



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento

Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 3-4/2014

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

eurilink

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Liccardo Gaetano, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Nobile Riccardo, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Pasqua Simonetta, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato editoriale

Laura Albano, Sonia Albertosi, Federica Angeli, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Federico Dinelli, Francesca Romana Feleppa, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Giuliano Gruner, Laura Lamberti, Laura Letizia, Roberto Marotti, Masimo Pellingra, Benedetto Ponti, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Manuela Veronelli, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

Il necessario coordinamento tra il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) e gli strumenti del ciclo delle performances. Principi efficientistici e valorizzazione dell'etica nel conferimento delle "premierie" e nell'erogazione delle sanzioni.

di Daniela Bolognino*

Sommario

1. Il rapporto di "continuità-progressione" tra la normativa sulla valutazione delle *performances* di cui al d.lgs. n. 150/09 e la legge c.d. anticorruzione l. n. 190/12; 2. Una lettura integrata della l. n. 190/12 con il d.lgs. n. 150/09: bilanciamento tra merito-premierie e sanzioni; 3. Il coordinamento tra il P.T.P.C. e gli strumenti di programmazione e valutazione delle performances. Focus sulla performances individuale; 4. Conclusioni. La valutazione delle *performances*: nuove norme, ma problemi "applicativi" antichi (anche se non per tutti); le ripercussioni sul coordinamento con il P.T.P.C.

1. Il rapporto di "continuità-progressione" tra la normativa sulla valutazione delle *performances* di cui al d.lgs. n. 150/09 e la legge c.d. anticorruzione l. n. 190/12

La legge del 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", è la prima disposizione normativa che, nel nostro Paese, interviene in maniera organica in funzione preventiva per il contrasto alla corruzione e per la implementazione di valori etici nell'agire delle amministrazioni¹. La sua portata, ampia ed innovativa

(sebbene suscettibile di miglioramenti)², rende possibile effettuare delle analisi da una mol-

¹ R. GAROFOLI, *Il contrasto alla corruzione. La l. 6 novembre 2012, n. 190, il decreto trasparenza e le politiche necessarie*, in *ASTRID Rassegna*, 25 marzo 2013, n. 177 (numero 6/2013); F. PATRONI GRIFFI, *Prefazione al volume, A.A. Il contrasto al fenomeno della corruzione nelle amministrazioni pubbliche. Commento alla legge 6 novembre 2012, n. 190 ed ai suoi decreti attuativi*, Roma, Eurilink ed., 2013, 1; B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 123 ss.

² F. MERLONI, *Le misure amministrative di contrasto alla corruzione*, *ASTRID Rassegna*, 24 ottobre 2013, n. 189 (n. 18/2013). S. PASQUA, *Riflessioni e proposte sulla prevenzione della corruzione in vista di nuovi interventi del legislatore*, in *A.A. Il contrasto al fenomeno della corruzione nelle amministrazioni pubbliche. Commento alla legge 6 novembre 2012, n. 190 ed ai suoi decreti attuativi*, Roma, Eurilink ed., 2013, 16.

* Il lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della *double blind peer review*.

plicità di prospettive, tra queste, di particolare interesse è certamente la riflessione sulle interazioni che intercorrono tra la c.d. legge anticorruzione l. n. 190/12 e l'assetto delineato dal decreto legislativo del 27 ottobre 2010, n. 150, recante "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", (nell'ambito del "sistema integrato" con le disposizioni in tema di controlli interni nelle P.P.A.A.). È interessante notare infatti, come le due riforme normative siano (in parte) accomunate sul piano dei principi che intendono perseguire e si pongano in rapporto di "continuità-progressione".

La valutazione dello stato di integrità nel settore pubblico del rapporto OCSE 2013³, fa infatti emergere un giudizio favorevole con riferimento ai provvedimenti normativi e interventi applicativi antecedenti alla l. n. 190/12, quali: a) la riforma compiuta con il d.lgs. n. 150/09, che ha inteso proseguire nella modernizzazione della pubblica amministrazione, migliorandone l'efficienza, valorizzando il merito ed ampliando e rafforzando la trasparenza; b) l'operato dell'Italia nel 2011-2012 nell'ambito dell'*Open Government Partnership*, dove il Dipartimento della Funzione Pubblica ha intrapreso una serie di iniziative volte a favorire una apertura di dialogo attivo tra amministrazione e cittadinanza.⁴

³ Rapporto OCSE sull'integrità in Italia. Rafforzare l'integrità nel settore pubblico, ripristinare la fiducia in una crescita sostenibile del 2013.

⁴In particolare il rapporto OCSE 2013 evidenzia che: "il 20 settembre 2011, l'Italia è entrata a far parte dell'*Open Government Partnership* e il DPF ha coordinato lo sviluppo di un numero di strumenti in tema di amministrazione aperta che fanno leva sulle tecnologie Web 2.0 per l'innovazione nella pubblica amministrazione e il coinvolgimento dei cittadini. Positivamente sono stati valutati i seguenti strumenti: a) **Manuale web 2.0 per le pubbliche amministrazioni** fornisce raccomandazioni per

la mappatura della partecipazione ai social media, nonché degli effetti regolatori, l'assistenza al cliente e gli strumenti di partecipazione; b) **ParteciPA**: strumenti di partecipazione per la condivisione e la valutazione delle idee (Ideario, un diario delle idee) e per l'inserimento regolare di commenti sulla documentazione (Commentario, un diario dei commenti); c) **WikiPA**: un'enciclopedia collaborativa sulla terminologia della pubblica amministrazione basata sul modello editoriale e sul software di Wikipedia; d) **InnovatoriPA**: un ambiente per il networking sociale e la condivisione delle migliori pratiche dedicate ai professionisti nel campo dell'innovazione della pubblica amministrazione; e) **www.dati.gov.it**: pubblica un catalogo di dati e un catalogo sotto forma di applicazione per smartphone e ha evidenziato un aumento esponenziale nei dati aperti nei suoi primi sei mesi; f) **Linee Guida sui Dati in Formato Aperto**: fornisce una guida sugli aspetti legislativi, sull'apertura dei gruppi di dati e sugli aspetti tecnici, nonché utili regole di descrizione per il catalogo nazionale; g) **Apps4Italy**: un contesto per promuovere il riutilizzo dei dati in formato aperto attraverso le applicazioni e l'elaborazione creativa degli stessi; h) **Linea Amica**: un servizio di attenzione al cittadino esteso su scala nazionale che utilizza un approccio multicanale per offrire soluzioni ai problemi dei cittadini attraverso un'enciclopedia di domande e risposte, un elenco online dei servizi, un indirizzario dei dipartimenti e degli uffici amministrativi e un esame di diritti applicabili; integra altresì i dati aperti con le applicazioni per smartphone; i) **Mettiamoci la Faccia**: studiato per esaminare con regolarità - attraverso una serie di emoticon - la soddisfazione dell'utente sulla fornitura dei servizi pubblici, sia negli uffici amministrativi che attraverso canali come il telefono e Internet; l) **il Progetto Migliora PA**: volto a promuovere un approccio sulla soddisfazione del cliente e sugli strumenti di soddisfazione del cliente nelle regioni convergenza d'Italia.⁴ Lo scopo è quello di migliorare la capacità delle amministrazioni locali di gestire la soddisfazione dell'utente potenziando al tempo stesso la performance e accrescendo la qualità del servizio; m) **l'Iniziativa MiaPA**: strumento di social check-in dove gli utenti possono trovare l'ufficio pubblico più vicino tramite il proprio smartphone, esprimere il proprio livello di soddisfazione e inserire commenti sul servizio ricevuto; n) **Cittadinanzattiva**: iniziativa pilota per facilitare la valutazione del cittadino sul servizio pubblico e testare tali valutazioni quale strumento a supporto della programmazione e della gestione strategica (che comprende valutazioni sull'erogazione del servizio

Riflettendo sul piano dei principi, è agevole riscontrare come tutte e due le riforme, realizzate con il d.lgs. n. 150/09 e la l. n. 190/12, sono rivolte a valorizzare:

a) la centralità dei cittadini, laddove il d.lgs. n. 150/09 ha inteso implementare il concetto di amministrazione al servizio dei cittadini⁵, che già aveva orientato il legislatore delle riforme sin dagli anni '90; e la legge c.d. anticorruzione che, nella consapevolezza della centralità dei cittadini quali destinatari/beneficiari dell'azione amministrativa, attraverso la predisposizione e l'attuazione della strategia di prevenzione a livello nazionale e decentrato, ha inteso ristabilire, in "continuità-progressione" con il d.lgs. n. 150/09, un clima di fiducia tra amministrazione e cittadini⁶;

b) la trasparenza⁷, laddove il d.lgs. n. 150/09 ha delineato la P.A. come "casa di vetro"⁸, in col-

legamento: *a)* sia con i principi più spiccatamente efficientistici, sicché si è perseguita la maggiore trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche; *b)* sia per l'avvicinamento del cittadino all'amministrazione, tanto per la conoscenza dei servizi erogati, quanto per attuare un controllo diffuso sull'operato delle P.P.A.A.; controllo che è in grado favorevolmente di operare, quale misura di prevenzione del fenomeno corruttivo e di promozione dell'agire etico dell'amministrazione e nell'amministrazione. Come detto, proprio il rafforzamento della trasparenza, nell'ottica della ricostruzione di un rapporto di fiducia e virtuoso tra cittadini ed amministrazione, è uno dei fili rossi principali sottesi alla emanazione della legge n. 190/12 ed è l'elemento di "progressione" che si delinea nel rapporto tra d.lgs. n. 150/09, la l. n. 190/12 ed il collegato d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni";

c) la centralità del merito, declinato sotto il profilo efficientistico da parte del d.lgs. n. 150/09 e sotto il profilo etico da parte della l. n. 190/12.

Quest'ultimo principio ed il rapporto di continuità-progressione che, in relazione ad esso, collega le due riforme, sarà oggetto dell'analisi di questo articolo, per tentare di delineare collegamenti, progressioni, potenzialità e prospettive che la combinazione delle due disposizioni è in grado di sviluppare/innestare nelle amministrazioni pubbliche. Il tema è, come è noto, di ampia portata, perché coinvolge il collegamento degli strumenti del ciclo delle *performances* con il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (in seguito P.T.P.C.), come delinea-

pubblico). (Fonte: Piano d'Azione Italiano nell'ambito dell'Open Government Partnership, 2012).

⁵ A. NATALINI, *Controlli interni: la terza riforma*, in M. GENTILE (a cura di) *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La legge Brunetta su produttività e contrattazione*, Roma, 2009, 105-108.

