

Gli Organismi Indipendenti di Valutazione ed il Ciclo di misurazione e gestione della *Performance* nelle Amministrazioni centrali dello Stato, tra ottimizzazione del risultato organizzativo ed attuazione dei valori costituzionali

di Raffaele Picaro

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il Sistema di misurazione e valutazione della *performance*: analisi della normativa e declinazione applicativa degli elementi strutturali di riferimento. – 3. Peculiarità e criticità del Piano della *performance*. – 4. Il monitoraggio intermedio del Ciclo di gestione della *performance*. – 5. Complessità dei servizi erogati dalle Amministrazioni centrali dello Stato ed il richiamo alla *performance* di filiera. – 6. Il tema dei controlli: la Relazione sul funzionamento complessivo del Sistema di misurazione, trasparenza e integrità dei controlli interni. – 7. La misurazione e valutazione della *performance* organizzativa. L'esperienza del MIUR. – 8. La validazione della Relazione sulla *performance*. – 9. La validazione delle Note integrative al disegno di legge di Bilancio, alla legge di Bilancio e al Rendiconto generale dello Stato. – 10. Analisi degli indicatori associati ai programmi del Bilancio dello Stato. – 11. Conclusioni.

1. Premessa

Nella prima metà del secolo scorso, il giovane Massimo Severo Giannini, nel riferirsi alle regole della buona amministrazione, sottolineava come queste «riflettono l'arte dell'amministrare, ossia dell'ottimo impiego dei mezzi dell'azione amministrativa»¹. Più tardi, nel presentare al Parlamento della Repubblica, nella sua qualità di Ministro della Funzione Pubblica, lo storico *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, egli stesso si fa ambasciatore di un'idea di organizzazione imperniata sui temi della produttività delle amministrazioni, in termini di «rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti»². Sviluppando ulteriormente il ragionamento così proposto in un itinerario ricostruttivo che segna l'impronta storica del suo pensiero giuridico, sul finire del Novecento, l'illustre studioso ebbe ulteriormente a rimarcare come la pianificazione si appalesi quale connotazione ontologica dell'azione amministrativa nella sua accezione di tecnica di durata, onde consentirle di dispiegare la propria funzione secondo coordinate spaziali e temporali tese ad assicurare efficienza ed efficacia alle competenze che

¹ M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939, 82. Sul tema ID., *Amministrazione pubblica – premessa storica*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, 231 ss.; ID., *Pubblico impiego (teoria e storia)*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970, 293 ss. Sul tema R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Rimini, 2016, 109 ss.

² Ministro per la Funzione Pubblica, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 722 ss.

le risultano normativamente attribuite³. Dunque, una qualificazione fisiologica cui si accompagna una necessaria attività di controllo, che trova un significativo abbrivio nel d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, provvedimento cui si deve l'introduzione della cultura della valutazione nel contesto delle amministrazioni pubbliche, quale suggello della introduzione del concetto di attività amministrativa come servizio alla collettività, assicurando l'implementazione di tecniche gestionali privatistiche, in termini di programmazione, misurazione e valutazione⁴.

Nello scenario ricostruttivo proposto, una novità di rilievo è riconducibile agli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) i quali, a partire dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che ne ha promosso l'istituzione, e viepiù dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74, che ne ha intensificato le attribuzioni, sono tenuti ad una serie di adempimenti che presuppongono un coinvolgimento diretto dell'amministrazione nella sua globalità e, dunque, tanto nella fase di programmazione gestoria che nella successiva procedura relativa al complessivo processo di monitoraggio, misurazione e valutazione⁵.

L'attività di tali organismi trova una sua peculiare sedimentazione nel contesto operativo delle Amministrazioni centrali dello Stato⁶, laddove il complesso delle prerogative normalmente riscontrabili nell'ambito della generalità delle pp.aa. viene scandito da ulteriori e significativi adempimenti che incidono e si intrecciano diffusamente con le principali competenze, ordinarie e strategiche, mediante singolari sentieri che pervadono e segnano il Bilancio dello Stato e l'attività di indirizzo del Governo.

A distanza di oltre un decennio dall'emanazione del d.lgs. n. 150 del 2009, è lecito dunque chiedersi se i propositi solennemente richiamati dall'art. 1, co. 2, di tale provvedimento normativo⁷, abbiano trovato una concretizzazione in termini

³ M.S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello stato contemporaneo*, in *Tratt. dir. amm.* diretto da Santaniello, I, Padova, 1988, 135. Per un approfondimento si veda M.S. RIGHETTINI, *Elementi di scienza dell'amministrazione. Appunti sul caso italiano*, Roma, 2005, 46 ss.; G. BERLINGUER, *Le riforme amministrative a quattro anni dal Rapporto Giannini*, Roma, 1984; G. D'AURIA, *Giannini e la riforma amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, IV, 1211 ss.; C. FRANCHINI, *Giannini legislatore*, *ibidem*, 1277 ss.; B.G. MATTARELLA, *L'opera di Giannini attraverso le sue «carte»*, *ibidem*, 1307 ss.

⁴ M.R. SPASIANO, *Nuove riflessioni in tema di amministrazione di risultato*, in M. IMMORDINO e C. CELONE (a cura di), *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia, Atti del Convegno internazionale di Palermo, 6-7 giugno 2019*, Napoli, 2020, 257 ss.; ID., *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003.

⁵ P. TANDA, *Gli Organismi Indipendenti di Valutazione nelle Pubbliche Amministrazioni: disciplina e aspetti critici*, in *Nuove autonomie*, 2014, 1, 117 ss.

⁶ Su cui P.G. LIGNANI, *Premessa*, in G. MOTZO, E. DE MARCO, M. FRANCHINI e U. ROSSI MERIGHI, *Le competenze amministrative del Presidente della Repubblica* e ID., *Le amministrazioni centrali dello Stato*, in *Tratt. dir. amm.* diretto da SANTANIELLO, VI, Padova, 1990, 227 ss.

⁷ L'art. 1, co. 2, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di "Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", pubblicato in G.U. n. 254 del 31 ottobre 2009 – Suppl. Ordinario n. 197, recita: «le disposizioni del presente

di precipitati applicativi ovvero siano stati effettivamente capaci di “innovare” il comparto della p.a., realizzando una introiezione dei principi richiamati che si sia spinta oltre il terreno strettamente adempimentale⁸. Tuttavia, la complessità di una tale indagine rende difficile un approfondimento di tutti gli aspetti che emergono dallo specifico spettro di operatività del menzionato disposto come dalle correlate modifiche, siccome intervenute sul piano legislativo ed in termini di *soft law*⁹. In ogni caso, voltando lo sguardo al passato, non è revocabile in dubbio, come, tra aziendalismo ed autoritarismo, il sistema dei controlli interni disegnato sul finire del secolo scorso, sia stato profondamente rivisitato in termini sostanziali: i concetti di *performance*, di misurazione, valutazione, rendicontazione, istituzionale e sociale, il ruolo degli Organismi indipendenti di valutazione, la trasparenza ed, in ultimo, la partecipazione attiva dei cittadini e degli utenti, si propongono ormai come costanti paradigmi giuridici nell’agire della p.a.

decreto assicurano una migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l’incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell’autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l’incremento dell’efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all’assenteismo, nonché la trasparenza dell’operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità».

⁸ M.V. AVAGLIANO LUPÒ, *L’efficienza della pubblica amministrazione. Misure e parametri*, Milano, 2001, 15 ss.; S. CASSESE, L. FIORENTINO e A. SANDULLI, *Casi e materiali di diritto amministrativo*, Bologna, 1990, 222 ss.; P. BEVILACQUA, A.M. SAVAZZI e B. SUSIO, *Dieci anni di performance – D.lgs. n. 150/2009 – I valutatori si raccontano*, Milano, 2019, *passim*; B. CARAPELLA (a cura di), *Oltre la casa di vetro. Dal Performance management alla democrazia del dare conto*, Milano, 2019, *passim*; A. BIANCO, A. BOSCATI e R. RUFFINI, *La riforma del pubblico impiego e della valutazione*, Rimini, 2017, 137 ss.; S. MAINARDI, *Il sistema delle fonti di disciplina del lavoro pubblico*, in *La terza riforma del lavoro pubblico*, a cura di F. CARINCI e S. MAINARDI, Milano 2011, 5 ss.; E. GRAGNOLI, *I principi generali in tema di premi per il merito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, *ivi*, 91 ss.; E. VILLA, *Il sistema di misurazione/valutazione della performance dei dipendenti pubblici nel d.lgs. n. 150/2009*, in *Law. Publ. Amm.*, 2009, 773 ss.; ID., *La retribuzione di risultato nel lavoro privato e pubblico: regolazione ed esigibilità*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2013, I, 451-487.

⁹ R.R. BAXTER, *International Law in “Her Infinite Variety”*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 29, 4, 1980, 549 ss.; L. DE BERNARDIN, *Soft law*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, 4, Milano, 2006, 5605; M.R. FERRARESE, *Soft law: funzioni e definizioni*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, 2009, 81; P.M. DUPUY, *Le droit international de l’environnement et la souveraineté des Etats*, in AA.VV., *L’avenir du droit international de l’environnement*, 1, Dordrecht, 1985, 32; M. BOTHE, «Soft Law» in den Europäischen Gemeinschaften?, in *Staatsrecht-Völkerrecht-Europarecht. Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer zum 75. Geburtstag*, Berlin-New York, 1981, 761; A. TAMMES, *Soft law*, in *Essays on International and Comparative Law in Honour of Judge Erades*, Hague, 1983, 187; F. TERPAN, *Soft Law in the European Union: The Changing Nature of EU Law*, in *European Law Journal*, 2014, 6; E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008, 2; J. LUTHER, *Riconoscimento di forza normativa ad atti non prodotti da poteri-fonte (la soft law)*, in M. DOGLIANI (a cura di), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, 2012, 67. Si sofferma sulla «graduation dans la force obligatoire des textes juridiques», M. VIRALLY, *La distinction entre textes internationaux de portée juridique*, in *Ann. Inst. Dr. Int.*, 60-1, 1983, 244.

