

4. Gli Organismi Indipendenti di Valutazione: un approfondimento

Definizione

L'Organismo Indipendente di Valutazione è individuato dalla legge⁵ come uno dei soggetti che concorrono a realizzare il processo di misurazione e valutazione delle amministrazioni pubbliche, essendo, in primo luogo, chiamato a garantirne la correttezza sul piano procedurale, ma anche l'affidabilità sul piano metodologico.

L'articolo 14 del D. Lgs. 150/2009 dispone che gli OIV possano essere costituiti dalle amministrazioni sia singolarmente che in via associata. Oltre all'obbligo di rispetto del vincolo di bilancio (gli OIV sono costituiti senza nuovi o maggiori oneri), questa disposizione sembra mirare anche a facilitare una omogeneità dell'impianto metodologico e del processo soprattutto tra amministrazioni di piccole dimensioni oltre che ad ottimizzare, se possibile, una distribuzione equa dei requisiti professionali previsti.⁶

Il nuovo assetto definito nel Titolo II richiede però un livello di coinvolgimento maggiore rispetto ai precedenti organi di controllo interno, in particolare se si tiene conto della funzione di monitoraggio e della funzione di tempestiva comunicazione in ordine alle criticità riscontrate secondo quanto previsto all'articolo 14, comma 4, lettere a) e b). Segnatamente, questo rappresenta un passaggio da organo di mero controllo ad attore del ciclo di gestione della performance.

L'OIV va dunque ad assumere nell'ordinamento delle amministrazioni una posizione peculiare, distinta anche rispetto agli uffici di diretta collaborazione, pur essendo chiamato ad operare in stretto raccordo con l'organo di indirizzo politico-amministrativo. I componenti OIV hanno nomina triennale, con possibilità di rinnovo per un ulteriore triennio, diversamente da quel che accade per gli incarichi di diretta collaborazione, la cui durata è direttamente rapportata al mandato dell'organo politico. Essi, inoltre, debbono rispondere ai requisiti appositamente stabiliti dalla Commissione Civit ed in funzione di questa previsione è, altresì, disposto che la Civit debba essere «sentita» dall'organo politico al momento della nomina dell'OIV e che ad essa debbono essere comunicati i curricula dei componenti dell'organismo.

Nella medesima prospettiva di "indipendenza" – che si caratterizza in un'elevata adeguatezza funzionale e tecnica, piuttosto che di un'affidabilità fiduciaria – è stabilito, infine, che i componenti degli OIV non abbiano incarichi o rapporti di collaborazione con le forze politiche o sindacali, al momento della nomina e nel triennio precedente.

⁵ Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150

⁶ Art. 14 comma 7 Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150

Dal contesto normativo, letto alla luce del ruolo e delle funzioni attribuite agli OIV dalla normativa primaria, discendono due ordini di conseguenze, attinenti rispettivamente alla collocazione dell'OIV nell'ambito dell'organizzazione di ciascuna amministrazione e alle competenze professionali richieste per coloro che vi fanno parte.

La collocazione, sul piano sistematico, deve essere tale da poter garantire autonomia ed imparzialità di giudizio e, al tempo stesso, assicurare l'effettività e l'autorevolezza istituzionale dell'esercizio delle funzioni. Ciò induce a ritenere, in linea generale e ferma ogni autonoma determinazione rimessa alla potestà organizzatoria dell'amministrazione, che gli OIV siano posti al di fuori dell'apparato amministrativo in senso stretto, rispetto al quale essi sono chiamati a svolgere i propri compiti in posizione di "indipendenza". Al tempo stesso, effettività e autorevolezza dell'esercizio delle funzioni richiedono una collocazione degli OIV in stretto collegamento con l'organo di indirizzo politico, ancorché al di fuori degli uffici di diretta collaborazione (come è comprovato dalla durata degli OIV svincolata da quella del vertice politico).

Va segnalato che la complessità delle funzioni degli OIV e, conseguentemente, la pluralità delle competenze professionali richieste fanno assumere rilevanza significativa alla struttura tecnica permanente, quale necessario supporto all'attività dell'OIV, nella quale assicurare quel carattere multidisciplinare delle professionalità che non può trovare sbocco unicamente nella composizione dell'OIV.

