

Il sistema di valutazione delle *performance* a seguito della riforma Brunetta: il caso ICE *

di Gioia Morena Gatti

SOMMARIO: 1. Linee generali della riforma Brunetta sotto il profilo giuridico ed economico. - 2. La misurazione della *performance* organizzativa. - 2.1. Cosa si intende per *performance*? - 2.2. Lo scopo della valutazione organizzativa ed individuale. - 2.3. Le principali componenti del ciclo delle *performance*. - 2.4. Le Delibere Civit. - 3. Il caso ICE (Istituto nazionale per il Commercio Estero). - 3.1. Breve profilo storico dell'ICE. - 3.2. Sistema di misurazione e valutazione della *performance* dell'ICE. - 3.3. Il Piano di valutazione della *performance* dell'ICE per il triennio 2011-2013. - 3.4. Giudizio CIVIT sul Piano di valutazione della *performance* dell'ICE.

1. Linee generali della Riforma Brunetta sotto il profilo giuridico ed economico

Ogni dipendente pubblico dovrebbe agire nel rispetto dell'obbligo etico di gestire le risorse della collettività al meglio, al fine di raggiungere obiettivi in grado di soddisfare bisogni pubblici. Ovviamente in sede normativa trovano spazio solo i fattori formali e procedurali, mentre la trattazione degli aspetti etici sostanziali resta *a latere*.

La riforma Brunetta ha visto la luce con la Legge delega n. 15 del 4 marzo 2009, recante "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei Conti" ed il successivo Decreto Legislativo n. 150/09, di attuazione della Legge n. 15/09, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Il decreto si pone come una svolta innanzitutto culturale nell'ambito della gestione delle Pubbliche Amministrazioni, proponendo una nuova riforma organica della disciplina del rapporto di

* Il presente lavoro costituisce una rielaborazione della tesi finale per il diploma di Master Interuniversitario (LUISS e La Sapienza) di secondo livello in "Organizzazione e funzionamento della Pubblica Amministrazione", afferente al Dipartimento di Scienze Giuridiche della Facoltà di Giurisprudenza - discussa il giorno 23 marzo 2012.

lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, allo scopo di accrescerne l'efficienza e razionalizzare il costo del lavoro, intervenendo sulla contrattazione collettiva, sulla valutazione delle strutture e del personale, sulla valorizzazione del merito, sulla promozione delle pari opportunità, sulla dirigenza pubblica e sulla responsabilità disciplinare (art. 1 c.1). Occorreva, secondo il legislatore, mettere ordine in una materia ormai dominata dall'espansione delle relazioni sindacali, contrattazione e concertazione, che avevano portato ad una forte frammentazione sia in termini di livelli dei servizi erogati alla collettività, sia rispetto al trattamento riservato ai lavoratori nei diversi comparti della pubblica amministrazione, di cui all'art. 2 c. 2 del D. Lgs. n. 165/01.

1.1. Le riforme precedenti

Numerose riforme in precedenza avevano tentato di conferire al pubblico impiego una migliore strategia, sia in termini di risorse impiegate, sia di qualità dei servizi resi al cittadino. Spesso si era ritenuto che l'insuccesso dei tentativi di miglioramento dei servizi pubblici non fosse legato alla difficoltà di individuare indicatori di misurazione e di valutazione, in considerazione della natura molto variegata della materia in esame, bensì alla tolleranza verso forme di scarsa produttività che si è tentato, nella maggior parte dei casi, di giustificare con la carenza delle risorse dedicate allo scopo.

La prima riforma risale al D. Lgs. 29/1993 (in applicazione della Legge n. 421/92, ma ora abrogato ed in gran parte recepito dal D. Lgs. 165/2001), che ha dato inizio a quello che è stato definito come il processo di "privatizzazione del pubblico impiego". Una seconda fase di questo percorso viene attivata dalla Legge n. 59/97 (Legge Bassanini) e successivi decreti delegati (di cui di interesse in questa trattazione in particolare il D. Lgs. 80/98 ed il D. Lgs. 286/99).

Quest'ultimo tentativo di riforma è anch'esso in parte fallito, in particolare con il Decreto Legislativo 286/99, il cui insuccesso è stato principalmente attribuito al mancato raccordo tra programmazione strategica e processo di programmazione economica e bilancio dello Stato (disciplinato dalla Legge n. 468/78, modificata con Legge n. 94/97). Di fatto la definizione degli obiettivi delle amministrazioni continuava ad avvenire in un contesto di incertezza sull'ammontare delle risorse, vanificando ogni pretesa di approccio manageriale degli strumenti di programmazione e controllo.

La riforma Brunetta apre una terza stagione della riforma del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e si pone l'ambizione di "rivoluzionare" l'approccio, fornendo strumenti estremamente concreti, fortemente vincolanti e puntuali, in taluni casi addirittura considerati eccessivamente "operativi" per essere contenuti in una "norma" dalla quale, come tale, ci si aspetterebbe solo la fissazione di principi ed obiettivi.

1.2 Le parole-chiave della Riforma Brunetta

La riforma vuole considerare le amministrazioni pubbliche come aziende, secondo l'impostazione del *new public management*. Il "sistema di valori" contenuto nell'art. 3 del D.Lgs. 150/09 può riassumersi in diverse "parole chiave" di provenienza aziendalistica, quali "efficienza", "efficacia", "produttività", ma soprattutto parte dalla "trasparenza"¹.

Quest'ultima, definita nell'art. 11 c.1 del decreto 150 come "accessibilità totale all'attività dell'amministrazione..." vuole fornire un chiaro richiamo ai principi costituzionali: art. 117 co.2, che recita "Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:..... lett. m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" e l'art. 97, il quale dispone che "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e imparzialità dell'amministrazione."

La trasparenza attiene alla materia dell'ordinamento civile e a quella della determinazione del livello essenziale delle prestazioni previste dall'art. 117 della Costituzione, con un carattere trasversale all'organizzazione degli apparati pubblici in quanto funzionale per il conseguimento degli obiettivi di ottimizzazione dell'azione amministrativa e dei processi produttivi della pubblica amministrazione nel suo complesso. Al contempo la trasparenza configura un interesse diffuso degli utenti come ulteriore strumento a presidio dell'imparzialità stessa dell'amministrazione. Inoltre, nel considerare il complesso delle amministrazioni pubbliche come un "sistema unico" in cui i "prodotti" delle singole amministrazioni si legano a "prodotti" di altre amministrazioni, che

¹ L. Hinna – F. Monteduro, "Misurazione, valutazione e trasparenza delle performance nella riforma Brunetta: una chiave di lettura", in *Impresa & Stato*, n.88/2010

assumono la duplice veste di erogatori e di utenti intermedi, può essere richiamato anche il principio costituzionale della "leale collaborazione fra enti" (art. 120 c.2 Costituzione)².

Altri riferimenti alla trasparenza possono essere, a più ampio spettro, ritrovati anche nella "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea", firmata a Nizza nel 2000, in cui all'art. 42 viene previsto l'accesso ai documenti delle istituzioni europee a tutti i cittadini dell'Unione Europea, così come nella Convenzione dell'Organizzazione Nazioni Unite (Onu) contro la corruzione n.116/09 all'art. 5 co.1.

Nella logica del decreto, come più volte ribadito³, la trasparenza favorisce la partecipazione dei cittadini all'attività delle pubbliche amministrazioni ed è funzionale a tre scopi: a) sottoporre al controllo diffuso ogni fase del ciclo di gestione della *performance* per consentirne il miglioramento; b) assicurare la conoscenza, da parte dei cittadini, dei servizi resi dalle amministrazioni, delle loro caratteristiche quantitative e qualitative nonché delle loro modalità di erogazione; c) prevenire fenomeni corruttivi e promuovere l'integrità.

Nell'ottica di un rinnovamento dell'attività della pubblica amministrazione, il decreto ha considerato, quindi come strettamente connesso alla trasparenza, il tema dell'integrità. A questa riforma si deve, infatti, un'ulteriore impostazione fortemente innovativa, che attribuisce in capo alla singola amministrazione la responsabilità dell'adozione di tutte le misure utili alla prevenzione ed al contrasto di eventuali forme di imparzialità. La norma, infatti, prescrive l'inserimento, all'interno del Programma triennale per l'integrità e la trasparenza, delle iniziative previste per garantire la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità attraverso l'individuazione, da parte dell'amministrazione stessa, dei settori di più alta discrezionalità dove risulta più elevata l'*alea* di rischio di corruzione. Fermo restando quanto previsto dalla L. 116/09 di ratifica della Convenzione Onu contro la corruzione, è la singola amministrazione, attraverso la proposta ascendente della dirigenza all'organo di indirizzo politico, che dovrà adottare iniziative volte a prevenire fenomeni di corruzione (art. 38 che modifica l'art. 16 D. Lgs. 165/01).

Ritornando alle "parole-chiave" del sistema di valori promosso dalla Riforma Brunetta, dopo aver descritto per importanza il concetto di "trasparenza", è opportuno specificare il significato delle altre parole di provenienza aziendalistica, che in questo contesto vengono prestate alla materia giuridica.

²G. Cammarota- M. Morciano, "Valutazione della performance, efficienza ed efficacia amministrativa. Note a margine del Decreto legislativo 27 ottobre 2009 n.150", in *ASTRID on line*, 9 febbraio 2010

³ Delibera Civit n. 2/2012

L'“efficienza”, che mette in correlazione le risorse impiegate (*input*) con le prestazioni e servizi prodotti (*output*) assumerà un carattere particolare in considerazione del fatto che le risorse hanno origine nel prelievo fiscale della collettività, il che ne rende ancor più importante l'ottimale allocazione.

L'“efficacia”, nel contesto in oggetto, potrà essere intesa in chiave sociale, come rapporto fra le modificazioni dei bisogni di riferimento a seguito delle prestazioni erogate e quindi come misura dell'azione dell'ente nell'incidere nell'ambiente esterno, in termini di bisogni pubblici da soddisfare.

Quanto alla “produttività”, il decreto pone l'accento sulla “cultura della valutazione”, in termini di produttività del lavoro e di monitoraggio dell'efficienza, sia a livello dei singoli lavoratori che delle “organizzazioni”. Questo è uno degli elementi di forte novità proposti dalla riforma: migliorare la produttività ed i servizi erogati dal settore pubblico e favorire la crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito, non solo concentrandosi sulla *performance* individuale, come in passato. La vera sfida diventa il miglioramento della *performance* organizzativa, in un'ottica aziendalistica, anche se applicata al settore della pubblica amministrazione. Si prevede l'attivazione di un “ciclo generale di gestione della *performance*”, al fine di consentire alle amministrazioni pubbliche di organizzare il proprio lavoro in un'ottica di miglioramento della prestazione e dei servizi resi.

