Comportamenti definiti senza tener conto delle specificità e della peculiarità dell'Amministrazione e/o delle posizioni di lavoro;
- Comportamenti definiti senza tener presente la coerenza con gli obiettivi strategici ed organizzativi;
- "Distorsioni" nella valutazione (eccessiva severità, eccessivo buonismo, effetto alone, ecc.);

- Eccessiva complessità del sistema di valutazione dei comportamenti e rischio che gli utenti diretti ed indiretti del sistema non ne comprendano a fondo finalità e strumenti, con ricadute negative sull'affidabilità dei risultati del sistema;
- Rischio di soggettività "non controllata" da parte dei valutatori e conseguente eccessiva arbitrarietà del giudizio.

I rischi di cui sopra non possono mai essere eliminati del tutto, ma possono essere minimizzati prestando la dovuta attenzione al processo di costruzione del sistema di valutazione dei comportamenti. E questo vale sia per quanto riguarda la selezione delle aree di comportamento da valutare, sia per quanto riguarda la scelta delle tecniche per la valutazione dei comportamenti, sia per quanto riguarda la definizione degli "osservatori" dei comportamenti. Nel disegnare il sistema, pertanto, un'adeguata cura andrà posta alla comunicazione del sistema agli interessati, così come è opportuno prevedere un'adeguata formazione iniziale sull'utilizzo del sistema di valutazione. È consigliabile inoltre effettuare almeno un ciclo di sperimentazione del sistema di valutazione, al fine di consentire la verifica della affidabilità del sistema. Infine, è opportuno che nel processo di costruzione del sistema di valutazione sia coinvolto un campione di tutti gli utenti del sistema (valutatori, valutati, coloro che dovranno tener conto dei risultati della valutazione).

3.2 La valutazione dei comportamenti dei dirigenti: un confronto tra tecniche e metodologie

Le principali tecniche per la valutazione dei comportamenti dei manager sono le seguenti:

- 1) Scale di giudizio (esempio: da comportamento ritenuto inadeguato a comportamento ritenuto eccellente);
- 2) Confronto a coppie in relazione a ciascun comportamento oggetto di valutazione (quale dei due collaboratori ha esibito il miglior comportamento?);
- 3) Liste di controllo (il valutatore in tal caso non esprime direttamente il proprio giudizio sul valutato ma sceglie, rispetto ad un insieme di possibili esempi di un dato comportamento, sia "positivi" che "negativi", quello/i che meglio fotografano il comportamento del valutato);
- 4) Il Multi Source Feedback (MSF), comunemente chiamato "metodologia feedback 360°", è un processo nel quale, attraverso l'utilizzo di un questionario, vengono raccolte una pluralità di valutazioni da parte di differenti osservatori della persona oggetto della valutazione (capo, colleghi, collaboratori, clienti, ecc.), che verranno poi confrontate, in modo strutturato, con la sua autovalutazione;
- 5) Descrizioni di fatti significativi o tecnica degli "incidenti critici" (oggetto della valutazione sono in tal caso "fatti" particolarmente rilevanti ai fini della valutazione di un dato comportamento del soggetto valutato).

Ciascuna di tali tecniche presenta vantaggi e svantaggi. La prima tecnica è caratterizzata da una bassa complessità ma presenta un elevato rischio di arbitrarietà di giudizio ed inoltre non consente di cogliere i fabbisogni formativi dell'individuo, data la genericità dei giudizi.

La seconda tecnica consente di pervenire ad una valutazione più affidabile ma richiede tempi di applicazione piuttosto lunghi. Inoltre anche tale tecnica si presta unicamente a costruire una "graduatoria" di valutati ma non fornisce indicazioni in merito alle esigenze di rafforzamento dei comportamenti individuali (sviluppo individuale).

La terza tecnica è più affidabile rispetto alle prime due ed il suo impiego consente di acquisire informazioni utili anche per lo sviluppo individuale. Il limite di tale tecnica è che il valutatore non viene coinvolto nella costruzione degli elenchi dei possibili comportamenti e potrebbe capitare che egli si senta forzato ad usare un metodo che non riesce a cogliere in pieno la ricchezza del proprio giudizio. Inoltre, anche se in teoria il valutatore non conosce il peso (sfavorevole o favorevole) che il sistema associa a ciascun comportamento elencato, nel corso del tempo egli può riuscire a individuare quali comportamenti siano considerati "positivi" e quali "negativi" e di conseguenza tenerne conto nell'espressione del proprio giudizio.

La quarta tecnica è una metodologia ormai consolidata nello "sviluppo individuale", in quanto è dimostrato che – se ben progettato, implementato e gestito – consente di potenziare la performance e un più efficace presidio del ruolo. La valutazione a cui si fa riferimento non è basata su principi manageriali astratti, anzi, gli item del questionario fanno riferimento ai comportamenti professionali agiti dal manager valutato nel proprio contesto lavorativo. Stime

effettuate a inizio del nuovo millennio indicano come la dimensione dei risultati della sua applicazione sono ancora oggi al centro di una discussione da parte degli economisti che, rilevato un miglioramento positivo nelle attitudini dei dipendenti sottoposti al MSF, tuttavia ritengono tale miglioramento non così importante come si pensasse in passato (Smither, London, Reilly – 2005).

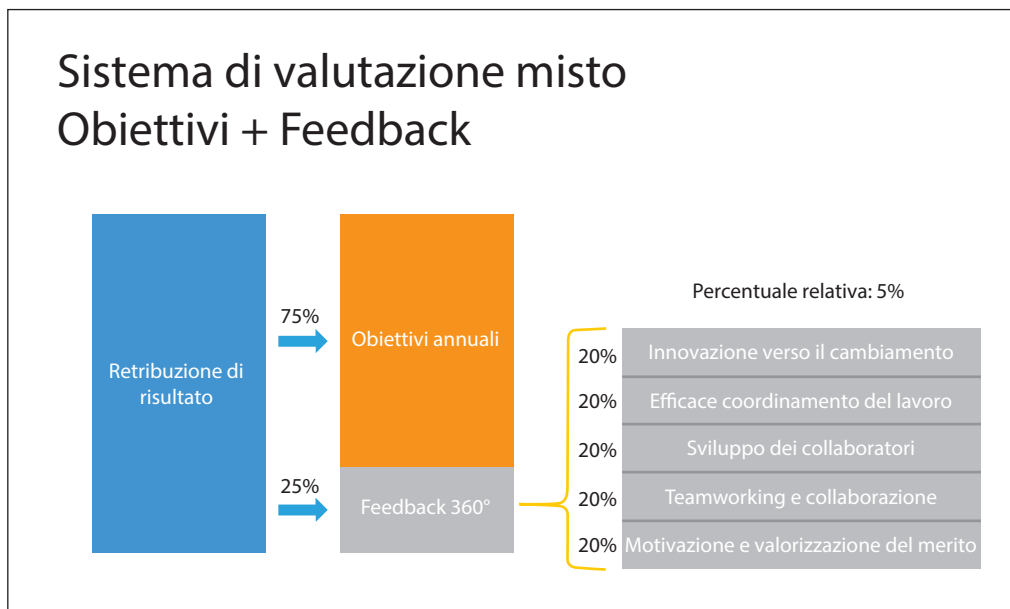
La quinta tecnica presenta buone potenzialità di affidabilità ma è molto onerosa ed inoltre la sua applicazione, essendo basata sui comportamenti degli specifici valutati, non consente la comparazione dei risultati.

3.3 La valutazione dei comportamenti della dirigenza: la metodologia usata nel CNR

In questa sezione viene proposta, con riferimento al sistema riportato nella [Figura 3.1](#), una sintetica rappresentazione della metodologia e delle tecniche usate per la valutazione dei comportamenti del personale dirigenziale dell'amministrazione centrale del CNR. La performance individuale dei dirigenti, infatti, è misurata sia in termini oggettivi (tenendo conto degli indicatori di performance, del raggiungimento degli obiettivi individuali assegnati e dell'inosservanza delle direttive) sia in termini soggettivi (tenendo conto delle competenze professionali e manageriali, delle capacità di valutare in modo differenziato i propri collaboratori e della predisposizione all'aggiornamento).

Le norme in vigore prevedono, poi, che la retribuzione dei dirigenti sia composta da: una retribuzione minima fissata dal Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro ("retribuzione tabellare"); una parte determinata in relazione all'incarico conferito al dirigente che a sua volta si compone di una parte fissa determinata dal CCNL ("retribuzione di posizione, parte fissa") e di una variabile determinata da ciascun ente in relazione alle risorse disponibili nell'apposito fondo ("retribuzione di posizione, parte variabile"); una componente premiale assegnata a ciascun dirigente a seguito della valutazione della performance individuale ("retribuzione di risultato"). La riforma del 2009, infine, ha attribuito un peso maggiore agli incentivi economici dei dirigenti e ha previsto che la professionalità attestata dal sistema di valutazione avrebbe dovuto influire in misura più rilevante sull'assegnazione di nuovi incarichi.

Fig. 3.1 Sistema premiale CNR



Come vedremo, l'analisi empirica mostra che l'esperienza della valutazione degli ambiti comportamentali della dirigenza si è rivelata nel CNR un successo, sebbene sia ancora da strutturare e rendere più solida.

Si potrebbe affermare che, come un cantiere ancora in costruzione, rappresenta un investimento culturale su cui l'Ente sta investendo da diversi anni, attraverso l'adozione della tecnica di valutazione del Feedback 360°. A seguito di un progetto pilota sperimentale, durato un anno e mezzo, l'amministrazione ha formalmente avviato la valutazione degli ambiti comportamentali a partire dal ciclo di gestione della performance del 2015, agganciando l'erogazione monetaria del premio di risultato anche a specifici ambiti comportamentali.

I benefici diretti di tale iniziativa sono riportati nella [Figura 3.2](#), a cui si associano anche benefici indiretti. Una maggiore diffusione delle competenze individuate (quali l'attitudine al problem solving e l'orientamento al risultato), sarebbe anche più in linea con l'obiettivo di un maggior grado di mobilità tra organizzazione diverse e con il settore privato, finalità invero perseguita dalle riforme più recenti, senza però adeguata attenzione a vari aspetti (non solo procedurali, ma di coerenza complessiva delle varie leve gestionali) fondamentali per garantire l'efficacia di tali interventi.

Fig. 3.2 I benefici dell'iniziativa



Il primo aspetto su cui si è concentrato il lavoro è stato quello di scegliere un numero adeguato di competenze da valutare. Un eccesso di frazionamento, infatti, avrebbe potuto produrre difficoltà a valutare; inoltre avrebbe diminuito l'importanza del punteggio attribuito alla singola competenza, favorendo valutazioni poco differenziate. Propedeutico al lavoro di individuazione del modello di competenze del CNR, quindi, il nuovo "*Modello di competenze*" CNR, con i relativi valori, è stato costruito attraverso lo svolgimento di interviste al:

- Vertice (Direttore Generale; Direttore Centrale del Personale), per l'ottica strategico evolutiva;
- Responsabile Centrale del Personale, per l'ottica gestionale organizzativa;
- Responsabile Struttura "Misurazione della Performance", per l'ottica organizzativa;

Sono poi stati analizzati ed interpretati, ai fini della selezione delle competenze manageriali, la seguente documentazione istituzionale di cui il CNR dispone:

- Piano triennale delle attività
- Documento di Visione strategica
- D.P.R. 171/91 Allegato 1 Profili Professionali
- Statuto del Consiglio Nazionale delle Ricerche
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (26 Gennaio 2011)
- Descrittori valutativi dei comportamenti organizzativi (da Proposta di valutazione 2013 del Direttore Generale)

È stata, altresì, realizzata un'analisi di benchmark dei modelli di competenze manageriali, a livello nazionale ed internazionale, del settore pubblico, para pubblico e della managerialità in generale, ovvero comprensiva del settore privato.

Da questo lavoro sono emersi evidenti almeno 4 valori fondativi, di immediata comprensione e collegabili con le attività correnti e i risultati conseguibili.

Etica: È l'agire sulla base di fondamenti razionali, deontologici, corretti, moralmente leciti ed appropriati. Implica una responsabilità morale ed un agire morale, ovvero sulla base dei valori, delle normative e delle consuetudini previsti dal CNR.

Integrità: Agire in modo coerente con ciò che si dice essere importante: "fare ciò che si predica". Comunicare le intenzioni, le idee, le sensazioni in modo aperto e diretto e gradire onestà e trasparenza, anche durante negoziazioni difficili con partner esterni.

Integrazione: Partecipare attivamente e proattivamente al raggiungimento degli obiettivi del CNR, in riferimento alle proprie responsabilità, in collaborazione con quelle degli altri, all'interno del proprio team di riferimento o a livello inter-funzionale. Implica la motivazione a integrarsi nel sistema organizzativo e lavorativo dell'Ente, dando il proprio contributo per la crescita e il benessere dello stesso. Implica, altresì, il rispetto del modus operandi del gruppo di appartenenza o di destinazione e, allo stesso modo, il farsi ac-

cettare dagli altri come punto di riferimento importante del gruppo, piuttosto che come individuo a se stante.

Meritocrazia: Il concetto di meritocrazia deriva dal latino *mereo* che significa meritare, acquisire, guadagnare. Prevede, dunque, il premiare chi raggiunga i risultati previsti, distinguendosi per impegno e capacità nei confronti di altri. La meritocrazia prevede di premiare secondo fondamenti oggettivi di gestione, valutazione e sviluppo delle risorse, sulla base di criteri di merito e non di criteri discriminanti o arbitrari quali appartenenza sociale, simpatie/antipatie, genere, razza e origini. Implica la responsabilità e il rispetto degli altri e delle diversità ed è sostanzialmente il presupposto, nonché fattore determinante, di motivazione, ingaggio e commitment delle risorse umane affidate.

Sulla base di questi valori, si è proceduto con l'individuazione di cinque competenze fondamentali che sono servite per l'aggiornamento di quelle preesistenti. Con riferimento alla dirigenza CNR, infatti, va ricordato che la Giunta Amministrativa aveva adottato, nel 1998, la Delibera n. 757 con la quale l'ente aveva definito i criteri generali per la determinazione delle retribuzione di risultato dei dirigenti amministrativi.

In quella delibera veniva stabilito che nel valutare la qualità della prestazione lavorativa del dirigente, oltre all'analisi sull'andamento degli obiettivi assegnati, fossero presi in considerazione anche ulteriori fattori aggiuntivi, concernenti le qualità individuali e lo specifico apporto personale.