⁶ *Rapporto OCSE sull'integrità in Italia. Rafforzare l'integrità nel settore pubblico, ripristinare la fiducia in una crescita sostenibile*, 2013, p. 9;

⁷ A. PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in *ASTRID Rassegna*, 10 ottobre 2013, n. 188 (n. 17/2013); V. SARCONI, *La trasparenza amministrativa: da principio a diritto*, in A.A. *Il contrasto al fenomeno della corruzione nelle amministrazioni pubbliche. Commento alla legge 6 novembre 2012, n. 190 ed ai suoi decreti attuativi*, Roma, Eurilink ed., 2013, 65 ss.; S. TOSCHEI, *Accesso civico ed accesso ai documenti amministrativi, due volti del nuovo sistema amministrativo in Italia*, su: *Ratioiuris.it*; M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *GDA*, 2013, 795 ss.; B. PONTI, *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Rimini, 2013.

⁸ V. SARCONI, *Dalla «casa di vetro» alla «home page»: la «trasparenza amministrativa» nella legge 15/2009 e nel suo decreto attuativo (passando per la legge n. 69/2009)*, su: *Amministrativamente*, Contributo speciale annesso al n. 10 di

ottobre 2009, contenente il Commento al d.lgs. n. 27 ottobre 2009, n. 150.

to dal Piano Nazionale Anticorruzione (di seguito P.N.A.) e dalle delibere C.I.V.I.T./A.N.A.C.

Nell'ambito di questo scenario si focalizzerà l'attenzione sulla valutazione delle *performances* individuali, tentando di verificare come il sistema si arricchisca degli "obiettivi" (e comportamenti) c.d. di anticorruzione e di promozione dell'etica nelle amministrazioni, inserendosi quale elemento armonico ed in continuità nell'ambito dei già (consolidati) principi espressi dalla Corte Costituzionale, che devono presiedere al corretto funzionamento del sistema di pianificazione per obiettivi prima, e di controllo/valutazione delle *performances*, poi, quest'ultimo così idoneo ad influire (in linea teorica) positivamente sui collegati elementi di premialità e sulle eventuali sanzioni.

Da ultimo si darà spazio ad alcune considerazioni circa problemi "antichi" di funzionamento del sistema di pianificazione e controllo, che in parte sembrano persistere anche a fronte di "nuove normative" (anche, come si vedrà, delineati in modo differente tra le amministrazioni centrali e locali) e che sono, necessariamente e preventivamente da risolvere, per una adeguata attuazione dei principi efficientistici e di contrasto alla corruzione e promozione dell'etica nelle amministrazioni pubbliche.

2. Una lettura integrata della l. n. 190/12 con il d.lgs. n. 150/09: bilanciamento tra merito-premialità e sanzioni

Il testo della l. n. 190/12 in più articoli fa riferimento alla valutazione delle *performances* individuali; ciò emerge innanzitutto in relazione alle disposizioni che richiamano la responsabilità del dirigente che opera in qualità di responsabile della prevenzione (in seguito R.P.C.). Nel testo normativo emerge infatti che: *a*) la mancata predisposizione del P.T.P.C. e la mancata adozione delle misure per la selezione

e la formazione dei dipendenti (art. 1, comma 8), costituiscono elementi per la valutazione delle responsabilità dirigenziale (dunque ex art. 21, d.lgs. n. 165/01); *b*) in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il R.P.C. risponda sia con una responsabilità manageriale pubblica (ai sensi dell'articolo 21, d.lgs. n.165/01), sia sul piano disciplinare⁹, sia per il danno erariale¹⁰ e all'immagine¹¹ della pubblica amministrazione (così l'art. 1, comma 12, l. n. 190/12); *c*) le ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano configurano una responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21, d.lgs. n. 165/01 (così l'art. 1, comma 14, l. n. 190/12)¹².

Nella medesima direzione le disposizioni sulle responsabilità del R.P.C. che opera come Responsabile della Trasparenza¹³, laddove l'art.

⁹ In tema di responsabilità disciplinare si veda S. MAINARDI, *Profili della responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2010, fasc. 4, 615-628; H. BONURA, G. CARUSO, *La nuova disciplina della responsabilità disciplinare del dipendente pubblico e la lotta all'assenteismo*, in F. PIZZETTI, A. RUGHETTI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, 2010, p. 271-298.

¹⁰ Sulla responsabilità amministrativo-contabile, si veda V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensioni e controlli*, Milano, 2013.

¹¹ Per una approfondita analisi del danno all'immagine e del contenuto dell'art. 1, comma 62, l. n. 190/12, si veda M. OREFICE, *Le modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, il danno all'immagine ed il procedimento di sequestro conservativo*, in A.A. *Il contrasto al fenomeno della corruzione nelle amministrazioni pubbliche. Commento alla legge 6 novembre 2012, n. 190 ed ai suoi decreti attuativi*, Roma, Eurilink ed., 2013, 357 – 370.

¹² Il medesimo comma prevede anche una forma di responsabilità disciplinare "per omesso controllo".

¹³ Ai sensi dell'art.43, comma 1, d.lgs. n. 33/13 il R.P.C. di norma svolge le funzioni di Responsabile della trasparenza.

46, d.lgs. n. 33/13 prevede che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e la mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, sono "elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale" (nonché "eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione") e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale dei responsabili.

Questa prima lettura delle disposizioni anticorruzione¹⁴ sembra far emergere uno "sbilanciamento" della l. n. 190/12 e collegato d.lgs. n. 33/13 sul momento sanzionatorio, quale elemento collegato alla valutazione delle *performances*. Tuttavia la collocazione della responsabilità dirigenziale¹⁵ nell'ambito della logica della "amministrazione per obiettivi/di risultato" e dunque del più ampio sistema "indirizzo - gestione - controllo-premialità/sanzione"¹⁶, permette di procedere

ad un coerente allargamento dell'orizzonte, perché nell'attuale contesto normativo, come è ben noto, la valutazione delle *performances* è il presupposto per l'applicazione, tanto del momento sanzionatorio, quanto del momento premiale.

In linea di principio, infatti, il d.lgs. n. 150/09 è in continuità con il perseguimento degli obiettivi di efficacia, di efficienza e di economicità¹⁷, quale declinazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., che ha orientato tutte le riforme sin dagli anni '90; tale decreto ha inteso (tra le altre cose) valorizzare il merito della dirigenza e del personale, implementando principi di stampo efficientistico¹⁸. Questa strategia ha trovato esternazione anche nella c.d.

allo svolgimento dei poteri gestionali ed organizzativi. Sicché idealmente abbiamo una articolazione così delineata: programmazione - gestione - controllo - premialità/sanzione.

¹⁷ D. BOLOGNINO, *Gli obiettivi di efficienza, di efficacia e di economicità nel pubblico impiego*, Milano, 2004.

¹⁸ G. URBANI (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione ed individuo*, Franco Angeli, 2010; G. NICOSIA, *La gestione della performance dei dirigenti pubblici: an, quando, quis e quomodo della "misurazione" e "valutazione" individuale*, su: WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT - 103/2010; G. VECCHI, *Valutazione delle performance e valutazione delle risorse umane. Proposte per l'utilizzo della Riforma Brunetta*, in G. URBANI (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione ed individuo. Visioni dei valutatori italiani per performance e competitività*, Milano, 2010, 95; L. ZOPPOLI, *La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica: nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di "apprendimento istituzionale"*, in "La Dirigenza", Quaderni di "Diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 31, 2009; D. BOLOGNINO, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. decreto Brunetta: ruolo del dirigente, garanzie "procedimentali" e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo*, in G. URBANI (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione ed individuo*, Franco Angeli, 2010, 32-56; S. BATTINI B. CIMINO, *La valutazione delle performances nella riforma Brunetta*, in L. ZOPPOLI, *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, 255-270.

¹⁴ In combinazione l. n. 190/12 e d.lgs. n. 33/13.

¹⁵ In tema di responsabilità dirigenziale si veda S. MAINARDI, *La responsabilità dirigenziale, in la nuova disciplina della dirigenza pubblica*, Roma, 2003, 51; G. NICOSIA, *Dirigenze responsabili e responsabilità dirigenziali*, Torino, 2011; D. BOLOGNINO, *La disciplina della responsabilità dirigenziale*, in G. D'ALESSIO (a cura di) *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, 2008, 190.

¹⁶ L'attuale rapporto tra politica ed amministrazione, legislativamente ricondotto su un piano di "distinzione di competenze", in un disegno, quello del legislatore (nelle due riforme avvenute con legge delega n. 421/92 e l. n. 59/97), costituzionalmente confermato dalla Corte Costituzionale - (si veda l'ampia panoramica effettuata dalla sentenza n. 103/07), dove alla politica spetta a monte, l'individuazione degli obiettivi, ed a valle, la valutazione dei risultati, mentre alla dirigenza spetta la gestione concreta delle risorse, avvalendosi anche di metodologie privatistiche, in una autonomia gestionale correlata dalla rispettiva responsabilità, elemento imprescindibile e legato

valutazione delle *performances* della dirigenza (e del personale)¹⁹, ai sensi dell'art. 9, d.lgs. n. 150/09 e le collegate disposizioni in tema di premialità e sanzionatorie (sia nel d.lgs. n. 150/09 che nel d.lgs. n. 165/01). Infatti, la valutazione delle *performances* individuale (come l'antecedente sistema di controlli interni) è elemento fondamentale in base al quale procedere:

- **per la dirigenza: a) ad attribuire la retribuzione di risultato**, laddove (anche) il d.lgs. n. 150/09, nella scelta di valorizzare lo strumento di valutazione delle *performance* nell'ambito della implementazione della "amministrazione di risultato", ha ribadito all'art. 24, d.lgs. n. 165/01 che "la parte della retribuzione collegata al raggiungimento dei risultati della prestazione²⁰ non può essere corrisposta al dirigente responsabile qualora l'amministrazione di appartenenza,*omissis*...., non abbia predisposto il sistema di valutazione di cui al Titolo II del citato decreto legislativo (comma 1-quater)"²¹.

¹⁹ Per le amministrazioni centrali dello Stato, il d.lgs. n. 150/09 ha abrogato l'art. 5, d.lgs. n. 286/99 dedicato alla valutazione del personale con incarico dirigenziale e ha trasferito la competenza dalla contrattazione collettiva alla fonte normativa (d.lgs. n. 150/09) per il personale di tutti i comparti.

²⁰ Il medesimo articolo prevede che "il trattamento accessorio collegato ai risultati deve costituire almeno il 30% della retribuzione complessiva del dirigente considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprendività (comma 1 bis)".