Se è vero che l'amministrazione deve adeguarsi agli indirizzi previsti dall'applicazione del d.lgs. n. 150 del 2009, secondo una logica di gradualità e di miglioramento continuo, l'OIV deve farsi parte attiva affinché la stessa amministrazione sia in grado di intervenire, nel breve e medio periodo, su differenti fronti per corrispondere, meglio e più compiutamente, a quanto richiesto dalla normativa: un ruolo dunque proattivo, che senza svilire le funzioni di misurazione, valutazione e di controllo che la norma assegna all'organismo in questione¹⁰,

¹⁰ Gli organismi indipendenti di valutazione della *performance* delle amministrazioni pubbliche sono sovente confusi con gli organi dell'ente nel quale operano e sono stati a tal fine costituiti. In verità già la denominazione non dovrebbe lasciar spazio ad alcun dubbio, purtuttavia non sono pochi i casi in cui si palesa una certa equivocità nella determinazione della natura giuridica degli OIV. Peraltro, militano in tale direzione i regolamenti interni che ne disciplinano il funzionamento, i quali, molto spesso, sembrano propendere per una accezione organica. D'altro canto, non può ignorarsi come la qualifica di organo dell'amministrazione dovrebbe essere astrattamente riconducibile a ciascun soggetto, in quanto appartenente stabilmente all'organizzazione dello Stato ovvero di altro ente pubblico: all'organo compete un'attribuzione strumentale, che si contrappone a quella puramente materiale dell'ente pubblico (G. MIELE, *Principi di diritto amministrativo*, Padova, 1953, 77 ss.). La questione può sembrare, ad un primo accenno, priva di conseguenze effettive ma in realtà quando, ad esempio, si tratta di prevedere la proroga degli organismi indipendenti di valutazione della *performance* spesso si applica la d.l. 16 maggio 1994, n. 293, come convertito dalla l. 15 luglio 1994, n. 444, alla stregua della quale gli organi della p.a. non ricostituiti sono prorogati per non più di 45 giorni rispetto alla scadenza del termine, con la conseguenza che detti organismi permangono in carica per tale periodo con implicito danno all'erario se intervengono provvedimenti di liquidazione del trattamento economico oltre la *prorogatio*. Se, inoltre, si passano in rassegna le competenze ascritte dal d.lgs. n. 150 del 2009, e le successive modificazioni recate dal d.lgs. n. 74 del 2017, si può agevolmente evidenziare che gli OIV non hanno compiti di amministrazione attiva, ovvero non possono adottare atti che impegnano direttamente l'amministrazione verso l'esterno, bensì solo atti consultivi o di controllo, o meglio di verifica o di validazione. Da tutto quanto sopra, sembra potersi escludere che gli organismi indipendenti di valutazione della *performance* possano essere annoverati tra gli organi dell'amministrazione in senso proprio. In materia cfr. Corte cost., 10 aprile 1962, n. 35; Cass. civ., sez. II, 21 febbraio 1995, n. 1885, in *Maxx. Giur. it.*, 1995; R. ALESSI, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, Milano, 1955, 31 ss.; J. PRATT HARRIS, *Dinamica della pubblica amministrazione nello stato contemporaneo*, Bologna, 1957, 119 ss.; G. MOTZO, E. DE MARCO, M. FRANCHINI e U. ROSSI MERIGHI, *Configurazioni dei rapporti tra Presidente della Repubblica ed Esecutivo in relazione alle attività amministrative. Alcuni interventi presidenziali di garanzia e controlli*, in *Id.*, *Le competenze amministrative del Presidente della Repubblica* e P. G. LIGNANI, *Le amministrazioni centrali dello Stato*, cit., 104; F. PATRONI GRIFFI, *Le nozioni comunitarie di amministrazione: organismo di diritto pubblico, impresa pubblica, società in house*, in *www.astrid-online.it*, 1; E. MAZZONCINI, *Atti amministrativi a contenuto non normative*, in *Amm. it.*, 1983, 11, 1572 ss., per il quale gli atti amministrativi a contenuto non normativo tendano a soddisfare in concreto specifiche esigenze pubbliche, mentre gli atti amministrativi di tipo normativo consistono in un insieme di disposizioni rivolte alla generalità e destinate a regolare in astratto, per il futuro, una serie indefinita di fattispecie; A. SANDULLI, *La giurisdizione sugli atti dell'organismo di diritto pubblico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 12, 1195-1200; L. R. PERFETTI e A. DE CHIARA, *Organismo di diritto pubblico, società a capitale pubblico e rischio di impresa. Variazioni su Corte di Giustizia delle Comunità europee, sezione V, 22 maggio 2003, C-18/01*, in *Dir. Amm.*, 2004, 1, 136; F. ABATE, *La responsabilità del commissario straordinario*, in

ne esalti, in una logica di processo, le specifiche qualità di supporto che la legge pure assegna all'OIV. Tutto ciò presuppone una profonda revisione culturale e tale trasformazione, imperniata su un approccio di tipo organizzativo-gestionale, è indispensabile per modificare un contesto essenzialmente incentrato sull'auto-referenzialità dei soggetti agenti e su metodologie, abitudini e comportamenti saldamente sedimentatisi nel tempo e che, quindi, resistono al cambiamento¹¹. Decise volontà politico-istituzionali abbinata a diffuse disponibilità individuali, esigenze amministrative specifiche e possibilità di fruire di risorse tecniche, informatiche ed umane, rappresentano fattori ineludibili per assicurare concretezza ad un processo revisionale che incide sulle strutture portanti della p.a., in un'ottica che valorizza il cittadino, siccome proiettato nell'impronta personalistica del dettato costituzionale¹².

L'assoluta significatività degli atti promossi in tale contesto di riferimento, unitamente all'attenzione riservata allo spettro dei profili in cui si articola il Ciclo della *performance* da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha inteso assumere a laboratorio il complessivo atteggiarsi delle attività sviluppatesi nelle Amministrazioni centrali dello Stato, è all'origine di questo studio. L'obietti-

Fall., 2002, 9, 975 ss.; A. MITROTTI, *L'organismo di diritto pubblico: dalla genesi al recente caso della FIGC*, in *Amm. cont.*, 1-2-3, 2020, 1 ss. Sul modello di organizzazione di tipo reticolare delle pubbliche amministrazioni cfr. S. CASSESE, *La basi del Diritto Amministrativo*, Milano, 2000, 190 ss.; G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, 9 ss.; C. FRANCHINI e G. VESPERINI, *L'organizzazione*, in *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, a cura di S. CASSESE, Milano, 2012, 86-128.

¹¹ E. ALES, *La pubblica amministrazione quale imprenditore e datore di lavoro. Un'interpretazione giuslavoristica del rapporto tra indirizzo e gestione*, Milano, 2002; ID., *La corretta definizione degli elementi contenutistici del provvedimento di incarico quale presupposto legittimante della "prestazione dirigenziale" nelle pubbliche amministrazioni: teoria e prassi a confronto nell'esperienza italiana e comparata*, in AA.VV., *I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", 2005, 67 ss.; ID., *Contratti di lavoro e pubbliche amministrazioni*, Torino, 2007.

¹² Su cui P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1972, *passim*; ID. e P. FEMIA, *Situazione soggettiva e rapporto giuridico*, in P. PERLINGIERI, *Manuale di diritto civile*, 9^a ed., Napoli, 2018, 83 ss.; F. FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche*, 2^a ed., Napoli-Torino, 1923, 343 ss.; ID., *Le persone giuridiche*, 2^a ed. con note di F. FERRARA JR, Torino, 1956, 32 ss.; A. FALZEA, *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici*, Milano, 1939, 62 ss.; ID., *Capacità (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960, 12 ss.; S. COTTA, *Soggetto di diritto*, in *ivi*, XLII, Milano, 1990, 1213 ss., secondo cui «nell'architettura (teorica e pratica) del diritto, ciò che viene in considerazione è sempre l'uomo [...] Sembra dunque che, anche nel campo giuridico, la questione sia risolta in favore del soggetto umano in senso 'attivo', colui che immagina, pensa, progetta, fa qualcosa. Il diritto, si potrebbe dire, celebra le glorie dell'uomo signore»; V. FROSINI, *Soggetto del diritto*, in *Noviss. dig. it.*, XVII, Torino, 1970, 813 ss.; A. GORASSINI, *I soggetti*, in *Diritto civile. Norme, questioni, concetti*, a cura di G. AMADIO e F. MACARIO, I, Bologna, 2015, 115-121; C. MAGNI, *Soggetto e persona nel diritto*, in *Studi in onore di Vincenzo Del Giudice*, II, Milano, 1953, 23 ss.; Y. C. ZARKA, *L'invenzione del soggetto di diritto*, in *Filosofia politica*, XI, 2, 1997, 428-443. In materia di soggettività si veda anche la recente ricostruzione di R. MÍGUEZ NÚÑEZ, *Le avventure del soggetto. Contributo teorico-comparativo sulle nuove forme di soggettività giuridica*, Fano, 2018, *passim*.

vo è di dar conto delle dinamiche sorte in seguito al cambiamento derivante dalla novella, con particolare attenzione all'operatività che è originata dal citato d.lgs. n. 74 del 2017, pur non trascurando le criticità che sono scaturite dal processo di revisione.

Il presente lavoro, dunque, si propone, attraverso la disamina dei principali compiti che la normativa pone in capo agli OIV e degli atti che tali organismi sono chiamati ad adottare, di realizzare una sorta di “tagliando”, un ripensamento, anche critico, con cui le Amministrazioni centrali dello Stato stanno affinando gli strumenti e le tecniche legati ai temi della *performance*, siccome sedimentati nella recente normazione, seguendo un approccio teso a valorizzare il concetto di creazione di valore pubblico che origina dall'agire della p.a.

2. *Il Sistema di misurazione e valutazione della performance: analisi della normativa e declinazione applicativa degli elementi strutturali di riferimento*

Dunque, a distanza di oltre un decennio dalla sua emanazione, rispetto al quadro normativo previgente, sembra ormai un dato acquisito che le novità in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pp.aa. contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009, si siano tradotte in una visione politico-programmatica che ha inteso dare risalto al Ciclo della *performance*¹³.

In particolare, il provvedimento normativo disciplina un apposito sistema previsionale atto a valutare sia le strutture che il personale, al fine di assicurare elevati *standard* qualitativi ed economici del servizio pubblico erogato, tramite la valorizzazione dei risultati, ossia della *performance* organizzativa e della *performance* individuale, che devono essere misurate e valutate¹⁴.

L'indirizzo muove dalla valorizzazione del risultato organizzativo, ovvero di ciò che l'amministrazione, conformemente alla sua funzione istituzionale, eroghi alla collettività. Tale approccio, oltre ad imporre la necessità di realizzare un confronto con l'assetto strutturale in cui si incarna la p.a., passa attraverso la individuazione dei criteri utili ad effettuare la valutazione della prestazione resa, nella prospettiva di garantire l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa,

¹³ Per L. MERCATI, *Efficienza*, in S. CASSESE, (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, 2006, 2144: «(...) l'efficienza indica una relazione fra ciò che si deve fare ed i mezzi di cui si dispone, il che si traduce, sul piano giuridico, in un principio di elasticità dell'azione organizzativa della p.a.». Sul tema P. MONDA, *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, Torino, 2016, 47 ss.; ID., *La valutazione delle performance: programmazione degli obiettivi e gestione premiale*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI e L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento i d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (cd. Riforma Madia)*, Torino, 2018, 370-394.

¹⁴ V. CENTOFANTI, *Il Sistema delle regole: lo SMIVAP*, in B. CARAPPELLA (a cura di), *Oltre la casa di vetro. Dal Performance management alla democrazia del dare conto*, cit., 57 ss.

ma anche del rispetto dei principi di cui all'art. 97 Cost. e dei connessi artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 150 del 2009, i quali individuano nello strumento pianificatorio, il momento cardine nel funzionamento del Ciclo di gestione della *performance*, snodo fondamentale tra l'attività di programmazione e l'attività direttiva, atto a misurare, valutare e rendicontare i risultati attesi¹⁵.

L'anno 2011 è stato, di fatto, il primo esercizio in cui ha trovato applicazione, seppur ancora non in modo compiuto, il citato d.lgs. n. 150 del 2009 e, con esso, le delibere emanate in materia dalla Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT)¹⁶.

È noto che la disciplina sulla formazione degli *standard* è demandata all'art. 5, co. 2, lett. e), del d.lgs. n. 150 del 2009, come ulteriormente arricchito dai plurimi atti di indirizzo della CiVIT, abilitati a implementare le scelte metodologiche espresse dal legislatore. Difatti, l'art. 13, co. 6, lett. h) e f), del d.lgs. n. 150 del 2009, aveva individuato nella CiVIT, il soggetto cui demandare la competenza a confrontare le *performance* delle amministrazioni pubbliche, ricorrendo ad indicatori di andamento gestionale per poi disseminarne gli esiti e di adottare «le linee guida per la definizione degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici»¹⁷.

