amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2021

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Brevi notazioni sul sistema di valutazione dei dirigenti pubblici.

di Maria Cristina Cavallaro

(Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Palermo.)

Sommario

1. Lo scenario di riferimento. – 2. Alcune questioni problematiche. – 3. Riflessioni conclusive.

Abstract

In the regulatory evolution on the evaluation of public management, it is possible to grasp a 'paradigm shift', which, if we applied the considerations of Thomas S. Kuhn, would allow us to say that we are facing an epochal turning point, a revolution in fact .

With this we want to underline the change in perspective that characterizes the reform intervention that took place with the d. lgs. 150 of 2009.

Since the 1990s, the principle of separation between politics and administration has characterized, to a greater or lesser extent, most of the public administration reforms implemented by the legislator. Along this guideline, the project that has been attempted to pursue is that of modernizing the organizational structures of the public administration, whose decision-making summit has been entrusted to the management, while politics has the task of identifying the guidelines and objectives to be achieved.

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

ISSN 2036-7821

1. Lo scenario di riferimento.

Nell'evoluzione normativa in materia di valutazione della dirigenza pubblica, è possibile cogliere un 'cambiamento di paradigma', che, se applicassimo le considerazioni di Thomas S. Kuhn, ci consentirebbe di dire che siamo di fronte a una svolta epocale, una rivoluzione appunto[1].

Si vuole con ciò rimarcare il mutamento di prospettiva che caratterizza l'intervento riformatore avvenuto con il d. lgs. 150 del 2009.

A far data dagli anni Novanta, il principio di separazione tra politica e amministrazione ha caratterizzato, in misura più o meno rilevante, gran parte delle riforme della pubblica amministrazione messe in campo dal legislatore. Lungo questa linea direttrice il progetto che si è tentato di perseguire è quello di un ammodernamento delle strutture organizzative della pubblica amministrazione, il cui vertice decisionale è stato affidato alla dirigenza, mentre alla politica è rimasto il compito di individuare gli indirizzi e gli obiettivi da realizzare. Se si guarda al processo di privatizzazione che ha investito l'amministrazione italiana, sotto il profilo organizzativo, la *ratio* del disegno riformatore emerge con una certa evidenza: dalla privatizzazione di taluni apparati amministrativi (come la c.d. aziendalizzazione delle ASL o la trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni), alla privatizzazione del pubblico impiego in generale e alla riforma della dirigenza in particolare, il filo conduttore è stato quello di una separazione delle competenze tra vertice politico e organi di gestione amministrativa, nel perseguimento di un obiettivo fondamentale, vale a dire quello della efficienza dell'azione amministrativa, che a sua volta avrebbe dovuto assicurare una riduzione della spesa pubblica[2].

Dentro la cornice così tratteggiata, l'attenzione può essere rivolta, come si diceva, al passaggio dalla iniziale riforma della dirigenza, alle previsioni contenute nella richiamata novella del 2009.

Nel modello originario, dalla separazione delle competenze scaturiva la necessità del conferimento dell'incarico al dirigente da parte del vertice politico, che a sua volta comportava la successiva valutazione, avente a oggetto la verifica del conseguimento dell'obiettivo assegnato e la corresponsione della relativa indennità di risultato: il dirigente, cioè, rispondeva della propria attività nei confronti del vertice politico, in una sorta di rapporto sinallagmatico che riannodava i fili di un rapporto, quello tra

[1] T. S. KHUN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, trad. it. A. Carugo, Torino, 1969.

[2] In tal senso si è espresso anche il Consiglio di Stato, in sede consultiva, nel parere n. 421 del 2017, reso sullo schema di d. lgs. n. 74 del 2017 che ha apportato alcune modifiche al d. lgs. 150, finalizzate, secondo l'organo consultivo, a «ottimizzare la produttività del lavoro pubblico, a garantire la trasparenza delle pubbliche amministrazioni e a contrastare le disfunzioni e le inefficienze dell'amministrazione pubblica». In generale, in tema di efficienza dell'azione amministrativa, v. R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Rimini, 2016.

