

APPROFONDIMENTI | Riviste

## Le nuove Linee Guida del Dfp sulla performance individuale

 Pratica Amministrativa | 20 gennaio 2020 | di Luca Tamassia e Angelo Maria Savazzi

Il 23 dicembre scorso sono state pubblicate le linee guida n. 5 del Dipartimento della Funzione pubblica che forniscono indicazioni metodologiche sulla misurazione e valutazione della performance individuale; le linee guida rappresentano il completamento dei contenuti delle precedenti indicazioni riportate nelle linee guida nn. 1 e 2, concernenti rispettivamente il Piano della performance e i Sistemi di misurazione e valutazione. Le linee guida sono indirizzate a tutte le amministrazioni e arrivano a due anni dall'entrata in vigore del DLgs 74/2017 che ha introdotto norme che richiedevano alle amministrazioni di adeguare i propri ordinamenti, soprattutto rispetto al tema oggetto delle linee guida, entro il 21 dicembre 2017, cioè entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, decorsi i quali per tutte le amministrazioni si sarebbero dovute applicare direttamente le norme del DLgs 150/2009, fermo restando la possibilità di esercitare la propria autonomia anche successivamente nell'ambito degli spazi di discrezionalità consentiti.

Le linee guida sono state diffuse in attuazione della previsione dell'articolo 3, comma 1, Dpr 105/2016 e dell'articolo 3, comma 2, del DLgs 150/2009 il quale, con norma di principio applicabile anche alle regioni e agli enti locali, per effetto del successivo articolo 16, stabilisce che *“Ogni amministrazione pubblica è tenuta a misurare ed a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti, secondo ... gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica”*.

Va considerato che le norme sulla performance individuale (in particolare gli artt. 9 e 19, DLgs 150/2009) rientrano tra quelle richiamate dall'articolo 16, per cui si tratta di disposizioni applicabili anche agli enti territoriali che avrebbero già dovuto adeguare i propri ordinamenti.

### Performance organizzativa e performance individuale

Le linee guida introducono un elemento di chiarezza circa la distinzione tra performance organizzativa e performance individuale, partendo dalla constatazione che sul piano applicativo la distinzione non è sempre risultata esplicita e immediata, e ne individuano i punti di contatto. Vengono rinviate a successive linee guida le ulteriori indicazioni circa i riflessi che le due valutazioni devono avere, distintamente, in relazione agli istituti premiali coinvolti. Infatti i risultati di performance organizzativa conseguiti costituiscono ormai parte integrante del sistema di premialità. In questo senso depongono diverse disposizioni di legge nonché le previsioni dei CCNL 21.5.2018. Innanzitutto l'articolo 45, DLgs 165/2001 dopo avere stabilito che i trattamenti economici fondamentali e accessori sono definiti dalla contrattazione collettiva, al terzo comma stabilisce che i medesimi contratti definiscono le risorse da destinare a premiare rispettivamente la performance organizzativa e la performance individuale. È lo stesso articolo 45, comma 3, citato a definire quale

performance organizzativa debba essere premiata con l'inciso che fa riferimento *“all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione”*. Per confermare tale approccio, dal punto di vista degli istituti premiali, interviene anche l'articolo 19, DLgs 150/2009 per il quale da un lato è sempre la contrattazione collettiva nazionale a stabilire le quote di risorse destinate a remunerare (*“rispettivamente”*, proprio a sottolineare l'autonoma rilevanza premiale dei due livelli di performance) la performance organizzativa e la performance individuale, e dall'altro, per i dirigenti il riferimento è alla retribuzione di risultato che quindi deve essere ripartita in due quote, una prima quota finalizzata a remunerare la performance organizzativa ed una seconda quota la performance individuale.

La distinta premialità associata ai risultati di performance organizzativa e di performance individuale non esclude, come correttamente rilevato dalle linee guida, che i risultati di performance organizzativa abbiano una rilevanza, in particolare per i dirigenti, sulla performance individuale; anzi gli indicatori relativi all'unità organizzativa di diretta responsabilità devono avere, in base all'articolo 9 del medesimo decreto, un peso prevalente.

### **Lo schema valutativo della performance individuale**

Desta qualche perplessità l'utilizzo, in più parti del documento, nell'ambito dello schema valutativo della performance individuale, dell'inciso *“eventuale”* con riferimento agli obiettivi individuali che, invece, sono parte integrante della valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale del comparto (per questi ultimi gli obiettivi individuali possono anche essere di gruppo, da non confondere con il contributo alla performance organizzativa della struttura di appartenenza). Gli obiettivi individuali, quindi, sembrano essere parte integrante dello schema valutativo individuale e non rientra nell'autonomia degli enti escluderli surrettiziamente con la previsione di un peso pari a zero.