Attraverso il ciclo di gestione della *performance*, le amministrazioni possono applicare un approccio “aziendale” alla loro attività, mettendo in correlazione la cultura dei mezzi (*input*) con quella dei risultati (*output ed outcome*). I concetti di trasparenza, etica e responsabilità richiamati in più disposizioni del decreto 150, sono intesi non come semplici criteri direttivi di rinnovamento, bensì come veri e propri criteri gestionali⁴ che si trovano sintetizzati nel Programma triennale per la trasparenza ed integrità.

Tale innovativo strumento gestionale tende da un lato a voler assicurare la partecipazione della collettività all'attività della pubblica amministrazione e dall'altro a prevenire fenomeni di corruzione, garantendo l'integrità dei pubblici dipendenti.

Inoltre all'interno dei principi generali dettati nell'art. 3 trova spazio un criterio universale di economicità nel comma 6 che sancisce che l'applicazione di quanto previsto dal decreto non deve

⁴ F. Verbaro- C.Croce, “Quando trasparenza ed integrità fanno rima con *performance*”, in *Guida al Pubblico Impiego- Il Sole 24 Ore*, n. 2/2011.

comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Tale disposizione, insieme con il blocco dei rinnovi contrattuali e conseguentemente delle retribuzioni previsto dalla manovra finanziaria 2010 (D.L. 78/2010) porta ad una riflessione che va al di là dei contenuti della riforma, evidenziando la contingenza economica in cui la stessa nasce. L'esigenza di migliorare i servizi per rendere più competitivo il Paese, laddove la premialità sia indisponibile per scarsità di risorse, deve garantire almeno una rimozione dell'improduttività e degli sprechi⁵. La crisi fiscale dei Paesi occidentali richiede un maggior controllo sull'utilizzo delle risorse ed una migliore finalizzazione delle stesse.

La piena e corretta applicazione delle disposizioni previste dal decreto in esame consentiranno alle amministrazioni di avviare un processo dinamico di programmazione e adeguamento dei processi produttivi utile ad assicurare lo svolgimento delle attività effettivamente necessarie e l'erogazione dei servizi rispondenti concretamente alle esigenze dei cittadini, stimolando al contempo lo snellimento delle procedure e delle strutture organizzative e la riduzione delle risorse umane e finanziarie, attivando quindi una sorta di circolo virtuoso.

In tale ottica l'art. 5 prevede nel dettaglio tipologie e caratteristiche degli obiettivi affinché si raggiunga una programmazione efficace ed una *governance* partecipata. Tutte le amministrazioni, infatti, devono individuare i propri obiettivi, sia come *performance* organizzative che individuali. Per le amministrazioni statali essi vanno specificati nell'ambito del piano delle *performance*, mentre per gli enti locali, come già previsto dal D. Lgs. 267/2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, devono essere inseriti nella Relazione revisionale e programmatica (art. 170), nel Programma esecutivo di gestione (art. 169) e nel Piano dettagliato degli obiettivi (art. 197 c.2, lett. a)).

1.3. Obbligatorietà della misurazione e valutazione della *performance*

Nei principi generali enunciati nell'art. 3 del decreto si sancisce al comma 2 l'obbligatorietà della misurazione e valutazione della *performance*, con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle singole unità organizzative e ai singoli dipendenti.

⁵ M. Barilà, "La riforma della PA si gioca su tre piani", in *Guida al Pubblico Impiego – Il Sole 24Ore*, n. 2/2011

Le amministrazioni pubbliche, in applicazione di quanto previsto agli artt. 7 e 10 della riforma, devono ogni anno valutare la *performance* organizzativa ed individuale, innanzitutto adottando con apposito provvedimento il Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, oltre che redigendo annualmente entro il 31 gennaio il Piano della *performance* (documento programmatico triennale) ed entro il 30 giugno la Relazione sulla *performance* (confronto a consuntivo dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati), che devono successivamente essere trasmessi alla Commissione per la valutazione, trasparenza ed integrità, in seguito definita Civit, e al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'obbligatorietà è ribadita nell'art. 10, che stabilisce, in caso di mancata adozione del Piano della *performance*, il divieto di erogazione delle retribuzioni di risultato ai dirigenti che abbiano contribuito alla mancata adozione del Piano per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti ed inoltre l'amministrazione non potrà procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati. Tale disposizione risponde al consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale, in assenza di obiettivi preventivamente individuati, non possono essere misurati i risultati e tantomeno attribuite retribuzioni di risultato (Corte dei Conti, sentenza n. 1158/2006). Il divieto di erogazione dei premi è previsto anche in caso di mancata validazione della Relazione sulla *performance* da parte dell'Organismo Indipendente di Valutazione (art. 14 c.6) e in caso di mancata adozione, realizzazione e pubblicazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (art. 11 c.9).

L'articolo 11, in particolare, prevede la pubblicazione sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione delle informazioni relative ad ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali e dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione, favorendo lo sviluppo di forme diffuse di controllo nel rispetto dei già richiamati principi costituzionali di buon andamento e imparzialità, a garanzia della legalità dell'azione amministrativa e dell'effettivo impegno dell'amministrazione verso un'erogazione di servizi adeguati alla domanda dei cittadini, sia in termini di qualità che di parametri di spesa.

L'obbligo di pubblicazione impone alle amministrazioni un'attenta riflessione sul rapporto fra risorse impiegate e servizi. In questo particolare momento di forte limitazione delle risorse, lo sforzo va verso l'individuazione dei servizi prioritari e delle risorse da impiegare in relazione ai risultati che si vogliono conseguire. La riforma, inoltre, nel sottoporre le amministrazioni

annualmente alla verifica degli scostamenti dei risultati effettivamente conseguiti rispetto a quelli previsti, impone alla pubblica amministrazione di dotarsi di strumenti di assestamento adeguati ad assicurare la soddisfazione dell'utenza e l'efficiente riallocazione delle risorse nella eventuale fase di nuova programmazione e gestione.⁶

Il sistema di divieti di distribuzione dei premi ai dirigenti sopra illustrati può diventare anche elemento di criticità nel generare conflittualità all'interno del rapporto fra organo di indirizzo politico e dirigenti. Infatti l'art. 15 attribuisce all'organo di indirizzo politico la definizione del Piano e della Relazione sulla *performance*, oltre che il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Tuttavia è noto come spesso i dirigenti abbiano interesse a non definire nel dettaglio gli obiettivi, per non essere successivamente chiamati a confrontarli coi risultati raggiunti, mentre altrettanto diffusa è l'ingerenza nella gestione da parte dell'organo di indirizzo politico che in mancanza di obiettivi formalizzati può più facilmente incidere arbitrariamente sull'attività dell'amministrazione.

L'implementazione del nuovo ciclo di gestione della *performance* si ripercuote quindi sul rapporto con il personale, attraverso il sistema premiante, oltre che sul rapporto con il pubblico attraverso la *customer satisfaction* e la trasparenza.

1.4. Forme di controllo

Rispetto alle quattro tipologie di controllo previste nel decreto 286/99 (controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, valutazione dei dirigenti e controllo strategico), l'art. 30 c.4 del decreto 150/09 abroga la valutazione dei dirigenti ed il controllo strategico, che vengono ora disciplinati diversamente, lasciando intatti gli altri due⁷.

In realtà la nuova impostazione dettata dalla riforma Brunetta in alcuni punti non sembra garantire un adeguato coordinamento con il citato decreto 286/99, che resta in larga misura vigente. Mentre di sicuro va accolta positivamente l'estensione dei processi valutativi anche al personale non dirigenziale se responsabile di unità organizzativa (art. 9 e contestuale abrogazione dell'intero art. 5 e dei commi 2 e 3 dell'art. 6 D.Lgs. 286/99), in altri punti la riforma lascia alle singole

⁶ F. Verbaro- C.Croce, "Quando trasparenza ed integrità fanno rima con *performance*", in *Guida al Pubblico Impiego- Il Sole 24 Ore*, n. 2/2011;

⁷ R. Loiero, "Il rapporto sulle *performance* nelle amministrazioni centrali: riflessioni sulle questioni aperte" in *Amministrazione in cammino*, 2010

amministrazioni (art. 7, c.3 punti c. e d.) l'onere di coordinare la nuova valutazione della struttura organizzativa prevista nell'art. 8 con i preesistenti e tuttora vigenti "controllo di gestione" e "controllo strategico" di cui agli artt. 4 e 6 c.1 D.Lgs. 286/99.

Sul piano dell'approccio, la ormai consolidata distinzione fra controlli "burocratici" (aventi ad oggetto la verifica della legittimità) e controlli "manageriali" (volti al miglioramento gestionale dell'amministrazione)⁸ viene rimessa in discussione. In particolare il decreto 150/09 segna un ritorno allo strumento del controllo in veste "repressiva" e non "manageriale" come invece introdotto dal D.Lgs 286/99, che, per esempio, all'art. 1 c.6 sanciva l'esonero dall'obbligo di denuncia per gli addetti ai controlli "manageriali". Tale previsione garantiva un clima di maggiore collaborazione dei soggetti valutati, mantenendo distinte le funzioni di controllo burocratiche da quelle manageriali. Anche dal punto di vista dell'accessibilità degli atti e differenti obblighi di comunicazione all'esterno possono essere evidenziate profonde differenze rispetto al precedente decreto: mentre prima i risultati delle attività di controllo strategico erano sottratte alla disciplina generale in tema di accesso agli atti amministrativi, prevedendo che i valutatori riferissero in via riservata agli organi di indirizzo politico, la riforma Brunetta, invece, sancisce la pubblicazione degli esiti dei controlli a tutti i livelli, elevando a interlocutore dei valutatori l'intera collettività.

Il ribaltamento della prospettiva porta a domandarsi se la valutazione della *performance* debba, a questo punto, considerarsi come un controllo "interno" o "esterno". Numerose fonti normative già prevedono che gli organi di controllo esterno (Corte dei Conti) possano avvalersi degli organi di controllo interno nello svolgimento di alcune indagini. La vera distinzione fra controlli interni ed esterni risiede nella collocazione organizzativa degli organi ad essi preposti. In realtà la novità introdotta dalla riforma Brunetta è conducibile, da questo punto di vista, all'introduzione di nuovi soggetti, quali la Civit e l'Organismo Indipendente di Valutazione.