Allo scopo di conseguire elevati *standard* in termini di efficacia ed efficienza della p.a.¹⁸, è stato disciplinato per legge il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (SMVP) delle strutture e dei dipendenti pubblici, nel quale sono individuati gli ambiti e le metodologie della valutazione, i soggetti coinvolti e gli strumenti premiali¹⁹.

¹⁵ P. MONDA, *Valutazione (lavoro pubblico)*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, Agg., Torino, 2017, 512 ss., per il quale «ne deriva un'intensa relazione tra l'obiettivo e la verifica del risultato; un rapporto in cui si esprime una dinamica cruciale per le amministrazioni: il risultato rappresenta, anzitutto, la traduzione empirica del progetto di attività che, in funzione di una data scelta programmatica, l'obiettivo individua e questo, inevitabilmente, si riflette sulla sua valutazione. Ciò con l'effetto di ancorare la misura dell'efficacia alla capacità di raggiungere l'obiettivo stesso. Del resto, gli esiti finali dell'organizzazione sostanziano il momento conclusivo di una sequenza interna all'amministrazione, che non può prescindere dall'apporto politico: la funzione di indirizzo, diversamente, perderebbe ogni significato con gravi derive istituzionali».

¹⁶ Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, istituita con d.lgs. n. 150 del 2009 ed entrata in funzione nel 2010.

¹⁷ In materia, C. CHIARIELLO, *L'inquadramento delle Linee Guida nel sistema delle fonti alla luce dell'interpretazione del Consiglio di Stato successiva all'entrata in vigore del d.l. n. 32/2019: dubbi interpretativi e questioni aperte*, in *federalismi.it*, 3 novembre 2020. Sul tema, P. MONDA, *Valutazione (lavoro pubblico)*, cit., 516; ID., *Risultato, responsabilità dirigenziale e potere organizzativo*, in ID., *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, Torino, 2016, 52 ss.

¹⁸ Per S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2004, p. 207, «all'economicità e all'efficacia, enunciati dalla legge, viene a volte accostato il principio di efficienza: in termini generici, esso è sinonimo di buon andamento; in termini specifici, riguarda il rapporto tra costi e benefici, quindi implica l'effettiva utilità della decisione».

¹⁹ E. GRAGNOLI, *I principi generali in tema di premi per il merito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, cit., 4.

Già in sede di prima applicazione della normativa di riferimento, si stagliava la centralità del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, quale documento che descrive il complesso integrato di regole, procedure, attori e strumenti, grazie al quale l'amministrazione è in grado di sovrintendere alle proprie attività di misurazione e valutazione della *performance*, sia organizzativa che individuale.

Giova precisare che, ai sensi dell'art. 30, co. 3, del d.lgs. n. 150 del 2009, il SMVP doveva essere definito dagli Organismi indipendenti di valutazione, secondo gli indirizzi della CiVIT (delibere n. 88 e n. 89 del 2010), entro il 30 settembre 2010, in modo tale da assicurarne l'operatività a decorrere dal 1° gennaio 2011²⁰.

Per le Amministrazioni dello Stato, in fase di prima applicazione, i principi generali cui il documento si ispirava erano quelli introdotti dall'art. 21, co. 6, del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) per il quadriennio 2002-2005 del personale dirigente dell'Area 1, sottoscritto il 21 aprile 2006 e, quindi, motivazione della valutazione, oggettività delle metodologie, trasparenza e pubblicità dei criteri usati e dei risultati; diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte dell'organo proponente o valutatore di prima istanza; partecipazione al procedimento del valutato, anche attraverso la presentazione, da parte dello stesso dirigente, di una sintetica relazione scritta riguardante l'attività svolta e la corrispondenza della stessa con gli obiettivi assegnati; contraddittorio in caso di valutazione non positiva, da realizzarsi in tempi certi e congrui.

Il sistema, pertanto, si articolava nei seguenti punti fondamentali: valutazione dei risultati ottenuti e dei comportamenti organizzativi ed attribuzione del relativo punteggio; calcolo del punteggio complessivo; compilazione della graduatoria; attribuzione della retribuzione di risultato calcolata in proporzione al punteggio conseguito, secondo i criteri e le modalità stabiliti in sede di trattazione integrativa.

In prosieguo, le Amministrazioni centrali dello Stato hanno recepito le modifiche normative intervenute, in particolare il d.lgs. n. 74 del 2017 e le Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della *performance* – Ministeri, n. 2 del 2017, adottate dal Dipartimento della Funzione Pubblica²¹, rispondendo ad alcune peculiari esigenze dei dicasteri²².

²⁰ In materia G. VALOTTI, G. TRIA, D. GALLI, M. TANTARDINI e A. ORLANDI, *Quale performance? Indicatori e sistemi di misurazione in uso nei Ministeri di sette Paesi OCSE. Proposte per le amministrazioni centrali italiane*, Milano, 2012, 10 ss.; A. CIFALINÒ, *Misurazione delle performance aziendali e valutazione della formazione*, Milano, 2012, 74 ss.; M. BERTOCCHI, L. BISIO e G. LAPELLA, *Organismi indipendenti e Nuclei di valutazione negli Enti locali. Guida operativa alla gestione del ciclo della performance*, Rimini, 2011, 220 ss.

²¹ F. BILARDO e M. PROSPERI, *Piano nazionale e Piani decentrati anticorruzione. La riforma anticorruzione in una visione integrata giuridica e organizzativa*, Rimini, 2014, 56.

²² A.M. SAVAZZA, *Le amministrazioni sono chiamate ad adeguare il Sistema di misurazione e valutazione della performance*, in *Azienditalia*, 2017, 11, 563 ss.

I documenti varati, soggetti ad aggiornamento annuale previo parere vincolante dell'OIV, si connotano per la chiarezza dei ruoli affidati ai principali attori coinvolti nella gestione del Ciclo della *performance*, attraverso la definizione di una tempistica certa e la declinazione delle varie fasi in cui si articola l'intero processo di valutazione; per la rilevanza assegnata alla *performance* organizzativa; per lo spazio attribuito alle procedure di conciliazione; per l'eliminazione del meccanismo dell'autovalutazione attraverso la definizione di un processo scandito nelle fasi e nei tempi, al fine di consentire con evidente chiarezza la formulazione del giudizio finale di valutazione; per il tendenziale coinvolgimento dell'OIV indirizzato non soltanto alla valutazione dei Capi dei Dipartimenti o del Segretario generale, laddove previsto, ma anche dei Direttori generali, mediante apposita istruttoria preliminare alla valutazione da parte di tale Organismo, nell'ambito della dirigenza di vertice; per la valorizzazione della *performance* di filiera; per l'evidenza delle modalità di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti, interni ed esterni, e dei cittadini, in relazione ai servizi offerti.

3. Peculiarità e criticità del Piano della performance

Come è noto, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 150 del 2009 le pp.aa., al fine di assicurare la qualità, la comprensibilità e l'attendibilità dei documenti di rappresentazione della *performance*, redigono e pubblicano sul proprio sito istituzionale con cadenza annuale e, comunque, non oltre il 31 gennaio, il Piano della *performance*, quale documento programmatico triennale, definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e secondo le indicazioni impartite dal Dipartimento della Funzione Pubblica²³.

²³ P. MONDA, *Valutazione (lavoro pubblico)*, cit., 516, il quale evidenzia: «va precisato che l'art. 10, co. 4, d.lgs. n. 150/2009 – con cui si prescriveva l'obbligo di “contenere la medesima direttiva nel Piano delle *Performance*” – è stato abrogato dall'art. 8, d.p.r. n. 105/2016. Ciò, tuttavia, non impedisce di continuare a rinvenire nella direttiva del Ministro l'atto con il quale individuare, su base annuale, gli obiettivi programmatici: a dimostrarlo sono sia gli artt. 4, 1° co., lett. b), e 14, 1° co., lett. a), d.lgs. n. 165/2001 sia l'art. 8, d.lgs. n. 286/1999, che tale idoneità prevedono espressamente. Pertanto, la menzionata abrogazione – di per sé molto dubbia, dovendo il d.p.r. n. 105/2016 limitarsi a riordinare le funzioni trasferite dall'ANAC al Dipartimento per la funzione pubblica – non esclude la necessità di considerare i contenuti programmatici della direttiva, nel formulare gli indicatori per misurare e valutare la performance dell'amministrazione: diversamente, essa non dispiegherebbe più la funzione assegnata dagli articoli prima citati, che verrebbero, così, privati della loro cogenza. Non a caso, pur essendo abrogato il 4° comma dell'art. 10, d.lgs. n. 150/2009, il Piano della *Performance* continua a essere un documento triennale adottato ogni anno: una scelta che, presumibilmente, intende raccordare le opzioni programmatiche triennali con i cicli gestionali annuali avviati, nell'ipotesi in esame, dalla più volte citata direttiva»; C. OGRISEG, *La valutazione e la valorizzazione del merito dei dipendenti pubblici*, in *Lav. Pubb. Amm.*, 2010, 345 ss.; R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Rimini, 201 ss.

Tale documento, che dà impulso al Ciclo della *performance*, declina gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori²⁴.

Il Piano recepisce, secondo il *cascading process*²⁵, le prospettive disegnate nel contesto della programmazione strategica, annuale e pluriennale, di cui diventa momento esplicativo. Nel fissare i propri obiettivi, l'amministrazione deve considerare i risultati raggiunti nell'anno precedente, come documentati nella Relazione sulla *performance*.

Occorre, al riguardo, evidenziare che, per quanto si giustifichi con l'intento di predeterminare obiettivi realistici, come recentemente osservato dalla magistratura contabile, detto indirizzo talvolta induce a fissare risultati che non consentono un significativo miglioramento dei servizi erogati, soprattutto se l'amministrazione si è attestata su livelli molto bassi di produttività.

In tal senso si rivela di grande utilità l'azione di supporto metodologico che l'OIV è in grado di fornire nella fase di pianificazione, laddove recepita nel contesto del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*²⁶.

Nell'ambito dei Ministeri, l'elaborazione del Piano della *Performance* si lega all'Atto di indirizzo del Ministro e alla Direttiva che ne consegue, ma soprattutto alle Note integrative al Bilancio dello Stato, previste dall'art. 21, co. 11, lett. a) della legge di riforma contabile n. 196 del 2009²⁷. E, difatti, queste, allegate al

²⁴ P. MONDA, *Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica nel d.lgs. n. 150/2009: l'applicazione a Regioni ed Enti locali*, in *Ist. feder.*, 2009, 1081; F. PATRONI GRIFFI, *Sistemi di valutazione collettiva e rispetto degli standard*, in R. PEREZ (a cura di), *Il "Piano Brunetta" e la riforma della Pubblica Amministrazione. Atti del seminario tenuto nella Facoltà di Scienze statistiche della Sapienza Università di Roma*, Rimini, 2010, 35 ss.; R. RUFFINI, *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2013, 33 ss.

²⁵ PON Governance e Azioni di Sistema (FSE) 2007-2013 Obiettivo I – Convergenza Asse E – Capacità istituzionale Progetto "Performance PA" Ambito B – Linea 2, *Riflessioni e strumenti per il cascading degli obiettivi strategici ed operativi per gli Atenei e la definizione dei relativi indicatori, declinati per le diverse strutture organizzative*, 2014. Sul tema E. QUARANTA, *La misurazione e la valutazione della performance organizzativa nelle amministrazioni pubbliche*, in *Salvis Juribus*, 2018, 10 ss.; M. ROSSI e L. FALDUTO, *Il sistema della performance dopo il D.Lgs. 74/2017*, Milano, 2017, 94 ss.