Nel definire la struttura degli OIV, le amministrazioni dovranno tener conto di alcuni elementi che si riflettono sui requisiti che dovranno possedere i componenti degli stessi:

- Ambito di applicazione;
- Organo monocratico o collegiale;
- Competenze esterne o interne;
- Tipologia delle competenze professionali;
- Aree per l'accertamento dei requisiti e strumenti per una decisione adeguata.

Tra i requisiti di nomina definiti dalla delibera n. 4 del 2010, vengono individuate le tipologie dei requisiti generali e i requisiti attinenti all'area delle conoscenze, i requisiti attinenti all'area delle esperienze professionali, i requisiti attinenti all'area delle capacità.

Attività

Come più volte anticipato le funzioni dell'Organismo indipendente di valutazione sono dettagliate dal legislatore all'art. 14 del D.Lgs. 150/2009 e per quanto concerne l'attività di monitoraggio e di funzionamento del sistema della valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni e l'elaborazione

della relazione annuale, le delibere Civit nn. 104, 112 e 114 del 2010, aiutano a comprendere meglio le attività a cui si fa riferimento.

Le attività di competenza dell'OIV, vengono dettagliate nei tempi (gli OIV sono tenuti a definire il sistema di misurazione delle performance - di seguito SMVP- entro il 30 settembre 2010, redigendo un primo documento che contenga gli elementi necessari indicati nel successivo paragrafo 2 della presente delibera) e nei modi, individuando e definendo alcuni principi di riferimento e contenuti necessari dei sistemi di misurazione. Tra i contenuti necessari, si evidenzia:

- la fase c.d. di definizione del processo (fasi, tempi e soggetti coinvolti) che deve dotare l'amministrazione e gli OIV di uno strumento di monitoraggio dell'effettivo funzionamento del sistema;
- la fase di perfezionamento nell'adozione del sistema, in cui la rendicontazione dei risultati è affidata nell'ambito della singola amministrazione, alla responsabilità di una pluralità di soggetti: l'organo di indirizzo politico-amministrativo, gli OIV e i dirigenti (di livello generale e non).

All'adozione e alle responsabilità degli OIV corrisponde sia l'elaborazione della relazione annuale sullo stato del SMVP, che il presidio svolto in maniera integrata e sistemica, del processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa nel suo complesso nonché delle proposte, all'organo di indirizzo politico, in materia di valutazione individuale per i dirigenti di livello generale.

La delibera 114 al punto 9 "Modalità di utilizzo delle informazioni risultanti dalla valutazione", mette in luce l'azione di evoluzione e miglioramento del funzionamento dei SMVP in termini di integrazione, solidità e copertura che, gli OIV, attraverso indagini specifiche sulle valutazioni effettuate (in particolare performance individuali) procedono a proporre. Qualora i miglioramenti proposti dall'OIV non vengano attuati nel periodo di valutazione successivo, l'OIV stesso potrà prendere in considerazione l'opportunità di segnalare tale criticità ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lettera b.

La delibera 112 invece fa riferimento alla struttura e modalità di redazione del Piano della performance (articolo 10, comma 1, lettera a), e al ruolo di collegamento che gli OIV sono chiamati a svolgere, supportando l'interazione tra gli organi di indirizzo politico-amministrativo e i dirigenti di vertice dell'amministrazione, nonché tra questi ultimi e i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative, ai fini della programmazione degli obiettivi. L'OIV, al pari delle strutture di staff (ufficio del controllo di gestione, ufficio studi, ufficio di pianificazione e programmazione, ecc.), supporta il processo di programmazione e l'interazione tra gli attori interni all'amministrazione garantendo l'obiettività e l'accuratezza metodologica di tale processo.

In mancanza di strutture di staff, sono gli stessi dirigenti o responsabili apicali che svolgono tale funzione.

L'OIV, coadiuvato dalla struttura tecnica permanente, deve diagnosticare il livello di evoluzione del CGP (diagnosi) e fare in modo che gli organi di indirizzo politico-amministrativo e i dirigenti siano responsabili dell'attuazione di specifiche azioni volte al suo miglioramento. L'individuazione della situazione di partenza e delle aree di miglioramento costituisce la base su cui l'OIV definirà una proposta di miglioramento da trasformare poi in obiettivi condivisi con l'amministrazione ed inseriti nel Piano.

Fermo restando i compiti individuati dalle lettere b, c, d, h⁷, le delibere 114, 122 e 123 chiariscono alcuni aspetti sollevati dalle amministrazioni centrali e dagli enti pubblici nazionali, in tema di valutazione dei dirigenti fatta dagli OIV.