Tab. 3.1 Mappa delle competenze utilizzata all'interno del CNR – Tabella di raffronto 1998-2016

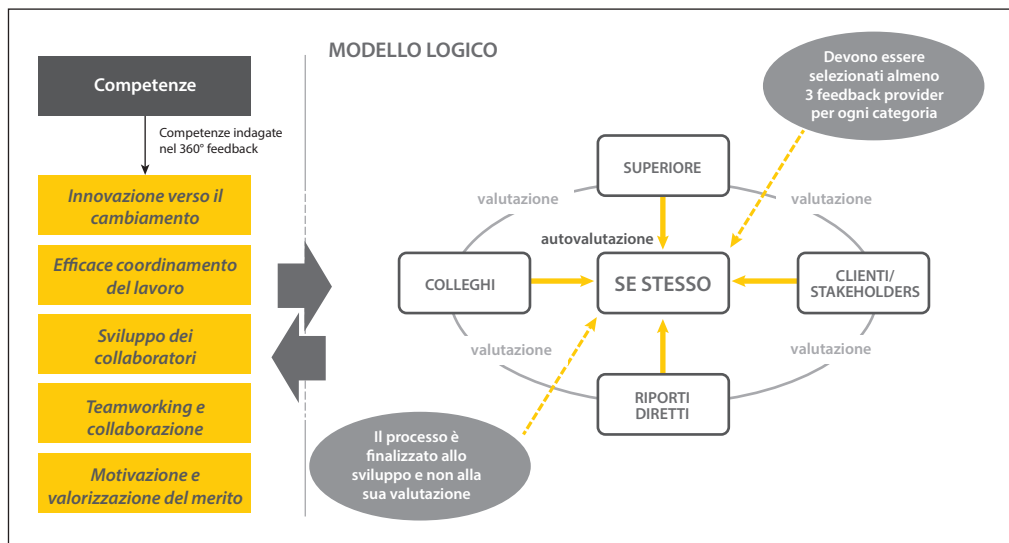
Mappa delle competenze (Delibera n. 757/1998)	Mappa delle competenze attuale (Modello 2016)
1. Elaborazione personale di atti normativi di rilevanza istituzionale o di funzionamento per l'ente e non costituenti specifica ed esclusiva funzione propria attribuita al dirigente (<i>oggi parleremmo di capacità propositiva e progettuale, di una specifica competenza di ruolo</i>);	1. Innovazione verso il cambiamento: capacità di generare eccellenza e nuove soluzioni, dando impulso e consistenza alle innovazioni. Implica la capacità di proporre nuove idee e nuove soluzioni su processi lavorativi e organizzativi, in ottica di dinamicità e miglioramento continuo. Garantire la generazione di soluzioni creative e progetti di sviluppo, con la massima flessibilità, sapendo individuare le esigenze di cambiamento del CNR e tradurle in modi nuovi e non sperimentati, prima di affrontare problemi, opportunità, a sostegno delle evoluzioni del contesto e delle sfide future del CNR;
2. Promozione e attivazione di innovazioni tecnologiche e snellimento di procedure amministrative con conseguimento di una migliore qualità del servizio (<i>oggi parleremmo di efficacia ed efficienza</i>);	2. Teamworking e collaborazione: capacità di sviluppare e promuovere integrazione inter-funzionale tra colleghi e tra diverse unità, in ottica di collaborazione, ai fini del conseguimento efficace dei risultati aziendali. Implica la disponibilità a mettere a disposizione dei propri colleghi informazioni, <i>know how</i> ed esperienze, al fine di operare in ottica di sistema globale, oltre i confini del proprio gruppo di lavoro
3. Impegno dimostrato nel superamento di picchi operativi o nel far fronte a situazioni operative di emergenza o cambiamenti e innovazioni normative (<i>oggi parleremmo di capacità di organizzare il lavoro in modo da favorire il raggiungimento dei risultati</i>);	3. Motivazione e valorizzazione del merito/eccellenza: capacità di motivare, generando <i>commitment</i> e senso di appartenenza al CNR, valorizzando il merito e l'eccellenza prodotta dai propri collaboratori. Implica la capacità di ingaggiare e incoraggiare le proprie persone a contribuire, al meglio delle loro possibilità, ai fini del conseguimento dei risultati di team/unità;
4. Attribuzioni temporanee di carichi aggiuntivi di lavoro rispetto a quelli di pertinenza del proprio ufficio (<i>oggi sarebbe meglio parlare di capacità di sviluppare e promuovere integrazioni inter-funzionali tra colleghi e tra diverse unità, in ottica di collaborazione</i>);	4. Efficace coordinamento del lavoro: capacità di promuovere, all'interno del proprio gruppo, la cultura dell'impegno verso i risultati, di pianificare e organizzare efficacemente le attività, favorendo lo scambio e la diffusione di informazioni e conoscenze. Implica la capacità di distribuire equamente i carichi di lavoro, sapendo ben valutare le capacità e le potenzialità di ciascun collaboratore sapendole poi adeguare alle esigenze aziendali;
5. Particolare apporto personale all'incremento delle risorse.	5. Sviluppo dei collaboratori: capacità di fornire guida e supporto mirati ai propri collaboratori affinché siano messi nelle migliori condizioni per accrescere il proprio patrimonio di conoscenze e competenze e, allo stesso tempo, per conseguire gli obiettivi previsti. Implica la capacità di dare feedback, anche non positivi, senza creare disistima nella risorsa, piuttosto riorientandola verso nuovi traguardi di crescita, responsabile ed allineata alle esigenze di sviluppo del CNR.

Per 15 anni, dal 1999 al 2013, l'ente ha utilizzato i criteri riportati nella parte sinistra della tabella per valutare la prestazione comportamentale dei dirigenti amministrativi. Se è vero che all'interno di una organizzazione, le competenze cambiano quando si passa da un livello gerarchico ad un altro, altrettanto vera è l'affermazione che dirigere un ufficio amministrativo oggi non è uguale a 20 anni fa. Le conoscenze e le competenze tecniche sono di gran lunga aumentate, si pensi ad esempio alle competenze informatiche, a quelle comunicative. Per non parlare di quelle specialistiche con una normativa in continua evoluzione. Anche per dirigere un Istituto di ricerca, oggi, occorrono doti e competenze aggiuntive rispetto alle sole "competenze scientifiche". Cambiano i contesti, cambiano le organizzazioni, cambiano i ruoli, cambiano le competenze richieste.

L'essere riusciti ad aggiornare la carta dei valori e la mappa delle competenze è ascrivibile sicuramente tra i vantaggi di aver messo in atto il progetto di feedback. Un secondo vantaggio è da rintracciare nell'aumentato tasso di oggettività del sistema, dovuto al moltiplicarsi dei punti di osservazione dei comportamenti. Prima del 2013, infatti, le valutazioni venivano effettuate sulla base di un rapporto esclusivo valutato-valutatore, in termini quindi univoci, esclusivamente sulla base degli elementi informativi in possesso del valutatore stesso: una relazione scritta e la conoscenza diretta del valutato.

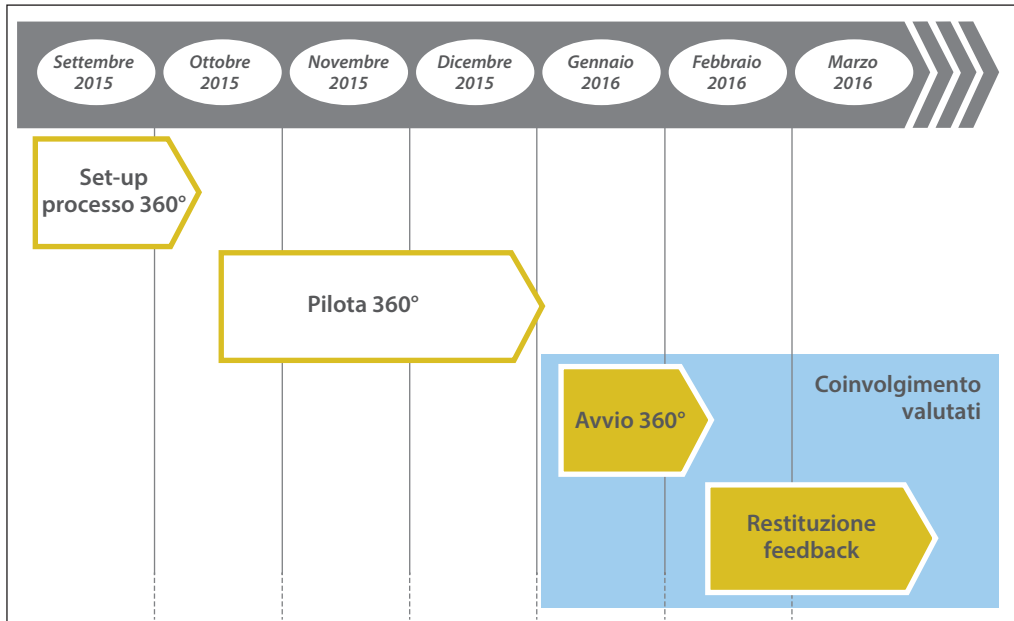
Essendo unico il punto di vista del valutatore, il sistema si distingueva per un alto tasso di soggettività e più frequentemente si potevano registrare errori di valutazione: slittamento verso l'alto delle valutazioni, indulgenza/severità (l'unico valutatore effettua la valutazione basandosi sui sentimenti nei confronti del collaboratore); aspettativa (è un errore che si manifesta con la tendenza a confermare informazioni avute per una conoscenza pregressa del soggetto da valutare); *recency* (è legato alla tendenza a dare maggiore rilievo alle ultime informazioni ottenute sul soggetto, piuttosto che a quelle rilevate in prima istanza); equazione personale (è la tendenza a valutare gli altri secondo il modo in cui valutiamo noi stessi, di conseguenza, l'unico valutatore tende a valutare positivamente chi ha le sue stesse caratteristiche e negativamente chi ne ha di diverse). L'essere passati a una sommatoria di giudizi soggettivi, espressi da persone diverse, secondo angolazioni e visuali diverse, conferisce all'intero processo una garanzia maggiore di obiettività, ossia un più alto tasso di imparzialità ed equità. Il modello logico del progetto realizzato nel CNR è riportato nella [Figura 3.3](#).

Fig. 3.3 Modello logico di riferimento



Un ultimo aspetto da tenere in considerazione, relativamente all’esame dei concreti vantaggi scaturiti dall’esperienza praticata, riguarda la partecipazione diretta del personale nel processo valutativo del proprio superiore. Secondo le risultanze emerse a seguito delle indagini di clima interno svolte nel CNR, una delle leve di miglioramento maggiormente richieste dai rispondenti è stata proprio quella di favorire i meccanismi di partecipazione diretta dei dipendenti ai processi dell’ente, tra cui anche quelli relativi alle valutazioni delle prestazioni lavorative. Da questo punto di vista, il coinvolgimento in alcuni processi dei propri dipendenti va letto come azione positiva finalizzata a creare un contesto, lavorativo ed organizzativo, che stimola e spinge gli stessi dipendenti alla partecipazione diretta.

Sulla base delle nuove competenze individuate e del modello logico elaborato è stato predisposto un questionario composto da 25 item (cinque domande per ciascuna competenza). Secondo un piano di attività, il questionario è stato prima testato, attraverso lo svolgimento di un focus group che ha visto il coinvolgimento di unità di personale di diverso profilo professionale con diverse qualifiche e ruoli. Una volta rivisto e corretto, il questionario è stato somministrato a tutti i dipendenti dell’amministrazione centrale, con garanzia di anonimato per tutte le categorie di valutatori, secondo il cronoprogramma riportato nella [Figura 3.4](#).

Fig. 3.4 Cronoprogramma progetto Feedback 360

Si evidenzia infine che l'intero progetto è stato oggetto di un seminario interno, promosso dalla Struttura tecnica di supporto "Misurazione della Performance", che ha visto tra i relatori anche il Presidente dell'OIV, finalizzato alla massima condivisione e diffusione dei processi di valutazione degli ambiti comportamentali.

Fig. 3.5 Locandina del seminario interno sul progetto "Feedback 360°"

Consiglio Nazionale delle Ricerche

**Il processo di valutazione degli obiettivi comportamentali:
il progetto "Feedback 360°" al CNR**

Iniziativa promossa dalla **Struttura di Particolare Rilevo**
"Misurazione della Performance" - Direzione Generale CNR

14 LUGLIO 2015
Roma, Sede Centrale CNR,
P.le Aldo Moro, 7
AULA MARCONI

Programma

Ore 9.30
Introduzione
Gianpiero Ruggiero (Responsabile S.P.R. "Misurazione delle Performance")

Ore 10.00
Lo sviluppo dei *soft skills*
Agostino La Bella (Presidente O.I.V. del CNR)

Ore 10.30
Presentazione del Progetto Feedback 360° nel CNR
Alberto Navarra (Ernst & Young Financial-Business Advisors)

Ore 11.00
Lo sviluppo delle risorse umane attraverso il Feedback 360°
Stefania Di Nino (Ernst & Young Business School)

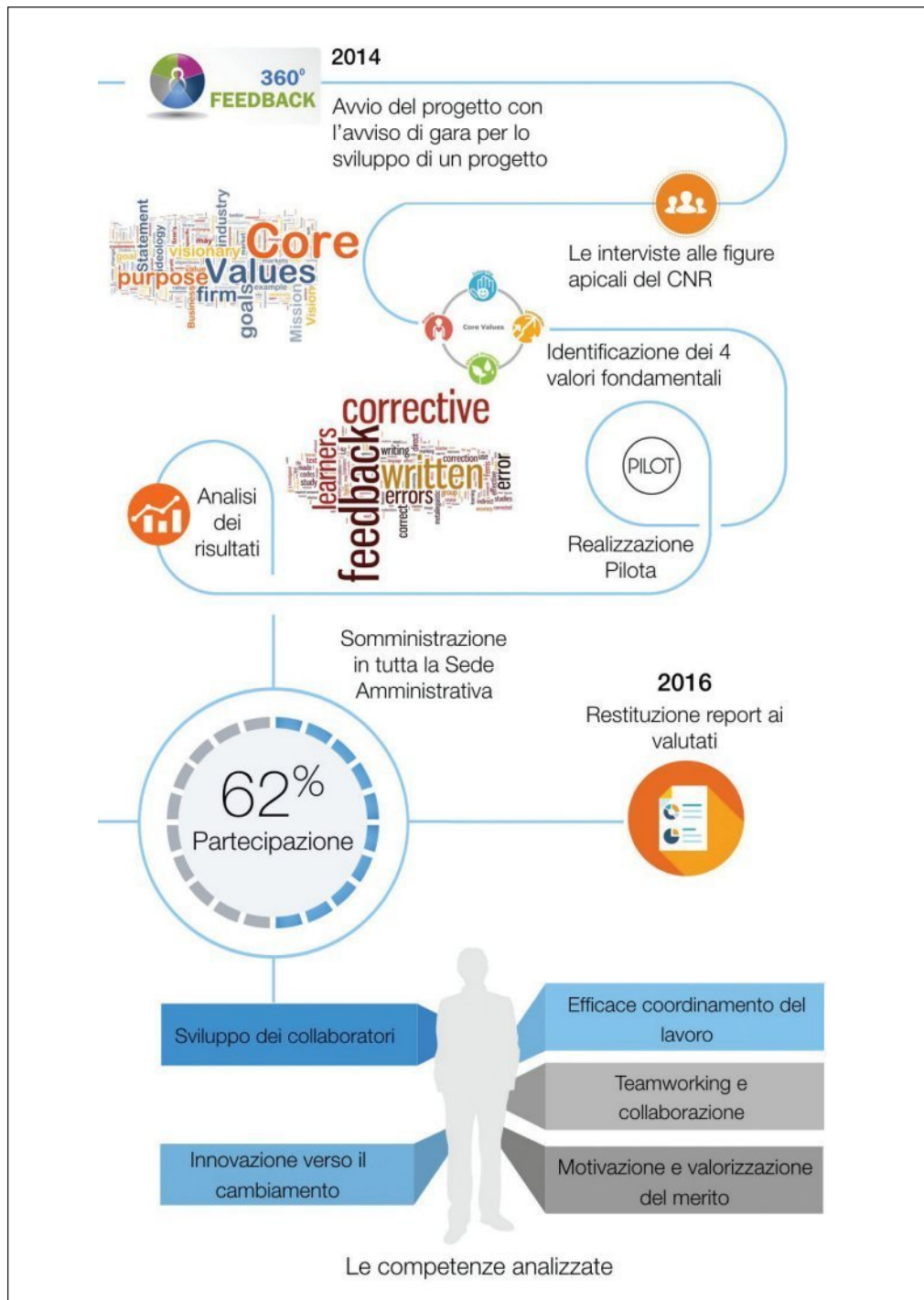
Ore 11.30
I processi di misurazione e valutazione del personale: lo stato dell'arte e prospettive future
Paolo Annunziato (Direttore Generale CNR)

Ore 12.00
Dibattito* e conclusione

*(sono stati invitati a partecipare i Direttori Centrali, i Dirigenti e i Responsabili dell'Amministrazione Centrale, i Direttori di Istituto partecipanti al progetto pilota 2014)

Iniziativa riservata al personale CNR

Fig. 3.6 Cronistoria del progetto "Feedback 360°" nel CNR



Per quanto riguarda la predisposizione dello strumento da utilizzare per la somministrazione, il questionario è stato strutturato secondo una scala di valutazione numerica composta, per ciascun indicatore di comportamento, da cinque livelli:

- Comportamento esibito mai (rispetto al numero di osservazioni del periodo), valore=0
- Comportamento esibito raramente, valore=1
- Comportamento esibito qualche volta, valore=2
- Comportamento esibito spesso, valore=3
- Comportamento esibito sistematicamente (sempre rispetto ai comportamenti osservati nel periodo), valore=4

Naturalmente la scala può essere rivista e “tarata” in base alle specifiche esperienze e sensibilità dei valutatori.