1. 5. I nuovi soggetti

I soggetti coinvolti nel ciclo di gestione, descritti nel Capo IV del decreto, agli articoli 12-14, sono: la Civit, costituita a seguito della riforma con il compito di fornire linee guida e di

⁸ F.G. Grandis, "Luci ed ombre nella misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*", in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2010;

“accompagnare” le pubbliche amministrazioni in questo cammino di innovazione; l’Organismo Indipendente di Valutazione della *performance*, nominato all’interno di ciascuna amministrazione dall’organo di indirizzo politico-amministrativo, per garantire l’implementazione di quanto previsto dalla riforma, nel rispetto dei modelli definiti dalla Civit; l’organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione; i dirigenti di ciascuna amministrazione.

La norma, infatti, individuando i soggetti responsabili della misurazione e della valutazione della *performance*, qualifica queste ultime come veri e propri atti amministrativi tipici. La “misurazione” è il presupposto logico della “valutazione” che, attraverso la legittimazione dell’attribuzione di premi e meriti, incide su posizioni giuridiche soggettive.

1.5.1. La Commissione per la valutazione, trasparenza ed integrità (Civit)

La Civit è senz’altro da considerarsi come un organo di controllo esterno, anche se con una forte connotazione di indirizzo politico.

Come previsto dall’art. 13 del decreto, la Civit è un organo collegiale composto da cinque componenti nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Tale procedura di nomina attribuisce alla Civit una connotazione governativa che, oltre che evidenziare una volontà di generale “accentramento” e “controllo centrale” introdotta dalla riforma, solleva problemi nell’applicazione della stessa agli enti locali retti da governi talvolta legittimamente difforni dalla maggioranza nazionale, con strategie diverse sul territorio. La Civit ha il principale compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all’esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale. Ad essa inoltre spetta la funzione di indirizzo, coordinamento e sovrintendenza dell’esercizio delle funzioni di valutazione da parte degli Organismi Indipendenti di Valutazione costituiti in ciascuna amministrazione, oltre che della definizione dei requisiti per la nomina dei componenti degli stessi Organismi. Tale ruolo di raccordo fra tutte le diverse amministrazioni è fondamentale per arrivare ad un’effettiva comparabilità fra le numerose e diverse tecniche valutative adottate da ciascuna organizzazione pubblica in applicazione della diversa contrattazione collettiva decentrata integrativa, che in passato

aveva ottenuto di disciplinare alcuni aspetti talvolta anche rilevanti delle procedure di valutazione dei dirigenti.

1.5.2. Organismo Indipendente di Valutazione (Oiv)

L'Organismo Indipendente di Valutazione, invece, essendo istituito presso la singola amministrazione, è considerato come un organo di controllo interno, ma anch'esso conserva una connotazione "politica", essendo nominato dall'organo di indirizzo politico sentita la Civit. Inoltre esso riferisce direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo e comunica tempestivamente eventuali criticità alla Corte dei Conti, oltre che all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla Civit.

L'art. 14, oltre che attribuire all'Organismo Indipendente di Valutazione della *performance* i servizi di controllo interno e le attività di controllo strategico (c.2), gli conferisce anche il ruolo di proposta all'organo di indirizzo politico-amministrativo della valutazione annuale dei dirigenti, gettando le basi per una diversa impostazione dei rapporti organizzativi interni alla struttura amministrativa e depotenziando così la catena gerarchica a favore degli organi di indirizzo politico.

Nell'attuazione del controllo strategico l'Organismo dovrà riferire alla direzione politica lo stato di attuazione dei programmi e delle attività contenuti nelle direttive e negli altri atti di indirizzo strategico, attraverso una verifica della compatibilità dello scenario presente rispetto a quanto ipotizzato al momento della definizione di singoli obiettivi e programma globale. Dall'analisi dovrà risultare l'individuazione delle cause dello scostamento, in particolare allo scopo di accertare se lo stesso sia imputabile all'incongruenza dei programmi o all'insufficienza o inadeguatezza delle risorse destinate o se invece la responsabilità dello scostamento debba ricadere sull'azione poco efficace dei dirigenti competenti.

In questa ottica appare molto coerente l'attribuzione all'Organismo Indipendente di Valutazione della *performance* del controllo strategico e della valutazione dei dirigenti, considerato il fatto che si tratterebbe di concause a cui far risalire gli eventuali scostamenti dalle previsioni se non addirittura il mancato raggiungimento degli obiettivi. L'art. 14 c.4 lett e), che prevede che l'Organismo proponga la valutazione annuale dei dirigenti di vertice all'organo di indirizzo

politico-amministrativo risulta come una sintesi del ruolo che gli apparati amministrativi ed i dirigenti di vertice hanno avuto nell'attuazione della pianificazione strategica.

L'esito del controllo strategico diventa quindi un aggregato di elementi raccolti a diversi livelli di controllo arrivando fino ai vertici più alti dell'amministrazione.

Ovviamente all'Organismo Indipendente di Valutazione della *performance* non potrà competere anche il controllo di regolarità amministrativa e contabile, alla luce dell'art. 1 c. 2 lett. e) del D. Lgs. 286/99, non inserito fra quelli abrogati dall'art. 30 c. 4 del D. Lgs. 150/09, che vieta l'affidamento di tale controllo alle strutture addette al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti e al controllo strategico⁹.

2. La misurazione della *performance* organizzativa

Le amministrazioni pubbliche appartengono alla categoria di aziende che producono e distribuiscono valore in assenza di mercato. Inoltre il loro sistema di finanziamento è legato a logiche di imposizione tributaria e non, come nelle imprese, al mercato dei capitali.¹⁰

Tale premessa comporta la difficoltà nell'individuazione di una grandezza idonea a misurare i risultati conseguiti in termini di raggiungimento delle finalità aziendali, oltre che una forte pressione della collettività verso i diversi livelli di responsabilità sulla modalità di utilizzo del denaro pubblico nell'attività delle amministrazioni nel rispetto dei principi dell'*accountability*, in termini di corretto utilizzo delle risorse e produzione di risultati in linea con gli scopi istituzionali.

La misurazione della *performance* ha dunque lo scopo di produrre e comunicare flussi di informazioni volti a supportare le decisioni aziendali (funzione interna) e a soddisfare le esigenze conoscitive dei soggetti interessati (all'esterno dell'amministrazione).

Il Decreto Brunetta segna un'innovazione fondamentale rispetto alla normativa precedente nell'imporre il passaggio dalla mera *misurazione* delle *performance* alla loro *gestione*, attraverso una visione sistemica di tutte le funzioni in precedenza considerate separatamente, allo scopo di

⁹ I. Pannocchia, "Elementi di raccordo fra il conseguimento della legalità e la valutazione della *performance*: il controllo di regolarità amministrativa" in "Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico ed il ciclo della *performance*: programmazione, valutazione e controllo dopo la riforma Brunetta (L. 15/2009 e D.Lgs. 150/2009)", a cura di G. Scognamiglio e A. Bacci, Promo P.A. Fondazione, 2010

¹⁰ E.Borgonovi, "Principi e Sistemi aziendali per le Amministrazioni pubbliche", Egea, 2000

ottenere una piena valorizzazione delle potenzialità e delle risorse presenti nella pubblica amministrazione.

Nell'approccio della *misurazione*, l'obiettivo era verificare che le risorse finanziarie fossero utilizzate in maniera appropriata sia in termini di legittimità della spesa, sia di conformità con le finalità sancite dalle norme. Le misurazioni, quindi, assumevano un carattere "ispettivo" e, rivolgendosi prevalentemente ai controllori esterni, risultavano di difficile accesso e in ogni caso non facilmente decodificabili per la loro complessità.

2.1. Cosa si intende per *performance*?

Innanzitutto si rende necessario dare una definizione univoca di "*performance*", che dovrà essere intesa come il contributo (risultato e modalità di raggiungimento dello stesso) che un'entità (individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione o politica pubblica) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è costituita.¹¹

Tale impostazione è fissata già nell'art. 4 c.2 lett b) della legge 15/2009, che prevede tra i principi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega: "prevedere l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di predisporre, in via preventiva, gli obiettivi che l'amministrazione si pone per ciascun anno e di rilevare, in via consuntiva, quanta parte degli obiettivi dell'anno precedente è stata effettivamente conseguita, assicurandone la pubblicità per i cittadini, anche al fine di realizzare un sistema di indicatori di produttività e di misuratori della qualità del rendimento del personale, correlato al rendimento individuale ed al risultato conseguito dalla struttura".

2.2. Lo scopo della valutazione (organizzativa ed individuale)

Lo scopo principale del Decreto Brunetta è quello di migliorare la qualità dei servizi e al contempo favorire la crescita e lo sviluppo delle competenze del personale. Il duplice e sinergico

¹¹ L. Hinna- G. Valotti – M. Barbieri- S. Mameli- F. Monteduro, "Gestire e valutare le *performance* nella PA", Maggioli Editore, Ottobre 2010

obiettivo si fonda quindi su un'interazione virtuosa delle forze in campo. Da un lato ottimizzare la produttività ed il livello dei servizi ha un riflesso che attiene direttamente al miglioramento della *performance* dell'organizzazione. D'altra parte, però, promuovere la cultura della differenziazione dei giudizi sulla *performance* individuale del personale (dopo un'epoca di premi distribuiti indiscriminatamente, "a pioggia", indipendentemente dall'impegno profuso dai singoli dipendenti), attraverso forme di valorizzazione del merito e sistemi premianti, è un incentivo che incide direttamente sulla produttività portando indirettamente ad un miglioramento della *performance* organizzativa. La stigmatizzazione dei demeriti e le misure di rafforzamento della responsabilità disciplinare mirano a contrastare la scarsa produttività e l'assenteismo rimuovendo anch'essi le inefficienze¹². Viene molto chiaramente specificato che il fine della valutazione non è quello di erogare il trattamento economico accessorio o di consentire l'accesso alle progressioni orizzontali, come proposto dalle precedenti riforme. L'approccio alla premialità cambia, facendone più in generale uno strumento della gestione delle risorse umane, come eventuale ma non unica leva motivazionale. Molta importanza assume anche la necessità di promozione delle pari opportunità per cui premiare le migliori prestazioni ha come presupposto l'aver dato a tutti l'occasione di esprimerle.¹³

Il ciclo di gestione della *performance* richiede quindi che le funzioni di programmazione, misurazione, valutazione, controllo e trasparenza delle *performance* vengano svolte in maniera integrata e sistemica, anche se vedono il coinvolgimento di soggetti diversi con responsabilità diversificate.