ISSN 2036-7821

politica e dirigenza, che il richiamato principio di separazione voleva invece tenere distinto.

Diversamente, la riforma del 2009, attraverso l'articolata disciplina del Ciclo di gestione della *performance* contenuta all'art. 4 del d.lgs. n. 150, introduce la necessità di procedere a una valutazione della *performance*, da intendersi come *performance* individuale della dirigenza e organizzativa dell'intera struttura diretta dall'organo di gestione amministrativa.

Più in dettaglio, gli art. 7 e 10 assegnano la relativa competenza agli Organismi indipendenti di valutazione, istituiti presso ogni amministrazione, prevedendo soprattutto la necessità di una verifica dell'impatto che la *performance* organizzativa dell'ente e dei suoi dirigenti può avere sul gradimento dell'utenza, destinataria dei servizi erogati e delle funzioni esercitate. Ai sensi dell'art. 15, l'organo di indirizzo politico di ciascuna amministrazione non si deve limitare ad assegnare gli obiettivi ai propri dirigenti, ma deve adottare un Piano di gestione della *performance*, in cui sono articolati gli obiettivi strategici dell'ente e quelli individuali dei singoli dirigenti, facendosi altresì carico di produrre le Relazione sulla *performance* al termine dell'anno di riferimento, che, attraverso le rendicontazioni svolte dai dirigenti, è funzionale ad attestare la coerenza tra gli obiettivi programmati e quelli effettivamente conseguiti. I dirigenti, a loro volta, dovrebbero essere valutati non solo sulla base della propria rendicontazione, ma anche attraverso fonti esterne: in particolare, secondo l'art. 19 *bis*, i cittadini dovrebbero partecipare, anche in forma associata, al processo di misurazione della *performance* organizzativa per «esprimere il proprio grado di soddisfazione per le attività e per i servizi erogati, secondo le modalità stabilite dallo stesso Organismo di valutazione».

E infatti, la rivoluzione comporta anche che accanto alla *performance* individuale dei dirigenti, si debba valutare, come accennato, anche la *performance* organizzativa dell'ente tenendo conto altresì delle opinioni dei destinatari dell'azione amministrativa, che servono poi a riprogrammare gli obiettivi dell'ente da inserire nel nuovo Piano della *performance*, in modo che il 'Ciclo' possa riavviarsi.

C'è qui un probabile riferimento teorico alla nota opzione *exit/voice*, di Albert O. Hirschman[3]. Al fine di garantire la praticabilità dell'opzione *voice*, si deve consentire agli utenti di verificare con precisione che cosa accade all'interno della struttura organizzativa, che nella specie è la pubblica amministrazione, per assicurare la piena collaborazione e partecipazione dei cittadini utenti rispetto alle decisioni amministrative (e la trasparenza, da assicurare attraverso l'accessibilità totale dei dati delle amministrazioni, diviene un principio cardine del processo riformatore). Si fa strada, cioè, l'idea che all'esito del percorso conoscitivo (trasparenza, accessibilità

[3] A. O. HIRSCHMAN, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, 1970, p. 77.

ISSN 2036-7821

delle informazioni, partecipazione[4]) il cittadino-utente possa e debba esercitare l'opzione *voice* per realizzare una proficua dialettica tra amministratori e utenti.
A completamento del quadro, sul versante delle tutele, è ammessa anche una *class action*, prevista dall'art. 1, comma 1, del d. lgs. n. 198 del 2009, finalizzata al mantenimento dell'ordinaria efficienza delle pubbliche amministrazioni, che, secondo la giurisprudenza amministrativa, «concerne specificamente anche tutte le violazioni dei termini procedimentali stabiliti che provochino una lesione diretta, concreta ed attuale ad una pluralità di soggetti», con la precisazione che deve trattarsi «di disfunzioni che, come tali, non siano però il frutto della ignàvia manifestata nel caso singolo - contro la quale è sempre azionabile la tutela sul silenzio di cui all'art. 31 del c.p.a. - ma dipendono da disfunzioni sistematiche dell'azione amministrativa»[5].
Sembra così che l'intero processo in cui si struttura il Ciclo di gestione della *performance*, dall'adozione del Piano, alla valutazione dei dirigenti, alla Relazione sulla *performance*, sposti il baricentro dell'attenzione dalla sola valutazione del dirigente, nel quadro di un legame quasi esclusivo tra lo stesso dirigente e il vertice politico, che ne avrebbe dovuto sanzionare l'eventuale responsabilità, all'esigenza di assicurare il gradimento dei destinatari dell'azione amministrativa, complessivamente intesa.
Lettura, questa, confortata dall'istituzione degli Organismi Indipendenti di Valutazione, ai quali appunto è affidato il ruolo di valutare la *performance* individuale e organizzativa dei dirigenti e che, a differenza dei precedenti Nuclei di valutazione, non sono più uffici di stretta collaborazione del vertice politico, ma sono organismi autonomi, indipendenti prima di tutto proprio dal vertice politico.

