

Performance della PA

# La Struttura permanente dell'OIV a 10 anni dal D.Lgs. n. 150/2009 - Criticità e proposte: iniziative nella Regione Siciliana

di Mauro Lo Tennero - Dirigente della Struttura tecnica permanente dell'OIV della Regione Siciliana

L'obiettivo di colmare il gap sempre più tangibile fra istituzioni e cittadini è ormai irrinunciabile. Per amministrazioni "illuminate", OIV e Strutture permanenti adeguatamente professionalizzati possono costituire lo strumento per raggiungere il risultato.

## Introduzione

Nel mese di ottobre di quest'anno il D.Lgs. n. 150/2009, così come modificato e integrato con i contenuti del D.Lgs. n. 74/2017 e dagli addetti ai lavori comunemente chiamato "Legge Brunetta", compirà dieci anni (1). In estrema sintesi lo scopo del complesso normativo era quello di cercare di superare il comune sentire dell'autoreferenzialità della Pubblica Amministrazione, introducendo il concetto di *Performance*. Il D.Lgs. n. 150/2009, insomma, puntava a far avvicinare il più possibile l'attività dei pubblici funzionari, dirigenza in testa, alle aspettative dei cittadini. Accanto al già noto (e ampiamente discusso/criticato) concetto di valutazione del singolo dipendente ai fini della corresponsione della premialità, veniva quindi introdotto quello di *performance organizzativa* quale capacità di soddisfare (e al meglio) le giuste aspettative degli utenti i quali, quando si parla di servizi della PA, comprensibilmente, non dimenticano mai di essere altresì contribuenti. La legge Brunetta, insomma, aveva l'ammirevole e al contempo ambiziosa volontà di affrontare e risolvere l'annoso dilemma della generalizzata bravura dei funzionari, attestata dalle famose valutazioni individuali pari a 100 su 100, rispetto alla più o meno generale insoddisfazione degli utenti di pressoché tutte le pubbliche amministrazioni.

## Il ruolo dell'OIV nel singolo ente

È indubbio, la Legge Brunetta assegna all'OIV un ruolo strategico all'interno della vita amministrativa di ciascuna singola Pubblica Amministrazione. In *primis* affidando alla responsabilità dell'Organismo il compito di verificare che tutti i vari passaggi previsti dal D.Lgs. n. 150/2009 siano realizzati nelle modalità e secondo le tempistiche stabilite.

È da evidenziare, in particolare, come fra le varie competenze attribuite dal D.Lgs. n. 150/2009, il comma 4, lett. f) dell'art. 14 prevede che l'OIV sia "responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dal Dipartimento della Funzione Pubblica" della Presidenza del Consiglio dei Ministri nella qualità di "successore" di CIVIT/ANAC nella funzione, fra le svariate altre (D.P.R. n. 105/2016), di soggetto coordinatore e supervisore dei contenuti della Brunetta, oltre che di interprete della volontà normativa tramite vari strumenti fra i quali quello delle Linee guida.

Ritornando agli OIV, la funzione indubbiamente più rilevante è quella che attribuisce loro un ruolo propulsivo e, se del caso, addirittura proattivo rispetto alle competenze istituzionali degli enti presso i quali sono incardinati. Sottolineano, infatti, le Linee guida

(1) Per un'analisi dettagliata degli sviluppi e degli effetti portati dalla Legge Brunetta si rinvia a Pietro Bevilacqua, Angelo Maria

Savazzi, Bruno Susio (a cura di), *Dieci anni di performance - D.Lgs. n. 150/2009 - I valutatori si raccontano*, Milano, 2019.

n. 2 del dicembre 2017 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica - Ufficio per la valutazione della *performance* che “Compito dell’OIV è quello di assicurare in tutti i passaggi Ciclo, **in particolare in fase di assegnazione degli obiettivi**, il proprio supporto metodologico, segnalando all’amministrazione le criticità riscontrate e i suggerimenti utili per migliorare il sistema.”. E ciò in quanto, chiariscono ancora le Linee guida, “L’interazione fra OIV e amministrazione deve portare benefici reciproci in termini di scambio di informazioni, costruzione di una visione sistemica condivisa, segnalazione tempestiva di scostamenti e definizione appropriata di interventi correttivi, sia nei processi di amministrazione attiva, sia nei processi di supporto e controllo di gestione.”. Le stesse Linee guida n. 2 del dicembre 2017, ovviamente ma opportunamente, sottolineano inoltre come rimanga di esclusiva competenza della dirigenza la gestione dell’attività amministrativa e la conseguente responsabilità del raggiungimento dei risultati.