Fig. 3.7 Questionario CNR – “Feedback 360°”

Obiettivo	Affermazioni Questionario 360°	FREQUENZA				
		Mai	Raramente	Qualche Volta	Spesso	Sempre
1. Innovazione verso il cambiamento	Eccelle in soluzioni innovative che creano valore aggiunto per l'amministrazione centrale.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Sostiene e promuove lo sviluppo di idee innovative presso colleghi e collaboratori.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Diffonde la capacità di guardare ai processi da un punto di vista differente favorendo l'implementazione di soluzioni migliorative.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Trova nuove soluzioni per risolvere problemi e/o aumentare l'efficienza dei suoi processi di lavoro superando vincoli e vincendo consuetudini radicate nell'organizzazione.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	È in grado di adattare velocemente il proprio modo di lavorare di fronte a situazioni nuove e sconosciute, anche in scenari in continuo cambiamento.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

I punteggi attribuiti a ogni fattore di valutazione e il punteggio finale complessivo ricadono in una delle seguenti fasce o classi di punteggio, corrispondenti ad altrettanti gradi/livelli di adeguatezza del comportamento agito: “del tutto inadeguato”, “necessità di miglioramento”, “adeguato allo standard minimo”, “più che adeguato”, “eccellente”.

Nel metodo adottato, l’esplicitazione degli indicatori di comportamento atteso e del grado di intensità di comportamento per ciascuno di essi consente maggiore serenità di giudizio al valutatore e, al tempo stesso, consente al valutato maggiore consapevolezza degli elementi alla base della sua valutazione. Laddove invece l’utilizzo delle scale di giudizio non consente tali dettagli, il giudizio viene espresso in modo generico (“prestazione pienamente soddisfatta/non soddisfatta, richieste lavorative del tutto esaudite/non esaudite, ecc.”) il che, oltre a generare arbitrarietà in fase di giudizio (anche se involontarie), non consente di identificare quei comportamenti che costituiscono i punti di debolezza del valutato rispetto ai quali valutatore e

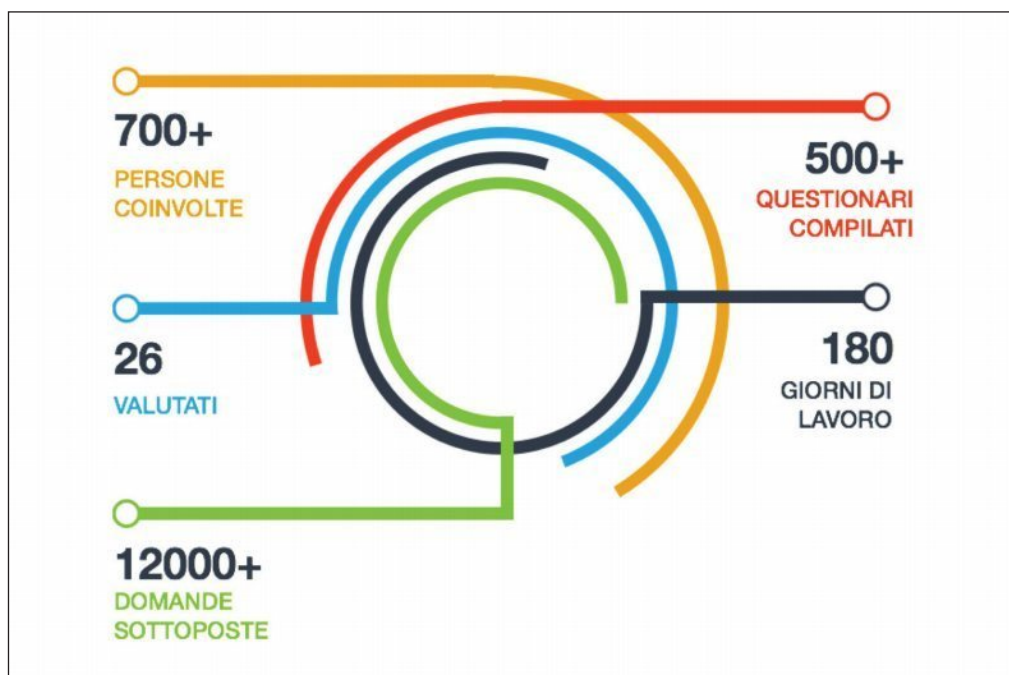
valutato dovranno stabilire, in sede di colloquio di feedback, specifici e concordati interventi di miglioramento.

Il metodo adottato ha consentito in questo caso di evidenziare analiticamente i comportamenti da modificare, al fine di migliorare il livello di performance individuale. Il soggetto valutato quindi è messo nelle condizioni di comprendere quale sia l'area in cui assomma più punti di forza e quella in cui deve dedicare più energie al fine di migliorarsi.

3.4 Valutare i risultati della valutazione: l'esito del progetto Feedback nel CNR

Dai dati relativi alle valutazioni effettuate, si può evincere una partecipazione soddisfacente al progetto di valutazione 360° implementato al CNR. La categoria dei "Responsabili" ha risposto al 100% alla richiesta di valutazione, dimostrando responsabilità verso il processo di valutazione e adesione al metodo utilizzato attraverso la compilazione del questionario. Le percentuali di risposta delle categorie "Pari colleghi"⁵ (57,3%) e "Collaboratori"⁶ (61%) sono da ritenersi soddisfacenti, in considerazione del fatto che il progetto, è stato adottato non solo con fini di sviluppo, ma come un indice vero e proprio di valutazione dei comportamenti organizzativi all'interno del sistema annuale di valutazione della performance collegato agli incentivi monetari; è stato quindi necessario coinvolgere tutta la popolazione dell'amministrazione centrale afferente alle varie funzioni e non soltanto i più stretti collaboratori dei valutati. Questo ha comportato oltre alla fisiologica caduta della percentuale dei rispondenti anche l'aggiunta delle persone che non si sono probabilmente sentite "in grado" di esprimere una valutazione sui soggetti coinvolti, anche per una mancata esposizione ai comportamenti quotidiani del valutato.

Fig. 3.8 I numeri del progetto "Feedback 360°" nel CNR



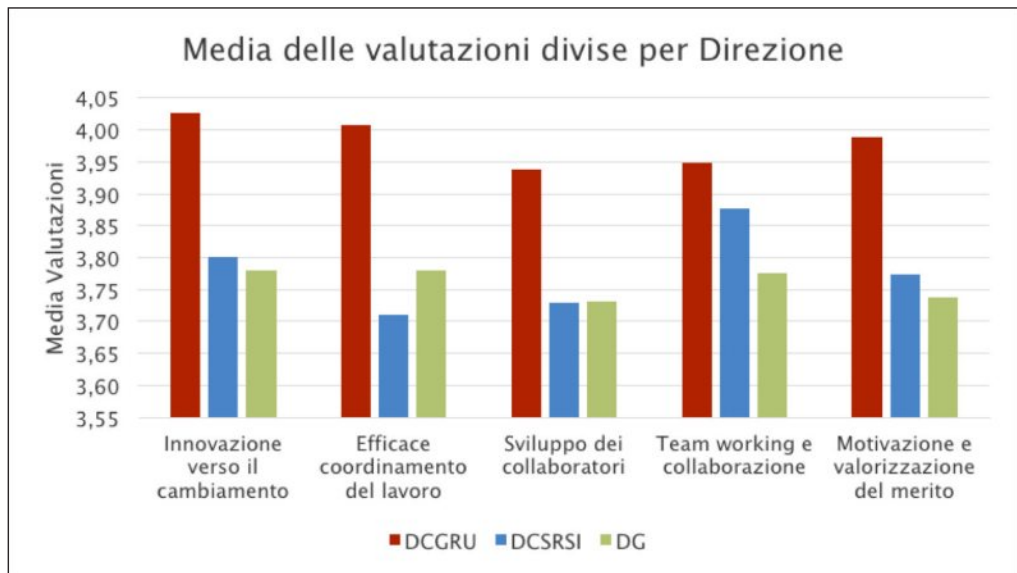
⁵ La categoria dei "Pari colleghi" è stata individuata attraverso l'analisi dei rapporti gerarchico-funzionali stabiliti dall'organigramma all'epoca vigente.

⁶ La categoria dei "Collaboratori" è stata identificata con le unità di personale afferenti, per sede di lavoro, a ciascuna struttura risultanti nella banca dati del personale.

Nei grafici che seguono vengono rappresentati alcuni dati statistici riguardanti il processo di feedback svolto all'interno dell'amministrazione relativamente all'anno 2015.

Il primo grafico (Figura 3.9) riassume i valori medi delle valutazioni di tutte le categorie dei rispondenti separate per la macro struttura "Direzione"⁷. Si può evincere che tutte le capacità oggetto di osservazione sono state in media valutate a un livello piuttosto alto (scala 1-5), con maggior riconoscimento della capacità di team working e collaborazione.

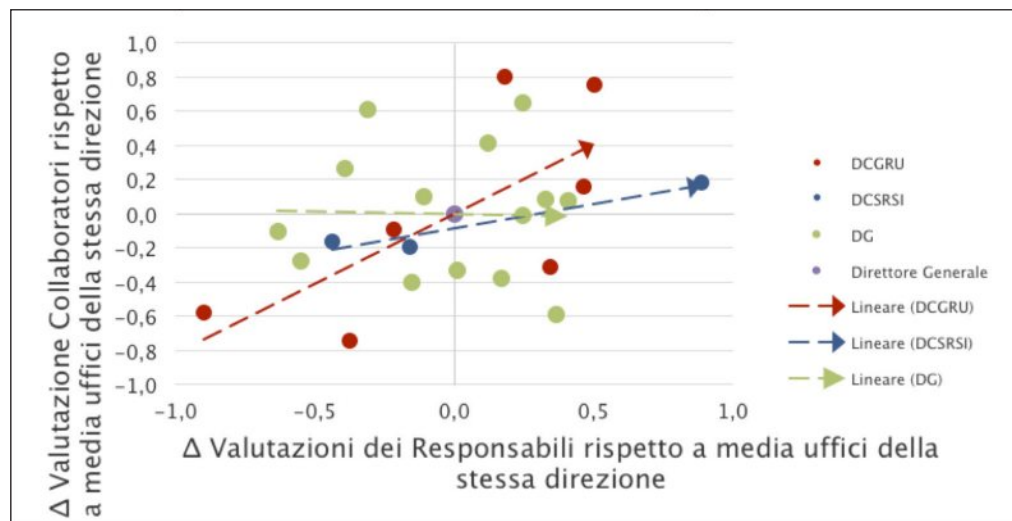
Fig. 3.9 Media delle valutazioni divise per Direzione



Il secondo grafico, invece, mette in correlazione la valutazione dei collaboratori e la valutazione del capo di un singolo valutato. La Figura 3.10 evidenzia quali siano gli scostamenti delle valutazioni rispetto i valori medi delle singole Direzioni e dà una rappresentazione della linearità tra la valutazione del capo e dei collaboratori. Nel caso specifico del CNR, la linearità rappresentata dal plot della Direzione DCGRU tende verso una pendenza aspettata apriori: infatti al crescere delle valutazioni del capo cresce anche la valutazione media dei collaboratori. Al contrario per quel che riguarda la DG, i dati sembrano assumere più un aspetto causale, ovvero, non c'è correlazione tra la valutazione del capo e dei collaboratori; valutazioni che a volte risultano essere molto distanti tra di loro.

⁷ Per Macro struttura si intende Direzione Generale (DG), Direzione del Personale (DCGRU), Direzione di supporto alla rete scientifica (DCSRSI).

Fig. 3.10 Scostamenti rispetto la media delle valutazioni dei Responsabili e dei Collaboratori divisi per Direzione



Nella [Tabella 3.2](#) vengono riportati i valori assoluti, separati per categoria di valutatori, con evidenziazione dei più alti e dei più bassi valori registrati per singola capacità.

Tab. 3.2 Tabella di sintesi – Media dei benchmark

CAPACITA'	AUTO	RESPONSABILI	COLLEGHI	COLLABORATORI
1. Innovazione verso il cambiamento	4,36	3,94	3,78	3,88
2. Efficace coordinamento del lavoro	4,34	3,93	3,92	3,80
3. Sviluppo dei collaboratori	4,43	3,89	3,85	3,72
4. Teamworking e collaborazione	4,46	3,94	3,79	3,86
5. Motivazione e valorizzazione del merito	4,42	3,91	3,89	3,79

Valori più alti e più bassi rispetto alle capacità

CAPACITA'	AUTO	RESPONSABILI	COLLEGHI	COLLABORATORI
1. Innovazione verso il cambiamento	4,36	3,94	3,78	3,88
2. Efficace coordinamento del lavoro	4,34	3,93	3,92	3,80
3. Sviluppo dei collaboratori	4,43	3,89	3,85	3,72
4. Teamworking e collaborazione	4,46	3,94	3,79	3,86
5. Motivazione e valorizzazione del merito	4,42	3,91	3,89	3,79

Valori più alti e più bassi per ciascuna categoria di rispondenti

3.5 Un (possibile) percorso di miglioramento per il CNR

Grazie all'esperienza maturata e ai risultati emersi nel CNR, a questo punto della trattazione è possibile tracciare un percorso di miglioramento per sostenere il processo di *management development* in atto sulla dirigenza, che non si limiti esclusivamente all'ipotesi di erogare un premio monetario. Le prime tre ipotesi sono focalizzate all'uso di uno strumento specifico, mentre la quarta utilizza l'insieme di più strumenti.