L'art. 4 del Decreto chiarisce quindi che con il ciclo di gestione della *performance* si intende raccogliere in un unico quadro le funzioni di pianificazione e allocazione delle risorse, monitoraggio, misurazione e valutazione, incentivazione e rendicontazione.

¹² A. Naddeo, Misurazione e valutazione della *performance* in "Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico ed il ciclo della *performance*: programmazione, valutazione e controllo dopo la riforma Brunetta (L. 15/2009 e D.Lgs. 150/2009)", a cura di G. Scognamiglio e A. Bacci, Promo P.A. Fondazione, 2010.

¹³ M. Tiraboschi- F. Verbaro, "La nuova riforma del lavoro pubblico", Giuffrè, 2010

2.3. Le principali componenti del ciclo delle *performance*

Dalla lettura della disposizione normativa, si desume che il baricentro del ciclo delle *performance* sono gli obiettivi, i risultati attesi (*target*) e gli indicatori.

Nell'individuazione degli obiettivi viene suggerita l'adozione dello strumento dell'albero della *performance*. Con tale nozione si intende "una mappa logica che rappresenta, anche graficamente, i legami tra mandato istituzionale, missione, aree strategiche, obiettivi strategici e piani operativi. Tale mappa dimostra come gli obiettivi ai vari livelli e di diversa natura contribuiscano, all'interno di un disegno strategico complessivo coerente, al mandato istituzionale e alla missione"¹⁴. Il piano delle *performance* deve contenere sia gli obiettivi strategici che quelli operativi. Inoltre al suo interno occorre distinguere fra gli obiettivi finali, da raggiungere nell'arco del triennio, e quelli intermedi, a cui pervenire nel corso dell'anno. Di notevole rilievo la considerazione che, all'interno degli obiettivi strategici, deve essere compresa anche la dimensione dell'efficienza e dell'efficacia complessiva dell'attività istituzionale ordinaria, ossia di quella parte di attività che ha carattere permanente, ricorrente o continuativo, pur non avendo direttamente un legame diretto con le priorità politiche. In essa vanno compresi quindi anche i processi che hanno come finalità il funzionamento dell'organizzazione.¹⁵

Partendo dalla pianificazione, con l'art. 5 c.1 si verifica la prima innovazione, quando la norma sancisce che gli obiettivi sono programmati su base triennale. Questa profonda discontinuità rispetto al precedente D. Lgs. 286/99 consente di garantire una migliore coerenza degli obiettivi con le risorse economico-finanziarie riscontrate nella programmazione economico-finanziaria e di bilancio. Nel comma successivo la norma descrive i requisiti degli obiettivi, sia in termini di caratteristiche che di dimensioni. Le caratteristiche fondamentali degli obiettivi sono elencate secondo una logica ed un linguaggio di taglio aziendale, che è stato riassunto nell'acronimo SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-Based*). Gli obiettivi, per essere tali, dovranno essere specifici, misurabili, raggiungibili, concreti e chiari e ancorati a standard di riferimento. Per quanto riguarda le dimensioni degli obiettivi, essi dovranno incidere sulla qualità dei servizi e sulla soddisfazione dell'utente, quindi non solo correlandosi agli input ed output come nella mera misurazione delle *performance*, ma pervenendo alla misurazione dell'*outcome* (risultati)

¹⁴ Delibera Civit n. 112/2010

¹⁵ A. Bianco, "Come fare il piano delle *performance*", in *Guida al Pubblico Impiego – Il Sole 24Ore*, n. 2/2011;

di cui è destinataria l'intera collettività. Con tale estensione ai "non addetti ai lavori", diventa fondamentale anche che la qualità reale coincida più possibile con la qualità percepita e che le informazioni di *performance* vengano rese fruibili da tutti i cittadini.

I risultati attesi (*target*) costituiscono il valore atteso in corrispondenza di un dato indicatore di *performance*. Diventa pertanto particolarmente importante la fissazione dei *target* che vengono poi impiegati per monitorare la *performance* e fornire una direzione sotto forma di stimolo al miglioramento.

Il "baricentro" del ciclo delle *performance* sopra citato è costituito da obiettivi, target e indicatori, i quali vanno intesi come grandezze espresse sotto forma di numeri, in grado di descrivere il raggiungimento degli scopi istituzionali e degli obiettivi strategici ed operativi.

Cambia contestualmente anche la composizione del gruppo degli *stakeholder* (portatori di interesse) coinvolti nel ciclo di *performance*, nonché gli interessi di cui ciascuno di essi si farà portavoce. In particolare si potranno individuare le seguenti categorie:

- dirigenti pubblici, orientati alla misurazione, valutazione, meritocrazia e premialità;
- cittadini ed utenti, interessati alla *customer satisfaction* ed al livello di qualità dei servizi;
- l'opinione pubblica in generale, intesa come cittadinanza, istituzioni, imprese, interessati all'integrità, al rispetto dei principi di pari opportunità e alla realizzazione di innovazioni a costo zero. A tal proposito va infatti ricordato che l'azione della pubblica amministrazione deve tendere alla restituzione al cittadino-utente che, finanziando i costi delle organizzazioni delle pubbliche amministrazioni mediante il prelievo fiscale, vanta dei veri e propri diritti soggettivi, a contenuto esistenziale, all'ottenimento di servizi efficaci, efficienti ed economici.¹⁶

L'art. 6 si sofferma sul monitoraggio delle *performance*, affidato agli organi di indirizzo politico-amministrativo, con il supporto dei dirigenti, per la verifica *in itinere* dell'andamento delle *performance* rispetto agli obiettivi stabiliti e per consentire eventuali interventi correttivi. Questa impostazione ha sollevato polemiche in una parte della dottrina che ha ravvisato nella norma una lesione del carattere tecnico-amministrativo-professionale della valutazione della *performance*, con una sostanziale riconduzione al potere politico, ad un monitoraggio politico generalizzato, riscontrabile anche nella natura essenzialmente politica delle procedure di nomina della Civit, oltre che dei componenti degli Organismi Indipendenti di Valutazione della *performance*.¹⁷

¹⁶ R. Nobile, "Il piano delle *performance*. Prime annotazioni sulla programmazione degli obiettivi in attuazione della legge 15/2009", in *RU Risorse umane nella pubblica amministrazione*, n. 4-5/2009.

¹⁷ M. Gentile, "Lavoro pubblico: ritorno al passato? La Legge Brunetta su produttività e contrattazione", Ediesse, 2010;

L'art. 7 introduce gli adempimenti a carico di ciascuna amministrazione, partendo dalla valutazione della *performance* organizzativa ed individuale che dovrà essere eseguita annualmente adottando, con apposito provvedimento, il Sistema di misurazione e valutazione della *performance*. Tale sistema, però, non viene univocamente definito per tutte le amministrazioni, ma la norma espressamente prevede (art. 7 c.3) che ogni amministrazione eserciti la propria autonomia organizzativa adottando un sistema proprio. La specifica definizione delle soluzioni organizzative (in termini di processi, procedure, sistemi di monitoraggio e di controllo necessari) è quindi demandata alle scelte che ciascuna amministrazione dovrà compiere in base al proprio contesto di riferimento. L'unico vincolo, al fine del mantenimento di una coerenza fra i metodi adottati da ciascuna amministrazione, è dato dalle linee guida della Civit, oltre che dalle indicazioni fornite dall'art. 9 in materia di *performance* individuale e dall'art. 8 per la sua componente organizzativa.

Il c. 2 dell'art.7 distingue le competenze fra i diversi attori coinvolti nel Sistema di misurazione e valutazione della *performance*:

- all'Organismo indipendente di valutazione delle *performance* spetta la misurazione e valutazione della *performance* di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, oltre che la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice;
- alla Civit compete la definizione dei requisiti minimi metodologici da applicare;
- ai dirigenti spetta la valutazione individuale in funzione dei diversi livelli gerarchici.

2.4. Le delibere Civit

La Civit, come previsto dall'art. 13 del Decreto, ha fornito le indicazioni metodologiche necessarie all'implementazione dei singoli sistemi di valutazione in seno a ciascuna amministrazione.

I contenuti minimi ritenuti da Civit necessari alla descrizione del sistema di valutazione impiegato sono:

- 1) una sintetica descrizione delle caratteristiche distintive dell'organizzazione;
- 2) la metodologia che si intende adottare ai fini della *misurazione* della *performance* organizzativa;

3) la metodologia che si intende adottare ai fini della *valutazione* della *performance* organizzativa¹⁸.

In particolare la "misurazione" si applica ad elementi certi ed oggettivi di cui determina la misura e cioè il rapporto fra grandezze omogenee. La "valutazione" è intesa come assegnazione di valore. Parte quindi da una misurazione (oggettiva) a cui aggiunge elementi soggettivi e di giudizio con l'impiego di un sistema di valori e preferenze.

Nell'ambito di questo contesto normativo specifico, "misurare" la *performance* vuol dire fissare gli obiettivi, stabilire degli indicatori che rispecchino gli obiettivi e rilevare sistematicamente (cioè ad intervalli di tempo definiti) il valore degli indicatori. "Valutare" la *performance* invece è interpretare il contributo (in termini sia di risultato che di modalità di raggiungimento dello stesso) ed il suo grado di incidenza sul raggiungimento della finalità dell'organizzazione.¹⁹

La prima Delibera Civit significativa a tal fine è stata la n. 88/2010, con la quale è stato descritto il processo per la definizione e misurazione degli standard di qualità dei servizi in riferimento a quanto stabilito dalla Legge 196/2009. Si prevede infatti che la finalità dell'avvio della nuova procedura di verifica dei risultati sia quella di dotare le Amministrazioni pubbliche di un sistema attraverso il quale attivare un processo di miglioramento continuo delle *performance*. A tale sistema è attribuito il compito di assicurare, in prospettiva, il miglioramento della qualità dei servizi pubblici, attraverso una revisione periodica e quindi un innalzamento progressivo degli standard di qualità e l'ottimizzazione dei costi dei servizi erogati. La procedura di definizione del nuovo sistema di valutazione delle amministrazioni deve quindi partire dalla preventiva definizione della mappa dei servizi da queste prodotti, con l'obiettivo di individuare l'intero *panel* dei servizi e attività prodotti ed erogati all'utenza. La fase successiva è quindi quella della "mappatura" delle dimensioni della qualità dei servizi per cui occorre definire, da parte di ciascuna amministrazione, le dimensioni rilevanti per rappresentare la loro "qualità effettiva". La successiva azione consiste nell'elaborazione degli indicatori, almeno tre o quattro per ciascuna dimensione, per la misurazione del livello della qualità dei servizi erogati. Tali indicatori devono essere selezionati in modo da fornire informazioni "distintive e rilevanti" e comunque tali da rendere espliciti i livelli della qualità dei servizi e delle prestazioni effettivamente erogate.