Nella realtà, come già avvenuto in occasione della fase attuativa del D.Lgs. n. 286/1999 (in qualche modo il predecessore della Brunetta), nella stragrande maggioranza dei casi, in particolare nell’approccio iniziale, non vi è stata una particolare attenzione e soprattutto comprensione della svolta che la nuova normativa cercava di introdurre nel complicato, variegato e spesso conflittuale rapporto fra la Pubblica Amministrazione e il cittadino. Come in passato, infatti, l’attenzione dei vari attori, ciascuno con le proprie responsabilità, ha continuato a concentrarsi quasi esclusivamente sulle questioni concernenti la liquidazione delle premialità ai comparti dirigenziali e non dirigenziali.

## La Struttura tecnica permanente dell’OIV

Il D.Lgs. n. 150/2009 prevede che presso l’Organismo Indipendente di Valutazione sia costituita una Struttura tecnica permanente la cui responsabilità debba essere affidata a un soggetto in possesso di specifica professionalità ed esperienza nel campo della misurazione della *performance* nelle Amministrazioni Pubbliche (art. 14, comma 10).

Con riferimento alle competenze, inoltre, le citate Linee guida n. 2/2017 evidenziano come requisito essenziale per l’efficace espletamento del ruolo affidato all’OIV sia la capacità dell’ente di costituire una Struttura tecnica dotata di adeguate professionalità: conoscenza della struttura organizzativa dell’amministrazione, capacità di analisi dei processi, conoscenza dei sistemi di pianificazione e controllo, utilizzo di sistemi informativi, ecc.

Aggiungono le Linee guida la considerazione circa la delicata individuazione da parte dell’amministrazione della collocazione della Struttura al fine di “garantire l’indipendenza funzionale e operativa dell’OIV”.

Il combinato disposto della previsione normativa e delle Linee guida, insomma, indirizza le amministrazioni verso una collocazione che privilegi l’indipendenza e al contempo garantisca il più efficace presidio delle funzioni che il vigente complesso normativo della “Brunetta” (D.Lgs. n. 150/2009 così come modificato e integrato dal D.Lgs. n. 74/2017 insieme alle Linee guida Dipartimento F.P. Presidenza Consiglio Ministri/ANAC/CIVIT emanate negli anni) affida alle Pubbliche Amministrazioni.

Tale collocazione, in pratica, dovrebbe vedere la Struttura ricadere nell’alveo del funzionigramma del vertice politico dell’ente (Presidente, Sindaco, ecc.), seppur sganciata da qualunque responsabilità nei confronti di quest’ultimo. Ciò consentirebbe di espletare al meglio le funzioni di mediazione fra tutti gli uffici di diretta collaborazione degli Organi di indirizzo politico (Gabinetti, in *primis* quello del Presidente/Sindaco, ecc.) e la dirigenza apicale dell’amministrazione nel fornire agli anzi detti uffici il supporto metodologico alle attività di programmazione dell’ente.

## Il supporto della Struttura permanente alle funzioni dell’OIV

Come sopra evidenziato le Linee guida n. 2/2017 indicano chiaramente la competenza dell’OIV a fornire supporto metodologico all’amministrazione in tutte le fasi del Ciclo e in particolare in quella di assegnazione degli obiettivi.

Inoltre, alla Struttura permanente, secondo le competenze attribuite dal D.Lgs. n. 150/2009 e altresì a seguito delle indicazioni fornite dalle Linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è affidato il compito di fornire supporto all’OIV per tutte le funzioni al medesimo assegnate, fra le quali quelle concernenti il monitoraggio delle attività programmate e la misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale, quest’ultima al fine di esprimere la proposta ai competenti organi di indirizzo politico, per la redazione del parere vincolante sul Sistema di Misurazione e Valutazione della *Performance*, ecc.