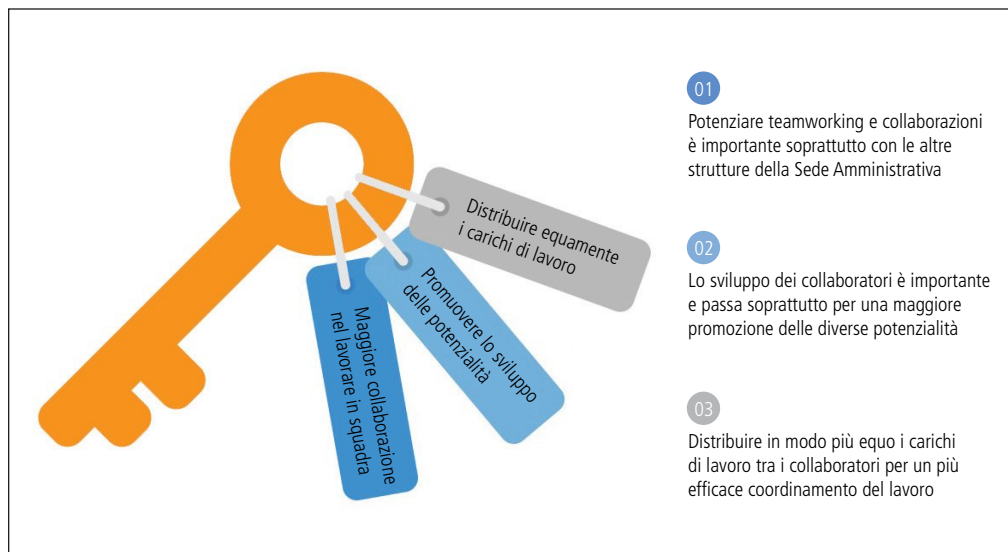
Ipotesi 1 – Coaching: La prima ipotesi percorribile consiste in un investimento mirato allo sviluppo delle risorse coinvolte nel progetto di Feedback 360°, al fine di favorire il consolidamento e lo sviluppo delle capacità manageriali strategiche per il CNR che sono state oggetto di valutazione. In particolare focalizzandosi sulle capacità emerse come aree di miglioramento per ogni singolo partecipante.

Ipotesi 2 – Formazione: La seconda ipotesi di sviluppo possibile si lega all'esigenza di intervenire sulla popolazione interessata, con l'attivazione di percorsi formativi focalizzati a rinforzare le aree definite «da affinare», come ad esempio la capacità di sviluppo dei collaboratori. Si risponderebbe così alla necessità di consolidare l'efficacia nel proprio ruolo di responsabilità.

Ipotesi 3 – Workshop tematici: La terza ipotesi di sviluppo consiste nel rafforzare l'efficacia dei dirigenti nel loro ruolo di gestori di processi e risorse. Partendo dal coinvolgimento e dalla partecipazione al progetto MSF e dalle evidenze emerse, potrebbero essere attivati workshop tematici, finalizzati allo scambio di esperienze e all'individuazione di modelli comuni di riferimento per lo sviluppo delle competenze.

Ipotesi 4 – Leadership e creazione di valore: La quarta ipotesi di sviluppo proponibile consiste nel consolidare la leadership dei direttori al fine di creare valore per l'Ente. L'obiettivo è potenziare le capacità di essere un modello di riferimento e di ingaggiare le persone attraverso il modello della leadership e delle competenze necessarie per metterlo in atto. Il percorso potrà essere progettato in funzione delle specificità del contesto. Infatti, la leadership più efficace è quella esercitata a mezzo dell'esempio.

Fig. 3.11 La chiave del miglioramento



3.6 Note conclusive

La letteratura economica ha messo in luce l'importanza delle pratiche manageriali per il buon funzionamento delle unità produttiva, sia nel settore privato sia in quello pubblico. L'evoluzione legislativa in materia di valutazione della dirigenza pubblica in Italia lo testimonia: in luogo del principio di avanzamento di carriera per anzianità, si è cercato di introdurre un sistema di progressione e di retribuzione fondato sul merito. L'efficacia di questa tendenza nel pubblico impiego dipenderà molto dai presidi che saranno introdotti per garantire un percorso di carriera effettivamente meritocratico. Nell'ambito di questi presidi rientra senz'altro il sistema di valutazione delle competenze e dei comportamenti, ovvero l'adozione da parte di un'amministrazione di modelli sufficientemente adeguati a selezionare, mantenere e far crescere all'interno dell'organizzazione, professionalità dotate delle competenze necessarie a gestire la complessità, l'elevato grado di tecnicismo e il maggiore orientamento al risultato che attualmente connotano molte funzioni amministrative.

I comportamenti costituiscono la parte fondamentale del modello, in quanto rappresentano un aspetto concreto e sono direttamente verificabili. Essi, però, dipendono da una combinazione di capacità che servono per metterli in pratica. I comportamenti, poi, all'interno di una organizzazione, sono influenzati dal contesto interno e cambiano quando si passa da un livello gerarchico ad un altro. Spesso, le persone credono che un ruolo superiore presupponga la sommatoria dei comportamenti delle posizioni più basse e non sia visto come un'entità con una natura propria e specifica. Ciò che differisce, quando si passa di livello, è la qualità dei comportamenti richiesti e delle competenze che si devono possedere e non la quantità. Il comportamento, quindi, è un indicatore per poter conoscere le capacità di una persona; però solo quando le azioni sono immerse in un contesto si possono trovare delle informazioni significative e più precise sulle capacità stesse.

Inoltre, il comportamento va visto come una modalità di reazione al contesto, che fornisce le spinte ad agire. Da queste considerazioni, si capisce anche l'importanza di creare un contesto, organizzativo e lavorativo, in cui gli esiti della valutazione degli ambiti comportamentali siano connessi a un adeguato sistema premiale che non può ridursi esclusivamente – visti anche i limiti normativi e contrattuali – alla sola erogazione di premi monetari, intesi come parte variabile della retribuzione. Molteplici sono anche gli strumenti non monetari: rotazione e allargamenti di posizione, formazione, riconoscimenti pubblici di successo⁸.

Gli incentivi e disincentivi possono essere molto vari, in funzione dei bisogni del lavoratore su cui agiscono e delle modalità con le quali sono applicati. Tra gli incentivi utilizzati nel contesto delle pubbliche amministrazioni, sono particolarmente diffusi quelli monetari e i sistemi di carriera. Si pensi, ad esempio, agli aumenti di merito utilizzati per il personale non dirigenziale.

Gli aumenti di merito sono incrementi retributivi fissi o variabili assegnati in modo stabile e, quindi, consolidati nella retribuzione. Essi danno luogo alla progressione retributiva orizzontale, cioè a parità di ruolo aziendale ricoperto, in contrapposizione alla progressione verticale, conse-

⁸ Per riconoscimento pubblico del successo si intende l'insieme di azioni destinate a dare visibilità a comportamenti particolarmente di successo e ai risultati, sostenendo così l'autostima dei premianti e creando emulazioni negli altri.

guente a passaggi di categoria, qualifica o livello, che presuppongono generalmente anche una variazione di ruolo. Gli aumenti di merito vanno quindi a premiare la maggior professionalità acquisita nel ruolo di appartenenza. Un punto delicato per il buon funzionamento del sistema di valutazione per la retribuzione di merito è il suo rapporto con le carriere economiche (progressioni orizzontali), per cui sarebbe bene gestire il merito con la valutazione delle performance e gestire le carriere valutando lo sviluppo delle competenze dei dipendenti migliori. Non è assolutamente necessario legare i due aspetti.

Qualsiasi approccio e tecnica voglia utilizzare un'amministrazione pubblica per valutare le competenze e i comportamenti del proprio personale, occorre che ci sia consapevolezza dei punti di maggiore criticità che si andranno ad affrontare, per cui occorrerà porsi interrogativi sui seguenti aspetti critici:

- a) onerosità organizzativa del sistema di valutazione, da cui deriva l'esigenza di una sua semplificazione circa gli iter valutativi;
- b) difficoltà nell'orientare in modo efficace il dipendente verso una prestazione specifica richiesta;
- c) necessità di individuare una catalogo di competenze che sia ancorato ai valori dell'organizzazione;
- d) esigenza di integrazione tra la valutazione delle competenze con gli altri sistemi operativi e valutativi presenti nell'ente;
- e) necessità di trovare modalità che evidenzino il valore della valutazione, senza che sia necessariamente inquinato dalla sua ricaduta economica;
- f) necessità di trovare un migliore equilibrio in tema di relazioni sindacali, per le quali si è passati da un sistema di contrattazione a un sistema di decisione unilaterale del datore di lavoro.

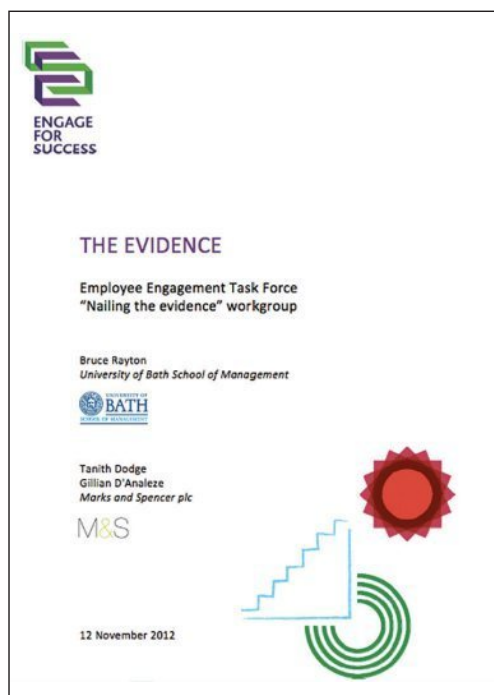
Il CNR adottando la tecnica di valutazione Feedback 360° ha cercato di affrontare tutte queste tematiche. Il progetto è sicuramente migliorabile sotto diversi punti di vista, ma ha dato la possibilità a tutti i valutati di sapere come vengono percepite le proprie competenze e il metodo di lavoro, dando così ampio spazio di miglioramento ai processi di comunicazione verso qualsivoglia direzione. Inoltre, agendo fortemente su attitudini e grado di collaborazione all'interno e all'esterno dell'amministrazione centrale, ha favorito il miglioramento, anziché l'ispezione. Peraltro, dato l'ampio coinvolgimento di persone nello svolgimento della valutazione, ha favorito la partecipazione diretta del personale, riducendo di fatto il rischio di errori nelle valutazioni. Tali effetti appaiono, nel complesso, indicare l'avvenuta risoluzione, da parte del progetto, della problematicità di alcuni snodi cruciali analizzati anche in questo lavoro.

4. L'impegno dell'OIV sul fronte culturale: le persone al centro

di Gianpiero Ruggiero

4.1 Employee engagement: coordinate di riferimento

- L'employee engagement è un processo di management che consente ai dipendenti di essere coinvolti nel rispetto dei valori e nella realizzazione degli obiettivi, motivati nel contribuire al successo dell'organizzazione e capaci al tempo stesso di aumentare il proprio benessere (Engage for Success, www.engageforsuccess.org).
- L'engagement è la misura dell'energia e della passione profusa dai dipendenti nella loro organizzazione (Hewitt, 2004).
- I dipendenti engaged sono coloro che si impegnano in prima persona per incrementare i risultati di business, sperimentano una combinazione sistemica e sinergica di job satisfaction, organisational commitment, job involvement e sensazione di empowerment (Engage for success, report del 2009).



Studi e ricerche hanno dimostrato che:

- l'employee engagement si può misurare e gestire
- l'employee engagement è legato alle performance

Numerose ricerche internazionali¹ hanno dimostrato che:

A più alti livelli di employee engagement corrispondono

Livelli più alti di:



- Customer advocacy e satisfaction
- Productivity
- Profitability
- Operating income
- Earning per share
- Total shareholder return
- Revenue growth
- Profit margin growth
- Willingness to stay (retention)
- Employer branding
- Innovativeness
- Product/service quality

A più bassi livelli di employee engagement corrispondono

Livelli inferiori di:



- Customer advocacy e satisfaction
- Productivity
- Profitability
- Operating income
- Earning per share
- Total shareholder return
- Revenue growth
- Profit margin growth

Livelli più alti di:

- Turnover
- Worker accidents/injuries

I risultati delle ricerche confermano l'interrelazione tra engagement e wellbeing, inteso come circolo virtuoso cui devono tendere le pubbliche amministrazioni e le aziende se l'obiettivo finale è quello di ottenere un clima organizzativo sano e motivante che a sua volta genera ritorni in termini di performance organizzativa. Dati e numeri chiari che confermano l'importanza per le organizzazioni di puntare con decisione su questi driver e sui ritorni in termini di engagement legati a investimenti su iniziative di incremento del benessere interno.

La gestione e la valorizzazione dell'employee engagement nelle organizzazioni sono strettamente correlati allo stile di leadership. È possibile individuare due tipologie di leadership prevalenti che impattano in modo diretto sul modo in cui le organizzazioni approcciano il tema dell'employee engagement e lo integrano nel proprio piano strategico.

¹ Fonti: Hartes et al., 2006; Gallup, 2006; Tower Perrins-ISR, 2006; Standard Chartered Bank, 2007; MacLeod & Clarke, 2012; Aon Hewitt, 2013; Deloitte, 2015; DecisionWise, 2016.

Nel panorama italiano, le pubbliche amministrazioni sono chiamate a gestire il passaggio da un approccio all'employee engagement di tipo transazionale a uno trasformativo. Sebbene nel corpo normativo del D. Lgs 150/2009 abbiano trovato poco spazio, l'OIV è stato chiamato a svolgere un ruolo preminente per orientare l'azione delle PA in favore dei propri dipendenti. Il più delle volte questo ruolo, considerata la limitatezza di risorse umane ed economiche a disposizione, si è limitato ad azioni di moral suasion.

APPROCCIO TRANSAZIONALE	APPROCCIO TRASFORMATIVO
<ol style="list-style-type: none"> 1. È definito da una serie di transazioni reattive, volte ad accreditare l'engagement, spesso in risposta a risultati di indagini svolte puntuali 2. Si punta a migliorare ciò che non va 3. L'engagement non è parte della strategia dell'Ente 4. L'engagement è visto come un appuntamento annuale 5. Si dà ascolto ai dipendenti solo attraverso il questionario, a cui segue un piano d'azione 	<ol style="list-style-type: none"> 1. L'engagement è integrato in ogni attività dell'amministrazione, nella cultura organizzativa e nella strategia dell'Ente 2. L'engagement è costantemente tenuto in considerazione 3. Non necessariamente si parte da un questionario sull'engagement. L'amministrazione ascolta in ogni modo i propri dipendenti 4. L'engagement è visto come una responsabilità di tutti

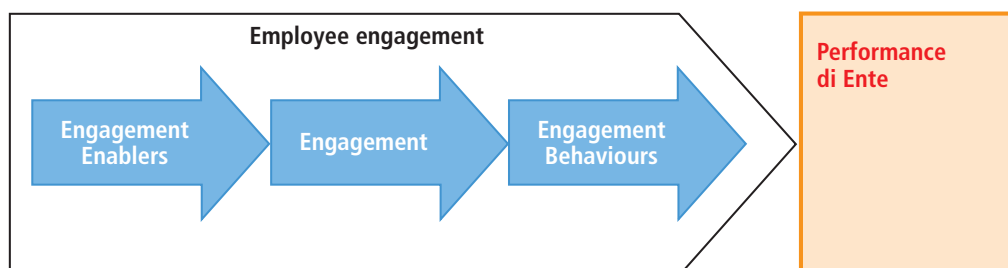
In altri casi, come ad esempio nel CNR, si sono tradotte in attività concrete, in azioni formative dirette, di collaborazione con il Comitato Unico di Garanzia, per il presidio delle pari opportunità, che hanno portato alla realizzazione di due indagini sul benessere organizzativo interno. In tale ambito, l'OIV ha agito anche al fine di incrementare la qualità della vita di lavoro e accrescere simultaneamente la soddisfazione delle persone e le performance individuali e di sistema.

