

Dubbi, incertezze e perplessità sulla formulazione della normativa in tema di valutazione della dirigenza pubblica nel c.d. decreto Brunetta.

di DANIELA BOLOGNINO

SOMMARIO: 1. Premessa: lo scenario in cui occorre calare la lettura delle disposizioni sulla valutazione della dirigenza pubblica del c.d. decreto Brunetta; 2. Una retrospettiva sulla disciplina contenuta nell'abrogato art. 5, d.lgs. n. 286/99 : la "valutazione del personale con incarico dirigenziale" tra dato legislativo ed applicazione "apparente"; 3. La formulazione delle disposizioni del c.d. decreto Brunetta: un'attenzione "residuale" verso il tema della valutazione della dirigenza pubblica. I principali problemi oggetto d'analisi; 3.1. L'attività di indirizzo e l'individuazione degli obiettivi; 3.2. Chi valuta i dirigenti? Una difficile ricerca nei meandri della normativa; 3.3. Quale spazio per la partecipazione del valutato nell'ambito dell'iter valutativo? 3.4. La retribuzione di risultato: condizioni e suddivisione in fasce di merito; 3.5. Il conferimento di successivi incarichi dirigenziali; 4. Considerazioni conclusive.

1. Premessa: lo scenario in cui occorre calare la lettura delle disposizioni sulla valutazione della dirigenza pubblica del c.d. decreto Brunetta.

Il decreto legislativo del 27 ottobre 2009, n.150 "di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15 in materia di ottimizzazione della produttività e del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", interviene in maniera ampia sul sistema di valutazione "delle" e "nelle" amministrazioni, con il dichiarato intento di riformarlo in linea di rottura rispetto allo scenario "applicativo" precedente, nell'intento di dar (condivisibilmente) spazio al merito in un clima di proclamata ampia trasparenza. La necessità di procedere ad interventi correttivi che muovessero in tal senso si è fatta oggi di certo più stringete a fronte di una asimmetria tra servizi resi dalle amministrazioni, spesso insoddisfacenti, e distribuzione a pioggia, per il personale e per la dirigenza, della pur non elevata percentuale di retribuzione legata ai risultati, in forza di un sistema di valutazione esistente sulla carta, ma che ha trovato un'applicazione, nella maggior parte dei casi, meramente formale. Che ci fosse la necessità di un intervento migliorativo in tema di valutazione nelle amministrazioni pubbliche non ci sono dubbi, infatti, già nella precedente legislatura il dibattito in tema di valutazione della performance delle amministrazioni, della dirigenza pubblica e del personale, aveva trovato, con il coinvolgimento ampio degli attori istituzionali e sociali, una concretizzazione nel

Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (2007) che, in condivisione con i sindacati, riaffermava la necessità di un intervento sul sistema di controlli¹, verificando il raggiungimento dei risultati e il soddisfacimento dei cittadini. Il decreto Brunetta interviene quindi dedicando alla "Valutazione della performance" maggiore respiro rispetto ad altre tematiche nello stesso decreto contenute, tuttavia l'intervento riformatore non azzera l'impianto del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59", piuttosto sullo stesso si innesta, con parziali abrogazioni previste all'art. 30 del d.lgs. n. 150/09, decorrenti dal 30 aprile 2010 (in particolare vengono abrogati del d.lgs. n. 286/99 gli articoli: 1, comma 2, lett. a) terzo periodo; art. 1, comma 6; art. 5; art. 6, commi 2 e 3; art. 11, comma 3). La messa in opera del sistema "combinato" tra d.lgs. Brunetta e d.lgs. n. 286/99 vedrà dunque il suo avvio nella prossima primavera con i primi risultati disponibili non prima di un ulteriore anno. Il neo intervento del legislatore, che, come da più parti ricordato, darà vita ad un sistema di controlli-valutazione, anche in forza del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, non potrà che avere un orizzonte limitato², impone quindi un'analisi dell'impianto che ne scaturisce al fine di verificare se sia stato creato o meno un sistema organico, se sia in grado di ricondurre ai risultati di efficacia, efficienza, trasparenza e meritocrazia dichiarati³ e se, in definitiva, sia stata imboccata una strada capace di fornire reali risposte ai problemi emersi in questi anni, legati in larga misura a ritardi, resistenze, incompletezze e distorsioni nella sua messa a regime⁴.

¹ Sulla necessità di un intervento migliorativo era già presente nel 2003 il Disegno di legge A.S. n. 1966 - *Norme in materia di dirigenza statale* - Legislatura XIV - d'iniziativa dei senatori BASSANINI, MANCINO, TREU, VILLONE, VITALI, PASSIGLI, BATTAFARANO, BATTISTI e PETRINI.

²P. BARRERA, *Limiti della potestà legislativa dello Stato e riforma del lavoro pubblico*, su: www.astrid.eu; 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, 102. Sulla modalità operativa del legislatore delegato è stato sottolineato: "il legislatore ha riproposto ancora una volta - e per tramite di una tecnica assai discutibile - una visione dell'impiego pubblici schiacciata sul modello statale - ministeriale, con margini per le autonomie di fatto ridotti a zero" R. SALOMONE, *Il lavoro pubblico regionale e locale nella "Riforma Brunetta"*, in *LPA*, 2009, 11.

³ M. MORCIANO, *La "trasparenza" nella delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e sulla contrattazione*, su: www.amministrazioneincammino.luiss.it;

⁴ L. ZOPPOLI, *A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale*, in G. D'ALESSIO F. DI LASCIO (a cura di), *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "Riforma Bassanini"*, Torino, 2009, 158 -163; B. DENTE N. PIRAINO, *La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato*, in G. D'ALESSIO F.

Nelle pagine che seguiranno si tenterà di analizzare le disposizioni presenti nel decreto n. 150/09 relative alla valutazione della dirigenza pubblica, la cui lettura non può che calarsi nel contesto in cui lo stesso decreto si inserisce, un contesto legislativamente ampiamente riformato sin dagli anni '90 ad opera principalmente di due fondamentali stagioni di riforma, la prima iniziata settorialmente con la l. n. 142/90 e proseguita in senso ampio con la legge delega 421/92 (da cui il d.lgs. n. 29/93), la seconda, ad opera della l. n. 59/97 e successivi decreti delegati, e che negli ultimi dieci anni ha visto interventi legislativi assidui, ma "non generali", che in alcuni casi però hanno avuto il sapore di (piccole-grandi) controriforme⁵, che hanno contribuito ad una messa a regime della normativa, all'interno delle amministrazioni, a passo di gambero. Sicché ragionando in tema di valutazione della dirigenza pubblica, occorre tener presente, oltre che gli interventi sul sistema dei controlli interni nelle amministrazioni di cui al d.lgs. n. 286/99, anche l'attuale rapporto tra politica ed amministrazione, legislativamente ricondotto su un piano di "distinzione di competenze"⁶, 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 allo svolgimento dei poteri gestionali ed organizzativi. Ragionare in tema di valutazione della dirigenza pubblica significa dunque:

- a) collocare l'analisi delle disposizioni del decreto n. 150/09 nell'ambito del "sistema" di cui al d.lgs. n. 165/01 attualmente imperniato sulla sequenza: indirizzo – gestione – controllo – responsabilità;
- b) correlare la valutazione del personale con incarico dirigenziale a monte, con la confluenza degli obiettivi nell'incarico dirigenziale (su cui il dirigente sarà valutato) ed a valle, con le tre principali conseguenze connesse al sistema

DI LASCIO (a cura di), *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "Riforma Bassanini"*, Torino, 2009, 171 – 202.