2. Alcune questioni problematiche.

Il sistema descritto costituisce, con buona probabilità, il tentativo di conferire una disciplina legislativa al modello teorico, già noto alla dottrina, dell'amministrazione di risultato, la cui *ratio* risiede nella opportunità che l'azione amministrativa non sia soltanto conforme a legge, ma sia altresì coerente con l'esigenza di perseguire l'efficienza dei risultati perseguiti[6]. Pur dovendosi riconoscere l'utilità, e probabilmente anche la necessità, di una disciplina che offra un ancoraggio concreto alla logica del risultato dell'azione amministrativa, la quale altrimenti rimarrebbe ascritta su un piano astratto e puramente teorico, non può negarsi che rimangono molti punti deboli, che rischiano di vanificare la tenuta stessa dell'impianto riformatore.

[4] In argomento, v. G. TERRACCIANO, *La trasparenza amministrativa da valore funzionale alla democrazia partecipativa a mero (utile?) strumento di contrasto della corruzione*, in *Amministrativ@mente*, n. 11-12/2014.
[5] Cons. Stato sez. III, n.1390 del 2019.
[6] Sull'amministrazione di risultato v. per tutti S. CASSESE, *Che cosa vuol dire "amministrazione di risultati"?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 941.

ISSN 2036-7821

Proviamo a individuarne alcuni.

Un primo problema è legato alla fase di programmazione, che si sostanzia nell'individuazione degli obiettivi. Nonostante l'enfasi con cui il legislatore definisce il Piano della *performance*, concentrandosi sulla natura strategica degli obiettivi e sulla necessità che gli stessi siano ancorati alle effettive necessità e istanze rappresentate dagli utenti, troppo spesso gli obiettivi programmati appaiono inadeguati rispetto al modello ambizioso che il Ciclo della *performance* dovrebbe assicurare.

Nel modello sommariamente descritto dovrebbe essere riconosciuto un ruolo fondamentale al Sistema di misurazione e di valutazione della *performance*, i cui contenuti sono affidati alla responsabilità del vertice politico, giacché il Sistema deve essere adottato dall'amministrazione e poi aggiornato annualmente, previo parere vincolante dell'Oiv. È in questa sede che dovrebbero trovare adeguata collocazione e soluzione alcune questioni legate, appunto, alle modalità di realizzazione dell'attività di programmazione e di definizione degli obiettivi, in modo da consentire un'appropriata costruzione del Piano della *performance*. Ma non sempre il Sistema riesce ad assicurare il corretto svolgimento della delicata attività di programmazione, con la conseguenza che, assai più frequentemente, gli obiettivi assegnati appaiono generici ovvero coincidenti con attività istituzionali e non si prestano a essere considerati come 'sfidanti' rispetto alle ordinarie attività dell'ente. Ancora peggio: l'obiettivo risulta già realizzato al momento della sua assegnazione, ovvero alla sua realizzazione concorre il vertice politico.

Il che evidenzia un tratto ricorrente nella dinamica dei rapporti tra amministrazione e politica, che tradisce il senso stesso della riforma e della logica della separazione che essa incorpora: e cioè che l'organo di gestione amministrativa non si limita a concorrere alla definizione degli obiettivi, ma ne definisce il contenuto, sostituendosi al vertice politico e «appropriandosi», nella sostanza, della funzione di indirizzo[7].