²⁶ A.S. BERGANTINO, *Il piano della performance*, in B. CARAPELLA (a cura di), *Oltre la casa di vetro. Dal Performance management alla democrazia del dare conto*, cit., 113 ss.

²⁷ Il contenuto delle Note integrative è stabilito per il Bilancio di previsione dall'art. 21, co. 11 lett. a) e per il Rendiconto dall'art. 35, co. 2 della l. 31 dicembre 2009, n. 196, integrati e modificati dal d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90, relativo al completamento della riforma della struttura del Bilancio dello Stato (in attuazione della delega di cui all'art. 40 della stessa l. n. 196 del 2009) e dalla successiva l. 4 agosto 2016, n. 163, che ha adeguato i contenuti della legge di bilancio in attuazione della delega di cui all'art. 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale del bilancio, Nota integrativa dallo stato di previsione dell'entrata, (Aggiornamento ai sensi dell'art. 21 della Legge n. 196/2009), in www.rgs.mef.gov.it.

disegno di legge del Bilancio e aggiornate con legge di Bilancio, costituiscono lo strumento attraverso cui ciascun Ministero, in coerenza con il quadro di riferimento socioeconomico e istituzionale nel quale opera e con le priorità politiche assegnate, dà conto dei criteri di formulazione delle previsioni finanziarie in relazione ai programmi di spesa, gli obiettivi da raggiungere e agli indicatori per misurarli.

A partire dal Piano della *performance* per il triennio 2018-2020, le Amministrazioni centrali hanno interiorizzato due fattori che hanno segnato il metodo di sviluppo del documento. Il primo è costituito dall'applicazione delle Linee guida della Funzione Pubblica per la predisposizione del Piano della *performance* dei Ministeri, che ha tenuto conto sia della natura complementare del Piano con i restanti documenti di gestione economica, che della visione complessiva ed integrata dei singoli momenti che costituiscono la strategia del Ciclo della *performance*²⁸. Il secondo fattore è rappresentato, invece, dall'esperienza acquisita nell'ambito delle attività svolte all'interno di alcuni laboratori interattivi di approfondimento realizzati con il Dipartimento di Funzione Pubblica, che hanno coinvolto tutte le strutture di ogni Ministero, allo scopo di condividere buone pratiche e individuare criticità comuni. Questo approccio, inedito per le prassi di settore, ha consentito di superare le possibili differenze applicative negli assetti pianificatori tra le diverse strutture amministrative, incrementando la consapevolezza di tutti gli uffici coinvolti rispetto agli obiettivi individuati.

In ottemperanza alle Linee guida per il Piano della *performance* n. 1 del 2017 emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, per ogni obiettivo specifico individuato nel Piano, le amministrazioni hanno definito uno o più indicatori in grado di misurare e rappresentare la *performance* organizzativa. Gli indicatori in questione sono stati suddivisi in quattro tipologie: stato delle risorse, efficacia, efficienza e impatto. Giova precisare come, in occasione delle attività laboratoriali all'uopo svolte, la scelta degli indicatori è stata oggetto di riflessioni e di confronto con il Dipartimento della Funzione Pubblica, nell'intento di rendere la scelta dei medesimi la più adeguata a misurare i risultati attesi e la coerenza delle attività rispetto alle risorse.

Sembra utile, inoltre, rimarcare che nel Piano 2018, per la prima volta, è stato introdotto il concetto di *baseline*, inteso come valore di partenza degli indicatori per il raggiungimento dei risultati attesi²⁹. Per il passato, infatti, i Piani della

²⁸ In materia cfr. L. TAMASSIA e A.M. SAVAZZI, *Il rapporto di lavoro nelle regioni e negli enti locali. Dalla costituzione alla cessazione del rapporto di lavoro anche in regime emergenziale dal Covid-19*, Milano, 2020, 527 ss.

²⁹ F. ANGEI e F. TUCCI, *La valutazione della performance della PA: alcuni spunti di riflessione*, in *Osservatorio sui conti pubblici italiani*, 14 settembre 2020; V. PINTO, *La valutazione della performance tra disciplina legislativa e realtà*, in B. CARAPPELLA (a cura di), *Oltre la casa di vetro. Dal Performance management alla democrazia del dare conto*, cit., 162-167; ID., *Valutazione della performance e politiche di sviluppo*

performance si sono rivelati spesso “senza memoria”: ogni esercizio prendeva le mosse privandosi dell’apporto incrementativo di valore rappresentato dal collegamento con i precedenti, senza identificare il corrispondente abbrivio. Al contrario, essendo il Piano uno strumento di pianificazione e di programmazione, è necessario conoscere il punto di partenza, tenendo conto dei risultati conseguiti ma anche degli ostacoli e delle sopravvenienze accorse. Inoltre, in assenza di una *baseline* sarebbe impossibile svolgere l’attività di monitoraggio e controllo ed una validazione dei risultati rispetto agli obiettivi pianificati. La *baseline* del processo di pianificazione ed i corrispondenti *items*, infatti, consentono di assumere un’istantanea del contesto da poter utilizzare quale spettro di riferimento tanto in itinere che in relazione ai cicli successivi³⁰.

Attraverso il processo di *cascading* è stata prevista la declinazione degli obiettivi specifici triennali in obiettivi annuali, assegnati agli uffici dirigenziali generali, e in linee d’attività/obiettivi operativi assegnati agli uffici dirigenziali non generali. Anche tale risultato è stato conseguito attraverso incontri ed approfondimenti avvenuti all’interno dei laboratori interattivi promossi dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che hanno consentito alle Amministrazioni centrali – pur nella complessità di una programmazione altamente condizionata dal mutare continuo delle norme di riferimento, da un’utenza sempre più estesa, dalla necessità di integrazione tra le varie fasi della programmazione strategica, finanziaria, gestionale – di “sdoganare” una visione unitaria della valorizzazione della *performance* nel suo complesso attraverso un polo unico di approfondimento e di dibattito a livello di ogni singola amministrazione, con il più ampio coinvolgimento del personale interessato, anche grazie a *team* individuati per tematiche e rappresentanze.

Inoltre, il coinvolgimento dei vertici stessi nel processo di definizione delle priorità politiche fin dalle prime fasi di avvio dei *workshop* ha dato un’accelerazione ai tempi di comunicazione e interazione tra vertice e strutture, sostenendo la crescita progressiva e allineata dei gruppi coinvolti e arginando, al contempo, le resistenze al nuovo e le percezioni (talvolta distorte) della funzione programmatica.

Tale approccio metodologico ha altresì generato un vasto interesse all’approfondimento teorico e alla condivisione delle tematiche, proponendosi come saldo presupposto per il miglioramento continuo dei processi programmatici³¹.

professionale. Osservazioni sul problema del cambiamento delle logiche di azione nelle pp.aa., in D. GAGLIOTTI, M. RANIERI, A.M. SAVAZZI (a cura di), *Risultati e prospettive per i sistemi di valutazione della performance: confronti tra gli organismi indipendenti di valutazione delle Regioni e delle Province autonome*, atti del Seminario Nazionale di Catanzaro del 18 marzo 2016, Padova, 2016, 83-90.

³⁰ M. MARTINATI e D. CORBUCCI, *Project management Template, Modelli gestionali standard e guida pratica per il project manager e per il PMO aziendale in linea con il PMBOK® Guide*, Milano, 2013, 94 ss. e 140 ss.

³¹ Cfr. G. SANTORO PASSARELLI, *Lavoro eteroorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un’impresa in via di trasformazione*, in WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 327/20;

4. *Il monitoraggio intermedio del Ciclo di gestione della performance*

Ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 150 del 2009, come modificato dal d.lgs. n. 74 del 2017, gli Organismi indipendenti di valutazione devono verificare l'andamento delle *performance* rispetto agli obiettivi programmati durante il periodo di riferimento, segnalando la necessità o l'opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio all'organo di indirizzo politico-amministrativo, anche in relazione al verificarsi di eventi imprevedibili tali da alterare l'assetto dell'organizzazione e delle risorse a disposizione dell'amministrazione³². Prima delle modifiche apportate al citato art. 6, dall' art. 4, co. 1, lett. a), del d.lgs. n. 74 del 2017, tale prerogativa era riconducibile in via esclusiva all'organo di indirizzo politico, secondo un approccio che demandava a quest'ultimo la modifica degli obiettivi fissati nel Piano della *performance*, in relazione al sopravvenire di circostanze che ne avessero richiesto una rimodulazione, assecondando un inquadramento ritenuto più coerente in termini sistematici³³.

Le variazioni, verificatesi durante l'esercizio, degli obiettivi e degli indicatori della *performance* organizzativa e individuale sono inserite nella Relazione sulla *performance* e vengono valutate dall'OIV ai fini della validazione di cui all'art. 14, co. 4, lett. c) della novella. Il monitoraggio intermedio si propone, dunque, di assumere informazioni circa le variazioni di bilancio eventualmente intervenute e le rimodulazioni discendenti dalla ripartizione di ulteriori risorse; le eventuali modifiche apportate nella filiera degli obiettivi, anche in termini di metriche e indicatori; lo stato di avanzamento e andamento dei programmi operativi, in

A. CATELANI, *Il pubblico impiego*, in *Tratt. dir. amm.* diretto da Santaniello, XXI, Padova, 1991, 12 ss.; M. BROLO, *Il lavoro agile nell'era digitale tra lavoro privato e pubblico*, in *www.lavoropubblicheamministrazioni.it*, 2017, 1 ss.; M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, in *WP CSDLLE "Massimo D'Antona".IT* – 335/2017; V. PINTO, *La flessibilità funzionale ed i poteri del datore di lavoro. Prime considerazioni sui decreti attuativi del Jobs Act e sul lavoro agile*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2016, I, 367 ss.; AA.VV., *Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva ed individuale. Stato dell'arte e proposte interpretative di un gruppo di giovani studiosi*, in *WPCSDLLE "Massimo D'Antona". Collective Volumes* – 6/2017; A. DONINI, *Nuova flessibilità spazio temporale e tecnologie: l'idea di lavoro agile*, in P. TULLINI (a cura di), *Web e lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Torino, 2017, 87 ss.; P. TULLINI, *La digitalizzazione del lavoro, la produzione intelligente e il controllo tecnologico nell'impresa*, *ivi*, 3 ss.; G. CHIARO, G. PRATI e M. ZOCCA, *Smart working: dal lavoro flessibile al lavoro agile*, in *Soc. lav.*, 2015, 138, 69 ss.

³² D. PREITE, *Misurare la performance nelle amministrazioni pubbliche: Logiche, metodi, strumenti ed esperienze*, Milano, 2011, 163 ss.; A. D'ADAMO, C. LOMBARDI e A. ROSA, *Manuale per la gestione della performance nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2019, 123 ss.; L. DONÀ, S. FABRIS e M. ROSSI, *Performance. Gestione, misurazione e valutazione. Enti locali, istituti scolastici, OIV e nuclei di valutazione*, 2019, 71 ss.; A. CAGLIO, A. DITILLO e M. MORELLI, *Misurare e gestire le performance. Strumenti e modelli per monitorare i risultati*, Milano, 2020, 21 ss.

³³ A. GABRIELE, *La valutazione della performance nella "quarta" riforma del lavoro pubblico*, in *Giur. it.*, 2018, p. 1032 ss.; M. LOVO, *La valutazione dei dipendenti pubblici: novità della riforma "Madia" e questioni aperte*, in *Lav. Pubb. Amm.*, 2018, 111 ss.

relazione ai dati di spesa; le eventuali proiezioni in termini di criticità di completamento di programmi, sia per promuovere l'adozione degli interventi correttivi, che per tenerne conto nella fase di predisposizione della programmazione strategica per gli anni successivi³⁴.