⁵G. D'ALESSIO, *La legge di riordino della dirigenza: nostalgie, antilogie ed amnesie*, in *LPA*, 2002, II, 213 ss; C. COLAPIETRO, *La "controriforma" del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2002, n. 4 -5, 639 -689; G. D'AURIA, *Ancora una riforma della dirigenza pubblica*, *AIPDA*, 2003, 52 -72.

⁶ M. RUSCIANO, *La contrattualizzazione della dirigenza pubblica e i rapporti tra politica e amministrazione*, 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.

di valutazione: a) retribuzione di risultato; b) conferimento di nuovi e successivi incarichi; c) responsabilità dirigenziale⁷ (quest'ultimo aspetto sarà oggetto di specifico contributo nell'ambito del commento collettivo⁸).

In tale contesto, nelle pagine seguenti, si procederà dunque, prima ad una breve retrospettiva sulla disciplina in tema di valutazione del personale con incarico dirigenziale di cui all'abrogato art. 5, d.lgs. n. 286/99, successivamente si individueranno ed analizzeranno le disposizioni introdotte dal c.d. Decreto Brunetta.

2. Una retrospettiva sulla disciplina contenuta nell'abrogato art. 5, d.lgs. n. 286/99: la "valutazione del personale con incarico dirigenziale" tra dato legislativo ed applicazione "apparente".

Prima di procedere all'analisi delle disposizioni contenute nel c.d. decreto Brunetta, occorre, sia pur sinteticamente, mettere a fuoco: a) il quadro legislativo in tema di valutazione della dirigenza vigente sino a questo momento e la sua applicazione, sia pur formale; b) i principali problemi applicativi e le concause di inefficienza del sistema valutativo.

Con riferimento al primo aspetto, il sistema di valutazione della dirigenza pubblica era sino a questo momento disciplinato dall'art. 5, d.lgs. n. 286/99 recante "*Valutazione del personale con incarico dirigenziale*". La normativa era volta alla individuazione di criteri e principi a cui le Amministrazioni hanno successivamente dato attuazione. In particolare, con riferimento ai criteri della valutazione del personale con incarico dirigenziale è stata predisposta una valutazione di tipo misto, che prendeva in considerazione i risultati ottenuti e la capacità manageriale del dirigente⁹. Tali criteri, oggetto di concertazione (già con art. 7, comma 1, lett. a), CCNL area I 1998 – 2001), e di informazione preventiva (già con art. 6, comma 4, lett. a), CCNL area I, 1998 – 2001), miravano il primo, a verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi affidati al dirigente nell'ambito della programmazione

⁷ A. VISCOMI, *La dirigenza pubblica: novità normative, ruolo e responsabilità. Le nuove ipotesi di responsabilità del dirigente pubblico*, Slides presentate al Convegno su "Il ciclo di gestione della performance: disciplina e modalità di attuazione" – Le nuove regole del pubblico impiego, Roma, 21 ottobre 2009; sulle nuove ipotesi di responsabilità in capo al dirigente e sulle disposizioni relative al Comitato dei Garanti si veda G. D'ALESSIO, *Le norme sulla dirigenza nel decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 15/2009*, Convegno CGIL, "L'attuazione della legge Brunetta. Primo esame del decreto delegato", Roma, 15 ottobre 2009, p. 10 - 15.

⁸ Si veda l'articolo di M.T. ALTORIO.

⁹ 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;

e confluiti nel contratto/provvedimento individuale; mentre il secondo, relativo alla capacità manageriale, mirava a verificare la capacità gestionale, organizzativa, di relazione e motivazionale del dirigente/manager pubblico. Oltre a tali criteri, l'art. 5, d.lgs. n. 286/99 individuava una serie di principi relativi alla valutazione del personale con incarico dirigenziale, ossia: principio di trasparenza e responsabilizzazione; principio di doppio grado di valutazione; principio di partecipazione del valutato e principio di periodicità annuale della valutazione.

In particolare, attraverso:

- a) *il principio di trasparenza e responsabilizzazione* si era inteso evidenziare la correlazione tra fase di programmazione e fase di controllo/valutazione. Sicché attraverso la fase di individuazione circolare ascendente degli obiettivi da perseguire (in sede di programmazione strategica) avrebbero dovuto essere pianificati gli obiettivi (ex art. 14, comma 1, d.lgs. n. 165/01 tra Ministro e dirigenti generali ed ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 165/01 tra dirigenti generali e dirigenti), obiettivi che dovevano essere chiari, misurabili, e con una precisa collocazione temporale (in termini di scadenza)¹⁰. Gli obiettivi rientranti nella competenza del dirigente venivano distinti in: a) obiettivi assegnati dal Ministro nella direttiva annuale; b) obiettivi individuati nel contratto individuale (tra cui obiettivi derivanti dall'attività ordinaria che il dirigente è tenuto a svolgere quale responsabile della struttura organizzativa); c) obiettivi derivanti da eventuali progetti straordinari. Tale individuazione avrebbe dovuto essere di fondamentale importanza, in quanto per promuovere l'autonomia e la responsabilità della dirigenza è necessario che risulti quanto più possibile chiaro l'obiettivo richiesto al dirigente e su cui lo stesso sarà valutato. Ne derivava una necessità di delimitazione del campo ove l'obiettivo, per la sua complessità o per la sua trasversalità, coinvolgesse più dirigenti (eventualmente predisponendo una scomposizione in sezioni/fasi indipendenti o prevedendo una graduazione di responsabilità in corrispondenza della percentuale di obiettivo a ciascuno assegnata). Al fine di garantire la trasparenza anche in relazione ai criteri di valutazione la Contrattazione collettiva, (già con il CCNL 1998 -2001 del personale dirigente Area I), aveva previsto che i criteri della valutazione fossero oggetto di concertazione (art. 7, comma 1, lett. a)); inoltre in base alla

¹⁰ Si veda ad esempio il Sistema di valutazione della dirigenza delineato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, su www.welfare.gov.it

disciplina della "Verifica e valutazione dei risultati dei dirigenti" ed ai principi di trasparenza e pubblicità (già con l'art. 35, CCNL 1998-01 Area I) i criteri di valutazione avrebbero dovuto essere comunicati ai dirigenti all'inizio di ciascun periodo di valutazione;