Vi è poi la questione della tempistica. Il Ciclo di gestione della *performance* ha un'articolazione e una scansione temporale fin troppo minuziosa, cui però non è correlata alcuna conseguenza nel caso in cui i termini non siano rispettati[8]. E così, pur dovendo adottare il Piano della *performance* entro il 31 gennaio di ogni anno (art. 10, comma 1), non sempre le amministrazioni riescono a rispettare la scadenza assegnata, senza che ciò implichi un effetto specifico (se non una generica responsabilità del dirigente che avrebbe dovuto concorrere alla definizione del Piano, art. 10 comma 5, la cui adozione, tuttavia, è assegnata alla competenza del vertice politico). Unica eccezione è data dalla previsione contenuta nello stesso d. lgs. 150/09 (art. 14 comma 6), che subordina l'erogazione dell'indennità di risultato da assegnare alla dirigenza, alla validazione (da parte dell'Oiv) della Relazione sulla *performance*,

[7] In tal senso, E. D'ALTERIO, *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: «dove nascono i problemi»*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2019, 681.

[8] Rilievo analogo è stato formulato dal Consiglio di Stato, nel parere n. 421 del 2017.

ISSN 2036-7821

che il vertice politico deve adottare entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello oggetto di valutazione: ma ancora una volta, al ritardo nell'adozione della Relazione, consegue unicamente un ritardo nell'erogazione dei premi.

Anche in tal caso, la previsione di un termine, che appunto potrebbe e dovrebbe essere inserito nel Sistema, entro cui il dirigente a sua volta deve rendicontare la propria attività, ai fini della valutazione, consentirebbe, più in generale, il rispetto dei tempi previsti dal d.lgs. n. 150 del 2009. In mancanza, potrebbe aversi l'anomalia di una Relazione sulla *performance*, nella quale l'organo politico illustra i risultati conseguiti dall'ente e chiude lo stesso Ciclo di gestione della *performance*, senza che i dirigenti abbiano a loro volta rendicontato le azioni svolte per il conseguimento degli obiettivi specifici loro assegnati.

Diversa questione è quella della misurazione e valutazione degli obiettivi da parte degli Oiv. Qui si sovrappongono una serie di disposizioni che, qua e là, individuano ipotesi rilevanti ai fini della valutazione della *performance*.

Si pensi ad esempio all'art. 2, comma 9, l. n. 241 del 1990, secondo cui «la mancata o tardiva emanazione del provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente»; ovvero all'art. 31 comma 4, d.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui, in caso di abuso edilizio, «la mancata o tardiva emanazione del provvedimento sanzionatorio, fatte salve le responsabilità penali, costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente».

Ciò che non è chiaro è il modo in cui le ipotesi considerate si correlano alla valutazione del dirigente: che rilievo avrebbe la tardiva adozione del provvedimento, se l'obiettivo assegnato al dirigente è diverso da quello del corretto rispetto dei tempi procedimentali? Si potrebbe ritenere che tale circostanza rilevi ai fini dei c.d. *comportamenti organizzativi*, ossia il complesso delle modalità attraverso cui i singoli interagiscono all'interno della struttura organizzativa e concorrono a realizzare il risultato assegnato. Ma in tal caso, chi informa l'Oiv o il vertice politico del ritardo con cui il dirigente ha provveduto all'adozione dell'atto?

Manca un adeguato sistema di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche che metta in rete tutte le informazioni necessarie per consentire agli Organismi di valutazione di accedere alle banche dati o comunque di acquisire da fonti esterne gli elementi necessari ai fini della valutazione.

Infine, l'esito della valutazione. Per quanto l'art. 21 del d.lgs. 165 del 2001 preveda che «il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione», implichi «l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale», nella gran parte dei casi l'unica misura conseguente al mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati consiste nell'impossibilità di percepire la

ISSN 2036-7821

relativa indennità di risultato. Il che concorre a mantenere il processo di valutazione dentro il perimetro del rapporto tra politica e amministrazione, nonostante gli auspici di un coinvolgimento dell'utenza esterna.