## Criticità

L’esperienza degli anni successivi all’entrata in vigore della Brunetta, così come in particolare emersa in tutte le occasioni nelle quali è avvenuto il

fondamentale e assai proficuo momento di confronto (le attività formative e informative promosse dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio, i 4 Forum Nazionali OIV sin qui tenuti, ecc.) hanno fatto emergere una serie di aspetti critici comuni a tutte le strutture permanenti. Di seguito i più rilevanti.

## **Mancanza di professionalità**

Non c'è dubbio che, successivamente all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 150/2009, la criticità di maggior rilievo che si è subito evidenziata nella sua "drammaticità" è stata l'enorme difficoltà a reperire all'interno delle singole amministrazioni soggetti che avessero maturato le competenze necessarie a svolgere le funzioni affidate alla Struttura. E ciò sia per quanto riguarda l'incarico di responsabile che per gli altri componenti dell'ufficio. In concreto si è fisiologicamente affrontato il problema attingendo al personale incardinato nei precedenti nuclei di valutazione (o altrimenti denominati) oppure agli uffici controllo di gestione. In altri casi (ma solo quando si è ritenuto il nuovo ufficio meritevole di attenzione ...) si è "pescato" negli uffici del personale ovvero nelle ragioniere. Ovviamente però depotenziando tali uffici.

D'altronde anche nell'individuazione dei componenti degli OIV (sia in forma di collegio che, negli enti di piccole dimensioni, in forma monocratica), soprattutto in fase di avvio della nuova normativa, in qualche caso si è assistito ad affidamento di incarichi a soggetti con curriculum non pienamente rispondenti al dettato normativo, ma soprattutto allo spirito del D.Lgs. n. 150/2009. Assolutamente condivisibile, al proposito, la scelta di istituire, con il D.Lgs. n. 74/2017 che ha specificamente introdotto l'art. 14-bis alla Brunetta, l'elenco nazionale dei componenti degli OIV. Con lo stesso articolo, peraltro, vengono poi normate modalità di nomina, durata, requisiti, formazione continua e altro ancora.

## **Esiguità dei componenti**

Un'altra criticità ha riguardato l'esiguità del numero dei componenti della Struttura di supporto. Addirittura, anche in enti di medie dimensioni, infatti, a volte è stato previsto il solo responsabile. Ovviamente tale criticità è innanzitutto diretta conseguenza della sopra cennata scarsità di soggetti professionalmente preparati a trattare la materia che ci occupa: in non pochi casi però la decisione di non assegnare il personale alla Struttura è frutto della precisa scelta di destinare i "bravi" a funzioni di più percepita utilità (personale, ragioneria, trattamento economico, ecc.).

## **Eccessiva frequenza del turnover**

Un'altra criticità si è avuta con l'eccessiva "volatilità" del personale addetto. Si è assistito, infatti, a situazioni nelle quali i dipendenti, scarsamente attirati dalla funzione e magari assegnati d'imperio alla medesima, riuscivano poi a farsi trasferire e per di più, ma questa è una cattiva consuetudine trasversale a tutti gli uffici, senza una sostituzione o, se sostituiti, senza un congruo periodo di affiancamento.

## **Mancanza di formazione**

Atteso che in una società in continua e velocissima evoluzione la formazione (di qualità) dovrebbe ordinariamente impegnare tutto il personale della PA al fine di perseguire i migliori risultati per l'utente/contribuente, ciò è ancor più necessario quando ci si trovi in presenza di attività di nuova istituzione ovvero profondamente innovate rispetto al passato e, soprattutto, attività di rilevanza strategica al fine della concreta attuazione delle finalità istituzionali dell'ente. Nel concreto, sia per la difficoltà, almeno nei primi anni dopo l'entrata in vigore del 150, dovuta al limitato numero di validi professionisti in grado di formare il personale di cui si tratta, ma soprattutto per la costante diminuzione nella Pubblica Amministrazione di risorse investite in generale nella formazione e in particolare nella materia che ci interessa, le strutture permanenti hanno dovuto approcciarsi da sole ai contenuti del D.Lgs. n. 150/2009 e alle successive delibere CIVIT/ANAC e poi Dipartimento F.P. della Presidenza del Consiglio. Ciò ha reso estremamente difficoltoso, oltretutto in presenza delle altre criticità sopra descritte, il recepimento dell'impianto normativo e soprattutto la concreta ed efficace applicazione del medesimo nelle varie amministrazioni.