La riprova del successo di tale ruolo è da rintracciare nell'aver contribuito a promuovere due edizioni del Premio per l'Innovazione, un bando di concorso di idee quale opportunità per il personale CNR di esprimere al massimo il proprio potenziale creativo.

4.2 L'engagement dashboard: l'idealtipo

L'engagement dashboard proposto nella seguente sezione è teso a verificare se esiste una relazione tra employee engagement e performance organizzativa.

Coerentemente con quanto suggerito in precedenti ricerche internazionali, l'ipotesi di fondo del modello è che a superiori livelli di engagement corrispondano anche superiori livelli di performance e, viceversa, a inferiori livelli di employee engagement corrispondano livelli di performance inferiori.



L'engagement dashboard qui proposto suggerisce che una corretta gestione dell'employee engagement implichi un monitoraggio di flussi informativi inerenti:

- gli elementi di un'organizzazione che possono favorire/ostacolare il livello di engagement dei dipendenti (engagement enablers);
- il livello di employee engagement dichiarato dai dipendenti (ad es. tramite indagini di clima);
- i comportamenti effettivamente tenuti dai dipendenti sul luogo di lavoro (engagement behaviours).

4.2.1 L'engagement dashboard: gli engagement enabler indicators

In letteratura e nella prassi manageriale è possibile rinvenire una molteplicità di elementi che possono favorire/limitare lo sviluppo di alti livelli di employee engagement.

Engagement enabler indicator	Descrizione dell'indicatore
Ascolto	Valuta la capacità dell'organizzazione di ascoltare i propri dipendenti
Autonomia decisionale e opportunità di azione	Stima se i dipendenti percepiscono di avere adeguati livelli di autonomia decisionale per poter svolgere al meglio le proprie attività e se tale autonomia è bilanciata rispetto alle responsabilità attribuite
Carico di lavoro	Stima l'adeguatezza del carico di lavoro percepito dai dipendenti nello svolgimento delle proprie attività
Chiarezza e condivisione degli obiettivi e delle performance	Stima la chiarezza delle performance attese da ciascun dipendente nonché l'efficacia dei sistemi di misurazione delle performance individuali
Coerenza tra attività, competenze, responsabilità e mansione	Stima la coerenza tra attività svolte e competenze detenute per il raggiungimento degli obiettivi di mansione e responsabilità assegnate
Collaborazione e teamwork	Misura l'utilizzo del lavoro di gruppo e la capacità dell'organizzazione a supportare la collaborazione
Commitment del contesto e cultura organizzativa	Stima il clima organizzativo percepito sul posto di lavoro (es. aperto/chiuso, volto all'innovazione/conservativo, amichevole/ostile, sereno/teso, ecc.) e la flessibilità organizzativa
Comunicazione interna	Valuta come avviene la diffusione delle comunicazioni tra i colleghi e con i propri supervisori e se vi sono asimmetrie informative tra persone/unità organizzative
Conciliazione lavoro-vita privata	Misura la capacità dei dipendenti a bilanciare il lavoro con la propria vita privata e il supporto che l'organizzazione fornisce in tal senso
Coordinamento Inter-organizzativo	Valuta la qualità percepita del livello di coordinamento con soggetti esterni all'organizzazione e la bontà dell'organizzazione nel supportare efficacemente tale coordinamento
Coordinamento Intra-organizzativo	Valuta la qualità percepita del livello di coordinamento tra funzioni/unità organizzative
Discriminazione e mobbing	È volto a individuare eventuali situazioni di discriminazione o di mobbing
Disponibilità risorse	È volto a definire se, all'interno dell'organizzazione, vi è una disponibilità adeguata di risorse. Inoltre, cerca di identificare se le caratteristiche di una sede di lavoro possono incidere sullo svolgimento dei compiti assegnati. Tra le risorse più rilevanti vi è la disponibilità di adeguate informazioni (risorse informative)
Formazione	Misura il fabbisogno formativo percepito dai dipendenti e la capacità dell'organizzazione nel soddisfare tale esigenza
Formazione	Misura il fabbisogno formativo percepito dai dipendenti e la capacità dell'organizzazione nel soddisfare tale esigenza
Friendship	Valuta il rapporto di amicizia/collaborazione con i colleghi
Innovatività e qualità del prodotto/servizio offerto e dei processi interni	Valuta la percezione dei dipendenti in merito all'innovatività e qualità del prodotto/servizio offerto e dei processi aziendali

Engagement enabler indicator	Descrizione dell'indicatore
Reputazione	Valuta la percezione dei dipendenti in merito alla reputazione che l'organizzazione gode anche, ma non solo, nel Web
Responsabilità sociale	Valuta la capacità dell'organizzazione di agire in modo socialmente responsabile
Rilevanza del contributo	Stima l'utilità percepita e il livello di contribuzione rispetto agli obiettivi di funzione
Sicurezza	Valuta la sicurezza sul posto di lavoro
Sistemi di valutazione delle performance, riconoscimento, retribuzione, sistemi incentivanti e percorsi di carriera	Stima se i dipendenti vedono apprezzato e riconosciuto il proprio lavoro e impegno. È legato ai sistemi retributivi, ai meccanismi d'incentivazione e alla correttezza e equità percepita dei percorsi di carriera
Stile di leadership	Valuta il rapporto con i propri superiori e lo stile di leadership adottato (es. autoritario, permissivo, accondiscendente, partecipativo, ecc.)

Gli engagement enablers vengono spesso misurati tramite indagini di clima e di benessere organizzativo a cui spesso si associano surveys mirate su uno o alcuni engagement enablers (es. indagini su fabbisogni formativi, sui flussi informativi, ecc.).

4.2.2 L'engagement dashboard: gli engagement indicators

Gli "engagement indicators" attestano il coinvolgimento nei confronti dell'organizzazione di appartenenza. In letteratura e nella prassi manageriale è possibile rinvenire una molteplicità di elementi concorrono congiuntamente a determinare il livello di employee engagement.

Engagement indicator	Descrizione dell'indicatore
Advocacy	Misura la propensione dei dipendenti a "parlar bene" della propria amministrazione al di fuori dei contesti lavorativi (con amici, parenti, conoscenti, ecc.)
Belonging, empatia ed emotional appeal	Stima il senso di appartenenza all'organizzazione, la condivisione di obiettivi, principi e valori. Al senso di appartenenza spesso si associa un forte senso di responsabilità e di attaccamento al proprio lavoro
Fiducia	Stima la fiducia riposta dai dipendenti nei confronti dell'organizzazione e dei vertici aziendali
Impegno	Stima l'impegno profuso dai dipendenti nello svolgimento dei propri compiti e l'adozione di comportamenti extra-mansione di organizational citizenship (ovvero che vanno al di là di quanto richiesto)
Orgoglio	Stima il senso di orgoglio derivante dal far parte dell'impresa
Realizzazione	Valuta il senso di realizzazione generato dallo svolgere il proprio lavoro
Soddisfazione complessiva	Stima il livello di soddisfazione complessiva del dipendente rispetto alla suo ruolo e al suo lavoro

L'employee engagement viene comunemente misurato tramite indagini di clima e di benessere organizzativo. Solo raramente le aziende sviluppano specifiche surveys volte a misurare il livello di employee engagement.

4.2.3 L'engagement dashboard: gli engagement behaviour indicators

Gli "engagement behaviour indicators" mirano a misurare i comportamenti posti in essere dai dipendenti. Pertanto, a differenza degli indicatori precedenti, che si basavano su quanto dichiarato dai dipendenti, questi indicatori sono alimentati tramite dati interni, spesso di competenza della direzione risorse umane.

Engagement indicator	Descrizione dell'indicatore
Assenteismo	Indica i giorni di assenza (per infortunio o malattia) sul posto di lavoro. Studi internazionali hanno dimostrato che a livelli inferiori di engagement corrispondono mediamente più alti livelli di incidenti e infortuni
Partecipazione ad eventi ed iniziative aziendali	L'elevata partecipazione ad eventi ed iniziative dell'Ente quali cene e gite sociali può essere sintomo di un elevato livello di employee engagement
Partecipazione ad attività formative di carattere volontario	La partecipazione ad iniziative formative a carattere volontario può essere una conseguenza dell'impegno profuso nel svolgere al meglio il proprio lavoro e nella tensione verso il miglioramento continuo
Partecipazione ad attività di volontariato	L'elevata partecipazione ad attività di volontariato promosse dall'Ente può essere sintomo di un elevato livello di fiducia nell'organizzazione
Turnover	Rotazione della forza lavoro derivante dal rapporto tra dimissioni e nuovi assunti. Tassi di turnover eccessivamente elevati possono essere sintomo di malessere organizzativo

4.3 La ricerca sul valore economico dell'employee engagement: i dati sull'amministrazione centrale

La Struttura di Particolare Rilievo "Misurazione della Performance" ha aderito nel 2014 a "ImpresAperita", un network dedicato alla tematizzazione nella società italiana dei vantaggi per le persone, le organizzazioni e il Paese, di un migliore coinvolgimento nelle organizzazioni di chi ci lavora, e ha avviato la prima ricerca sul valore economico dell'employee engagement, in collaborazione con il Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali dell'Università di Pavia.

Il progetto discende dall'attuazione del Piano della Performance 2014-2016 ed è stato formalmente assegnato alla S.P.R. "Misurazione della Performance" come obiettivo gestionale di miglioramento. Il progetto, che consiste in un'indagine sul campo, nasce dalla necessità di compiere un passo in avanti rispetto alle esistenti analisi delle correlazioni esistenti tra employee engagement e performance delle organizzazioni con un ancoraggio specifico riferito all'Italia. Nel lavoratore, infatti, lo stress comporta disturbi psicologici, fisici e del comportamento che, per le organizzazioni, si traducono in elevati tassi di assenteismo, oltre che problemi disciplinari, bassa qualità del prodotto, minore produttività e perdite economiche.

Per tutte queste ragioni, il benessere della popolazione interna di un'organizzazione rappresenta un tema caldo, del quale si è a lungo dibattuto e in merito al quale si è giunti alla conclusione che benessere e assenteismo costituiscono un binomio inscindibile. All'interno di questo binomio è, però, possibile inserire il fenomeno dell'engagement per mitigarne gli effetti negativi. In definitiva, l'engagement si è rivelato un fattore determinante per il raggiungimento del benessere organizzativo interno ma anche un elemento di cui tenere conto per ridurre le assenze dei lavoratori sul posto di lavoro e, di conseguenza, anche ridurre i costi che ciò implica.

La ricerca è stata condotta come un caso di studio interamente dedicato all'approccio all'employee engagement e si è concentrata sull'analisi della relazione tra employee engagement e performance.

Su richiesta della Direzione Generale del CNR e sulla base della documentazione interna in possesso, il perimetro d'indagine della presente ricerca è definito da:

- Dipendenti afferenti a unità organizzative della Struttura Amministrativa Centrale (SAC) operanti nella sede di Roma (circa 750 dipendenti);
- Orizzonte temporale: dal 2012 al 2015.

L'analisi che segue si è sviluppata in un confronto tra l'evoluzione nel tempo dell'employee engagement e l'andamento delle performance dei dipendenti della rete SAC nel corrispondente intervallo temporale. Le fonti utilizzate per le analisi sono composte da:

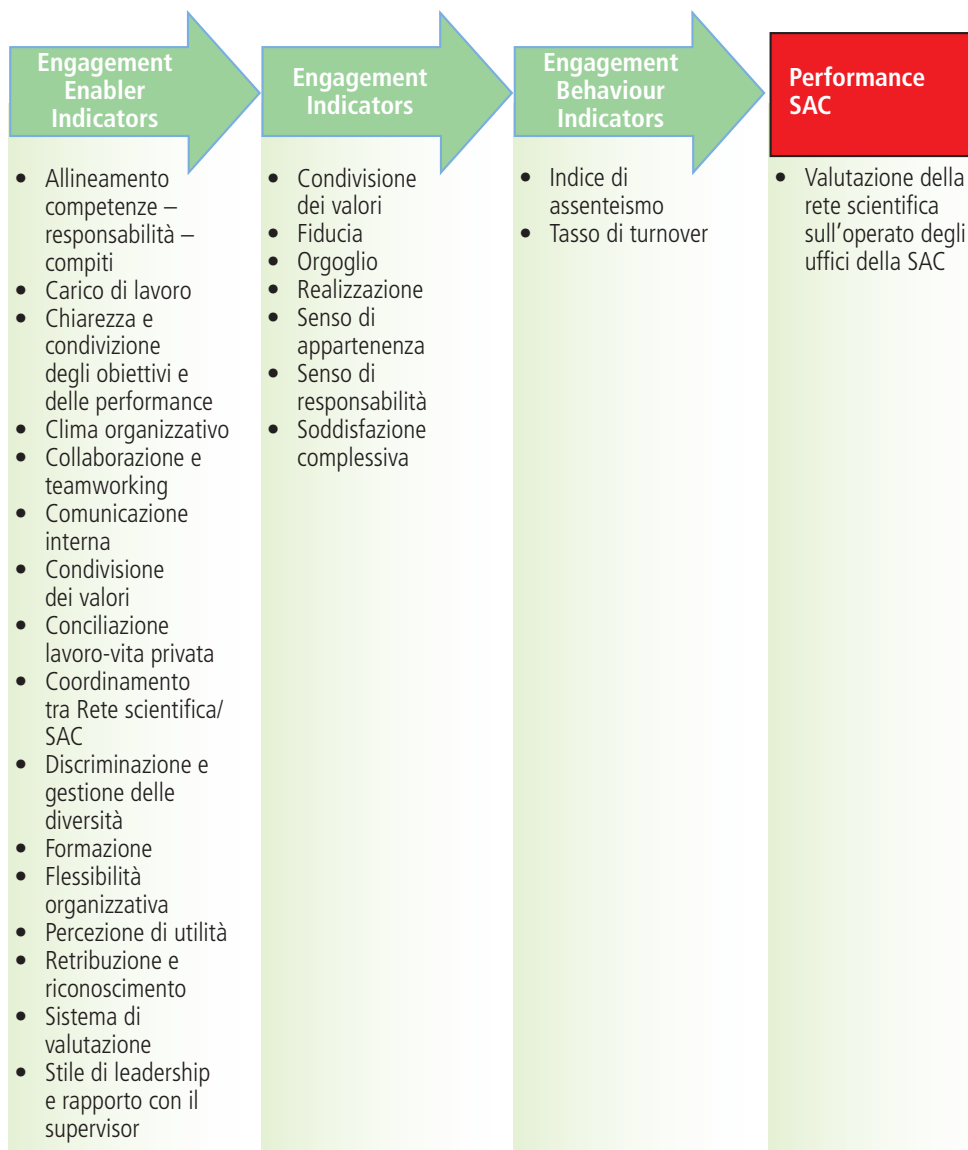
- Indagine di clima e di benessere organizzativo del 2012 (dataset e correlati report) e del 2014 (dataset);
- OIV (Organismo Indipendente Valutazione), "Primo programma di audit, presentazione dei risultati";

- Indicatori di "human resources management" e engagement behaviours (per il biennio 2012-2014):
 - dati su dotazione organica
 - dati su nuove assunzioni e cessazioni
 - dati di assenteismo

- Interviste² a:
 - Marco Ferrazzoli: Direttore dell'Ufficio Stampa;
 - Alessandro Preti: Direttore dell'Ufficio Stato Giuridico e Trattamento Economico del Personale;
 - Stanislao Fusco: Direttore dell'Ufficio Formazione;
 - Gianpiero Ruggiero: Direttore della S.P.R. "Misurazione della Performance", nonché responsabile di progetto "Premio per l'Innovazione" e di progetto "Indagine sul benessere organizzativo nel CR".