Le risultanze emerse in sede di monitoraggio, sulla base dell'esame delle schede compilate dalle Amministrazioni centrali, hanno consentito agli OIV di registrare un tendenziale disallineamento tra gli obiettivi del Piano della *performance* e quelli della Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione riferita al medesimo anno. Questi ultimi, invece, trovavano, una piena corrispondenza con la Nota integrativa alla legge di Bilancio. La riflessione, in particolare, si è appuntata sulla necessità di assicurare una stretta coerenza degli obiettivi così come declinati nel contesto dei tre documenti programmatici citati, al pari della opportunità di garantire adeguata conoscenza degli stessi³⁵.

Non va sottaciuto come la configurazione degli obiettivi abbia talvolta risentito anche di una genericità descrittiva, con una maggiore attenzione alle attività interne dell'amministrazione che non alla finalità specifica perseguita dagli stessi – tanto che in alcune circostanze essi sembravano coincidere con la declaratoria delle competenze ascritte ai singoli uffici dirigenziali – con una conseguente scarsa efficacia comunicativa nei confronti degli *stakeholder*. D'altra parte, la scarsa esplicitazione degli obiettivi non facilitava neppure la scelta di indicatori idonei a misurarne il loro conseguimento. Ne deriva che spesso la scelta degli indicatori utilizzati non ha consentito né di rappresentare le variabili principali che determinano i risultati dell'amministrazione, né di misurare esattamente il grado di raggiungimento dell'obiettivo, né, ancora, di comparare i dati nel tempo.

5. *Complessità dei servizi erogati dalle Amministrazioni centrali dello Stato ed il richiamo alla performance di filiera*

Nell'ambito della valutazione delle attività dispiegate dalle Amministrazioni centrali dello Stato ha recentemente assunto un particolare interesse la cosiddetta *performance* di filiera, che è stata ed è oggetto di analisi da parte del competente Dipartimento della Funzione Pubblica e della Commissione tecnica della *perfor-*

³⁴ A. BOSCATI, *La riforma mancata: il ruolo della dirigenza pubblica nei nuovi assetti*, in *www.lavoropubbliceamministrazioni.it*, 2017, 1 ss.; R. RUFFINI, *Il sistema di misurazione e valutazione delle performance. Le modifiche al d.lgs. n. 150/2009*, in A. BIANCO, A. BOSCATI e R. RUFFINI, *La riforma del pubblico impiego e della valutazione*, cit., 145 ss.

³⁵ Sul tema cfr. M. BIGONI e C. BEGHELLI, *Gli strumenti della performance. Un'analisi dei piani e delle relazioni sulla performance 2011 nei comuni di grandi dimensioni*, in F. BADIA e G. CESTARI (a cura di), *Il legame fra coesione territoriale, sviluppo locale e performance d'impresa. Scritti ferraresi in ricordo del Professor Antonio d'Atri*, Milano, 2014, 92-122.

mance, tant'è che sono in fase di predisposizione da parte di codeste strutture apposite linee guida contenenti indicazioni e suggerimenti per l'attuazione della richiamata tipologia di esplicitazione dei servizi³⁶.

L'approfondimento del tema muove dallo spettro di osservazione riservato alla misurazione della *performance* organizzativa e, dunque, guarda all'impatto che l'attività amministrativa realizza sulla collettività in termini di creazione di valore pubblico, contribuendo così alla trasparenza dei processi decisionali e all'*accountability*³⁷. Abbandonata la visione weberiana dell'organizzazione del lavoro, l'approccio muta le sue coordinate dagli studi aziendalistici realizzati in materia di catena del valore³⁸ e si intreccia con il paradigma che si incarna nel valore pubblico dell'attività resa dalla p.a., come declinato a partire da Moore³⁹.

Il concetto di filiera esalta il ruolo di coordinamento ed aggregazione delle Amministrazioni dello Stato, dando conto dei ruoli di responsabilità politica e amministrativa dei soggetti che concorrono all'erogazione del servizio e misurandone l'impatto delle corrispondenti azioni sulla collettività⁴⁰.

Si tratta di un aspetto che presenta certamente margini di difficoltà applicativa nel contesto degli enti vigilati, con un necessario punto di raccordo tra

³⁶ Prof. Enrico Deidda Gagliardo (CTP), Prof. Gianfranco Reborà (OIV MIPAAF), Ing. Luca Cellesi (UVP), Ing. Ciro Esposito (OIV MIT), *Verso la performance di filiera*, in Dipartimento della Funzione Pubblica, Incontro plenario con le amministrazioni e gli OIV, Roma, 27 maggio 2019.

³⁷ Nell'accezione di rendicontazione da parte dell'amministrazione ma anche di potere di valutazione e di condizionamento che soggetti portatori di interessi qualificati hanno rispetto all'agire pubblico. Sul tema, L. FIORENTINO, *Il trattamento dei dati personali: l'impatto sulle amministrazioni pubbliche*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, 6, 690 ss. Per riferimenti alla letteratura internazionale, R.B. STEWART, *Accountability and the Discontents of Globalization: US and EU Models for Regulatory Governance*, dattiloscritto, Viterbo II GAL Seminar, 9-10 giugno, 2006, 1; R.W. GRANT e R.O. KEOHANE, *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, ILLJ Working Paper, 7, in *Global Administrative Law Series*, 2004, 2 ss., ora in *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, in *American Political Science Review*, 99, 1, February 2005, 37; A. BUCHANAN e R.O. KEOHANE, *The Legitimacy Of Global Governance Institutions*, in *Ethics & International Affairs*, 20, 4, 2006, 405 ss.

³⁸ M.E. PORTER, *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, New York, 1985, cui si deve l'introduzione del concetto di catena del valore, inteso come modello di organizzazione aziendale basato su processi, complementari e coordinati, finalizzati alla produzione e alla commercializzazione del bene o del servizio finale; le strategie di integrazione verticale da parte delle imprese di medie dimensioni sono orientate a massimizzare il profitto lungo tutto il ciclo di vita del prodotto, esternalizzando le attività poco remunerative e mantenendo all'interno le attività ritenute fonte di vantaggio competitivo

³⁹ M.H. MOORE, *Public Value as the focus of strategy*, in *Australian Journal of Public Administration*, 53, september 1994, secondo cui «*Let me start with a simple, bold assertion: the task of a public sector manager is to create public value. This may not sound particularly startling here in Australia where you have all gotten used to talking about "value for money" in public sector operations, but it sounds more shocking in the United States.*».

⁴⁰ V. LUCCHESI, *Pubblica Amministrazione: la performance organizzativa tra Valore Pubblico e better regulation*, in *Postpolicy*, 11 giugno 2020.

l'autonomia statutariamente riservata a costoro e l'intendimento di attrarre nel contesto del disegno riformatore l'attività da questi dispiegata, nella prospettiva di valorizzare l'integrazione organizzativa del servizio pubblico che ne deriva⁴¹, sulla base degli atti programmatici di settore e delle previste direttive contenenti le linee strategiche e gli obiettivi che gli stessi enti sono chiamati a perseguire nello svolgimento delle prerogative loro attribuite, ferma restando l'autonomia nelle scelte e nelle politiche di settore.

In termini ontologici, la *performance* di filiera richiede per la sua realizzazione una pluralità di soggetti istituzionalmente collegati, chiamati, ciascuno per la parte di relativa competenza, ad effettuare una serie di attività, funzionalmente coordinate ed interdipendenti, finalizzate al conseguimento di un obiettivo comune, che si realizza per effetto delle iniziative poste in essere da tutti gli attori coinvolti nella filiera.

In tale contesto è fondamentale l'attività di programmazione, la quale deve muovere da un saldo indirizzo espressivo di coordinamento e confronto tra le amministrazioni chiamate a contribuire alla realizzazione dell'obiettivo siccome individuato dall'ente c.d. capofila, con un congruo anticipo rispetto all'avvio del progetto, tenuto conto che ciascuno degli enti coinvolti dovrà poi trasfondere l'obiettivo prescelto nell'ambito del proprio Piano della *performance*.

Resta inteso che una programmazione così articolata richiede una concertazione tra soggetti attratti, effettuata con largo anticipo rispetto al termine del 31 gennaio di ogni anno, previsto per l'approvazione del Piano della *performance* per le amministrazioni pubbliche. Certamente, nella prospettiva di assicurare adeguata coerenza programmatica all'attività promossa, sarebbe utile che questa fosse realizzata già a partire dalle Note integrative alla legge di Bilancio.

6. *Il tema dei controlli: la Relazione sul funzionamento complessivo del Sistema di misurazione, trasparenza e integrità dei controlli interni*

Ai sensi dell'art. 14, co. 4, lett. a) del d.lgs. n. 150 del 2009, come modificato dal d.lgs. n.74 del 2017, l'Organismo indipendente di valutazione monitora il funzionamento complessivo del Sistema della valutazione, della trasparenza e

⁴¹ Sul versante del rapporto del MUR con gli enti di ricerca vigilati si veda il d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, "Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell'art. 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124". Sul tema cfr. *amplius* Camera dei Deputati, Servizio Studi, *La disciplina degli enti di ricerca*, Roma, 24 maggio 2019. In proposito giova osservare come, in base al d.lgs. n. 218 del 2016, ogni ente è chiamato ad adottare, in conformità con le Linee guida enunciate nel Programma nazionale della ricerca (PNR), un Piano triennale di attività, aggiornato annualmente e approvato dal Ministero vigilante, con il quale determina autonomamente anche la consistenza e le variazioni dell'organico e la programmazione per il reclutamento, nel rispetto dei limiti in materia di spesa per il personale (artt. 7 e 9).

integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso, anche tramite la formulazione di proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi⁴².

Con tale documento, l'OIV analizza la messa a punto ed il grado di applicazione da parte dell'amministrazione degli strumenti e delle misure previste dal d.lgs. n. 150 del 2009, con particolare riguardo agli aspetti relativi alla misurazione e alla valutazione della *performance*, alla trasparenza, nonché all'integrazione tra i diversi sistemi di controllo interno⁴³. Nell'evidenziare i risultati ottenuti, come le criticità riscontrate con riferimento al funzionamento complessivo dei sistemi, l'analisi che viene effettuata ai fini della predisposizione di tale Relazione, prende in considerazione anche la complessità del contesto di riferimento in cui l'amministrazione si trova ad operare.

Nello specifico i temi trattati nella Relazione riguardano la *performance* organizzativa e quella individuale, il processo di attuazione del Ciclo della *performance*, l'infrastruttura di supporto e i sistemi informativi e informatici di sostegno all'attuazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità per il rispetto degli obblighi di pubblicazione, la definizione e la gestione degli *standard* di qualità, nonché l'utilizzo dei risultati derivanti dalla applicazione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance*⁴⁴.

7. *La misurazione e valutazione della performance organizzativa. L'esperienza del MIUR*

L'Organismo indipendente di valutazione è tenuto, ai sensi dell'art. 7, co. 2, lett. *a*), del d.lgs. n.150 del 2009, come modificato dal d.lgs. n. 74 del 2017, ad effettuare la misurazione e valutazione della *performance* di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso.