- b) *il principio del doppio grado di valutazione*, si era inteso promuovere una valutazione che tenesse conto in prima istanza, della diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte del valutatore, con una verifica della valutazione effettuata in seconda istanza. Il sistema di valutazione si articolava dunque su diversi livelli in base ai soggetti destinatari della valutazione. Sicché i dirigenti venivano valutati, in prima istanza, dal responsabile dell'ufficio dirigenziale generale interessato; i dirigenti preposti ad uffici di livello dirigenziale generale dal capo del dipartimento o altro dirigente generale sovraordinato, ed i dirigenti preposti ai centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni, ed ai quali si riferisce l'art. 14, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 165/01, dal Ministro, sulla base degli elementi forniti dall'organo di valutazione e controllo strategico¹¹. Nell'iter seguito dal sistema di valutazione si innestava "l'approvazione o la verifica della valutazione da parte dell'organo competente o valutatore di seconda istanza"(ex art. 5, comma 2, d.lgs. n. 286/99), ossia l'organo/nucleo di valutazione¹²;
- c) *il principio di partecipazione del valutato* veniva declinato in fase attuativa dalle varie amministrazioni (spesso attraverso un colloquio), con l'ausilio delle schede preposte per la valutazione tra valutato e valutatore, in cui si sarebbe dovuta discutere la globalità dei risultati ottenuti e individuare quali ostacoli e quali fattori "frenanti" esterni o interni siano stati idonei a precludere il totale o parziale mancato raggiungimento dei risultati;
- d) *il principio di periodicità annuale della valutazione* intendeva innestare, nel rapporto tra pianificazione e controllo, il ciclo di valutazione con cadenza annuale (ex art. 5, comma 2, d.lgs. n. 286/99), con una necessaria corrispondenza temporale anche degli obiettivi da raggiungere, sicché, nel caso in cui il dirigente avesse dovuto portare a termine un programma pluriennale, avrebbe dovuto essere previsto un frazionamento annuale degli obiettivi corrispondenti ai vari stadi di avanzamento dell'attività. Sebbene non siano mancate ipotesi di verifica infrannuale con la finalità di

¹¹ Si ricorda la deroga prevista dall'art. 20, d.lgs. n. 165/01, in tema di "Verifica dei risultati".

¹² Nel senso di principio di articolazione L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, 2002, 127.

individuare eventuali scostamenti (che avrebbero potuto e dovuto essere visibili già al dirigente stesso attraverso un corretto funzionamento ed utilizzo del controllo di gestione), la normativa all'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 286/99 prevedeva come ipotesi eccezionale la conclusione anticipata del momento valutativo relativamente al "*rischio grave di risultato negativo*" e nella versione ante l. n. 145/02 "*nei casi previsti dall'art. 21, comma 2, d.lgs. n. 29/93*"¹³.

Tuttavia, con riferimento al secondo punto d'analisi, (e come già esplicitato in premessa), tale sistema di valutazione non ha visto che, nella maggior parte dei casi, una formale applicazione, con valutazioni spesso ampiamente positive in maniera generalizzata, di conseguenza prive (proprio perché tutte appiattite verso l'alto) di effetti concreti e diretti sulla carriera del valutato e sulla diversificazione delle dinamiche retributive¹⁴. 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, sentenza n. 103/07; sentenza n. 161 del 2008).

Quali gli elementi che hanno contribuito alla inefficace messa a regime della valutazione del personale con incarico dirigenziale? Non di certo l'assenza della normativa che, sia pur sotto diversi aspetti perfezionabile, come dimostrano le proposte e gli interventi migliorativi richiamati in pressa, risultava chiaramente

¹³Si ricorda che già l'art. 35, comma 9, CCNL 1998 – 2001, Area I prevedeva: "La valutazione può essere anticipata, anche ad iniziativa del dirigente interessato, nel caso di evidente rischio grave di risultato negativo della gestione che si verifichi prima della scadenza annuale".

¹⁴ 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.

esplicitata. Certo vi è una endemica resistenza alla valutazione, (erroneamente percepita come elemento punitivo piuttosto che come elemento incentivante e soprattutto di garanzia per il dirigente, come ha ricordato a più riprese la Corte Costituzionale), tuttavia, preso atto della carenza applicativa, possono “a monte” individuarsi alcune concause del mancato decollo dei sistemi di valutazione, ossia:

- a) una carenza del momento di programmazione, di competenza 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);
- b) una carenza nella traduzione degli obiettivi negli incarichi dirigenziali.

Il sentore è che (anche) la politica (a monte) abbia avuto un ruolo nella mancata valutazione dirigenziale, più facile preda dei venti se sottoposta a gradimento fiduciario in senso soggettivo, piuttosto che a valutazione.

Se questo è lo scenario occorre verificare “se e come” il decreto Brunetta sia riuscito a proporre soluzioni in grado di risolvere i problemi summenzionati, promuovendo la cultura della valutazione ed innescando, finalmente il circolo virtuoso della pianificazione- gestione – valutazione – responsabilità/o premialità.

3. La formulazione delle disposizioni del c.d. decreto Brunetta: un’attenzione “residuale” verso il tema della valutazione della dirigenza pubblica. I principali problemi oggetto d’analisi.

Il Decreto n. 150/09 all’art. 30 abroga totalmente l’art. 5, d.lgs. n. 286/99 recante “Valutazione del personale con incarico dirigenziale”. Tuttavia scorrendo l’indice del c.d. decreto Brunetta non appare una sezione espressamente dedicata alla valutazione della dirigenza pubblica in sostituzione dell’abrogato articolo 5, d.lgs. n. 286/99, una assenza che sembra poter emergere anche nell’ambito dell’art. 1, d.lgs. n. 150/09, dedicato ai *principi generali*, che con riferimento alla tematica della valutazione si riferisce espressamente “alla valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche”. La formulazione della disposizione avrebbe potuto tenere in considerazione la terminologia della legislazione consolidata, nonché della contrattazione collettiva, in cui la dirigenza pubblica non viene inclusa nell’accezione “personale delle pubbliche amministrazioni”¹⁵. Le

¹⁵ La legge delega all’art. 4, comma 1, l. n. 15/09 utilizza come termine onnicomprensivo il sostantivo “dipendenti” delle pubbliche amministrazioni.

disposizioni dedicate alla valutazione della dirigenza nell'ambito del decreto c.d. Brunetta emergono però attraverso un lavoro di ricostruzione della non lineare normativa contenuta soprattutto nel Titolo II "misurazione, valutazione e trasparenza della performance" e nel Titolo III "Merito e premi". I principali¹⁶ destinatari della valutazione (come confermato anche dall'art. 7, d.lgs. n. 150/09 relativo alla creazione all'interno delle amministrazioni del "Sistema di misurazione e valutazione della performance"), sono dunque due, ossia: a) l'amministrazione, a cui si riferisce la performance organizzativa (di cui al successivo art. 8, d.lgs. n. 150/09); b) il singolo "dipendente", a cui si riferisce la performance individuale (di cui al successivo art. 9, d.lgs. n. 150/09).

Sin da questa impostazione di carattere generale non risulta chiaro, nella formulazione della normativa¹⁷, se la dirigenza pubblica debba o meno essere compresa tra i soggetti cui verrà applicata la valutazione della performance individuale nell'ambito del Sistema di valutazione di cui all'art. 7, d.lgs. n. 150/09. Si viene ad illustrare il motivo della perplessità. Il successivo art. 9, comma 1, d.lgs. n. 150/09 (*Ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale*), relativamente ai criteri per la misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di una unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità, collega la valutazione:

- a) agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità;
- b) al raggiungimento di specifici obiettivi individuali;

¹⁶ La normativa è prevalentemente improntata alla valutazione, oltre che della performance dell'amministrazione, alla performance individuale (come emerge dall'art. 3, comma, 4, d.lgs. n. 150/09) e solo sporadicamente viene presa in considerazione la valutazione del gruppo, presente ad es. all'interno dell'art. 9, comma 2, lett. a). E' stato sottolineato che "Tale metodologia non tiene conto dei modelli di organizzazione che vengono applicati nelle imprese private e pubbliche di tutto il mondo, quali il lavoro di gruppo e la gestione per processi che esalta l'integrazione delle competenze e la collaborazione tra i soggetti e promuove l'organizzazione scientifica del lavoro e l'introduzione della divisione del lavoro (compiti semplici e processi complessi) e del lavoro individuale ed a cottimo" E. GRAGNOLI, *La valutazione del personale, gli organi preposti alla valutazione e le rispettive competenze*, 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, p. 5.