²¹ Già in prima lettura del d.lgs. n. 150/09, chi scrive ha evidenziato positivamente come tali disposizioni sono comprensibili a fronte di un sistema precedente che si era assestato su distribuzioni a pioggia di incentivi economici in base a valutazioni meramente formali, tuttavia si è anche evidenziato come tali disposizioni rimangono sbilanciate a favore della "politica", in quanto "se infatti è corretto non attribuire premi e retribuzioni di risultato in assenza di una valutazione realmente effettuata ed il più possibile corrispondente alla realtà (anche perché validata da un organismo tecnico e nelle intenzioni del legislatore

Per altro la retribuzione di risultato, salva la deroga di cui all'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 150/09²², deve essere necessariamente differenziata nel rispetto delle c.d. fasce di merito (25%-50%-25%; percentuali derogabili in sede di contrattazione collettiva integrativa); **b) al conferimento di nuovi e successivi incarichi**²³, laddove il contenuto dell'art. 19, d.lgs. n. 165/01, come modificato dal d.lgs. n. 150/09, precisa che la professionalità attestata nel sistema di valutazione è criterio in base al quale (unitamente agli altri) attribuire gli incarichi dirigenziali; **c) l'applicazione della eventuale sanzione**, in base alla previsione di cui all'art. 21, d.lgs. n. 165/01, laddove il sistema di valutazione si erge a indispensabile momento di garanzia per la dirigenza pubblica, capace di disinnescare il

indipendente), non viene menzionato alcun tipo di incentivo/sanzione in caso di mancata validazione per colpa dell'organo in questione, (medesimo ragionamento vale per la mancata adozione del sistema di valutazione) né si fa riferimento ad un bilanciamento a garanzia della dirigenza, che stabilisca (come contrappeso) che in assenza di valutazione e validazione della relazione sulla performance non sia possibile procedere alla revoca degli incarichi dirigenziali". Così D. BOLOGNINO, *Dubbi, incertezze e perplessità sulla formulazione della normativa in tema di valutazione della dirigenza pubblica nel c.d. decreto Brunetta*, su: *Amministrativamente.it*, Commenti al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, Contributo speciale annesso al n. 10 – ottobre 2009.

²² L'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 150/09 stabilisce che le c.d. fasce di merito, trovano una deroga applicativa per tutte quelle amministrazioni in cui il numero dei dipendenti in servizio non è superiore a otto e ed ove i dirigenti in servizio non sono superiore a cinque; anche in tal caso il decreto richiede comunque che sia garantita l'attribuzione selettiva "della quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance a un percentuale limitata del personale dipendente e dirigente".

²³ D. BOLOGNINO, *Garanzia e tutela del dirigente pubblico attraverso il rispetto dei criteri di conferimento dell'incarico*: nota alla sentenza della Corte di Cassazione, 14 aprile 2008, n. 9814, in *LPA*, 2008, n. 5, 845-860.

cassesiano scambio “sicurezza contro potere”²⁴. Del resto è la stessa Corte Costituzionale²⁵ che ha affermato, già antecedentemente al d.lgs. n. 150/09 (esprimendo principi validi anche per tale quadro normativo), che il sistema di valutazione, oggettivo, trasparente e partecipato, del personale con incarico dirigenziale (oggi sistema di valutazione delle performances individuali ex art. 9, d.lgs. n. 150/09) è elemento di garanzia per la dirigenza pubblica (e per l’amministrazione)²⁶;

- **per il personale**²⁷: **a)** al conferimento della retribuzione accessoria, attraverso la distribuzio-

ne del Fondo unico di amministrazione, anche in tal caso sottoposta alle medesime regole di differenziazione²⁸ di cui sopra, per evitarne una “distribuzione a pioggia”; **b)** alla crescita professionale, attraverso lo sviluppo delle progressioni di carriera²⁹, laddove il posizionamento nella c.d. fascia di merito alta è elemento rilevante per le progressioni di carriera (artt. 23, comma 3 e 24, comma 3, d.lgs. n. 150/09)³⁰.

In coordinamento con il d.lgs. n. 150/09 e con il sistema “indirizzo - gestione - controllo-premialità/sanzione”³¹ delineato dal d.lgs. n. 165/01, si può dunque guardare positivamente anche al momento premiante nella legge c.d. anticorruzione (solo ad una prima visione “più in ombra”), relativamente all’operato del dirigente R.P.C. in funzione di prevenzione del fenomeno corruttivo, di tutta la dirigenza pubblica, chiamata a collaborare nella predisposizione della strategia di prevenzione e del personale, anch’esso destinatario dell’attuazione della strategia del P.T.P.C..

Sicché, se come in linea di principio assodato, il sistema di valutazione delle performances presiede sia al momento premiale sia al momento sanzionatorio, ove ne ricorrano le condizioni, tale valutazione dovrà essere “integrata” con

²⁴ S. CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modifica costituzionale*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2002, 1343.

²⁵ G. GARDINI, *Sulla costituzionalità delle disposizioni in materia di dirigenza (spoils system) contenute nelle recenti manovre finanziarie*, in *Rassegna ASTRID*, lunedì 24 ottobre 2011 – n. 145 (numero 18/2011); G. NICOSIA, *Le opinioni della Corte Costituzionale su spoils system, fiducia e imparzialità negli incarichi di funzione dirigenziale: il “caso Speciale” è davvero speciale?*, in *LPA*, 2007, pagg. 497-515.

²⁶ G. NICOSIA, *La valutazione dei dirigenti nel prisma dei poteri di revoca e recesso del datore di lavoro: l’interpretazione della giurisprudenza*, in *I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “V. Bachelet” (a cura di), Roma, 2005, 123–142; D. BOLOGNINO, *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità (dalla legge delega n. 421/92 alle prospettive di riforma)*, Padova, 2007.

²⁷ La scelta del legislatore del d.lgs. n. 150/2009 è stata quella di procedere ad una forte legificazione del sistema di valutazione del personale, nella convinzione (che, per la verità, non appare del tutto fondata, visti i grandi problemi attuativi della normativa che da sempre caratterizzano il nostro sistema) che il mutamento della “fonte” sia di per se idoneo a garantire l’applicazione reale delle disposizioni, così D. BOLOGNINO G. D’ALESSIO, *Il dirigente come soggetto “attivo” e “passivo” della valutazione. La responsabilità dirigenziale legata al sistema di valutazione e la responsabilità per omessa vigilanza su produttività ed efficienza*, in F. PIZZATTI, A. RUGHETTI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, collana *Studi CIS ANCI*, casa editrice EDK, 2010, 253. Come si vedrà nel paragrafo conclusivo di questo scritto, allo stato attuale sembrano in parte ancora presenti i medesimi problemi applicativi nonostante il mutamento di fonte normativa.

²⁸ Elemento di valutazione della dirigenza è anche la capacità di valutare in maniera differenziata il personale dipendente (art. 9, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 150/09).

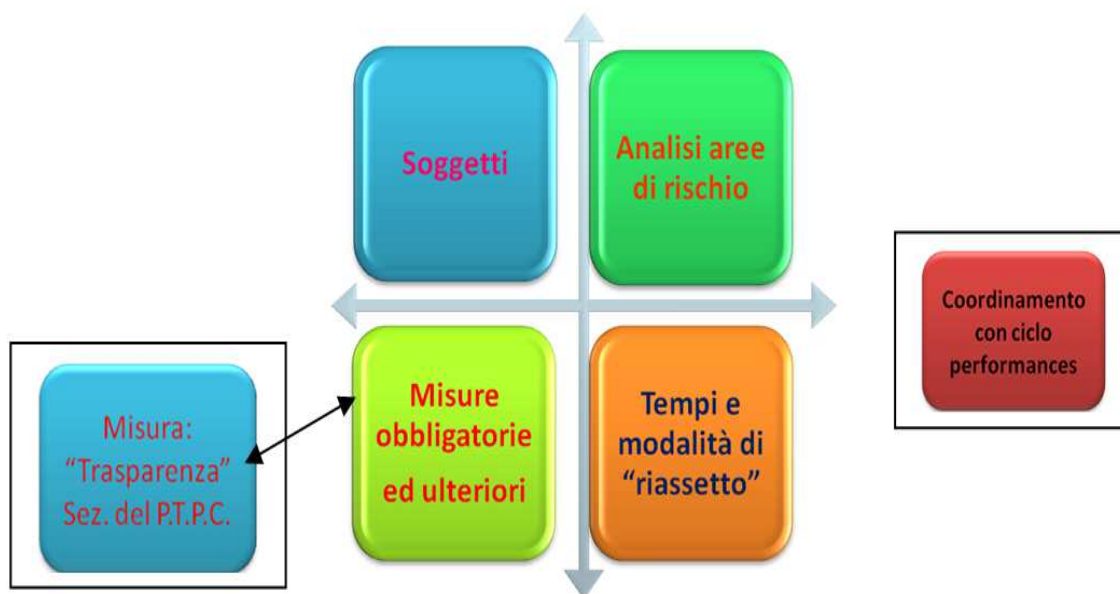
²⁹ Per una approfondita visione del sistema e delle criticità applicative delle progressioni di carriera ante d.lgs. n. 150/09, si veda utilmente V. TALAMO, *Le carriere collettive contrattate dei dipendenti pubblici: criticità e prospettive*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2004, 1043.

³⁰ V. D. SCIANCALEPORE, *Le progressioni di carriera ed economiche del pubblico impiego privatizzato nella riforma “Brunetta”. La legificazione delle pronunce della Corte Costituzionale*, su: *Amministrativamente*, Contributo speciale annesso al n. 12 di dicembre 2009, contenente il Commento al d.lgs. n. 27 ottobre 2009, n. 150.

³¹ D. BOLOGNINO, *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità (dalla legge delega n. 421/92 alle prospettive di riforma)*, Padova, 2007.

gli elementi di promozione dell'agire etico e prevenzione del fenomeno corruttivo della legge c.d. anticorruzione n. 190 del 2012. Ed è questo dunque l'ulteriore momento di "progressione" nel rapporto tra d.lgs. n. 150/09 e legge c.d. anticorruzione n. 190/12.

Diviene assolutamente necessario creare un collegamento tra gli strumenti del ciclo delle *performances* (e non solo) ed il P.T.P.C.. Come vedremo, in questa direzione ed in linea con i principi espressi dalla Corte Costituzionale, si è mosso il Piano Nazionale Anticorruzione, che, nell'allegato n. 1, delinea nella corretta prospettiva (anche di premialità), il tema del coordinamento del P.T.P.C. e degli strumenti del ciclo delle *performances*.



FONTE: *Piano Nazionale Anticorruzione* (P.N.A.).