¹⁸ R. Loiero, "Il rapporto sulle performance nelle amministrazioni centrali: riflessioni sulle questioni aperte" in *Amministrazione in cammino*, 2010

¹⁹ F. Monteduro, "La misurazione e valutazione della *performance*", Corso per SSPAL Emilia Romagna, Toscana, Marche ed Umbria tenuto il 14 dicembre 2009 a Firenze presso Palazzo Medici Riccardi

Indicazioni più mirate alla definizione dei meccanismi tecnici del controllo delle *performance* sono contenuti nella successiva Delibera Civit n. 89/2010, con cui la Commissione ha provveduto a fornire indicazione delle linee operative destinate agli Organismi Indipendenti di Valutazione delle Amministrazioni, con un dettagliato esame dei principali profili critici e delle principali questioni metodologiche connesse all'avvio del nuovo sistema di controllo.

Nell'implementazione di sistemi di misurazione la Civit impone alle amministrazioni di fare ogni sforzo utile allo sviluppo di indicatori di *performance*, sia con riferimento alle micro che alle macro-strutture organizzative, rispetto agli obiettivi programmati (*output*) così come in termini di servizio agli utenti (*outcome*), nella più ampia valutazione dell'impatto dell'azione amministrativa. La delibera si concentra sull'*outcome* come valore pubblico prodotto dalle amministrazioni nell'erogazione dei servizi per la collettività²⁰.

Un'altra Delibera di notevole interesse metodologico è la n. 104/2010, avente ad oggetto la definizione dei sistemi e delle tecniche di misurazione e valutazione della *performance* amministrativa e dei principi essenziali per l'instaurazione degli schemi di controllo ai quali gli Organismi Indipendenti di Valutazione delle amministrazioni dovranno necessariamente conformarsi nell'elaborazione dei relativi atti di progettazione. Tale tematica è stata ulteriormente ampliata nella Delibera n. 1/2012.

Con la Delibera n. 105/2010, poi integrata dalla Delibera n. 2/2012, vengono formulate le linee-guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

La valutazione della *performance* organizzativa, di interesse specifico della presente trattazione, viene disciplinata dall'art. 8 del Decreto, che stabilisce che il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa si attua in costante rapporto con i cittadini, portatori di interesse, mediante forme di partecipazione e di indagini di *customer satisfaction* per capire gli utenti-clienti e migliorare la qualità di un servizio. Questa tendenza ad un sempre maggiore coinvolgimento dei cittadini nelle scelte decisionali, affinché essi stessi diventino attori del

²⁰ R. Loiero, "Il rapporto sulle performance nelle amministrazioni centrali: riflessioni sulle questioni aperte" in *Amministrazione in cammino*, 2010

cambiamento dell'ambiente sociale e politico circostante, prende il nome di “*empowerment*”. Praticare indagini di ricerca avvalendosi della *customer satisfaction* consente alle amministrazioni pubbliche di uscire dalla propria autoreferenzialità, aiutandole a relazionarsi con i propri utenti, conoscendone i bisogni e riprogettando conseguentemente sia le politiche pubbliche che il sistema di erogazione dei servizi. Per rendere efficiente la partecipazione degli *stakeholder* ed avere una costante relazione con loro, non si dovrà più soltanto ascoltare il loro giudizio *ex post*, dopo l'erogazione del servizio, ma farli partecipare *ex ante* all'impostazione stessa del processo organizzativo dell'amministrazione pubblica.²¹

L'art. 8 definisce le dimensioni attraverso le quali dovrà essere valutata l'amministrazione a livello organizzativo, sia nel suo complesso che in termini di singole unità organizzative.²²

Tali dimensioni, in un'ottica sistemica, potranno essere inserite nel Sistema di valutazione solo se precedentemente fissate tra gli obiettivi da raggiungere. Nel dettagliare tali dimensioni, che in termini aziendalistici possono richiamare i concetti di “efficacia” ed “efficienza”, il legislatore sembra essere partito da una visione “macro” di raggiungimento della soddisfazione dei bisogni dell'intera collettività, per poi nel dettaglio specificare attraverso quali singoli risultati tale macroobiettivo possa essere raggiunto.

Scopo di questa impostazione “macro” è consentire, attraverso le modalità esplicitate nel sistema, di rappresentare *ex ante* quali sono le priorità dell'amministrazione e di valutare *ex post* se l'amministrazione ha saputo tradurre i propri obiettivi strategici in risultati, in linea con quanto previsto.

²¹ A. Capalbo, “Riforma Brunetta: tutte le novità nel pubblico impiego: commento sistematico al Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150”, Nuova Giuridica, 2010;

²² Art. 8 del D.Lgs. 150/09: “Ambiti di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa”

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

- a) l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Inoltre il portafoglio delle attività e dei servizi previsti per ciascuna unità organizzativa dovrà strutturarsi sulla base delle attività, ivi incluse quelle di supporto e di regolamentazione, e dei servizi attraverso i quali l'amministrazione effettivamente esplica la propria azione rispetto all'ambiente di riferimento, agli *stakeholder* e, dove le funzioni dell'amministrazione lo prevedano, agli utenti e quindi alla collettività.

A tal fine la Civit richiede che l'illustrazione del sistema di controllo sia strutturata in modo da predisporre valutazioni *ex ante* ed *ex post* rispetto al grado di effettiva capacità delle amministrazioni di raggiungere gli obiettivi, in considerazione dei mezzi e delle risorse assegnati, garantendo al tempo stesso un utilizzo equilibrato delle risorse, uno sviluppo delle competenze e dell'organizzazione, il miglioramento delle relazioni con gli interlocutori e *stakeholder*.

Proprio rispetto agli *outcome* il sistema di controllo dovrà considerare gli impatti prodotti nell'ambiente esterno in termini di risposta ai bisogni e, in particolare, identificando *ex ante* gli impatti che l'attività si propone di produrre sull'ambiente di riferimento e sui bisogni della collettività. Sarà inoltre necessario fornire *ex post* elementi utili a valutare se gli impatti previsti sono stati realmente conseguiti, assicurando, attraverso il *benchmarking*, il confronto con le altre amministrazioni²³. Dopo aver identificato i soggetti impegnati in attività dello stesso tipo, con i quali confrontarsi, ciascuna amministrazione dovrà misurare la propria *performance* per verificare i propri punti di forza e le eventuali aree di miglioramento.

Ogni anno, entro il 30 giugno, le amministrazioni devono provvedere all'adozione della Relazione sulla performance che evidenzia, a consuntivo, i risultati organizzativi ed individuali raggiunti nell'anno precedente rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, motivando gli eventuali scostamenti, indicandone le cause e le misure correttive da adottare.

La Relazione sulla performance, prevista dall'art. 10, comma 1, lettera b) del decreto, costituisce lo strumento mediante il quale l'amministrazione illustra ai cittadini e a tutti gli altri *stakeholder*, interni ed esterni, i risultati ottenuti nel corso dell'anno precedente, concludendo in tal modo il ciclo di gestione della performance.

La funzione di comunicazione verso l'esterno è riaffermata dalle previsioni dell'art. 11, commi 6 e 8, del decreto che prevedono rispettivamente la presentazione della Relazione "alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato, nell'ambito di

²³ R. Loiero, "Il rapporto sulle performance nelle amministrazioni centrali: riflessioni sulle questioni aperte" in *Amministrazione in cammino*, 2010

apposite giornate della trasparenza”, e la pubblicazione della stessa sul sito istituzionale nella sezione “Trasparenza, valutazione e merito”²⁴.

La Delibera n. 5/2012 ha definito le Linee guida relative alla struttura e modalità di redazione della Relazione sulla Performance, specificando che la Relazione deve configurarsi come un documento snello e comprensibile accompagnato, ove necessario, da una serie di allegati che raccolgano le informazioni di maggior dettaglio. La declinazione dei contenuti della Relazione dovrà, inoltre, tenere in considerazione le caratteristiche specifiche dell'amministrazione, ad esempio, in termini di complessità organizzativa, articolazioni territoriali, tipologia di servizi resi al cittadino.

Sotto un profilo generale, la stesura del documento deve essere ispirata ai principi di trasparenza, immediata intelligibilità, veridicità e verificabilità dei contenuti, partecipazione e coerenza interna ed esterna.

Al pari del Piano della *performance* ai sensi dell'art. 15, comma 2, lettera b), del decreto, la Relazione è approvata dall'Organo di indirizzo politico amministrativo, dopo essere stata definita in collaborazione con i vertici dell'amministrazione.

Si richiama, infine, che ai sensi dell'art. 14, commi 4, lettera c), e 6, del decreto, la Relazione deve essere validata dall'Organismo indipendente di valutazione come condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti premiali di cui al Titolo III del decreto.

3. Il caso ICE (Istituto nazionale per il Commercio Estero)

L'anno 2010 è stato dedicato alla nomina degli Organismi Indipendenti di Valutazione e all'impostazione del loro lavoro, oltre che alla formulazione, da parte della Civit, delle delibere di chiarimento circa le modalità di attuazione di quanto previsto dalla riforma Brunetta.

Ciascuna amministrazione ha adottato con apposito provvedimento il Sistema di misurazione e valutazione delle *performance*, come previsto dall'art. 7 c.1 del Decreto, cui ha fatto seguito la stesura del Piano della *performance* triennale da presentare entro il 31 gennaio 2011.

²⁴ Delibera Civit n. 5/2012

L'Istituto nazionale per il Commercio Estero (ICE) ha costituito l'Organismo Indipendente di Valutazione della *performance* con Delibera CdA n. 161/2010 del 7 luglio 2010, nel rispetto dei principi di trasparenza, valutazione e merito di cui alle disposizioni del D. Lgs. 150/09, art. 14.