Le questioni fin qui prospettate, sia pure così sommariamente, consentono di allargare lo sguardo, per provare a compiere qualche riflessione di sistema. Che attiene, in parte, alla complessità del processo di programmazione e di definizione degli obiettivi, cui si aggiunge la difficoltà di capire chi risponde della non corretta formulazione degli stessi, nel caso in cui siano troppo generici o coincidano con attività istituzionali; in parte, alla difficoltà di assicurare un coerente processo di misurazione e valutazione degli stessi obiettivi, anche al fine di superare il limite della autoreferenzialità della rendicontazione fatta dai dirigenti, *vulnus* dell'intero sistema.

Con riguardo alla prima questione, va detto che, anche se il CCNL afferma il diritto del dirigente alla corresponsione del premio, la Corte di cassazione ha precisato che «non sussiste il diritto del dipendente a percepire la retribuzione di risultato, né ad ottenere il risarcimento del danno da perdita di *chance*, ove sia accertato che l'amministrazione di appartenenza non abbia predisposto, alla stregua della normativa vigente, i criteri di determinazione e misurazione degli obiettivi e i sistemi di valutazione della performance»[9]. Ciò significa che in tutte le ipotesi in cui il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* non consenta di individuare correttamente gli obiettivi, perché ad esempio si tratta di obiettivi istituzionali, l'indennità di risultato non dovrebbe essere erogata.

E non sono poche le pronunce della Corte dei Conti che hanno ritenuto responsabili per danno erariale i componenti degli Oiv, nell'ipotesi in cui hanno consentito il riconoscimento di premi che invece non dovevano essere assegnati, ad esempio perché gli obiettivi erano troppo generici[10].

Il che espone il modello descritto a un evidente corto circuito. Accade infatti che l'Oiv neghi la retribuzione di risultato al dirigente, il quale instaura il contenzioso dinanzi al giudice del lavoro. Questi ritiene di formulare una proposta conciliativa, che magari si avvicina all'importo del premio originariamente negato e che l'amministrazione il più delle volte accoglie per evitare le ulteriori spese del giudizio: ma in tal modo il dirigente ottiene in sede processuale ciò che l'Organismo indipendente di valutazione aveva negato.

Per cui, assai spesso, gli Organismi di valutazione qui, come in altri casi, si trovano di fronte a un'alternativa non facile, che oscilla tra la decisione di negare l'indennità di risultato ed esporsi al contenzioso con il dirigente, ovvero, al contrario, riconoscere il premio assumendo però il rischio di una responsabilità erariale. Con evidente frustrazione del ruolo stesso degli Organismi di valutazione, che la stessa legge

[9] Cassazione civile, sez. lav., n.1382 del 2019.
[10] Corte dei conti, sez. Sicilia, n. 355 del 2018.

ISSN 2036-7821

qualifica come "indipendenti" e, quindi, al pari delle sezioni di controllo della Corte dei conti, sono preposti all'esercizio di un controllo sulla *performance* dell'ente e, invece, finiscono con l'essere sottoposti essi stessi al controllo, e dunque all'azione di responsabilità, della Corte dei conti.

Se si guarda poi alla seconda delle questioni prospettate, relativa al processo di misurazione e valutazione degli obiettivi da parte degli Oiv, si deve osservare come la possibilità di valutare la *performance* dell'ente e dei suoi dipendenti, attraverso la misurazione del grado di soddisfazione dell'utenza per i servizi erogati, rimane un'eventualità remota, la cui effettiva realizzazione è affidata all'iniziativa di quelle amministrazioni più virtuose che si dotano di sistemi di *customer satisfaction*. E ancora una volta, in capo al collegio di valutazione si appunta la responsabilità della valutazione dei dirigenti, quasi unicamente basata sulle rispettive rendicontazioni.

Più in generale, occorre però soffermarsi su un'altra questione, forse meno indagata, ma ugualmente rilevante, che riguarda l'uniformità, per non dire la rigidità, del meccanismo di valutazione, che si applica indistintamente a tutte le amministrazioni. Senza, cioè, prevedere forme di adeguamento nella programmazione degli obiettivi, e nella conseguente valutazione degli stessi, in ragione del tipo di attività posta in essere.