Sulla base della documentazione analizzata, è possibile identificare un engagement dashboard creato 'ad hoc' in base alle esigenze informative del CNR.

² Ciascuna intervista, della durata di circa un'ora, è stata condotta nel novembre 2014 nella sede del CNR a Roma, ad eccezione dell'intervista al dott. Fusco (condotta in videoconferenza). Tutte le interviste sono state registrate previa autorizzazione da parte degli interlocutori.



Sulla base della più recente letteratura manageriale in tema di engagement e di migliori pratiche diffuse a livello internazionale in tale ambito, è possibile concludere che gli strumenti di misurazione dell'employee engagement risultano adeguati. In particolare, nel CNR la misurazione dell'employee engagement si sostanzia, in misura prevalente, in un'indagine di clima condotta su base biennale: a una prima ampia indagine di clima e di benessere organizzativo è seguita un'ulteriore survey, più snella, nel 2014.

Si segnala che la valutazione delle performance della SAC ha presentato differenti criticità. Nel 2012, infatti, anno della prima survey, non era ancora stato implementato un Piano di Performance. Secondo quanto emerso dalle interviste, le valutazioni dei dipendenti SAC avvenivano secondo un giudizio dato dal proprio supervisor, senza il supporto di procedure standardizzate.

In particolare, si è optato per valutare le performance della SAC sulla base delle valutazioni espresse nei due questionari 2012 e 2014 dalla rete scientifica³. Nei due questionari, infatti, vi sono domande che richiedono una valutazione della qualità dell'operato della SAC.

In sintesi, dal confronto delle domande comparabili in quanto presenti in entrambe le indagini (anche se talvolta con differente formulazione), si può concludere che:



I flussi informativi raccolti/generati dal CNR per soddisfare i fabbisogni informativi legati alla gestione dell'employee engagement risultano adeguati



Sulla base di quanto proposto dalla più recente letteratura manageriale sul tema dell'employee engagement e delle best practices a livello internazionale, l'indagine di clima risulta esaustiva nei temi sviluppati,



...è fondamentale implementare sistemi di analisi delle performance specifici per i dipendenti della SAC, a tutti i livelli organizzativi (non solo apicali)



...le formulazioni e le tipologie spesso differenti delle domande delle indagini di clima del 2012 e del 2014 non permettono confronti immediati o diretti dei risultati. Sarebbe opportuno mantenere una certa stabilità nelle domande richieste (tipologie e formulazione)



...si potrebbero inserire nell'indagine di clima alcune domande attinenti le attività di sostegno ("") dei propri dipendenti e alcune domande sulla percezione da parte dei dipendenti della reputazione del CNR nei confronti dei propri stakeholders, indicatori importanti dell'employee engagement



...sarebbe opportuno verificare se vi è una percezione di utilità nell'indagine di clima, ossia chiedere ai propri dipendenti se vengono percepiti miglioramenti nelle condizioni di lavoro e nel clima organizzativo rispetto al quadro che emerge nelle precedenti indagini di clima



...potrebbe essere interessante inserire nel questionario dell'indagine di clima una sezione appositamente pensata per valutare i fabbisogni formativi dei dipendenti e il loro livello di soddisfazione dell'offerta formativa

³ In estrema sintesi, si è considerata la rete scientifica come "cliente interno" che utilizza servizi del "fornitore interno" SAC.

4.4 Il benessere organizzativo e le indagini di clima nel CNR

Coerentemente con il modello dell'engagement dashboard, al fine di indagare la possibile relazione tra engagement e performance aziendali il primo step consiste nell'analisi degli engagement enablers, ovvero i driver (fattori) che favoriscono lo sviluppo dell'employee engagement.

Lo strumento principale nella misurazione dell'engagement nel CNR è rappresentato dall'indagine di clima e benessere organizzativo.

Nello specifico, il CNR ha inteso rilevare le maggiori problematiche lavorative del personale, conoscere cosa i propri dipendenti pensassero riguardo al CNR e in particolare riguardo all'Istituto di appartenenza, così da poter individuare quali fossero gli elementi che apportavano benessere o malessere all'interno dell'organizzazione.

Oltre all'analisi del benessere organizzativo, la ricerca condotta dal CNR ha avuto anche lo scopo di individuare il "grado di condivisione con il sistema di valutazione" da parte del personale dipendente e l'accordo con "la valutazione del superiore gerarchico".

Pertanto, l'indagine ha perseguito le seguenti finalità informative:

- conoscere le opinioni dei dipendenti su tutte le dimensioni che determinano la qualità della vita e delle relazioni nei luoghi di lavoro, nonché individuare le leve per la valorizzazione delle risorse umane;
- conoscere il grado di condivisione del sistema di misurazione e valutazione della performance;
- conoscere la percezione che il dipendente ha del modo di operare del proprio superiore gerarchico.

Consiglio Nazionale delle Ricerche

Promuovere il benessere nel CNR
Attraverso la partecipazione attiva del personale

Dal 21 giugno al 23 luglio 2012

Compila anche tu il questionario sul benessere organizzativo.

Compila il questionario, favorisci un confronto più efficace tra dipendenti e dirigenza.

Esprimi la tua opinione, orientati le scelte sui futuri meccanismi di valutazione.

Partecipa a questa iniziativa, contribuisca a promuovere un sano clima lavorativo.

Con la tua partecipazione contribuisca ad avviare interventi di miglioramento e a costruire il CNR di domani.

Invio del questionario avviene on line mediante le credenziali di accesso al servizio di Intranet (in attesa di Super) con autenticazione "senza password" così da garantire il completo anonimato.

Per maggiori informazioni visita il sito www.cnr.it/benessere-organizzativo o scrivi a benessere-organizzativo@cnr.it

BENESSERE ORGANIZZATIVO 2014

Consiglio Nazionale delle Ricerche

SECONDA INDAGINE DAL 13 AL 31 OTTOBRE 2014

Consiglio Nazionale delle Ricerche
Struttura Tecnica di particolare rilievo
Misurazione della Performance
Piazzale Aldo Moro 7
Tel. segreteria 06 4993 7768
segreteria.stemp@cnr.it

mettiamo in gioco energie positive

Per conoscere le modalità di partecipazione visita il sito www.cnr.it/benessere-organizzativo

Per qualsiasi comunicazione o segnalazione, in comodato d'uso, benessere-organizzativo@cnr.it

BENESSERE ORGANIZZATIVO 2014

Per valutare il benessere organizzativo, il CNR ha adottato lo strumento del questionario, ritenendolo adeguato ad essere somministrato all'intera popolazione dell'Ente; in particolare, è stato predisposto un questionario ad hoc che consentisse di cogliere la complessità e la specificità del contesto sia amministrativo che scientifico. L'indagine ha così affiancato il lavoro che prima era svolto dal Comitato Unico di Garanzia, il quale si occupava di filtrare le esigenze dei dipendenti (ad esempio sono stati costruiti asili nido per aiutare le famiglie, biblioteche e convenzioni con i trasporti pubblici a Roma, Milano e Bari), di sicurezza, fenomeni discriminatori e mobbing.

In termini generali, l'indagine di clima e benessere organizzativo non presenta particolari ambiti di criticità. Ciò che rileva in questa analisi, tuttavia, non è un'analisi delle risposte date nell'indagine di clima, quanto piuttosto un'analisi delle variazioni nei livelli di engagement da confrontare successivamente con l'andamento delle performance.

Nella tabella che segue è sintetizzata la variazione (Δ) nelle risposte date nelle indagini di clima del 2012 e del 2014 associate agli engagement enabler indicators. Si segnala che tale variazione deriva spesso da una valutazione soggettiva dell'analista compiuta in base al confronto di domande della stessa area tematica ma non necessariamente formulate nello stesso modo (per i limiti sopra esposti).

Engagement Enabler Indicators	Δ 2012-2014	Note
Allineamento competenze-responsabilità-compiti	↑	
Carico di lavoro	=	Non si evidenziano particolari variazioni
Chiarezza e condivisione degli obiettivi della performance	↓	
Clima organizzativo	↑	
Collaborazione e teamworking	↓	
Comunicazione interna	↑	
Condivisione dei valori		Sebbene non sia possibile un confronto diretto con l'indagine del 2012, nel 2014 quest'area si caratterizza per valori positivi
Conciliazione lavoro-vita privata	↓	
Coordinamento tra SAC/Rete scientifica	↑	
Discriminazione e gestione delle diversità	=	Non si evidenziano particolari variazioni
Flessibilità organizzativa	↑	
Formazione	↓	
Percezione di utilità	↓	
Retribuzione e riconoscimento	↓	
Sistema di valutazione	↑	Si segnala che nel 2012 non era ancora sviluppato un sistema di valutazione
Stile di leadership e rapporto con il supervisor	↑	Sebbene non sia possibile un confronto diretto con l'indagine del 2012, nel 2014 quest'area si caratterizza per valori positivi e in miglioramento

Dalla tabella si evince un andamento altalenante (in termini di miglioramento o peggioramento) nel periodo 2012-2014. In generale, le variazioni (in positivo o in negativo) tra i due anni sono minimali.

Tuttavia, è possibile individuare alcune aree critiche in cui la valutazione data nel 2014 è in qualche misura peggiorata rispetto al 2012.

4.3.1 Gli engagement indicators del CNR

Nella tabella che segue si riportano le variazioni 2012-2014 delle domande riconducibili agli indicatori di engagement veri e propri.

Engagement Indicators	Δ 2012-2014	Note
Condivisione dei valori		Sebbene non sia possibile un confronto diretto con l'indagine del 2012 (in quanto non richiesto), nel 2014 quest'area si caratterizza per valori abbastanza positivi
Fiducia	=	
Orgoglio	↑	
Realizzazione	↓	
Senso di appartenenza	↓	
Senso di responsabilità	↑	
Soddisfazione complessiva	↓	

In generale, il livello di engagement dei dipendenti SAC manifesta molteplici criticità, soprattutto in alcune aree quali il senso di appartenenza, l'orgoglio di lavorare per il CNR e il senso di realizzazione personale. Ad eccezione dell'orgoglio e del senso di responsabilità, tutti gli altri indicatori sono ulteriormente peggiorati nel tempo.

Nonostante l'anonimato garantito, non sempre quanto dichiarato nelle indagini di clima corrisponde poi ad atteggiamenti e comportamenti posti in essere dai dipendenti. È stato, quindi, analizzato il livello di assenteismo e l'andamento delle nuove assunzioni/cessazioni nel biennio 2013-2014, indicatori fondamentali di comportamento di interesse per la Direzione Centrale preposta alla gestione delle risorse umane.

L'assenteismo è un "comportamento di ritirata" inteso anche come indicatore di malessere organizzativo derivante da cause che possono essere differenti. Fare delle assenze ingiustificate può essere inteso almeno in tre modi diversi:

- come una strategia di violazione delle regole per ricavare vantaggi personali immediati;
- come una forma di protesta individuale;
- come un atto direttamente indirizzato a procurare danni all'organizzazione.

Per quanto concerne il livello di assenteismo della SAC, l'Ente registrava nel 2014 tassi di presenza superiori al 90%. Particolarmente virtuosi alcune macro strutture quali, ad esempio, la Direzione Generale (tasso di presenza del 97,01%), la Direzione delle Risorse Umane (98,23%),

il Servizio "Reti e sistemi informativi" (98,54%), l'Ufficio stampa (98,65%), il Dipartimento Scienze bio-agro alimentari (98,32%) e il Dipartimento Scienze del sistema terra e tecnologie per l'ambiente (98,17%).

Inoltre, il numero medio di giorni di assenza è considerevolmente diminuito dal 2013 al 2014 (del 17% rispetto all'anno precedente).

Sono inoltre stati raccolti i dati delle assunzioni in base alle varie unità e delle cessazioni sempre negli anni 2013 e 2014.

	2013	2014
Nuove assunzioni	29	13
– di cui a tempo indeterminato	13	3
– di cui a tempo determinato	16	10
Cessazioni	32	11
– di cui a tempo indeterminato	12	9
– di cui a tempo determinato	20	2

Da segnalare che se nel 2013 le cessazioni sono state superiori alle nuove assunzioni, questo trend si è ribaltato per l'anno 2014. Seppur limitato ad un solo biennio, si può ipotizzare una conferma del collegamento tra engagement enabler e engagement behaviour, infatti, fattori intrinseci ed estrinseci come opportunità e risorse nel contesto di lavoro ma anche fattori personali come autoefficacia, stima di sé, ottimismo avranno conseguenze positive o negative a seconda degli antecedenti.

Se quindi il contesto lavorativo è sereno con disponibilità di risorse e chiarezza di performance allora sarà correlato a un miglioramento nelle prestazioni, bassa intenzione di lasciare il lavoro, servizi di qualità e buona riuscita nell'apprendimento.

Al fine di valutare l'andamento delle performance dei dipendenti SAC, ci si è basati sulle valutazioni date nei due questionari 2012 e 2014 dalla rete scientifica (come sopra esposto). In particolare, nei due questionari vi sono due domande che richiedono una valutazione della qualità dell'operato della rete amministrativa:

- «Ricercatori e amministrativi collaborano al meglio nel lavoro di routine?»
- «Gli amministrativi si rendono conto delle reali esigenze della ricerca?»

Dal dataset sono pertanto state escluse le risposte date dai dipendenti della rete SAC su queste due domande.

Dall'analisi delle risposte è emerso un leggero decremento nei valori delle risposte date dalla rete scientifica nel 2014. Tale variazione appare coerente con il leggero peggioramento dei livelli di engagement del 2014, seppur un'analisi su soli due anni mostri evidenti limiti interpretativi.

4.3.2 Guardare oltre l'indagine di clima

In coerenza con un approccio trasformatore al tema dell'employee engagement, che è visto come parte integrante della strategia di Ente, è auspicabile lo sviluppo di KPI (Key Performance Indicators) e CSF (Critical Success Factors) che monitorino ciascun engagement enabler al fine di garantire flussi informativi più mirati e circostanziati.

Si segnala che, ad oggi, per quanto concerne i soli dipendenti SAC la maggior parte delle aree tematiche dell'engagement dashboard sono monitorate in via esclusiva dall'indagine di clima e di benessere organizzativo. Pertanto, il livello di engagement è monitorato esclusivamente sulla base di una percezione dichiarata dai dipendenti in occasione dell'indagine.