¹⁷Se la dimensione della formulazione della normativa è oggetto di non poche perplessità, il metodo di valutazione applicato trova da una parte posizioni favorevoli 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 ottobre 2009, dall'altra si vedano le posizioni più critiche di M. MENEGUZZO (in questo commento collettivo sulla rivista Amministrativamente.it.)

- c) alla qualità del contribuuto assicurato alla performance generale della struttura, a competenze professionali e manageriali dimostrate;
- d) alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi.

Dalla collocazione della disposizione, dal titolo dell'articolo "Ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale" e dalla trattazione unitaria nell'ambito dello stesso articolo (dunque nell'ambito della performance individuale) sia dei criteri per la valutazione del personale (comma 2) che dei criteri per la dirigenza (comma 1), sembrerebbe di poter dare una risposta positiva. Sennonché la lettura più attenta del successivo art. 9, comma 2, d.lgs. n. 150/09, fa sorgere quantomeno un dubbio laddove si noterà che mentre al comma 2 si fa espresso riferimento al Sistema di valutazione di cui all'art. 7, d.lgs. n. 150/09, tale riferimento non compare al comma 1. Né può pensarsi ad un richiamo di carattere generale nell'ambito del medesimo articolo, sia perché il richiamo è al secondo e non al primo comma, sia perché i valutati dei due commi sono soggetti differenti (dirigenti nel primo caso e personale nel secondo).

Dunque: *a) fasi, tempi, modalità, soggetti e responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance, in conformità alle disposizioni del presente decreto; b) le procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance; c) le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo esistenti; d) le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, di cui all'art. 7, d.lgs. n. 150/09* serviranno a delineare anche la valutazione della dirigenza?

È con questi dubbi iniziali, derivanti dalla formulazione della normativa non lineare, che affrontiamo l'analisi delle ulteriori disposizioni, che come si avrà modo di confermare, appaiono frammentarie ed in alcuni casi con una trattazione in via "residuale" della valutazione della dirigenza. Tale composizione della normativa fa sì che la modalità per la sua analisi sarà quella di porre l'attenzione su le principali questioni emergenti ed idonee a ripercuotersi sulla valutazione del personale con incarico dirigenziale, in particolare relativamente a:

- a) la funzione di indirizzo e l'individuazione degli obiettivi;
- b) l'individuazione di chi è preposto a valutare la dirigenza;
- c) quale spazio è previsto per la partecipazione del valutato nell'ambito dell'iter valutativo;

- d) la suddivisione in fasce di merito e collegamento con la retribuzione di risultato;
- e) il conferimento di successivi incarichi dirigenziali¹⁸.

3.1. La funzione di indirizzo e l'individuazione degli obiettivi.

Nell'ambito della distinzione tra politica ed amministrazione, dove alla prima è affidata l'individuazione degli obiettivi ed alla seconda l'attuazione degli stessi in autonomia gestionale correlata dalla necessaria responsabilità manageriale (come da impianto riportato nel d.lgs. n. 165/01), per poter valutare occorre pianificare, dunque individuare ed assegnare gli obiettivi. La legge delega dedicava alla questione "pianificazione", di fondamentale importanza, uno spazio esiguo (si veda l'art. 4, comma 2, lett. b), l. n. 15/09), né maggiore spazio viene dedicato nel decreto delegato, dove l'individuazione degli obiettivi si snoda principalmente tra l'art. 5, d.lgs.n. 150/09 (*obiettivi ed indicatori*) e l'art. 10, d.lgs. n. 150/09 (*Piano della performance e relazione sulla performance*)¹⁹. Tale pianificazione, nella versione definitiva del decreto Brunetta, viene affidata, correttamente e coerentemente con il sistema di distinzione tra politica ed amministrazione, agli organi di indirizzo politico-amministrativo²⁰ (non compare più la generica espressione "amministrazioni"²¹), con il coinvolgimento della dirigenza apicale e non (in senso circolare- ascendente), come già da art. 14, d.lgs. n. 165/01 e art. 8, d.lgs n. 286/99, che in particolare si riferisce agli obiettivi delle unità dirigenziali di primo livello²². Certamente emerge positivamente in fase di programmazione triennale una attenzione alle necessità della collettività, la individuazione di una corrispondenza tra obiettivi e risorse, la sottolineatura della specificità e della chiarezza degli obiettivi, che devono essere anche misurabili e confrontabili con

¹⁸ Con riferimento alle questioni legate alla responsabilità dirigenziale si rinvia allo specifico commento di M. ALTORIO, (in questo commento collettivo sulla rivista Amministrativamente.it.)

¹⁹ Tale articolo, dedicato al *Piano ed alla Relazione sulla performance* ha certamente subito delle migliorie rispetto alla precedente formulazione, in una precedente versione tale piano individuava gli obiettivi "individuali assegnati al personale dirigenziale e non (!) ed i relativi indicatori".

²⁰ In tema di Soggetti della valutazione l'art. 15, d.lgs. n. 150/09 reca "*Responsabilità dell'organo di indirizzo politico amministrativo*". In realtà il termine *responsabilità* è utilizzato in maniera impropria, si elencano infatti i compiti che al soggetto di indirizzo politico competono nell'ambito del sistema di valutazione. La versione attuale dell'articolo in questione è migliore della precedente in cui si attribuiva allo stesso di garantire la veridicità della valutazione individuale di "tutti i dipendenti".

²¹ La versione del 29 aprile 2009, prevedeva: "Gli obiettivi sono programmati su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dalle amministrazioni in seguito ad un confronto tra gli organi di indirizzo politico-amministrativo e i vertici dell'amministrazione e tra questi ultimi ed i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative, con il coinvolgimento dei dipendenti".

²² Sarà certamente necessario un coordinamento tra le disposizioni richiamate.

standard definiti a livello nazionale "ed internazionale (!)", (questi ultimi con una maggiore problematicità nel confronto). Questa programmazione di obiettivi prende corpo nel "Piano della performance"²³ di cui all'art. 10, d.lgs. n. 150/09. Tale Piano, da adottarsi entro il 31 gennaio, per le amministrazioni dello Stato²⁴ "contiene"²⁵ la direttiva annuale del Ministro, individuando gli obiettivi strategici e operativi e definendo gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione e gli obiettivi assegnati ai dirigenti. Posta, in funzione della qui analizzata questione della valutazione della dirigenza pubblica, la fondamentale importanza della individuazione degli obiettivi, la normativa ne fornisce un quadro all'art. 5, d.lgs. n. 150/09, dove descrive caratteristiche e correlazioni degli "obiettivi" pluriennali in senso lato ed all'art. 10, d.lgs. n. 150/09 dove propone al comma 1, lett. a) una variegata articolazione di obiettivi, in particolare: "strategici", "operativi", "finali", "intermedi", nonché "gli obiettivi assegnati ai dirigenti". La disposizione utilizza strumenti di derivazione economica sulla cui analisi si impone un rinvio a chi, economista, spende un commento autorevole²⁶. E' noto però che il grande problema, che si ripercuote anche sulla valutazione del personale con incarico dirigenziale, non è l'assenza di una disposizione normativa che imponga la tempistica e le modalità della programmazione, piuttosto che alla programmazione, sino allo stato attuale, nelle amministrazioni centrali è stata dedicata limitata attenzione, sicché le direttive sono state adottate spesso in ritardo e con contenuti non adeguatamente specifici²⁷. A quest'ultimo aspetto la normativa, con l'ausilio della Commissione di cui all'art. 13,

²³ Sul punto si ricorda l'innestarsi del ruolo fondamentale della Commissione di cui all'art. 13, che al comma 5, lett.: b) definisce la struttura e le modalità di redazione del Piano e della Relazione di cui all'articolo 10; c) verifica la corretta predisposizione del Piano e della Relazione sulla Performance delle amministrazioni centrali e, a campione, analizza quelli degli Enti territoriali, formulando osservazioni e specifici rilievi.