Così ad esempio, non c'è alcuna distinzione tra amministrazioni di prestazione, tra cui rientrano le amministrazioni preposte all'erogazione dei servizi, e amministrazioni che esercitano funzioni, la cui attività si manifesta, per lo più, nell'adozione di provvedimenti e laddove, al contrario, si percepisce maggiormente la complessità dell'attività di programmazione.

Se, infatti, il sistema descritto, mutuato, com'è agevole intuire, dai modelli e dalle esperienze delle aziende private e dei relativi meccanismi di valutazione, più facilmente può trovare concreta applicazione con riguardo a quelle amministrazioni che erogano servizi (si pensi alle aziende sanitarie, dove l'obiettivo 'sfidante' della riduzione delle liste di attesa, ad esempio per gli esami diagnostici, può essere facilmente misurato dagli Oiv e percepito dall'utenza); non altrettanto accade per le amministrazioni che esercitano funzioni e adottano provvedimenti. Qui la programmazione di obiettivi che non siano istituzionali e possano essere misurati, valutati e apprezzati dai destinatari dell'azione diventa assai più complessa. Come misurare l'attività dell'ufficio di un comune, preposto al rilascio dei titoli edilizi? E come verificare l'impatto che tale attività produce sui destinatari?[11]

3. Brevi considerazioni conclusive.

Nel complesso, il Ciclo di gestione della *performance* costituisce la sintesi di un sistema articolato, finalizzato a dare concretezza a quei criteri di efficienza, efficacia

[11] Sull'argomento v. G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario Aipda 2002*, Milano 2003, p. 127.

ISSN 2036-7821

ed economicità, attraverso la "misurazione dell'azione amministrativa" che si fonda sull'assegnazione di specifici obiettivi da raggiungere e sull'accertamento *ex post* dei risultati di gestione effettivamente ottenuti, in base a parametri prestabiliti per la misurazione dei risultati stessi, e che dovrebbe vincolare il vertice politico e il dirigente alle rispettive competenze e alle relative responsabilità[12].

L'idea, come detto, è quella di sottoporre l'azione amministrativa complessivamente intesa, e la *performance* organizzativa dell'ente, al gradimento dell'utenza destinataria dell'azione medesima. Superando, così, il precedente modello nel quale il raggiungimento dell'obiettivo assegnato dal vertice politico e la conseguente corresponsione dell'indennità di risultato al dirigente esauriva il sinallagma contrattuale dell'affidamento dell'incarico dirigenziale.

Eppure, ancora oggi, l'oggetto più frequente del contenzioso, rispetto al quale si addensano le maggiori questioni, teoriche e pratiche, continua a essere quello relativo alla corresponsione del premio ai dirigenti. Anche perché, come detto, il processo di valutazione è ancorato alla rendicontazione degli obiettivi raggiunti da parte dei dirigenti e dunque assume i tratti dell'autoreferenzialità. Manca la possibilità di misurare la *performance* dell'ente e dei suoi dipendenti attraverso l'opinione espressa dell'utenza, poiché la gran parte delle amministrazioni non riescono a dotarsi di sistemi di *customer satisfaction*.

È per questo che se dalla rendicontazione emergono dubbi sull'effettivo conseguimento dell'obiettivo, la valutazione svolta dall'Oiv potrà avere un esito negativo, che si traduce quasi unicamente nella mancata corresponsione del premio: ipotesi che costituisce anche la misura più frequente (se non l'unica) che l'organo politico adotta nei confronti dei propri dirigenti, essendo assai sporadica l'eventualità di una revoca dell'incarico.

Se dunque, per un verso, il nuovo sistema di valutazione non riesce a decollare, per altro verso, ulteriori elementi di perplessità si aggregano con riguardo a taluni orientamenti formulati dalla giurisprudenza della Corte dei conti.