## **Il ruolo della formazione continua**

Così come sopra accennato e come previsto per pressoché tutti i professionisti del nostro Paese, anche per i componenti degli Organismi Indipendenti di Valutazione, soggetti che la Brunetta colloca al centro del Ciclo della *performance*, è prevista una formazione continua. Ma se è vero, com'è vero, che all'OIV è affidata la funzione di impulso e di presidio dei principi normativi della Brunetta, senza un'efficace cinghia di trasmissione (la Struttura permanente) è particolarmente difficile il raggiungimento dei risultati attesi. Più prosaicamente: un collegio professionalmente preparato e animato dalle migliori intenzioni se "trova" (verbo non scelto a caso) una Struttura non adeguatamente preparata difficilmente

raggiungerà risultati apprezzabili. E siccome la funzionalità di un ufficio, ordinariamente, è direttamente proporzionale alla professionalità del responsabile, probabilmente occorrerebbe vigilare anche sulle modalità di nomina di questa figura. Magari anche qui, alla stregua di quanto oggi avviene per i componenti OIV, introducendo una sorta di idoneità all'espletamento della funzione, magari con una procedura "standard" coordinata dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio. La necessità della formazione continua, con modalità da definire ma in qualche modo analoghe a quelle dei componenti OIV, poi altro non sarebbe che il normale completamento di un'opera di "professionalizzazione" dei dirigenti a cui tale funzione è affidata. In tal modo in presenza di un OIV valido la Struttura fornirebbe un grosso contributo a esaltarne ancor più le qualità; nel caso meno fortunato la Struttura potrebbe invece essere uno strumento di compenso al fine di enfatizzare comunque quanto più possibile la funzione dell'Organismo.

## La Struttura permanente dell'OIV della Regione Siciliana

Nonostante con la Legge regionale n. 5/2011 si fossero recepiti i contenuti del D.Lgs. n. 150/2009 e con il Decreto del Presidente della Regione n. 52/2012 si fosse regolamentata la concreta attuazione dei medesimi, l'Organismo Indipendente di Valutazione della Regione Siciliana è stato istituito soltanto nel novembre dell'anno 2016 e la Struttura tecnica permanente nel successivo mese di dicembre dello stesso anno. Quest'ultima ha "ereditato" alcuni componenti del soppresso Servizio di Pianificazione e Controllo Strategico (Ufficio di diretta collaborazione del Presidente della Regione) a cui era affidato l'avvio e il successivo coordinamento delle attività di programmazione dell'Amministrazione regionale e la valutazione dei dirigenti apicali della medesima. A norma dell'anzidetto D.P. Reg. n. 52/2012 sia il responsabile (in osservanza dell'art. 14 del D.Lgs. n. 150/2009) sia tutti gli altri componenti dell'ufficio devono essere in possesso di specifica professionalità nella materia della programmazione, controllo e valutazione del personale per aver prestato servizio in uffici a cui erano affidate tali incombenze. La Struttura opera in condizione di sostanziale autonomia rispetto agli organi di indirizzo politico e ai dirigenti apicali dell'Amministrazione regionale supportando il Collegio OIV per le funzioni al medesimo affidate.

## Iniziative assunte

Sin dall'insediamento della Struttura si è posta particolare attenzione all'analisi di tutto il flusso procedimentale che, partendo dagli uffici dell'amministrazione attiva, giunge fino alla Struttura medesima e al Collegio OIV al fine intercettare le criticità che rallentano o addirittura inficiano l'obiettivo di dare fluidità al Ciclo della *performance* e soprattutto, in ultima analisi, di ottenere i risultati programmati dagli organi di indirizzo politico a favore della collettività amministrata. Da tale analisi è emerso che anche nell'Amministrazione regionale sono presenti alcune delle criticità cui si è sopra accennato. In particolare:

- 1) difficoltà degli uffici che supportano la dirigenza apicale nelle fasi della programmazione, monitoraggio e rendicontazione degli obiettivi programmati anche ai fini della valutazione della *performance* individuale;
- 2) difficoltà che tali uffici hanno nel rapportarsi ai colleghi dirigenti dei Servizi in cui sono articolate le direzioni generali (nell'Amministrazione della Regione Siciliana denominate Dipartimenti) a causa della complessità (dagli interessati a volte definita osticità) della materia di cui si tratta.