Conformemente alla lettera e) del suddetto articolo 14, comma 4 che propone – sulla base del sistema di cui all'articolo 7 - all'organo di indirizzo politico-amministrativo la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi di cui al Titolo III, la delibera 114 osserva che poiché gli OIV effettuano una proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice, i quali presentano caratteristiche peculiari legate al loro ruolo, occorre evidenziare in quali elementi tale proposta si discosta dalla metodologia adottata per il restante personale dell'amministrazione.

La delibera 122 precisa se tra i soggetti valutati rientra anche il personale non contrattualizzato e se la valutazione è ad essi estesa. In particolare:

- la misurazione e valutazione della performance organizzativa deve essere operata senza alcuna eccezione;
- la misurazione e valutazione della performance individuale del personale contrattualizzato deve essere svolta dal responsabile della unità organizzativa, anche se parte di un rapporto non contrattualizzato;
- il responsabile dell'unità organizzativa parte di un rapporto contrattualizzato può operare la valutazione del personale non contrattualizzato, ma in applicazione dei criteri previsti per il rapporto non contrattualizzato.

⁷ b) comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato per la funzione pubblica e alla Commissione di cui all'articolo 13;

c) valida la relazione sulla performance di cui all'articolo 10 e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione;

d) garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi di cui al Titolo III, secondo quanto previsto dal presente decreto, dai contratti collettivi nazionali, dai contratti integrativi, dai regolamenti interni all'amministrazione, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità;

h) verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità.

La delibera 123 sempre in tema di valutazione della dirigenza, risolve la questione relativa all'individuazione dei dirigenti di vertice in relazione ai quali gli OIV devono proporre all'organo di indirizzo politico – amministrativo la valutazione annuale, ritenendo che il soggetto che deve operare la valutazione individuale va individuato in quello che ha assegnato gli obiettivi al valutando, con la conseguenza che l'OIV deve formulare la proposta della valutazione annuale prevista nei confronti dei soggetti ai quali l'organo di indirizzo politico – amministrativo ha assegnato gli obiettivi.

Infine, osservando i contenuti recitati dalle disposizioni lettere f⁸) e il comma 5⁹, la delibera 105/2010 individua le strutture competenti alla definizione e predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

L'articolo 15, comma 2, lettera d), del DLgs n. 150 del 2009 prevede, innanzitutto, che sia l'organo di indirizzo politico-amministrativo di ciascuna amministrazione a definire il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e gli eventuali aggiornamenti annuali.

L'attuazione della disciplina della trasparenza richiede un concorso di azioni positive a carico delle singole amministrazioni, ma anche dei soggetti tenuti alla vigilanza (ovvero OIV, dirigente referente, Commissione¹⁰) consistenti nell'immediata osservanza dei puntuali obblighi attualmente vigenti, nell'adozione e nell'applicazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, nel quale, tale processo di definizione potrà estrinsecarsi in una forma di "regia" condivisa con l'OIV, tenuto conto del fatto che la legge considera questo organo "responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione", nonché quale soggetto che "promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità".

Sarà, quindi, compito dell'OIV esercitare un'attività d'impulso e di attestazione dell'adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, con l'ausilio della struttura tecnica permanente.

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità dovrà, pertanto, contenere la previsione di un'agenda di incontri, ai fini della presentazione del Piano e della Relazione sulla performance.

Tali incontri potranno essere, inoltre, la sede opportuna per fornire informazioni sul Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, stante lo stretto collegamento tra la disciplina della trasparenza e quella della performance, nonché l'occasione per condividere best-practice, esperienze e i risultati delle rilevazioni

⁸ "E' responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione di cui all'articolo 13 e g) promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità di cui al presente Titolo".

⁹ " L'Organismo indipendente di valutazione della performance, sulla base di appositi modelli forniti dalla Commissione di cui all'articolo 13, cura annualmente la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo e il grado di condivisione del sistema di valutazione nonché la rilevazione della valutazione del proprio superiore gerarchico da parte del personale, e ne riferisce alla predetta Commissione".

¹⁰ Si vedano i paragrafi 4.1.4 e 6 della delibera.