3. Il coordinamento tra il P.T.P.C. e gli strumenti di programmazione e valutazione delle performances. Focus sulla performances individuale

La delibera CIVIT/ANAC n. 6 del 2013 ed il P.N.A. stabiliscono che dopo la emanazione della legge n. 190/12, il c.d. “ciclo delle *performances*” deve essere “integrato”, comprendendo gli ambiti relativi:

- alla *performance*;
- agli *standard* di qualità dei servizi;
- alla trasparenza ed alla integrità;
- al piano di misure in tema di misurazione e contrasto alla corruzione.

A livello operativo, la prevenzione della corruzione a livello decentrato, vede nella predisposizione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.), lo strumento per delineare la strategia di prevenzione “*ad hoc*” per ciascuna amministrazione. Come è possibile riscontrare dalla figura qui sotto riportata (e presente nel P.N.A.), i P.T.P.C. devono avere una struttura obbligatoria, che tuttavia, nel pieno rispetto del principio di autonomia³², sarà autonomamente riempito di contenuto da ciascuna amministrazione.

Il responsabile della prevenzione e la sua (auspicabile) *task force*³³ sono dunque chiamati a

individuare le aree di rischio (obbligatorie ed ulteriori) ed effettuare una analisi che porti alla corretta valutazione dell’esposizione al rischio corruttivo, al fine di adottare le misure di prevenzione idonee a ridurlo (o eliminarlo)³⁴. A livello di singola amministrazione dunque, tanto la legge n. 190/12 quanto il P.N.A. richiedono un importante intervento sull’assetto organizzativo delle amministrazioni, che deve trovare una sua espressa estrinsecazione nel P.T.P.C. (riempiendo di contenuti le aree della figura di cui sopra) e che coinvolge, in fase di predisposizione, numerosi soggetti che operano nell’amministrazione³⁵. Sicchè, accanto al ruolo di *leadership* del responsabile di prevenzione del fenomeno corruttivo (R.P.C.) (area c.d. soggetti), ci sono anche:

- i dirigenti,³⁶ che operano nelle c.d. aree di rischio obbligatorie (art. 1, comma 16, l. n.

³² Ciò si è reso indispensabile per la molteplicità delle amministrazioni chiamate a redigere il P.T.P.C. per espressa previsione normativa. Sicché è stato individuato uno “zoccolo duro” di contenuti che devono essere obbligatoriamente presenti, anche al fine di consentire un adeguato monitoraggio della fase attuativa ed una comparazione tra i P.T.P.C. predisposti dalle amministrazioni, senza tuttavia comprimere l’autonomia e nel rispetto della differenziazione dei modelli organizzativi

³³ D. BOLOGNINO, *Per una risposta corale dell’amministrazione etica al fenomeno corruttivo: compiti e responsabilità del responsabile della prevenzione e l’auspicabile task force della prevenzione (l. n. 190/12)*, in corso di pubblicazione su *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2014.

³⁴ Tra cui emerge nel riquadro laterale della figura di cui sopra, la misura della trasparenza, per la cui importanza nella strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo, è considerata nel P.N.A. misura obbligatoria e trasversale.

³⁵ Nel P.N.A. si evidenzia il ruolo importante di supporto al R.P.C. anche degli OIV di cui all’art. 14 del d.lgs. n. 150/09, che hanno un ruolo attivo nell’attività di predisposizione e nell’attuazione della strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo, laddove il P.N.A. specifica che tali organi di controllo interno partecipano al processo di gestione del rischio e dell’U.P.D..

³⁶ Sono i soggetti con cui il R.P.C. deve confrontarsi maggiormente e con cui cooperare per effettuare l’analisi del rischio (in quanto coloro che dirigono ed operano nelle aree di rischio sono i soggetti che meglio possono individuare il grado di esposizione a rischio di un processo). Parimenti gli stessi dirigenti sono da coinvolgere nel processo di individuazione delle misure di prevenzione da adottare (sia in base a quanto previsto per la dirigenza apicale all’art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001, sia in base a quanto stabilito dal P.N.A.).

- 190/12) e nelle aree di rischio ulteriori³⁷, eventualmente individuate dal R.P.C.;
- i “referenti”, quali figura, non prevista dalla l. n. 190/12, ma “delineata” (e auspicata) nella circolare n. 1 del 2013 del D.F.P.. Tale figura nasce pensando alla articolazione complessiva delle amministrazioni ed intende promuovere una collaborazione “organizzata per centri di responsabilità”;
 - i dipendenti, primariamente quelli che operano nelle aree di rischio obbligatorie ed ulteriori³⁸, che hanno un ruolo di supporto operativo nella strategia di attuazione del P.T.P.C.³⁹.

Tutta questa imponente attività di analisi e pianificazione della strategia di prevenzione, effettuata per la predisposizione del P.T.P.C. e nello stesso esternata⁴⁰, deve trovare riscontro

(e coordinamento) negli strumenti del ciclo delle *performances*, per diversi ordini di motivi:

- a) perché occorre procedere in maniera coordinata su tutti gli strumenti di pianificazione dell’amministrazione, in linea con la valorizzazione (necessaria) della pianificazione/programmazione per obiettivi. Sicché, per le amministrazioni centrali dello Stato, a cui si applica pienamente il d.lgs. n. 150/09, il Piano delle Performances (che sostituisce la direttiva annuale del Ministro) e le amministrazioni regionali e locali, nell’ambito dei rispettivi strumenti di pianificazione/programmazione⁴¹, devono ar-

³⁷ Da P.N.A. sono le aree di rischio che le amministrazioni avranno autonomamente individuato (oltre a quelle obbligatorie di cui all’art. 1, comma 16, l. n. 190/12).

³⁸ È da ricordare che i dipendenti dell’amministrazione sono destinatari primari della strategia di prevenzione della corruzione (chiamati ad osservarla in forza dell’art. 1, comma 14, l. n. 190/12), ma hanno anche una funzione attiva/propulsiva, laddove segnalano le situazioni di illecito al proprio dirigente o all’U.P.D. (art. 54 *bis* del d.lgs. n. 165 del 2001) ed il loro eventuale conflitto di interessi (ex art. 6 *bis* l. n. 241 del 1990; artt. 6 e 7 Codice di comportamento).

³⁹ Si ricorda che l’inosservanza del P.T.P.C. è fonte di responsabilità disciplinare per il personale.

⁴⁰ Sebbene non sia possibile per ragioni di tempo procedere anche a questo approfondimento, occorre in tal sede ricordare l’importanza di procedere al medesimo coordinamento con gli obiettivi indicati nel Programma triennale della trasparenza e della integrità (di seguito P.T.T.I.), che, per espressa disposizione normativa “devono essere formulati in collegamento con la programmazione strategica e operativa dell’amministrazione, definita in via generale nel Piano della performance” e “la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un’area strategica di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali” (art. 10, comma 3,

d.lgs. n. 33/13). Sul punto, antecedentemente al d.lgs. n. 33/13, già la Civit (oggi ANAC) aveva messo in evidenza l’importanza di tradurre le misure contenute nei Programmi triennali per la trasparenza e l’integrità (P.T.T.I.) in veri e propri obiettivi da inserire nel Piano della performance. In particolare la delibera n. 6 del 2013 ha stabilito che gli obiettivi della trasparenza possano essere raggruppati in tre diversi ambiti: a) il processo di attuazione del Programma triennale, che può essere misurato da indicatori che rilevano la presenza dei presupposti organizzativi per l’attuazione e il monitoraggio dello stesso; b) la pubblicazione dei dati, intesa come risultato dell’attuazione del Programma; c) le iniziative in tema di integrità, che possono essere rappresentate da indicatori relativi, ad esempio, alla pubblicazione di codici etici e alla individuazione delle aree maggiormente esposte al rischio corruzione.

⁴¹ Per le amministrazioni locali si vedano: (tra le altre) la delibera CIVIT n. 121 del 2010; il Protocollo d’intesa del 9 ottobre 2009 tra Ministero per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione e l’ANCI per la valorizzazione del merito e della produttività del lavoro pubblico locale, ovvero l’attuazione delle disposizioni del D.lgs. Brunetta nei Comuni, che ha dato il via Al Progetto “Performance e Merito - Il lavoro pubblico e la riforma”, è all’istituzione della Commissione Nazionale ANCI con l’obiettivo di guidare l’adeguamento da parte dei Comuni ai contenuti del Decreto; il Protocollo d’intesa del 18 novembre 2009 tra Ministero per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione e l’UPI per la valorizzare la produttività del lavoro pubblico, l’efficienza e la trasparenza delle province, in attuazione del d.lgs. n. 150/09 in base al quale è stato avviato un

ricchirsi degli obiettivi strategici c.d. anticorruzione, in linea con il P.T.P.C.. Questo sistema di coordinamento deve necessariamente coinvolgere anche i documenti di bilancio relativamente alla allocazione delle risorse finanziarie, *“in modo da collegare i due processi decisionali (strategico e di allocazione delle risorse), rendendoli pienamente coerenti e suscettibili di essere monitorati attraverso indicatori di capacità gestionale e finanziaria”*⁴²;

- b) per consentire una adeguata trasposizione a cascata, anche in chiave di anticorruzione, degli obiettivi strategici negli obiettivi assegnati alla dirigenza pubblica, apicale e tecnica. Tale elemento, infatti, presiede sul piano dei principi costituzionali di oggettività, chiarezza e trasparenza, (come delineati dalla Corte Costituzionale), alla valutazione delle *performances*;
- c) per collegare alla (imponente) attività di predisposizione della strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo, gli strumenti di valutazione, al fine di far emergere tale impegno nel raggiungimento degli obiettivi c.d. anticorruzione e i comportamenti organizzativi etici, sia nel momento premiale/di valorizzazione, sia nell'eventuale momento sanzionatorio; tanto per la dirigenza pubblica (con i dovuti

reflessi su: 1. l'attribuzione della retribuzione di risultato; 2. il collegamento al conferimento di nuovi e successivi incarichi; 3. la responsabilità dirigenziale); quanto per i dipendenti (con i dovuti riflessi sulle progressioni di carriera ed all'attribuzione e sulla retribuzione accessoria).

La strada per l'integrazione ed il coordinamento del P.T.P.C. con gli strumenti del ciclo delle *performances* la indica il P.N.A. che, nell'allegato n. 1, fornisce le linee guida per procedere ad un coordinamento sia della *performances* organizzativa (di cui all'art. 8, d.lgs. n. 150/09), sia della *performances* individuale, della dirigenza e del personale (di cui all'art. 9, d.lgs. n. 150/09). In questo contesto, infatti, non può mancare a monte anche un coordinamento nell'ambito della c.d. *performances* organizzativa, che misura l'*output* delle amministrazioni (e la soddisfazione dei cittadini utenti), valorizzando e migliorando il rapporto tra cittadini ed amministrazione, che sono i destinatari primari della strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo. Pur non potendo per ragioni di tempo affrontare questo tema, è bene ricordare che le risultanze della *performances* organizzativa influenzano necessariamente la *performances* individuale (con un necessario coordinamento interno nella valutazione della *performances* organizzativa ed individuale)⁴³.