L'Istituto ha optato per la costituzione dell'Oiv in forma collegiale considerata l'estesa articolazione territoriale (Sede di Roma, Uffici in Italia e all'estero), in coerenza con le indicazioni della Civit. I componenti dell'Oiv, uno dei quali è interno all'Istituto, sono stati individuati nel rispetto del carattere multidisciplinare delle competenze e dell'esperienza acquisita e su di essi la Civit ha espresso parere favorevole con Delibera n. 91/2010 in data 1 luglio 2010.

Successivamente l'ICE, con Delibera 235/2010 del 19 ottobre 2010, ha costituito la Struttura Tecnica Permanente, lo strumento operativo dell'Organismo Indipendente di Valutazione per l'attuazione degli adempimenti previsti dall'art. 14 del D.Lgs 150/2009 e presso il quale opera in via permanente per il raccordo e l'integrazione tra i sistemi di monitoraggio interni.

3.1. Breve profilo storico dell'ICE

L'Istituto nazionale per il Commercio Estero è stato costituito nel 1926 con il nome Ine (Istituto Nazionale per le Esportazioni) e dopo una serie di trasformazioni da ente parastatale, poi negli anni ottanta diventato ente di diritto pubblico con criteri privatistici, negli anni novanta è stato reinserito nel sistema parastatale come ente pubblico non economico fino alla sua soppressione con Legge n. 111 del 6 luglio 2011. Recentemente, con Legge n. 214 del 22 dicembre 2011 è stata istituita l'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane - attualmente in gestione transitoria - come ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposto ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministero dello Sviluppo Economico che li esercita sentiti, per le materie di rispettiva competenza, il Ministero degli Affari Esteri ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Le funzioni e la struttura organizzativa della neonata Agenzia saranno oggetto di definizione attraverso una serie di decreti che ne disegneranno i contorni nel dettaglio.

L'ICE, fino alla sua soppressione, ha avuto il compito di sviluppare, agevolare e promuovere i rapporti economici e commerciali con l'estero, nonché i processi di internazionalizzazione del sistema produttivo nazionale, con particolare attenzione alle esigenze delle piccole e medie imprese,

conformando la propria attività ai principi di efficienza ed economicità. La missione dell'ICE negli ultimi anni si è venuta via via potenziando ed ampliando, passando dalla semplice promozione del commercio con l'estero all'internazionalizzazione delle imprese italiane, in particolare Piccole e Medie Imprese che, per le modeste dimensioni possono avere difficoltà ad affermarsi sui mercati mondiali senza un adeguato e qualificato sostegno.

A tal fine l'ICE, sulla base delle linee direttrici emanate annualmente dal Ministero dello Sviluppo Economico, elaborava il Programma delle attività promozionali, assumendo le necessarie iniziative e curandone direttamente la realizzazione.

Le attività dell'ICE, che rappresentava il principale attore pubblico di sostegno all'export, erano riconducibili alle quattro funzioni cardine: Promozione, Informazione, Formazione ed Assistenza.

L'Istituto ha ottenuto e mantenuto la certificazione di qualità a norma ISO 9001 che garantisce la trasparenza dei processi, la condivisione degli obiettivi e degli standard nelle procedure di lavoro, la misura dell'efficacia dell'intervento, secondo un processo di monitoraggio costante teso al miglioramento continuo, in uno sforzo di progressivo coinvolgimento di tutti gli uffici in Italia e all'estero.

Nello svolgimento delle sue attività istituzionali, l'ICE si è avvalso di una struttura organizzativa articolata nella Sede centrale a Roma, nella rete di 17 Uffici in Italia e di 115 tra Uffici e Punti di Corrispondenza in 86 Paesi del mondo.

La struttura della Sede centrale era articolata in Dipartimenti, Aree, posizioni in staff al Direttore Generale e Coordinamenti. I Dipartimenti erano unità organizzative complesse, di pari peso dirigenziale fra loro, mentre le Aree erano invece unità organizzative semplici, anch'esse di pari peso fra loro.

3.2. Sistema di misurazione e valutazione della *performance* dell'ICE

Coerentemente con quanto stabilito dalla Delibera Civit n. 89/2010, l'ICE ha articolato il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa²⁵, al fine di illustrare gli strumenti ed i metodi di valutazione delle *performance* sia organizzativa che individuale, che si basa su tre elementi fondamentali:

- 1) Indicatori
- 2) *Target*
- 3) Infrastruttura e risorse di supporto²⁶

Per quanto riguarda gli indicatori, il Sistema adottato dall'ICE ha individuato una serie di informazioni di *performance* che, una volta acquisite ed elaborate, hanno assunto il ruolo di indicatori dei diversi ambiti decisionali (indicatori di *input*, di processo, di *output*, di efficienza e di *outcome*). Sono stati applicati i criteri fissati dalla Delibera Civit n. 89/2010 per la definizione degli indicatori principali di *performance*, per condurre il relativo test di fattibilità, nonché per condurre il test di validazione della qualità dell'indicatore. La rilevazione di queste dimensioni è stata resa possibile dall'implementazione di sistemi di contabilità economico-analitica, nonché di un sistema di cruscotto direzionale.

L'individuazione dei *target* associati agli indicatori è avvenuta tenendo conto dei seguenti criteri metodologici:

- ogni *target* è al contempo ambizioso ma realistico ed effettivamente raggiungibile;
- ogni *target* è fissato tenendo conto dei valori ottenuti negli anni precedenti o sulla base di un *benchmarking* esterno;
- ogni *target* è oggetto di periodico monitoraggio ed eventuale aggiornamento
- ogni *target* è stato sottoposto al test di solidità dal punto di vista qualitativo, come previsto dalla Delibera Civit n. 89/2010.

²⁵ Piano della *performance* dell'ICE per il triennio 2011-2013

²⁶ F. Monteduro, "La misurazione delle *performance*" in L.Hinna- M. Marcantoni, "Dalla riforma del pubblico impiego alla riforma della Pubblica Amministrazione, Franco Angeli Editore, Ottobre 2011

Il terzo elemento fondamentale è dato dall'infrastruttura di supporto, che consente che i dati siano acquisiti, confrontati, selezionati, analizzati, interpretati e diffusi. A tal proposito sono stati prima menzionati gli strumenti adottati dall'ICE, in particolar modo il "cruscotto direzionale", volto a misurare le *performance* della struttura e selezionare gli elementi più significativi utili agli organi decisionali dell'Istituto nelle scelte strategiche.

3.3. Il Piano della *performance* dell'ICE per il triennio 2011-2013

Il Piano della *performance* triennale è stato predisposto al 31 gennaio 2011, ai sensi dell'art. 10 c. 1 lett. a) del Decreto ed in coerenza con le Delibere Civit n. 88/2010, n. 89/2010 e n. 112/2010, che individuano la struttura e le modalità di redazione del Piano.

Il Piano triennale parte da una sintesi delle informazioni di interesse per i cittadini e gli *stakeholder*, attraverso una presentazione dell'ICE sia in termini di cifre che di mandato istituzionale e di *mission*. Collegando fra loro questi ultimi elementi con le aree strategiche, viene costruito l'albero delle *performance*. Successivamente viene condotta un'analisi del contesto esterno e del contesto interno presentata sinteticamente in un diagramma di *Swot analysis* e fissati gli obiettivi strategici ed operativi. Infine viene descritto il processo di redazione del Piano, la coerenza con la programmazione economico-finanziaria e di bilancio e le possibili azioni per il miglioramento del ciclo di gestione delle *performance*.

3.3.1. Sintesi delle informazioni di interesse per cittadini e *stakeholder*

Viene definita la funzione che svolge l'ICE nel panorama degli strumenti di supporto all'export italiano, attraverso la descrizione degli ambiti principali di azione: Promozione, Informazione, Formazione, Assistenza e Consulenza, Analisi e Studi di mercato.

Per la realizzazione dei fini istituzionali e per agevolare i processi di internazionalizzazione del sistema economico nazionale, l'ICE attua una qualificata attività di servizio operando sia con iniziative gestite autonomamente, sia su incarico di organismi pubblici e privati, svolgendo un ruolo

fondamentale di coordinamento, stimolo ed indirizzo per garantire efficacia ed efficienza agli interventi previsti. Vengono quindi descritte le diverse tipologie di collaborazione messe in atto con i diversi attori pubblici e privati: Accordi di programma con le Regioni, Accordi di settore con le Associazioni di categoria, Accordi-quadro con il sistema delle Camere di Commercio, Accordi con Università e con il Ministero dell'Ambiente.

Particolare rilievo ha assunto negli ultimi anni l'Accordo con Confindustria e Associazione Bancaria Italiana per le *missioni di sistema*, volte a rafforzare il sistema Italia nel mondo in tutte le sue dimensioni (culturale, artistica, economica, innovativa).

La partecipazione attiva degli stakeholder all'attività dell'ICE era prassi consolidata già precedentemente all'attuazione del Decreto n. 150/09, attraverso sistemi di monitoraggio della *customer satisfaction* a cui si sono aggiunte le iniziative previste dall' "operazione ascolto", con la quale sono state rilevate le esigenze di internazionalizzazione delle imprese per promuovere l'organizzazione di nuovi servizi o migliorare quelli esistenti.

3.3.2. Identità

Questo capitolo parte con uno schema dell'ICE in cifre, cui segue un approfondimento sul mandato istituzionale, che viene così sintetizzato: "sostenere il processo di internazionalizzazione, in particolare delle piccole e medie imprese, attraverso un sistema integrato di servizi specializzati di promozione, informazione, orientamento, consulenza e formazione".

La missione, così come chiarito dalla Delibera Civit n. 112/2010, identifica la ragion d'essere e l'ambito in cui l'organizzazione opera in termini di politiche e azioni perseguite. La missione rappresenta l'esplicitazione dei capisaldi strategici di fondo che guidano la selezione degli obiettivi che l'organizzazione intende perseguire attraverso il proprio operato.

Per meglio descrivere i legami fra il mandato istituzionale e la missione, articolati in un'unica area strategica, trasversale a più unità organizzative (dipartimenti, uffici, settori) detta "Sviluppo del sistema integrato dei servizi", viene impiegato l'albero della *performance*²⁷ di cui in questa sezione (Figura 1) è inserito un primo livello.