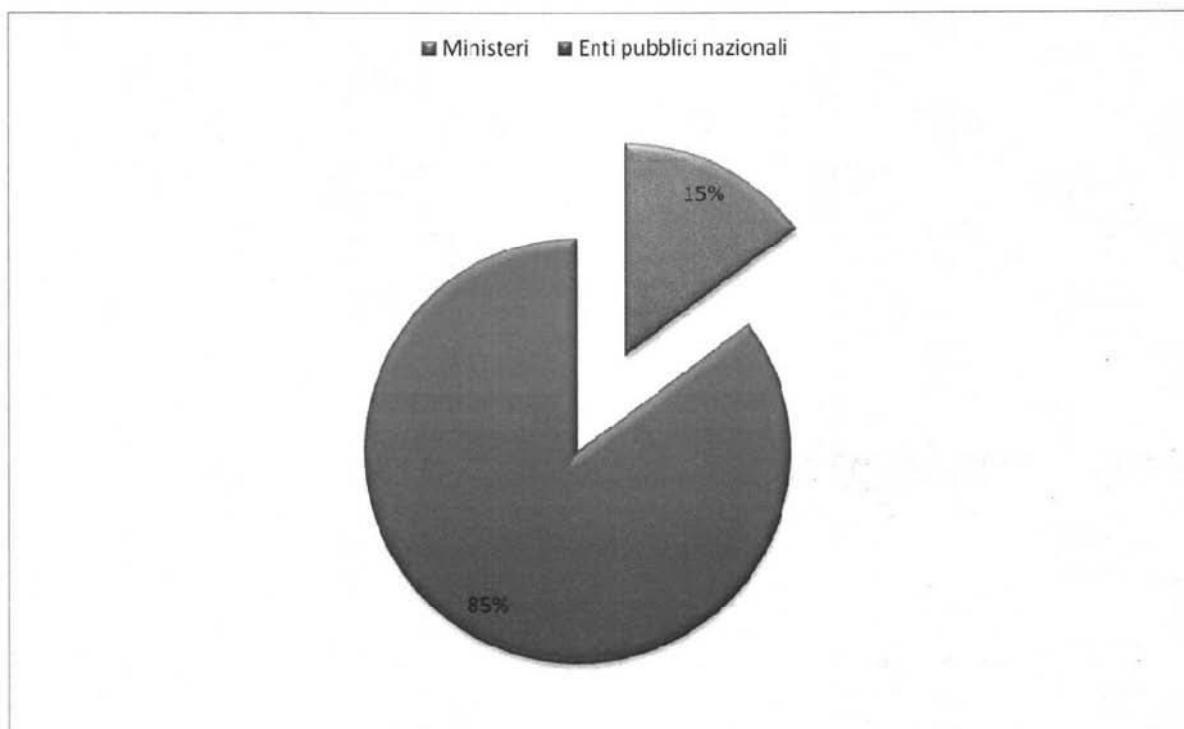
relative al “clima” lavorativo, al livello dell’organizzazione del lavoro, oltre che al grado di condivisione del Sistema di valutazione.

Al fine di una più efficace vigilanza sulle attività delle amministrazioni, la commissione Civit, in primo luogo, si avvarrà anche della cooperazione degli OIV delle singole amministrazioni, chiamati a promuovere e ad attestare l’assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all’integrità, ai sensi dell’articolo 14, comma 4, lettera g). Tali Organismi sono, pertanto, tenuti ad un costante aggiornamento della commissione Civit in ordine alle attività adottate dalle amministrazioni in materia di trasparenza, all’attuazione del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità ed ai relativi sviluppi.

La composizione degli OIV

L'analisi è stata condotta sul totale delle amministrazioni centrali che alla data del 7 marzo 2011 risultano aver nominato l'Organismo Indipendente di Valutazione con riferimento a dati in possesso della Commissione Civit corrispondenti a 12 Ministeri e 69 Enti pubblici nazionali.