²⁴ Sulle questioni legate alla pretesa onnicomprensività della normativa P. BARRERA, *Limiti della potestà legislativa dello Stato e riforma del lavoro pubblico*, su: www.astrid.eu.

²⁵ La disposizione non prevede più "sostituisce" come da versione "primaverile" del decreto.

²⁶ Si rinvia al saggio di M. MENEGUZZO (in questo commento collettivo sulla rivista Amministrativ@mente.it).

²⁷ F. BASSANINI, ha 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*, in *Nuova Rassegna*, 2008, n. 21/22, pp. 2257-2270; A. FIORITTO, *La funzione di indirizzo politico-amministrativo*, in F. CARINCI M. D'ANTONA (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, sec. Ed., Milano, 2000, 653.

d.lgs. n. 150/09, potrebbe finalmente porre un rimedio²⁸, ma con riferimento al rispetto della tempistica per l'adozione delle stesse basterà indicare la data del 31 gennaio perché la stessa venga rispettata? Nelle precedenti riforme il legislatore aveva forse dimenticato di indicare una data per l'adozione della direttiva annuale del ministro, da cui l'inesorabile lunghezza dei tempi di questo fondamentale adempimento? A ben vedere il termine era già scandito dall'art. 14, comma 1, d.lgs. n. 165/01 "non oltre dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio". Ciò non ha impedito il ritardo nell'adozione delle direttive annuali ed ha dato inoltre vita ad una questione fondamentale (non in tal sede approfondibile) relativa a cosa debba o meno attendersi dalla dirigenza pubblica in assenza della individuazione ed assegnazione degli obiettivi.²⁹ Messo a fuoco il problema ci si chiede come il legislatore del 2009 sia intervenuto al fine di individuare un "correttivo" che sia idoneo ad incentivare la funzione di indirizzo politico. Sul punto sembra di intravedere il solo art. 10, comma 5, d.lgs. n. n. 150/09 che stabilisce che: *"In caso di mancata adozione o di mancato aggiornamento annuale del Piano della performance è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può precedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati"*. A ben vedere la mancanza della adozione del Piano della performance/ex direttiva per le amministrazioni dello Stato si ripercuote solo sul personale con incarico dirigenziale e sugli *outsiders*, ciò a riprova di un carattere essenzialmente punitivo verso la dirigenza, senza che sia presente un bilanciamento con un contrappeso che induca il soggetto politico, protagonista

²⁸ Sui problemi connessi all'individuazione di obiettivi di dettaglio idonei a ledere l'autonomia dirigenziale si veda 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.

²⁹ Si è rilevato che il legame tra indirizzo e gestione è suscettibile di interferenze anche in relazione alle "omissioni". D. BOLOGNINO, *La dirigenza pubblica statale tra autonomia e responsabilità (dalla legge delega n. 421/92 alle prospettive di riforma)*, Cedam, Padova, 2007, 33 -34. Aperto è il dibattito in relazione all'inerzia del Ministro, che vede da una parte coloro che sostengono che il dirigente sia legittimato ad effettuare solo le spese obbligatorie (per il nuovo esercizio) e gli atti di gestione (per il precedente esercizio) nei limiti degli stanziamenti del precedente esercizio finanziario; chi, paventa un rischio di paralisi dell'attività ove tali direttive manchino e chi ritiene possano considerarsi tacitamente confermati quelli precedenti. V. TALAMO, *Le funzioni dei dirigenti*, in F. CARINCI e M. D'ANTONA (a cura di) *Il lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche*, seconda ed., Milano, 2000, 719; A. FIORITTO, *La funzione di indirizzo politico-amministrativo*, in F. CARINCI e M. D'ANTONA (a cura di) *Il lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche*, seconda ed., Milano, 2000, 653. S. RUSSO, *Il Management amministrativo. Ruolo unico, controllo e responsabilità*, Milano, 2000, 137.

della funzione di indirizzo, a programmare nei termini richiesti dalla normativa³⁰. Previsione confermata, come vedremo per quanto qui oggetto d'analisi, in più parti del decreto, che invece risulta carente con riferimento alla presenza di un disincentivo ai ritardi, parimenti importante, che funga da impulso verso il soggetto politico, bilanciando la previsione normativa³¹.

3.2. Chi valuta i dirigenti? Una difficile ricerca nei meandri della normativa.

Occorre a questo punto chiedersi quale, tra i soggetti del processo di misurazione e valutazione individuati dal legislatore all'articolo 12, d.lgs. n. 150/09, sia direttamente interessato/coivolto nell'iter valutativo della dirigenza ed in che termini. L'attenzione cade principalmente sull'organismo indipendente di valutazione della performance (ex art. 14, d.lgs. n. 150/09), di cui ciascuna amministrazione³² deve dotarsi, che sostituirà "i servizi di controllo interno comunque denominati dal d.lgs. n. 286/99", esercitando in piena autonomia le attività di cui al comma 4³³ e le attività di controllo strategico di cui all'art. 6,

³⁰ Sul punto già in sede di commento alla legge delega A. BOSCATI ebbe modo di osservare "Il legislatore delegante si limita ad affermare l'esigenza di una predeterminazione degli obiettivi, senza accompagnare a questa previsione l'introduzione di strumenti idonei a garantire una effettiva attuazione (ad esempio tramite l'introduzione di vincoli di spesa per le amministrazioni ritardatarie)". A. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, in LPA, 2009, 21.

³¹ G. D'ALESSIO, *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, (a cura di Gianfranco D'Alessio), ASTRID - il Mulino Editore, 2008, p.27.

³² Nella versione ultima del decreto si aggiunge "singolarmente o in forma associata".