Nel dibattito che si è realizzato in merito ai precipitati applicativi della norma in discorso, sono emersi plurimi indirizzi non sempre, in verità, coerenti con la sua *ratio legis* né tantomeno rispettosi della funzione teleologica assegnata

⁴² Sul tema N. CASTELLANO, F. BARTOLACCI e S. MARASCA, *Controllo di gestione. Pianificazione, programmazione e reporting*, Torino, 2020, 207 ss.; C. TROMBETTA e S. TROMBETTA, *Valutazione delle prestazioni e sistema premiante. Come applicare la Riforma Brunetta del Pubblico Impiego*, Milano, 2010, 46-50; G. FIDONE, *L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività*, Torino, 2011, 119 ss.; L. OLIVIERI, *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico. Il d.lgs. 150/2009 dopo la Manovra Monti commentato articolo per articolo*, Rimini, 2012, 21 ss.

⁴³ A. NISIO, *Il Sistema dei controlli e la misurazione della performance*, in B. CARAPPELLA (a cura di), *Oltre la casa di vetro. Dal Performance management alla democrazia del dare conto*, cit., 154 ss.; F. MERLONI e L. VANDELLI, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, 2010, 37 ss.

⁴⁴ In materia F. BILARDO e M. PROSPERI, *Piano nazionale e Piani decentrati anticorruzione. La riforma anticorruzione in una visione integrata giuridica e organizzativa*, cit., 353 ss.; A.G. OROFINO, *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, Bari, 2013, 97 ss.

alla disposizione in argomento⁴⁵. Affrancato dalla prospettiva legata alla prestazione individuale, l'approfondimento del tema si lega alla dimensione complessiva dell'azione della p.a., prestandosi a verificare il grado di incidenza, in termini di efficienza ed efficacia, delle politiche e dei servizi complessivamente erogati.

In questa cornice si colgono le potenzialità della *performance* di filiera, quale strumento in grado di sussumere la catena incrementale del valore nel progressivo combinarsi delle attività di organismi concorrenti alla missione dispiegata in via diretta dalla p.a., ed anche della rendicontazione sociale e della connessa valutazione partecipativa. L'analisi della questione meriterebbe, in verità, una più nutrita esegesi, che evidentemente si spinge oltre i limiti della trattazione in argomento, poiché ancora non sono stati pienamente esplorati i plurimi profili di potenzialità insiti nella previsione in discussione, i quali certamente segneranno in futuro l'azione degli OIV sul versante delle responsabilità della p.a. conseguenti alla mancata attuazione delle raccomandazioni ivi declinate⁴⁶.

Tale disposizione normativa nell'esperienza del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) ha trovato la sua prima applicazione alla fine del mese di dicembre dell'anno 2020, quando, in occasione della predisposizione della Relazione sulla *performance* per l'anno 2019, l'OIV ha provveduto a misurare e valutare la *performance* organizzativa dell'Amministrazione nel suo complesso seguendo una metodologia come di seguito dettagliata.

L'analisi prende le mosse dagli accadimenti di contesto e, dunque, dal considerare che, nell'anno di riferimento, il MIUR è stato caratterizzato dai mutamenti dovuti all'avvicinarsi del suo vertice politico-amministrativo e che, conseguentemente, è stato chiamato ad affrontare diversi cambiamenti di assetto organizzativo. Tuttavia, tenuto conto che il nuovo disegno del MIUR aveva mantenuto la ripartizione in tre distinte strutture dipartimentali, l'Amministrazione ha continuato ad operare sulla base delle attività programmate ai principi dell'anno, come rappresentate nel Piano della *performance* 2019-2021, adottato con d.m. del 31 gennaio 2019, n. 86.

In coerenza con le priorità politiche individuate dall'Atto di indirizzo del

⁴⁵ E.N. FRAGALE, *La distinzione tra politica e amministrazione: un modello da perfezionare?*, in *Dir. Pubbl.*, 2018, 3, 848, il quale richiamando l'art. 7, co. 2, d.lgs. n. 150 del 2009, afferma come «vanno nella medesima direzione anche le novità via via emerse in tema di valutazione dirigenziale, ove il processo di progressiva obbiettivizzazione ha nel tempo investito la stessa responsabilità degli organi amministrativi di vertice, per i quali il ruolo degli Organismi interni di valutazione, in teoria indipendenti ed imparziali, appare oggi finanche più pregnante rispetto a quello esercitato con riferimento ad altre figure dirigenziali, comprendendo anche un vero e proprio potere di proposta di valutazione»; A. NISIO, *Il Sistema dei controlli e la misurazione della performance*, cit., 156; R. RUFFINI, *La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 119 ss.

⁴⁶ In materia C. PAGLIARIN, *L'elemento soggettivo dell'illecito erariale nel "decreto semplificazioni": ovvero la "diga mobile" della responsabilità*, in *federalismi.it*, 2021, 10, 182 ss.; G. SPOTO, *Profili civilistici della nuova disciplina di contrasto alla corruzione*, in *Contr. impr.*, 2013, 6, 1472 ss.

Ministro emanato in data 20 dicembre 2018 ed in raccordo con il Ciclo del Bilancio e la conseguente programmazione economico-finanziaria, l'Amministrazione ha definito per il triennio di riferimento 2019-2021, trentuno obiettivi specifici triennali, che sono stati a loro volta declinati in altrettanti obiettivi annuali.

Il complesso di tali obiettivi specifici, espressi nella loro dimensione annuale, ha rappresentato l'ambito di riferimento per la misurazione e la valutazione della *performance* organizzativa del MIUR in tutte le sue componenti, in coerenza con quanto disegnato dal Sistema di misurazione e valutazione della *performance* in vigore nell'anno di riferimento e in conformità a quanto previsto dalle Linee guida per la Relazione annuale sulla *performance* n. 3 del 2018, emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Al grado di raggiungimento dei predetti obiettivi nella loro declinazione annuale e in riferimento a ciascuno dei tre Dipartimenti del MIUR, è stata, pertanto, collegata la *performance* organizzativa, intesa quale sintesi dei risultati raggiunti dall'Amministrazione nel suo complesso e da ciascuna articolazione ed unità organizzativa.

Nel suo *iter* procedurale l'OIV ha svolto la propria attività tenendo conto dei seguenti punti di attenzione: misurazione del grado di raggiungimento e della effettiva funzionalità degli obiettivi annuali e dei *target* associati agli obiettivi specifici triennali; eventuali mutamenti del contesto interno ed esterno in cui l'Amministrazione ha operato nell'anno di riferimento; multidimensionalità della *performance* organizzativa, in coerenza con i contenuti del Piano.

Nel processo di verifica adottato, l'OIV ha dato seguito ad un *modus procedendi* che si è concretizzato nella decisione di effettuare un significativo numero di controlli incrociando e comparando i dati pervenuti da più fonti, tenendo conto della complessità dimensionale e organizzativa dell'Amministrazione, e della effettiva reperibilità, in un lasso di tempo ragionevole, delle informazioni necessarie.

In coerenza e nel rispetto dei principi generali di comprensibilità, conformità e attendibilità dei dati e degli esiti riportati, l'organismo ha garantito la tracciabilità di quanto effettuato attraverso un'adeguata documentazione, reperita e utilizzata nell'ambito del processo di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa che è stata opportunamente vagliata e depositata presso l'archivio informatico della Struttura tecnica. Tale documentazione comprende le carte di lavoro predisposte e/o richieste, ottenute e conservate dall'OIV, al fine di comprovare l'attività svolta a sostegno del giudizio espresso. In particolare, fanno parte delle carte di lavoro, i documenti già predisposti in occasione delle verifiche effettuate sull'anno 2019, quali la Nota integrativa al Rendiconto generale 2019, la Relazione sul funzionamento complessivo del Sistema di misurazione, trasparenza e integrità dei controlli interni anno 2019, relazioni e documenti di monitoraggio trasmessi su richiesta dell'OIV dai Dipartimenti e dalle Direzioni

generali del Ministero e, infine, i *report* trasmessi dall'Ufficio di Gabinetto a seguito della rilevazione dei dati per la predisposizione della Relazione sulla *performance* per l'anno 2019.

In linea generale, nel processo di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa, l'OIV non ha evidenziato scostamenti significativi fra quanto programmato e quanto rendicontato e, pertanto, la *performance* organizzativa del MIUR è stata raggiunta al 100%.

Nello specifico, si è ritenuto che gli obiettivi legati a tale area di interesse siano stati in linea con i contenuti della Nota integrativa al Bilancio e con quelli della Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, ed hanno favorito l'integrazione fra il Ciclo della *performance* e il Ciclo di bilancio. Gli scostamenti che si sono riscontrati possono ricondursi essenzialmente alla diversa funzione degli obiettivi stessi: mentre quelli specifici presenti nel Piano della *performance* sono funzionali ad orientare l'azione dell'Amministrazione al pari dell'*accountability* nei confronti dei cittadini, gli obiettivi individuati nella programmazione finanziaria, invece, includono l'informazione rivolta al Parlamento sulla finalità ultima della spesa statale.

Preme, tuttavia, sottolineare come, nelle more dell'adozione di un sistema informatizzato di controllo di gestione per favorire la verifica costante dello stato di avanzamento dei processi, delle procedure e dei progetti tramite un monitoraggio continuo del raggiungimento degli obiettivi, l'attività di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa è stata effettuata attraverso l'acquisizione e l'analisi dei dati forniti dalle singole Direzioni generali competenti e, quindi, secondo una modalità sostanzialmente autovalutativa, in quanto l'applicativo informatico a supporto del Ciclo della *performance* non recava una verifica sulla funzionalità di calcolo degli indicatori in maniera automatizzata.

Dunque, in attesa dell'implementazione di fonti esterne certificate e di strumenti metodologici idonei ad affinare la rilevazione della *performance* con un maggiore automatismo nella raccolta ed elaborazione dei risultati ottenuti, in considerazione della natura degli obiettivi e degli indicatori ad essi associati, i dati sono stati elaborati in maniera prevalente a partire da fonti interne. Conseguentemente, al fine di ottenere una garanzia ragionevole circa l'affidabilità dei dati rendicontati, sono state realizzate nel corso del 2019 una serie di verifiche preliminari attraverso attività di *auditing*, specifici approfondimenti, appositi incontri con i Dipartimenti e le Direzioni generali. Peraltro, in occasione delle attività laboratoriali organizzate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, alle quali hanno partecipato rappresentanti delle varie strutture amministrative interne al dicastero ed anche della Struttura tecnica, la scelta degli indicatori è stata oggetto di riflessione e di confronto, al fine di rendere l'individuazione degli stessi la più adeguata a misurare i risultati attesi e la coerenza delle attività rispetto alle risorse.

A margine dell'analisi sembra emergere una diversa tipologia di problemati-

ca. Si è potuto rilevare, infatti, che i valori consuntivi sono in genere al di sopra dei valori *target* programmati. Una tale circostanza evidenzia certamente che l'attività pianificata è stata interamente svolta, ma l'elevato grado di realizzazione dei *target* potrebbe anche indicare una 'criticità strutturale' (*target* troppo prudenti). Sarebbe opportuno, in tale visuale, che, in via generale, le Amministrazioni acquisissero maggiore consapevolezza di tale possibile criticità, anche utilizzando in maniera più attiva gli esiti dei monitoraggi condotti dall'OIV durante l'anno.

8. *La validazione della Relazione sulla performance*

Ai sensi dell'art. 10, co. 1, lett. *b*) del d.lgs. n. 150 del 2009, come modificato dal d.lgs. n. 74 del 2017, le amministrazioni pubbliche redigono e pubblicano sul sito istituzionale, ogni anno entro il 30 giugno, la Relazione annuale sulla *performance*, che rappresenta il documento di rendicontazione nel quale sono evidenziati i risultati organizzativi e individuali raggiunti nell'anno precedente, rispetto alle risorse impiegate ed ai singoli obiettivi programmati con riferimento allo stesso anno, rilevando gli eventuali scostamenti. Approvato dall'organo di vertice politico, l'atto si perfeziona con la validazione da parte dell'OIV, quale presupposto inderogabile per l'accesso agli strumenti premianti da parte del personale dipendente, in termini di certificazione della regolarità dell'intero processo e non come attestazione della veridicità dei dati concernenti i singoli risultati ottenuti.