In questa sede concentreremo l'attenzione sulle sole parti del P.N.A. dedicate alla collegamento con la *performances* individuale della dirigenza e del personale. Come è noto, anche nell'art. 9, d.lgs. n. 150/09 è stata predisposta una valutazione della *performances* della dirigenza di ti-

progetto coordinato dalla Provincia di Brescia che coinvolge 42 Province - Progetto ELISTAT, ha Linee Guida (approvate il 13 maggio 2010). Molto efficacemente sul punto anche NICOTRA, D'AMATO, LORETUCCI, *L'applicazione del d.lgs. n. 150/09 negli enti locali: linee guida dell'ANCI in materia di ciclo delle performance*, Roma, 9 marzo 2011.

⁴² Così anche la Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 23/12/2013, su: *Pianificazione strategica 2014 e valutazione della dirigenza* (sebbene, come noto, il d.lgs. n. 150/09 trova solo parziale applicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si veda l'art. 74, comma 3, d.lgs. n. 150/09 e collegati D.P.C.M.).

⁴³ L. HINNA, *Le logiche dietro la riforma Brunetta*, relazione al Convegno su *“Il ciclo di gestione della performance: disciplina e modalità di attuazione. – Le nuove regole del pubblico impiego”*, Roma, 21-23 ottobre 2009.

po misto⁴⁴, che prende in considerazione sia i risultati ottenuti/raggiungimento degli obiettivi, anche valutando l'apporto fornito dal dirigente alla raggiungimento della *performances* organizzativa; sia la capacità manageriale del dirigente. Tali criteri mirano il primo, a verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi affidati al dirigente nell'ambito della programmazione e confluiti nel contratto/provvedimento individuale; mentre il secondo, relativo alla capacità manageriale, mira a verificare la capacità gestionale, organizzativa, di relazione e motivazionale del dirigente/manager pubblico⁴⁵.

Di questa ampia struttura a cascata, ossia: P.T.P.C.-P.P. ed obiettivi degli incarichi dirigenziali, tiene conto il P.N.A., che precisa che il coordinamento tra questi strumenti, nell'ambito del ciclo delle *performances*, deve essere effettuato implementando il Piano delle *Performances* (P.P.)(art. 10, d.lgs. n. 150/09) ed il sistema di misurazione delle *performances* (art. 7, d.lgs. n. 150/09), in considerazione dei soggetti a cui vengono affidati gli obiettivi di attuazione, implementazione e monitoraggio del sistema di prevenzione del fenomeno corruttivo.

Nel P.P. *ex* art. 10 del d.lgs. n. 150 del 2009, dovranno essere inseriti gli "obiettivi" anticorruzione in raccordo con i P.T.P.C. assegnati: *a*) al responsabile della prevenzione della corruzione (dirigente); *b*) alla dirigenza (primariamente

quella che opera nelle c.d. aree di rischio); *c*) ai referenti del responsabile della corruzione, qualora siano individuati tra il personale con qualifica dirigenziale⁴⁶.

Nel Sistema di misurazione e valutazione delle *performances ex* art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2009 dovranno essere inseriti gli "obiettivi", individuali e/o di gruppo, assegnati al personale che opera nei settori esposti alla corruzione ed ai referenti del responsabile della corruzione, qualora siano individuati tra il personale non dirigente.

Si tiene dunque conto di quello che è l'apporto di tutti i soggetti che operano nella predisposizione ed attuazione della strategia di prevenzione della corruzione nell'amministrazione, guardando innanzitutto al R.P.C., ma anche alla dirigenza ed al personale che opera, primariamente, nelle c.d. aree di rischio obbligatorie e delle aree c.d. ulteriori, eventualmente individuate dall'amministrazione. È questo un adeguato modo per coinvolgere in maniere positiva e propositiva i dirigenti ed i dipendenti dell'amministrazione nella strategia di prevenzione. Si tratta dunque di implementare quanto già le amministrazioni hanno predisposto (e metabolizzato) per l'attuazione del d.lgs. n. 150/09 con gli obiettivi, indicatori e target, che abbiano ad oggetto la predisposizione della strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo espressa nel P.T.P.C.⁴⁷.

In questa prospettiva di coordinamento è evidente quanto sia importante dare una corretta visibilità di "chi fa cosa" nell'ambito del riquadro "soggetti" del P.T.P.C., in modo che la chiara definizione della "rete di prevenzione" nel P.T.P.C. presieda ad una più fluida defini-

⁴⁴ Già in tal senso l'abrogato art. 5, d.lgs. n. 286/99. L. ANGIELLO, *La valutazione dei dirigenti pubblici*, Milano, 2001, 84; L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, 2002, 126; G. D'AURIA, *La valutazione dei dirigenti*, in E.F. SCHLITZER (a cura di), *Il sistema di controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2002, 114.

⁴⁵ Si ricorderà che da ultimo è stato inserito quale elemento di valutazione della dirigenza, la capacità di valutare in maniera differenziata il personale (art. 9, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 150/09).

⁴⁶ Così l'allegato n. 1 al P.N.A.

⁴⁷ Sul punto si vedano: F. MONTEDURO, A. BURATTI, S. BRUNELLI, *La corruzione. Definizione, misurazione e impatti economici*, Formez PA, 2013.

zione degli obiettivi da trasfondere negli incarichi dirigenziali, prima, e nel piano delle *performances*, poi (sia per il dirigente R.P.C., sia per la dirigenza che opera nelle aree di rischio obbligatorie ed ulteriori), ma anche nel sistema di misurazione e valutazione per il personale, parimenti chiamato a contribuire nella strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo.

3. Obiettivi c.d. anticorruzione e valutazione delle *performances* individuali: per una attuazione che ponga al riparo dal “danno erariale”.

(Anche) relativamente alla dirigenza pubblica, una chiara predisposizione del P.T.P.C. e una adeguata trasposizione degli obiettivi nel P.P. e negli incarichi dirigenziali è fondamentale per essere posti al riparo anche dal danno erariale, paventato di recente dalla Corte dei Conti. Infatti, sul tema del necessario collegamento che deve intercorrere tra sistema di valutazione delle *performances* individuali della dirigenza pubblica e della corresponsione della retribuzione di risultato, per una applicazione del sistema che sia reale e non meramente formale, è intervenuta la sentenza n. 9 del 2014 della Corte dei Conti della Regione Emilia Romana. Nel caso specifico il giudice contabile ha ritenuto che i membri della Giunta regionale in carica tra il 2007 ed il 2008, nel deliberare l’attribuzione della “retribuzione di risultato di coordinamento” ad alcuni dirigenti apicali, abbiano agito con colpa grave, in violazione di un quadro normativo e contrattuale consolidato ed in violazione del principio della onnicomprensività della retribuzione, così retribuendo illegittimamente la funzione di “coordinamento”, attività propria della dirigenza apicale e causando un danno erariale alla Regione. In particolare i punti cruciali su cui la Corte dei conti ha concentrato la sua attenzione sono due:

a) il principio della onnicomprensività della retribuzione e della tipicità e tassatività dell’indennità volte a remunerare le prestazioni accessorie, come definite dalla contrattazione collettiva nazionale e nel quale non è riscontrabile alcuna “indennità di coordinamento”;

b) il necessario collegamento tra sistema di controllo/misurazione delle *performances* ed attribuzione della retribuzione di risultato, sul piano “reale” e non meramente formale, con la necessità di una chiara individuazione degli obiettivi in collegamento con gli indicatori delle *performances* per una adeguata valutazione.

Con riferimento alla parte della sentenza dedicata alla valutazione delle *performances* e dunque al binomio merito-premialità, il giudice contabile evidenzia come il quadro normativo⁴⁸

⁴⁸ La legge regionale del 26 novembre 2001, n. 43, recante *testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia Romagna*, ha proceduto al riordino ed alla razionalizzazione della normativa regionale in materia di personale e organizzazione della Regione Emilia-Romagna e degli Enti pubblici non economici da essa dipendenti, in attuazione dei principi contenuti nel d.lgs. n. 165/01. In linea con il quadro costituzionale e con il d.lgs. n. 165/01, tale disposizione stabilisce: all’art. 1, comma 2, che: *per quanto non previsto dalla presente legge valgono le disposizioni del D.Lgs. n. 165 del 2001*; all’art. 13, che: *il rapporto di lavoro dei dipendenti della Regione è disciplinato dai contratti collettivi di lavoro, dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del Codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa, fatte salve le diverse disposizioni legislative*; all’art. 20, che: *la retribuzione del personale è determinata dai contratti collettivi⁴⁸ e remunera tutti i compiti e gli incarichi conferiti in rappresentanza della Regione o in ragione del proprio ufficio*”.

In relazione al trattamento economico, anche ai dirigenti della Regione è, come noto, applicabile il d.lgs. n. 165/01 che prevede espressamente che: a) l’attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi ...*omissis* (art. 2, comma 3, d.lgs. n. 165/01); b) la retribuzione del personale con qualifica di dirigente è determinata dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, prevedendo che il trattamento economico accessorio sia correlato alle funzioni attribuite, alle connesse responsabilità (art. 24, d.lgs. n. 165/01). Dopo

e contrattuale⁴⁹ esprima il principio (oramai consolidato) della onnicomprensività della retribuzione dirigenziale e della tipicità e tassatività dell'indennità volte a remunerare le prestazioni accessorie come definite dalla contrattazione collettiva nazionale, nel quale non compare in alcun modo una "indennità di coordinamento". Anzi, rileva la Corte dei Conti, nel caso specifico, gli "obiettivi di coordinamento" affidati ai dirigenti generali rientrano nell'ambito della funzione di coordinamento che è oggetto di competenza propria della dirigenza regionale (come da art. 39, comma 1, lett. c), della legge regionale n. 43 del 2001)⁵⁰ e del direttore generale (come da art. 40, comma 1, lett. h), della legge regionale n. 43 del 2001)⁵¹.

L'introduzione del d.lgs. n. 150/09 questo articolo ha fatto inoltre espresso riferimento anche " ai risultati conseguiti".