Le linee guida propongono una interessante lettura dello schema valutativo individuale (*“sistema a geometria variabile”*) che, in particolare, prevede la possibilità di attribuire un peso differente alle diverse dimensioni che compongono la performance individuale in relazione alle diverse finalità cui la valutazione concorre (erogazione trattamento accessorio, sviluppo delle competenze attraverso l'individuazione di percorsi formativi e professionali specifici, conferimento degli incarichi, progressioni economiche e di carriera). La diversa pesatura delle dimensioni della performance individuale tuttavia non può consentire, a parere di chi scrive, alle amministrazioni di escludere una delle dimensioni attraverso l'attribuzione di un peso pari a zero. Enfatizzare alcune dimensioni che si ritengono rilevanti per perseguire le diverse finalità della performance individuale rientra nell'autonomia delle amministrazioni che non può spingersi a escludere totalmente una o più dimensioni, come proposto, invece, dalle linee guida. L'articolo 9 del DLgs 150/2009 individua gli ambiti di valutazione della performance individuale che, pertanto, devono essere tutti presenti nel sistema di cui all'articolo 7 al quale vengono rimesse le modalità con le quali ciascun ambito deve concorrere alla performance individuale nel quadro del principio definito dall'articolo 9.

Il sistema a *“geometria variabile”* proposto nelle linee guida implica che la valutazione della performance individuale non abbia un unico esito ma si configuri diversamente in base alle finalità cui è indirizzata. A parte quanto si è visto sulla ipotesi di non considerare alcune dimensioni che, invece, l'articolo 9 indica come parte inscindibile della performance individuale, esiste il dubbio che tale impostazione possa determinare esiti valutativi positivi, per esempio, ai fini del trattamento

accessorio, che possano non essere tali ai fini dell'attribuzione delle progressioni economiche o per il conferimento di incarichi di responsabilità e viceversa; questo esito appare paradossale in considerazione del fatto che l'impianto normativo sembra indirizzato ad un esito della performance individuale unico, da considerare per le diverse finalità previste, unitamente ad altri criteri valutativi, come definito dall'articolo 9.

A titolo di esempio, per le progressioni economiche, disciplinate dall'articolo 23 del DLgs 150/2009 e dall'articolo 16 Ccnl 21.5.2019, è prevista la rilevanza della performance individuale dell'ultimo triennio per la cui declinazione non può che farsi riferimento a tutte le dimensioni valutative previste dall'articolo 9 del DLgs 150/2009 che si configurano come un esito unitario non suscettibile di diversa determinazione in relazione all'utilizzo che delle valutazioni individuali viene poi fatto. Accanto alla rilevanza delle valutazioni della performance individuale le amministrazioni possono considerare, prevedendo un'apposita ponderazione, l'esperienza professionale maturata negli ambiti professionali di riferimento e/o le competenze acquisite e certificate a seguito di processi formativi.

### **I metodi di valutazione**

Le linee guida descrivono i diversi metodi di valutazione che le amministrazioni possono attivare accanto alla classica valutazione del dirigente nei confronti dei propri collaboratori, dirigenti e non. Come è noto la valutazione del personale assegnato alla propria struttura è un compito connesso alla posizione dirigenziale che, tra l'altro, rientra tra le funzioni non delegabili. Ciò tuttavia non impedisce alle amministrazioni di utilizzare, a complemento, ulteriori metodi valutativi: la valutazione dal basso, la valutazione tra pari, la valutazione da parte di cittadini ed utenti (peraltro trattata nelle linee guida n. 4) e la valutazione a 360 gradi come combinazione di tutte le altre forme di valutazione.

Anche in questo caso, secondo l'impostazione delle linee guida, l'utilizzo dei diversi metodi di valutazione adottati dall'ente viene legata alle diverse finalità della valutazione individuale per cui è ben possibile che non si giunga ad un unico esito ma a diversi esiti tra di loro anche configgenti. La definizione e l'utilizzo di metodi diversi è certamente un aspetto che rientra nell'autonomia decisionale degli enti, che terrà conto delle condizioni di contesto anche sotto l'aspetto organizzativo; tuttavia sarebbe opportuno che la partecipazione dei diversi soggetti al processo valutativo determinasse un esito unico, da qualificare, appunto, come performance individuale. Altrimenti gli effetti distorsivi sopra evidenziati sarebbero destinati inevitabilmente a presentarsi.