Si auspica pertanto lo sviluppo di KPI e CSF indipendenti dalla percezione soggettiva dei dipendenti e che consentano il monitoraggio sia del livello di engagement sia dei fattori che lo influenzano (engagement enablers).

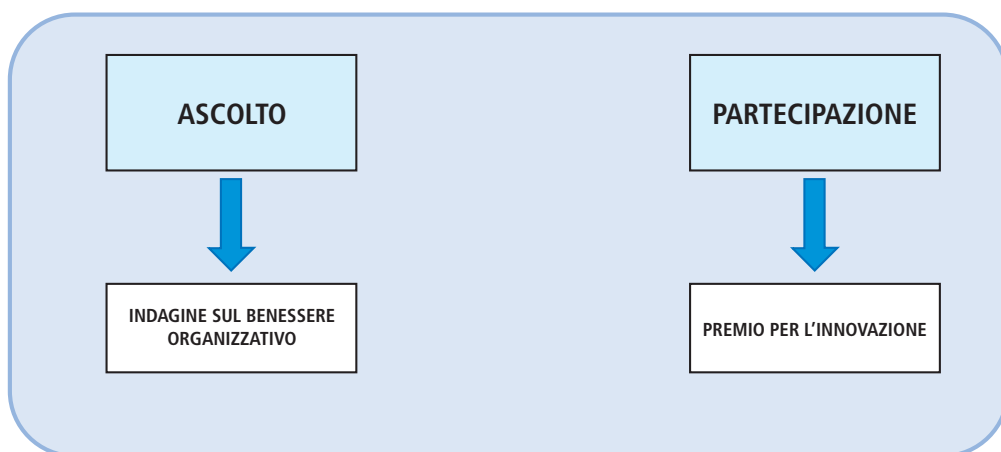
Possibili esempi di KPI e CSF da monitorare e svincolati dall'indagine di clima potrebbero essere:

- monitoraggio dell'attività sviluppata dai dipendenti SAC sui social media (Facebook, YouTube, Instagram, ecc.);
- monitoraggio e mappatura dei progetti sviluppati dai dipendenti SAC in collaborazione con la rete scientifica;
- mappatura della percentuale di dipendenti che regolarmente lavorano in team con altri colleghi o con soggetti esterni al CNR;
- percentuale di partecipazione dei dipendenti SAC a eventi, a iniziative di volontariato e a attività di formazione non obbligatoria promossi dal CNR.



4.4 Il Premio per l'Innovazione

Nella prima indagine di clima e di benessere organizzativo (2012) si è cercato di capire quali fossero le dimensioni critiche per il benessere organizzativo. A seguito del questionario, nel 2013 ha preso l'avvio il progetto "Premio per l'Innovazione", dove invece è stato chiesto, tramite un bando di concorso aperto a tutti i dipendenti, come superare le criticità emerse.



Nella prima edizione del concorso, sono stati presentati 84 progetti, a cui hanno partecipato 189 dipendenti (su circa 8.356 dipendenti). Di questi, 50 partecipanti appartengono a uffici della SAC (oltre il 26%). Questo dato risulta ancor più significativo se si considera che i dipendenti della SAC rappresentano solo l'8% dei dipendenti del CNR. Altro dato particolarmente significativo è che solo 3 progetti (su 14) sono stati presentati unicamente da personale afferente la SAC, mentre gli altri 11 sono stati presentati congiuntamente da personale afferente a uffici della SAC in collaborazione con personale afferente istituti distribuiti sul territorio nazionale. Questo dato potrebbe riflettere una buona propensione dei dipendenti della SAC a collaborare con gli istituti che formano la Rete Scientifica dell'Ente.

Degli 84 progetti presentati, 59 sono stati ammessi alla finale e 6 sono stati premiati e finanziati. Il budget totale è stato di 150 mila euro, distribuiti in base alla valutazione eseguita dalla giuria tecnica, con l'unico vincolo di utilizzarli a beneficio del benessere dell'ambiente lavorativo.

Come emerso anche durante le interviste, è stato un progetto soddisfacente ed è stata realizzata una seconda edizione nel 2015⁴ seppur con alcune migliorie. La più importante, proposta dagli stessi dipendenti, attiene il sistema di valutazione dei progetti presentati: oltre alla giuria tecnica esperta nel settore, a valutare i progetti saranno i dipendenti stessi.

⁴ I risultati dell'edizione 2015 del Premio per l'Innovazione sono consultabili sul sito www.premioinnovazione.cnr.it



L'idea di fondo è stata quella di favorire il coinvolgimento e partecipazione dei dipendenti, fattore di fondamentale impatto sull'employee engagement.

La seconda edizione del "Premio per l'Innovazione" ha voluto lanciare, ancora una volta, il messaggio che il lavoro dei dipendenti ha un senso e serve a diffondere il cambiamento. È un modo per coinvolgere gli innovatori, molto presenti nel CNR, già nelle fasi di progettazione, trasformandoli da potenziali utilizzatori a progettisti, attraverso una raccolta di idee organizzata sotto forma di bando di concorso. La valenza del messaggio e dell'iniziativa è stata riconosciuta anche all'esterno, tant'è che l'edizione 2015 del Premio, puntando sulla "dimensione sociale dell'innovazione", ha ottenuto il patrocinio del Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione.

La competizione ha visto una diffusa partecipazione, con un totale di 56 proposte ammesse a concorrere alla fase finale, con un coinvolgimento di 202 partecipanti, di cui 87 donne e 115 uomini.

Dall'analisi dei dati, è emerso chiaramente come nella seconda edizione del Premio siano diminuiti i progetti a singolo proponente (dal 32,2% del 2013, al 17,9% del 2015) e come sia aumentata la percentuale di progetti presentati in gruppo (dal 67,8% del 2013, al 82,1% del 2015) a dimostrazione di un'aumentata capacità di fare squadra. Un risultato ottimo se si pensa che uno degli obiettivi del concorso era proprio quello di incrementare il tasso di partecipazione dei gruppi e potenziare le connessioni inter-funzionali.

Un secondo obiettivo raggiunto è stato quello di “incardinare” meglio le proposte all’interno dell’Ente, soprattutto nella loro fase d’avvio, attraverso la sottoscrizione da parte dei soggetti interessati di una dichiarazione di nulla osta alla realizzazione del progetto.

4.5 Le attività formative dell’OIV

Da ultimo si ritiene importante ricordare le azioni di formazione diretta che l’OIV ha condotto negli ultimi anni, intese a fornire degli strumenti di carattere metodologico e operativo, chiarire il ruolo specifico dell’Organismo e degli altri attori in materia, illustrare gli ambiti specifici sui quali si basa il ciclo di gestione della performance.

In tale ambito, l’OIV ha partecipato alle seguenti iniziative:

- L’applicazione nel CNR della riforma Brunetta - workshop interno rivolto al personale dirigenziale (2011)
- Intervento alla 1^a Giornata della trasparenza – evento pubblico (2011)
- Il Benessere organizzativo nel CNR in chiave di miglioramento della performance – workshop interno rivolto a tutto il personale (2012)
- Le misure per l’attuazione del Piano della Performance – workshop interno rivolto al personale dirigenziale (2014)
- Il processo di valutazione degli obiettivi comportamentali: lo sviluppo dei soft skills – Workshop interno rivolto a tutto il personale (2015)

Appendice

La Tag Cloud dell'OIV del CNR

LE PRINCIPALI OSSERVAZIONI E PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO AVANZATE DALL'OIV DEL CNR

Dall'analisi della documentazione interna prodotta dall'OIV, di seguito vengono riportate le principali osservazioni e proposte di miglioramento formulate nel corso degli ultimi 5 anni, in particolare per quanto riguarda:

- 1) Fase di **programmazione** (Piano della Performance e Programma della Trasparenza)
- 2) Fase di **attuazione** (monitoraggio del Piano e del Programma)
- 3) Fase di **rendicontazione** (Relazione sulla Performance)



3



Il Piano della performance 2011 risulta essere ancora molto sovrapponibile a un mansionario, ma si inizia a **intravedere la volontà di introdurre specifici obiettivi quantificabili.**

Il **processo di graduale condivisione con la dirigenza** risulterà determinante per il perfezionamento del Piano.

4



Il Piano della performance per il 2012, nato da un dialogo fra gli Uffici dell'Amministrazione e gli Organi dell'Ente per la definizione di compiti, risorse e obiettivi, **risulta essere meglio integrato con tutto il processo di programmazione** volto alla definizione della strategia dell'Ente. Il suddetto Piano persegue obiettivi di: potenziamento delle connessioni e dei rapporti interni ed esterni, rafforzamento dei sistemi informativi, semplificazione e dematerializzazione, valorizzazione delle risorse umane, razionalizzazione ed efficienza delle strutture.



In tema di risorse aggiuntive (c.d. “**dividendo dell’efficienza**”), utili disposizioni sono contenute nella Circolare della Funzione Pubblica n. 13/2011. Per perseguire maggiori economie, l'OIV **suggerisce di esercitare la facoltà di adottare piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa** (contratti forniture servizi, piano di razionalizzazione fonti energetiche, centralizzazione acquisti, ecc.), perché eventuali economie aggiuntive, effettivamente realizzate, possono essere utilizzate annualmente per la contrattazione integrativa, nell'importo massimo del 50%, quindi, non solo ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica. A tal fine è ipotizzabile utilizzare l'ammontare delle risorse economiche liberate per l'istituzione, in via sperimentale nel 2013, del “**Premio per l'innovazione**”.



Per il 2013 il CNR non ha formalmente adottato il Piano della Performance.

L'OIV sottolinea di aver concordato questa scelta con l'amministrazione, dettata dall'esigenza di assecondare un processo di riorganizzazione dell'amministrazione centrale e di estendere i processi di valutazione anche ai vertici della rete scientifica, ossia Direttori di Dipartimento e di Istituto.

L'OIV considera pertanto il 2013 come un **"anno ponte"**, di **transizione verso un nuovo e più articolato sistema** di misurazione e valutazione della performance.

7



Per il **2014** il CNR ha formalmente adottato il Piano della Performance con la delibera di Consiglio di Amministrazione n. 17 del 30 gennaio 2014.

L'OIV considera il 2014 come un **"anno spartiacque"** essendo anche l'anno in cui è entrato in vigore il **nuovo assetto organizzativo** dell'amministrazione centrale dell'ente.

Il suggerimento che l'OIV avanza, per superare alcune criticità d'avviamento, è quello di prevedere sistematici **momenti di condivisione** in comune tra tutto il personale direttivo dell'Amministrazione Centrale, attraverso una sorta di **"Conferenza unificata dei direttori e dirigenti"**.

8



Questo OIV ha constatato il **mancato aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza** e l'integrità per l'annualità 2012.

L'OIV ha osservato, però, che il 13 settembre 2012 con provvedimento del Direttore Generale è stato costituito un gruppo di lavoro per la realizzazione del nuovo portale del CNR avente la finalità, tra l'altro, di *“assicurare la predisposizione, il controllo, l'aggiornamento e la revisione dei contenuti informativi del portale, pur mantenendo l'attuale logica di sito partecipato e l'autonomia dei fornitori di contenuti, nonché l'esigenza di valutare e attivare aggiornamenti della struttura contenutistica ed editoriale, dei percorsi per la navigazione e degli strumenti multimediali”*.

L'OIV suggerisce di verificare il posizionamento del CNR sulla **«Bussola della Trasparenza dei siti web»** e di adeguarsi di conseguenza agli adempimenti previsti dalla nuova normativa (L. 190/2012; D.lgs. n. 33/2013).

9

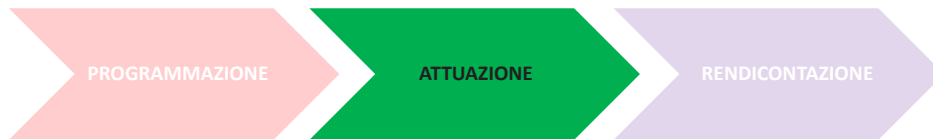


L'Amministrazione in linea con le disposizioni normative ha approvato, con delibera di Consiglio di Amministrazione n. 18 del 30 gennaio 2014, il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2014-2016.

Nel Programma è stata delineata una **nuova organizzazione del servizio di trasparenza** del CNR che vede il Direttore Generale quale Responsabile per la Trasparenza di tutto l'Ente, coadiuvato da apposita sezione *“Trasparenza e Integrità - Relazioni con il pubblico”* istituita presso l'Ufficio *“Comunicazione, Informazione e URP”*.

E' stata identificata una **Rete di Referenti** con lo specifico compito di collaborare all'attuazione del Programma e curare la pubblicazione, trasmissione e aggiornamento dei dati per i quali corre l'obbligo di pubblicazione.

10

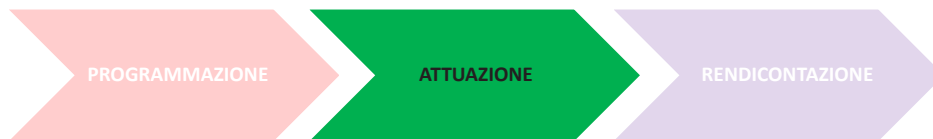


Per quanto concerne il Sistema di misurazione e valutazione, in riferimento al primo ciclo di gestione, l'OIV evidenzia di non essere in grado di esprimere una valutazione sulle modalità di funzionamento effettivo, in quanto l'Amministrazione non ha ancora provveduto ad adottarne alcuno.

Il rispetto delle indicazioni contenute nella Delibera CIVIT n. 89/2010, che hanno specificato che *“in sede di prima applicazione del decreto, il Sistema di misurazione e valutazione è definito dagli Organismi Indipendenti di Valutazione”*, è stato garantito con la presentazione di tre documenti a cura dell'OIV CNR dal titolo:

- a) Schema di proposta “Sistema di misurazione e valutazione delle performance del CNR” (30 settembre 2010)
- b) Il Sistema di misurazione e valutazione della performance: il contributo dell'OIV (30 novembre 2010)
- c) Glossario Acronimi Appendice (30 novembre 2010).

11



Al fine di impostare un impianto contrattuale nuovo, più rispondente alle indicazioni del D. Lgs. 150/09, sembrano delinearsi almeno quattro priorità su cui è urgente intervenire:

- 1) utilizzo del fondo per la contrattazione integrativa – retribuzione di risultato per i dirigenti di 1^a e 2^a fascia (determinazione criteri di calcolo);
- 2) utilizzo del fondo per la contrattazione integrativa – indennità di direzione e indennità oneri specifici per ricercatori/tecnologi (determinazione criteri di calcolo);
- 3) utilizzo del fondo per la contrattazione integrativa – indennità di responsabilità personale non dirigente (livelli IV-IX);
- 4) utilizzo del fondo per la contrattazione integrativa – produttività collettiva e individuale (c.d. Fondino).

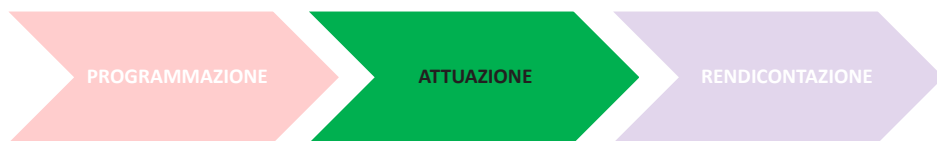
12



Nel corso del **2012**, l'Organismo Indipendente di Valutazione, coadiuvato da un team interno all'Ente, ha sperimentato un'azione di **Auditing Performance Management**, ai sensi dell'art. 10, c. 3 e 4, dello Statuto del CNR, che attribuisce proprio all'OIV il compito di svolgere le funzioni di Autorità di Audit, seguendo gli standard internazionali (*International Professional Practices Framework*).