²⁷ L'Albero della *performance* è una mappa logica che rappresenta i legami fra mandato istituzionale, missione, visione, aree strategiche, obiettivi strategici e piani d'azione. Esso fornisce una rappresentazione articolata, completa, sintetica ed integrata della *performance* dell'amministrazione, cfr. Delibera Civit n. 112/2010

Gli altri livelli dell'albero sono sviluppati nella sezione successiva dedicata agli obiettivi.

Figura 1 - Albero della performance



Fonte: Piano della performance dell'ICE per il triennio 2011-2013

3.3.3. Analisi del contesto esterno ed interno

L'analisi del contesto esterno/interno presentata nel Piano è un elemento fondamentale di raccordo tra la missione, l'area strategica e la situazione reale interna dell'Istituto. Partendo dalle risorse disponibili e dalle specifiche criticità della struttura, sono stati individuati i punti di forza e di debolezza del contesto interno all'ICE e definite le opportunità e le "sfide" che presumibilmente l'Istituto si troverà ad affrontare.

Tale esame, teso a valorizzare i punti di forza e ridurre i punti di debolezza, è stato poi presentato in forma sintetica sotto forma di diagramma di *Swot Analysis*.

La *Swot Analysis* è uno strumento aziendalistico teso ad evidenziare: i punti di forza (*Strength*) e di debolezza (*Weakness*) dell'organizzazione (analisi dell'ambiente interno) nonché le opportunità (*Opportunity*) da cogliere e le sfide (*Threat*) da affrontare.

L'analisi del contesto esterno ha tenuto conto del posizionamento competitivo del sistema produttivo nazionale nell'ambito dell'economia internazionale, in funzione dei *trend* economici globali, di quelli italiani, delle problematiche connesse al processo di internazionalizzazione delle imprese italiane e delle esigenze ed attese espresse dagli *stakeholders* dell'ICE.

In particolare il *feedback* degli *stakeholder* è stato particolarmente utile ad individuare gli obiettivi strategici a cui tendere. Con riferimento alla missione dell'Istituto, è stata sottolineata l'esigenza di concentrare l'attività di sostegno a favore delle piccole e micro aziende, la maggioranza delle quali utilizza assai poco i servizi ICE più sofisticati. Particolare enfasi è stata posta sulla *promotion*, ritenuta il *core business* dell'attività dell'Istituto, nonché sull'abbandono del concetto di esportazione (di beni e servizi) come principale obiettivo del sostegno ICE. Ormai il vero fattore di successo sui mercati esteri è rappresentato dall'internazionalizzazione, intesa come capacità di trovare all'estero i partner e di organizzare con essi le reti di collaborazione. In tal senso sarebbe auspicata l'evoluzione dell'ente in un Istituto a vocazione europea, capace di costruire un sistema di alleanze, collaborazioni, scambi e sinergie con le altre *Trade Promotion Organizations*, al fine di sviluppare comuni strategie di competitività da promuovere a livello mondiale.

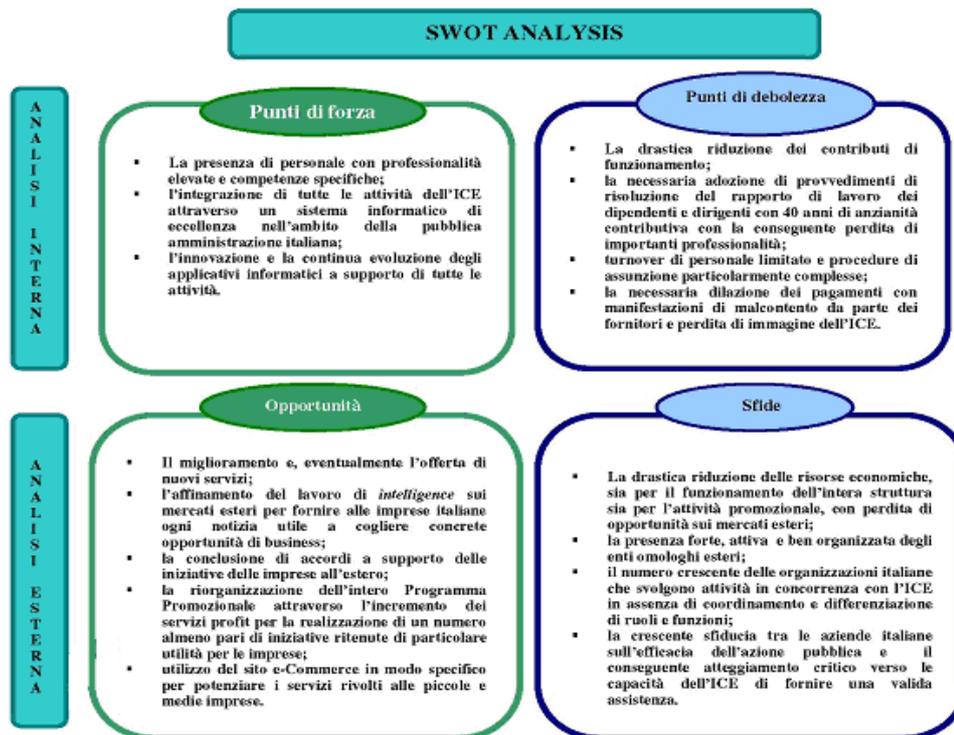
Nel campo dei servizi individuali alle imprese sono auspiccate la riduzione del numero dei servizi, la cui gamma è troppo numerosa e dispersiva, e il passaggio da una linea di assistenza generalistica ad una linea di crescente personalizzazione e specializzazione. Anche per i servizi informativi è stata ribadita l'esigenza di assicurare agli operatori un'informazione altamente specialistica, mirata e settoriale, e di aggiornare costantemente i portali.

In termini di "sfide" la principale è quella di fronteggiare l'azione degli enti omologhi esteri, soprattutto dei Paesi principali concorrenti dei prodotti italiani sui mercati internazionali. La crescente tendenza a tagliare i fondi all'azione dell'Istituto ha portato ad un confronto impari rispetto agli altri Paesi. Un'altra sfida per l'ICE è mantenere il suo ruolo di sostegno all'export di fronte ad un crescente panorama di organizzazioni italiane (Camere di Commercio, Regioni, ecc.) che sempre più frequentemente offrono consulenza e sostegno alle iniziative delle imprese sui mercati esteri, con conseguenti inefficienti "sovrapposizioni". A questa problematica l'ICE ha risposto cercando un ruolo di collaborazione con questi enti, firmando Accordi e Convenzioni tese ad un più efficace coordinamento del sistema Italia. La sfida più difficile da vincere è stata e rimane sicuramente la drastica riduzione delle risorse economiche, da cui è derivata la forzata decisione di

ridurre la presenza dell'Istituto su alcuni mercati internazionali, sia in termini di strutture stabilmente *in loco*, sia come numero di iniziative promozionali realizzabili, con conseguente perdita di opportunità per l'azione di numerosi utenti sui mercati esteri.

Sul piano dell'analisi del contesto interno viene presentata una dettagliata descrizione dell'assetto organizzativo dell'ICE, in termini di analisi quali-quantitativa delle risorse umane. In particolare viene segnalata una consistenza organica molto al di sotto della dotazione organica prevista, un crescente depauperamento della consistenza numerica del personale cui non fa seguito alcuna assunzione malgrado il completamento della procedura di selezione per 118 posti messi a concorso pubblico già nell'anno 2010. Nel contempo, in considerazione delle esigenze temporanee su specifici progetti, l'Istituto ha fatto ricorso alla somministrazione di lavoro a tempo determinato. Riguardo alla dinamica delle risorse economiche assegnate all'Istituto negli ultimi tre anni e alle proiezioni per il prossimo triennio, si prevede un'assegnazione finanziaria fissa per tutto il triennio in esame, dopo un triennio di forti tagli per importi pari a circa il 20 % degli stanziamenti precedenti. Parallelamente viene presentata un'analisi dettagliata delle risorse informatiche strumentali dell'Istituto.

Figura 2 – Swot analysis



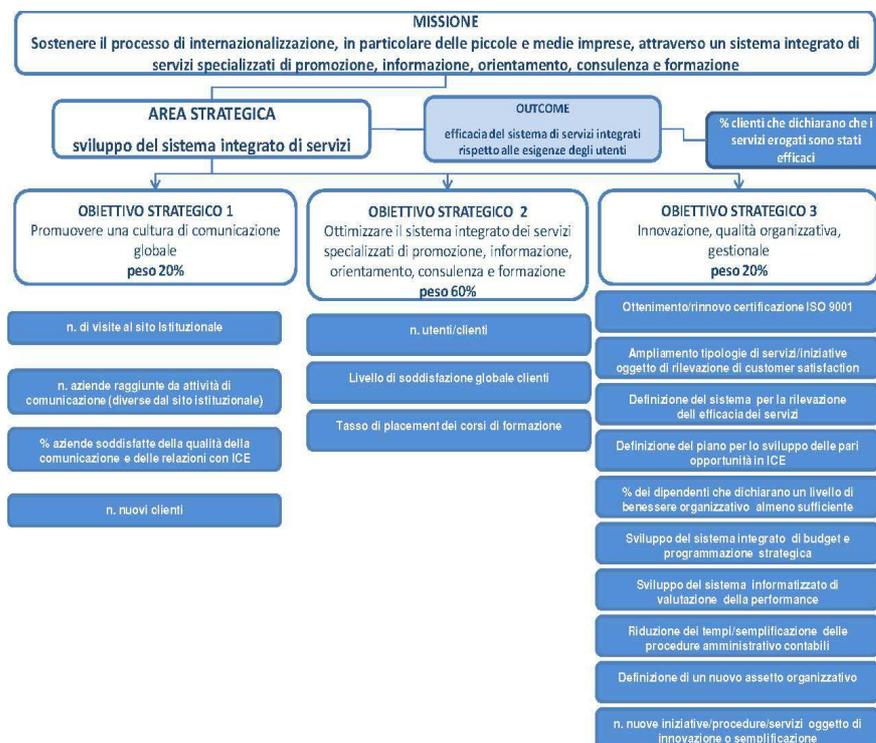
Fonte: Piano della *performance* dell'ICE per il triennio 2011-2013

3.3.4. Obiettivi strategici

Gli obiettivi strategici costituiscono la traduzione concreta, logica, consequenziale del disegno complessivo dell'Istituto, come definito nel mandato istituzionale, nella *mission* e nell'individuazione dell'area strategica di intervento. Tale scelta scaturisce da un'approfondita valutazione sia delle caratteristiche ed esigenze del contesto esterno che da volontà interna. Si tratta quindi di un'ampia verifica che ha coinvolto sia i dirigenti dell'Istituto sia gli *stakeholder* esterni.