La validazione costituisce, dunque, uno degli strumenti fondamentali per la verifica del corretto funzionamento del Ciclo della *performance* e ne sancisce al tempo stesso la conclusione. L'OIV misura e valuta la *performance* organizzativa complessiva dell'amministrazione e valida la Relazione garantendo in tal modo la correttezza del processo di misurazione e valutazione svolto in tal senso, nonché la ragionevolezza della relativa tempistica. Tale impianto risulta coerente con il ruolo dell'OIV, quale organismo che assicura lungo il perimetro del Ciclo della *performance* la correttezza e la coerenza dal punto di vista metodologico dell'operato dell'Amministrazione. Tenuto conto che il d.lgs. n. 74 del 2017, nell'anticipare la tempistica della validazione, ha di fatto determinato una sovrapposizione temporale tra l'adozione della Relazione sulla *performance* e la sua validazione da parte dell'OIV, i due documenti finiscono per coincidere con il 30 giugno di ciascun anno. Per superare tale aporia, in applicazione di quanto previsto dalle Linee guida n. 3 del 2018, emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, le Amministrazioni tendono ad anticipare il termine di approvazione della Relazione al 30 maggio di ciascun anno, nella considerazione che, stante la formulazione della norma, il 30 giugno si qualifica quale termine ultimo per tale adempimento. Per l'effetto, il 30 giugno rappresenta il riferimento temporale ultimo per la validazione e la pubblicazione della Relazione.

La validazione della Relazione da parte dell'OIV rappresenta, dunque, l'atto che attribuisce efficacia a tale provvedimento, determinando il completamento del Ciclo della *performance* mediante la verifica e la conseguente certificazione della comprensibilità, conformità e attendibilità dei dati e delle informazioni ivi riportate (art. 4, co. 2, lett. *f*), del d.lgs. n. 150 del 2009); il punto di passaggio, formale e sostanziale, dal processo di misurazione, valutazione e rendicontazione dei risultati raggiunti, all'accesso alla retribuzione di risultato. Infatti, ai sensi dell'art. 14, co. 6, del citato decreto, la validazione della Relazione è condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti premianti di cui al Titolo III del decreto di cui trattasi. I criteri guida cui si ispira l'attività di validazione della Relazione sulla *performance* da parte dell'OIV sono, come si è già detto, stabiliti dall'art. 14, co. 4, lett. *e*), del d.lgs. n. 150 del 2009 e dalle Linee guida per la Relazione annuale sulla *performance* n. 3 del 2018 emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, che sostituiscono, per le Amministrazioni centrali dello Stato, le precedenti delibere della CIVIT n. 5 e n. 6 del 2012.

Le previsioni legislative prevedono che l'OIV valida la Relazione sulla *performance* «a condizione che la stessa sia redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali». Inoltre, ai sensi dell'art. 14, co. 4 *bis*, del citato decreto, l'OIV deve tener conto, ove presenti, delle risultanze «delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini o degli altri utenti finali per le attività e i servizi rivolti» e, secondo quanto disposto dall'art. 6 del medesimo decreto, di eventuali «variazioni, verificatesi durante l'esercizio, degli obiettivi e degli indicatori della *performance* organizzativa e individuale», quale emergente dal corpo della Relazione stessa.

Come già evidenziato, le richiamate Linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica precisano che la validazione della Relazione deve essere intesa come «attestazione» del processo di misurazione e valutazione, attraverso cui sono stati rendicontati i risultati organizzativi e individuali. La validazione, pertanto, non può essere considerata una «certificazione» della veridicità dei dati concernenti i singoli risultati ottenuti dall'amministrazione. Nelle Linee guida viene ulteriormente precisato che la validazione è effettuata sulla base dei seguenti criteri: coerenza fra contenuti della Relazione e contenuti del Piano della *performance* relativo all'anno di riferimento; coerenza fra la valutazione della *performance* organizzativa complessiva effettuata dall'OIV e le valutazioni degli obiettivi di *performance* organizzativa riportate dall'amministrazione nella Relazione; presenza nella Relazione dei risultati relativi a tutti gli obiettivi (sia di *performance* organizzativa che individuale) inseriti nel Piano; verifica della presenza nella misurazione e valutazione delle *performance* degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza; verifica del corretto utilizzo del metodo di calcolo previsto per gli indicatori; affidabilità dei dati utilizzati per la compilazione della Relazione (con preferenza per fonti esterne certificate o fonti interne non auto-dichiarate, prime tra tutte il controllo di gestione); effettiva evidenziazione,

per tutti gli obiettivi e rispettivi indicatori, degli eventuali scostamenti riscontrati fra risultati programmati e risultati effettivamente conseguiti, con indicazione della relativa motivazione; adeguatezza del processo di misurazione e valutazione dei risultati descritto nella Relazione anche con riferimento agli obiettivi non inseriti nel Piano; conformità della Relazione alle disposizioni normative vigenti e alle Linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica; sinteticità della Relazione (lunghezza complessiva, utilizzo di schemi e tabelle, ecc.); chiarezza e comprensibilità della Relazione (linguaggio, utilizzo di rappresentazioni grafiche, presenza dell'indice, di pochi rinvii ad altri documenti o a riferimenti normativi, ecc.).

L'approccio metodologico degli OIV utilizzato nel corso degli ultimi anni ai fini della validazione della Relazione sulla *performance* nelle Amministrazioni centrali dello Stato si è concentrato essenzialmente sull'analisi dei sistemi interni, che si realizza mediante l'osservazione diretta delle attività poste in essere dagli attori coinvolti o mediante interviste dirette ai medesimi; sulla verifica diretta degli elementi reali, vale a dire l'accertamento dell'oggetto di validazione (nel caso di specie: i dati di *performance* riportati nella Relazione sulla *performance*); sulle analisi documentali, al fine di evidenziare eventuali errori o incongruenze; sulle analisi comparative, che si attuano attraverso confronti spazio-temporali sui dati di uno stesso documento o di documenti diversi ma collegati.

9. *La validazione delle Note integrative al disegno di legge di Bilancio, alla legge di Bilancio e al Rendiconto generale dello Stato*

Come è noto, la Nota integrativa è un documento di ausilio alla programmazione dell'impiego delle risorse pubbliche, che completa e arricchisce le informazioni relative alle entrate e alle spese del Bilancio e del Rendiconto generale dello Stato. In sede di previsione, costituisce lo strumento attraverso cui ciascun Ministero illustra, in relazione ai programmi di spesa, i criteri di formulazione delle previsioni, gli obiettivi da raggiungere e gli indicatori idonei alla loro misurazione, al fine di consentire decisioni più informate sull'allocazione complessiva delle risorse.

La Nota integrativa è predisposta contestualmente alla presentazione in Parlamento del disegno di legge di bilancio (Nota Integrativa a DLB) ed è aggiornata, al termine dell'*iter* parlamentare, dopo l'approvazione della legge di bilancio (Nota Integrativa a LB).

In sede di Rendiconto, attraverso la Nota Integrativa, ciascun dicastero dà conto dei risultati ottenuti tramite l'attuazione delle politiche e del raggiungimento degli obiettivi formulati in sede di previsione.

Le Note integrative si pongono, quindi, in un più ampio contesto dei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio e di analisi delle *performance*. Si fa riferimento, in particolare, ai documenti relativi al Ciclo della *performance* di cui al d. lgs. n.

150 del 2009, richiamato espressamente dall'art. 21 della l. n. 196 del 2009⁴⁷. Tale previsione pone la necessità che gli obiettivi e gli indicatori definiti nella Nota integrativa da ciascuna amministrazione siano coerenti con quelli contenuti nel proprio Piano della *performance*, ai sensi del d.lgs. n. 150 del 2009; d'altra parte proprio l'art. 4 del citato decreto, stabilisce che le amministrazioni pubbliche sviluppano il Ciclo della *performance* «in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio».

La Nota integrativa rappresenta, quindi, l'elemento di collegamento tra la programmazione di bilancio e quella strategica, nonché con il Ciclo della *performance*; il suo contenuto è stabilito per il Bilancio di previsione e per il Rendiconto, rispettivamente, dall'art. 21, co. 11, lett. *a*), e dall'art. 35, co. 2, della l. n. 196 del 2009, così come integrati e modificati dal d.lgs. n. 90 del 2016⁴⁸, che ha completato la riforma della struttura del Bilancio dello Stato.

Le innovazioni introdotte hanno riqualificato i contenuti delle Note integrative, sia sotto l'aspetto rappresentativo sia sotto il profilo sostanziale. In particolare, la revisione della struttura in missioni e programmi, la realizzazione dell'affidamento di ciascun programma ad un unico Centro di responsabilità amministrativa (CdR) e l'introduzione delle "azioni" quali aggregati di bilancio sottostanti i programmi di spesa, hanno contribuito ad una maggiore chiarezza espositiva della finalità stessa della spesa ed hanno favorito un orientamento delle Note integrative, volto ad evidenziare gli obiettivi delle politiche sottostanti il Bilancio dello Stato. Si ricorda, inoltre, che il dPcm 18 settembre 2012⁴⁹ reca le 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 e specifica che, per i Ministeri, il Piano degli obiettivi e dei risultati attesi corrisponde alla Nota integrativa.

L'OIV svolge un fondamentale ruolo di coordinamento operativo e di supporto metodologico nei confronti dei CdR, coadiuvandoli nelle attività relative alla compilazione delle Note integrative, provvedendo all'inserimento dei dati informativi generali relativi all'amministrazione nel suo complesso (quadro di riferimento), delle priorità politiche ed effettuando la validazione finale delle Note integrative, che attesta la conclusione delle operazioni da parte dell'Amministrazione, secondo quanto stabilito di volta in volta dalle circolari della Ragioneria generale dello Stato.

⁴⁷ L. 31 dicembre 2009, n. 96, in materia di 'Legge di contabilità e finanza pubblica', pubblicata in G.U. n. 303 del 31 dicembre 2009.

⁴⁸ D.lgs. 12 maggio 2016, n. 90 in materia di "Completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196", pubblicato in G.U. n. 125 del 30 maggio 2016.

⁴⁹ DPcm, 18 settembre 2012, in materia di "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'art. 23 del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91", pubblicato in G.U. n. 226 del 27 settembre 2012.

10. *Analisi degli indicatori associati ai programmi del Bilancio dello Stato*

Nell'ambito delle attività di supporto all'Amministrazione, numerosi sono stati gli approfondimenti realizzati mediante l'analisi degli indicatori, soprattutto quelli associati ai programmi del Bilancio dello Stato e dei *target* ad essi collegati. Tali studi hanno rappresentato l'occasione per fornire elementi utili per sviluppare una riflessione sulle aree in cui sarebbe auspicabile un intervento per migliorare ulteriormente la qualità delle informazioni presenti nei documenti relativi al Ciclo della *performance* e renderli così più rispondenti a quanto previsto dalla normativa vigente.