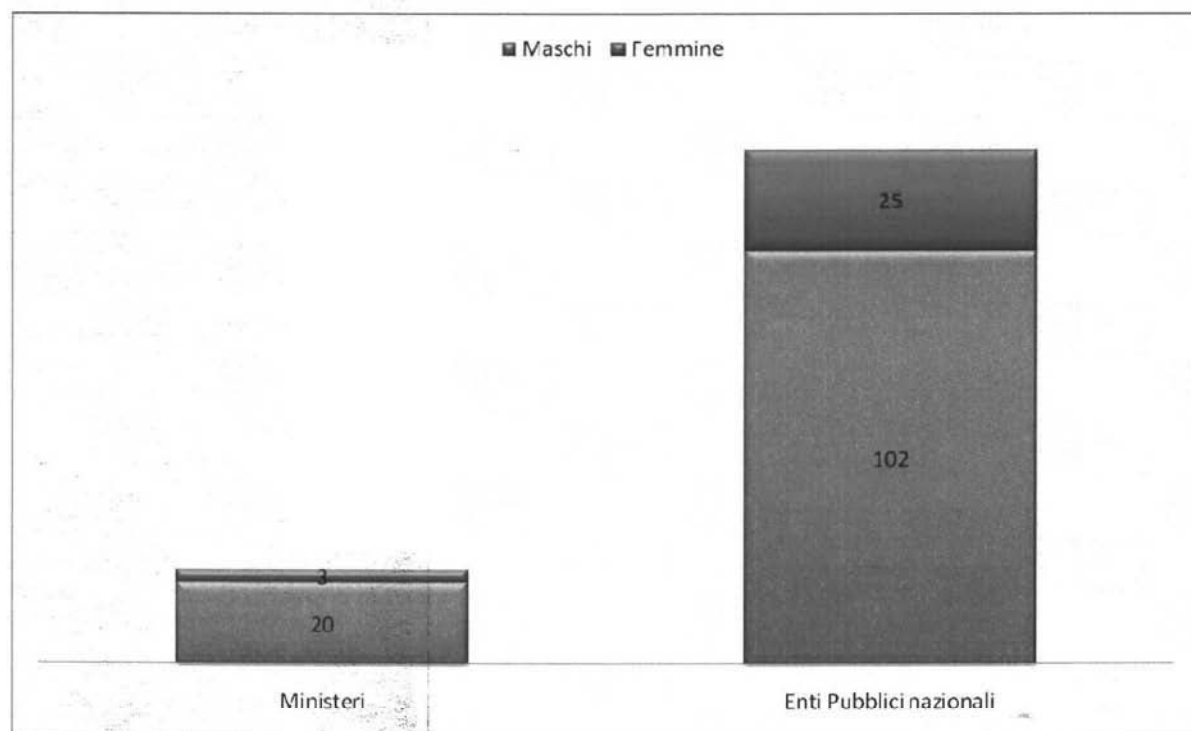
Universo di riferimento



Lo sforzo profuso dalla commissione Civit nell'individuare l'equilibrio di genere come requisito generale di nomina dei componenti¹¹, appare poco applicato. Si osserva infatti che sui 150 componenti gli OIV, 23 unità per i Ministeri e 127 per i c.d. Enti pubblici, la composizione di genere prevalente (cumulata tra ministeri ed enti pubblici nazionali) è maschile con un'incidenza appena superiore al 80 %.

¹¹ Cfr. delibera 4/2010 "2.3. (Equilibrio di genere) La scelta dei componenti deve essere tale da favorire, anche con riferimento alla struttura tecnica permanente, il rispetto dell'equilibrio di genere."

Composizione di genere degli OIV per tipologia di Ente (valori assoluti)



Per quanto attiene i settori disciplinari di appartenenza dei componenti si rileva che la formazione giuridica ed economica si assesta ad un valore complessivo pari al 67% del totale. Seguono la formazione relativa alle scienze politiche (11 %) e per un valore ciascuno del 7% per le formazioni ingegneria¹², lauree tecnico-scientifiche¹³ e laurea umanistica¹⁴.

Settore disciplinare dei componenti OIV

Formazione universitaria	N	%
Economia	50	33,33%
Giurisprudenza	51	34,00%
Ingegneria	11	7,33%
Laurea tecnico - scientifica	11	7,33%
Laurea umanistica	11	7,33%
Sc. Politiche	16	10,67%
TOTALE	150	100,00%

12 Per una lettura più semplice si è preferito in fase di elaborazione, raggruppare le specializzazioni ingegneristiche (aereo, civile, elettronica, gestionale, informatica, meccanica, nucleare) nell'unica voce ingegneria.

13 Per una lettura più semplice si è preferito in fase di elaborazione, raggruppare le specializzazioni scientifiche (agraria, architettura, chimica, fisica, scienze biologiche, scienze geologiche, urbanistica) nell'unica voce lauree tecnico-scientifiche.

14 Per una lettura più semplice si è preferito in fase di elaborazione, raggruppare le specializzazioni umanistiche (filosofia, lettere moderne, pedagogia, psicologia, storia) nell'unica voce lauree umanistiche.