³³ Art. 14, comma 4, d.lgs. n. 150/09: "L'Organismo indipendente di valutazione della performance del decreto legislativo n. 286 del 1999:

- a) monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso;
- 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;
- e) propone, sulla base del sistema di cui all'art. 7, all'organismo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi di cui al Titolo III;
- f) è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla Commissione di cui all'articolo 13;
- g) promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità di cui al presente Titolo;

comma 1, d.lgs. n. 286/99, riferendo in proposito all'organo di indirizzo politico-amministrativo. In particolare, tra le attività di cui al comma 4, alla lett. e) si prevede che tale organo: *"è responsabile, sulla base dei principi e delle metodologie adottate dall'amministrazione della valutazione annuale della dirigenza di vertice e dell'attribuzione ad essa dei premi di cui al Titolo III"*. Posto che dalla lettura della normativa non sembra di intravedere la sopravvivenza del precedente principio del doppio grado di valutazione (e di diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte dell'organo proponente) di cui all'abrogato art. 5, d.lgs. n. 286/99, ci si chiede: se tale organo è responsabile della valutazione della dirigenza "di vertice" (riprendendo l'abrogato art. 6, comma 2, d.lgs. n. 286/99), a chi spetta la valutazione della "dirigenza di base"?³⁴ Potrebbe venire in soccorso sul punto l'art. 19, di cui al Titolo III *Merito e premi*, dedicato ai *"Criteri per la differenziazione delle valutazioni"*, dove si legge che sarà l'Organismo indipendente, *"sulla base delle risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del presente decreto, a formulare una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e del personale non dirigenziale"*. Fermi restando i dubbi interpretativi in merito alla formulazione dell'art. 7, in combinato disposto con l'art. 9) espressi nel paragrafo n. 3, la normativa, per nulla chiara sulla questione, "potrebbe" essere ricostruita nella modalità seguente: ex art. 7, comma 2, seguendo gli indirizzi della Commissione di cui all'art. 13, andranno individuati all'interno di ogni amministrazione tra gli altri i *"soggetti e responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance, in conformità alle disposizioni del presente decreto"* e successivamente ex art. 19, d.lgs. n. 150/09 interverrà l'organismo indipendente, che, *sulla base delle risultanze del sistema di valutazione formulerà una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale, distinto per livello generale e non, e del personale non dirigenziale*³⁵.

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

³⁴ G. D'ALESSIO, *Osservazioni sul decreto legislativo attuativo della legge delega n. 15/2009, con specifico riferimento alle disposizioni sulla dirigenza*, Audizione del 17 giugno 2009, Camera dei Deputati, Commissione Affari Costituzionali, su: www.astrid-online.eu, 2009, 9; G. D'ALESSIO, *Le norme sulla dirigenza nel decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 15/2009*, Convegno CGIL, *"L'attuazione della legge Brunetta. Primo esame del decreto delegato"*, Roma, 15 ottobre 2009, p. 8; A. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, in LPA, 2009, 52.

³⁵ Che tale Organismo non possa essere considerato immediatamente come valutatore di prima istanza appare dal testo della normativa che mentre da una parte lo individua quale "valutatore della dirigenza di vertice", dall'altra lo qualifica quale soggetto "che formula una graduatoria" sulla valutazione della dirigenza (anche di base) sulla base di ciò che emerge dalla valutazione (che dunque, così formulata la normativa, sembra venga effettuata da qualcun altro!).

Il rapporto tra le disposizioni non appare lineare e per confermarne o meno questa lettura si dovrà attendere la concreta attuazione in ogni amministrazione. Sarebbe stato il caso di esplicitare con maggiore nitidezza chi sarà chiamato a valutare la dirigenza, anche di base, se tutto si convoglierà nel canale organismo indipendente o se vi sarà un diverso valutatore di prima istanza.

3.3. *Quale spazio per la partecipazione del valutato nell'ambito dell'iter valutativo?*

L'art. 7, al comma 3, lett. b) d.lgs. n. 150/09 prevede nell'ambito del "Sistema di misurazione e valutazione della performance" la individuazione delle "procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance". Il sistema precedente di valutazione del personale con incarico dirigenziale, era basato, tra gli altri, sul principio della partecipazione del dirigente alla valutazione, che si traduceva, quanto meno in teoria (visti i problemi di carattere applicativo di cui si ha ben chiara l'esistenza e che sono stati sottolineati nei paragrafi n. 1 e n. 2), in una partecipazione durante l'iter di valutazione, attraverso il quale il dirigente avrebbe dovuto essere messo nella posizione, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, di indicare gli eventuali fattori frenanti interni e/o esterni, che "lo esonerano da responsabilità". Diversa si presenta la prospettiva della normativa in questione che menziona invece la "conciliazione" che tecnicamente interviene a valutazione conclusa. Se l'idea dell'impianto normativo (e contrattuale) precedente era di attribuire la valutazione negativa al dirigente ove a lui imputabile, tale previsione fa perdere una possibilità di contraddittorio in fase valutativa, per approdare ad una conciliazione "postuma". Tale previsione sembra aggravata da una ulteriore disposizione poco chiara, ossia l'art. 6, d.lgs. n. 150/09 che affida agli "organi di indirizzo politico amministrativo, con il supporto dei dirigenti, la verifica dell'andamento della performance rispetto agli obiettivi di cui all'articolo 5 durante il periodo di riferimento e propongono, ove necessario, interventi correttivi in corso di esercizio". La verifica di cui all'art. 6 in questione, visto il richiamo agli "obiettivi pluriennali" di cui all'art. 5, comma 1, d.lgs. Brunetta, può far pensare che si sia nell'ambito della valutazione strategica, di cui all'art. 6, d.lgs. n. 286/99 solo parzialmente abrogato, ma il successivo comma 2, dell'art. 6 del decreto Brunetta stabilisce che "ai fini di cui al comma 1, gli organi di indirizzo politico amministrativo si avvalgono delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione presenti nell'amministrazione". Questa formulazione sembra porsi in contrasto con la formulazione dell'art. 4, comma 2, d.lgs. n. 286/99, di cui in una prima versione era stato abrogato solo il terzo periodo, ma che nell'attuale versione rimane totalmente in vigore. L'art. 4, d.lgs. n. 286/99 stabilisce che il controllo di gestione è di supporto alla funzione dirigenziale, sicché il dirigente è (quanto meno

in teoria) in grado di verificare quale sia l'andamento della sua struttura rispetto agli obiettivi assegnati e, ove necessario, intervenire per correggere il tiro (nello svolgimento della sua autonoma attività di gestione). Si potrebbe dunque avere una doppia preclusione per la dirigenza, di intervenire nell'ambito dell'iter valutativo e di intervenire nell'ambito gestionale correggendo le eventuali emerse distonie. Nelle intenzioni espresse in apertura del decreto il legislatore afferma di voler ampliare l'autonomia della dirigenza pubblica, ma così non sembra accadere laddove si sottraesse, a seguito di rilevati scostamenti in sede di controllo di gestione, alla dirigenza la individuazione dei correttivi da apportare per il raggiungimento degli obiettivi ad essa affidati (il che sembra far intravedere una discesa in campo della politica in una attività tipicamente gestionale)³⁶.

3.4. La retribuzione di risultato: condizioni e suddivisione in fasce di merito.

All'organismo indipendente di valutazione della performance di cui all'art. 14, d.lgs. n. spetta in base al comma 4, lett. c) la "validazione della Relazione sulla performance di cui all'articolo 10³⁷ e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione"; tale validazione è, in base all'art. 14, comma 6, "condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti per premiare il merito di cui al Titolo III". La disposizione è rafforzata dalla previsione di cui all'art. 45, d.lgs. che modifica l'art. 24, d.lgs. n. 165/01, in particolare aggiungendo, tra gli altri, il comma 1 *quater* dove si stabilisce l'impossibilità di attribuzione della retribuzione di risultato³⁸ al "dirigente responsabile" ove

³⁶ Già sul punto si ricorda: "Anche a seguito di tali riscontri, la direttiva del PCM si concentra soprattutto sul fornire le linee guida per l'attivazione e l'implementazione del controllo di gestione, partendo dall'assunto che questo costituisca un elemento essenziale per effettuare la valutazione dei dirigenti non apicali in modo non soggettivo. Il controllo di gestione diventa, quindi, materia centrale della direttiva madre in parziale contraddizione con il d.lgs 286/99 che ne attribuiva la responsabilità ai vertici amministrativi", B. DENTE N. PIRAINO, *La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato*, in G. D'ALESSIO F. DI LASCIO (a cura di), *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "Riforma Bassanini"*, Torino, 2009,179.