Una particolare attenzione va posta ai punti di debolezza di ciascun metodo valutativo che, come correttamente evidenziato dalle linee guida, si prestano ad essere attuati nei diversi contesti in relazione al diverso grado di maturità del Sistema (livello di condivisione del Sistema nell'organizzazione, numero di anni in cui è stato introdotto) e di complessità organizzativa. In assenza di questa analisi preventiva si rischia di inserire modalità valutative non idonee e controproducenti rispetto alle finalità proprie del sistema valutativo che, indipendentemente al metodo di valutazione introdotto, deve essere abbinato a momenti di feedback formali e informali, quale leva per orientare e accompagnare le persone nel loro sviluppo professionale e per dare e ricevere ritorni specialmente in quei contesti organizzativi con un numero elevato di valutati per ciascun valutatore. Per questi contesti viene suggerito di individuare figure intermedie capaci di supportare il valutatore nella formulazione del giudizio, di favorire la comunicazione interna, la condivisione delle dimensioni oggetto di valutazione e delle finalità sottese al Sistema.

## **Tempistiche e frequenza della valutazione**

La frequenza delle valutazioni costituisce una variabile che deve essere attentamente gestita per evitare che gli esiti delle stesse siano conosciuti solo a conclusione del periodo di riferimento senza che vi siano stati monitoraggi in grado di ri-orientare l'azione dei collaboratori. L'assenza di interventi infra-annuali rischia di rendere la valutazione finale poco sostenibile e ciò sia con riferimento ai risultati degli obiettivi che ai comportamenti manageriali, professionali e organizzativi. Su questo tema ci si poteva aspettare dalle linee guida un maggiore approfondimento non legate solo alla tempistica della valutazione in relazione alle diverse finalità.

Spesso ci si trova nelle realtà operative a dover affrontare il tema dei riflessi sul processo valutativo delle modifiche ai compiti e alle responsabilità del personale, legati ad ipotesi di mobilità interna o di modifiche degli incarichi dirigenziali, connesse a riassetto organizzativi o, più in generale, alla rotazione degli incarichi o rispetto a particolari posizioni di lavoro temporanee come si verifica nelle ipotesi di comando e distacco funzionale. Anche rispetto questi temi non vi sono dalle linee guida indicazioni specifiche.

## **Ulteriori aspetti**

Il tema della performance individuale necessita di ulteriori approfondimenti rispetto ad altri interventi sui quali le disposizioni di principio richiedono alle amministrazioni di determinarsi. L'articolo 9, comma 1, del DLgs 150/2009, con riferimento allo schema valutativo dei dirigenti, prevede che la valutazione individuale si sviluppi, tra l'altro, sui comportamenti organizzativi *“richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate”*; non potendo predefinire uno schema valutativo adeguato per tutte le funzioni assegnate occorre consentire di integrare e specificare le declaratorie generali previste dal Sistema. D'altra parte trattandosi di dimensioni valutative che si esprimono con una forte carica soggettiva e percettiva (al contrario delle altre dimensioni) occorre consentire ai dirigenti valutatori l'individuazione dei comportamenti attesi (sempre nell'ambito del quadro definitorio previsto dal Sistema). Su questo specifico aspetto, che è stato oggetto di esplicita previsione con il DLgs 74/2017, sarebbe stato interessante avere suggerimenti utili alla configurazione dei sistemi di valutazione considerato che, se la valutazione è una leva strategica per la gestione delle risorse umane assegnate, come ribadito dalle linee guida, per funzionare ha bisogno del giusto grado di flessibilità operativa per cui sarebbero utili appropriate indicazioni metodologiche.

Non sono presenti indicazioni circa le modalità applicative dell'articolo 9, comma 1-bis del DLgs 150/2009 che, in tema della performance individuale dei dirigenti di strutture articolate in direzioni generali, prevede l'ulteriore dimensione valutativa rappresentata dagli *“obiettivi individuati nella direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione e nel Piano della performance, nonché di quelli specifici definiti nel contratto individuale”*. Sulla previsione degli obiettivi specifici definiti nel contratto individuale sarebbe stato utile offrire indicazioni metodologiche circa la loro declinazione nello schema di valutazione individuale.