⁴⁹ Occorre far riferimento al testo del CCNL dell'area II (dirigenza delle Regioni e degli enti locali), per avere un quadro completo della situazione. Tale CCNL stabilisce che: a) il trattamento economico dei dirigenti, ai sensi dell'art. 24, comma 3, del D.Lgs. n. 165 del 2001, ha carattere di onnicomprensività in quanto remunera completamente ogni incarico conferito ai medesimi in ragione del loro ufficio o comunque collegato alla rappresentanza di interessi dell'Ente" (art. 20, del CCNL 22.2.2010); b) la retribuzione di risultato può essere erogata solo a seguito di preventiva definizione degli obiettivi annuali e della positiva verifica e certificazione dei risultati di gestione conseguiti in coerenza con detti obiettivi, secondo le risultanze dei sistemi di valutazione" (CCNL, art. 29 del 23.12.1999). Raccolta sistematica dell'ARAN, su: www.aranagenzia.it.

⁵⁰ Secondo tale articolo, ai dirigenti, nell'ambito di quanto stabilito dagli articoli 33 e 34 e secondo la specifica attribuzione di ciascuno, spettano, fra gli altri, i seguenti compiti e poteri: c) la direzione, il coordinamento ed il controllo dell'attività delle strutture organizzative assegnate alla loro responsabilità, dei responsabili dei procedimenti amministrativi, e dei responsabili delle funzioni di programmazione e progettazione, di controllo, verifica e vigilanza, di studio, ricerca ed elaborazione, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia...*omissis*...

⁵¹ Secondo tale articolo il direttore generale, nell'ambito di quanto stabilito negli articoli 33 e 34, esercita, fra gli altri, i

Sicché tale attività di coordinamento⁵² "non attiene al raggiungimento di risultati, ma rappresenta lo svolgimento di mere attività, già ricomprese nelle ordinarie mansioni dirigenziali per le quali vige il principio della onnicomprensività del trattamento economico, con il correlato divieto di remunerare ulteriormente funzioni già ricomprese in quelle dirigenziali"⁵³.

Nel caso in esame, la Corte dei Conti passa in rassegna una serie di dati oramai acquisiti nell'ambito dell'agire comune delle amministrazioni relativamente agli "indicatori"⁵⁴, che,

seguenti compiti e poteri: h) dirige, coordina e promuove la collaborazione tra i dirigenti, e ne controlla l'attività, anche con potere sostitutivo in caso di inerzia ...*omissis*.

⁵² Ampia la panoramica della Corte dei Conti in relazione alla "qualificazione" della attività di coordinamento. Ricorda da ultimo come sul piano della teoria dell'organizzazione amministrativa, il "coordinamento", di per sé, non può rappresentare un obiettivo da raggiungere, ma rappresenta piuttosto – come si è visto – una pregnante formula organizzatoria che concorre a dare concretezza al generale principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, funzionale al complessivo raggiungimento dell'interesse pubblico.

⁵³ Per la Corte dei Conti si viene dunque a creare un **danno all'erario** per "la disutilità degli apporti lavorativi non sottoposti al vaglio dei prescritti processi di valutazione voluti dalla contrattazione nazionale e dalla disciplina vigente, per assicurare retribuzioni più elevate in favore dei più meritevoli da valutare alla luce dell'interesse pubblico per la realizzazione di una organizzazione efficiente che coniughi merito e premialità, ma anche per garantire l'osservanza dei principi privatistici posti a salvaguardia di un equilibrato rapporto sinallagmatico tra retribuzione e prestazione lavorativa, principio, quest'ultimo, che per le amministrazioni pubbliche assume una ancor più pregnante specifica valenza".

⁵⁴ La Corte dei conti fa specificamente riferimento a: a) indicatori di efficienza, che si ottengono rapportando i costi sostenuti per procurarsi le risorse necessarie alla produzione con le quantità prodotte, in modo da misurare il costo per unità di prodotto; b) indicatori di efficacia, che evidenziano il rapporto tra gli obiettivi e le risorse utilizzate con i risultati conseguiti, nonché il grado di effettivo impatto sulla realtà (soddisfazione di domanda e/o bisogni

sia pur senza negare le difficoltà di misurazione dell'*output* delle amministrazioni, per la difficoltà di monetizzare l'operato delle P.P.A.A., non hanno impedito di procedere alla espansione del sistema di misurazione delle *performance*, sia antecedentemente che successivamente al d.lgs. n. 150/09. Sicché la mancanza dell'elemento "a monte", ossia il conferimento di obiettivi alla dirigenza apicale, ritenuto di carattere meramente formale, è valutato come particolarmente grave; il giudice contabile ha evidenziato una "a-tecnicità e vaghezza nella rappresentazione dei cd. obiettivi di coordinamento e l'assenza di indicatori di *performances*, tali da condurre ad una valutazione meramente formale (come formali e generici sono stati gli obiettivi), facendo così venir meno il binomio merito-premialità, con conseguente grave inadempimento dei principi di buon andamento che governano l'organizzazione (art. 97 Cost.), lo svolgimento dell'azione amministrazione e la legittima attribuzione di emolumenti ulteriori a titolo di retribuzione accessori." In questo contesto dunque, la retribuzione di risultato è volta a compensare il raggiungimento di finalità migliorative nello svolgimento dei compiti dell'ente locale in relazione a specifici programmi rivolti in tal senso, sicché occorre a monte prevede l'attribuzione di obiettivi, chia-

sociali); c) indicatori di carico di lavoro, che fanno riferimento alla quantità di lavoro delle diverse qualifiche funzionali che, dato un contesto operativo e un periodo di riferimento, una unità organizzativa deve impegnare per ottenere un livello quali-quantitativo di prodotto idoneo a soddisfare le richieste ad essa pervenute o ad essa istituzionalmente imputabili; d) indicatori di qualità, che assolvono la funzione di individuare e misurare le variazioni della qualità sia nel tempo che rispetto a standard prefissati per ciascun tipo di prodotto nell'ambito di ogni settore o servizio sintetico, analitico o elementare; e) indicatori di risultato con i quali si intende misurare gli effetti che l'attività dell'ente ha sulla società civile nel suo complesso ovvero su parti di questa.

ri, concreti e misurabili in base agli indicatori delle *performances* solo al raggiungimento dei quali, valutati con il sistema di controllo interno/valutazione *performances*, è possibile procedere al conferimento della retribuzione di risultato⁵⁵.

Tale sentenza ribadisce come sia possibile erogare la retribuzione di risultato solo "all'esito di processi di valutazione dei risultati dell'attività dirigenziale in relazione ad obiettivi previamente stabiliti, chiari, concreti e misurabili⁵⁶ sulla base di specifici indicatori di *performance*, con conseguente assoluto divieto di corresponsione generalizzata di emolumenti accessori"⁵⁷.

⁵⁵P. BARRERA, *Conoscere, programmare, misurare, valutare, premiare*, in P. BARRERA e G. CANOSSO (a cura di), *Rinnovare il lavoro per rinnovare l'amministrazione*, Torino, 2010, 50.

⁵⁶ Già nel sistema antecedente a d.lgs. n. 150/09 la Corte dei Conti della Regione Abruzzo nella sentenza n. 239 del 2006 stabiliva che: "la retribuzione di risultato ha come finalità non quella di dare un generico premio ai dipendenti o una forma atipica di aumento retributivo, ma di compensare il raggiungimento di finalità migliorative nello svolgimento dei compiti dell'ente locale in relazione a specifici programmi rivolti in tal senso (come, ad esempio, può essere lo smaltimento delle pratiche arretrate, l'accelerazione dei tempi per definire le richieste di provvedimenti avanzate dai cittadini amministrati, eccetera). Ed a questi fini il personale viene stimolato, nella prospettiva appunto di conseguire tale indennità, ad intensificare e migliorare il rendimento della loro prestazione lavorativa".

⁵⁷ Contro l'erogazione della retribuzione accessoria "a pioggia", già Corte dei Conti della Regione Lombardia n. 457 del 2008: "l'erogazione dei compensi di cui si discute in misura eguale per tutti o quasi ("a pioggia", come si usa dire), fa rivelare con immediatezza il palese contrasto con le finalità incentivanti che rappresentano il fondamento logico stesso della "retribuzione di risultato", e questo persino laddove gli obiettivi siano stati predeterminati e il Nucleo di valutazione sia stato istituito (con ciò che questo implica). Infatti, delle due l'una: o l'erogazione a pioggia non trova in concreto fondamento (non rispondendo al vero che ciascuno abbia conseguito, nell'esatta misura in

Sicché, come abbiamo visto, la emanazione della l. n. 190/12 essendo idonea ad incidere (anche) sull'assetto "merito-premialità" e dunque sulla corretta erogazione della retribuzione di risultato⁵⁸, riporta alla nostra attenzione l'importanza di procedere al corretto coordinamento tra gli strumenti di valutazione del ciclo delle *performances* e il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.), relativamente alla individuazione ed attribuzione di obiettivi di prevenzione del fenomeno corruttivo nelle singole amministrazioni, alla dirigenza (ed al personale), anche nell'ottica di prevenire il possibile configurarsi del danno erariale.

4. Conclusioni. La valutazione delle *performances*: nuove norme, ma problemi "applicativi" antichi (anche se non per tutti); le ripercussioni sul coordinamento con il P.T.P.C.

In conclusione occorre soffermare l'attenzione su alcuni elementi di criticità, sul piano normativo e sul piano applicativo, che sembrano ancora connotare la valutazione delle *performances* e che sono idonei a ripercuotersi anche sul rapporto premialità-sanzione collegato alla legge c.d. anticorruzione.

Come è noto sul piano dei controlli interni/valutazione *performances*, il d.lgs. n. 150/09 ha inteso intervenire sulla distorta prassi applicativa del sistema di controlli e valutazione precedente. Sin dal 2005 da una ricerca del Dipartimento della Funzione

Pubblica⁵⁹ sullo stato di attuazione del d.lgs. n. 286/99 nelle amministrazioni centrali dello Stato, era emerso come innanzitutto, il momento della programmazione pur ponendosi come centrale e strategico, era stato afflitto da una carenza di attenzione da parte del soggetto politico titolare della funzione di indirizzo (programmare con ritardo o in termini generici è presupposto idoneo a ripercuotersi negativamente sulla fase di gestione prima e di valutazione poi)⁶⁰; con una parimenti carente traduzione degli obiettivi negli incarichi dirigenziali. In questo sistema, infatti, per poter valutare occorre pianificare, dunque individuare e, successivamente, assegnare gli obiettivi⁶¹. Con specifico riferimento alla valutazione della dirigenza era emerso che nella maggior parte dei casi, vi era stata una applicazione meramente formale con valutazioni spesso ampiamente positive in maniera generalizzata, di conseguenza prive (proprio perché tutte appiattite verso l'alto) di

⁵⁹ Sul punto si veda la ricerca: *I sistemi di valutazione della dirigenza pubblica nelle amministrazioni dello Stato* - DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA e CENTRO DI RICERCA SULLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE "V. BACHELET" - Luiss Guido Carli, 2005.