È noto che per indicatore si intende una misura sintetica, espressa generalmente in forma quantitativa, coincidente con una variabile o composta da più variabili, in grado di riassumere l'andamento del fenomeno cui è riferito. Pertanto, esso rappresenta e riassume il comportamento del fenomeno più complesso che è oggetto di monitoraggio e valutazione. La valorizzazione degli indicatori avviene principalmente in due momenti: all'inizio, con l'inserimento di un valore programmato iniziale o *target* (inteso non solo in termini numerici) e alla fine del periodo oggetto di osservazione, con l'inserimento di un valore conclusivo o conseguito.

Il tema della classificazione, della scelta, della costruzione e della valenza degli indicatori è assai vasto e complesso. Innumerevoli sono, infatti, le prospettive di osservazione, i diversi i criteri di riparto ed i modelli concettuali di riferimento. Misurare la *performance* della p.a. non è un'attività dai semplici contenuti poiché, contrariamente a quanto avviene nel privato, in cui i risultati della gestione sono valutati in termini di ricavi/profitti ottenuti, in questo contesto occorre tenere conto di altre dimensioni, oltre a quella riconducibile ai soli aspetti contabili. Infatti, la finalità dell'azione pubblica è essenzialmente quella del soddisfacimento dei bisogni della collettività e ciò implica la necessità di acquisire altre tipologie di informazioni per riuscire a cogliere indicazioni sui risultati conseguiti e sugli "impatti" generati in un'ottica di efficacia "interna" o "gestionale" ed efficacia "esterna" o "sociale", da perseguire e migliorare.

La prima tipologia di efficacia misura il raggiungimento dei risultati di gestione programmati attraverso il confronto tra quanto prefissato e quanto ottenuto; la seconda tipologia, invece, esprime la misura della capacità della p.a. di soddisfare i bisogni della collettività. È evidente come sia indispensabile che si assicuri una stretta coerenza tra obiettivi operativo-gestionali e strategici per poter raggiungere gli obiettivi di *outcome*.

Gli indicatori associati ad obiettivi strategici, vale a dire quelli individuati per perseguire le priorità politiche, sono finalizzati a rilevare e a misurare di norma l'efficacia e l'impatto. Gli indicatori associati agli obiettivi operativi, in quanto articolazione di quelli strategici, sono finalizzati a rilevare e misurare l'andamento *in progress* dell'attività amministrativa correlata al raggiungimento dell'obiettivo attraverso l'uso delle risorse disponibili: in questo modo, si assicura la coerenza tra l'indirizzo politico, di

competenza dell'organo politico e l'attuazione amministrativa di competenza della dirigenza.

Parlare di dimensioni della *performance* e delle loro misurazioni significa operare un riferimento a strumenti sistemici, vale a dire ad insiemi di indicatori, rispondenti alle esigenze informative di una organizzazione, in grado di tenere sotto controllo i suoi obiettivi, siano essi strategici che non strategici, e gli "impatti", nonché gli "effetti" da essi determinati sul piano sociale.

Anche se non è possibile fornire indicazioni univoche ed esaustive in tale campo, ciò nondimeno si possono fissare dei "paletti" rispetto ai quali poter individuare indicatori coerenti e funzionali alle esigenze informative dell'amministrazione e alla rendicontazione del suo operato al cittadino e agli *stakeholder*.

Nell'ambito delle attività di supporto all'individuazione di indicatori associati ai programmi del Bilancio dello Stato, previste dall'art. 39 della l. n. 196 del 2009, a partire dall'anno 2014 è stata avviata una riflessione sui programmi trasversali 32.2 "Indirizzo politico" e 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza". Considerato che le attività sottostanti tali programmi sono in gran parte analoghe in tutti i Ministeri, l'istruttoria è stata svolta nell'ambito di un gruppo di lavoro che ha visto il coinvolgimento degli Organismi indipendenti di valutazione e di altri rappresentanti dei Ministeri, con l'obiettivo di individuare un insieme di indicatori utili sia nell'ambito del monitoraggio dei programmi di spesa, periodicamente effettuato sul sito della RGS, sia per le Note integrative allegate al Bilancio di previsione e al Rendiconto generale dello Stato. A conclusione delle attività del gruppo di lavoro, il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) ha provveduto a redigere un documento⁵⁰ che, recependo le proposte e i suggerimenti emersi nel corso delle riunioni che si sono svolte, ha individuato un sottoinsieme di indicatori comuni per il monitoraggio dei programmi di spesa citati che sono stati utilizzati a partire dal 2015⁵¹. Gli indicatori così definiti appaiono adatti ad esercizi di valutazione della *performance* organizzativa e possono contribuire a una maggiore integrazione tra il Ciclo del bilancio e la documentazione allegata al Bilancio dello Stato, con riferimento alla l. n. 196 del 2009, e il Ciclo della *performance*, come definito dal d.lgs. n. 150 del 2009.

⁵⁰ Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato "Proposte di indicatori per i programmi di spesa 32.2 "Indirizzo politico" e 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza e nota metodologica" – Gennaio 2015.

⁵¹ Per il Programma 32.2 "Indirizzo politico": grado di adozione dei provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni legislative che non richiedono concerti e/o pareri; grado di adozione dei provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni legislative che richiedono concerti e/o pareri (stessa cosa scritta al primo punto). Per il Programma 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza": spesa media per telefonia fissa e telefonia mobile per utenza; Ammontare dei debiti fuori bilancio. Nell'ambito dei programmi 32.2 o 32.3: Grado di trasparenza di apertura dei dati dell'amministrazione (a livello centrale); Indicatore di tempestività dei pagamenti.

11. Conclusioni

Volendo in qualche modo sintetizzare il grado di introiezione delle attività legate alla gestione del Ciclo della *performance* di assetti organizzativi complessi come le Amministrazioni centrali dello Stato, emerge, in via preliminare, l'assoluta peculiarità del rapporto tra Note integrative al Bilancio dello Stato ed il Piano della *performance*, la cui predisposizione si lega all'Atto di indirizzo del Ministro e alla Direttiva che ne consegue, con un ruolo completamente inedito rispetto alle altre amministrazioni pubbliche, che gli OIV sono chiamati ad assolvere in tale spettro di operatività.

Occorre, inoltre, porre in rilievo come la definizione degli obiettivi non risponde sempre ai criteri di chiarezza e puntualità delle informazioni disponibili, requisiti imprescindibili affinché gli obiettivi di *performance* siano realisticamente raggiungibili. In verità, pur nella difficoltà dell'approccio alla materia, essi risultano, a volte, poco "spiegabili" in termini di azioni concrete da intraprendere e, quindi, non sempre facilmente misurabili e valutabili, in particolare sul versante della *performance* organizzativa e del suo fondamentale apporto informativo. La scarsa esplicitazione degli obiettivi non facilita, di conseguenza, anche la scelta di indicatori idonei a misurare il loro conseguimento.

Prima di pervenire alla definizione degli obiettivi, in sostanza, sarebbe utile per l'amministrazione, in un'ottica di continuo miglioramento, ragionare sui macro-processi in grado da rappresentare in modo ordinato e sintetico le attività, distinguendo, al loro interno, la componente di ordinaria gestione da quelle altre attività che si intendono intraprendere allo scopo di introdurre innovazioni, alla luce delle priorità politiche che gli organi di vertice avranno definito.

Muovendo dal presupposto che l'utilizzo dei programmi del bilancio, come base per una gestione strategica delle diverse attività, potrebbe rappresentare un valido aiuto nel superare le incongruenze rilevate in relazione alle attuali modalità di definizione degli obiettivi, sarebbe, in ogni caso, utile provare a enucleare le azioni che assumono in modo pronunciato questa caratteristica di orientamento al futuro, trascurando di considerare quanto risulti ordinario e ricorrente.

La riconfigurazione del sistema di obiettivi secondo le linee sopra indicate troverebbe completamento nella definizione appropriata degli indicatori associati agli obiettivi medesimi. Sarebbe, infatti, importante, favorire una lettura strategica di tutte le attività da realizzare, anche di quelle ordinarie e ricorrenti, individuando per le stesse indicatori tra quelli più rappresentativi in termini di *output* (servizi o, eventualmente, beni erogati) e di *outcome* (impatti sui beneficiari o sulla collettività di riferimento), tali da misurare valori riscontrabili ed effettivamente rappresentativi, non solo del raggiungimento dei risultati, ma anche di un'evoluzione in atto nel perseguimento degli obiettivi e delle priorità espresse a livello politico. In tal modo, si potrebbe ridurre l'utilizzo di indicatori puramente qualitativi o generici sul grado di avanzamento "delle attività" o dei "piani di lavoro" sottostanti.

In linea di massima, anche dopo la riforma che ha previsto l'introduzione delle "azioni" e la revisione di alcuni programmi di spesa, si ritiene che gli attuali "programmi" che costituiscono l'intelaiatura della legge di Bilancio, e che sono quindi oggetto delle Note integrative, possano costituire un valido riferimento anche per il futuro, dato che presentano in linea di massima le caratteristiche individuate per i macro-processi e poiché consentono di configurare l'attività dell'amministrazione in termini di portafoglio strategico. Occorre, invece, ripensare le modalità in cui all'interno di ciascun macro-processo si definiscono gli obiettivi e i riferimenti in termini di risorse e, soprattutto, di spesa.

In termini conclusivi, pur nella complessità reticolare delle Amministrazioni centrali dello Stato, emerge un quadro di sostanziale allineamento al complessivo andamento delle attività legate al Ciclo della *performance*, quale tecnica tesa a massimizzare gli esiti dell'attività amministrativa con la programmazione strategica e la correlata attuazione dei valori costituzionali, dai quali emerge il primato della persona umana e della solidarietà economica e sociale⁵², siccome coniugate nella complessa fenomenologia espressa dalle dinamiche dell'esperienza fattuale e, dunque, in un impianto teorico-ricostruttivo di assetti, istituti e categorie che si imbatte con la dimensione identitaria degli attori partecipi del cambiamento e con la funzione che la p.a. è chiamata ad assumere, nell'unitarietà dell'ordinamento⁵³.

⁵² Su cui P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, cit., *passim*.

⁵³ R. ORESTANO, *Concetto di ordinamento giuridico e studio storico del diritto romano*, in *Jus*, XIII, 1962, p. 35 ss., ripubblicato con sviluppi in ID., *'Diritto'. Incontri e scontri*, Bologna, 1981, p. 395 ss., ed infine in ID., *Scritti (con una nota di lettura di A. Mantello)*, III, Napoli, 1998, p. 1557 ss.; ID., *Azione, diritti soggettivi, persone giuridiche*, Bologna, 1978, p. 193 ss.; L. LOMBARDI VALLAURI, *Riduzionismo e oltre. Dispense di filosofia del diritto*, Padova, 2003, p. 27 ss.

Abstract

La riflessione vuole essere l'occasione per realizzare un ripensamento critico delle modalità con cui la Pubblica Amministrazione sta affinando gli strumenti e le tecniche legati ai temi della *performance* e dell'anticorruzione/trasparenza, siccome sedimentati nella recente normazione, seguendo un approccio teso a valorizzare il concetto di creazione di valore pubblico. Il lavoro illustra l'assoluta peculiarità del Ciclo della *Performance* e delle correlate prerogative degli OIV nel contesto dei Ministeri rispetto alle altre P.A. ed in questo perimetro argomentativo si snoda il complessivo sviluppo dell'opera.

Independent Evaluation Bodies and performance analysis and management in Central State Government: best organization and fundamental values implementation

By Raffaele Picaro

The paper concerns a reconsideration of the way the public administration is enhancing tools and techniques related to performance and anti-corruption/transparency, according to the current regulation. The aim is to promote the concept of 'public value'. The 'cycle of performances' and the so called OIV's prerogatives have special features for Ministries, really different from the other public administrations. The study follows this path.