L'attività di Auditing, finalizzata a **valutare e migliorare i processi di controllo, gestione dei rischi e governance dell'Ente**, è stata svolta, in particolare, per le seguenti Unità organizzative:

- DCSRSI – Ufficio “Supporto alle partecipazioni societarie e Convenzioni”
- DCSRSI – Ufficio “Sistemi Informativi”
- DCSGR – Ufficio “Formazione del personale”



L'attuazione del Piano della Performance 2014, con l'**assegnazione degli obiettivi operativi ad esercizio già ampiamente iniziato (31 luglio)** ha **vanificato alcuni presupposti** relativi al ciclo della performance quali, ad esempio, la definizione ex ante di obiettivi, indicatori e target nonché il legame tra obiettivi, risorse umane e finanziarie assegnate.

L'esito del **monitoraggio intermedio**, avvenuto nel mese di ottobre per misurare lo stato di avanzamento degli obiettivi, ha prodotto una reportistica incompleta, oltre al fatto che i dirigenti dell'amministrazione centrale tenuti a valutarne il raggiungimento non vengono a conoscenza della percentuale di realizzazione degli obiettivi **attraverso strumenti informativi** che potrebbero essere previsti dal sistema di controllo di gestione.



Definire gli obiettivi del Sistema di misurazione e valutazione della **performance della rete scientifica** risulta di notevole difficoltà, soprattutto in una prima applicazione dei criteri di valutazione, a causa della complessità delle attività dell'ente e della diversa natura delle attività di ricerca tra Dipartimento e Dipartimento, ma anche a livello di singolo Dipartimento. L'OIV suggerisce di procedere per successive approssimazioni, **coinvolgendo i Direttori di Dipartimento.**

15



Il ciclo della performance è gestito con l'ausilio dei comuni applicativi informatici. Quello finora adottato appare, al momento, inadeguato al compito e non proporzionato alle dimensioni della struttura e al numero di persone da valutare.

Le informazioni sulla verifica delle prestazioni rese, compiuta per l'erogazione dei compensi di "produttività" **non confluiscono in un unico database e non sono facilmente reperibili.** Ciò non consente di effettuare con facilità analisi dei dati ed elaborazioni di statistiche e serie storiche, stante anche l'eccessiva onerosità nella fase di raccolta dei dati.

In previsione dell'adozione di un Sistema di valutazione, quest'OIV sottolinea l'esigenza, ormai urgente, di **utilizzare software gestionali**, da integrare anche con quelli disponibili sul mercato, appositamente dedicati alla valutazione delle prestazioni lavorative individuali per tutto il personale dell'Ente.

16



L'OIV del CNR ha stabilito, per il **2014**, di non procedere con la valutazione della performance organizzativa di ciascuna struttura amministrativa (unità organizzative dell'amministrazione centrale e rete di istituti), stante anche la loro numerosità (circa 140 strutture) e la complessità di separare l'attività gestionale da quella scientifica.

Gli **indicatori di performance organizzativa**, relativi alle unità dell'amministrazione centrale, si limitano a **formulazioni di tipo generico o percentualistico** con lacune sulla tempistica relativa al raggiungimento degli obiettivi che per tutti è riferita alla fine dell'anno.

17



L'OIV esprime un **giudizio favorevole sul ciclo della performance 2015** su:

- la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali del management;
- lo sviluppo qualitativo degli obiettivi operativi annuali che, nella loro definizione e puntualizzazione risultano meglio agganciati a quelli strategici di medio periodo e a cascata con quelli del Direttore Generale;
- una maggiore oggettivizzazione nelle valutazioni degli obiettivi comportamentali della dirigenza, attraverso la sperimentazione di metodologie nuove (feedback 360°) e l'attenzione posta verso successivi percorsi di accrescimento e sviluppo individuale;
- l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento delle spese e alla riduzione dei costi;
- la partecipazione attiva dei dipendenti e un loro maggiore coinvolgimento attraverso la somministrazione dell'indagine sul benessere organizzativo, la realizzazione della Giornata della Trasparenza.

18



Il CNR non applica la valutazione della performance individuale al **personale tecnologo e ricercatore**, a causa di problemi applicativi dell'art. 74, c. 4, del D. lg. 150/09 e per l'assenza di linee guida in materia.

Indicativo è il caso di **ricercatori e tecnologi incaricati di svolgere funzioni dirigenziali** per le quali non esiste una retribuzione di risultato ma, verso i quali, come risulta dal provvedimento del Direttore Generale n. 145/2013, è stato disposto che *“tutti gli incarichi degli uffici dirigenziali e delle strutture di particolare rilievo, conferiti ai dirigenti e facenti funzione, sono attribuiti sulla base delle precedenti disposizioni che qui si confermano per il limitato periodo di riferimento, fatta salva la sospensione della corresponsione dell'indennità ex art. 22 del DPR n. 171/1991 in attesa dei necessari approfondimenti sui termini della sua applicabilità.”*.

L'OIV invita l'amministrazione a procedere con una verifica di fattibilità giuridico-amministrativa in merito alla possibilità di utilizzare la somma, non più erogata a titolo d'indennità di direzione, come corrispondente di una cifra in denaro da collegare alla prestazione individuale.

19



Non si può omettere un aspetto critico che caratterizza l'intero processo di rendicontazione: come far convivere gli aspetti applicativi dell'intero Ciclo Performance, con l'impatto delle disposizioni legislative sul fronte della **limitazione sul tetto degli stipendi e sul blocco del salario accessorio**, con conseguenze dirette sulla fase di rinegoziazione della contrattazione integrativa. È pur vero che il blocco della contrattazione, che dura dal 2010, ha impedito che il CCNL fosse adeguato alle nuove leggi intervenute.

Il **sistema delle fonti risulta essere alterato**, anche solo per il fatto che, nel frattempo, la legge ha continuato a modificare la disciplina concernente la valutazione della performance individuale e collettiva e si appresta a farlo, in modo completo, anche coi decreti delegati susseguenti alla legge Madia.

20



Permangono **criticità procedurali**, sia in merito all'adozione di piani e programmi, sia alla loro attuazione, ovvero alla misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti. L'OIV sottolinea l'importanza del **rispetto delle tempistiche** quale criterio stesso di valutazione e invita l'amministrazione a **monitorare l'andamento del processo**, anche al fine di evitare il ricorso a ulteriori proroghe. Raccomanda, infine, che **ai valutati sia chiesto**, in fase di rendicontazione finale, **di fornire elementi probatori più analitici e puntuali**, in modo che il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati sia attestato nella maniera più oggettiva possibile.



Alcune considerazioni in ottica migliorativa possono essere fatte in merito alle fasi di definizione/contrattazione degli obiettivi e di **rendicontazione** delle attività, per quanto concerne la **semplificazione** delle procedure, la **riduzione dei tempi** dell'intero processo, nonché la misurazione dell'effettiva attuazione dei programmi. L'OIV raccomanda per il 2016 di **definire scadenze certe e improrogabili per la conclusione delle valutazioni** e che la procedura informatica di gestione degli obiettivi (S.I.Ge.O.) venga strutturata in modo da bloccare automaticamente l'accesso oltre i termini stabiliti. I **benefici gestionali** ottenibili in tal modo, in termini di snellimento e tracciabilità, impongono, a parere dell'OIV, una **maggiore consapevolezza** tra tutto il personale dirigenziale **dei doveri scaturenti dai processi valutativi**.

LE PRINCIPALI AZIONI DI MIGLIORAMENTO DEL CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE PROPOSTE DALL'OIV

La formale adozione del “**Sistema di misurazione e valutazione della performance**”, organizzativa e individuale, riguardante nuovi criteri per la determinazione della retribuzione di risultato, da estendere gradualmente anche ai vertici della rete scientifica (Direttori di Istituto e Direttori di Dipartimento).

Un **allineamento temporale** e un più stretto **collegamento tra programmazione della performance e programmazione economico finanziaria**, che definisca l’allocazione delle risorse, assegni gli obiettivi che si intendono raggiungere, i valori attesi di risultato e i rispettivi indicatori, che comprenda anche i vertici della rete scientifica nella sua articolazione territoriale.

La rimodulazione dei criteri e delle modalità di determinazione degli **istituti contrattuali per i ricercatori e tecnologi**: indennità di direzione di strutture di particolare rilievo (ex art. 9 CCNL 5 maro 1998) ed eventuale indennità per gli uffici non dirigenziali.

23

LE PRINCIPALI AZIONI DI MIGLIORAMENTO DEL CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE PROPOSTE DALL'OIV

La revisione dei criteri e delle modalità di attribuzione dell’istituto contrattuale denominato “**produttività individuale**”, destinato al resto del personale (livelli IV-VIII).

Il monitoraggio, con il supporto dell’Organismo Indipendente di Valutazione, dell’**impatto della valutazione in termini di piani di sviluppo del personale** e di miglioramento individuali.

L’adozione di **sistemi per il conteggio degli accessi** su «Amministrazione trasparente» e **per la rilevazione del livello di soddisfazione** dei dipendenti CNR e dei cittadini sulla qualità delle informazioni pubblicate.

Il **rafforzamento del dialogo tra OIV e Organo di indirizzo** politico-amministrativo, finalizzato a un costante aggiornamento sulle risultanze dell’attività di controllo strategico e alla condivisione di interventi correttivi e migliorativi.

24

Bibliografia

- Arena G. (2006). *Trasparenza amministrativa. Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, vol. VI, Milano.
- Bartocci L. (2010). *Brevi note sul percorso di rinnovamento della Pubblica Amministrazione italiana*. Dispensa del Dipartimento di Discipline Giuridiche ed Aziendali, Università di Perugia.
- Bouckaert G., Halligan J. (2007). *Managing Performance. International Comparisons*. Routledge.
- Boyatzis, R. E. (1982). *The competent manager: A model for effective performance*. New York: Wiley.
- Boyatzis R. E., & Saatcioglu (2008). *A twenty-year view of trying to develop emotional, social and cognitive intelligence competencies in graduate management education*. *Journal of Management Development*, 27, pp. 92-108.
- Busana C., Salera A. (2013). *Le riforme della Pubblica Amministrazione. Perché così poco soddisfacenti?* *Economia e Società Regionale*, Fasc. 2, pp. 114-140.
- Canaparo P. (2016). *L'anticorruzione e la trasparenza: le questioni aperte e la delega sulla riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni*. Tratto da *federalismi.it* Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo.
- Cantone R. (2016). *Relazione annuale del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*. Roma: Senato della Repubblica.
- Cardona F. (2007). *Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States*. Atti della conferenza su Civil Service salary System in Europe, Bucarest.
- Carlotto G. (2015). *Soft Skills*. FrancoAngeli.
- Colapietro C., Iannuzzi A. (2014). *Il cammino della trasparenza in Italia: una prospettiva di partecipazione e legittimazione*. Tratto da *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, a cura di Licia Califano e Carlo Colapietro, Collana CRISPEL.
- D'Alterio E. (2013). *Lo stato dei controlli delle pubbliche amministrazioni*. Ricerca presentata il 10 giugno 2013 nell'ambito del seminario dal titolo "I controlli delle pubbliche amministrazioni. Una ricerca SSPA-IRPA", presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Roma.
- Ferrari F. (2013). *Gli indicatori di performance nell'organizzazione. Progettare l'efficacia, l'efficienza e l'equità*. FrancoAngeli.
- Ferlie E., Andresani G. (2008). *United Kingdom from Bureau Professionalism to New Public Management?* in *University Governance*, Vol. n. 25 of the series Higher Education Dynamics, Springer, pp. 177-195.
- Gallo A., Di Feo M. (2011). *Parlami, capo... Il colloquio nella gestione dei collaboratori: logiche, strumenti, metodi e tecniche di conduzione*. FrancoAngeli.
- Giorgiantonio C., Orlando T., Palumbo G., Rizzica L. (2016). *Incentivi e selezione nel pubblico impiego*. Collana *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d'Italia, n. 342.
- Hinna L., Marcantoni M. (2011). *Dalla riforma del pubblico impiego alla riforma della Pubblica Amministrazione*. FrancoAngeli.
- Mandrizzato A., Valentini V. (2014). *Alla ricerca dell'eccellenza comportamentale*. FrancoAngeli.

- Meneguzzo M. (2006). *Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale: la sfida per il sistema dalla PA italiana*. Rivista italiana di Ragioneria ed Economia aziendale, n. 1.
- OCAP, Osservatorio sul Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche (2012). *Quale performance? Indicatori e sistemi di misurazione in uso nei Ministeri di sette Paesi OCSE. Proposte per le amministrazioni centrali italiane*.
- Occhilupo R., Rizzica L. (2016). *Incentivi e valutazione dei dirigenti pubblici in Italia*. Collana Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia, n. 310.
- Ongaro E., Ferré F., Galli D., Longo F. (2013). *Public Sector Reform in Italy: Views and Experiences from Senior Executive*. Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS project): www.cocops.eu
- Organismo Indipendente di Valutazione del CNR (2013). *1° Programma di Audit. Presentazione dei risultati*. Rapporto interno per il CNR.
- Parlangeli R., Pellerano D. (2012). *Tecniche di performance management per migliorare la PA*. FrancoAngeli.
- Pellerey M. (2004). *Le competenze individuali e il portfolio*. Roma: La Nuova Italia.
- Peta A. (2016). *I controlli interni della Pubblica amministrazione: criticità e prospettive evolutive*. Collana Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia, n. 312.
- Porath C., Spreitzer G. (2012). *Creating Sustainable Performance*. Harvard Business Review, pp. 49-56.
- Rebora G., Ruffini R., Turri M. (2016). *A serious game: performance management in Italian Ministries*, International Journal of Public Administration, pp. 1-10.
- Ruffini R. (2013). *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*. FrancoAngeli.
- Smither J.W., London M., Reilly R.R. (2005). *Does performance improve following multisource feedback? A theoretical model, meta-analysis, and review of empirical findings*. Personnel Psychology Volume 58, Issue 1 Spring 2005, pp. 33-66.
- Torchia L. (2009). *Il sistema amministrativo italiano*. Bologna, Il Mulino, p. 363.
- Van Thiels S., Leew F. L. (2002). *The Performance Paradox in the Public Sector*. Public Performance & Management Review, Vol. 25 N. 3, pp. 267-281.

Sitografia riguardante Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS)

<http://www.cnrs.fr/en/aboutCNRS/organization.htm>

Sitografia riguardante Max Planck Society:

<http://www.mpg.de/en>

<http://www.mpg.de/199400/>

<http://www.mpg.de/183267/organisation>

Sitografia riguardante National Research Council of Canada (NRC)

<http://www.nrc-nrc.gc.ca/eng/index.html>

http://www.nrc-cnrc.gc.ca/obj/doc/about-apropos/org_chart-organigramme/nrc-orgchart.pdf

http://www.nrc-cnrc.gc.ca/eng/about/planning_reporting/evaluation/2012_2013/iltg.html

<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=16484>

Sitografia riguardante Consejo Superior de Investigaciones Cientificas

www.csic.es/

<http://www.csic.es/web/guest/organizacion-central>