⁶⁰ È stato sottolineato che "l'autorità politica che si è rivelata poco interessata, se non incapace, di tradurre i programmi di governo, le scelte fondamentali di politiche pubbliche in programmazione strategica, definizione di obiettivi e di risultati da raggiungere" F. BASSANINI, *Indirizzo politico, imparzialità della P.A. e autonomia della dirigenza. Principi costituzionali e disciplina legislativa*, cit. pp. 2257-2270; A. FIORITTO, *La funzione di indirizzo politico-amministrativo*, in CARINCI F. D'ANTONA M. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, sec. Ed., Milano, 2000, p. 653.

⁶¹ Sulla stretta correlazione tra sistemi di programmazione e di misurazione: F. GAGLIARDUCCI A. TARDIOLA, *Verifica dei risultati dell'azione amministrativa e valutazione dei dirigenti: profili strutturali, funzionali e retributivi*, cit., p.160; in chiave propositiva G. VECCHI, *Valutazione delle performance e valutazione delle risorse umane. Proposte per l'utilizzo della Riforma Brunetta*, cit. pp. 80-96.

cui lo hanno fatto gli altri titolari di posizione organizzativa, gli obiettivi specificamente assegnatigli), oppure – ma si tratta di ipotesi di ben rara verifica, se non di scuola – tutti hanno davvero dato il massimo con pieno successo, ed hanno per conseguenza diritto all'erogazione della retribuzione in parola".

⁵⁸ R. SANTUCCI e P. MORA, *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, 302.

effetti concreti e diretti sulla carriera del valutato e sulla diversificazione delle dinamiche retributive⁶². Sicché se sul versante “immediatamente premiante”, ossia quello retributivo, tale prassi ha consentito l’ottenimento della retribuzione di risultato in maniera diffusa, sul versante premiante “a medio termine”, ossia quello legato al conferimento dei successivi incarichi, la generalizzata valutazione positiva ha compromesso di fatto la possibilità di conoscere l’effettiva capacità manageriale di ciascun dirigente, impedendo una eventuale comparazione tra più aspiranti ad un incarico. Ultimo ma non ultimo il versante “sanzionatorio” ossia le conseguenze in tema di responsabilità (garantisticamente legata alla valutazione), ma di fatto inattuata, e spesso aggirata con micro interventi legislativi dal sapore di revoche legate al gradimento politico e non alla (mancata) professionalità del dirigente (interventi in alcuni casi già censurati dalla Corte Costituzionale)⁶³.

Alla luce della recentissima *“Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali”*

(relativa agli adempimenti per l’anno 2012) dell’A.N.A.C., sembra che nonostante l’intervento del d.lgs. n. 150/09 ed i numerosi nuovi adempimenti delle amministrazioni, lo scenario non sia cambiato molto. Con riferimento alle amministrazioni centrali dello Stato (Ministeri ed enti pubblici) oggetto d’esame del rapporto, emerge infatti come:

- a) non siano stati rispettati, per oltre la metà delle amministrazioni oggetto di monitoraggio, i tempi richiesti dalla normativa e dall’A.N.A.C. per l’adozione degli strumenti del ciclo delle *performances*⁶⁴ e permanga, nonostante il chiaro disposto normativo⁶⁵, la duplicazione tra P.P. e direttiva annuale;
- b) sia presente una elevata percentuale (superiore al 90%) di raggiungimento degli obiettivi strategici (anche a fronte di risorse decrescenti⁶⁶), il che per l’A.N.A.C. sarebbe sintomo di “*target* poco ambiziosi, con uno scarso grado di difficoltà dell’attività sottoposta a valutazione”⁶⁷;
- c) con riferimento alla valutazione della dirigenza si riscontra, sia per la I che per la II fascia, la sostanziale allocazione dei valutati nella fascia di merito alta (con valutazione

⁶² I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “V. Bachelet” (a cura di), Roma, 2005. Sul punto F. MONTEDURO, *Il Ciclo di gestione della performance*, Relazione al Convegno su “Il ciclo di gestione della performance: disciplina e modalità di attuazione” – Le nuove regole del pubblico impiego, Roma, 21 ottobre 2009; A. NATALINI, *Controlli interni: la terza riforma*, in M. GENTILE (a cura di), *Lavoro pubblico: ritorno al passato? La legge Brunetta su produttività e contrattazione*, Roma 2009, 100 – 101.

⁶³ Tra le più importanti sentenze della Corte Costituzionale si vedano la n. 103 del 2007; la n. 161 del 2008; la n. 81 del 2010; la n. 246 del 2011; la n. 124 del 2011. Tali pronunce, nel dichiarare incostituzionali forme di spoils system applicate a figure dirigenziali non apicali, ha evidenziato la centralità del momento della valutazione per poter, eventualmente, procedere alla revoca dell’incarico dirigenziale.

⁶⁴ Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali 2012, A.N.A.C., 2014, p. 22

⁶⁵ L’art. 10, comma 4, d.lgs. n. 150/09 stabilisce che: “Per le amministrazioni dello Stato il Piano della performance contiene la direttiva annuale del Ministro di cui all’art. 14, d.lgs. n. 165/01”.

⁶⁶ L’ANAC evidenzia inoltre come sia “debole e talvolta non esplicitato il legame tra Ciclo della performance e Ciclo di programmazione economico-finanziaria e bilancio, inteso nel senso di associazione delle risorse agli obiettivi strategici”. Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali 2012, A.N.A.C., 2014, p. 52 – 53.

⁶⁷ Mentre, evidenzia l’A.N.A.C. come il target dovrebbe essere definito in maniera tale da portare ad un risultato sfidante in un’ottica di miglioramento continuo”. Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali 2012, A.N.A.C., 2014, p.32.

ottenuta nella classe di punteggio del 90%).⁶⁸ Con una conseguente “impalpabilità delle ricadute” su ciò che dalla valutazione dipende, ossia: retribuzione di risultato; conferimento di nuovi incarichi e responsabilità dirigenziale;

d) con riferimento al collegamento tra valutazione delle *performances* individuali e premialità, l'ANAC riscontra come, sebbene “la maggior parte dei Ministeri dichiara che i criteri di attribuzione delle premialità stipendiali siano coerenti con il sistema di valutazione e misurazione delle *performances*, tuttavia in molti casi il collegamento dichiarato è relativo a sistemi di misurazione e valutazione antecedenti al d.lgs. n. 150/09”⁶⁹.

Accanto a questa prassi applicativa ancora non pienamente soddisfacente, su altro piano è stata congelata la parte “incentivante” dei sistemi di valutazione da interventi normativi immediatamente successivi al d.lgs. n. 150/09, depotenziandone la spinta meritocratica. In tal senso innanzitutto si vedano: a) l'accordo “separato” del 4 febbraio 2011 tra Governo/CISL e UIL, che ha previsto il congelamento delle retribuzioni, stabilendo tra l'altro che “...le parti convengono che le retribuzioni complessive, comprensive della parte accessoria, conseguite dai lavoratori nel corso del 2010, non devono diminuire per effetto dell'applicazione dell'art. 19, d.lgs. n. 150/09 ...omissis”; b) il d. l. del 31 maggio 2010, n. 78 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finan-

ziaria e di competitività economica”⁷⁰ che ha previsto tra l'altro il blocco della retribuzione individuale per gli anni 2011-2012-2013 (compreso il trattamento accessorio (art. 9, comma 1). Tale decreto legge, relativamente alla dirigenza ha abrogato l'art. 19, comma 1 ter ⁷¹ ed ha introdotto ad opera dell'art. 9, comma 32⁷², una disposizione che desta perplessità⁷³ laddove, sot-

⁷⁰ Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 30 luglio 2010, n. 122.

⁷¹ Tale disposizione stabiliva che “gli incarichi dirigenziali possono essere revocati esclusivamente nei casi e con le modalità di cui all'art. 21, comma 1, secondo periodo. L'amministrazione che in dipendenza dei processi di riorganizzazione ovvero alla scadenza, in assenza di valutazione negativa, non intende confermare l'incarico conferito al dirigente è tenuta a darne idonea e motivata comunicazione al dirigente stesso con un preavviso congruo, prospettando i posti disponibili per un nuovo incarico”

⁷² La disposizione prevede che: “le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/01 che alla scadenza di un incarico di livello dirigenziale, non intendono, anche in assenza di valutazione negativa, confermare l'incarico conferito al dirigente, conferiscono al dirigente un incarico differente, anche di valore economico inferiore”. Sulla disposizione legislativa si può utilmente leggere D'ALESSIO, *Incarichi dirigenziali: Tremonti corregge Brunetta*, in *Rassegna ASTRID* di lunedì 14 giugno 2010, - n. 116 (numero 11/2010).

⁷³ La disposizione normativa si presenta “sovrabbondante” laddove per la dirigenza pubblica non sembra possibile applicare il concetto stesso di equivalenza delle mansioni (espressamente si prevede l'inapplicabilità alla dirigenza dell'art. 2103 c.c. D. BOLOGNINO, *Riflessioni sulla valutazione della performance della dirigenza pubblica nel d.lgs. n. 150/09 alla luce del rapporto tra politica ed amministrazione*, in *Human Capital*, supplemento al n. 3/2001, EDK Editore, 2011, p. 27 -37; tuttavia la disposizione è comprensibile ove si riscontri che è stato rilevato che “in virtù di questa disposizione normativa già parte della dottrina e della giurisprudenza ha evidenziato come alcune disposizioni del CCNL Area I che si muovono in senso parzialmente diverso, oltre che eccessivamente garantiste per la dirigenza, sono anche di dubbia validità rispetto all'inapplicabilità dell'art. 2103 c.c.” B. CARUSO, *La storia della riforma del pubblico impiego: dall'illuminismo del progetto alla contaminazione della prassi*, in *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica*

⁶⁸ Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali 2012, A.N.A.C., 2014, pp. 62 - 64

⁶⁹ Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali 2012, A.N.A.C., 2014, p. 68. Discorso a parte viene fatto per il personale dove si evidenzia per molti Ministeri vengano utilizzati criteri per la distribuzione della retribuzione di risultato inseriti nei contratti integrativi “non coerenti con il sistema di valutazione individuale previsti dal d.lgs. n. 150/09” Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali 2012, A.N.A.C., 2014, p. 70 ss.

to l'ombrello del "contenimento delle spese in materia di impiego pubblico", afferma l'irrilevanza delle risultanze del sistema di valutazione nella fase di rinnovo degli incarichi dirigenziali⁷⁴, (operazione che a dire il vero non sembra dettata dalla congiuntura economica e che non sembra muoversi nella direzione di promuovere il merito⁷⁵. Accanto a ciò, sono poi intervenute delle misure "tampone", nell'ottica della c.d. *spending review*, come le previsioni dell'art. 5, commi da 11 a 11 quinquies⁷⁶, del decreto legge del 6 luglio 2012, n. 95 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", convertito con legge n. 135/2012. Certamente, dato il nostro punto di osservazione, ossia il rapporto che intercorre tra il d.lgs. n. 150/09 e la l. n. 190/12, gli elementi di criticità in fase applicativa ed i "ripensamenti" sul piano normativo, che sembrano in larga parte ancora connotare la valutazione delle *performances* si ripercuoteranno anche con riferimento a tutto ciò che attiene all'innesto della strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo nell'ambito del ciclo delle *performances*.

amministrazione (1997-1998), D'ANTONA, MATTEINI, TALAMO, (a cura di), Milano, 2001, XVIII.