Gli obiettivi sono stati volutamente scelti come strettamente interconnessi gli uni agli altri, allo scopo di evitare ogni rischio di frammentazione oltre che di favorire un'azione sinergica. Ai tre obiettivi strategici individuati viene assegnato un diverso peso e associata una serie di indicatori che comprendono gli otto ambiti di misurazione e valutazione della *performance* di cui all'art. 8 del D. Lgs. 150/2010. Per ciascun obiettivo e per ogni indicatore sono poi determinati i valori consuntivi per l'anno 2010 e, in funzione di questi, i target per il triennio 2011-2013.

Figura 3 - Obiettivi strategici dell'ICE per il triennio 2011-2013



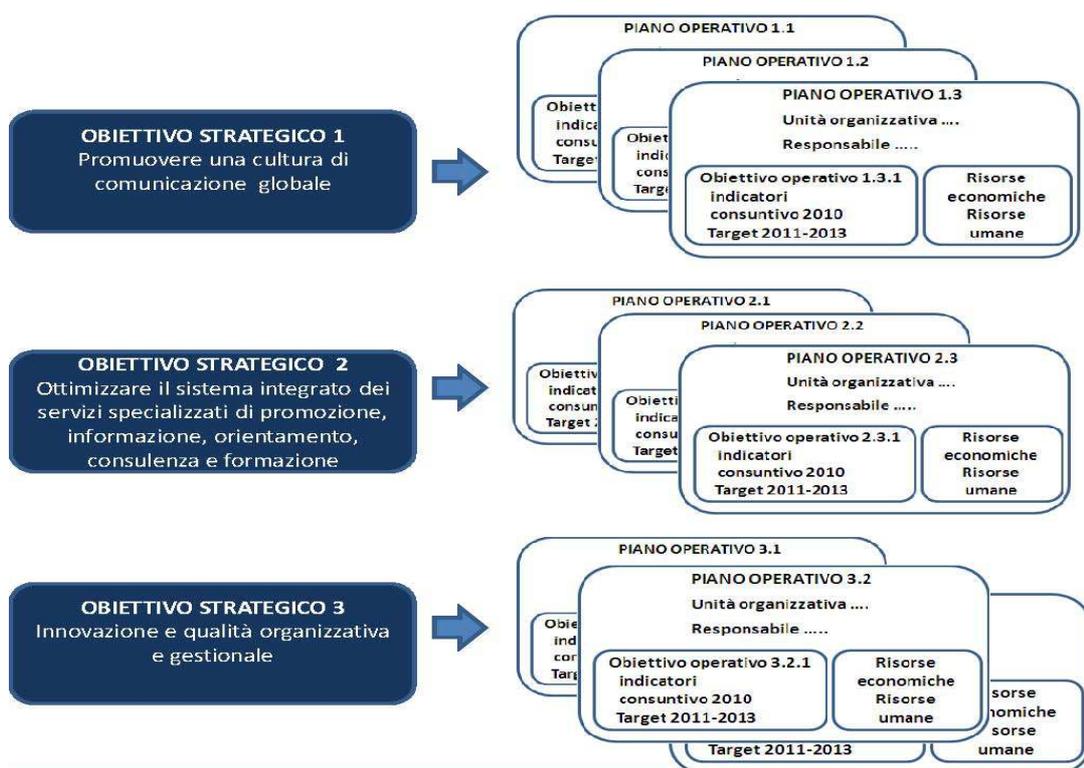
Fonte: Piano della *performance* dell'ICE per il triennio 2011-2013

3.3.5 Passaggio dagli obiettivi strategici agli obiettivi operativi

Gli obiettivi strategici sono stati declinati in specifici piani operativi attraverso un processo a “cascata” rappresentato nella Figura 4.

Il processo di *cascading* presenta una declinazione degli obiettivi, sia nel tempo (dagli obiettivi strategici di lungo periodo a quelli operativi di breve periodo), sia dai livelli organizzativi più elevati dell'amministrazione fino alle singole unità organizzative ed agli individui.²⁸

Figura 4 - Il processo di *cascading* nella definizione dei piani operativi



Fonte: Piano della *performance* dell'ICE per il triennio 2011-2013

²⁸ Delibera Civit n. 114/2010

3.4. Giudizio Civit sul Piano di valutazione della *performance* dell'ICE

In applicazione dell'art. 13, c. 6 lett. c), la Civit ha verificato la corretta predisposizione dei Piani e delle Relazioni sulla *performance* delle diverse amministrazioni, formulando osservazioni e specifici rilievi. In particolare, il monitoraggio sulla corretta applicazione degli strumenti individuati dal Decreto Legislativo e dai relativi indirizzi formulati dalla Commissione nel primo anno di attività (con le Delibere nn. 88, 89, 104, 105, 112 e 114 del 2010) ha consentito di valutare lo stato di attuazione della riforma, realizzare un'azione di accompagnamento mirato ed efficace per le amministrazioni e fornire ulteriori indirizzi che tenessero conto delle buone prassi e criticità riscontrate.

A tal fine la Commissione ha approvato e pubblicato sul sito istituzionale i prospetti generali di analisi dei Piani della *performance*, dei Programmi triennali per la trasparenza ed integrità nonché dei siti istituzionali, in forma di griglie di valutazione.

In particolare la griglia relativa al Piano della *performance* è strutturata sulle seguenti tre dimensioni:

- 1) ***Compliance (conformità) al Decreto***, agli indirizzi della Commissione e al Sistema di misurazione e valutazione della *performance* adottato dall'amministrazione;
- 2) ***Qualità del Piano***, con particolare riferimento ad obiettivi, indicatori e target;
- 3) ***Qualità del processo*** di adozione del documento.

Tali tre dimensioni, a loro volta, sono articolate in criteri e sottocriteri, cui è associato un sistema di pesi che tiene conto dell'importanza relativa dei singoli elementi.

L'impiego delle griglie di valutazione ha consentito alla Civit di procedere alla mappatura del livello di "maturità" delle amministrazioni rispetto a quanto previsto dal Decreto, individuare le criticità in termini di aree di miglioramento delle amministrazioni ed infine di evidenziare le buone prassi, in modo da consentire un confronto fra le amministrazioni che ne favorisse una crescita diffusa.

Per migliorare la significatività dell'analisi, la Civit ha esaminato separatamente i Ministeri rispetto agli Enti pubblici nazionali, per un confronto fra Enti più omogenei.

L'ICE è stato inserito nella categoria "Altri Enti" all'interno del gruppo "Enti Pubblici Nazionali", di cui facevano parte anche gli Enti di Ricerca, gli Enti Parco e gli Enti Previdenziali.

La valutazione fatta dalla Civit circa le prime due dimensioni (*Compliance* e *Qualità del Piano*) è stata rappresentata nel seguente Diagramma:

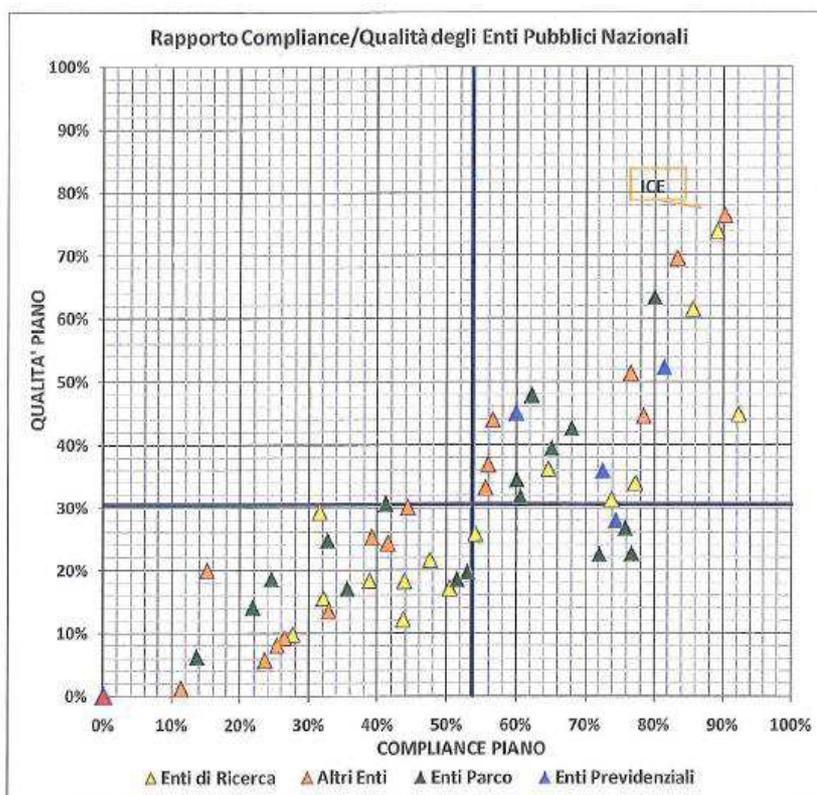


Figura 2: Diagramma relativo alla *Compliance* e alla *Qualità dei Piani* della *performance* degli Enti Pubblici Nazionali

Il diagramma mostra il posizionamento dell'ICE rispetto alle due dimensioni analizzate. I punteggi assegnati alle due dimensioni sono stati calcolati utilizzando il sistema di pesi citato precedentemente, senza introdurre fattori correttivi connessi alla "complessità del contesto" delle singole amministrazioni.

L'ICE ha registrato una valutazione ottima per la dimensione *compliance* (90%) e molto buona per la dimensione *qualità del Piano* (76%). In virtù di tali punteggi l'Ente è stato collocato nel quadrante in alto a destra (valori superiori alla media in entrambe le dimensioni) sia rispetto a tutte le 52 amministrazioni considerate, sia relativamente al comparto di riferimento (Altri Enti).

Nel dicembre del 2010 all'ICE era già stata riconosciuta una posizione di eccellenza e di *best practice* per il suo "Sistema di misurazione e valutazione delle *performance*", un modello innovativo e di riferimento in tutta la pubblica amministrazione che rafforza e qualifica l'intero sistema gestionale dell'Istituto.

I prestigiosi riconoscimenti certificano l'efficienza istituzionale e la crescita della qualità dei servizi erogati alle imprese, attribuendo un valore concreto all'azione intrapresa dall'ICE per il rinnovamento del sostegno pubblico all'internazionalizzazione.