Come già evidenziato, le citate Linee guida n. 2 del dicembre 2017 statuiscono che l'OIV abbia il compito di assicurare in tutte le fasi del ciclo il proprio supporto metodologico. Nella consapevolezza che fra i compiti della Struttura permanente vi sia dunque anche quello di svolgere un ruolo di divulgazione e di sostegno per tutti gli uffici dell'Amministrazione in materia di programmazione, controllo e valutazione, al fine di affrontare le criticità di cui ai superiori numeri 1) e 2), sono state assunte due tipologie di iniziative finalizzate a introdurre per i dirigenti dell'Amministrazione regionale siciliana (ovviamente a seconda del ruolo ricoperto) una sorta di formazione continua sposando appieno l'analogo principio oggi previsto per i componenti degli Organismi Indipendenti di Valutazione. In tal senso l'idea è stata quella di organizzare:

a) incontri semestrali con gruppi ristretti di dirigenti che supportano il Dirigente Generale per la programmazione e monitoraggio (*controller*) e valutazione della *performance* individuale del singolo Dipartimento.

Di seguito le motivazioni più rilevanti circa la necessità di tali incontri:

- formazione costante a soggetti che a volte non sono in possesso di professionalità adeguata all'espletamento dell'incarico,
- responsabili spesso incaricati di altre funzioni (anticorruzione, *privacy*, monitoraggio del rispetto tempi

procedimenti amministrativi, ecc.) e quindi con difficoltà ad approfondire la materia in argomento, - turnover;

b) incontri annuali, in collaborazione con il *Servizio formazione del personale regionale* del Dipartimento regionale della Funzione Pubblica e del Personale con tutti i dirigenti del singolo ramo di amministrazione al fine di divulgare al meglio le varie fasi e procedure relative al Ciclo della *performance*. Tali incontri vengono tenuti direttamente nelle sedi degli assessorati e della Presidenza della Regione - in tal modo conseguendo altissime percentuali di partecipazione - con la precisa scelta di una durata limitata a non più di 2 ore, comprese le proficue interlocuzioni per i chiarimenti, al fine di ottenere il massimo dell'attenzione, comprese le proficue interlocuzioni per i chiarimenti. Il dichiarato obiettivo dell'iniziativa è che ciascun dirigente, avendo chiaro il quadro generale e di conseguenza piena consapevolezza del proprio ruolo, contribuisca al meglio al raggiungimento degli obiettivi dell'Amministrazione e in tal senso renda edotti e guidi i propri collaboratori. L'attività formativa realizzata attraverso tali incontri ha inoltre contemporaneamente lo scopo di

supportare e semplificare l'approccio con tali soggetti da parte dei dirigenti di cui al precedente punto a). Oltre a tali attività la Struttura, ovviamente, supporta ordinariamente tutti i suddetti interlocutori attraverso incontri individuali, via filo e interlocuzioni via e-mail.

## Considerazioni finali

È di solare comprensione, in conclusione, che qualunque iniziativa legislativa o amministrativa, centrale o locale ottiene i risultati sperati in misura direttamente proporzionale all'interesse "politico" del singolo organo di indirizzo (Ministro, Presidente di Regione, Sindaco, ecc.) di utilizzare il complesso normativo per il fine ultimo che ogni Pubblica Amministrazione deve perseguire: la creazione del *valore pubblico* da realizzare attraverso il costante, concreto e se necessario testardo obiettivo di colmare lo sgradevolissimo *gap* fra il risultato formalmente raggiunto dai funzionari dell'ente e i servizi sostanzialmente ottenuti dai cittadini.

In questa difficile battaglia la professionalità, come in ogni settore del vivere comune, può fare la differenza.