³⁷ L' art., 10, al comma 1, lett. b) prevede l'adozione entro il 30 aprile della Relazione sulla performance che evidenzia a consuntivo "i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse". Si può notare una mancanza di coordinamento nella formulazione della disposizione tra la lett. a) e la lettera b) del d.lgs. n. 150/09. infatti mentre la lettera a) inizia con "entro il 31 gennaio", la lettera b) inizia con "un documento, da adottare entro il 30 aprile".

³⁸ Significative le osservazioni in tema di adeguamento della retribuzione di risultato negli enti locali, con le connesse problematiche in tema di effetti reali e di efficacia dei modelli organizzativi P. BARRERA, *L'attuazione della "legge Brunetta": l'equilibrio Stato- Regioni – Autonomie locali*, Relazione al seminario organizzato dalla CGIL sull'impatto del c.d. "decreto Brunetta" sul sistema delle Autonomie territoriali, Roma 15 ottobre 2009, p. 5.

l'amministrazione non abbia predisposto (decorso il periodo transitorio di sei mesi) il Sistema di valutazione di cui al Titolo II.

Tali disposizioni sono comprensibili laddove il sistema precedente si era assestato su distribuzioni a pioggia di incentivi economici in base a valutazioni meramente formali, tuttavia rimangono sbilanciate a favore della politica e rappresentano un ulteriore tassello che conferma una visione punitiva verso i dipendenti pubblici (e verso i dirigenti proclamati "autonomi" in apertura del decreto, ma nel cui testo vengono sempre individuati come "dirigenti responsabili")³⁹. 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 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.

Ed ancora si stabilisce l'individuazione di fasce predeterminate di valutazione, derogabili in sede di contrattazione collettiva integrativa⁴⁰ (art. 19, comma 4, d.lgs. n. 150/09), quale soluzione idonea ad arginare la negativa e diffusa prassi di appiattare, sia pur verso l'alto, le valutazioni dirigenziali (e del personale), in particolare si prevede che il personale (e la dirigenza) sia collocata per:

- a) il 25% nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del 50% delle risorse destinate alla retribuzione di risultato;

³⁹ Sul punto "...non sfugge come in concreto la disposizione "sanzioni" il singolo dirigente, non l'amministrazione facendo ricadere sul primo le inerzie delle seconde. Il che fa pensare che nel caso di ritardi nella costituzione di detti organismi, i dirigenti che non abbiano potuto beneficiare della possibilità di percepire il trattamento economico accessorio intentino azioni giudiziarie nei confronti dell'amministrazione di appartenenza per trovare soddisfacimento delle proprie ragioni attraverso la richiesta di un risarcimento del danno patito per non essere stati valutati". A. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, in LPA, 2009, 55.

⁴⁰ Sembrano dunque essere state almeno in parte accolte le osservazioni sulla inopportunità di individuare per legge soglie inamovibili che non consentano di premiare il dirigente che, con efficienza ed efficacia, raggiunto gli obiettivi assegnati, ma che si ponga in soprannumero rispetto alle percentuali prestabilite, G. D'ALESSIO, *Il disegno della dirigenza*, relazione presentata al Convegno: "Lavoro pubblico. Ritorno al passato? A proposito della legge delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e sulla contrattazione" – Roma, 16 febbraio 2009, su: www.astrid-online.eu, 2009, 11.

- b) il 50% nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del 50% delle risorse destinate alla retribuzione di risultato;
- c) il 25% nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio.

Previsioni normative che 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 (art. 19, comma 6, d.lgs. n. 150/09). Anche in tal caso il decreto richiede 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". A questo punto viene da chiedersi: a) è possibile escludere a priori ed indipendentemente dalla performance dell'amministrazione, alcuni dirigenti dall'accesso alla retribuzione di risultato?⁴¹ b) se la performance dell'amministrazione dovesse risultare pienamente positiva, come verranno individuati i dirigenti da allocare nella fascia più alta a parità di valutazioni positive, ma in numero sovrabbondante rispetto ai "posti disponibili"? (su quest'ultima scelta, in ogni caso, dovrà pronunciarsi l'organismo indipendente di valutazione in ciascuna amministrazione (con indicazioni da parte della Commissione !!!), ma senza alcuna precisazione proveniente dal decreto delegato).

3.5. Il conferimento di successivi incarichi dirigenziali.

Con riferimento al rapporto tra conferimento degli incarichi e valutazioni ottenute dai dirigenti, emerge in positivo il richiamo a tale rapporto all'art. 25, d.lgs. n. 150/09 relativo alla *attribuzione di incarichi e responsabilità*⁴². Tale articolo rafforza il contenuto dell'art. 19, d.lgs. n. 165/01, precisando che la professionalità attestata nel sistema di valutazione è criterio in base al quale (unitamente agli altri) attribuire gli incarichi. Pur non addentrandoci nell'analisi della modifica alla formulazione dell'art. 19, d.lgs. n. 165/01 proposta dal decreto (oggetto di altro specifico contributo)⁴³, si deve però rilevare che se positivamente la disposizione

⁴¹ P. BARRERA, *Limiti della potestà legislativa dello Stato e riforma del lavoro pubblico*, su: www.astrid.eu

⁴² La finalità avuta di mira dalla norma è corretta, si rileva però una ridondanza, laddove ciò che si assegna sono gli incarichi mentre le responsabilità ne sono la diretta conseguenza (e sempre che il soggetto cui l'incarico è stato conferito sia messo in condizione di gestire autonomamente le adeguate risorse messe a disposizione per il raggiungimento degli obiettivi affidati).

⁴³ Relativamente alla nuova formulazione dell'art. 19, d.lgs. n. 165/01 come prevista dall'art. 40, d.lgs. n. 150/09 si rinvia al contributo di M.T. ALTORIO, (in questo commento collettivo sulla rivista Amministrativamente.it).

tiene conto per il conferimento degli incarichi dirigenziali, degli obiettivi prefissati, della complessità della struttura, dei risultati raggiunti e della valutazione ottenuta in precedenza dal dirigente stesso, non sono presenti necessari elementi di comparazione tra più candidati in grado di assicurare una esternazione e una effettiva competizione tra aspiranti ad un determinato incarico dirigenziale⁴⁴. Anche in questo caso si pone il problema di fare in modo che la normativa si traduca in applicazione reale, posto che sino a questo momento, sia pur con un art. 19, d.lgs. n. 165/01 che già richiedeva l'esplicitazione dei criteri oggettivi e soggettivi che giustificavano il conferimento dell'incarico dirigenziale⁴⁵, non sembra esserci stata una concreta attuazione della disposizione, come a più riprese ha sottolineato la