S'è già detto della tendenza a far gravare sugli Oiv alcune ipotesi di responsabilità conseguenti alla erogazione di quei premi che non avrebbero dovuto essere concessi, con evidente anomalia di un sistema, che non ripone adeguata fiducia su tali Organismi, a loro volta istituiti per controllare e valutare la dirigenza.

Si aggiunga che, secondo un ulteriore orientamento del giudice contabile, l'articolo 14 del Dlgs 150/2009, nell'individuare uno specifico compito di controllo e monitoraggio del sistema di trasparenza nell'ente pubblico, impone alle amministrazioni l'assolvimento di una serie di obblighi di trasparenza, prima espressamente formulati nell'art. 11 dello stesso d. lgs. oggi invece confluiti nel d. lgs. n. 33 del 2013 (e in particolare all'art. 47). Stando al ragionamento seguito dalla

[12] Corte dei Conti, sez. Lazio, n. 71 del 2018.

ISSN 2036-7821

Corte, la previsione di un obbligo di pubblicazione di una serie di documenti è coerente con la qualificazione della trasparenza dell'azione amministrativa in termini di bene/obiettivo, che l'amministrazione tutta ha il dovere di perseguire, dovendosi interpretare la stessa trasparenza come un principio primario dell'azione amministrativa al pari della economicità e dell'efficacia. Pertanto, al di là delle specifiche previsioni contenute nei rispettivi Sistemi di valutazione della *performance* delle singole amministrazioni, l'erogazione dell'indennità di risultato in presenza dell'accertata violazione dell'obbligo di trasparenza implica un danno erariale, coincidente con l'ammontare dell'emolumento non dovuto, la cui responsabilità è direttamente imputabile ai soggetti che hanno concorso alla liquidazione dell'indebita retribuzione di risultato, tra cui, eventualmente, anche gli Oiv[13].
In altri termini, il mancato rispetto degli obblighi di trasparenza previsti dalla legge implica il mancato raggiungimento dei relativi obiettivi di trasparenza che devono ritenersi implicitamente assegnati ai dirigenti, con conseguente divieto di corresponsione delle relative indennità di risultato (anche in caso in cui il Sistema di misurazione e di valutazione della *performance* non si pronunci sul punto) e di eventuale responsabilità erariale a carico dei componenti dell'Oiv che hanno formulato la valutazione positiva.
L'effetto è quello di subordinare la mancata corresponsione della retribuzione di risultato alla violazione di uno specifico obbligo di legge: ma, in tal modo, il processo di valutazione prescinde dalla complessa articolazione del Ciclo di gestione della *performance*, polarizzandosi su un unico dato, che coincide con l'adempimento di un obbligo di legge, ed escludendo gli altri elementi di valutazione.
Così la tanto celebrata efficienza delle amministrazioni si traduce nel mero rispetto delle disposizioni di legge, con l'evidente conferma delle maggiori perplessità che la rivoluzione annunciata aveva sollevato: e cioè che la stessa si risolva in un odioso appesantimento degli adempimenti burocratici, fuori da ogni effettivo processo di misurazione e valutazione del risultato conseguito.
Con l'ulteriore effetto di perpetrare un fenomeno che sempre più di frequente oggi si verifica nelle nostre amministrazioni e cioè che l'etica della responsabilità dei nostri amministratori (e dei valutatori) continua a essere perseguita attraverso il timore dell'azione di responsabilità della Corte dei Conti.
Senza contare che l'orientamento appena riferito del giudice contabile ripropone la questione originariamente sollevata, nel senso che ritorna la necessità di distinguere i modelli di valutazione con riferimento all'attività posta in essere dall'ente.
Per cui il modello di valutazione della *performance* organizzativa e individuale, di stampo chiaramente aziendalistico, più facilmente può funzionare rispetto ad attività di erogazione di servizi. Mentre probabilmente l'unico modo per misurare l'attività

[13] Corte dei Conti, sez. Lazio, n. 323/2016; sez. Puglia, n. 185/2018.

ISSN 2036-7821

provvedimentale di una pubblica amministrazione rimane, come visto, la legittimità degli stessi atti. E, forse, questo sarebbe già un buon risultato.

ISSN 2036-7821