## **Le procedure di conciliazione**

Sulle procedure di conciliazione le linee guida offrono una lettura secondo la quale sono finalizzate a formulare una proposta che *“le parti sono libere di accettare o meno”* e non hanno lo scopo di pervenire alla riformulazione unilaterale del giudizio, non trattandosi di un riesame ma di una procedura finalizzata a prevenire eventuali contenziosi attraverso l'esame delle posizioni delle parti, valutatore e

valutato. Conseguentemente, seguendo questo schema deve essere prevista l'individuazione di un soggetto terzo che può essere chiamato in causa dal valutato qualora non concordi con gli esiti della valutazione.

Le indicazioni fornite sono sintomatiche di un contesto nel quale le soluzioni che le amministrazioni possono adottare spaziano in modo abbastanza significativo; il sistema di misurazione e valutazione adottato ex articolo 7 del Dlgs 150/2009, ed è questo l'unico dato certo, deve descrivere le procedure e le regole per l'attivazione e gestione della procedura conciliativa nonché deve individuare il soggetto cui la conciliazione è affidata, prevedendo anche le modalità di conclusione della medesima procedura.

### **La valutazione negativa**

Circa la valutazione negativa le linee guida ribadiscono che al sistema di misurazione e valutazione è richiesto di definire una soglia minima di punteggio al di sotto della quale la valutazione deve considerarsi negativa. Anche se vengono richiamate le norme interessate e cioè l'articolo 3, comma 5-bis, del Dlgs 150/2009 e l'articolo 55-quater, comma 1, lettera 5-quinquies del Dlgs 165/2001, non viene data evidenza al fatto che la valutazione negativa ha rilievo ai fini della irrogazione della sanzione disciplinare del licenziamento nella misura in cui ci si trovi di fronte ad *“un insufficiente rendimento, dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, stabiliti da norme legislative e o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti o provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza, e rilevato dalla costante valutazione negativa della performance del dipendente ... nell'ultimo triennio”*; siamo in presenza di una complicata interrelazione tra la definizione di “insufficiente rendimento” e il fatto che lo stesso deve essere rilevato (ovvero intercettato) nell'ambito di una valutazione negativa, per cui sarà interessante un maggior approfondimento nell'ambito di ulteriori indicazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica. Infatti, se è vero che la valutazione negativa va definita nel sistema di misurazione e valutazione (soglia di punteggio), per le finalità previste dall'articolo 55-quater del Dlgs 165/2001 occorre che la stessa sia accompagnata da “insufficiente rendimento” (come definito dalla norma richiamata) e la valutazione negativa deve essere resa a tali fini specifici per avere rilevanza disciplinare.

### **Conclusioni**

Le linee guida forniscono degli elementi di riflessione e lasciano aperti alcuni temi; interessante quello sulle frontiere della valutazione che, se pensate solo nell'ottica degli istituti di incentivazione monetaria, rischiano di indebolire l'utilità complessiva dei sistemi valutativi; occorre pensare a diversi meccanismi di premialità che tengano conto degli effetti motivazionali e di engagement del personale in funzione delle diverse categorie di potenziali beneficiari, attraverso meccanismi di personalizzazione che tengano conto anche del livello di anzianità e dell'età dei propri dipendenti. Sarebbe stato utile individuare alcune buone pratiche presenti nel panorama delle amministrazioni pubbliche italiane da descrivere soprattutto dal punto di vista applicativo; pur nella necessaria personalizzazione agli specifici contesti, avrebbero costituito una base di riferimento idonea a comprendere come alcune problematiche siano state affrontate in termini di impatto organizzativo, di risorse finanziarie e professionali utilizzate, di generazione di effettiva utilità per le amministrazioni in grado di determinare un miglioramento anche in termini di valorizzazione delle professionalità. Ciò a distanza di 10 anni dall'entrata in vigore del Dlgs 150/2009 avrebbe consentito di ripartire e di

capire se vi siano punte di eccellenza che possano costituire un utile riferimento per le restanti amministrazioni.

Infine, non vi sono indicazioni che possano aiutare le amministrazioni in relazione alla diversa complessità organizzativa e dimensionale, in relazione ai diversi servizi (di prossimità o meno) espletati; è vero che ogni metodologia deve essere calata negli specifici contesti, ma sarebbe interessante sapere cosa potrebbero fare in sede applicativa gli enti di piccole dimensioni, per esempio i comuni con una popolazione inferiore a 10.000 abitanti, e se in questi casi l'impostazione metodologica non debba invece essere perimetrata diversamente.