⁴⁴ G. D'ALESSIO, Osservazioni sul decreto legislativo attuativo della legge delega n. 15/2009, con specifico riferimento alle disposizioni sulla dirigenza, Audizione del 17 giugno 2009, Camera dei Deputati, Commissione Affari Costituzionali, "nella versione finale adottata dal Consiglio dei Ministri sono stati saltati i richiami alla valutazione comparativa dei candidati ed alla esternazione delle ragioni giustificatrici della scelta effettuata, presenti in una bozza iniziale del decreto (che, in tal senso, teneva conto della giurisprudenza della Corte di Cassazione): in particolare, va ricordato che la valutazione comparativa è da tempo adottata in alcuni degli ordinamenti europei più attenti a garantire, nella individuazione dei responsabili degli uffici amministrativi di maggiore rilevanza, l'oggettività della scelta e la selezione degli elementi migliori, in rapporto alla funzione da esercitare". Ha parlato di ambiguità dei criteri di delega in tema di conferimento dell'incarico dirigenziale "se da una parte sembra sufficiente la semplice verifica di compatibilità tra il curriculum del nominato e le caratteristiche della posizione da ricoprire. Sotto questo aspetto non sembra esservi spazio, allora, per una valutazione comparativa degli aspiranti o per un obbligo di motivazione esteso all'esternazione delle ragioni che hanno portato a preferire l'uno o l'altro. D'altra parte, il nuovo comma 1 bis, prevede l'obbligo delle amministrazioni di rendere conoscibili le posizioni vacanti e i criteri di scelta, di acquisire le disponibilità degli interessati e di valutarle. Il riferimento all'obbligo di rendere conoscibili i criteri di scelta, sotto questo aspetto, potrebbe essere indicativo di un obbligo di comparazione (quindi di formazione di una graduatoria) e di motivazione in ordine alle ragioni che hanno portato all'attribuzione dell'incarico ad un determinato soggetto. Sotto questi aspetti, dunque, sembra ravvisarsi una certa contraddizione tra il comma 1 e il successivo comma 1 bis"; inoltre: G. D'ALESSIO, *Le norme sulla dirigenza nel decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 15/2009*, Convegno CGIL, "L'attuazione della legge Brunetta. Primo esame del decreto delegato", Roma, 15 ottobre 2009; G. SANTORO-PASSARELLI, *L'accesso alla dirigenza e la nuova disciplina degli incarichi*, 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, p. 5.

⁴⁵ Ritiene che vi sia un rafforzamento del rapporto fiduciari tra politica e dirigenza E. GRAGNOLI, *La valutazione del personale, gli organi preposti alla valutazione e le rispettive competenze*, 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, p. 4. In termini di rafforzamento dell'autonomia dei dirigenti C. DEODATO, *Le nuove regole del pubblico impiego nel decreto di attuazione della 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 ottobre 2009, p. 8.

Corte dei Conti, nell'ambito del suo potere di controllo preventivo di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), l. n. 20/94)⁴⁶.

4. Considerazioni conclusive.

In definitiva, se le dichiarazioni di principio del c.d. decreto Brunetta in tema di valutazione del personale con incarico dirigenziale non possono che essere condivise, accostandosi alle disposizioni appena introdotte ci si accorge che spesso, tali dichiarazioni, vengono "tradite" nei fatti con il pericolo di rimettere in discussione la distinzione tra politica ed amministrazione e riducendo l'autonomia della dirigenza. La formulazione della normativa analizzata, oltre a presentarsi come frammentaria, poco chiara ed in alcuni casi non coordinata, appare priva, come più volte sottolineato nelle pagine precedenti, del necessario bilanciamento tra sanzione e garanzia⁴⁷, a carico l'una ed in favore l'altra, della dirigenza. L'ago della bilancia pende a favore della politica, che non attribuisce retribuzioni di risultato in caso di mancata individuazione degli obiettivi o di mancata valutazione, ma che non garantisce parimenti alla dirigenza la sua inamovibilità per le medesime ragioni⁴⁸. Non sembra dunque essere stata presa in considerazione, al di là delle dichiarazioni formali, la giurisprudenza della Corte Costituzionale, che da tempo sottolinea l'importanza di un sistema di valutazione del personale con incarico dirigenziale che sia obiettivo, trasparente e partecipativo, in cui siano previste "adeguate garanzie nella valutazione dei risultati e dell'osservanza delle direttive

⁴⁶ Sul punto può utilmente leggersi la delibera della Corte dei Conti del 24 gennaio 2002, n. 6 in cui si afferma che rispetto al precedente sistema di conferimento degli incarichi "la portata dell'innovazione risiede non nel conferimento di funzioni dirigenziali astrattamente preordinate, ma nella configurazioni di incarichi specifici, commisurate alle caratteristiche dell'azione da svolgere", dunque "tutti gli incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale sono contraddistinti da caratteri di concretezza tali da giustificare il conferimento", tanto "sotto il profilo oggettivo della loro coerenza con il quadro dell'indirizzo politico amministrativo deliberato nell'anno dal governo", tanto "sotto il profilo soggettivo della sussistenza di idonee attitudini, e capacità professionalità dei singolo dirigenti, comprovate anche dai risultati conseguiti in precedenza". Ciò ha condotto la Corte dei Conti a ritenere illegittimi i contratti che abbiano una "omogeneità dell'oggetto" che non consenta di individuare a monte i rispettivi compiti ed a valle le rispettive responsabilità (Delibera del 24 gennaio 2002, n. 6). Per un approfondimento 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, su LPA, 2008, n. 5, pagg. 845-860.

⁴⁷ G. D'ALESSIO, *Le nuove funzioni e i nuovi poteri del dirigente*, Schema 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, p. 3.

⁴⁸ G. D'ALESSIO, *Le norme sulla dirigenza nel decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 15/2009*, Convegno CGIL, "L'attuazione della legge Brunetta. Primo esame del decreto delegato", Roma, 15 ottobre 2009, p. 5.

ministeriali” (sentenza n. 193 del 2002; ordinanza n. 11 del 2002; sentenza n. 103 del 2007; sentenza n. 104 del 2007; sentenza n. 161 del 2008). Il funzionamento del sistema di valutazione del personale con in carico dirigenziale, con le conseguenze ad esso connesse quali: a) la retribuzione di risultato; b) il conferimento di nuovi e successivi incarichi; c) la responsabilità dirigenziale, rimane elemento indispensabile affinché il dirigente non sia “sottoposto ad un gradimento politico”, ma ad un “apprezzamento” professionale⁴⁹. Non resta che attendere la concreta applicazione del c.d. decreto Brunetta all’interno delle amministrazioni, con tutti i dubbi, le incertezze e le perplessità che la formulazione delle neo disposizioni lascia al lettore.

⁴⁹ 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, L’Autore sottolinea che: “È possibile pretendere un forte e impegnativo orientamento delle azioni delle pubbliche amministrazioni verso i risultati, la produttività, la qualità dei servizi ai cittadini, solo se i dirigenti di ogni struttura sanno che la loro carriera, e anche una parte delle loro retribuzioni, dipende effettivamente dai risultati ottenuti, non dipende dalla tessera di partito o dalla disponibilità a farsi carico delle istanze clientelari della maggioranza del momento, e solo se la valutazione dei risultati ottenuti è affidata a criteri e indicatori oggettivi e a valutatori imparziali. Solo così si può cercare di ottenere che la dirigenza sia leale all’autorità politica, attivamente impegnata a realizzarne le strategie e gli indirizzi, come impone il principio democratico; ma sia, nel contempo, imparziale, al servizio di tutti i cittadini, indipendentemente dalle loro opinioni, ed efficiente, cioè capace di promuovere e guidare il miglioramento della qualità delle prestazioni e dei servizi pubblici, che sono poi gli strumenti concreti di tutela dei diritti dei cittadini. Per far questo deve essere certa di essere valutata col metro dei risultati conseguiti, non della fedeltà al potente di turno, della disponibilità ad assecondarne i capricci o gli interessi”.