⁷⁴ Sul punto si rinvia per un approfondimento a D. BOLOGNINO, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. "decreto Brunetta": ruolo del dirigente, garanzie "procedimentali" e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo*, in URBANI (a cura di), *Valutare le pubbliche amministrazioni: tra organizzazione ed individuo*, Franco Angeli, 2010, pp. 46-48.

⁷⁵ F. BASSANINI, *Indirizzo politico, imparzialità della P.A. e autonomia della dirigenza. Principi costituzionali e disciplina legislativa*, in *Nuova Rassegna*, 2008, n. 21/22, pp. 2257-2270.

⁷⁶ Che nelle more dei rinnovi contrattuali individuano i criteri di valutazione del personale e della dirigenza ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio legato alla valutazione delle *performances*.

In prospettiva è auspicabile dunque che:

a) sul piano applicativo, si guardi positivamente alle *best practies* presenti nel sistema. In particolare il sistema amministrativo multilivello fa positivamente emergere che in moltissimi enti locali il sistema di valutazione/controllo è stato implementato ed è in larga parte funzionante⁷⁷ (anche *ante d.lgs. n. 150/09*)⁷⁸. Negli enti locali sono presenti numerosi casi di *best practies*⁷⁹, dove, posta la geometria variabile⁸⁰ di applicazione del d.lgs. n. 150/09⁸¹ ed in considerazione dell'innesto nello specifico sistema di pianificazione e controllo⁸², emerge una coerenza nel coordinamento degli strumenti di

⁷⁷ Sul punto molto efficacemente V. SPAGNUOLO e M.R. CASUALE, *La misurazione delle funzioni e dei servizi delle amministrazioni provinciali: la sperimentazione di un percorso*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2013, p. 133-156.

⁷⁸ Si veda VENEZIANO, DELLA ROCCA, DAMIANO *I sistemi di valutazione della dirigenza delle Regioni e delle Province autonome*, ricerca Provincia Autonoma di Trento – Formez, 2005.

⁷⁹ Si vedano il MANUALE IL CICLO DELLE PERFORMANCES NEI COMUNI, Realizzato nell'ambito del Progetto "Valutazione delle performance" del Dipartimento della funzione pubblica. Il progetto finanziato dal Fondo Sociale Europeo PON "Governance e Azioni di Sistema", Programmazione 2007/2013, Asse E – Capacità istituzionale, Obiettivo specifico 5.3, e realizzato con la collaborazione di FormezPA.

⁸⁰ G.C. DE MARTIN, *L'attuazione del Titolo V della Costituzione: assetto delle autonomie e dei controlli*, su: www.amministrazioneincammino.luiss.it.

⁸¹ In relazione all'innesto del d.lgs. n. 150/09 in un sistema di organizzazione istituzionale e amministrativa, che valorizza le comunità territoriali, si rinvia a D. BOLOGNINO, *L'attuazione del sistema di valutazione delle performance al Comparto Regioni ed Autonomie locali: profili giuridici*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, fascicolo, n.6 del 2010, pp. 1091 – 1116.

⁸² Si vedano NICOTRA, D'AMATO, LORETUCCI, *L'applicazione del d.lgs. n. 150/09 negli enti locali: linee guida dell'ANCI in materia di ciclo delle performance*, Roma, 9 marzo 2011; F. PIZZETTI A. RUGHETTI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, collana Studi CIS ANCI, casa editrice EDK, 2010.

programmazione e pianificazione⁸³ e nell'allocazione delle risorse, con specifiche ricadute in termini premiali o sanzionatori su dirigenza e personale⁸⁴. Questi risultati positivi⁸⁵, sono certamente suscettibili di

ulteriori miglioramenti e sono da continuare ad implementare⁸⁶ (sono infatti ancora presenti divaricazioni significative tra gli enti locali del nord, del centro e del sud)⁸⁷. È dunque utile continuare a procedere affiancando le amministrazioni nello sviluppo del ciclo delle *performances*, perché dall'attuazione combinata del d.lgs. n. 150/09 e della c.d. legge anticorruzione n. 190/12, emergerà un sistema che deve operare sia nel rispetto dei principi di efficacia, di efficienza ed economicità, sia in funzione preventiva del fenomeno corruttivo⁸⁸. Si valorizzeranno così i dirigenti ed i dipendenti che, oltre ai principi di stampo efficientistico, in linea con il dettato costituzionale, operano anche in maniera etica;

⁸³ Si vedano le esperienze di *best practics* presenti: **a)** nel volume *Manuale il ciclo delle performances nei comuni*, Realizzato nell'ambito del Progetto "Valutazione delle *performance*" del Dipartimento della funzione pubblica (2014). Il progetto finanziato dal Fondo Sociale Europeo PON "Governance e Azioni di Sistema", Programmazione 2007/2013, Asse E – Capacità istituzionale, Obiettivo specifico 5.3, è stato realizzato con la collaborazione di FormezPA. Le *best practics* fanno emergere la presenza del coordinamento sia tra la R.P.P. ed il PEG, ma anche le interazioni con i regolamenti di organizzazione degli uffici, che devono indicare in maniera chiara ruolo e responsabilità delle posizioni dirigenziali; **b)** nel volume *Il ciclo di gestione della performance nelle Province Italiane*, 2013, realizzato dal Formez PA, nell'ambito della Convenzione con il Dipartimento Funzione Pubblica, per la realizzazione del PON GAS – Asse E – Azione 2 – Progetto 2.4 - R.INNO.VA La riforma della PA per innovare le organizzazioni e valutare le performance.

⁸⁴ *Manuale il ciclo delle performances nei comuni*, Realizzato nell'ambito del Progetto "Valutazione delle *performance*" del Dipartimento della funzione pubblica. Il progetto finanziato dal Fondo Sociale Europeo PON "Governance e Azioni di Sistema", Programmazione 2007/2013, Asse E – Capacità istituzionale, Obiettivo specifico 5.3, è realizzato con la collaborazione di FormezPA.

⁸⁵ In relazione al Progetto Formez PA, nell'ambito della Convenzione con il Dipartimento Funzione Pubblica per la realizzazione del Piano Operativo "PON Governance Azioni di Sistema - Fondo Sociale Europeo 2007 – 2013", Obiettivo I Convergenza Asse E – Capacità Istituzionale, ha realizzato il progetto "R.INNO.VA. - La Riforma della Pubblica Amministrazione per innovare le organizzazioni e valutare le performance", è stato evidenziato che: "il risultato che emerge (dall'attuazione del progetto) è sostanzialmente positivo perché il progetto è stato in grado di individuare set di indicatori condivisi e rilevabili e anche di evidenziare le aree di criticità (peraltro in settori strategici per il territorio e i cittadini). Il progetto, che è prevalentemente di crescita della capacità istituzionale, ha raggiunto gli obiettivi che si era prefissato, ovvero quello di fornire strumenti metodologici, di diffondere conoscenza, di creare le condizioni minime e la

consapevolezza per un confronto tra amministrazioni" V. SPAGNUOLO e M.R. CASUALE, *La misurazione delle funzioni e dei servizi delle amministrazioni provinciali: la sperimentazione di un percorso*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2013, 154.

⁸⁶ V. SPAGNUOLO e M.R. CASUALE, *La misurazione delle funzioni e dei servizi delle amministrazioni provinciali: la sperimentazione di un percorso*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2013, p. 133-156.

⁸⁷ Si vedano gli importanti risultati dell'indagine sull'attuazione del d.lgs. n. 150/09 da parte dei Comuni, realizzata dal Dipartimento della Funzione Pubblica con la collaborazione di Formez PA nell'ambito del progetto "PERFORMANCE PA"- PON GOVERNANCE e AZIONI di SISTEMA OB 1 CONVERGENZA ASSE E – Capacità istituzionale.

⁸⁸ Risultati positivi emergono dai progetti per il supporto delle province realizzati dal Formez PA, nell'ambito della Convenzione con il Dipartimento Funzione Pubblica per la realizzazione del Piano Operativo "PON Governance Azioni di Sistema - Fondo Sociale Europeo 2007 – 2013", Obiettivo I Convergenza Asse E – Capacità Istituzionale. In tale ambito è stato realizzato il progetto "R.INNO.VA. - La Riforma della Pubblica Amministrazione per innovare le organizzazioni e valutare le performance", avente l'obiettivo di facilitare le amministrazioni nell'applicazione delle disposizioni legislative in tema di misurazione e valutazione della performance, con particolare riguardo agli aspetti che attengono al ciclo di gestione.

b) sul piano normativo, si intervenga per bilanciare adeguatamente la logica degli incentivi con quella sanzionatoria, sia con riferimento al d.lgs. n. 150/09, ripulendo il testo dalle disposizioni che, come detto, sono intervenute in senso contrario alla valorizzazione del merito; sia con riferimento alla l. n. 190/12, dove potrebbe emergere con più vigore il collegamento anche in chiave meritocratica dell'agire etico, a partire dal R.P.C. e dai dirigenti che operano nelle aree di rischio, per coinvolgere, poi, tutti i dipendenti dell'amministrazione.

Per favorire la proliferazione delle disposizioni normative di valutazione delle *performances* ed anticorruzione, infatti, è certamente giusto prevedere su una faccia della medaglia le adeguate responsabilità ed eventuali sanzioni, ma occorre anche prevedere sull'altra faccia della medaglia, una adeguata valorizzazione del momento premiante, economico e di progressioni di carriera, per una amministrazione che veramente favorisca l'agire efficiente ed etico⁸⁹, per un benessere organizzativo interno ed a vantaggio del benessere esterno e dunque, in definitiva, della soddisfazione dei cittadini.

⁸⁹ L. VANDELLI (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Milano, 2009.